



UNIVERZITET U NIŠU
GRAĐEVINSKO-ARHITEKTONSKI FAKULTET



Milica B. Ljubenović

**PLANSKI OKVIR I SMERNICE ZA RAZVOJ
MALIH GRADOVA U PROCESU
DEMOGRAFSKOG, PROSTORNOG I
FUNKCIONALNOG OPADANJA – PRIMER
REGIONA JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Niš, 2021.



UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF CIVIL ENGINEERING AND
ARCHITECTURE



Milica B. Ljubenović

**PLANNING FRAMEWORK AND
DEVELOPMENT RECOMMENDATIONS
FOR SHRINKING SMALL TOWNS – THE
CASE OF THE REGION OF SOUTHERN
AND EASTERN SERBIA**

DOCTORAL DISSERTATION

Niš, 2021.

Podaci o doktorskoj disertaciji

Mentor:	Dr Ivana Bogdanović Protić, docent, Univerzitet u Nišu, Građevinsko-arhitektonski fakultet
Naslov:	Planski okvir i smernice za razvoj malih gradova u procesu demografskog, prostornog i funkcionalnog opadanja – primer Regiona Južne i Istočne Srbije
Rezime:	<p>Uzajamno delovanje ekonomskih, društvenih, političkih i institucionalnih promena dovelo je do neravnomernog razvoja gradova i pojave gradova u opadanju (<i>shrinking cities</i>). Urbano opadanje postaje uobičajena putanja razvoja mnogih gradova od druge polovine 20. veka. U Srbiji je ovaj fenomen nedovoljno istražen, iako su u prvoj deceniji 21. veka naročito mali gradovi pretrpeli opadanje stanovništva. Cilj ovog istraživanja je da se kroz potpunije naučno objašnjenje fenomena urbanog opadanja definiše metodološki okvir za identifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji i utvrde mogući mehanizmi njihove regeneracije. Ovaj fenomen osim na globalnom nivou, razmatra se i u okviru post-socijalističkog konteksta zemalja Centralne i Istočne Evrope. To omogućava da se razvije metodološki postupak za identifikaciju i klasifikaciju malih gradova u opadanju u Regionu Južne i Istočne Srbije, pri čemu su izdvojene grupe malih gradova sa zajedničkim obeležjima urbanog opadanja.</p> <p>Pristupi planiranju gradova u opadanju uglavnom usmereni na veće gradove ne mogu u potpunosti da odgovore na probleme razvoja malih gradova. Kritičkom analizom različitih planskih pristupa i koncepata formirane su smernice za planiranje malih gradova u opadanju. Takođe je razvijen konceptualni model usmeravanja razvoja malih post-socialističkih gradova u opadanju i pokazalo se da se on može koristiti kao analitički alat u procesu formulisanja strateških ciljeva i koncepata integrisanog razvoja malih gradova u Srbiji. Analizom mogućnosti primene formiranih preporuka u sklopu konteksta i sistema planiranja u Srbiji, zaključeno je da je potrebno redefinisati planski okvir u cilju adekvatnog odgovora na složene probleme razvoja malih gradova u opadanju. U skladu sa tim, u radu su date preporuke za unapređenje postojećih sadržaja, metoda i procedura izrade prostornih i urbanističkih politika i planova u Srbiji. Dobijena saznanja o procesu urbanog opadanja RJIS-e primenjena su na odabranim predstavnicima klastera u cilju provere postavki klastera kao i kvalitativno sagledavanje specifičnih lokalnih karakteristika urbanog opadanja i utvrđeno je da se njihovo stanje može unaprediti prema definisanim planskim preporukama.</p>
Naučna oblast:	Arhitektura
Naučna disciplina:	Urbanizam i prostorno planiranje
Ključne reči:	gradovi u opadanju, urbano opadanje, mali gradovi, post-socijalistička tranzicija, planski okvir

UDK: 711.435(497.11)(043.3)

CERIF
klasifikacija: T 240 Arhitektura, uređenje enterijera

Tip licence
Kreativne
zajednice: CC BY-NC

Data on Doctoral Dissertation

Doctoral Supervisor:	Ivana Bogdanović Protić, PhD, Assistant Professor, University of Niš, Faculty of Civil Engineering and Architecture
Title:	Planning framework and development recommendations for shrinking small towns – the case of the Region of Southern and Eastern Serbia
Abstract:	<p>The interplay between economic, social, political and institutional changes has led to the uneven development of cities and the emergence of shrinking cities. Urban shrinkage has become a common path of development for many cities since the second half of the 20th century. This phenomenon has been insufficiently researched in Serbia, although especially small towns suffered a population decline in the first decade of the 21st century. The aim of this research is to define a methodological framework for the identification of shrinking small towns in Serbia by a more complete scientific explanation of the phenomenon of urban shrinkage as well as to determine possible mechanisms for their regeneration. Apart from the global level, this phenomenon is also considered within the post-socialist context of the countries of Central and Eastern Europe. This enables the development of a methodological approach for the identification and classification of shrinking small towns in the Region of Southern and Eastern Serbia, with separate groups of small towns with common features of urban shrinkage.</p> <p>Approaches to planning shrinking cities, mainly focused on larger cities, cannot fully address the development problems of small towns. Critical analysis of different planning approaches and concepts has allowed for forming guidelines for planning shrinking small towns. A conceptual model for directing the development of shrinking small post-socialist towns has also been developed and it has been shown that it can be used as an analytical tool in the process of formulating strategic goals and concepts of integrated development of small towns in Serbia. Analyzing the possibilities of applying the formed recommendations within the context and planning system in Serbia, it was concluded that it is necessary to redefine the planning framework in order to adequately respond to the complex problems of the development of shrinking small towns. In accordance with that, the paper gives recommendations for the improvement of the existing contents, methods and procedures for the development of spatial and urban policies and plans in Serbia. The obtained knowledge on the process of urban shrinkage of the Region of Southern and Eastern Serbia was applied to selected cluster representatives in order to check the cluster settings as well as to perform a qualitative assessment of specific local characteristics of urban shrinkage. It was determined that their condition can be improved according to defined planning recommendations.</p>
Scientific Field:	Architecture
Scientific Discipline:	Urbanism and spatial planning

Keywords: shrinking cities, urban shrinkage, small towns, post-socialist transition, planning framework

UDC: 711.435(497.11)(043.3)

CERIF Classification: T240 Architecture, interior design

Creative Commons License Type: CC BY-NC

SADRŽAJ

1	UVOD	1
1.1	Opšti kontekst istraživanja	1
1.2	Predmet i problem naučnog istraživanja	2
1.3	Ciljevi i zadaci istraživanja	4
1.4	Polazne hipoteze	5
1.5	Primenjene naučne metode	5
1.6	Naučna opravdanost istraživanja, očekivani rezultati i primena rezultata	10
1.7	Struktura doktorske disertacije	11
2	FENOMEN GRADOVA U OPADANJU	14
2.1	Pojava gradova u opadanju	14
2.2	Pojam i definicija gradova u opadanju	16
2.2.1	Definisanje pojma	16
2.2.2	Nacionalni diskursi o gradovima u opadanju	19
2.3	Uzroci urbanog opadanja	22
2.3.1	Ekonomski faktori	23
2.3.2	Demografski faktori	25
2.3.3	Suburbanizacija	27
2.3.4	Politički faktori	29
2.4	Posledice urbanog opadanja	31
2.4.1	Ekonomski i demografski efekti	31
2.4.2	Prostorno-funkcionalni efekti	32
2.4.3	Socijalni efekti	33
2.4.4	Odnos uzroka i posledica urbanog opadanja	33
2.5	Konceptualizacija i pristupi istraživanju urbanog opadanja	35
2.5.1	Urbano opadanje kao sastavni deo urbanog razvoja	35
2.5.2	Konceptualni modeli urbanog opadanja	41
2.5.3	Identifikacija urbanog opadanja	44
2.6	Mali gradovi u opadanju	54
2.6.1	Specifičnosti razvoja malih gradova	54
2.6.2	Karakteristike urbanog opadanja malih gradova	56
2.7	Sistematizacija postavki istraživanja	60

3	PLANIRANJE U KONTEKSTU URBANOG OPADANJA	64
3.1	Planiranje za urbani rast ili opadanje?	64
3.2	Planski pristupi urbanom opadanju	68
3.2.1	Osnovni pristupi razvoju gradova u opadanju	68
3.2.2	Alternativni koncepti.....	71
3.2.3	Karakteristike planiranja orijentisanog ka urbanom opadanju.....	73
3.2.4	Strategije i polja delovanja	77
3.3	Planiranje razvoja malih gradova.....	82
3.3.1	Evropske i nacionalne politike.....	82
3.3.2	Institucionalni okvir, upravljanje	84
3.3.3	Umrežavanje, policentričan razvoj.....	85
3.3.4	Pravci razvoja malih gradova	88
3.4	Planiranje i preporuke za razvoj malih gradova u opadanju.....	92
3.4.1	Pristup planiranju razvoja malih gradova u opadanju	92
3.4.2	Opšte smernice za planiranje urbanog opadanja	97
3.4.3	Smernice za planiranje urbanog opadanja malih gradova.....	101
4	MALI GRADOVI U OPADANJU U POST-SOCIJALISTIČKOM KONTEKSTU RAZVOJA	105
4.1	Istorijski činioci urbanih promena	105
4.1.1	Razvoj gradova u periodu socijalizma	106
4.1.2	Razvoj gradova u periodu post-socijalizma	109
4.1.3	Post-socijalistički gradovi u opadanju.....	113
4.2	Planiranje gradova u post-socijalističkom kontekstu	125
4.2.1	Karakteristike planiranja u post-socijalizmu	126
4.2.2	Planiranje i odgovori na urbano opadanje	128
4.3	Karakteristike urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova	132
4.3.1	Analiza primera malih post-socijalističkih gradova u opadanju.....	132
4.3.2	Model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova.....	147
4.4	Pristupi i smernice za planiranje malih gradova u opadanju u post-socijalističkom kontekstu razvoja.....	149
4.4.1	Opšte preporuke za pristup planiranju post-socijalističkih gradova u opadanju....	149
4.4.2	Mogućnosti, ograničenja i smernice za planiranje malih post-socijalističkih gradova u opadanju	150
4.4.3	Konceptualni model usmeravanja razvoja malih post-socialističkih gradova u opadanju.....	152
5	KARAKTERISTIKE OPADANJA MALIH GRADOVA SRBIJE U POST-SOCIJALISTIČKOM KONTEKSTU	154
5.1	Razvoj gradova u Srbiji.....	154
5.1.1	Pojam grada i tipovi gradova u Srbiji.....	154

5.1.2	Kontekst razvoja gradova u Srbiji.....	155
5.1.3	Demografske promene gradova u Srbiji u post-socijalističkoj tranziciji.....	161
5.1.4	Prostorne i funkcionalne promene gradova u Srbiji u post-socijalističkoj tranziciji.....	168
5.1.5	Razvoj i opadanje malih gradova u Srbiji.....	170
5.2	Identifikacija malih gradova u opadanju u Regionu Južne i Istočne Srbije.....	177
5.2.1	Metodološki pristup identifikaciji i klasifikaciji malih gradova u opadanju.....	177
5.2.2	Identifikacija gradova u opadanju.....	182
5.2.3	Tipološka klasifikacija gradova u opadanju.....	207
5.3	Diskusija: poređenje rezultata sa teorijskim postavkama i modelom opadanja post-socijalističkih gradova.....	214
5.3.1	Adekvatnost teorijskih objašnjenja urbanog opadanja za male gradove u Srbiji.....	214
5.3.2	Sličnosti i razlike opadanja malih post-socijalističkih i srpskih gradova u opadanju i adekvatnost modela opadanja.....	216
6	PLANIRANJE MALIH GRADOVA U OPADANJU U SRBIJI.....	221
6.1	Planiranje razvoja gradova u Srbiji.....	221
6.1.1	Planiranje gradova u socijalizmu.....	221
6.1.2	Post-socijalistička faza i kriza planiranja gradova (1989–2000).....	223
6.1.3	Planiranje gradova posle 2000. godine.....	224
6.1.4	Planski tretman malih gradova u Srbiji posle 2000. godine.....	234
6.2	Planski okvir za razvoj malih gradova u opadanju u Srbiji.....	239
6.2.1	Model planiranja.....	239
6.2.2	Uloga i odnos različitih nivoa u procesu planiranja.....	240
6.2.3	Sadržaj planova i proces planiranja.....	247
6.2.4	Načini uključanja aktera u proces planiranja.....	250
6.3	Smernice i mogućnosti unapređenja planskog okvira za razvoj malih gradova u opadanju ..	254
7	ANALIZA IZABRANIH MALIH GRADOVA U REGIONU JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE.....	261
7.1	Aleksinac.....	262
7.1.1	Karakteristike razvoja u periodu socijalizma.....	262
7.1.2	Karakteristike razvoja u periodu post-socijalizma.....	265
7.1.3	Indikatori urbanog opadanja.....	273
7.1.4	Smernice za unapređenje razvoja grada.....	280
7.2	Bela Palanka.....	283
7.2.1	Karakteristike razvoja u periodu socijalizma.....	283
7.2.2	Karakteristike razvoja u periodu post-socijalizma.....	285
7.2.3	Indikatori urbanog opadanja.....	289
7.2.4	Smernice za unapređenje razvoja grada.....	296

7.3 Knjaževac	298
7.3.1 Karakteristike razvoja u periodu socijalizma	299
7.3.2 Karakteristike razvoja u periodu post-socijalizma	302
7.3.3 Indikatori urbanog opadanja.....	309
7.3.4 Smernice za unapređenje razvoja grada.....	317
7.4 Majdanpek	321
7.4.1 Karakteristike razvoja u periodu socijalizma	321
7.4.2 Karakteristike razvoja u periodu post-socijalizma	322
7.4.3 Indikatori urbanog opadanja.....	326
7.4.4 Smernice za unapređenje razvoja grada.....	333
7.5 Diskusija.....	334
8 ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	339
LITERATURA.....	352
POPIS ILUSTRACIJA.....	376
POPIS TABELA.....	381
PRILOZI.....	383
BIOGRAFIJA AUTORA.....	397

1 UVOD

1.1 OPŠTI KONTEKST ISTRAŽIVANJA

Razvoj gradova pod uticajem globalne urbanizacije nije ravnomerno distribuiran, pa iako je urbani rast dominantan proces širom sveta, u velikom broju gradova je izražen proces demografskog, prostornog i funkcionanog opadanja. Ovaj proces ne predstavlja nov fenomen i oduvek je bio deo ljudske civilizacije, mada je ta činjenica pala u zaborav tokom perioda intenzivnog rasta stanovništva, ekonomije i prosperiteta pod uticajem industrijalizacije. Od druge polovine 20. veka ovaj fenomen postaje globalan i kompleksniji pa kao takav ne može da se posmatra kao marginalni proces ili kratkoročno skretanje sa putanje rasta. Za gradove u kojima se javlja najčešće se koristi termin *shrinking cities*, odnosno *gradovi u opadanju*, termin koji je usvojen u ovom radu. Proces urbanog opadanja je naročito prisutan u gradovima razvijenih zemalja, mada se može uočiti i u zemljama u razvoju, koje beleže velike stope rasta. Urbano opadanje tako postaje uobičajena putanja razvoja mnogih gradova.

Iz ovih razloga krajem 20. veka dolazi do porasta istraživanja o gradovima u opadanju, mada pod različitim terminološkim odrednicama. Početkom 21. veka ovom problematikom se bavilo nekoliko međunarodnih projekata (Shrinking Cities Project, Shrink Smart, Cities Re-growing Smaller), koji su imali veliki uticaj na uokviravanje pojma i naučnog koncepta gradova u opadanju. Osim toga, uticali su na razvoj internacionalnog diskursa i podstakli teorijsku raspravu o ovom fenomenu. Dosadašnja istraživanja su pokazala da se uprkos sličnim uzrocima javlja veliki varijetet putanja gradova u opadanju što otežava tačno definisanje pojma i stvaranje njihovog univerzalnog modela. Usled regionalnih i lokalnih specifičnosti razvijeni su različiti koncepti i definicije ovih gradova. Iako se gubitak stanovništva navodi kao glavni indikator urbanog opadanja, javljaju se nedoumice oko toga koje još demografske, ekonomske i prostorne odrednice treba uključiti pri njegovom definisanju. Ove odrednice se stoga često daju nedovoljno precizno pa se kao pokretači i obeležja ovog procesa navode različite negativne karakteristike kao što su ekonomski pad ili kriza, demografske promene, političke promene, socijalni problemi i slično. Takođe se javljaju poteškoće pri prostorno-vremenskom definisanju urbanog opadanja u vidu veličine i karakteristika urbanog područja koje može da bude grad u opadanju kao i određivanja vremenskog perioda opadanja. Postavlja se i pitanje da li treba formirati jedinstven koncept gradova u opadanju ili on treba biti regionalno određen (severno-američki, evropski, post-socijalistički...).

Porast istraživanja na temu urbanog opadanja potvrđuju aktuelnost ove teme i značaj njenog proučavanja. Raznovrsnost koncepata i obrazaca urbanog opadanja ukazuju na to da su u cilju boljeg razumevanja ove problematike potrebna istraživanja koja se dublje bave lokalnim kontekstom i posledicama. Takođe je jasno da je neophodno istraživati mogućnosti rešavanja problema urbanog razvoja koje stvara proces urbanog opadanja.

U Srbiji je ovaj fenomen nedovoljno istražen, a čak ne postoji ni zvanični termin prihvaćen u naučnim krugovima koji bi odgovarao engleskom terminu *shrinking cities*, mada je poslednjih godina broj istraživanja u porastu. Važno je pomenuti doprinos koji su dali autori Aleksandra Đukić, Aleksandra Krstić-Furundžić i Aleksandar Kušić u okviru projekta programa COST – *Cities Re-growing Smaller* istražujući generalne aspekte urbanog opadanja u Srbiji i opadanje centralnog područja Beograda (Đukić, et al., 2011). Značajan doprinos temi gradova u opadanju u Srbiji dao je autor Branislav Antonić doktorskom disertacijom koja se bavi istraživanjem stanovanja u gradovima u opadanju u Vojvodini (Antonić, 2018). Osim toga postoji i nekoliko radova na temu urbanog opadanja u Srbiji (npr. (Đukić, et al., 2017; Čamprag, 2018). Imajući u vidu da su istraživanja na ovu temu u Srbiji tek u začetku, a različiti demografski i ekonomski problemi veoma izraženi u mnogim gradovima, javlja se potreba za daljim i detaljnijim proučavanjem gradova u opadanju u Srbiji.

1.2 PREDMET I PROBLEM NAUČNOG ISTRAŽIVANJA

Ovo istraživanje se bavi tokom, intenzitetom i strukturnim karakteristikama fenomena urbanog opadanja gradova kao globalne pojave, uz specifičnosti i modalitete manifestacija na nacionalnim i lokalnim nivoima. Generalno, urbano opadanje se javilo kao posledica egzogenih i endogenih ekonomskih, društvenih, političkih i institucionalnih promena kojima su društva bila izložena. Zbog toga je potrebno razumeti kontekst u kome evoluiraju gradovi u opadanju i utvrditi kako se odvija proces urbanog opadanja. Veoma je važno da se dođe do saznanja da li postoji uniformna putanja tog procesa i koje su to odrednice koje ga karakterišu.

Dosadašnja istraživanja o gradovima u opadanju su se uglavnom bavila većim gradovima. Kako mali gradovi imaju svoje specifičnosti razvoja u odnosu na veća urbana područja, neophodno je ispitati i specifičnosti njihovog opadanja. Zbog toga je fokus ovog istraživanja na gradovima koji u odnosu na svoje populacione i prostorne karakteristike pripadaju kategoriji malih gradova.

Kako bi se objasnio fenomen opadanja gradova, istraživanje se naslanja na ključne teorije o urbanim promenama koje posmatraju opadanje kao uobičajen razvoj duboko ukorenjen u prirodu urbanizacije, kapitalističkog društva i demografskih promena. Problematika se posmatra sa različitih stanovišta, pa se tako razmatraju konvencionalni pristupi o cikličnoj prirodi urbanih promena, kao i pristupi post-moderne geografije, pri čemu su gradovi u opadanju rezultat krize kapitalističke proizvodnje. Takođe se obuhvata i novija debata o urbanom opadanju, koja ovaj fenomen tumači kao jednu od socio-prostornih manifestacija procesa globalizacije. Fenomen opadanja gradova se posmatra i sa aspekta druge demografske tranzicije. Uzima se u obzir i

koncept periferalizacije, koji obuhvata multidimenzionalnost urbanog opadanja prema kome se urbano opadanje posmatra relativno u odnosu na urbani rast. Pri tom se koristi i teorija urbane elastičnosti, naročito pri razmatranju mogućnosti oporavka gradova u opadanju.

Urbano opadanje predstavlja veliki izazov za planiranje. Usled demografskog i ekonomskog rasta kao dominantnih trendova tokom industrijalizacije, urbani razvoj je povezan sa kontinualnim rastom, pa se i planiranje gradova zasniva na pretpostavkama njihovog rasta i širenja. Urbano opadanje je stoga sa planerskog gledišta tretirano kao marginalni i privremeni proces. Savremeno planiranje je tako potpuno bilo nepripremljeno za suočavanje sa problemima i izazovima urbanog opadanja. Tradicionalni instrumenti i mehanizmi planiranja nisu pogodni za korišćenje u kontekstu gradova u opadanju i javlja se potreba za novim konceptima i pristupima prilagođenim problemima koje ovaj fenomen nosi. Iz ovih razloga je posebna pažnja u istraživanju posvećena odnosu planiranja prema urbanom opadanju.

Akcent ovog istraživanja je na kontekstu i dinamici procesa urbanog opadanja, njegovom uticaju na fizičku i funkcionalnu strukturu gradova, kao i bolje razumevanje lokalnih razvojnih specifičnosti i izazova. Namera je da se ukaže na značaj konteksta u određivanju karakteristika ovog procesa pa je sistematizacija znanja dosadašnjih istraživanja fenomena gradova u opadanju osim na globalnom nivou fokusirana takođe na gradove zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE), a u cilju definisanja karakteristika i modela opadanja gradova. To omogućava da se izvrši analiza i razumevanje fenomena urbanog opadanja kao procesa urbanih promena malih gradova u Srbiji i identifikuju glavni faktori uključeni u proces urbanog opadanja, kao i njihova uzročno-posledična dejstva. Na osnovu svega toga definišu se mogući planski pristupi i mere kako bi se omogućio kvalitetniji razvoj malih gradova u Srbiji.

Kako u Srbiji ne postoji zvanična kategorizacija gradova po veličini, osnovna podela je izvršena prema ESPON-ovom kriterijumu za podelu lokalnih administrativnih jedinica nivoa 2 (LAU2). Njihova tipologija malih i srednjih gradova, definiše male gradove kao urbana naselja sa gustinom većom od 300 st/km² i brojem stanovnika od 5.000 do 25.000. Za definisanje urbanih naselja korišćen je statistički kriterijum koji podržava Prostorni plan Republike Srbije.

Problem koji istraživanje pokušava da reši je nedostatak metodološkog okvira za identifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji kao i nepostojanje adekvatnog planskog okvira za suočavanje sa izazovima urbanog opadanju i usmeravanje razvoja ovih gradova.

Raspoloživi statistički podaci i sprovedena naučna istraživanja ukazuju na činjenicu da su mali gradovi najbrojniji gradovi u Srbiji, a pri tom su najviše izloženi gubitku stanovništva. Pored analize teorijske zasnovanosti fenomena i analize razvojnog, institucionalnog i planerskog konteksta koji je uslovio njegovu pojavu u gradovima Srbije, posebno se istražuje promena i utvrđivanje obrazaca kroz studiju slučaja Regiona Južne i Istočne Srbije, definisanog na način na koji ga prepoznaje Zakon o regionalnom razvoju. Osnovni kriterijum za izbor ovog regiona, pored toga što je najnerazvijeniji region u Srbiji, je dominantno prisustvo malih gradova u mreži naselja sa izraženim procesom deindustrijalizacije i privredne stagnacije što problem čini još

složenijim, a odgovore na postavljena istraživačka pitanja još značajnijim i potrebnijim. Kako bi se proverile postavke modela i formulisale moguće planske intervencije nakon analize u Regionu Južne i Istočne Srbije izabrani su mali gradovi, predstavnici različitih grupa urbanog opadanja dobijenih klaster analizom: Aleksinac, Bela Palanka, Knjaževac i Majdanpek.

Ovo istraživanje daje odgovor na sledeća osnovna pitanja:

- Kako se manifestuje fenomen urbanog opadanja u Srbiji?
- Kako definisati prostorne i funkcionalne transformacije malih gradova u opadanju i mehanizme planiranja koji se mogu primeniti u našoj praksi?

1.3 CILJEVI I ZADACI ISTRAŽIVANJA

Osnovni cilj ovog istraživanja je da se kroz potpunije naučno objašnjenje fenomena urbanog opadanja definiše metodološki okvir za identifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji i utvrde mogući mehanizmi njihove regeneracije, koji bi bili praktično primenljivi u uslovima tranzicije. Težišni akcenat je na utvrđivanju obrazaca urbanih promena malih gradova u Regionu Južne i Istočne Srbije i njihove tipološke klasifikacije, na osnovu čega bi se formirale planske smernice njihovog daljeg razvoja.

U saglasnosti sa osnovnim ciljem istraživanje obuhvata:

- naučno argumentovanje i definisanje parametara procesa urbanog opadanja, kao polaznih podataka za identifikovanje problema uz izdvajanje specifičnosti problema opadanja malih gradova;
- identifikaciju specifičnosti urbanog opadanja u post-socijalističkom kontekstu i modela urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova;
- izdvajanje i sistematizaciju specifičnih karakteristika post-socijalističkog urbanog razvoja malih gradova u Srbiji;
- ispitavanje primenljivosti dobijenih saznanja o uočenim obrascima urbanih transformacija na prostornu strukturu izabranih malih gradova u Regionu Južne i Istočne Srbije, u svrhu njihove kvalitativne validacije;
- sistematizaciju planskih pristupa, strategija i mera za razvoj gradova u opadanju (opštih pristupa i posebnih pristupa za razvoj malih gradova);
- izdvajanje iskustva planiranja razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju u cilju ispitivanja primene u sistemu planiranja u Srbiji;
- korišćenje saznanja o pozitivnim iskustvima planiranja, kao i procesu urbane transformacije malih gradova u opadanju u Srbiji za definisanje planskih instrumenata i koncepcije upravljanja tim gradovima u funkciji njihovog unapređenja.

U odnosu na postavljene ciljeve definisani su sledeći zadaci istraživanja:

- istraživanje pojave urbanog opadanja i njegove manifestacije, aspekata, dimenzija i tipologija;

- analiziranje teorijskog okvira gradova u opadanju, kroz primenu odabranih teorija o urbanim promenama, kao osnove za sagledavanje problematike urbanog opadanja;
- analiziranje evolucije urbanog razvoja gradova u opadanju kroz period socijalizma i post-socijalizma, radi izdvajanja najčešćih obrazaca transformacija i identifikacije specifičnih faktora urbanog opadanja u post-socijalističkom kontekstu;
- kritička analiza teorijskih modela i utvrđenih obrazaca kroz sagledavanje urbanih promena u malim gradovima u opadanju u Srbiji na primeru Regiona Južne i Istočne Srbije (poređenje karakteristika i utvrđivanje sličnih i različitih faktora);
- istraživanje teorijskih pristupa i praktičnih iskustava planiranja i usmeravanja razvoja gradova u opadanju u opštem u post-socijalističkom kontekstu;
- analiza kriterijuma za klasifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji;
- analiza sistema planiranja u Srbiji u cilju identifikacije mogućnosti i ograničenja našeg sistema planiranja da odgovori na specifične problem razvoja malih gradova u opadanju.

1.4 POLAZNE HIPOTEZE

Na osnovu definisanog predmeta, problema, ciljeva i zadataka istraživanja postavljene su sledeće hipoteze:

- 1) Urbano opadanje je rezultat demografskih, ekonomskih i socio-prostornih promena kako na globalnom i nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, pa pored zajedničkih, ima i prepoznatljive regionalne i lokalne manifestacije.
- 2) Većina gradova u Srbiji, a posebno mali gradovi mogu da se prepoznaju kao gradovi u opadanju.
- 3) Obrasci promena u post-socijalističkim gradovima mogu se u određenoj meri primeniti na gradove u Srbiji.
- 4) Fenomen urbanog opadanja se negativno odražava na razvoj Srbije na regionalnom i lokalnom nivou, pa je potrebno iznaći mehanizme za regeneraciju gradova u opadanju.

1.5 PRIMENJENE NAUČNE METODE

Kompleksnost i multidisciplinarnost problema istraživanja urbanog opadanja uslovljava primenu veoma složenog naučnog aparata. Zbog toga je istraživanje sprovedeno kombinovanjem osnovnih i specifičnih metoda. To je omogućilo kako potpunost istraživanja problema, tako i kontinuiranu proveru naučne zasnovanosti postavljenih hipoteza.

Opšta naučna metoda koja je primenjena pri izradi doktorske disertacije je metoda analize i sinteze koja je omogućila da se analizom dosadašnjih teorijskih i empirijskih istraživanja dođe do ključnih saznanja za formiranje novih postavki i obrazaca primenjivih na istraživanu problematiku. U određenim fazama istraživanja, od ostalih naučnih metoda, u radu je korišćena statistička metoda, metoda klasifikacije, metoda kauzalne i komparativne analize, kao i metoda studije slučaja (case study).

U prvoj fazi istraživanja je izvršena kritička analiza sadržaja primarnih i sekundarnih teorijskih izvora, čime je formirana teorijska i informaciona osnova o predmetu i problemu istraživanja. Kompleksan fenomen gradova u opadanju je analizom raščlanjen kako bi se utvrdili njegovi osnovni činioci i njihov međusobni odnos. Pri tom je korišćeno više vrsta analiza u zavisnosti od predmeta istraživanja. Genetička analiza je korišćena kako bi se utvrdio nastanak i razvoj pojave gradova u opadanju u okviru različitih nacionalnih konteksta. Strukturalnom i funkcionalnom analizom je utvrđena struktura pojave gradova u opadanju i međusobni odnos pojedinih elemenata koji ovu pojavu određuju. Kritičkom analizom su definisani parametri procesa urbanog opadanja za identifikaciju problema na globalnom nivou i uz to identifikovani specifični problemi opadanja malih gradova. Na osnovu kritičke analize različitih planskih pristupa, koncepata i dokumenata izvršena je sinteza opštih smernica za planiranje gradova u opadanju, kao i specifičnih smernica koje se odnose na male gradove u opadanju.

Kritička analiza je primenjena dalje pri istraživanju urbanog opadanja u post-socijalističkom kontekstu i njegovog planiranja. Za utvrđivanje opštih zakonitosti i razlika u karakteristikama post-socijalističkog procesa urbanog opadanja u odnosu na generalne odrednice korišćena je komparativna analiza. Metodom kauzalne analize ispitivane su uzročno-posledične veze parametara procesa opadanja gradova u cilju definisanja obrazaca opadanja post-socijalističkih gradova. Određivanje zajedničkih faktora ili zakonitosti transformacije i planiranja malih postsocijalističkih gradova u opadanju vršeno je komparativna metodom, a metodom indukcije su takođe dobijeni obrasci urbanog opadanja i formirane planske smernice.

Naredna faza istraživanja je bila usmerena na specifični kontekst razvoja i opadanja gradova u Srbiji, pri čemu su analizom društvenih uslova razvoja gradova izdvojene specifičnosti opadanja malih gradova. Predloženi kriterijumi urbanog opadanja gradova provereni su na primeru malih gradova Regiona Južne i Istočne Srbije. Primenom statističke metode, kao opšte metode koja se bavi saznanjem kvantitativne određenosti masovnih pojava, analizirani su pojedinačni pokazatelji, odnosno različiti demografski i ekonomski podaci koji su bitni za razumevanje osobina, rasprostranjenosti, promena, kretanja i tendencija daljeg kretanja i razvoja urbanog opadanja malih gradova Regiona Južne i Istočne Srbije. Na osnovu toga je bilo moguće izvesti opšte zaključke, pravilnosti i zakonitosti urbanog opadanja u ovim gradovima. Analizom predloženih kriterijuma i indikatora utvrđeno je u kojoj meri oni definišu urbano opadanje ovih gradova. Ova analiza je poslužila kao osnova za primenu tipološke klasifikacije koja je izvršena uz pomoć metode multivarijacione analize odnosno klaster analize. Primenom klaster analize izvršeno je grupisanje malih gradova u opadanju prema sličnim obeležjima njihovog razvoja. Metodom komparativne analize izvršeno je zatim poređenje karakteristika opadanja malih gradova u Regionu Južne i Istočne Srbije sa uočenim karakteristikama opadanja malih post-socijalističkih gradova. Time je formirana osnova za kritičku analizu mogućnosti primene pozitivnih iskustva planiranja i teorijskih preporuka u sistemu planiranja u Srbiji. Ovaj deo istraživanja je obuhvatio analizu sadržaja planskih dokumenata i regulatornog okvira planiranja Srbije. Metoda studije slučaja je korišćena za ispitivanje primenljivosti metodološkog postupka analize i definisanih

smernica za unapređenje razvoja pojedinačnih gradova. Time je izvršeno kritičko istraživanje i opisivanje istraživog fenomena gradova u opadanju u lokalnom kontekstu.

Sintezom rezultata istraživanja formulisane su razvojne smernice i teorijski okvir za dalje institucionalne, organizacione i planske aktivnosti. Završni deo istraživanja podrazumeva kritičku analizu, organizaciju i procenu dobijenih rezultata u odnosu na postavljena istraživačka pitanja i hipoteze.

Radi boljeg sagledavanja metodologije istraživanja, tabelarno je dat zbirni prikaz istraživačkih pitanja, analiza i njihovih ciljeva, kao i njihovu povezanost sa postavljenim hipotezama (tabela 1).

Tabela 1 Pregled analiza rađenih u radu

02 Fenomen gradova u opadanju – globalni kontekst			
ISTRAŽIVAČKO PITANJE	ANALIZA	CILJ	H
Šta su gradovi u opadanju, kada su se pojavili i u kojoj meri su rasprostranjeni?	Analiza pojave, pojma i definisanja urbanog opadanja	Definisanje fenomena	Hipoteza 1
Koji su uzroci procesa urbanog opadanja?	Analiza teorija i koncepata: <ul style="list-style-type: none"> • Teorija o teritorijalnoj raspodeli rada • Teorija nejednakog prostornog razvoja • Koncept globalizacije • Druga demografska tranzicija • Suburbanizacija - koncepti: <i>boomers, edge cities, postmetropolis, egzopolis, postmoderni urbanizam</i> • Koncept periferalizacije 	Razumevanje fenomena Sistematizacija kriterijuma i faktora kao polaznih podatka za identifikovanje problema Postavljanje teorijskog okvira kao osnove za sagledavanje problematike urbanog opadanja u post-socijalističkom kontekstu i u Srbiji	Hipoteza 1
Kako se manifestuje urbano opadanje?	Analiza posledica urbanog opadanja	Razumevanje fenomena Sistematizacija obeležja i karakteristika urbanog opadanja	Hipoteza 1
Kako pristupiti istraživanju urbanog opadanja?	Analiza teorija i koncepata: <ul style="list-style-type: none"> • Teorija životnog ciklusa • Urbana elastičnost • Konceptualni modeli urbanog opadanja 	Formiranje teorijske osnove i smernica za konceptualizaciju urbanog opadanja u post-socijalističkim zemljama i Srbiji	Hipoteza 1
Kako identifikovati urbano opadanje?	Analiza indikatora, parametara i kriterijuma za identifikaciju gradova u opadanju Analiza formiranih tipologija urbanog opadanja	Definisanje smernica za formiranje modela za identifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji i njihovu klasifikaciju	Hipoteza 1
Koje su specifičnosti urbanog opadanja malih gradova?	Analiza karakterisika razvoja i opadanja malih gradova na osnovu utvrđenih karakteristika procesa urbanog opadanja	izdvajanje specifičnosti problema opadanja malih gradova	Hipoteza 1

03 Planiranje gradova u opadanju – globalni kontekst			
ISTRAŽIVAČKO PITANJE	ANALIZA	CILJ	H
Koje elemente planiranja treba uzeti u obzir pri razmatranju planiranja razvoja gradova u opadanju?	Analiza modela planiranja i ostalih elemenata planskog okvira u kontekstu urbanog opadanja	Definisanje problema i elemenata planskog okvira koje je potrebno razmatrati u kontekstu urbanog opadanja	Hipoteza 4
Kako planirati gradove u opadanju?	Analiza teorijskih i praktičnih pristupa planiranju gradova u opadanju (pristupi, koncepti pametnog opadanja i <i>right-sizing</i> , karakteristike planiranja, strategije i mere)	Utvrdjivanje opštih smernica za planiranje razvoja gradova u opadanju	Hipoteza 4
Kako planirati male gradove u opadanju?	Analiza teorijskih i praktičnih pristupa planiranju malih gradova u opadanju	Utvrdjivanje posebnih smernica za planiranje razvoja malih gradova u opadanju	Hipoteza 4
04 Fenomen i planiranje gradova u opadanju– post-socijalistički kontekst			
ISTRAŽIVAČKO PITANJE	ANALIZA	CILJ	H
Kako se manifestuje urbano opadanje u specifičnom kontekstu – post-socijalističkom?	Analiza razvoja post-socijalističkih gradova kroz period socijalizma i post-socijalizma Analiza karakteristika urbanog opadanja post-socijalističkih gradova - generalno i malih (uzroci i posledice, dinamika, prostorna distribucija, nacionalni kontekst) Analiza primera malih gradova u opadanju	Identifikacija specifičnosti urbanog opadanja malih gradova u post-socijalističkom kontekstu Razvoj modela urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova	Hipoteza 1, 3
Koji su planski odgovori na urbano opadanje u post-socijalističkom kontekstu?	Analiza karakteristika planiranja u post-socijalističkim zemljama Analiza pristupa planiranju gradova u opadanju - generalno, planiranje malih gradova u nacionalnom kontekstu Analiza pristupa planiranju u izabranim malim gradovima u opadanju	Sistematizacija iskustva i utvrđivanje smernica planiranja razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju Razvoj konceptualnog modela usmeravanja razvoja malih post-socialističkih gradova u opadanju	Hipoteza 4
05 Fenomen gradova u opadanju – kontekst Srbije			
ISTRAŽIVAČKO PITANJE	ANALIZA	CILJ	H
Da li se javlja urbano opadanje u Srbiji i koliko je rasprostranjeno?	Analiza razvoja gradova u periodu socijalizma i post-socijalizma – analiza konteksta	Utvrdjivanje rasprostranjenosti fenomena	Hipoteza 1,2,3, 4
Kako se manifestuje urbano opadanje u Srbiji?	Analiza demografskih i prostorno funkcionalnih promena	Utvrdjivanje uticaja urbanog opadanja na razvoj Srbije na regionalnom i lokalnom nivou	
Kako se urbano opadanje se odražava na razvoj Srbije na regionalnom i lokalnom nivou?	Analiza razvoja i uzroka i posledica opadanja malih gradova	identifikacija specifičnosti urbanog opadanja malih gradova u Srbiji	

Kako identifikovati male gradove u opadanju u Srbiji?	Analiza postavljenih teorijskih kriterijuma za identifikaciju u kontekstu gradova u Srbiji u cilju određivanja indikatora Analiza utvrđenih indikatora na primeru RJIS	Kreiranje metodološkog pristupa za identifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji Identifikacija malih gradova u opadanju u RJIS	Hipoteza 2,3,4
Kako izvršiti klasifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji?	Analiza kriterijuma za klasifikaciju Klaster analiza	Formiranje pristupa za tipološku klasifikaciju Tipološka klasifikacija malih gradova u opadanju u RJIS	Hipoteza 4
Da li su teorijska objašnjenja urbanog opadanja adekvatna za male gradove u Srbiji?	Analiza primenljivosti teorijskih objašnjenja urbanog opadanja na male gradove u Srbiji	Utvrdjivanje primenljivosti teorijskih objašnjenja urbanog opadanja na male gradove u Srbiji	Hipoteza 1
Da li se model opadanja post-socijalističkih malih gradova može primeniti na male gradove u Srbiji?	Komparativna analiza karakteristika opadanja post-socijalističkih malih gradova i malih gradova u Srbiji	Utvrdjivanje sličnosti i razlika opadanja malih post-socijalističkih i srpskih gradova Utvrdjivanje adekvatnosti primene modela opadanja post-socijalističkih gradova	Hipoteza 3
06 Planiranje gradova u opadanju u Srbiji			
ISTRAŽIVAČKO PITANJE	ANALIZA	CILJ	H
Koje su karakteristike planskog sistema u Srbiji?	analiza sistema planiranja u Srbiji	Utvrdjivanje stanja planiranja u Srbiji - postavljanje okvira za analizu mogućnosti unapređenja	Hipoteza 4
Kako se planiraju mali gradovi u Srbiji	Analiza pristupa planiranju malih gradova	Utvrdjivanje specifičnosti i problema planiranja malih gradova u Srbiji	Hipoteza 4
Da li je sistem planiranja u Srbiji pogodan za planiranje malih gradova u opadanju i koje elemente treba promeniti?	Analiza primenljivosti utvrđenih smernica za planiranje malih gradova u opadanju (opštih i post-soc.) u okviru sistema planiranja Srbije	Identifikacija mogućnosti i ograničenja našeg sistema planiranja da odgovori na probleme razvoja malih gradova u opadanju	Hipoteza 4
Kako se može definisati planski okvir za razvoj malih gradova u opadanju?	Analiza mogućnosti unapređenja sistema planiranja (elemenata planskog okvira) kako bi se usmerio razvoj malih gradova u opadanju	Definisanje smernica za unapređenje planskog okvira za razvoj malih gradova u opadanju	Hipoteza 4
Kako se može usmeriti razvoj definisanih klastera gradova u opadanju?	Analiza mogućnosti primene opštih preporuka za razvoj malih gradova u opadanju na razvoj klastera	Definisanje posebnih smernica za unapređenje razvoja klastera	Hipoteza 4
07 Analiza izabranih malih gradova u opadanju u RJIS-e			
ISTRAŽIVAČKO PITANJE	ANALIZA	CILJ	
Koji su uzroci i kako se manifestuje urbano opadanje u izabranim gradovima?	Analiza demografskog, ekonomskog i prostornog razvoja izabranih gradova	Utvrdjivanje karakteristika opadanja u specifičnom kontekstu i validacija modela identifikacija Identifikacija lokalnih specifičnosti	

Da li je planiranje u izabranim gradovima pripremljeno za urbano opadanje?	Analiza odnosa planiranja u izabranim gradovima prema urbanom opadanju	Utvrđivanje ključnih problema planiranja ovih gradova Potvrda analize sistema planiranja u Srbiji
Kako usmeriti razvoj ovih gradova?	Analiza mogućnosti primene opštih smernica unapređenja planiranja kao i posebnih, datih po klasterima Analiza primenljivosti modela razvoja post-socijalističkih malih gradova	Definisanje smernica za unapređenje razvoja gradova - potvrda primenljivosti smernica planiranja klastera Potvrda primenljivosti konceptulnog modela razvoja post-socijalističkih malih gradova

1.6 NAUČNA OPRAVDANOST ISTRAŽIVANJA, OČEKIVANI REZULTATI I PRIMENA REZULTATA

Naučna opravdanost istraživanja se zasniva na potrebi za potpunijem određenju fenomena gradova u opadanju i njegove manifestacije u Srbiji, čime bi se ukazalo na značaj ovog fenomena i doprinelo njegovom razumevanju u domaćim naučno-istraživačkim krugovima. Rezultati istraživanja imaju teorijski, metodološki i praktični značaj.

Značajan rezultat istraživanja predstavlja definisanje modela urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova čime se doprinosi teorijskoj misli o ovom fenomenu. Kako se pokazalo da je planiranje previše usmereno ka rastu, ovo istraživanje daje doprinos teoriji planiranja kroz definisanje koncepta razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju u cilju prevazilaženja razvojnih problema.

Ključni teorijski doprinos predloženog istraživanja ogleda se u definisanju metodološkog pristupa za identifikaciju malih gradova u Srbiji koji spadaju u gradove u opadanju i utvrđivanju obrazaca nastalih urbanih promena u njima. Namera je da se istraživanjem pojave, uzroka, posledica i karakteristika urbanog opadanja malih gradova da doprinos razumevanju savremenih urbanih transformacija u našoj zemlji, tim pre što ova tema u domaćoj literaturi nije dovoljno istražena. Time se stvara teorijsko-informaciona osnova o tipologiji, karakteristikama, aspektima i dimenzijama urbanog opadanja malih gradova u Srbiji, koja može da se proširi na druge post-socijalističke male gradove.

Ovo istraživanje daje i metodološki doprinos u oblasti urbanizma i prostornog planiranja kombinovanjem više aktuelnih metoda istraživanja iz oblasti urbanizma i urbane sociologije, kako bi se utvrdili univerzalni koncepti njihovih transformacija.

Praktična primena ovog istraživanja se ogleda u mogućnosti primene predloženih smernica za planiranje malih gradova u opadanju u Srbiji. Glavni rezultat istraživanja predstavlja definisanje planskog okvira u cilju efikasnijeg rešavanja problema urbanog opadanja u Srbiji.

1.7 STRUKTURA DOKTORSKE DISERTACIJE

Osnovnu strukturu doktorske disertacije čini osam celina: 1. Uvod, 2. Fenomen gradova u opadanju i teorijske postavke istraživanja, 3. Planiranje u kontekstu urbanog opadanja, 4. Urbano opadanje gradova u post-socijalističkom kontekstu, 5. Modeli opadanja malih gradova u Srbiji, 6. Planiranje malih gradova u opadanju u Srbiji, 7. Analiza izabranih gradova u Regionu Južne i Istočne Srbije, 8. Zaključna razmatranja.

U uvodnom poglavlju obrazložen je opšti kontekst i naučna opravdanost istraživanja, definisan je predmet i problem naučnog istraživanja, postavljeni ciljevi i hipoteze i navedeni očekivani rezultati. Predstavljen je metodološki postupak kojim je sprovedeno istraživanje i primenjene naučne metode. Takođe je obrazložen sadržaj i struktura istraživanja.

Drugo poglavlje uspostavlja teorijski okvir istraživanja. Najpre se razmatra pojam i definicija gradova u opadanju, rasprostranjenost, uzroci i posledice ove pojave kako bi se definisale osnovne karakteristike i aspekti urbanog opadanja. Pojava gradova u opadanju se analizira u okviru različitih nacionalnih konteksta kako bi se uočile razlike i specifični uticaji i manifestacije. Uzroci i razvoj procesa urbanog opadanja se razmatraju na osnovu različitih teorijskih gledišta iz oblasti ekonomije, urbane sociologije, demografije i multi-disciplinarnih koncepata. Kako je fokus istraživanja na malim gradovima u opadanju, posebno se razmatraju karakteristike urbanog opadanja malih gradova u cilju identifikacije specifičnih problema opadanja. Takođe se razmatraju postojeći konceptualni modeli urbanog opadanja, njegova dinamika, indikatori, kao i formirane tipologije kako bi se postavile osnove za konceptualizaciju modela post-socijalističkog urbanog opadanja i klasifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji.

Treće poglavlje postavlja teorijsku osnovu za planiranje gradova u opadanju. U okviru njega se razmatraju različiti planski pristupi urbanom opadanju razvijeni u teoriji i praksi. Nakon toga se analiziraju specifičnosti planiranja malih gradova. Na osnovu toga se izvode smernice za planiranje i usmeravanje razvoja gradova u opadanju u opštem kontekstu kao i u kontekstu malih gradova.

Četvrto poglavlje sužava kontekst urbanog opadanja na post-socijalističke zemlje. Gradovi u opadanju se prema utvrđenim kriterijumima razmatraju u ovom kontekstu radi izdvajanja specifičnosti i identifikacije obrazaca urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova. Pored toga, analiziraju se iskustva planiranja razvoja post-socijalističkih gradova u opadanju. U cilju boljeg razumevanja karakteristika procesa urbanog opadanja i identifikacije zajedničkih obeležja, kao i da bi se stekao uvid u uspešnost pojedinih planskih inicijativa i mera, analiziraju se pojedinačni primeri malih post-socijalističkih gradova u opadanju. Na osnovu svega toga se razvija konceptualni model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova i izvode preporuke za planiranje malih post-socijalističkih gradova u opadanju.

U petom poglavlju se analizira urbano opadanje malih gradova u Srbiji. Nakon analize generalnih uslova i karakteristika razvoja gradova u Srbiji i pojave i manifestacije gradova u opadanju,

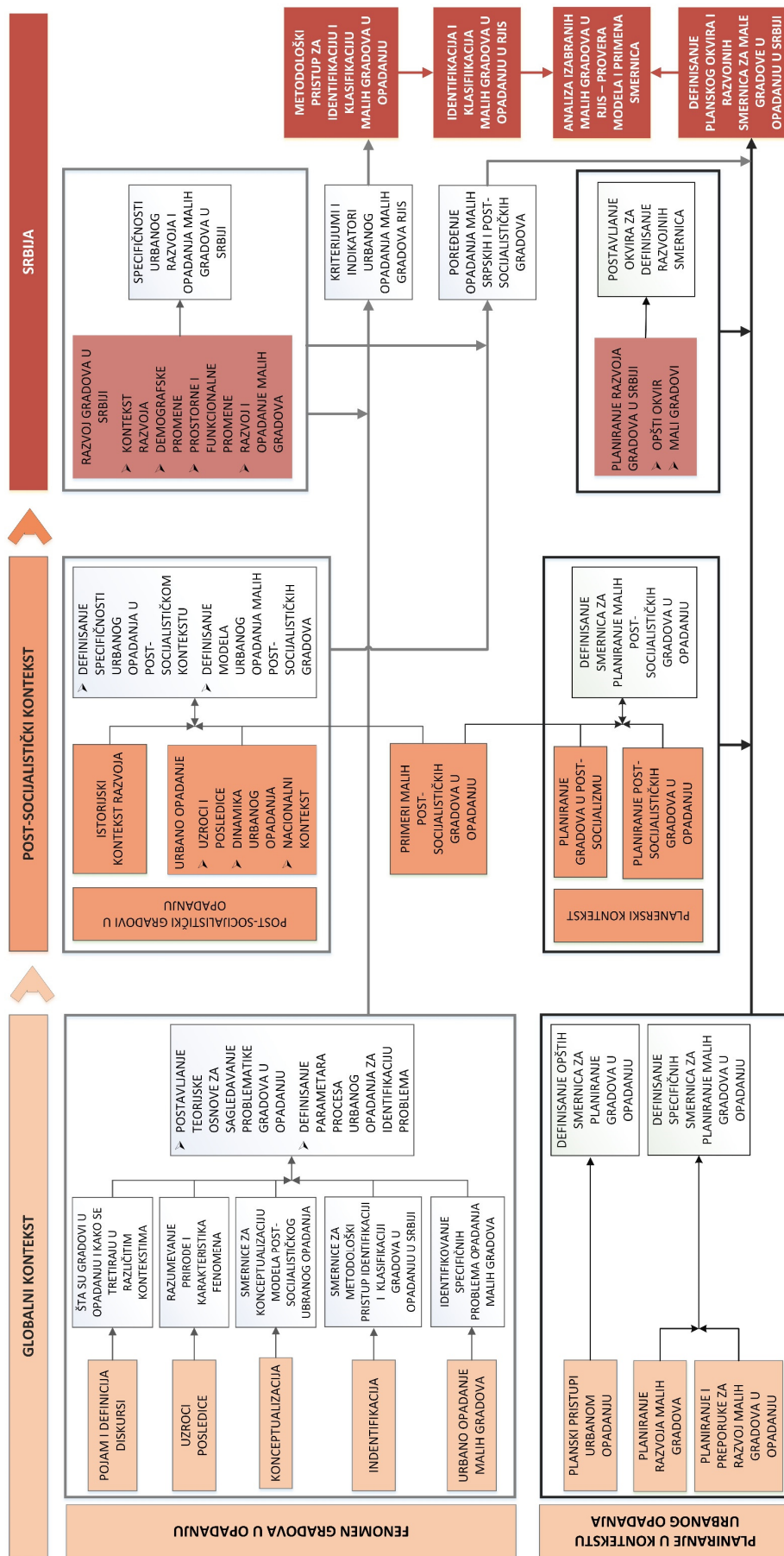
poligon istraživanja se usmerava na Region Južne i Istočne Srbije. Na primeru ovog regiona detaljno se ispituju faktori urbanog opadanja malih gradova kako bi se utvrdili kriterijumi za identifikaciju ovog fenomena. Nakon toga je izvršena tipološka klasifikacija radi izdvajanja homogenih grupa malih gradova u opadanju čiji bi budući razvoj mogao da se usmerava zajedničkim grupama mera. Glavni cilj celokupne analize u ovom poglavlju je da se utvrde sličnosti i razlike malih gradova u opadanju u Srbiji i post-socijalističkim zemljama. Time se utvrđuje osnova za kritičku analizu mogućnosti primene utvrđenih smernica planiranja koja je izvršena u narednom poglavlju.

Šesto poglavlje se bavi analizom dosadašnjeg načina planiranja gradova u Srbiji i postojećeg planskog sistema. Ispituju se mogućnosti i ograničenja planskog okvira u Srbiji da odgovori na specifične probleme razvoja malih gradova u opadanju. Na osnovu prethodno definisanih smernica za planiranje malih gradova u opadanju na kraju poglavlja se daju preporuke za unapređenje planskog okvira u Srbiji u cilju kvalitetnijeg razvoja malih gradova. Osim opštih preporuka, izdvajaju se i posebne preporuke za usmeravanje pojedinih grupa malih gradova u opadanju.

U sedmom poglavlju se dobijena saznanja o procesu urbanog opadanja potvrđuju na primerima četiri mala grada kao predstavnicima svakog klastera i vrši se provera mogućnosti primene definisanih smernica za unapređenje razvoja klastera. Analiza svakog grada je obuhvatila karakteristike njegovog razvoja u periodu socijalizma i post-socijalizma, statističku analizu pokazatelja urbanog opadanja i kritičku analizu planskih dokumenata kako bi se ispitaio odnos planiranja prema procesu opadanja u ovim gradovima. Na kraju je za svaki grad ispitana primenljivost koncipiranog modela razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju.

U osmom poglavlju su data zaključna razmatranja kojima se sumiraju ostvareni rezultati istraživanja. Zaključci se izvode u odnosu na postavljene hipoteze, pitanja i ciljeve istraživanja. Daje se pregled ostvarenih doprinosa, ukazuje se na mogućnost šire primene dobijenih rezultata i daju smernice za dalja istraživanja.

Integralna šema istraživanja prikazana je na slici 1.



Slika 1 Integralna šema istraživanja

2 FENOMEN GRADOVA U OPADANJU

2.1 POJAVA GRADOVA U OPADANJU

Iako sa globalne perspektive populacija raste širom sveta, razvoj gradova nije ravnomerno raspoređen. Dok se jedni razvijaju i neprestano rastu u drugima je evidentno opadanje. Pri tom se uopšte ne može uzeti kao činjenica da su gradovi u opadanju nov fenomen. Oni su se javljali od najranijeg doba ljudske naseljenosti (Oswalt & Rieniets, 2006; Beauregard, 2003).

Tokom istorije gradovi su gubili populaciju usled ratova, prirodnih nepogoda ili epidemija, kao i zbog ekonomskih, političkih i socijalnih promena. Faze opadanja i rasta su bile ravnomerno zastupljene u razvoju gradova sve do početka industrijalizacije u Evropi u 19. veku. Tokom perioda industrijalizacije demografski rast je bio dominantni razvojni trend gradova. Kontinualni rast je bio prisutan u mnogim aspektima društva pa je opadanje gradova palo u zaborav. Međutim, iako je industrijalizacija prouzrokovala demografski rast, ona je takođe doprinela i procesu opadanja (Rieniets, 2009). Gradovi su tokom industrijskog doba doživljavali ekonomske krize koje su prouzrokovale talase emigracija; mehanizacija i vojna industrija su dovele do ratnih razaranja; razvoj automobilske industrije je podstakao selidbu srednje klase u predgrađa.

Gradovi u opadanju se javljaju još od početka 20. veka, međutim samo u pojedinim područjima i određenim istorijskim periodima. Značajno opadanje modernih industrijskih gradova započelo je prvi put u kontekstu velike ekonomske krize u prvoj polovini 20. veka (Rieniets, 2006). Gradovi u Rusiji su nakon Oktobarske revolucije 1917. godine značajno izgubili stanovnike tokom samo nekoliko godina (Petrograd, Moskva). Velika depresija 30-tih godina prošlog veka takođe je prouzrokovala migracije stanovništva u mnogim zemljama. U Engleskoj, Francuskoj, Nemačkoj i SAD-u stanovnici su napuštali gradove i selili se u ruralna ili neformalna naselja. Ipak, posledice ovih dešavanja nisu bile tako dramatične. Najveće posledice gubitka stanovništva su se osetile nakon Drugog svetskog rata. Gradovi kao što su Rotterdam, Varšava, Staljingrad, Drezden, Berlin, Hirošima i Tokio su samo nekoliko od hiljade gradova i sela koji su uništeni u ratu.

Od sredine 20. veka gradovi u opadanju postaju široko rasprostranjen i dugoročan fenomen (Haase, et al., 2014). Nakon 1950. godine više od 350 velikih gradova širom sveta je barem privremeno izgubilo značajan broj stanovnika (Oswalt & Rieniets, 2006). Opadanje gradova je prvo krenulo u SAD-u i razvijenim zemljama Zapadne Evrope (Kabisch, et al., 2006; Friedrichs, 1993). Posle Drugog svetskog rata, u gradovima SAD-a se javlja proces suburbanizacije i decentralizacije, pri čemu se prazne centralna područja velikih gradova (Rieniets, 2006). Proces suburbanizacije zahvata kasnije i gradove u ostalim Zapadnim industrijskim zemljama, kao i u

Japanu, mada u manjim razmerama. Od 70-tih godina prošlog veka, kriza fordističkog modela razvoja dovodi do propadanja gradova u starim industrijskim oblastima kao što su Severna Engleska, Rust Belt u SAD-u i region Rur u Nemačkoj. Demografsko opadanje je izjednačeno sa ekonomskim opadanjem, a gradovi u opadanju su bili fenomen bogatih i razvijenih industrijalizovanih zemalja.

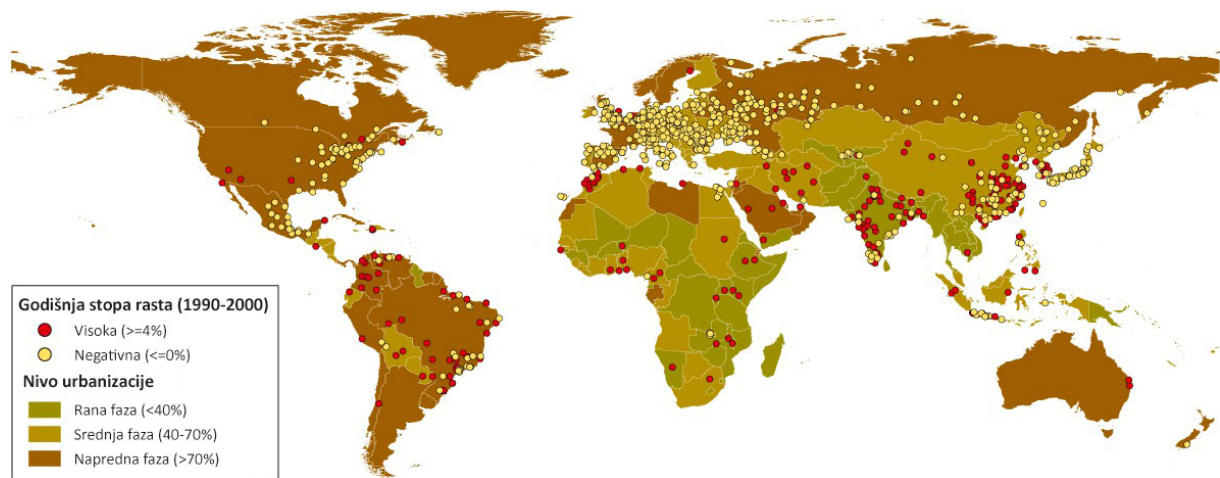
Riniets (2009) uočava povezanost obrasca opadanja gradova sa rastom gradova tokom industrijalizacije. Porast i prostorna distribucija gradova u opadanju u 20. veku pratila je isti geografski obrazac rasta industrijskih gradova. Industrijska revolucija je započela u Engleskoj i označila početak modernog urbanog rasta, a u istoj zemlji je započelo i moderno opadanje gradova. Fenomen gradova u opadanju se zatim raširio na druge zemlje - Nemačku, Severnu Ameriku, Italiju i kasnije Francusku, Holandiju i Japan.

Novi talas opadanja gradova započinje 90-tih godina 20. veka u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Raspad Sovjetskog Saveza i prelazak sa socijalističkog na post-socijalističko društvo i ekonomiju uticali su na dramatični razvoj gradova ovih zemalja i doveli do novih obrazaca urbanog opadanja (Großmann, et al., 2008; Bontje, 2004). Gradovi u opadanju su bili prisutni u njima i 60-tih i 70-tih godina u manjem broju, da bi od kraja 20. veka čak tri četvrtine gradova je izgubilo populaciju (Mykhnenko & Turok, 2008).

UN-HABITAT izveštaj o svetskim gradovima iz 2008. godine ukazuje na to da je negativni urbani rast uglavnom povezan sa gradovima u Severnoj Americi i Evropi, gde se broj gradova koji opadaju brže povećava u odnosu na gradove koji rastu poslednjih 50 godina (UN-HABITAT, 2008). Između 1990. i 2000. godine od 1408 analiziranih gradova razvijenih zemalja 10,2% je iskusilo smanjenje populacije (slika 2). Slučajevi gubitka populacije su zabeleženi i u zemljama u razvoju uprkos velikim stopama rasta, ali usled drugih uzroka kao što su prirodne katastrofe, ratovi i nasilni konflikti. U Evropi je oko 40% gradova sa preko 200.000 stanovnika pretrpelo gubitak populacije između 1960. i 2005. godine (Turok & Mykhnenko, 2007). Prema istraživanju Urban Audit-a (2007) od 258 velikih i srednjih gradova zemalja EU, jedna trećina je izgubila populaciju 1996–2001. godine. Istraživanje sprovedeno u sklopu projekta *Cities Regrowing Smaller* (CIRES) pokazuje da se gradovi u opadanju mogu naći u 33 od 37 zemalja Evrope, a više od polovine evropskih gradova (3563 od 7035) je izgubilo stanovništvo barem u nekom periodu od 1990. do 2010. godine (Wiechmann, 2013). U SAD-u, 180 od 280 metropolitenskih područja raste sporo ili opada a situacija je pogoršana nakon ekonomske krize 2008. godine (Cunningham-Sabot, et al., 2013).

Predviđa se da će do kraja 21. veka svetska populacija dostići vrhunac čime će se okončati proces urbanizacije. Tada će proces rasta i opadanja početi da se uravnotežava, a opadanje će se smatrati uobičajenim procesom kao i pre industrijalizacije (Oswalt & Rieniets, 2006). Prema projekcijama Ujedinjenih Nacija, ukupna svetska populacija, koja je 2017. godine iznosila skoro 7,6 biliona nastaviće da raste, ali sporije, pri čemu bi trebalo da 2050. dostigne 9,8 biliona a do 2100. godine 11,2 biliona (United Nations, 2017). Više od polovine predviđenog rasta do 2050. godine se

očekuje u Africi, zatim u Aziji, dok je Evropa jedino područje u kom se očekuje smanjenje populacije. Srbija je jedna od nekoliko zemalja u kojim se očekuje pad populacije veći od 15%.



Slika 2 Gradovi sa izraženim ili negativnim rastom u periodu 1990-2000. godine (UN-HABITAT, 2008)

Iako su gradovi u opadanju oduvek bili deo ljudske civilizacije, u postindustrijskom periodu glavni uzroci opadanja su se promenili, postali kompleksniji, a fenomen je poprimio globalne razmere (Pallagst, Mulligan, et al., 2017). Uzimajući u obzir predviđeno usporavanje procesa urbanizacije i rasta gradskog stanovništva (Oswalt & Rieniets, 2006) može se očekivati porast gradova u opadanju. Iz ovih razloga gradove u opadanju kako navode Großmann, et al. (2013) treba posmatrati kao uobičajenu putanju razvoja.

2.2 POJAM I DEFINICIJA GRADOVA U OPADANJU

2.2.1 Definisane pojma

Gradovi u opadanju su bili predmet različitih istraživanja od sredine 20. veka, ali pod različitim terminima i uglavnom u okviru odvojenih nacionalnih naučnih debata (Haase, et al., 2014; Großmann, et al., 2013; Haase, Bernt, et al., 2016). Termini koji su korišćeni u diskursu o gradovima u opadanju označavaju različite pristupe problemu u zavisnosti od političkog i socijalnog konteksta. U istraživanju postindustrijskih gradova u Zapadnoj Evropi i SAD-u korišćeni su termini sa izraženom negativnom konotacijom kao što su *urban decline* (urbani pad), *urban decay* (urbano propadanje) i *urban blight* (urbano uništenje) (Haase, et al., 2017). Ovi pristupi se često fokusiraju na ekonomsku dimenziju opadanja i degradaciju urbanih područja. Termin *urban blight* je korišćen u američkom kontekstu uglavnom za područja koja su pogođena „begom belih ljudi“ i fizičkim propadanjem (Rink, et al., 2009). Najteže je napraviti razliku između termina *shrinking cities* i *urban decline*. Terminom *urban decline* je označena urbana kriza u vidu ekonomskog, fizičkog i društvenog opadanja koja je zahvatila velike gradove SAD-a i Velike Britanije nakon Drugog svetskog rata. S obzirom na to da su usled toga pokretani projekti urbane regeneracije i obnove, nakon čega je usledio pozitivan razvoj pojedinih gradova, kao glavna razlika između ovih pojmova se navodi da je *urban decline* jedna faza u urbanom razvoju nakon koje je rast opet moguć dok *shrinking cities* označavaju ozbiljnu krizu koja ne može da se

preokrene (Ciešla, 2012). U zemljama CIE-e demografsko opadanje je opisivano kao *stagnation* (stagnacija), *emptying* (pražnjenje), *depopulation* (depopulacija) i slično. U Nemačkoj Häussermann i Siebel kasnih 80-tih uvode u sociologiju grada pojam *schrumpfende Städte* (eng. *shrinking cities*) (Häussermann & Siebel, 1988). Oni istražuju novi oblik regionalne nejednakosti, kao posledicu strukturnih promena procesa deindustrijalizacije, a koji je razbio prethodno jedinstven model rasta gradova. Međutim, ovaj termin je slabo bio u upotrebi do kraja 20. veka. Tek sa masovnim gubicima stanovništva prouzrokovanim post-socijalističkom transformacijom 90-tih godina prošlog veka debata o gradovima u opadanju dobija medijsku pažnju i porast istraživanja ovog fenomena. Od 2005. godine *shrinking cities* su označeni kao nova tema u prostornom planiranju (Pallagst, Mulligan, et al., 2017).

Pojam i naučni koncept gradova u opadanju je detaljnije objašnjen u okviru međunarodnih projekata i inicijativa počev od *Shrinking Cities Project*, 2004–08, kada je konstruisan termin *shrinking cities* kao direktan prevod nemačkog *schrumpfende Städte*. Takođe je 2004. godine formirana međunarodna mreža istraživača *Shrinking Cities International Research Network* (SCIRN), a usledili su i međunarodni projekti *Shrink Smart* finansiran od strane EU (2009-12) i EU COST Action *Cities Regrowing Smaller* (CIRES), 2009–13.

Termin *shrinking cities*, koji u doslovnom prevodu označava „gradove koji se skupljaju“ predstavlja metaforu jer u mnogim slučajevima gradovi koji se „skupljaju“ ne gube svoju površinu. Ovaj termin je široko prihvaćen u internacionalnim akademskim krugovima, međutim javlja se problem sa njegovim prihvatanjem u mnogim političkim i javnim krugovima. Ovaj problem je naročito izražen u američkom diskursu zasnovanom na ideologiji rasta gde su traženi alternativni termini za diskusiju o fenomenu¹, mada je alternativna terminologija tražena i u Nemačkoj². Takođe, i pored razlike između pojmova *shrinking cities* i *urban decline*, često se oba termina termina upotrebljavaju u istom kontekstu (Ciešla, 2012) jer obuhvataju proces urbane transformacije koji obuhvata demografske i ekonomske promene, kao i socijalne i prostorne (Hoekveld, 2014). Termin *shrinkage* se takođe koristi sa različitim značenjima i može predstavljati sveobuhvatni koncept koji uokvirava prethodne diskurse o *urban decline*, *decay*, *disurbanization*, *blight*, i slično (Audirac, 2018) ili označiti uži kontekst gubitka stanovnika i njegovih posledica. Dodatno, treba razdvojiti i termine *urban shrinkage* (urbano opadanje) i *shrinking cities* (gradovi u opadanju). Oni se koriste u istom kontekstu ali se pod urbanim opadanjem podrazumeva proces gubitka populacije i problemi koji se pri tom stvaraju, dok gradovi u opadanju označavaju mesto na kome se odvija urbano opadanje (Haase, et al., 2017).

U srpskim naučnim krugovima nije usvojen zvanični termin koji bi odgovarao fenomenu *shrinking city*. U doslovnom prevodu na srpski jezik ovaj termin označava „grad koji se skuplja“. Međutim,

¹ *legacy cities* (nasleđeni gradovi) – označavaju grupu starih industrijskih američkih gradova koji nisu uspeli da se prilagode globalnoj ekonomiji, kao što su Detroit, Flint, Mičigen (The American Assembly, 2011), kao i *cities in transition* (gradovi u tranziciji) – gradovi suočeni sa problemima usled kratkoročnih ili dugoročnih ekonomskih, demografskih ili fizičkih promena (Schilling & Mallach, 2012).

² *cities in structural transformation* (gradovi u strukturnoj transformaciji); *Stadtumbau-cities* (gradovi u rekonstrukciji) (Mallach, et al., 2017).

on ne opisuje suštinu fenomena i nije adekvatan za upotrebu. Kako termin *shrinking cities* podrazumeva gradove u kojima je izražen proces demografskog, prostornog i funkcionanog opadanja, u radu se koristi skraćeno *urbano opadanje* za pojam *urban shrinkage* odnosno *grad u opadanju* za pojam *shrinking city*.

Raznolikost terminologije i koncepata odrazila se i na definisanje gradova u opadanju. Još uvek ne postoji njihova zvanična definicija i mogu se naći različite definicije u istraživanjima. Gubitak stanovništva se navodi kao glavni indikator urbanog opadanja, mada „urbano opadanje uključuje mnogo više od gubitka stanovništva, ono obuhvata kompleksne međusobne odnose faktora“ (Bontje & Musterd, 2012). U cilju preciznijeg određivanja ovog fenomena Stryjakiewicz (2013) ističe tri glavna pitanja za razmatranje:

- 1) Da li urbano opadanje obuhvata isključivo depopulaciju grada, ili moraju biti pristupni i drugi indikatori (npr. ekonomska kriza, degradacija stambenog fonda, nagomilavanje socijalnih problema)?
- 2) Da li se grad u opadanju posmatra u svojim administrativnim granicama ili zajedno sa predgrađima - odnosno da li grad u opadanju može da se definiše tako ukoliko se javlja pad populacije unutar administrativnih granica, dok predgrađa rastu?
- 3) Koliko dug period opadanja populacije mora biti da bi grad mogao da se definiše kao grad u opadanju?

Većina autora se slaže da populacioni pad nije jedini pokazatelj procesa urbanog opadanja i fokusira se na *kompleksnost procesa* i *multidimenzionalne faktore* i efekte pri njegovom definisanju. Oswalt i Rieniets (2006) ističu da „termin *shrinking city* opisuje simptom - gubitak stanovništva, a iza tog simptoma širok opseg procesa i uzroka može biti skriven“. Großmann, et al. (2013) navode da su ekonomski pad, demografska stagnacija, propadanje ili napuštanje tipični problemi koji vode do specifične putanje gradova koja nije marginalna putanja razvoja niti kratkoročno skretanje sa „uobičajene“ putanje rasta. Haase, et al. (2016) smatraju da međusobni odnosi „promenljivih pokretača na različitim prostornim nivoima (od regionalnog do globalnog) vode do pada populacije na lokalnom nivou. Ovi pokretači mogu da se odnose na ekonomski pad, demografske promene i promene u sistemu naselja u vidu suburbanizacije i rasplinjavanja, kao i prirodne katastrofe i radikalne promene političkog i administrativnog sistema“. Po mišljenju autora Fol i Cunnungham-Sabot (2010) demografska, ekonomska, socijalna i urbana dimenzija opadanja je neodvojiva iako značaj i veze između ovih komponenata može da varira u zavisnosti od konteksta. Rieniets (2006) razdvaja *kvantitativni* i *kvalitativni* aspekt promena koje vode do urbanog opadanja. Tako, prema kvantitativnom aspektu odlike gradova u opadanju su smanjenje populacije kome često prethodi ekonomski pad. Sa kvalitativne strane opadanje gradova obuhvata socijalne i ekonomske promene, zajedno sa promenama načina života i kulturnih vrednosti. U okviru projekta *Shrink Smart* urbano opadanje se posmatra kao kvalitativni proces i konceptualizovano je kao rezultat specifičnog međudejstva različitih makro-procesa na lokalnom području, koji vode do smanjenja broja stanovnika kao glavnog indikatora urbanog opadanja.

Martinez-Fernandez, et al. (2012) dodaju i *prostornu* odrednicu pa definišu grad u opadanju kao „urbano područje - grad, deo grada, celokupno metropolitansko područje ili urbano naselje - koje je doživelo gubitak stanovništva, ekonomsku krizu, pad zaposlenosti i socijalne probleme sa simptomima strukturne krize“.

Pojedini autori su u definiciji dali preciznije prostorno-vremenske odrednice pa su prema Schilling-u i Logan-u (2008) gradovi u opadanju „poseban podskup starih industrijskih gradova sa značajnim i trajnim gubitkom stanovništva (više od 25% tokom poslednjih 40 godina) i povećanim brojem upražnjenih i napuštenih lokacija, uključujući oštećene stambene, komercijalne i industrijske zgrade“. Za analizu urbanog opadanja u SAD-u, Mallach (2017) definiše gradove u opadanju kao gradove koji su dostigli barem 50.000 stanovnika ili više i čiji je broj stanovnika 2010. godine bio najmanje 20% manji od vrhunca. Ove definicije su prilagođene kontekstu istraživanja i nisu imale širu primenu.

Međunarodna interdisciplinarna grupa *Shrinking Cities International Research Network* (SCIRN) je postigla konsenzus oko definicije, težeći da osim faktora konkretnije definiše prostorno-vremenske odrednice kako bi se mapirali gradovi u opadanju. Prema SCIRN-u grad u opadanju je „gusto naseljeno urbano područje sa minimum 10.000 stanovnika koje je suočeno sa gubitkom stanovništva u većim delovima više od dve godine i prolazi kroz ekonomske transformacije sa simptomima strukturne krize“ (Hollander, et al., 2009). Olsen (2013) kritikuje vremenski period u ovoj definiciji i tvrdi da su dve godine suviše kratak period prema kome može previše urbanih područja da se svrsta u gradove u opadanju na osnovu manjih kratkoročnih oscilacija. U okviru CIRES projekta ova definicija je konkretizovana pa je usvojeno da je grad u opadanju „gusto naseljeno urbano područje sa minimum 5000 stanovnika, koje je suočeno sa gubitkom stanovnika (više od 0,15% godišnje) u periodu od najmanje 5 godina i/ili prolazi kroz dugoročne ili epizodne ekonomske, socijalne ili kulturne transformacije koje uzrokuju simptome strukturne krize“ (Wiechmann, 2013; Wiechmann & Wolff, 2013).

Kako poslednja definicija daje najpreciznije objašnjenje na osnovu koga bi mogli da se identifikuju gradovi u opadanju, ona se prihvata u radu uz određena prilagođavanja koja su bila neophodna zbog specifičnosti procesa u razmatranim gradovima u Srbiji. To znači da bi se neki grad definisao kao grad u opadanju trebalo bi proveriti sledeće kriterijume:

- 1) šta se podrazumeva pod gusto naseljenim područjem;
- 2) prag smanjenja broja stanovnika;
- 3) vremenski period opadanja;
- 4) kvalitativne promene (ekonomske, socijalne, kulturne) uz njihovo bliže određenje.

2.2.2 Nacionalni diskursi o gradovima u opadanju

Na razvoj internacionalnog diskursa o gradovima u opadanju uticali su svakako već pomenuti međunarodni projekti (Shrinking Cities Project, SCIRN, Shrink Smart, CIRES) koji su podstakli teorijsku raspravu o gradovima u opadanju i predstavili nacionalne diskurse široj akademskoj

publici. Međutim, internacionalna debata o gradovima u opadanju je proces koji je i dalje u toku, a Haase, et al. (2017) ističu da nisu sve zemlje podjednako zastupljene u njoj. Iskustva iz SAD-a i Nemačke su najzastupljenija u internacionalnoj literaturi, što nije iznenađujuće s obzirom na to da je debata o gradovima u opadanju pokrenuta upravo u Nemačkoj (Großmann, et al., 2008).

Različite zemlje su razvijale posebne debate o gradovima u opadanju, prilagođene nacionalnom kontekstu i angažovanim akterima. Pored toga, diskurs nije svuda uokviren kao pitanje politika i akcija. Prema dosadašnjem iskustvu zemalja u kojima se pavela debata o urbanom opadanju, za stvaranje eksplicitnog diskursa o gradovima u opadanju bilo je neophodno da se javi specifičan pokretač (Mallach, et al., 2017). U SAD-u je pokretač bilo oživljavanje urbanih područja koje je počelo krajem prošlog veka pri čemu se prepoznala razlika gradova u opadanju i prethodnog diskursa o dugoročnoj urbanoj krizi. U Nemačkoj je političku i naučnu diskusiju pokrenuo ogroman broj praznih stambenih objekata koji se javio u gradovima Istočne Nemačke krajem 90-tih godina prošlog veka praćen iznenadnim padom cena stanovanja (Großmann, et al., 2008). Iako je diskurs o urbanom opadanju započeo prvo u Zapadnoj Nemačkoj 80-tih godina prošlog veka, tek su promene nakon ujedinjenja dovele do multidimenzionalnog diskursa koji se nastavio i kasnije (Nelle, et al., 2017). Izveštaj državne komisije inicirao je javni diskurs 2000. godine, sa predlogom za rušenje stanova finansiranim od strane države kako bi se redukovalo neiskorišćeno stanovanje. Debata koja se pavela uglavnom je bila fokusirana na posledice opadanja i uključila je različite interesne grupe. Do 2008. godine debata o urbanom opadanju u Nemačkoj se vodila oko programa *Stadtumbau Ost* (Mallach, et al., 2017). Od 2008. godine akademska debata se više fokusirala na mere unapređenja i učesće gradova u projektu IBA – International Building Exhibitions³ (Međunarodna izložba zgrada) u Saksoniji-Anhalt (Nelle, et al., 2017).

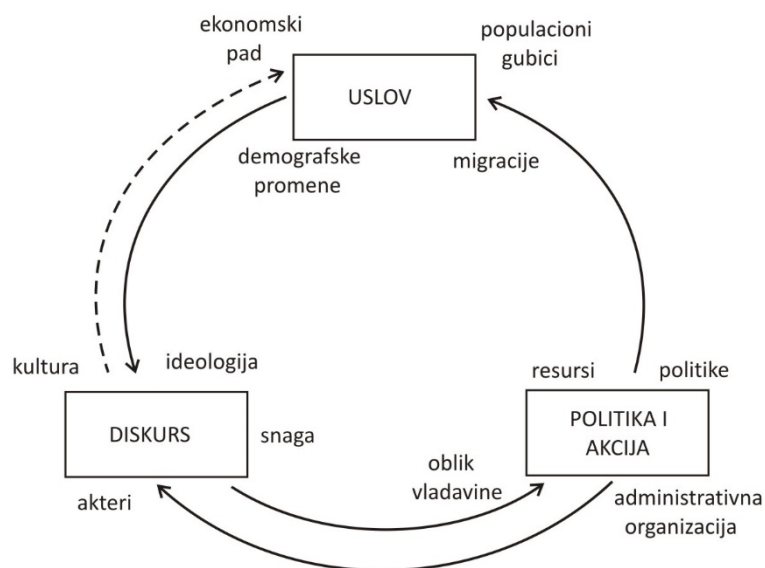
U Zapadnoj Nemačkoj je bio manje prisutan akademski diskurs, a pojedini doprinosi su ostvareni pod pojmom „periferalizacije“ u okviru istraživanja kako su pojedine regije i gradovi zapostavljeni i postali veoma zavisni od državnih finansija i programa (Nelle, et al., 2017).

U SAD-u je do 60-tih godina prošlog veka na nacionalnom nivou vođena debata o „urbanoj krizi“. Nakon 60-tih godina gubici stanovništva su se ubrzali, međutim, usled problema kao što su rasni sukobi, kriminal, napuštanje stanovanja i deindustrijalizacija, urbano opadanje kao takvo nije percipirano kao centralna kriza niti kao stvar koja zahteva političku intervenciju (Mallach, 2017). Značajniji akademski diskurs se javio početkom novog milenijuma, mada je on više predstavljao marginalni dodatak širem diskursu koji se pojavio tokom tog perioda (Mallach, et al., 2017). Gradovi u opadanju su u SAD-u više predstavljali regionalni fenomen, pa Federalna vlada nikad nije igrala veću ulogu u tome. Veliki doprinos diskursu je bio plan Jangstaun 2010, koji je predstavljao prvi lokalni pokušaj da se urbano opadanje integriše u planski dokument. Pozitivne reakcije na ovaj plan su inspirisale slične akcije u Klivlendu i Flintu, ali nije formiran širi

³ *IBA Emscher Park* je bila prvi politički odgovor eksplicitno usmeren na urbano i regionalno opadanje industrijskog Rur regiona 1989. godine. Ona je imala ulogu u valorizaciji industrijskog nasleđa i integrisanju ponovnog korišćenja industrijskih objekata u regionalni proces restrukturiranja (Nelle, et al., 2017). Zahvaljujući njenom uspehu pokrenuta je nakon toga *IBA Stadtumbau* sa fokusom na ponovnoj izgradnji gradova u opadanju.

nacionalni okvir politika kao u Nemačkoj. Nakon finansijske krize započeo je novi talas političkog i medijskog interesovanja za gradove u opadanju (Martinez-Fernandez, et al., 2012), mada termin *shrinking cities* nije zvanično prihvaćen i još uvek se traže blaže verzije pojmova za ovaj fenomen.

U literaturi ne postoji dovoljno podataka o razvoju diskursa o gradovima u drugim zemljama⁴. Jedan od razloga za to je neusaglašenost oko terminologije, a u pojedinim zemljama je urbano opadanje i dalje tabu tema koja se izbegava. To se naročito odnosi na post-socijalističke zemlje u kojima je tek poslednjih godina počelo da se diskutuje o ovom fenomenu. U Francuskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu urbano opadanje nije identifikovano kao pitanje nacionalne politike usled ukupnog rasta stanovništva na nacionalnom nivou (Martinez-Fernandez, et al., 2016). Haase, et al. (2017) ističu da ne može da postoji jedinstven diskurs o urbanom opadanju već on zavisi od konteksta, političkih, kulturnih i socijalnih uslova u zemlji. Upravo iz tog razloga je neophodno da svaka zemlja razvije svoj diskurs o gradovima u opadanju kako bi se istakli faktori koji treba da se tretiraju kao problem ili mogućnost i da bi se oblikovale politike. Ovi autori smatraju da postoji cirkularna veza između uslova opadanja koji se interpretiraju u okviru diskursa koji dalje utiče na politike i akcije a one mogu uticati na buduće uslove (slika 3).



Slika 3 Model međusobnih veza između uslova, diskursa i politika (Haase, et al., 2017)

Da bi se diskurs preveo u akciju neophodna su tri koraka (Mallach, et al., 2017):

- 1) identifikacija fenomena - njegovo sagledavanje odvojeno od šireg stanja;
- 2) problematizacija - priznavanje fenomena kao problem;
- 3) dekontekstualizacija problema - uokviravanje problema tako da postane upravljiv.

⁴ Pominje se npr. razvoj diskursa u Japanu (Mallach, et al., 2017).

2.3 UZROCI URBANOG OPADANJA

Kako bi se objasnili uzroci opadanja gradova razvijen je veliki broj teorija i koncepata. Međutim, još uvek ne postoji „velika teorija“ urbanog opadanja (Haase, et al., 2017). Usled kompleksnosti i multidimenzionalnosti fenomena, naučni diskurs o urbanom opadanju zavisi od više teorijskih okvira. Ove teorije nemaju eksplicitni fokus na urbanom opadanju ali se odnose na nehomogene trendove urbanog i regionalnog razvoja i populacione gubitke koji se javljaju kao njihova posledica. Takođe je stav istraživača da urbano opadanje ne može biti pripisano samo jednom makro-objašnjenju, već je neophodan „multi-teoretski“ pristup (Haase, Bernt, et al., 2016). Stoga je neophodno sagledati različite aspekte, dimenzije i faktore ovog procesa. Postoje brojni međusobno povezani faktori koji podstiču urbano opadanje što je potvrđeno u brojnim istraživanjima (Bernt, et al., 2012; Bontje & Musterd, 2012; Cunningham-Sabot, et al., 2013; Oswalt & Rienets, 2006; Platt, 2004; Reckien & Martinez-Fernandez, 2011; Schatz, 2010). Uzroci opadanja savremenih gradova se najčešće se pripisuju brojnim procesima transformacija, uključujući deindustrijalizaciju, suburbanizaciju, postsocijalističku tranziciju, kao i demografske promene – starenje stanovništva i pad stope nataliteta. Međutim, usled kompleksnosti procesa urbanog opadanja, nije uvek moguće jasno izdvojiti uzroke i posledice (Bontje & Musterd, 2012). Veoma je zahtevan zadatak pronaći šta se prvo javilo. Na raznolikost uzroka utiče i prostorna i vremenska nehomogenost procesa (Haase, Bernt, et al., 2016).

Najširi dijapazon uzroka daju Oswalt i Rienets (2006) u „Atlasu gradova u opadanju“, pri čemu ih svrstavaju u četiri velike grupe: razaranje, gubitak, premeštanje i promene (tabela 2). Neki od uzroka kao što su razaranje, prirodne katastrofe, epidemije i slično bili su dominantniji u prošlosti i mnogi gradovi uspeju da se oporave od ovakvih događaja nakon nekoliko godina ili decenija. Savremeni gradovi su i dalje podložni prirodnim katastrofama i terorizmu, međutim bolje su tehnički pripremljeni sa institucionalizovanim mehanizmima reagovanja koji omogućuju ljudima da se zadrže u mestu stanovanja (Beauregard, 2003). Kako su ovi uticaji ipak prisutni u manjem broju slučajeva, mnogi istraživači ih izostavljaju iz klasifikacije pokretača opadanja (Hartt, 2018).

Tabela 2 Uzroci opadanja gradova prema (Oswalt & Rienets, 2006)

Razaranje	Gubitak	Premeštanje	Promene
ratovi	nezaposlenost	suburbanizacija	demografske promene (stopa nataliteta)
prirodne katastrofe	nestašica vode	migracije	ekonomske promene
zagađenje životne sredine	potrošnja energije	ofšoring	političke promene
epidemije			

Ova klasifikacija nije naširoko prihvaćena i na osnovu dosadašnjih istraživanja uzroka urbanog opadanja mogu se izdvojiti osnovni pokretači rasprostranjeni širom sveta (Cunningham-Sabot, et al., 2013; Haase, Bernt, et al., 2016; Platt, 2004):

- ekonomske promene;
- demografske promene i
- suburbanizacija.

Pored ovih zajedničkih uzroka u naučnoj literaturi se kao uzroci najčešće navode i:

- problemi životne sredine (Rink, et al., 2009) i
- političke i institucionalne promene (Bontje & Musterd, 2012; Wiechmann & Wolff, 2013).

Problemi životne sredine nisu značajno uticali na urbano opadanje do danas (Platt, 2004), međutim njihov uticaj sve više dolazi do izražaja. Usled dugotrajnih suša u pojedinim područjima Australije mnoge farme su napuštene (Martinez-Fernandez & Wu, 2009). Oluje i poplave su sve više zastupljene u Evropi. Naročito su ranjivi gradovi sa slabijom ekonomijom i nedovoljnim finansijskim, institucionalnim i infrastrukturnim sposobnostima da se suoče sa ekstremnim klimatskim uticajima. U budućnosti se predviđaju novi talasi migracija usled narušavanja životne sredine (Rieniets, 2009). Zagađenje životne sredine, koje je naročito problem u starijim industrijskim gradovima, takođe je doprinelo urbanom opadanju (Schatz, 2010). Sa deindustrijalizacijom se javio problem kontaminacije tla koji je bio značajna barijera za privlačenje novih investicija.

Uzroci urbanog opadanja se često preklapaju i imaju zajednički uticaj (Großmann, et al., 2013). Na njihovu dinamiku utiču drugi faktori kao što su politički sistem i njegove promene na različitim prostornim nivoima, fizička struktura grada, politike regeneracije, itd. (Rink, et al., 2011). Globalni faktori i lokalni efekti u svakom području daju specifičnu konfiguraciju, pa nacionalni kontekst urbanog opadanja ima posebne specifičnosti u Americi i Evropi, kao i drugim regionima u svetu.

U SAD-u je urbano opadanje objašnjavano uglavnom kao kombinovan proces suburbanizacije i deindustrijalizacije. U Evropi je proces urbanog opadanja takođe povezan sa deindustrijalizacijom i suburbanizacijom. U Zapadnoj Evropi, deindustrijalizacija je zahvatila celokupne regione, kao što su Severni i Lorraine region u Francuskoj, Sever Velike Britanije i Rur regija u Nemačkoj (Fol & Cunningham-Sabot, 2010). Gradovi post-socijalističke CIE-e su pored drugih uzroka bili izloženi iznenadnoj promeni od socijalističkog na post-socijalističko društvo i ekonomiju. Zbog specifičnosti procesa i preklapanja faktora kao što su deindustrijalizacija, suburbanizacija, post-socijalistička tranzicija i demografske promene proces urbanog opadanja u CIE-i kao smatra se jedinstvenim fenomenom (Steinführer & Haase, 2007; Bontje, 2004). U Japanu je s druge strane glavni faktor urbanog opadanja demografski. Japanski slučaj je jedinstven zbog niskog nataliteta, ubrzanog starenja populacije i nacionalnog trenda pada stanovništva (Mallach, et al., 2017).

Iz svih ovih razloga je pri istraživanju urbanog opadanja pored globalnih makro-procesa neophodno uzeti u obzir i regionalne i lokalne karakteristike, veličinu naselja, kao i planske inicijative koje mogu takođe da doprinesu opadanju (Platt, 2004).

2.3.1 Ekonomski faktori

Ekonomski pad kao posledica globalizacije i deindustrijalizacije se smatra jednim od glavnih uzroka opadanja gradova (Bontje, 2004; Platt, 2004; Rink, et al., 2011; Schatz, 2010). Sa procesom deindustrijalizacije i prelaskom ekonomije sa proizvodnog na uslužni sektor 80-tih i 90-tih godina

prošlog veka, mnogi industrijski orijentisani gradovi, a naročito oni koji su se oslanjali na jednu industriju, počeli su da propadaju (Hollander, et al., 2009). Propadanje starih industrija je prouzrokovalo gubitak posla i time dovelo do selektivne emigracije stanovnika (Haase, Hospers, et al., 2012). Poznati primeri su Detroit sa industrijom čelika i automobila, rudarski gradovi u Severnoj Engleskoj, kao i regija Rur u Nemačkoj. Istovremeno su nove haj-tek industrije rasle na drugim lokacijama (Njujork, Los Anđeles). Pored deindustrijalizacije, gubitak specifične ekonomske funkcije predstavlja još jedan važan razlog za urbano opadanje, kao što je bio slučaj sa lučkim gradovima Liverpulom i Đenovom (Rink, et al., 2011).

Prema teorijama o *teritorijalnoj raspodeli rada* urbanizacija, a samim tim i urbano opadanje, se zasniva na prostornoj koncentraciji određenih preduzeća, industrija i radne snage (Haase, et al., 2014). To se naročito odrazilo kroz decentralizaciju proizvodnje i zamenu radno- i prostorno-zahtevne industrije manjim tehnologijama što je uništilo ekonomsku bazu mnogih gradova zapadne Evrope i Severne Amerike. Gradovi u opadanju prema tome nisu uspešno prešli sa fordističkog na post-fordistički način proizvodnje pa se privredna struktura grada i njene promene ističu kao važni uticaji na urbano opadanje.

Jedan tip ekonomskih objašnjenja se zasniva na marksističkim principima prostorno-vremenske cirkulacije i akumulacije kapitala. *Teorija nejednakog prostornog razvoja* opisuje karakteristike specifične geografije kapitalizma, pri čemu se urbani razvoj tumači kao kretanje kapitala (Smith, 2008; Harvey, 2006). Kapital se kreće ka područjima sa najvećim profitom stvarajući tako razvijena područja sa jedne i nerazvijena područja sa druge strane u kojima nedostatak kapitala vodi do visokih stopa nezaposlenosti i niskih prihoda. Pri tom kapital teži da koristi povoljnije mogućnosti razvoja pa se tako „klacka“ od razvijenih do nerazvijenih područja, pa onda ponovo do prvih područja koja su sad nerazvijena i tako dalje. Urbano opadanje je prema tome posledica kretanja kapitala a ne ljudi – pojedina mesta su uspešna u privlačenju investicija, dok druga nisu što dalje vodi do njihovog napuštanja i opadanja atraktivnosti (Haase, et al., 2014). Gradovi u opadanju predstavljaju „normalnu“ karakteristiku kapitalističke urbanizacije.

Prostorna mreža se konstruiše kako bi omogućila globalne finansijske tokove kapitala i povezala mesta sa viškom kapitala sa područjima sa nedostatkom kapitala (Harvey, 2010). Tok i akumulacija kapitala teže da stvore privremena „fiksiranja“ u prostoru i vremenu (*spatial fix*) (Harvey, 2006). Prekomerna ulaganja u fizičku infrastrukturu koja je neopohodna za kapitalistički način proizvodnje postala su redovni pokretač za formiranje krize (Harvey, 2010). Investirani kapital brzo devalvira i pokreće novu rundu „prostornih fikseva“ i time vodi do „kreativne destrukcije“ urbanih prostora. Upravo to se dogodilo mnogim starim industrijskim gradovima sa deindustrijalizacijom. Gradovi u opadanju su prema ovom gledištu oblik *neoliberalnog urbanizma* koji u izgrađenoj sredini predstavlja manifestaciju privremene kapitalističke kreativne destrukcije (Martinez-Fernandez, et al., 2012).

Pojedini autori smatraju da su gradovi u opadanju jedna od prostornih manifestacija procesa *globalizacije* (Fol & Cunningham-Sabot, 2010; Martinez-Fernandez, et al., 2012). Prema ovim

autorima gradovi u opadanju nisu samo razvojni ciklus već dugotrajni simptom globalizacije. Globalizacija stimuliše mobilnost ljudi i u nekim zajednicama dolazi do priliva (glavni gradovi i regionalni centri), dok u drugim dolazi do opadanja. Jedan od značajnih faktora urbanog razvoja postao je razvoj inovacije i ekonomije zasnovane na znanju (Fol & Cunningham-Sabot, 2010). Internacionalizacija proizvodnje dovela je do porasta velikog broja malih tržišta koncentrisanih u nekoliko vodećih finansijskih centara (Njujork, Tokio, London). Na taj način se razvio mali broj globalnih gradova sa visokom koncentracijom finansijskih i uslužnih aktivnosti (centralnih funkcija) (Sassen, 2001). Ovi gradovi postaju komandni centri u organizaciji svetske ekonomije. Sassen (2001) taj proces objašnjava novim oblicima centralizacije kojim se stvaraju nove lokacije (čvorovi) za regulaciju i upravljanje globalnom mrežom proizvodnje i finansijskih tržišta. Tako se težište ekonomskih aktivnosti pomerilo sa proizvodnih mesta kao što su Detroit, Mančester i dr. ka centrima finansija i usluga. To je dovelo do globalne hijerarhije gradova (Sassen, 2001) i do stvaranja međunarodnog sistema umreženih gradova i aglomeracija (Lang, 2005). Ljudski i finansijski kapital se relocira iz malih i srednjih u globalne gradove i dovodi do mnoštva socijalnih, ekonomskih i envajronmentalnih izazova (Hartt, 2016). To ukazuje da se uticaj globalizacije na opadanje gradova može pratiti kroz kretanje radne snage prema velikim centrima. U procesu globalizacije pojedini gradovi uspevaju da se integrišu u globalne mreže dok drugi ne i taj jaz između njih sve više raste (Scott & Storper, 2003). Tako se rast pojedinih gradova ili regiona odvija na račun drugih, što ukazuje na to da urbano opadanje ne treba posmatrati izolovano već relativno u odnosu na urbani rast. Gradovi u opadanju su pogođeni krizom postojećeg načina kapitalističke proizvodnje prostora i predstavljaju „dvorišta globalizacije“, odnosno područja koja su napuštena u pogledu kapitala (Bernt & Rink, 2010). Analogno razvoju ekonomskih sektora gde se u pojedine sektore manje ulaže, tako se javljaju i područja koja nisu „relevantna za sistem“, od kojih se odustaje i preostale industrijske strukture se ruše, smanjuje se broj radnih mesta i raste siromaštvo. Gradovi opadaju i usled gubitka konkurentnosti koja se može odnositi na međuregionalnu, ukoliko ceo region izgubi ekonomsku osnovu ili na unutar-regionalnu koja se odnosi na konkurentnost susednih opština (Hill, et al., 2012).

Nova ekonomska geografija vodi do stvaranja umreženog društva i „prostora tokova“ (*space of flows*) koji postaju dominantni izraz moći i funkcija u društvu (Castells, 2010). U umreženom društvu gradovi predstavljaju čvorove koji su hijerarhijski organizovani prema svojoj relativnoj važnosti u mreži. Usled mobilnosti radne snage, toka kapitala i informacija pojedini čvorovi mogu biti isključeni iz mreže. Osim toga, pojedini gradovi su zaobiđeni od strane globalnih mreža i nalaze se u „crnim rupama“, što se odnosi na gradove u opadanju (Cunningham-Sabot, et al., 2013). Za razliku od opadanja industrijskih aktivnosti, umreženost gradova iako pruža mogućnost za pozitivan razvoj je manje istraživana u kontekstu urbanog opadanja.

2.3.2 Demografski faktori

Postindustrijsko urbano opadanje je u tesnoj vezi sa demografskim promenama (Bernt, et al., 2012; Haase, Athanasopoulou, et al., 2016). Pri tome su najznačajniji uzroci urbanog opadanja

negativni prirodni priraštaj i emigracija stanovništva, mada su ovi faktori rezultat ekonomskih, društvenih i kulturnih promena, pa je zbog toga analizi ovih faktora njima potrebno posvetiti posebnu pažnju.

Negativni prirodni priraštaj je posledica opadanja fertiliteta na nivo ispod potreba prostog obnavljanja stanovništva (u proseku 2,1 rođene dece po ženi), što je glavna odlika *druge demografske tranzicije*, prisutne u Evropi od 1965. godine (Van de Kaa, 1987). Druga demografska tranzicija je najviše napredovala u zemljama Severne i Zapadne Evrope gde fertilitet opada od sredine 80-tih. U većini zemalja Zapadne Evrope je druga demografska tranzicija nadoknađivana imigracijom, mada to nije uvek bio slučaj (Oswalt & Rieniets, 2006). U zemljama CIE-e opadanje populacije kao rezultat niskog nataliteta postaje primaran faktor od kraja 80-tih godina, a proces je dodatno ubrzan emigracijom (Bontje & Musterd, 2012). Fertilitet je u svim evropskim zemljama 2017. godine bio ispod nivoa potrebnog za obnavljanje stanovništva (United Nations, 2017). Iako se očekuje blagi porast stope fertiliteta na nivou Evrope (sa 1,6 u periodu 2010-2015. godine na skoro 1,8 u periodu 2045-2050) on neće biti dovoljan da bi sprečio smanjenje ukupnog stanovništva. Sjedinjene države imaju relativno visoku stopu rađanja, što ih čini izuzetkom među industrijskim zemljama.

Osim fertiliteta, od 70-tih godina prošlog veka u Evropi su evidentne značajne promene i kod druge dve komponente prirodne promene populacije – mortaliteta i migracija (Champion, 2001). Smrtnost nije imala veliki uticaj na promene broja stanovnika (Van de Kaa, 1987), mada će produžetak životnog veka sigurno uticati na dugoročne populacione trendove (sa izuzetkom Istočne Evrope). S druge strane, migracije su bitan faktor koji ima direktan uticaj na rast i opadanje stanovnika. Migracije su izvesnije ukoliko u zemlji porekla počnu da dominiraju faktori „odbijanja“ (nezaposlenost, mali prihodi, političko proganjanje, ekološke pretnje) a dopunjeni su „privlačnim“ faktorima destinacije (potražnja radne snage, visoki prihodi, bezbedna politička egzistencija) (Platt, 2004). U gradovima u opadanju obično dolazi do selektivne migracije mladih i visoko obrazovanih ljudi (Kabisch, et al., 2006). Odlaskom dobro obrazovanih i talentovanih stanovnika u potrazi za boljim mogućnostima zaposlenja, odnosno „odlivom mozgova“, slabi intelektualni i inovacioni kapacitet gradova, što otežava njihov oporavak. Bontje i Musterd (2012) ovo vide kao deo lančane reakcije: ukoliko najtalentovaniji i vešti ljudi napuštaju područje u opadanju jer očekuju bolje buduće prilike na drugom mestu, to područje može postati manje atraktivno za kompanije i investitore, što može još više podstaknuti ljudi da odu. Ovakve migracije vode do sve veće polarizacije između rastućih i opadajućih područja.

Imigracija je, s druge strane, važan izvor rasta populacije. Tokom sredine 90-tih, na imigraciju otpada preko polovine populacionog rasta u Severnoj i preko dve trećine u Zapadnoj Evropi (Champion, 2001). Na to je dosta uticao pad socijalističkog režima i emigracija stanovnika iz CIE-e, mada je to ujedno otvorilo prolaz daljim migrantima. Transformacije demografskih obrazaca u zemljama CIE-e bile su brže i dramatičnije u odnosu na Zapadnu Evropu, pa se oštar pad fertiliteta u ovim zemljama opisuje kao „demografski šok“ (Steinführer & Haase, 2007). Pojedini

demografi to tumače kao drugu demografsku tranziciju dok je za druge to simptom post-socijalističke krize (Fol & Cunningham-Sabot, 2010).

Demografske promene utiču na sporiji nacionalni rast, starenje populacije, porast etničke različitosti i promenu strukture domaćinstava (Champion, 2001). Promena strukture domaćinstava ogleda se u smanjenju prosečne veličine domaćinstva, smanjenju broja tradicionalnih porodičnih domaćinstava i porastu netradicionalnih domaćinstava (mlađa jednočlana domaćinstva, parovi bez dece sa dva primanja...). U periodu od 1960. do 1980. godine, značajno je porastao broj jednočlanih domaćinstava, a prosečna veličina domaćinstva se smanjila u skoro svim evropskim zemljama (Van de Kaa, 1987). Trend nevenčanog zajedničkog života i porast broja razvoda imali su za posledicu porast porodica sa jednim roditeljem u Zapadnoj Evropi (Lesthaeghe, 1991). Tako da uprkos opadajućoj populaciji, broj domaćinstava raste.

Kao glavna socijalna karakteristika druge demografske tranzicije navodi se naglašena individualnost. Iako indirektni faktori druge tranzicije nisu jasno izraženi, oni su snažno povezani sa načinom funkcionisanja individualaca u post-industrijskim društvima⁵ (Van de Kaa, 1987). Pojedini autori istražuju vezu između demografskih promena i prostorne strukture naselja, pri čemu ukazuju kako druga demografska tranzicija vodi i do trenda suprotnog od urbanog opadanja (Champion, 2001; Ogden & Hall, 2000). Promene u načinu života odražavaju se i na migracije pa faktori „kvaliteta života“ postaju značajni za kretanje stanovnika i izbor destinacije. Ovi faktori su povezani sa reurbanizacijom i socijalnom diversifikacijom centralnih područja pojedinih gradova u Zapadnoj Evropi i Istočnoj Nemačkoj (Steinführer & Haase, 2007; Buzar, et al., 2007). U tim gradovima (npr. Lajpcig, Lion) dolazi do porasta koncentracije mlađe populacije – mladih profesionalaca, studenata ili mladih roditelja, privučenih kulturnom i zabavnom ponudom. To je dovelo do povećanja broja domaćinstava i pomlađivanja pojedinih područja.

Dinamika demografskih promena ukazuje na to da se one ne mogu posmatrati linearno, pri čemu opadanje fertiliteta i starenje populacije vode ka urbanom opadanju. Neophodno je uzeti u obzir i promene strukture domaćinstava u kvantitativnom i kvalitativnom pogledu i njihov uticaj na urbani razvoj. Takođe je teško izolovati uticaj samo demografskog faktora u urbanom opadanju. Tako nije u potpunosti jasno da li su demografske promene dodatni faktor uz ekonomsko restrukturiranje i tehnološke promene koji utiču na nove forme naselja, ili promene u šemi naselja nastale pod uticajem ovih drugih faktora prouzrokuju promene populacije (Champion, 2001). Iz toga sledi da je demografske faktore neophodno razmatrati u sklopu njihovog odnosa sa ekonomskim i prostorno-funkcionalnim činiocima urbanog opadanja.

2.3.3 Suburbanizacija

Suburbanizacija je jedan od glavnih uzroka urbanog opadanja u zapadnim zemljama (Beauregard, 2006; Couch, et al., 2005). Proces širenja urbanih naselja van granica gradskog jezgra glavna je

⁵ Socijalne i kulturne promene utiču na odluke vezane za brak i porodicu pri čemu je dominantna želja da se realizuju sopstveni ciljevi. Velika promena normi i stavova je naročito izražena u Zapadnoj Evropi.

karakteristika urbanog razvoja dvadesetog veka u skoro svim industrijalizovanim zemljama. Suburbanizacija nastaje primarno migracijom urbanog stanovništva u predgrađa, koju prate relokacija poslovanja, industrije, usluga i rekreativnih sadržaja. Dinamika i prostorno-strukturni efekti suburbanizacije nisu isti u svim gradovima i izraženiji su u SAD-u i Velikoj Britaniji nego u ostatku Evrope⁶. Suburbanizacija je u SAD-u započela još od 30-tih godina prošlog veka da bi već 50-ih i 60-tih godina dovela do dramatičnih populacionih gubitaka u centralnim područjima (Wiechmann & Pallagst, 2012). U gradovima zapadne Evrope suburbanizacija se javlja između 50-tih i 80-tih, dok u post-socijalističkim gradovima CIE-e ovaj fenomen postaje uticajan tek sa padom socijalističkog režima ranih 90-tih godina (Bontje & Musterd, 2012).

Gledište da urbani pad vodi prvenstveno od procesa suburbanizacije dominira u severno-američkom diskursu o urbanom opadanju (Audirac, 2009) i vodi od objašnjenja neoklasične ekonomije i socijalne ekologije. Neoklasična ekonomija naglašava preferencije ljudi i uspostavljanje balansa između cena zemljišta, troškova transporta i lokacije stanova, pa na osnovu toga predviđa pad u centru gradova i rast na periferiji. Gledište socijalne ekologije objašnjava opadanje „invazijom siromašnog stanovništva u susedstva srednje klase zbog čega bela populacije srednje klase beži na periferiju ili u sledeći prsten predgrađa“ (Audirac, 2009). U cilju boljeg razumevanja promena u razvoju stanovništva u SAD-u u drugoj polovini 21. veka razvili su se različiti koncepti: *boomers* – najbrže rastuća područja u SAD-u (Lang & LeFurgy, 2007), *edge cities* – rubni gradovi (Garreau, 1991), *postmetropolis* i *egzopolis*⁷ (Soja, 2000), *postmoderni urbanizami*⁸ (Dear and Flusty 1998). Sve te formulacije su pokušaji objašnjenja post-industrijske urbane promene i transformacije monocentričnih (fordističkih) metropola u policentrične urbane regione.

Suburbanizacija je često bila podstaknuta planskim i političkim odlukama, na primer investicijama u saobraćajnu infrastrukturu i nižim taksama u suburbanim područjima (Schatz, 2010). U Istočnoj Nemačkoj urbano rasplinjavanje je bilo velikim delom proizvod specifičnih zakonskih i političkih uslova (Nuißl & Rink, 2005). Komplikovan i dugotrajan proces restitucije odlagao je ulaganja u centralna područja. Vlasti nisu branile investiranje u predgrađa, čak su to videle kao napredak. U SAD-u suburbanizacija je tesno povezana sa rasnom diskriminacijom – doseljenje afriko-amerikanaca u gradove doprinelo je iseljenju stanovnika iz centralnih područja, tzv. *white flight* – beg belih (Beauregard, 2003).

Rast suburbija na račun centralnih područja Beauregard (2006) naziva „parazitskom“ urbanizacijom. Grad Detroit je na primer izgubio skoro polovinu svoje populacije poslednjih 50 godina 20. veka, dok su istovremeno njegova predgrađa skoro utrostručila svoju populaciju (sa 1,2 miliona na preko 3 miliona) (Rieniets, 2009). Progresivna suburbanizacija koja vodi u sve dalja predgrađa u odnosu na centralno područje dovela je i do opadanja pojedinih suburbanih područja u SAD-u (Oswalt, 2009).

⁶ Do kraja 20. veka, veći deo veći deo Britanaca i Amerikanaca je živeo u suburbijama, dok je na primer u Nemačkoj to bila samo polovina stanovništva (Oswalt & Rieniets, 2006).

⁷ prefiks egzo- je referenca za rast „spoljašnjih“ gradova i egzopolis označava urbanizaciju predgrađa (Soja, 2000)

⁸ odnosi se na organizaciju centara periferije u kontekstu globalizovnog kapitalizma (Dear & Flusty, 1998)

Iako se većina autora slaže da je suburbanizacija jedan od uzroka urbanog opadanja, Platt (2004) ukazuje na to da je suburbanizacija više manifestacija nego pokretač urbanih promena. Iako je važan aspekt urbanog opadanja, ovaj proces nije uvek praćen opštim padom ekonomske aktivnosti ili socijalnim problemima, pa je važno da se utvrdi da li je i koliko ovaj proces izražen u gradovima.

2.3.4 Politički faktori

Političke promene i institucionalni kontekst imaju snažan uticaj na razvoj gradova (Bontje & Musterd, 2012). Tu se svakako ističe post-socijalistička-transformacija, koja je imala dramatične efekte na gradove Centralne i Istočne Evrope, pri čemu su mnogi od njih upali u političku, ekonomsku i demografsku nestabilnost. Kolaps celokupnog političkog i društvenog sistema i prelazak ekonomije na tržišnu doveli su do velikih gubitaka stanovništva i masovnih migracija sa istoka na zapad (Bontje, 2004; Rieniets, 2006; Wiechmann & Pallagst, 2012). Članstvo zemalja CIE-e u EU je dovelo do novog talasa emigracija (Haase, Hospers, et al., 2012).

Institucionalni kontekst i uloga javnih politika naročito su značajni na nacionalnom i regionalnom nivou. Fokus politika na razvoj određenih urbanih centara i metropolitenskih područja može ugroziti razvoj drugih i dovesti do njihovog opadanja. Ovaj problem je evidentan u Nemačkoj (Lang, 2012), kao i u zemljama CIE-e (Ehrlich, et al., 2012) i poslednjih godina se sagledava kroz koncept *periferalizacije* (Kühn, 2015; Keim, 2006). Regionalna politika u ovim zemljama je fokusirana na veće i prosperitetne centre i metropolitenska područja, dok druga područja gube značaj čime se povećava socio-prostorna polarizacija (Ehrlich, et al., 2012). Nepovoljni položaj gradova je prema konceptu periferalizacije prouzrokovan nejednakim odnosom između centra i periferije (Bernt, 2016). Periferalizacija stavlja moć i politiku u fokus istraživanja gradova u opadanju i postavlja fenomen u širi globalno-prostorni, skalarni i diskurzivan kontekst (Lang, 2012). Time se istraživanje nejednakog prostornog razvoja i socio-prostorne polarizacije zasniva na širim procesima u društvu.

Periferalizacija predstavlja dinamički socio-prostorni proces i zasniva se na ne-prostornom shvatanju periferije⁹ (Copus, 2001). Promene u ekonomskoj sredini – poboljšanje transportne i komunikacione infrastrukture, ekspanzija uslužnog sektora, porast informacionih tehnologija i E-trgovine, za mnoge ekonomske aktivnosti su učinili lokaciju beznačajnom. Ekonomski potencijal područja je sve više pod uticajem različitih „ne-prostornih“ karakteristika.

Koncept periferizacije opisuje prostorne implikacije socijalnih odnosa i fokus je na dinamičkim procesima stvaranja periferija. Tako je periferizacija multidimenzionalni proces degradacije u odnosu na druge prostore i njene glavne dimenzije su (Kühn, 2015):

- ekonomska: strukturalna slabost, visok nivo nezaposlenosti i selektivna emigracija;

⁹ U prostornom planiranju, koncept periferije je uglavnom primenjivan na retko naseljena rubna područja, granične regione ili suburbana područja grada, dok su veliki gradovi definisani kao centri (Kühn, 2015). Ovakav koncept objašnjava periferije kao statične i nepromenljive u dužem vremenskom periodu.

- socijalna: osiromašenje, isključenost i diskriminacija delova populacije, stigmatizacija;
- politička: nemoćnost, isključenje iz mreže i nepovoljni položaj u procesu odlučivanja.

Koncept periferizacije omogućuje relaciono razumevanje prostornih nejednakosti. U osnovi koncepta leži odnos između centra i periferije, drugim rečima periferizacija dopunjuje koncept centralizacije (tabela 3). Stoga logika i dinamika prostorne centralizacije pojedinih urbanih područja određuju periferizaciju drugih prostora privlačenjem stanovnika, ekonomskim aktivnostima i infrastrukturnim funkcijama na račun drugih područja (Keim, 2006). Pri tom mogu da postoje različiti stepeni centraliteta/periferalnosti. Centralizacija vodi do koncentracije ljudi, ekonomske moći i infrastrukture. Periferizacija je „postepeno slabljenje i/ili razdvajanje društveno-prostornih kretanja od dominantnih procesa centralizacije“ (Keim, 2006). Tako se osnovu koncepta periferizacije, urbano opadanje posmatra relativno u odnosu na urbani rast. Sa ekonomske strane periferizacija se odnosi na slabljenje ekonomskog učinka i stvaranje „pobedničkih“ i „gubitničkih“ regiona kao posledica procesa globalizacije i sistema kapitala. Međutim, osim toga ona uključuje i demografske, socijalne, infrastrukturne, kulturne i političke aspekte. U socijalnom pogledu, periferizacija je bliska pojmovima *marginalizacija* i *marginalnost* (Kühn, 2015). Proces periferizacije je dinamičan i uloga periferije može da se promeni tokom vremena. Tako je moguće da dođe do „de-periferizacije“ ili „re-centralizacije“.

Tabela 3 Socio-prostorne nejednakosti između centra i periferije (Kühn, 2015)

Dimenzija procesa	Centralizacija	Periferizacija
Ekonomska	Inovativna dinamika <ul style="list-style-type: none"> • visoko-kvalifikovani rad • rast zaposlenosti (uslužni sektor) 	Nedostatak inovacija <ul style="list-style-type: none"> • nisko-kvalifikovani posao • opadanje zaposlenosti (deindustrijalizacija)
Socijalna	Bogatstvo <ul style="list-style-type: none"> • imigracija • hegemonija 	Siromaštvo <ul style="list-style-type: none"> • emigracija • stigmatizacija
Politička	Moć <ul style="list-style-type: none"> • donošenje odluka i kontrola (autonomija) • uključanje u mreže 	Nedostatak moći <ul style="list-style-type: none"> • zavisnost (u donošenju odluka i kontroli) • isključenje sa mreža

Periferizacija može da se primeni na više prostornih nivoa: na makro-nivou termin se odnosi na zemlje u razvoju, na mikro-nivou na urbane četvrti (Kühn, 2015). Na nacionalnom ili regionalnom nivou do periferizacije može doći u centranom delu zemlje kao i na udaljenim krajevima. Na lokalnom nivou, periferije mogu biti unutar centralnog jezgra kao „unutrašnje periferije“ ili suburbana područja. Nivo posmatranja periferizacije treba uskladiti sa nivoom posmatranja urbanog opadanja.

Treba istaći i opadanje gradova u pograničnim područjima do kog može doći iseljenjem stanovnika usled značajnih razlika u državnim porezima i propisima (Bontje & Musterd, 2012). U zemljama CIE pogranični gradovi uz ekonomski jače susedne zemlje rastu, dok u ostalim pograničnim oblastima opadaju (Bruneckiene & Sinkiene, 2015).

2.4 POSLEDICE URBANOG OPADANJA

Kao što ne postoje univerzalni uzroci urbanog opadanja tako se ne mogu izdvojiti ni jedinstveni efekti tog procesa. Način na koji se manifestuje urbano opadanje zavisi od uzroka koji vode do njega ali i od lokalnih specifičnosti procesa. Haase, et al. (2012) grupišu posledice opadanja u tri kategorije: hardver, softver i *mindware*. Hardver se odnosi na vidljive aspekte grada, kao što su stanovanje, infrastruktura i lokalna ekonomija. Posledice vezane za softver se odnose na promene socio-demografske strukture, dok se *mindware* se odnosi na imidž grada. Posledice urbanog opadanja se mogu grupisati u okviru demografskog, ekonomskog, prostornog i socio-kulturnog opadanja (Laursen, 2008) na osnovu čega je jednostavnije definisati indikatore za praćenje. Treba naglasiti i da nije moguće posmatrati i izdvojiti pojedine uticaje opadanja nezavisno od drugih. Često se dešava da posledice urbanog opadanja postanu pokretači daljeg procesa opadanja i tako se uzroci i posledice smenjuju u začaranom krugu.

Pozitivni efekti opadanja se retko pominju u literaturi. Bontje i Musterd (2012) kao moguće pozitivne efekte navode opuštenije tržište nekretnina, oslobađanje prostora za funkcije koje ređe dolaze do tržišta (priroda, kultura, igrališta) ili za spontane inicijative, manja zagušenja saobraćaja ili manje zagađenja. Takođe se stvaraju nove mogućnosti korišćenja zemljišta (Schatz, 2010).

2.4.1 Ekonomski i demografski efekti

Ekonomske i demografske promene se najčešće izdvajaju kao glavni uzroci urbanog opadanja, ali uticaji ovih faktora su često isprepleteni i njihovi efekti mogu postati uzroci daljeg opadanja. Friedrichs (1993) opisuje začaran krug u koji upadaju gradovi u opadanju. Zatvaranje fabrika i kompanija vodi do nezaposlenosti, čime se povećava broj ljudi kojima je potrebna socijalna pomoć. Sa druge strane grad gubi poreske prihode i opada investicioni kapital. To utiče na održavanje javnih službi, kao i na mogućnost investiranja u nove sadržaje i privlačenje novih industrija. Pad populacije takođe stvara ekonomske probleme privatnom sektoru, naročito maloprodajnom i uslužnom sektoru. Kao posledica slabije potrošnje opada trgovina što dalje smanjuje poreske prihode grada. Sve to se odražava na imidž grada i stvara lošu poslovnu klimu što otežava otvaranje novih industrija. Gubitak kupovne moći stanovnika zavisi od strukture stanovništva koja ostaje u gradu (Bontje & Musterd, 2012). Dok god u gradu ostaje dovoljno stanovnika sa srednjim i višim primanjima, taj uticaj ne mora biti dramatičan. Međutim, u gradovima u opadanju često opada ponuda visokoplaćenih poslova, mladi i bolje obrazovani ljudi odlaze iz grada a ostaje uglavom starija i manje obrazovana populacija (Fol, 2012). Zbog smanjivanja tržišta rada, koje pri tom još i stari, teže nastaju nova poslovanja. Gubljenjem kreativnog potencijala, gradovi u opadanju imaju manje šansi da se prilagode novoj ekonomiji (Schatz, 2010).

Glavna demografska posledica u gradovima u opadanju je gubitak stanovništva. Trendovi mortaliteta i fertiliteta, kao i emigracija određenih starosnih grupa mogu uticati na sastav ostatka populacije i dovesti do starenja. Prema podacima Eurostat-a 2017. godine je 19,4% stanovništva

u EU imalo više od 65 godina, što je 2,4% više u odnosu na prethodnih 10 godina (Eurostat, 2018). Najveći udeo starog stanovništva u Evropi imaju Grčka, Italija i Nemačka. Starenje populacije i njegov tempo je najizraženiji u Japanu (Buhnik, 2010). Starenje stanovništva zahteva povećanu potražnju za uslugama što stvara finansijski pritisak na gradove u opadanju u kojima opadaju prihodi (Schlappa & Neill, 2013). U pojedinim gradovima se kao problem javlja nedostatak radno aktivnog stanovništva za brigu o starijim licima kojima treba zdravstvena nega (Haase, Hospers, et al., 2012).

2.4.2 Prostorno-funkcionalni efekti

Pad populacije utiče na smanjenje gustine naseljenosti u gradu i kao posledica se javljaju brojni prostorno-funkcionalni izazovi – prazni i napušteni objekti, nedovoljno iskorišćeno građevinsko zemljište, infrastruktura i javne službe (Hollander, et al., 2009). U Istočnoj Nemačkoj je 2000. godine bilo milion praznih stanova (Dubeaux & Sabot, 2018). Opadanjem broja stanovnika raste disproporcija između potražnje i ponude stanovanja (Kabisch, et al., 2006). Usled manje potražnje, snižavaju se cene stanova, zaustavljaju se investicije i raste broj praznih stanova. To može pokrenuti i dalje opadanje jer negativno utiče na izgled i ekonomsku vrednost nekretnina okolnih područja. Prazni objekti imaju negativan efekat na gradsku strukturu i imidž grada.

Treba napomenuti da prazni stanovi nisu uvek nužan efekat opadanja (Haase, Bernt, et al., 2016; Bontje & Musterd, 2012). U gradovima u kojima padne cena stanova može doći do njihovog povećanog korišćenja od strane imigranata sa niskim prihodima. Pojava praznih stanova zavisi i od broja i strukture domaćinstava. Kao što je već navedeno, iako opada broj stanovnika, broj domaćinstava ne mora da se smanjuje, već može doći do smanjenja broja članova domaćinstava. Samim tim se ne javljaju prazni stanovi već raste površina stambenog prostora po licu i na taj način smanjuje gustina naseljenosti (Haase, Bernt, et al., 2016).

Prazni i nedovoljno iskorišćeni objekti stvaraju nepravilne praznine u urbanoj strukturi (Rybczynski & Linneman, 1999). Šema perforacije je karakteristična za gradove u Istočnoj Nemačkoj (karakterističan primer je Lajpcig) gde se prazni prostori javljaju u različitim područjima u okviru grada (Lütke Daldrup, 2003). Za američke, mada i neke evropske gradove je karakteristično da se centralno jezgro grada prazni i propada ekonomski i fizički, dok periferija raste. Ovaj fenomen je poznat kao „efekat krofne“. Pariz je sa druge strane suočen sa opadanjem perifernih prstenova, koji su bili tradicionalna područja industrijskog razvoja, dok jezgro ostaje stabilno (Fol & Cunningham-Sabot, 2010).

Opadanje populacije vodi do manjeg korišćenja infrastrukture u gradovima¹⁰. Gradovi u opadanju gube poreske prihode dok se izgrađena infrastruktura – vodovod, kanalizacija, saobraćaj, kao i javni objekti (škole, biblioteke) održavaju po istoj ceni (Schatz, 2010; Rybczynski & Linneman, 1999; Cunningham-Sabot, et al., 2013). Osim finansijskog opterećenja, može doći i do lošeg

¹⁰ Nivo potrošnje vode može pasti nekad prilično dramatično (u mnogim gradovima Istočne Nemačke čak 30-40%). To može uzrokovati velike probleme za tehničko funkcionisanje i ekonomsku izvodljivost infrastrukturnih sistema (Moss, 2008).

funkcionisanja komunalne infrastrukture¹¹ (Koziol, 2004). Što se tiče saobraćaja, u pogledu privatnog transporta, gubitak stanovnika ima čak i pozitivne efekte jer se tako smanjuje problem parkiranja. S druge strane javni transport se manje koristi i postaje manje ekonomičan.

Sa opadanjem broja stanovnika opada i potražnja za socijalnom infrastrukturom, odnosno javnim službama. Škole, vrtići, pozorišta i slično se ne koriste u istoj meri, ali opada i kvalitet pružanja usluga usled nedostatka odgovarajućeg kadra i finansijskih sredstava¹². Urbano opadanje može da utiče i na pogoršanje kvaliteta obrazovnih ustanova (Platt, 2004), što može prouzrokovati selidbu srednje klase u područja sa boljim školama.

2.4.3 Socijalni efekti

Urbano opadanje može voditi do socijalnih problema i jedan od izazova koji se javlja u gradovima u opadanju je održavanje kvaliteta života njihovih stanovnika. Siromaštvo, segregacija i kriminal su glavne socijalne posledice koje se javljaju u gradovima u opadanju. Takođe, sa odlaskom ljudi narušavaju se društvene veze u gradu, slabi moral i društvena energija (Haase, Hospers, et al., 2012). Kao posledica nedostatka urbanih pogodnosti i usluga javlja se slabiji kvalitet života koji uzrokuje dalje opadanje (Platt, 2004).

Socijalna isključenost, siromaštvo i beskućništvo su dosta izraženiji u SAD-u nego u Evropi (Wiechmann & Pallagst, 2012). Dok je u SAD-u je proces suburbanizacije prouzrokovao segregaciju koncentracijom siromašnih domaćinstava u centralnim područjima, u Zapadnoj Evropi je snažna socijalna zaštita težila da smanji uticaj urbanog opadanja na siromaštvo i segregaciju (Fol, 2012).

Degradiranje fizičke strukture grada smanjuje kvalitet životne sredine (Rybczynski & Linneman, 1999). Objekti se napuštaju i ruše ostavljajući za sobom prazno zemljište koje se zatrpava smećem. Napuštene zgrade i neiskorišćeno zemljište postaju podložni vandalizmu i nelegalnim aktivnostima.

Generalno se može reći da proces urbanog opadanja narušava kulturnu i socijalnu sredinu čime snažno utiče na gubitak atraktivnosti grada i kvalitet života stanovnika. Time se podstiču dodatne migracije u druge gradove i regione. Međutim, istraživanja pokazuju da je moguće održati visok kvalitet života i za bogate i siromašne (Hollander, et al., 2009). Rezultati istraživanja koje je sproveo Delken (2008) u Nemačkoj pokazuju da sveukupno zadovoljstvo životom nije niže u gradovima u opadanju u odnosu na one koji rastu, čak u nekim domenima može da bude i više.

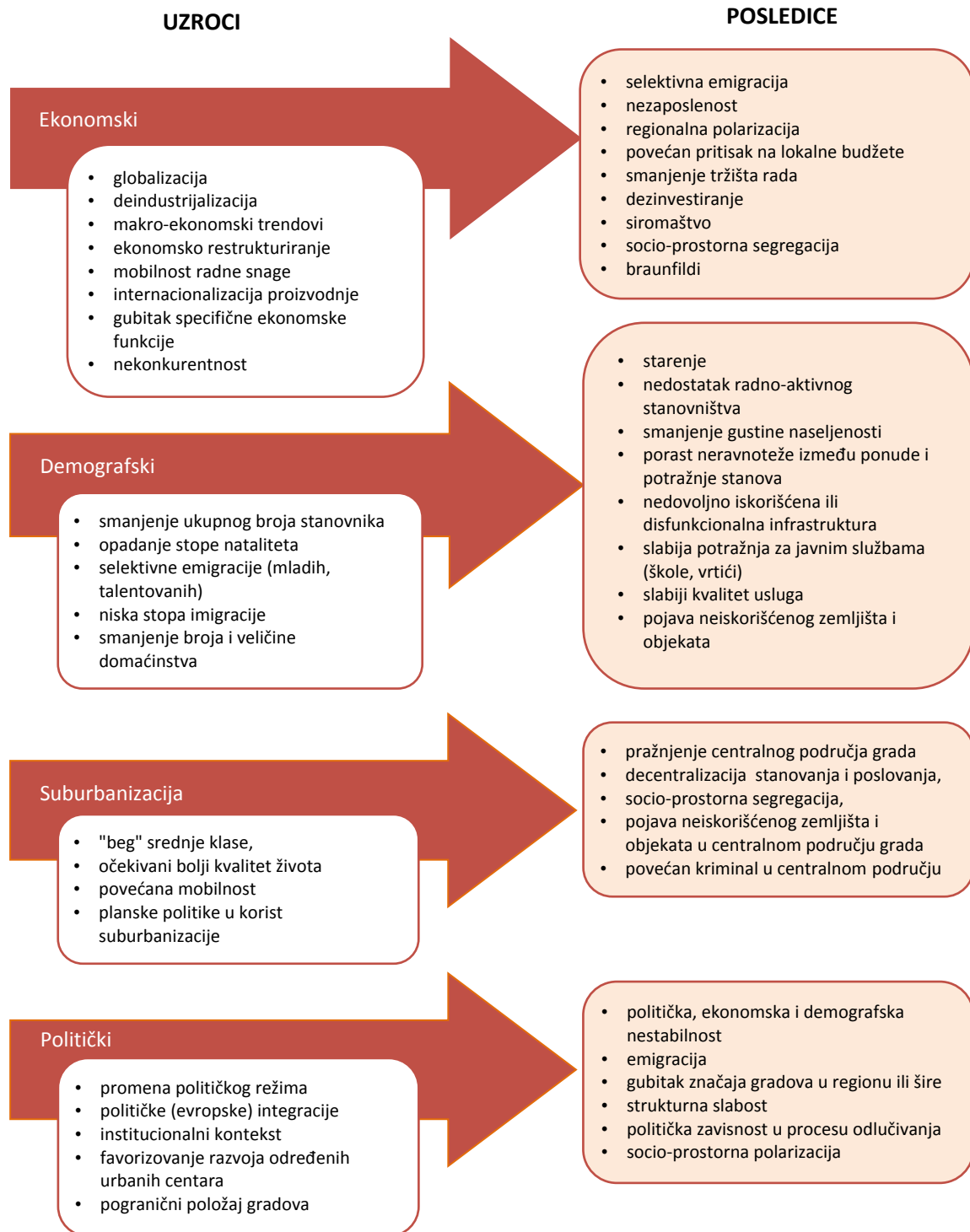
2.4.4 Odnos uzroka i posledica urbanog opadanja

Na osnovu svih navedenih uzroka i posledica urbanog opadanja, kao i izdvojenih ključnih faktora, na slici 4 su sumarno dati glavni uzroci i posledice urbanog opadanja. Ovako grupisani

¹¹ Na primer manje korišćenje pijaće vode može prouzrokovati stvaranje bakterija u njoj. Pri odvođenju otpadnih voda i kanalizacije, niži protok vode dovodi do taloženja sedimenta u velikim kanalizacionim kanalima.

¹² U nemačkom gradu Hale broj polaznika u školu je smanjen više od 50% od 1993. do 2013. godine, što je uslovalo zatvaranje skoro polovine škola (Haase, et al., 2014).

uzroci i posledice mogu da posluže kao osnova za dalje sagledavanje gradova u opadanju, pri čemu se mora voditi računa o specifičnostima konteksta.



Slika 4 Glavni uzroci i posledice procesa urbanog opadanja

2.5 KONCEPTUALIZACIJA I PRISTUPI ISTRAŽIVANJU URBANOG OPADANJA

2.5.1 Urbano opadanje kao sastavni deo urbanog razvoja

Urbano opadanje se može posmatrati kao sastavni deo urbanog razvoja pri čemu se izdvajaju teorije životnog ciklusa u okviru kojih su razvijeni ciklični modeli urbanog razvoja, kao i urbana elastičnost koja se zasniva na mogućnosti grada da istraje i razvija se uz promene.

2.5.1.1 Ciklični modeli urbanog razvoja

Urbane promene pojedini istraživači konceptualizuju kao cikličan proces rasta i opadanja (Fol & Cunningham-Sabot, 2010; Martinez-Fernandez, et al., 2012). Pristup urbanom opadanju kao sastavnom delu urbanog razvoja prvo je razvijen na nivou susedstva u okviru *teorije životnog ciklusa*. Čikaška škola urbane sociologije je posmatrala razvoj i opadanje gradova kao prirodni proces i poredila ih sa životnim ciklusom koji se završava neizbežnim padom. Opadanje susedstva Hoyt (1939) je povezo sa opadanjem vrednosti nekretnina usled doseljavanja manje prosperitetnog stanovništva. Teorija životnog ciklusa susedstva je uticala značajno na urbanu politiku i planiranje u SAD-u (Hollander & Németh, 2011). Ona je korišćena za analizu i identifikaciju susedstva koja treba obnoviti, pri čemu je korišćen koncept procene vrednosti nekretnina. Cilj politike je bio da se revitalizuju devastirana mesta i u isto vreme spreči buduće propadanje postojećih stabilnih četvrti. Međutim, prema Metzger-u (2000) time su pogoršani već postojeći dispariteti u metropolitenskim područjima SAD-a i podstaknuto je „namerno rasturanje“ siromašnih afro-američkih susedstva nakon čega bi eventualno usledila ponovna upotreba napuštenih područja.

Gledište Čikaške škole na urbano opadanje vodi poreklo od Kondratijeve *ekonomske teorije ciklusa* prema kojoj se napredak i propadanje novih tehnologija javljaju u vidu dugačkih talasa ili super ciklusa u trajanju od oko 50 godina (Batty, 2016). Jozef Šumpeter je ekonomske cikluse povezo sa obrascima tehnoloških promena i inovacija (Schumpeter, 1939). Faza snažnog rasta javlja se uvođenjem i širenjem novih inovacija nakon čega sledi kriza ili depresija. Novi ciklus ponovo započinje inovacijom čime se javlja proces „kreativne destrukcije“ jer se unišavaju tehnologije koje su zamenjene. Najbolji primer za to su industrijske grane u kojima je automatizacija dovela do manjih potreba za radnom snagom - proizvodnja automobila, gvožđa i slično.

Ovi ekonomski procesi imaju i prostorne efekte, pri čemu se urbani razvoj može povezati sa životnim vekom proizvoda (Vernon, 1966). Na osnovu *teorije proizvodnog ciklusa* svaki industrijski proizvod prolazi kroz četiri faze životnog ciklusa: 1- inovacionu fazu; 2- fazu rasta ili ekspanzije; 3- fazu zrelosti i 4- fazu stagnacije/opadanja (Friedrichs, 1993). Svaka faza proizvodnog ciklusa ima svoju optimalnu lokaciju¹³ (Lang, 2005). Razvoj grada ili područja može biti povezan prema

¹³ Inovaciona faza razvoja proizvoda zahteva visoko-kvalifikovane radnike i preduzetnički kapital što se lakše nalazi u aglomeracijama. Nakon prvih faza razvoja proizvoda njegova proizvodnja se standardizuje (u trećoj i četvrtoj fazi) i on se može proizvesti na bilo kojoj lokaciji. Tako se proizvodnja seli u manje razvijena područja sa nižom cenom radne snage.

tome sa razvojem određene industrije ili industrijskog klastera. Grad ili region opada kada se glavno polje njegove ekonomske aktivnosti nalazi na kraju proizvodnog ciklusa (Fol & Cunningham-Sabot, 2010). Međutim, primena ciklične teorije zavisi stoga od raznovrsnosti ekonomske baze grada (Friedrichs, 1993). Najbolje se može primeniti na gradove sa monofunkcionalnom ekonomijom ili gradove koji zavise od jedne industrije, jer su tada velike šanse da će na kraju ciklusa industrija doći do opadanja grada. Tako bi bila pogodna za objašnjenje opadanja gradova sa dominantnim industrijama kao što su Detroit i Pitsburg. Prema tome, glavna pretpostavka teorije proizvodnog ciklusa je da što je sistem kompleksniji (odnosno što je raznovrsnija industrijska struktura grada) to je sistem – grad stabilniji. Gradovi prema tome prolaze kroz faze rasta ili opadanja u zavisnosti od njihove ekonomske pozicije na širem tržištu (Fol & Cunningham-Sabot, 2010).

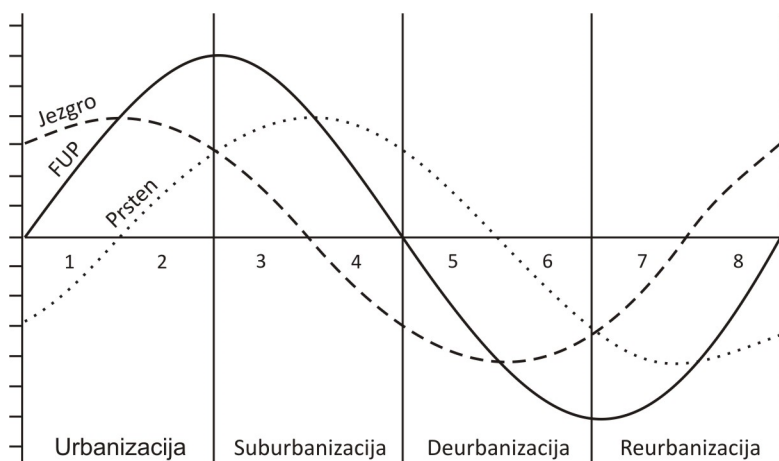
Hartt (2016) ukazuje na to da se prostorni obuhvat ekonomskih ciklusa promenio poslednjih decenija. Lokalne ekonomije su sve više povezane sa međunarodnim i globalnim tržištima tako da ciklusi rasta i opadanja sve manje zavise od lokalnih odluka. Ciklični modeli ekonomskog razvoja mogli su u prošlosti da objasne ekonomske i demografske trendove, ali usled povećanog uticaja eksternih sila na razvoj grada primena cikličnog modela nije uvek moguća.

Teorije cikličnih promena uticale su na istraživanja urbanih promena tokom 80-tih godina prošlog veka pri čemu su se razvili ciklični modeli evolucije gradova. Ovi modeli su korišćeni za paralelno praćenje razvoja gradova i njihove okoline. Van den Berg, et al. (1982) su predstavili model koji uključuje četiri sukcesivne faze urbanog razvoja: urbanizaciju, suburbanizaciju, deurbanizaciju i eventualno reurbanizaciju (slika 5). Ovi autori povezuju razvoj aglomeracije sa razvojnim fazama ekonomije koje se dele na faze koncentracije i dekoncentracije (ili centralizacije i decentralizacije). Koncentracija se dešava u ranim fazama ekonomskog razvoja kada središte urbane aglomeracije naglo raste (masovne migracije iz ruralnih u urbana područja sa industrijalizacijom u Evropi tokom 50-tih godina). Kasnije sledi proces suburbanizacije kada raste populacija u suburbanom prstenu oko jezgra grada, dok rast jezgra usporava (60-tih godina u Zapadnoj Evropi). U ovoj fazi stanovnici suburbija su i dalje orijentisani na centar u pogledu posla, socio-ekonomskih aktivnosti i usluga. Urbano opadanje se povezuje sa trećom fazom, deurbanizacijom¹⁴ do koje dolazi usled decentralizacije stanovnika i poslovanja. Stanovništvo i poslovanje se šire van granica aglomeracije dok celokupno funkcionalno urbano područje opada. Faza deurbanizacije je pratila suburbanizaciju u Zapadnoj Evropi 70-tih, kad su migracioni tokovi bili usmereni od centralnih i suburbanih područja ka okolnim naseljima, kao i malim i srednjim gradovima regiona (Kabisch & Haase, 2011).

Fazu reurbanizacije Van den Berg, et al. (1982) vide kao moguću buduću fazu u kojoj centar ponovo postaje privlačan investitorima, kompanijama i stanovnicima što bi dovelo do njegovog rasta u odnosu na ukupnu populaciju funkcionalnog urbanog područja. Iako je za njih to hipotetička faza, reurbanizacija je od 80-tih godina u mnogim zapadnoevropskim gradovima

¹⁴ Ova faza se naziva i "kontraurbanizacija" (Champion T. , 2001)

identifikovana u drugim istraživanjima (npr. (Cheshire, 1995; Buzar, et al., 2007)). Reurbanizacija je takođe prepoznata od 2000. godine u Istočnoj Nemačkoj, naročito u univerzitetskim gradovima kao i trgovinskim centrima (npr. Lajpcig, Drezden) (Haase, Herfert, et al., 2012). Međutim, na reurbanizaciju se ne može gledati kao na izvesnu fazu nakon urbanog opadanja (Haase, et al., 2021).



Slika 5 Ciklične faze urbanog razvoja (Van den Berg, et al., 1982)

Model životnog ciklusa urbanog razvoja je dosta kritikovan. Jedan skup kritika se odnosi na to da promene faza nisu jasne i retko prate redosled, mada se koncept modela može koristiti kao kao delimični opis urbanih procesa i okvir pojedinih faza (Nyström, 1992; Wolff, 2018; Kabisch & Haase, 2011). Druga kritika se odnosi na ograničenje modela na funkcionalna urbana područja (sa više od 200.000 stanovnika) čime se izuzimaju mali i srednji gradovi i slabo naseljena mesta. Osim toga, javlja se i problem određivanja granica unutrašnjeg gradskog jezgra i suburbanog područja oko njega (Kabisch & Haase, 2011). Sumarno se zaključuje da je urbani razvoj u Evropi od 80-tih godina prošlog veka složeniji od pretpostavke modela. Dodatna nedoumica je dugoročna primena cikličnog modela usled nepredvidljive budućnosti (Parr, 2012). S obzirom na to da je zasnovan na određenoj fazi ekonomskog razvoja – fordističkom načinu proizvodnje sa masovnom standardizovanom proizvodnjom i masovnom zaposlenošću u velikim industrijskim kompleksima (Bontje, 2004) ovaj model nije dovoljan da obuhvati multidimenzionalnu globalnu prirodu fenomena gradova u opadanju (Cunningham-Sabot, et al., 2013).

2.5.1.2 Socio-ekološki pristup - urbana elastičnost

Koncept elastičnosti¹⁵ (eng. *resilience*) vodi poreklo iz ekologije iz 60-tih i 70-tih godina prošlog veka¹⁶, nakon čega su istraživanja elastičnosti nastavljena u okviru različitih i razvijena su različita gledišta na elastičnost – inženjerska, ekološka i socio-ekološka elastičnost (Folke, 2006). Socio-

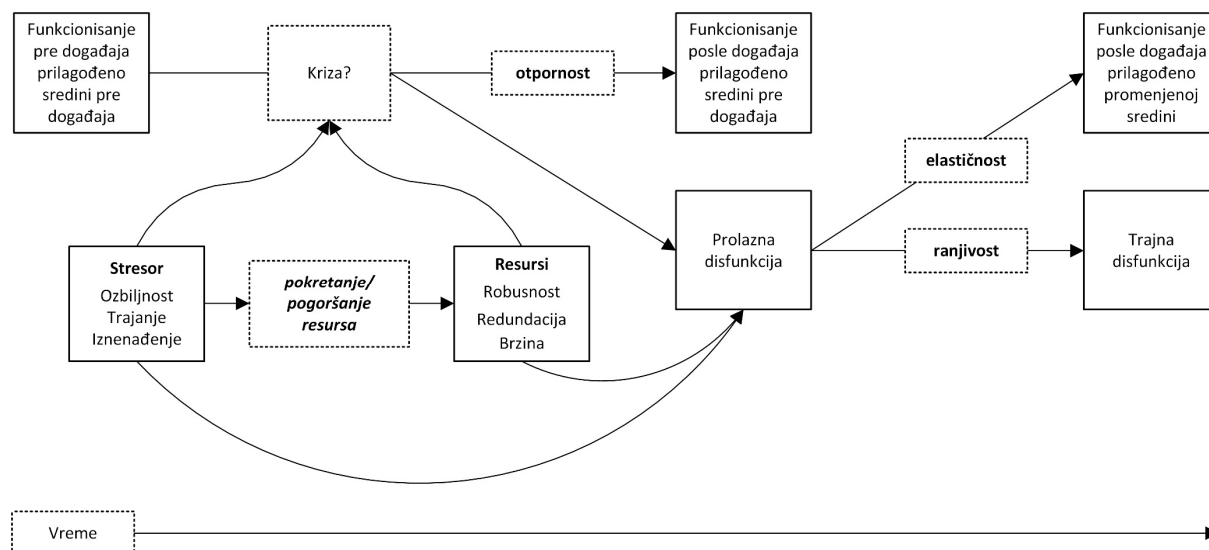
¹⁵ U naučnim krugovima još uvek ne postoji zvaničan termin na srpskom za engleski termin *resilience*. U upotrebi su termini *rezilijentnost* i *otpornost*, dok je prevod termina na srpski jezik *elastičnost*

¹⁶ Prva definicija elastičnosti daje Holling (1973) prema kome je elastičnost "istrajnost odnosa unutar sistema i mera za sposobnost sistema da apsorbuje promene stanja varijabli, pokretačkih varijabli i parametra i da i dalje postoji", odnosno elastičnost je kapacitet sistema da istraje prilikom promena.

ekološka elastičnost se bavi ljudima i prirodom kao međuzavisnim sistemima (Folke, et al., 2010) i tako predstavlja osnovu za definisanje koncepta u kontekstu urbane elastičnosti.

Elastičnost se najčešće definiše kao „kapacitet sistema da apsorbuje poremećaj i reorganizuje se dok prolazi kroz promenu tako da i dalje zadrži esencijalno istu funkciju, strukturu, identitet i povatne informacije“ (Walker, et al., 2004). To je dinamičan koncept koji se fokusira na to kako da se istraje i razvija uz promene, odnosno na sposobnost ljudi, zajednica, društva i kultura da se prilagode i razvijaju u skladu sa stalno promenljivom sredinom (Folke, 2016).

Norris, et al. (2008) smatraju da je elastičnost proces koji povezuje resurse (*adaptivne kapacitete*) sa ishodima (*adaptacijom*). Ovi autori daju i model elastičnosti u odnosu na stres, pri čemu može doći do otpornosti (*resistance*), elastičnosti (*resilience*) ili ranjivosti (slika 6). Folke (2006) definiše *adaptaciju* kao kapacitet sistema da se prilagodi promenljivim spoljašnjim i unutrašnjim procesima i pri tom nastavi razvoj prema svojoj trenutnoj putanji.



Slika 6 Model elastičnosti na stres (Norris, et al., 2008)

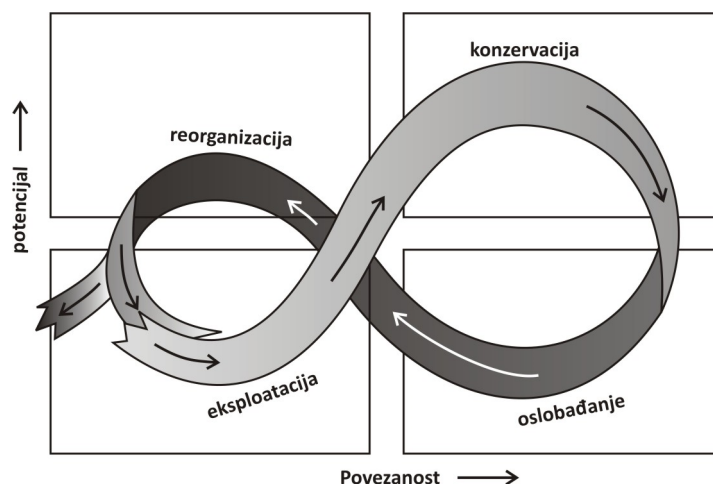
Transformacija predstavlja alternativni pogled na odgovor sistema na poremećaj, mada se u literaturi adaptacija i transformacija često koriste jednoznačno (Akmentina, 2017). Sposobnost transformacije odnosi se na kapacitet stvaranja fundamentalno novog sistema razvoja kad uticaji životne sredine, ekonomski ili socijalni uslovi čine postojeći sistem neodrživim (Walker, et al., 2004). Ovaj aspekt otpornosti uključuje kapacitet za obnovu, reorganizaciju i ponovni razvoj (Folke, 2006). Sa gledišta elastičnosti transformacija je poželjna u malim razmerama kako bi omogućila nastanak novih inicijativa omogućujući time elastičnost u većim razmerama. Davoudi, et al. (2012) nazivaju to evolucionarnom otpornošću, kao sposobnost kompleksnih socio-ekoloških sistema (SES) da se menjaju, prilagođavaju i transformišu.

Razvoj koncepta elastičnosti u okviru kompleksnih adaptivnih sistema doveo je do razvoja modela *adaptivnog ciklusa* koji opisuje dinamiku SES sistema (slika 7) (Holling & Gunderson, 2002; Walker, et al., 2004). Adaptivni ciklus je heuristički model, mada može da se koristi i kao analitički alat (Folke, 2006). Prema ovom modelu dinamički sistemi kao što su ekosistemi, društva,

korporacije, ekonomije, nacije i socioekološki sistemi ne teže nekom stabilnom stanju ravnoteže već prolaze kroz četiri karakteristične faze (Carpenter, et al., 2001):

- 1) eksploatacija (r) - faza ubrzanog rasta;
- 2) konzervacija (K);
- 3) kolaps (Ω) – „kreativna destrukcija“, odnosno faza oslobađanja;
- 4) obnova ili reorganizacija (a).

„Prednja petlja“ ciklusa od r do K je spora faza rasta i akumulacije sa predvidljivom dinamikom sistema (Holling & Gunderson, 2002). U K fazi resursi se sve više zaključavaju i sistem postaje manje fleksibilan i slabo otporan na spoljne šokove (Walker, et al., 2004). Nakon toga sledi neizbežni kolaps i razvija se „zadnja petlja“ ciklusa koja je urbzana faza reorganizacije tokom koje su moguće novine i inovacije (Holling & Gunderson, 2002). Ishodi ove dve faze mogu biti veoma nepredvidljivi i neizvesni. Nakon toga sledi r faza koja može ličiti na prethodnu r fazu ili biti potpuno drugačija. Redosled faza u ciklusu ne mora biti striktan. Sistem se može vratiti od K ka r ili ići direktno od r u Ω (Walker, et al., 2004).



Slika 7 Adaptivni ciklus (Holling & Gunderson, 2002)

Socio-ekološki sistemi ne mogu da se razumeju samo na jednom nivou jer problemi, kao i mogućnosti nisu samo lokalni. Svaki nivo je podsistem cele *panarhije*¹⁷ i elastičnost sistema na jednom nivou zavisi od uticaja dešavanja na nivoima iznad i ispod.

Teorija elastičnosti razmatra urbane sisteme kao kompleksne adaptivne socio-ekološke sisteme i uvodi nov pogled na analizu urbane strukture gradova. Na osnovu pregleda različitih definicija, Meerow, et al. (2016) definišu *urbanu elastičnost* kao sposobnost urbanih sistema da zadrže ili se brzo vrata na željeni način funkcionisanja nakon poremećaja, da se prilagode promeni i transformišu sisteme koji ograničavaju trenutni ili budući adaptivni kapacitet.

¹⁷ Panarhija je ukršteni skup adaptivnih ciklusa u prostoru i vremenu. Kolaps sistema jednog nivoa može pokrenuti krizu na na sledećem višem i sporijem nivou, naročito ukoliko je taj nivo u K fazi kad je njegova elastičnost mala. Mogućnosti i ograničenja za obnovu ciklusa potiču onda iz akumuliranog iskustva sporijeg i većeg nivoa (Holling, et al., 2002).

U kontekstu gradova u opadanju koncept elastičnosti može da se primeni kao analitički alat jer može da da odgovor na pitanje kako su neki gradovi u opadanju uspeli da se regenerišu dok drugi nisu. Pitanje koje se postavlja u istraživanjima elastičnosti gradova u opadanju je da li grad ili region može da povрати svoje prethodno stanje, sa višim nivoom populacije, prosperitetnom ekonomijom ili izgrađenom infrastrukturuom (Kotilainen, et al., 2015). Međutim, urbana elastičnost se ne odnosi nužno na sposobnost sistema da se vrati na prethodno stanje ravnoteže nakon poremećaja ili stresa. Razvoj teorije urbane elastičnosti je evoluirao od razmatranja jednog ili više stanja ravnoteže sistema ka dinamičkoj neravnoteži prema kojoj sistem prolazi kroz konstantne promene i nema stabilno stanje (Meerow, et al., 2016). Nakon poremećaja tako mogu da se jave i alternativne putanje razvoja (Taşan-Kok, et al., 2013).

Adaptacija i transformacija predstavljaju dva moguća odgovora na poremećaj kako bi sistem nastavio uspešno da funkcioniše uticajem poremećaja ili nakon toga. Akmentina (2017) opisuje ove reakcije u kontekstu urbanog opadanja. Tako bi adaptacija bila zadržavanje relativno nepromenjenog funkcionalnog i strukturnog karaktera područja i ublažavanje negativnih efekata urbanog opadanja. To može podrazumevati mere vezane za poboljšanje kvaliteta lokalnog okruženja, renoviranje objekata i slično. S druge strane, u slučaju transformacije, implementira se kompletna funkcionalna i strukturna promena. Na primer, napuštene stamene zgrade se renoviraju i transformišu u druge namene ili se ruše. U oba slučaja bi ishod trebalo da bude pozitivno funkcionisanje sistema, odnosno bilo kakvo aktivno korišćenje prostora nasuprot njegovom napuštanju. Postoji i treći mogući ishod koji Norris, et al. (2008) nazivaju trajnom disfunkcijom ukoliko uopšte ne dođe do procesa elastičnosti.

Posmatrano u odnosu na adaptivni ciklus, gradovi u opadanju se nalaze u periodu krize u fazi konzervacije. U ovoj fazi, sistem je manje fleksibilan na negativne uticaje i sledi neizbežan kolaps. Gradovi u opadanju se sučavaju sa određenim ograničenjima, konfuzijom i ograničenim opcijama. Važno je da iskoriste mogućnosti nove situacije kako bi dobili šansu da se obnove, restrukturiraju i postanu atraktivniji i funkcionalniji uzimajući u obzir novi kontekst i teritorijalni potencijal. Oni su u fazi ciklusa kad budućnost treba da se ponovo osmisli na osnovu promenljivog konteksta i njihovih sposobnosti i prednosti koje su možda drugačije u odnosu na prošlost (Schlappa & Neill, 2013). Proces učenja u periodu neizvesnosti, ograničenja, konfuzije i krize predstavlja glavnu vezu između gradova u opadanju i elastičnosti.

Planiranje elastičnosti gradova zahteva evaluaciju ranjivih umreženih komponenti grada i razumevanje njihove interakcije i kapaciteta (Desouza & Flanery, 2013). Da bi bio elastičan, grad mora da prati stanje svojih komponenti kao i trendova koji utiču na njih, kako bi se što ranije detektovali signali nadolazećeg stresora i što bolje ublažile posledice. Zato je neophodno formirati višestruka scenarija budućih putanja ključnih elemenata.

Socijalne komponente grada (akteri, interesne grupe) igraju ključnu ulogu u postizanju elastičnosti. Ako su adaptacija i transformacija odgovori na poremećaj, onda bi akteri ili interesne grupe bili agenti odgovorni za sprovođenje tih odgovora kad postojeća situacija to zahteva

(Akmentina, 2017). U tom pogledu se naročito ističe socijalni kapital¹⁸, koji se može definisati kao kapacitet (susedstva) za kolektivnu akciju (Weaver, et al., 2017). Socijalni kapital je važan za elastičnost zajednice jer socijalne veze u zajednici mogu ponuditi platformu za razmenjivanje informacija i resursa i tako povećavaju kapacitet zajednica da odgovore na krizu. Važno je izgraditi funkcionalne otporne mreže u gradu kako bi se omogućio stalan tok informacije (Desouza & Flanery, 2013). Izgradnja kapitala podržava formalne i neformalne procese odlučivanja i uključenja javnosti, što može da poveća kapacitet društvene interakcije i društva da reši poteškoće (Tašan-Kok, et al., 2013).

Za izgradnju elastičnih gradova neophodno je elastično urbano planiranje. Na osnovu koncepta elastičnosti može se uvesti nova planska paradigma, koja bi mogla da se definiše u odnosu na tri dinamične karakteristike urbanih sistema – adaptivnog kapaciteta, samo-organizacije i transformabilnosti (Eraydın, 2013). Planski okvir se time formira na osnovu evolucionarnog pristupa elastičnosti i planiranje mora biti dinamično, bez težnje povratka u stabilnu ravnotežu pod uticajem spoljnih promena. Planiranje se prilagođava promenljivim unutrašnjim ili spoljašnjim procesima i postaje adaptivno (Ahern, 2011). Na plan se gleda kao na eksperiment na kome se uči i dobija novo znanje. Adaptivni pristup planiranju se odnosi planiranje u skladu sa neizvešnošću i „učenje delovanjem“ čime se dolazi do inovacije.

Prema Eraydın-u (2013) planiranje elastičnosti predstavlja kombinaciju racionalnog planiranja zasnovanog na instrumentalnoj racionalnosti i komunikativnog planiranje zasnovanog na komunikativnoj racionalnosti. Integrativni pristup podrazumeva uključjenje aktera i kao pojedinaca i kao grupa uz interdisciplinarni tim sa tehničkim iskustvom u različitim fazama planiranja. Planiranje elastičnosti zahteva uključjenje građana kako bi se planiralo *sa* građanima a ne *za* građane (Desouza & Flanery, 2013). Što je snažnija mreža participacije bolja je elastičnost i stvara se više dostupnih opcija planskog procesa za buduće nepoznate uslove i zahteve.

Planiranje elastičnosti zahteva sistemski pristup sa dugoročnom perspektivom. Ono se ne zasniva na rešavanju problema ili izgradnji konsenzusa već je cilj planiranja elastičnosti definisanje prioriteta za postizanje „situacije bez žaljenja“ i stvaranje prilagodljivog sistema. Ovakvo definisanje cilja planiranja zahteva korišćenje specifičnih modela za merenje elastičnosti (Eraydın, 2013). Urbano planiranje tako zahteva fleksibilan pristup i ne sme biti kruto definisano kako bi se planovi prilagodili trenutnim i budućim promenama okruženja (Trkulja, 2015).

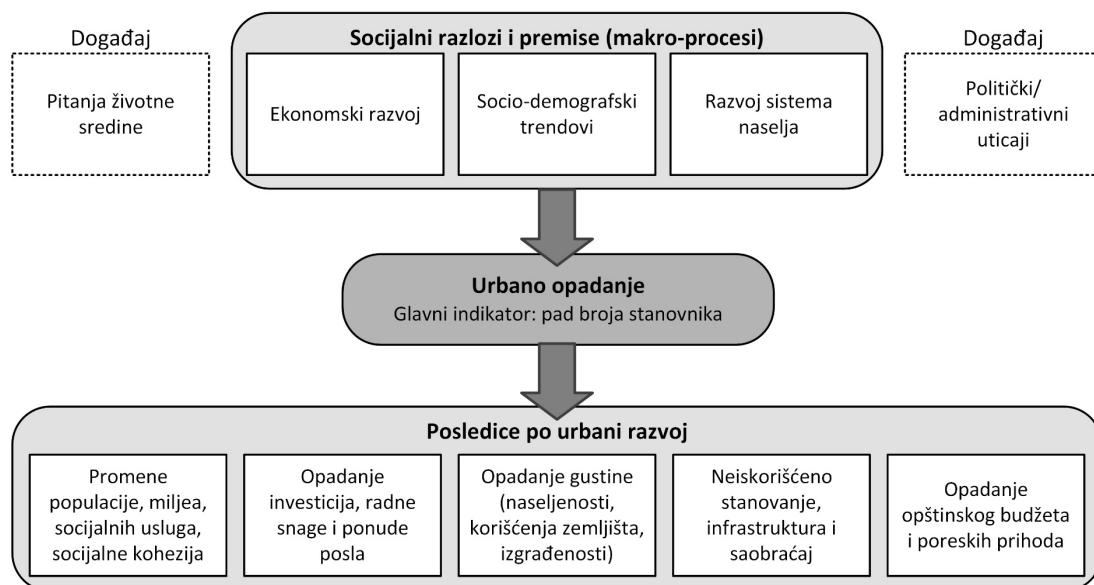
2.5.2 Konceptualni modeli urbanog opadanja

Istraživanja o gradovima u opadanju su dosta napredovala u pogledu njihove konceptualizacije, mada još uvek ima dosta otvorenih pitanja. Glavni problem prema Bernt-u (2016) leži u traženju

¹⁸ Socijalni kapital se odnosi na povezanost i komunikaciju između ljudi, zajedničke sisteme vrednosti, kulturu i tradiciju, uzajamnu negu i solidarnost, kao i osećaj zajednice ili identiteta (Östh, et al., 2018). Šire razumevanje socijalnog kapitala odnosi se na kvalitet i kvantitet društvenih interakcija na različitim nivoima (individualnom, nivou zajednice, lokaliteta) koji oblikuju institucije, veze i društvene norme, stvarajući kapacitet za ostvarivanje individualnih i zajedničkih ciljeva (PRUV, 2017).

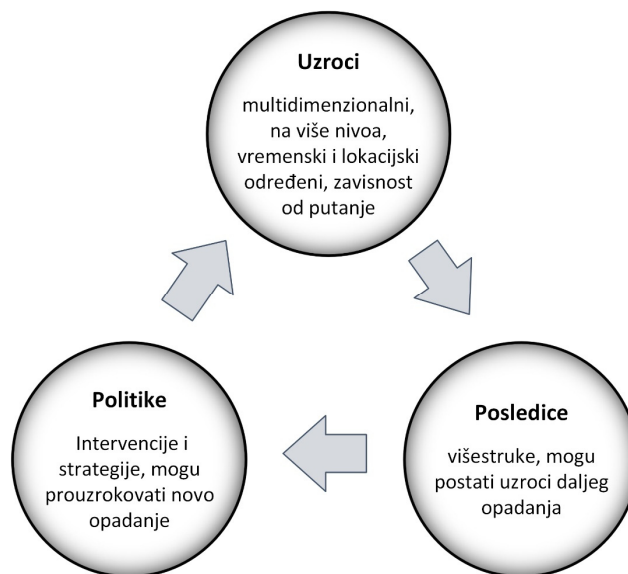
univerzalnog modela urbanog opadanja jer iako su uzroci opadanja uglavnom slični, javlja se veliki pluralitet putanja gradova u opadanju. Postoje takođe razmatranja da li treba odvojiti „evropski model urbanog opadanja“ od severno-američkog, ili razdvojiti i unutar Evrope na zapadno-evropski i post-socijalistički kontekst (Rink, et al., 2009). U svakom slučaju, važno je pravilno postaviti koncept jer ukoliko je sveobuhvatan, došlo bi do previše „lažnih pozitivnih“ slučajeva, pa takav koncept ne bi imao praktičnu primenu i teže bi bilo usmeriti politike (Olsen, 2013). S druge strane previše usko definisan koncept bi obuhvatio suviše malo gradova.

Pri razmatranju koncepta urbanog opadanja važno je razdvojiti da li je težište na procesu urbanog opadanja i promenama u prostoru i vremenu ili je fokus na ishodu, odnosno identifikaciji urbanog opadanja kao stanja (Olsen, 2013). Rink, et al. (2009) konceptualizuju urbano opadanje kao rezultat specifičnog međudejstva različitih makro-procesa na lokalnom nivou. Prema ovim autorima, urbano opadanje je kvalitativan proces pri čemu je fokus na kauzalnim vezama i dinamici, kao i njegovom uticaju na različita polja urbanog razvoja. Ekonomski razvoj, socio-demografski trendovi i prostorni razvoj naselja su tri makro-procesa koja vode do urbanog opadanja, ali postoje i dodatni događaji koji mogu da izazovu gubitak stanovništva, kao što su problemi životne sredine i političke promene (slika 8). Dalja razrada njihovog modela bi podrazumevala razmatranje uticaja različitog obima, brzine i vremenskog perioda na urbano opadanje.



Slika 8 Konceptualni model urbanog opadanja prema (Rink, et al., 2009)

Ovaj model se zasniva na linearnom odnosu uzroka i posledica urbanog opadanja i predstavlja dobru polaznu osnovu za identifikaciju gradova u opadanju na osnovu njihovih obeležja. Međutim, radi dubljeg razumevanja fenomena istraživanje ne bi trebalo da se zasniva samo na statičkoj analizi i pristupu (Hartt, 2016). Planske intervencije i politike mogu takođe uticati na proces opadanja, pa Musterd (2013) razvija konceptualni okvir istraživanja gradova u opadanju koji uključuje međusobnu povezanost uzroka, posledica i odgovora politika, uzimajući u obzir njihovu kompleksnost, kontekst i povratne petlje (slika 9).

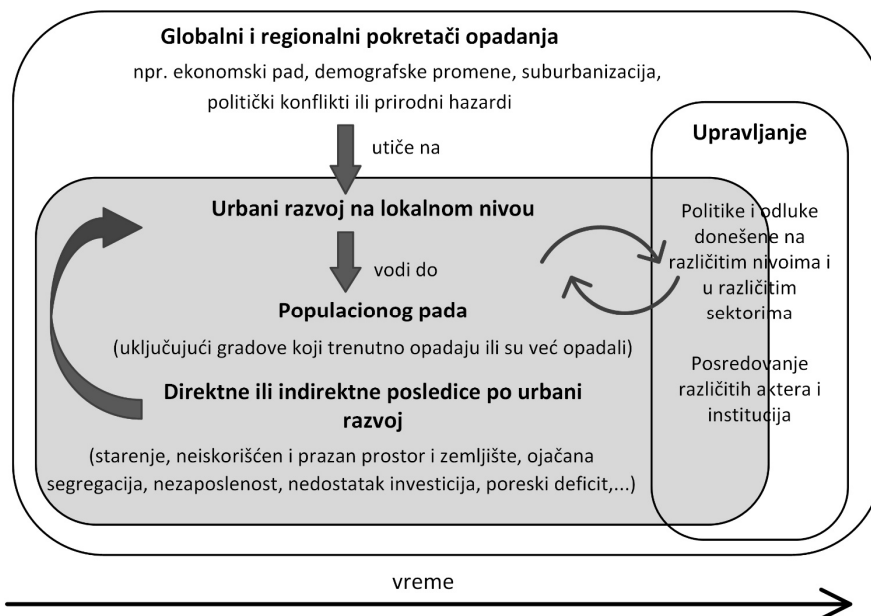


Slika 9 Konceptualni okvir istraživanja gradova u opadanju na osnovu (Musterd, 2013)

Prema Großmann-u, et al. (2008) u središte konteksta urbanog opadanja treba postaviti proces, dok uzroci i posledice čine njegov okvir. Time se istraživanje gradova u opadanju pomera sa statične analize uzroka i posledica na dinamiku uticaja lokalnog konteksta (Großmann, et al., 2013). To je iz razloga što kontekstualni faktori kao što su nacionalne, regionalne i lokalne politike, kao i morfološka struktura grada imaju značajnu ulogu u urbanim putanjama. Gradove u opadanju pri tom ne bi trebalo posmatrati kao individualne slučajeve već u odnosu na dinamiku koja se odvija na regionalnom, nacionalnom i globalnom nivou (Bernt, 2016).

Proces urbanog opadanje je u središtu modela koji razvijaju Haase, et al. (2014) u okviru koga mogu da se uključe kontekstualne specifičnosti (slika 10). Ovaj model je zasnovan na različitim teorijama i obuhvata pokretače urbanog opadanja (koji deluju na različitim prostornim nivoima), posledice, kao i odgovore. Na individualne putanje gradova u opadanju utiče i upravljanje na različitim nivoima. Povratne petlje modela ukazuju na „začarani krug“ urbanog opadanja u kome su uzroci i posledice isprepleteni (Rumpel & Slach, 2012).

Wolff i Wiechmann (2017) testiraju model na područja u Evropi, pri čemu uključuju razvoj regiona u kome se nalazi grad u opadanju, kako bi uzeli u obzir regionalni kontekst. Rezultati njihovog istraživanja pokazuju da uticaj makro trendova nije svuda isti, kao i da se na regionalnom nivou javljaju varijacije modela koje se odnose na razdvajanje lokalnih demografskih trendova od regionalnog ekonomskog učinka. Ekonomska kriza ne vodi nužno do urbanog opadanja (što je zapaženo u Južnoj Evropi), s druge strane, ekonomski uspeh regiona nije garancija da gradovi neće opadati. Ekonomski pad jednog grada mora se posmatrati u odnosu na ekonomski rast okolnih gradova usled povećanja konkurentnosti između gradova i mobilnosti radne snage. Prema tome, nije dovoljna samo hijerarhijska prostorna analiza, kao ni isključivo lokalna, već bi gradove trebalo posmatrati u kontekstu njihove umreženosti (Beauregard, 2011).



Slika 10 Konceptualni model urbanog opadanja prema (Haase, et al., 2014)

2.5.3 Identifikacija urbanog opadanja

Proces urbanog opadanja ima kvalitativni i kvantitativni aspekt (Rieniets, 2006). Nakon određenja karakteristika procesa u vidu uzroka i posledica koji čine njegov okvir (Großmann, et al., 2008) postavlja se pitanje na osnovu kojih kvantitativnih pokazatelja mogu da se identifikuju gradovi u opadanju. Na osnovu usvojene definicije i koncepta urbanog opadanja izdvajaju se sledeća metodološka pitanja:

- Kako definisati prostornu jedinicu posmatranja?
- Na osnovu kojih indikatora identifikovati i analizirati urbano opadanje?
- U kom vremenskom periodu posmatrati ovaj proces?

2.5.3.1 Definisanje urbanog područja

Veliki metodološki problem kod analize gradova u opadanju predstavlja izbor odgovarajuće prostorne jedinice. Izazov je još veći ako se uzme u obzir mogućnost međunarodne uporedivosti. Gradovi moraju da se jasno definišu u pogledu unutrašnje strukture i granica. S jedne strane se javlja problem definisanja grada uopšte i razdvajanja urbanih od ruralnih područja, dok s druge strane treba utvrditi da li tako definisan grad može poslužiti kao osnova za definisanje grada u opadanju. Takođe treba uzeti u obzir i zakonski okvir za definisanje grada i dostupnost podataka u određenoj zemlji. Nacionalne definicije gradova se uglavnom odnose na administrativne jedinice, što se ne slaže uvek sa izgrađenim područjem grada. U teoriji su se razvili različiti pristupi definisanja gradova – ekonomski, sociološki, kulturni i istorijski (Parr, 2007). Na nivou Evrope je sproveden veliki broj istraživanja u cilju određivanja kriterijuma za klasifikaciju urbanih područja. Stoga je neophodno prvo razmotriti definicije grada utvrđenih na evropskom nivou, kao polaznu osnovu za određivanje gradova u opadanju.

U Evropskoj Uniji teži se ka harmonizaciji teritorijalnih jedinica radi prikupljanja statističkih podataka i praćenja regionalnog razvoja. U tom cilju 2003. godine je uvedena NUTS klasifikacija teritorijalnih jedinica (Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica). Prema ovoj klasifikaciji vrši se podela teritorije na tri različita teritorijalna nivoa¹⁹ (Eurostat, 2007). Kako bi se obuhvatila statistika na lokalnom nivou, definisane su lokalne administrativne jedinice LAU (*Local Administrative Units*) koje su kompatibilne sa NUTS klasifikacijom:

- LAU 1 (prethodno NUTS 4, koji nije primenljiv za sve zemlje) i
- LAU 2 (prethodno NUTS 5, sastoji se od opština ili ekvivalentnih jedinica).

Za analizu manjih teritorijalnih jedinica LAU 2 korišćene su različite metodologije njihove klasifikacije (Dijkstra & Poelman, 2014):

- ruralna područja prema OECD-u (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj),
- retko naseljena područja (originalni stepen urbanizacije),
- gusto naseljena područja (originalni stepen urbanizacije),
- grad prema Urban Audit-u (Urbana revizija).

Prema metodologiji OECD-a LAU 2 sa gustom naseljenosti ispod 150 st/ km² definišu se kao ruralne pa se u odnosu na to regionu NUTS 3 klasifikuju kao pretežno urbani, srednji ili pretežno ruralni (Eurostat, 2010). Primena ove metodologije pokazala se kao problematična zbog velikih varijacija u površini jedinica NUTS 3 i LAU 2 u Evropskoj Uniji. Originalni stepen urbanizacije koristi donju granicu od 100 st/km² za retko naseljena područja u kombinaciji sa populacionom veličinom. Gusto naseljena područja imaju preko 500 st/km² i minimum 50.000 stanovnika. Urban Audit razlikuje tri prostorna nivoa (Urban Audit, 2004): urbano jezgro (*Core City*), definisano kao administrativna jedinica odgovorna za lokalnu samoupravu; šira urbana zona (*larger urban zone* – LUZ), tj. funkcionalno urbano područje (FUP) i gradska područja, gradske četvrti (*Sub-City District* – SCD), tj. delovi grada sa 5.000 do 40.000 stanovnika.

Navedene metodologije se fokusiraju na definisanje velikih urbanih područja – aglomeracija. Pored njih postoji i koncept Urbanih morfoloških zona (*Urban Morphological Zones* – UMZ) koje koristi Evropska agencija za životnu sredinu. Urbane morfološke zone se definišu kao „grupa urbanih područja koja se nalaze na manje od 200m udaljenosti“ (Simon, Fons, & Milego, 2010). One se zasnivaju isključivo na kontinualno izgrađenom urbanom tkivu, bez obzira na populacionu veličinu ili gustinu naseljenosti. Time se dobija zaokruženo urbano područje koje je u osnovi pogodno za istraživanje gradova u opadanju, ali se može javiti problem njegovog usklađivanja sa statističkim teritorijalnim jedinicama u zemlji.

U cilju objedinjavanja i harmonizacije različitih prostornih koncepata, od 2010. godine Evropska komisija je uvela Stepenu urbanizacije (*Degree of urbanisation* - DEGURBA) za klasifikaciju LAU 2. Ovaj metod se zasniva na rasterskoj mreži ćelija veličine 1x1 km. Na osnovu Stepena urbanizacije

¹⁹ NUTS 1 – od 3.000.000 do 7.000.000 stanovnika, NUTS 2 – od 800.000 do 3.000.000 stanovnika, NUTS 3 – od 150.000 do 800.000 stanovnika

Evropska Komisija i OECD usvojili su 2011. godine novu klasifikaciju urbanih naselja prema veličini i gustini naseljenosti. Metodologija se zasniva na kriterijumu geografskog susedstva, pri čemu se ćelije mreže od 1 km² klasifikuju kao jedan od tri klastera prema broju stanovnika i gustini naseljenosti:

- klasteri velike gustine naseljenosti/urbani centri: susedne ćelije gustine naseljenosti od najmanje 1.500 st/km² i minimalnim brojem stanovnika od 50.000;
- urbani klasteri: klaster susednih ćelija gustine naseljenosti od najmanje 300 st/km² i minimalnim brojem stanovnika od 5.000;
- ruralne ćelije: ćelije koje ne pripadaju nijednom od prethodna dva klastera.

U zavisnosti od udela lokalnog stanovništva koje živi u urbanim klasterima ili urbanim centrima, LAU 2 se dele na tri tipa područja:

- gusto naseljena područja (gradovi i metropole – cities) – najmanje 50% stanovnika živi u klasterima velike gustine naseljenosti;
- srednje naseljena područja (srednji i mali gradovi, suburbana područja – towns, suburbs) - manje od 50% stanovnika živi u ruralnim klasterima i manje od 50% stanovnika živi u klasterima velike gustine;
- retko naseljena područja (ruralna područja) - više od 50% stanovnika živi u ruralnim ćelijama mreže.

Na osnovu stepena urbanizacije 2012. godine, OECD i Evropska komisija objavili su usklađenu definiciju grada (*city*) i njegove zone dnevnih migracija (*commuting zone*) kako bi se poboljšala mogućnost poređenja i analize gradova između zemalja. Definicija grada se zasniva na prostornom konceptu „urbanog centra“ sa gustinom naseljenosti od 1.500 st/km² i sa više od 50.000 stanovnika (Dijkstra & Poelman, 2012). Grad se definiše pod uslovom da postoji veza sa političkim nivoom, da najmanje 50% stanovnika grada živi u urbanom centru i da najmanje 75% stanovnika urbanog centra živi u gradu. Šira urbana zona LUZ sadrži grad i zonu dnevnih migracija.

Navedeni prostorni koncepti uzimaju u obzir samo velike prostorne jedinice. Za definisanje malih i srednjih gradova sa centrom između 5.000 i 50.000 stanovnika na postoji harmonizovana definicija. Ovom problematikom bavila su se dva ESPON-ova projekta ESPON 1.4.1 „The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)“ (ESPON 1.4.1., 2006) i „TOWN – Small and medium sized towns in their functional territorial context“ (Servillo, et al., 2014). U okviru njih su korišćena tri ključna pristupa za definisanje malih i srednjih gradova (*small and medium sized towns – SMST*): morfološki, administrativni i funkcionalni.

Morfološki pristup definiše urbana područja na osnovu obima i/ili kontinuiteta izgrađenog područja, kao i broja stanovnika. Ovaj pristup posmatra grad kao fizički prostor. Grad se prema tome definiše kao kompaktno izgrađeno područje sa određenom minimalnom koncentracijom stanovnika – *urbano naselje*. Administrativni pristup definiše urbana područja na osnovu njihovog

pravnog ili administrativnog statusa. Grad je prema ovom pristupu teritorijalna jedinica lokalne uprave koja sadrži urbano naselje – *urbana opština*. Funkcionalni pristup definiše urbana područja na osnovu interakcije između jezgra i teritorije koja ga okružuje. Grad može biti urbano naselje ili opština sa koncentracijom poslovanja, usluga i drugih urbanih funkcija koje opslužuju okolna naselja – *urbani centar*. Urbani centar se ponaša kao jezgro šireg područja – *urbanog (funkcionalnog) regiona* i zajedno sa svojim zaleđem formira funkcionalno povezan socio-prostorni sistem.

Kombinacijom ovih pristupa i stepena urbanizacije u okviru projekta TOWN mali i srednji gradovi SMST definisani su kao kontinualni urbani klasteri sa populacijom iznad 5.000 stanovnika i gustinom naseljenosti većom od 300 st/km² (tabela 4).

Tabela 4 Morfološki kriterijum za tipologiju naselja (Servillo, et al., 2014)

Broj stanovnika	Gustina naseljenosti (st/km ²)		
	< 300	> 300 < 1.500	> 1.500
ispod 5,000	ostala naselja	veoma mali gradovi	veoma mali gradovi
5.000 - 50.000	ostala naselja	SMST	SMST
preko 50.000	ostala naselja	SMST	gusto naseljeni urbani klasteri

Urbana naselja koja imaju područja veće gustine naseljenosti od 300 st/km² ali sa manjim brojem stanovnika od 5.000 se klasifikuju kao veoma mali gradovi – *Very Small Towns* (VST). Područja gustine naseljenosti iznad 1.500 st/km² i populacijom iznad 50.000 stanovnika spadaju u gusto naseljene urbane klasterne (*High Density Urban Clusters* – HDUC). Ostatak teritorije se definiše kao „ostala naselja“. Primenom ovih kriterijuma formira se tipologija SMST koja obuhvata male, srednje i velike SMST (tabela 5). Kako ova tipologija jedina uzima u obzir manje prostorne jedinice, a u isto vreme objedinjava morfološke, administrativne i funkcionalne karakteristike grada, ona predstavlja najpogodniju polaznu osnovu za definisanje malog grada, koju je dalje neophodno prilagoditi statističkoj prostornoj podeli zemlje.

Tabela 5 Tipologija malih i srednjih gradova (Servillo, et al., 2014)

Tip	Kriterijum
Gusto naseljeni urbani klasteri (HDUC)	Populacija > 50.000 Gustina naseljenosti > 1.500 st/km ²
Veliki SMST	Populacija > 50.000 Gustina naseljenosti < 1.500 st/km ²
Srednji SMST	25.000 < Populacija < 50.000, Gustina naseljenosti > 300 st/km ²
Mali SMST	5.000 < Populacija < 25.000, Gustina naseljenosti > 300 st/km ²
Veoma mali gradovi (VST)	Populacija < 5.000 Gustina naseljenosti > 300 st/km ²

Pored svega navedenog potrebno je razmotriti i definiciju grada u kontekstu grada u opadanju. U okviru istraživanja i mapiranja gradova u opadanju već je ukazivano na problem određivanja pojma „grad“ (Bernt, 2016; Wiechmann & Wolff, 2013). Iako je u definicijama gradova u opadanju naglasak na „urbanom“, većina definicija ne precizira prostorni okvir grada u opadanju. Navodi se da to može biti i grad kao urbano područje, deo grada, celokupno metropolitansko područje ili urbano naselje (Martinez-Fernandez, et al., 2012). Turok i Mykhnenko (2007) uzimaju kontinualno urbano područje prema fizičkoj definiciji grada, pri čemu polaze od lokalnih samouprava sa populacijom većom od 200.000 stanovnika. U okviru mreže SCIRN određeno je da je grad u opadanju gusto naseljeno urbano područje sa minimum 10.000 stanovnika (Hollander, et al., 2009), dok je u okviru projekta CIRES to funkcionalno urbano područje sa minimum 5.000 stanovnika u svom jezgru.

Takođe treba uzeti u obzir i pristup razvijen u okviru CIRES projekta u cilju mapiranja gradova u opadanju u Evropi, nezavisno od nacionalnih definicija grada (Wiechmann & Wolff, 2013). Primenjena je kombinacija morfoloških i administrativnih karakteristika. Izabran je nivo opštine – uglavnom LAU2, pri čemu su korišćeni sledeći kriterijumi:

- ukupan broj stanovnika 2010. godine minimum 5.000;
- minimum 50% stanovništva živi u gusto naseljenim delovima sa više od 1000 st/km²;
- minimalni udeo izgrađenog područja je 5% .

Za pojedine zemlje, uključujući i Srbiju korišćen je nivo LAU1 i vršeno je dodatno prilagođavanje:

- udeo stanovništva najveće aglomeracije zbirnog stanovništva ostalih gradova unutar jedne opštine prelazi 80%. Aglomeracija i gradovi su prema tome definisani jedinicama UMZ sa više od 5.000 stanovnika.
- udeo stanovništva najveće aglomeracije jedne opštine u ukupnom stanovništvu te opštine prelazi 50%.

2.5.3.2 Indikatori urbanog opadanja

Imajući u vidu kompleksnost faktora koji određuju proces urbanog opadanja, veoma je zahtevno definisati odgovarajuće indikatore i njihove pragove na osnovu kojih ovaj proces može da se prepozna i izmeri. S druge strane, dešava se da se kompleksna objašnjenja uzroka i posledica urbanog opadanja zamene samo jednim indikatorom – padom broja stanovnika (Bernt, 2016). To se naročito uočava kod opširnijih istraživanja i mapiranja gradova u opadanju usled dostupnosti i uporedivosti podataka, kao i njihove lakše klasifikacije. Ipak je potrebno razmotriti sve indikatore i izdvojiti najuticajnije koji određuju gradove u opadanju.

Najširi prostorni obuhvat gradova u opadanju prikazan je u „Atlasu gradova u opadanju“ koji daje pregled vremenskog i prostornog razmeštaja urbanog opadanja u svetu (Oswalt & Rienets, 2006). Gubitak stanovnika je prepoznat kao glavni simptom urbanog opadanja na osnovu koga su u atlasu evidentirani gradovi u opadanju sa više od 400.000 stanovnika. Međutim, ovaj

indikator je opisno i slikovito dopunjen kartografskim prikazima različitih uzroka urbanog opadanja prema već pomenutoj podeli.

Od obimnijih istraživanja gradova u opadanju na nivou Evrope treba pomenuti radove Turok-a i Mykhenko-a (2007) i Wiechmann-a i Wolff-a (2013). U oba rada se vrši identifikacija gradova u opadanju, njihov prostorni razmeštaj i dinamika opadanja na osnovu promene broja stanovnika, pri čemu prvi rad obuhvata gradove sa preko 200.000 stanovnika, a drugi sa preko 5.000 stanovnika. Gubitak stanovnika se uzima kao glavni indikator opadanja jer je prema Turok-u i Mykhnenko-u (2007) on u direktnoj vezi sa ekonomskim promenama i kao uzrok i kao posledica, dok ekonomski podaci nisu svuda dostupni u datom periodu i prostornom obuhvatu.

Ukoliko se urbano opadanje identifikuje samo kao pad populacije mogu se prevideti različiti ekonomski, socijalni i prostorni problemi koji se javljaju u ovom procesu (Wolff, 2010). Kako su ekonomski i demografski pad u tesnoj vezi, u različitim istraživanjima je populacioni pad uglavnom dopunjivan dodatnim demografskim i ekonomskim indikatorima koji su prilagođavani ciljevima i opsegu analize, kao i dostupnosti podataka (Gatzweiler, Milbert, & Meyer, 2003), Wolff, 2010; Wolff & Wiechmann, 2017; Hartt, 2018; Djukić, et al., 2017). U tabeli 6 je dat pregled najčešće korišćenih demografskih i ekonomskih indikatora za analizu gradova u opadanju. Ovi indikatori ujedno proizilaze iz izloženih postavki teorijskih objašnjenja demografskih i ekonomskih promena. Demografski indikatori su u odnosu na ekonomske jasnije određeni i direktno povezani sa uzrocima urbanog opadanja i karakteristikama druge demografske tranzicije, s tim što osim za kretanje broja stanovnika pragovi za druge indikatore nisu određivani. Promena broja i strukture domaćinstava je ređe korišćena u analizi gradova u opadanju, mada je to značajan faktor koji je u direktnoj vezi sa stambenim tržištem. Ekonomski indikatori su ređe korišćeni i manje su usaglašeni u istraživanjima, a glavna težnja je da se njima oslika uticaj deindustrijalizacije i globalizacije na ekonomski pad grada.

Tabela 6 Pregled najčešćih ekonomskih i demografskih indikatora urbanog opadanja prema (Wolff & Wiechmann, 2017; Gatzweiler, Milbert, & Meyer, 2003; Wolff, 2010; O’Sullivan, 2012)

Demografski indikatori	Ekonomski indikatori
Kretanje broja stanovnika	Bruto domaći proizvod po stanovniku
Prirodni priraštaj	Stopa zaposlenosti
Stopa fertiliteta	Stopa nezaposlenosti
Udeo starijih	Razvoj radnih mesta
Migracioni balans	Kupovna moć po stanovniku
	Porez na imovinu po stanovniku
	Prosečna zarada ili prihod po stanovniku

Treba napomenuti da se navedeni indikatori moraju uzimati sa oprezom jer postoje i drugi procesi koji su povezani sa fenomenom urbanog opadanja određeni širim kontekstom trendova u gradu, regionu ili državi koji se moraju uzeti u obzir (Akmentina, 2017).

Indikatori povezani sa prostornim efektima urbanog opadanja su ređe korišćeni. Uglavnom su primenjivani za modelovanje obrazaca korišćenja zemljišta kako bi se razvili alati za podršku

prostornom planiranju (Haase, Haase, et al., 2012; Kabisch, et al., 2006). Ova istraživanja su uglavnom rađena na primerima gradova u Istočnoj Nemačkoj u kojima se javlja dosta praznog stanovanja. Za ove gradove je karakteristična šema perforacije (Lütke Daldrup, 2003). Prostorni indikatori su korišćeni za analizu prostorne rasprostranjenosti neiskorišćenih stambenih objekata u gradu kako bi se planiralo njihovo rušenje (Haase, 2005). Neki od korišćenih prostornih indikatora u istraživanjima urbanog opadanja su:

- pokazatelji atraktivnosti područja – tip urbane strukture, udaljenost od glavnih puteva, udaljenost od drugih urbanih centara, udeo otvorenih prostora (Haase, 2005);
- pokazatelji odnosa ponude i potražnje stanova, industrijskih i poslovnih objekata – broj i stopa neiskorišćenih objekata, odnos ponude i potražnje transporta, komunalne infrastrukture, broj i veličina braunfilda (Haase, Rink, & Grossmann, 2012);
- pokazatelji perforacije:
 - opadanje korišćenja prostora, porast neizgrađenog zemljišta (Haase, Rink, & Grossmann, 2012);
 - ukupan broj stanova, broj praznih stanova, broj srušenih stanova (Haase, et al., 2010);
 - gustina naseljenosti, promena gustine naseljenosti, širenje izgrađenog područja (pokazatelj u kojoj meri planiranje omogućuje izgradnju na novoj površini), broj novih stambenih jedinica na novoizgrađenom urbanom području (Siedentop & Fina, 2008).

Ovako definisani prostorni indikatori nisu primenjivani za prepoznavanje gradova u opadanju i nisu uvek vidljivi. Međutim, oni su korisni za identifikovanje problema koji se u procesu urbanog opadanja stvaraju u prostoru. Korišćenjem ovih indikatora dobijaju se informacije o uticaju socio-demografskih, ekonomskih i političkih faktora na urbanu strukturu na osnovu čega može da se planira dalji prostorni razvoj.

2.5.3.3 Dinamika urbanog opadanja

Urbano opadanje se razlikuje po obimu gubitka stanovnika, trajanju, brzini opadanja i učestalosti. U nekim gradovima je prisutan gubitak stanovništva tokom dužeg vremenskog perioda, dok u je pojedinim gradovima došlo do naglog kratkoročnog opadanja. Komparativne analize dinamike razvoja gradova u opadanju baziraju se na broju stanovnika kao glavnim indikatorom. Međutim, kako ne postoje definisani parametri za merenje urbanog opadanja u vidu procenta populacije, dužine perioda i sl. ovi parametri su obično rezultat slobodne interpretacije istraživača.

U okviru „Atlasa gradova u opadanju“ autori dele opadanje na kratkoročno i dugoročno koje je postalo zastupljeno uglavnom od 50-tih i 60-tih godina 20. veka i koje obuhvata gubitke od preko 10% stanovnika (Oswalt & Rienets, 2006). Istraživanjem dinamike opadanja gradova u SAD-u bavio se Robert Beauregard (2009a), (2009b). Istražujući gubitke stanovnika centralnih gradova metropolitenskih područja SAD-a, ovaj autor izdvaja period skoro kontinualnog urbanog rasta

(*aberrant cities*, 1820-1920), intenzivno urbano opadanje (*declining cities*, 1950-1980), period kad je urbano opadanje uokvireno i manje prožeto rasnim sukobima, fiskalnim krizama, siromaštvom i kriminalom (*shrinking cities*, 1980-2000).

Beauregard predlaže upotrebu tri kriterijuma pri analizi dinamike urbanog opadanja – rasprostranjenost, intenzitet i trajnost. Rasprostranjenost se odnosi na broj slučajeva opadanja, intenzitet na razmeru gubitka, a trajnost označava vremensko trajanje. U slučaju istraživanih gradova, rasprostranjenost gradova u opadanju se smanjila u poslednjem periodu, delimično i intenzitet, ali trajnost nije, što ukazuje na to da se opadanje i dalje nastavlja kao trend.

Turok i Mykhenko (2007) razdvajaju kontinualne, dugoročne, srednjoročne i kratkoročne putanje rasta ili opadanja evropskih gradova sa preko 200.000 stanovnika u periodu od 1960. do 2005. godine²⁰. Pri tom nijedan grad nije održao stabilan broj stanovnika tokom 45 godina.

Wolff i Wiechmann (2017) analiziraju promene broja stanovnika 93.844 opštine i od toga 7.035 gradova u okviru 37 evropskih zemalja u periodu od 1990. do 2010. godine. Deleći posmatrano razdoblje na periode od po 5 godina, oni dinamiku opadanja dela na kontinualno opadanje (tokom celog perioda), epizodno opadanje (ukoliko je došlo da rasta ili stagnacije u jednom periodu) i privremeno opadanje (opadanje u najmanje jednom periodu, sa ukupnom stagnacijom ili rastom)²¹.

Različiti pristupi za analizu dinamike urbanog opadanja ukazuju na to da se kriterijumi za odabir vremenskog perioda posmatranja urbanog opadanja i njegove dinamike moraju prilagoditi trendovima razvoja posmatranih gradova, s o bzirom na to da opadanje gradova nije svuda započelo u isto vreme. U skladu sa tim trebalo bi definisati periode praćenja kontinuiteta opadanja.

Dinamika razvoja gradova opisivana je i kao ciklična promena rasta i opadanja u okviru teorije životnog ciklusa grada (Van den Berg, et al., 1982), što je već opisano u poglavlju 2.5.1.1. Pored istraživanja o kretanju broja stanovnika, postoje i malobrojna istraživanja nelinearne dinamike gradova u opadanju koja obuhvataju međuzavisnost uzroka i posledica opadanja i povratnih mehanizama (npr. (Hoekveld, 2012; Hartt, 2018).

2.5.3.4 Tipologija gradova u opadanju

Globalna razmera gradova u opadanju uslovlila je formiranje njihovih različitih tipologija. Najveći broj formiranih tipologija se vezuje za *vreme i brzinu opadanja* populacije, npr. (Turok &

²⁰ Od obuhvaćenih 310 gradova u 36 zemalja, najveći broj gradova (30%) je zabeležio kontinualni rast (gradovi u Francuskoj, Španiji i Nemačkoj). Sledeća najčešća kategorija sa 24% gradova je srednjoročno opadanje – rast tokom 70-tih i 80-tih godina praćen opadanjem 90-tih godina i početkom 21. veka (gradovi u Rusiji, Ukrajini, Poljskoj, Rumuniji). Treća najčešća putanja (13%) je skorašnje opadanje, odnosno rast tokom 80-tih i 90-tih godina prošlog veka, praćen opadanjem početkom 21. veka. Samo 14% gradova je doživelo pozitivan preokret.

²¹ Najveći deo gradova je privremeno izgubio stanovništvo i to tokom 90-tih godina što je naročito karakteristično za zemlje Zapadne Evrope. Zatim su najbrojniji gradovi koji su izgubili stanovnike od sredine 90-tih godina ili u periodu 2000–2010. godine. Ovi gradovi su locirani u post-socijalističkim zemljama, kao i u srednjem delu Nemačke (duž bivše granice), Severnoj i Centralnoj Francuskoj. U 14% gradova je prisutno kontinualno opadanje.

Mykhnenko, 2007; Wiechmann & Wolff, 2013; Hill et al., 2012). Pojedine tipologije obuhvataju *veličinu naselja* (Cunningham-Sabot & Fol, 2009), ili dodatne *demografske faktore* (Cottineau, 2016). Postoje autori koji uključuju i *ekonomske karakteristike* za formiranje tipologije (Wiechmann & Pallagst, 2012; Hartt, 2016), ili autori koji formiraju tipologiju na osnovu *uzroka* (Wu et al., 2008). Razlike u okolnostima i karakteristikama procesa urbanog opadanja otežavaju formiranje jedinstvene tipologije gradova u opadanju. Nacionalni kontekst igra veliku ulogu, pa je dosta tipologija rađeno upravo na nacionalnom nivou: SAD (Hill, et al., 2012; Beauregard, 2009b), Francuska i Velika Britanija (Cunningham-Sabot & Fol, 2009), Portugalija (Alves, et al., 2016), Rusija (Cottineau, 2016) itd.

Postoje tipologije putanja razvoja gradova u opadanju zasnovane na *kretanju broja stanovnika*. Ove tipologije su opisane u poglavlju o dinamici urbanog opadanja i daju okvir za vremensku dimenziju opadanja. Problem koji se javlja kod njihove primene su različiti periodi posmatranja i, u skladu sa tim, različito tumačenje termina „dugoročno“. Dok dugoročno opadanje u tipologiji Turok-a i Mykhenko-a (2007) obuhvata period od preko 20 godina, prema Stryjakiewicz-u (2013) je to minimum 10 godina. Ovo je naročito bitno pri definisanju urbanog opadanja u zemljama u kojima ono nije prisutno u dužem vremenskom periodu, kao što je slučaj u post-socijalističkim zemljama i u Srbiji. Pored toga, vremenski period u kome se posmatra urbano opadanje mora se prilagoditi dostupnim podacima i tek tada se može utvrditi na koji način se može razmatrati dinamika ovog procesa. Urbano opadanje ne podrazumeva samo demografske već i ekonomske promene, pa su pojedini autori uključili i ekonomske faktore u tipologiju. Koristeći ta dva pokazatelja, Wiechmann i Pallagst (2012) dobijaju 4 kombinacije (tabela 7):

Tabela 7 Demografske i ekonomske dimenzije rasta i opadanja (Wiechmann & Pallagst, 2012)

	Demografski rast	Demografsko opadanje
Ekonomski rast	stubovi urbanog rasta	tranziciona područja
Ekonomsko opadanje	urbani gravitacioni centri	degradirana područja

Hartt (2016) proširuje dvodimenzionalnu tipologiju deleći rast i opadanje na 6 putanja populacionih i ekonomskih promena, čijom se kombinacijom dobija 36 mogućih tipova:

- 1) opadanje – kontinualno opadanje tokom celog perioda;
- 2) stabilizovano opadanje – opadanje praćeno stabilizacijom i rastom sa ukupnim gubicima;
- 3) ciklično opadanje – ciklusi opadanja i rasta sa ukupnim gubitkom;
- 4) ciklični rast – ciklusi opadanja i rasta sa ukupnim rastom;
- 5) oporavak – opadanje praćeno stabilizacijom i rastom sa ukupnim rastom;
- 6) rast – kontinualni rast tokom celog perioda.

Olsen (2013) kritikuje dvodimenzionalnu tipologiju, jer ne daje mogućnost razlikovanja promena stanovnika koje su posledica promene migracija ili fertiliteta, tako da takva tipologija može imati loše analitičke posledice. Prema ovom autoru bi naročito u slučaju Istočne Evrope, bilo korisno opadanje stanovnika dati kroz fertilitet i migracione komponente, jer obe mogu voditi u različitim smerovima i imati veoma različite implikacije na tržište rada. Nizak fertilitet može biti dugoročni

problem, ali kratkoročno, migracioni saldo ima veći značaj zbog većeg efekta na radno aktivno stanovništvo. Ove pokazatelje bi trebalo uzeti u obzir prilikom formiranja tipologije gradova u opadanju. Cottineau (2016) tako odvajaju gradove u Rusiji na osnovu prirodnog priraštaja i stope migracije i deli ih na:

- *Shrinking cities per se* – gradovi u kojima su prirodni priraštaj i stopa migracije negativni.
- *Drifting cities* – gradovi sa pozitivnim prirodnim priraštajem koji gube stanovništvo zbog emigracije
- *Depopulating cities* – gradovi sa pozitivnim migracionim saldom, koji nije dovoljan da nadoknadi negativan prirodni priraštaj.

Uzimajući u obzir dodatne faktore i uticaj makro-trendova na putanje gradova u opadanju Wolff i Wiechmann (2017) proširuju vremensku tipologiju izdvajaju 5 tipova gradova u opadanju u Evropi:

- 1) gradovi sa kontinualnim ili periodičnim opadanjem u regionima sa negativnim prirodnim priraštajem i izraženom emigracijom (post-socijalističke zemlje, stari industrijski regioni);
- 2) gradovi sa epizodnim opadanjem u ekonomski oslabljenim regionima (Severna i Istočna Francuska, Južna Italija, Centralna Poljska);
- 3) gradovi sa kontinualnim opadanjem usled pada prirodnog priraštaja (delovi Španije, Francuske, Austrije, Mađarske);
- 4) gradovi sa privremenim opadanjem u regionima sa tradicionalno visokom imigracijom, koji su uspeli da se vrate na putanju rasta od 2005. godine (Velika Britanija, Sredozemlje Španije i Francuske i Severna Italija);
- 5) gradovi sa kratkoročnim opadanjem u ekonomski naprednim regionima (urbano opadanje zbog konkurentnosti).

Ova tipologija se može primeniti ukoliko se mogu izdvojiti različiti vremenski okviri urbanog opadanja, kao i objediniti zajednički uzroci i karakteristike procesa.

Urbano opadanje se može povezati i sa veličinom gradova (veliki, srednji, mali gradovi), kao i njihovim položajem u zemlji (Cunningham-Sabot & Fol, 2009). Pored toga, u prostornom pogledu se razlikuje:

- opadanje celokupnog područja (opadanje grada i predgrađa);
- opadanje gradskog područja uz rast predgrađa (uticaj suburbanizacije).

Großmann, et al. (2008) predlažu formiranje kvalitativne tipologije na osnovu klastera gradova u opadanju sa sličnim kompleksom uzroka i posledica. Time se naglasak stavlja na dimenzije procesa urbanog opadanja, čime se može dobiti dobra osnova za usmeravanje daljeg razvoja gradova.

Kompleksnije tipologije se dobijaju kombinacijom faktora, uključujući vremensku dimenziju, lokaciju, veličinu grada, uzroke, posledice, itd. Ovakve tipologije su rađene u specifičnim slučajevima (npr. (Alves, et al., 2016) za Portugaliju).

2.6 MALI GRADOVI U OPADANJU

Za razliku od drugih regiona u svetu, u Evropi veliki deo populacije živi u manjim urbanim područjima. Prema ESPON-ovom istraživanju TOWN (2014), 24,2% stanovnika Evrope živi u malim i srednjim gradovima i stoga oni predstavljaju značajan urbani element u Evropi. U odnosu na veća urbana područja, mali gradovi imaju svoje specifičnosti kako razvoja tako i urbanog opadanja. Za razliku od većih gradova ovom procesu nije poklonjena veća pažnja, iako oni to zaslužuju.

2.6.1 Specifičnosti razvoja malih gradova

Do 50-tih godina prošlog veka mali gradovi u Evropi su uglavnom bili još uvek poljoprivredni ali su dobijali nove transportne, administrativne i turističke uloge, kao i začetke industrijskog razvoja (ESPON 1.4.1., 2006). Polako su postajali nezavisni od poljoprivrednog okruženja. U periodu 1960–90. godine, rast stanovništva u malim i srednjim gradovima bio je veći u odnosu na velike metropole, u čemu je veliku ulogu odigrala kontraurbanizacija. Međutim, to se preokrenulo poslednjih decenija.

Mali gradovi su važan element mreže naselja, posebno u ruralnim područjima, međutim oni predstavljaju još uvek nedovoljno istraživanu temu (Burdack, 2013b; Bell & Jayne, 2009). Nedostatak istraživanja o malim gradovima pripisuje se njihovoj manje kompleksnoj strukturi u odnosu na veće gradove, kao i manjem značaju u makro-strukturi prostora (Pirisi & Trócsányi, 2014). Međutim, poslednjih godina mali gradovi dobijaju sve više pažnje istraživača u Evropi (npr. (Knox & Mayer, 2009; Vaishar & Zapletalová, 2009; Kwiatek-Soltys & Mainet, 2014; Filipović, et al., 2016). Takođe su se malim gradovima bavili pomenuti ESPON-ovi projekti SMESTO u periodu 2005–2006. godine i TOWN 2012–2014. godine.

Mali gradovi imaju ulogu u obezbeđivanju kvaliteta života ne samo svojih stanovnika nego i ruralnog stanovništva okolnih područja, jer obezbeđuju mikro regionima primarni nivo urbanih usluga. U malim gradovima su smeštene javne funkcije, obrazovanje, zdravstvo, kultura, sport, veći trgovački sadržaji, finansijske, transportne i druge usluge. Time oni predstavljaju izvore radnih mesta i usluga za okolno ruralno područje, a ujedno su i potrošači ruralnih proizvoda (Božić, 2017). Na taj način mali gradovi stvaraju raskrnicu između velikih urbanih i ruralnih područja i podstiču teritorijalnu koheziju.

Iako se javlja velika raznovrsnost malih gradova, mogu se izdvojiti opšte razlike u odnosu na veća urbana područja (HESPI & EUKN, 2015):

- socijalna struktura – generalno imaju stariju radnu snagu, veći broj penzionera, manje imigranata i veći udeo dece školskog uzrasta;
- ekonomija – imaju veći udeo zaposlenih u proizvodnji i veći procenat samo-zaposlene radne snage, često imaju ulogu gradova-spavaona (ukoliko su u blizini većih gradova), manje su raznoliki u pogledu ekonomske strukture i imaju manje zaposlenih u uslužnom sektoru;

- stanovanje – imaju veći broj kuća za odmor i često su atraktivna turistička destinacija.

Postoji dosta razlika između pojedinačnih malih gradova i oni se suočavaju sa različitim izazovima u zavisnosti od njihovog teritorijalnog, ekonomskog i institucionalnog konteksta (HESPI & EUKN, 2015). Pojedini imaju dobro razvijen industrijski sektor i sektor zasnovan na znanju i beleže populacioni rast. U zemljama sa visokim prihodima, mali i srednji gradovi su uspešniji, povezuju se sa boljim kvalitetom života i često imaju niže stope nezaposlenosti od velikih urbanih područja. U Ujedinjenom Kraljevstvu u mnogim malim gradovima su cene kuća niže u odnosu na nacionalni prosek i postoji dobar pristup ruralnoj okolini i nacionalnim parkovima (Cox & Longlands, 2016). Manja je gustina naseljenosti i pritisak na infrastrukturu a kvalitet škola je veoma povoljan što ih čini privlačnim za život. S druge strane, u zemljama sa nižim prihodima mali i srednji gradovi mogu biti socijalno ranjivi.

Funkcije malih gradova zavise od njihove pozicije u strukturi naselja, njihove specijalizacije, prirodnih uslova (resursa) i istorijskih činioca (Vaishar, et al., 2012). Međutim, funkcije su podložne promenama pod uticajem novih okolnosti. Na primer, pod uticajem industrijalizacije, mnogi mali gradovi čija je primarna uloga bila opsluživanje poljoprivrednog okruženja postali su industrijski centri, da bi kasnije neki od njih postali uslužni ili turistički centri. Brojni mali gradovi u Evropi su izgubili neke od tradicionalnih funkcija, međutim i dalje predstavljaju važnu vezu između ruralnih područja i velikih metropolitanskih centara, pa je očuvanje njihovih centralnih funkcija jedan od glavnih izazova regionalnog i prostornog razvoja u Evropi (Božić, 2017).

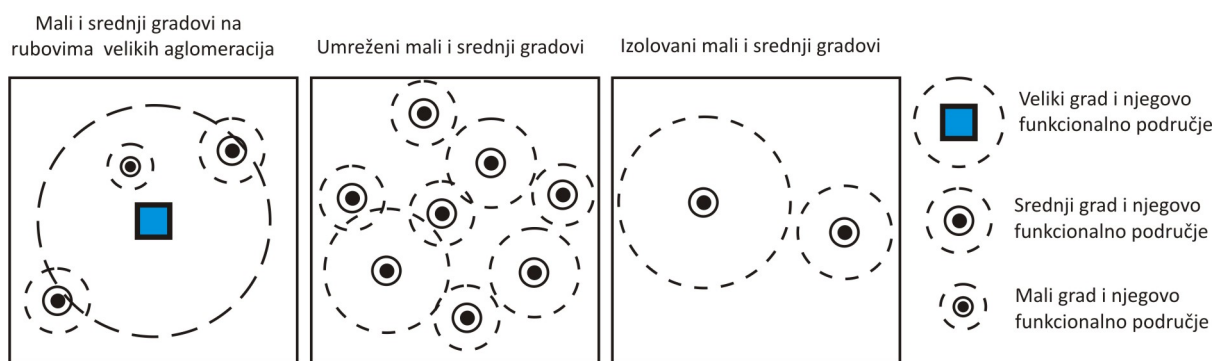
U okviru projekta TOWN formirana je podela malih gradova prema glavnom sektoru lokalne ekonomije. Tako se razlikuju gradovi u kojima je dominantna (TOWN, 2014):

- „stambena“ lokalna ekonomija – zasnovana na aktivnostima i uslugama za potrebe lokalnog stanovništva (stanovanje, javne službe, itd.);
- „proizvodna“ ekonomija – zasnovana na proizvodnji i uslugama koje se plasiraju uglavnom van područja;
- kreativna i ekonomija zasnovana na znanju – zasniva se na aktivnostima poput arhitekture, dizajna, marketinga, ručnog rada, nameštaja, turizma, gastronomije.

Mali gradovi obično predstavljaju mešavinu ovih profila, a naročito je teško naći u nekom gradu dominantnu kreativnu i ekonomiju zasnovanu na znanju. Ovaj profil se uglavnom meša sa stambenim ili proizvodnim.

Prema teritorijalnoj aranžmanu razlikuju se tri tipa malih gradova (slika 11) (ESPON 1.4.1., 2006):

- aglomerisani – gradovi na rubovima gusto naseljenih aglomeracija;
- umreženi – gradovi u područjima kojima dominiraju srednji gradovi, dobro povezani sa evropskim transportnim mrežama;
- gradovi u udaljenim i perifernim područjima.



Slika 11 Tipovi malih i srednjih gradova u zavisnosti od teritorijalnog aranžmana (ESPON 1.4.1., 2006)

Mali gradovi u perifernim područjima slabije su razvijeni usled nedostatka prednosti aglomeracija, dok su mali gradovi u okolini velikih često zahvaćeni procesima suburbanizacije, saobraćajno su dobro povezani sa velikim i imaju bolje šanse za budućim razvojem. Međutim, ovi gradovi se suočavaju sa drugim izazovima. Njihova funkcija je uglavnom isključivo stambena i oni se pretvaraju u spavaone sa malim mogućnostima zaposlenja i ekonomske aktivnosti (HESPI & EUKN, 2015). Mali gradovi van aglomeracija mogu imati prednosti na drugom nivou. To na primer može biti lokalna kultura sa društvenom interakcijom (Lang, 2005).

Pored pozicije, na razvoj malih gradova utiče i prirodni potencijal u vidu pogodne klime, atraktivnog pejzaža, čistog vazduha i vode. Takođe, razvoj malih gradova u velikom je određen demografskim i ekonomskim razvojem regiona u kome se nalaze. Tako je teško da mali gradovi budu uspešni u nerazvijenom regionu (TOWN, 2014).

Imajući u vidu sve ovo, specifičnosti urbanog opadanja malih gradova neophodno je posebno ispitati. Ova problematika se naslanja na opšte karakteristike tog procesa, s tim da je njena manifestacija ipak donekle različita pa je potrebno naći odgovore na sva posebna pitanja vezana za male gradove.

2.6.2 Karakteristike urbanog opadanja malih gradova

Mali gradovi nisu bili primarni fokus istraživanja urbanog opadanja, međutim najveći broj gradova u opadanju u Evropi čine upravo mali i srednji gradovi (Schlappa & Neill, 2013). Njihovo opadanje je evidentno naročito u Centralnoj i Istočnoj Evropi (Pirisi & Trócsányi, 2014; Leetmaa, et al., 2015; Vujičić & Đukić, 2015). U Francuskoj je takođe urbano opadanje izraženo u manjim gradovima (74% gradova u opadanju ima manje od 50.000 stanovnika) (Wolff, et al., 2017). U Srbiji je demografsko i ekonomsko opadanje izraženo upravo u malim gradovima, dok veći gradovi imaju stabilnu populaciju ili rastu.

Mali gradovi su specifični po strukturi pa se i urbano opadanje u njima razlikuje. Uzroci ovih raličitih promena se ogledaju u nedovoljnim resursima u oblasti obrazovanja, istraživanja i kvalifikovanih poslova, a često i u nedovoljno razvijenoj transportnoj infrastrukturi. Kako su generalne karakteristike urbanog opadanja već opisane, nadalje će biti izdvojene samo bitne karakteristike urbanog opadanja malih gradova.

2.6.2.1 Uzroci urbanog opadanja

Ekonomski faktori. Mali gradovi su imali stabilnu poziciju u mreži naselja kao trgovinski i uslužni centri ruralnim područjima, a kasnije kao manji industrijski centri. Međutim, krajem 20. i početkom 21. veka ove funkcije su dovedene u pitanje usled ekonomske globalizacije, a naročito preuređenja i degradacije tipičnih sektora za male gradove (laka i prehrambena industrija) (Makkai, et al., 2017). Tako se mali gradovi se uglavnom smatraju gubitnicima procesa globalizacije (Fertner, et al., 2015). Strukturne promene u globalnoj ekonomiji podstiču razvoj velikih metropolitanskih regiona dok manji gradovi i periferne lokacije gube stanovnike u korist većih. Mali gradovi su stavljeni u direktnu konkurenciju sa drugim, većim gradovima i njihova funkcija kao urbanih centara je sve manje osigurana. Samim tim mali gradovi privlače manje pažnje investitora ali i političara. Imaju drugačije preduslove za urbani i ekonomski razvoj od velikih gradova i gradova-regiona i zahtevaju drugačija rešenja za probleme opadanja (Lang, 2005). Mogućnosti na polju istraživanja i razvoja, dostupne radne snage, obrazovanja i tehničke infrastrukture su prema tome faktori koji su od posebnog značaja za male gradove u opadanju, pa ih kao takve treba detaljno razmatrati.

Navedeni procesi su u bivšim socijalističkim državama CIE-e preklapljeni sa post-socijalističkom tranzicijom, što je uvećalo efekte na male gradove. Ekonomski problemi pogađaju i manje gradove u SAD-u. Od 2008. godine vlada veoma visoka nezaposlenost i u urbanim i ruralnim područjima (Bowns, 2013).

Deindustrijalizacija i prostorna koncentracija ekonomskog razvoja se navode kao glavni pokretači opadanja malih gradova (Fertner, et al., 2015). Kod mnogih malih gradova je u industriji bila većina radnih mesta zbog čega su oni posebno osetljivi na deindustrijalizaciju. Ekonomsku osnovu malih gradova obično čini manja mreža kompanija ili jedna dominantna industrija, pa njihovo propadanje ima velike posledice, zbog čega to mora biti predmet posebne analize. Manje tržište rada nudi manje mogućnosti za novo zaposlenje, a niži stepen obrazovanja otežava razvoj novih ideja, veština i tehnologija. Stoga je ekonomska struktura i mogućnost njenog restrukturiranja naročito bitan faktor koji utiče na opadanje malih gradova.

U pojedinim malim gradovima industrija nije imala toliki značaj već je njihova primarna funkcija bila opsluživanje poljoprivrednog okruženja. Kao posledica globalne proizvodnje i transporta proizvoda, a naročito hrane, oslabljena je uloga malih gradova kao tržišta za lokalne proizvode iz ruralne okoline (Božić, 2017). Distribucija hrane se vrši preko trgovačkih lanaca i mali gradovi nisu više tržište za lokalno proizvedenu hranu što se negativno odražava ne samo na njihov razvoj već i na razvoj okolnih ruralnih područja. Opadanje ruralnih naselja direktno utiče na opadanje uslužnih i trgovačkih funkcija malih gradova. S druge strane, zahvaljujući povećanoj mobilnosti, ruralni stanovnici mogu koristiti usluge većih udaljenih centara. Iz ovih razloga se opadanje malih gradova mora posmatrati i kroz uticaj razvoja i opadanja ruralne okoline.

Demografski faktori. Promene u demografskoj strukturi i starenje stanovništva, kao glavnih odlika gradova u opadanju, posebno su vidljivi u evropskim malim gradovima. Ovi procesi su

naročito karakteristični za autonomne male gradove, sa slabim funkcionalnim vezama sa okolinom (HESPI & EUKN, 2015). Oni imaju staru radnu snagu, veliki broj penzionera i karakteriše ih odlazak mladih, visoko kvalifikovanih i obrazovanih ljudi.

Politički i institucionalni kontekst, teritorijalna pozicija. Značaj nacionalnog urbanog sistema i pozicija grada u hijerarhiji naselja naročito se odražava na male gradove, čiji je razvoj prema pojedinim autorima više zavisi od regionalnog konteksta nego od nasleđenih karakteristika samog grada (Smith, 2017). Regionalni kontekst se smatra najvažnijim uticajem na učinak malih gradova u smislu ekonomskog i populacionog rasta (TOWN, 2014). Opadanje malih gradova se tako povezuje sa opadanjem regiona kome pripadaju (Antonić, 2018). Mali gradovi locirani uz ekonomski prosperitetne aglomeracije rastu pod uticajem suburbanizacije, dok se gradovi u perifernim i strukturno slabim područjima suočavaju sa opadanjem (Domhardt & Troeger-Weiß, 2009).

Periferna pozicija malih gradova može biti prouzrokovana geografskom udaljenošću ili transportnim vezama, a može se i odnositi na poziciju u odnosu na proces odlučivanja i institucionalne mreže (Cox & Longlands, 2016). Bolje povezivanje velikih urbanih centara uticalo je na gubitak saobraćajnih veza malih gradova i njihove funkcije kao saobraćajnih čvorišta (Božić, 2017). Promene u sistemu državnih usluga i centralizacija funkcija dovode do gubitka tradicionalnih funkcija u malim gradovima. Javni servisi se koncentrišu u većim gradovima, a u cilju smanjenja troškova, u malim gradovima se zatvaraju pojedine administrativne funkcije (sudovi, državna administracija), čime se gube i radna mesta za obrazovanu radnu snagu.

U zemljama CIE-e je kao rezultat regionalnih i nacionalnih prostornih politika došlo do polarizacije u prostornom razvoju. Favorizuju se metropolitenska područja i prosperitetni centri, infrastruktura se centralizuje, dok ostala područja poprimaju perifernu ulogu, smanjuje se kvalitet i kvantitet uluga, gube urbane funkcije i pristupačnost (Ehrlich, et al., 2012). Imajući to u vidu, koncept periferizacije je naročito koristan za istraživanje opadanja malih gradova u ovim zemljama. Glavni izazov perifernih malih gradova je njihova integracija u mreže gradova i policentrične regione.

Uticaj post-socijalističke transformacije je bio naročito veliki na manje gradove i ruralna periferna područja koji su izgubili ekonomsku osnovu i ostali bez buduće perspektive (Wiechmann & Bontje, 2015). Post-socijalistička tranzicija i integracija u Evropsku Uniju uticala je povoljno samo na glavne i druge velikim gradovima, stvarajući veliku diferencijaciju unutar sistema naselja (Pirisi, et al., 2015). U tom procesu došlo je do zapostavljanja ruralnih područja, koja su tradicionalno opsluživana malim gradovima kao centrima usluga i funkcija.

Ostali faktori. U malim gradovima sa zaštićenim kulturno-istorijskim celinama često je prepreka daljeg razvoja i revitalizacije krut sistem zaštite (Tintěra, et al., 2018; Božić, 2017). Zaštita istorijskih celina i građevina se često posmatra odvojeno od razvojnih planova, uslovi korišćenja nisu fleksibilni i kulturna baština propada jer se ne posmatra kao potencijal razvoja. S druge

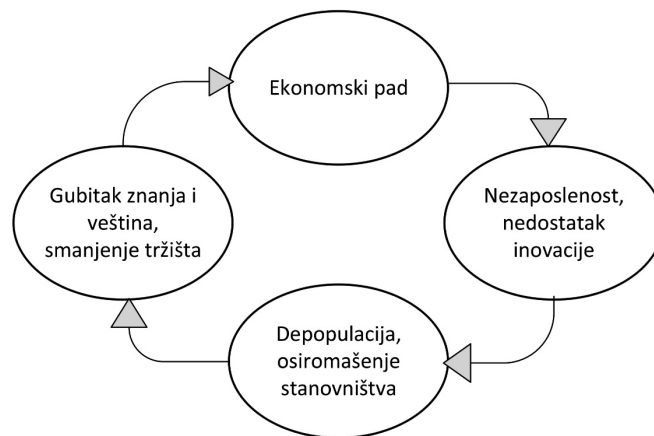
strane razvoj se usmerava ka novoj gradnji i širenju naselja, a istorijska jezgra gube privlačnost i stanovnike.

2.6.2.2 Posledice urbanog opadanja

Manifestacije i posledice fenomena urbanog opadanja su slične i u malim gradovima, s tim što je u slučaju velikih gradova direktni uticaj na prostor proporcionalan veličini područja a može da dovede i do opadanja celog regiona pa je zbog toga urbano opadanje velikih gradova više istraživano (Prašca, et al., 2013). Mali gradovi u opadanju su tako zapostavljeni, mada su efekti fenomena u mnogim od njih veoma ozbiljni i teški za suprostavljanje.

Demografske posledice. Emigracija mladih iz malih gradova je značajni faktor urbanog opadanja i periferalizacije. Osim kvantitativnog uticaja, ona narušava i kvalitet ljudskog, odnosno socijalnog kapitala koji je tipičan fenomen malog grada (Makkai, et al., 2017).

Ekonomске posledice. Iako sva urbana područja pogađaju pritisci globalizacije, mali gradovi su manje pripremljeni za ove izazove, pa su i ekonomski izazovi u njima drugačiji. Obično im nedostaje kapacitet da učestvuju u ekonomiji znanja i manje su integrisani u svetsko finansijsko tržište. U njima je veća zavisnost od jednog dominantnog ekonomskog sektora ili jedne industrije pa su efekti deindustrijalizacije i restrukturiranja mnogo jači. Zbog nedostatka obrazovno-naučne infrastrukture oni nisu mogli da transformišu svoju ekonomiju i obezbede poslove za stanovnike koji su ostali bez posla (Fol & Cunningham-Sabot, 2010). Iz tih razloga mali gradovi u opadanju imaju problema sa nedostatkom radnih mesta, diversifikacijom ekonomije, privlačenjem investitora, održavanjem infrastrukture i siromaštvom. Osim ekonomske osnove, gube se i uslužne i trgovačke delatnosti (Božić, 2017). Investitori pre ulažu u veće gradove u kojima se lakše nalaze stimulatívna okruženja. Mali gradovi tako upadaju u začarani krug urbanog opadanja (slika 12).



Slika 12 Začarani krug u koji upadaju mali gradovi u opadanju (ESPON 1.4.1., 2006)

Ukoliko mali gradovi ne reaguju dovoljno brzo na promenu demografske strukture kao što je depopulacija, starenje, rast nezaposlenosti, jednočlana domaćinstva, itd. oslanjanje na državni budžet se drastično povećava a preostale lokalne firme i administracija imaju ograničene mogućnosti za zapošljavanje odgovarajuće radne snage (ESPON 1.4.1., 2006).

Prostorno-funkcionalni efekti. Usled demografskog i ekonomskog pada, dolazi do opadanja uslužne funkcije što vodi do opadanja javnih usluga i zatvaranja institucija. Gube se osnovne javne usluge kao što su briga o deci, obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita (Božić, 2017). Takođe opada kvalitet ovih usluga. U Mađarskoj se mali gradovi napuštaju još nakon završenog osnovnog obrazovanja, jer srednje škole u većim gradovima nude bolji kvalitet obrazovanja. Relativno mali broj mladih se vrati nakon toga (Pirisi & Trócsányi, 2014). Zatvaranje obrazovnih ustanova ima veće posledice u malim gradovima, jer to nekad predstavlja gubitak jedine takve ustanove u gradu što može dosta uticati na kvalitet života i predstavljati korak nazad u urbanizaciji (Batunova, 2017).

Usled opadanja ekonomije i odlaska mladih i u malim gradovima se javlja neravnoteža između ponude i potražnje stanova. Cene stanova padaju i brojni stanovi su napušteni, a s druge strane ne mogu se zadovoljiti potrebe postojećih stanovnika zbog ograničenih mogućnosti za novu izgradnju (Božić, 2017).

2.7 SISTEMATIZACIJA POSTAVKI ISTRAŽIVANJA

Gradovi u opadanju nisu nov fenomen, međutim, masovnost ove pojave od druge polovine 20. veka uticala je na sve veće interesovanje za nju u naučnim krugovima. Tokom poslednje dve decenije je nastao veliki broj istraživanja o prirodi, karakteristikama i uzrocima ovog fenomena, kao i problema do kojih vodi. Sve je to uticalo da se urbano opadanje prihvati ne kao marginalna negativna pojava već uobičajena putanja razvoja gradova. Međutim, ova pojava nije dovoljno istražena u kontekstu malih gradova, zbog čega je značajno njeno proučavanje.

Veliki broj istraživača se bavio definisanjem gradova u opadanju, pa iako ima dosta sličnih elemenata javljaju se i razlike u postojećim definicijama. Može se prihvatiti da je glavna osobina gradova u opadanju sa kojom se slažu istraživači opadanje broja stanovnika, s tim što se dešava da mnogi izjednačavaju proces urbanog opadanja sa gubitkom populacije. Ova karakteristika se može uzeti kao polazni parametar procesa, međutim, urbano opadanje obuhvata i niz drugih činioaca, za koje se javlja neodređenost pri definisanju. Oni se uglavnom navode kao različite ekonomske, društvene, prostorne i kulturne transformacije koje dovode do strukturne krize, ali bez preciznijih pokazatelja kako bi ovi elementi mogli da se prepoznaju. Jedan od razloga za to je raznolikost kontesкта razvoja gradova koji utiče na stvaranje različitih putanja urbanog opadanja pa je stoga teško konkretizovati univerzalne činioce procesa. Stoga je urbano opadanje neophodno istraživati u nacionalnom i lokalnom kontekstu.

Iako nije razvijena posebna teorija urbanog opadanja postoji dosta teorijskih okvira koji sagledavaju ovaj fenomen iz različitih aspekata i nude dobru osnovu za istraživanje. Urbano opadanje se tako ne može istraživati zasebno već se korišćenjem različitih pristupa treba posmatrati povezano sa drugim pojavama.

U kontekstu teorije o urbanim promenama urbano opadanje je deo ciklusa razvoja gradova pri čemu se smenjuju rast i opadanje. Međutim, iako se reurbanizacija javlila u pojedinim gradovima

postavlja se pitanje da li je ona uvek izvesna. Osim toga, ciklusi rasta i opadanja su istraživani sagledavanjem funkcionalnih područja u kontekstu suburbanizacije (rast predgrađa na račun gradskog jezgra) što nije primenljivo u slučaju malih gradova u opadanju čija ruralna okolina takođe opada.

Ekonomsko restrukturiranje se navodi kao glavni uzrok urbanog opadanja jer usled njega dolazi do velike nezaposlenosti što ima za posledicu iseljavanje stanovništva u potrazi za boljim uslovima i vodi do daljih društvenih i prostornih problema. Razvoj industrije i uspešnost restrukturiranja privrede su od posebnog značaja kod istraživanja opadanja malih gradova, iz razloga što su zbog njihove uske ekonomske specijalizacije efekti deindustrijalizacije naročito izraženi. Različita ekonomska objašnjenja urbanog opadanja se zasnivaju na kretanju kapitala, uticaju globalizacije, nejednake raspodele rada i prema njima je opadanje gradova posledica ekonomskog i demografskog rasta drugih, konkurentnijih. Iz ovih razloga je potrebno da se urbano opadanje gradova sagledava relativno u odnosu na urbani rast. Mali gradovi su pri tom naročito u nepovoljnoj poziciji jer je teško da budu konkurentni u odnosu na veće urbane centre. U tom kontekstu se kao bitni faktori ističu kretanje (imigracija) radne snage, mogućnost stvaranja radnih mesta, kapacitet za razvoj inovacija, informaciona i saobraćajna povezanost sa većim urbanim centrima. Pored svega navedenog, neophodno je uzeti u obzir i funkcije opsluživanja ruralnog okruženja, odnosno uticaj opadanja ruralnih naselja na privredu grada i opadanje uslužnih i trgovačkih funkcija.

Demografski faktori su veoma značajni naročito zbog toga što negativni prirodni priraštaj direktno vodi do pada populacije i ne može se lako preokrenuti, posebno kada je niska stopa fertiliteta posledica životnih normi i stavova. Elementi druge demografske tranzicije su bitni kod proučavanja urbanog opadanja. S druge strane, potrebno je posvetiti pažnju obrascima migracija, kao dinamičnom faktoru koji vodi do depopulacije jednih i rasta drugih područja. Neophodno je analizirati i faktore koji privlače i odbijaju stanovništvo kako bi se sprečilo dalje iseljenje stanovništva i razmotrila mogućnost eventualne imigracije, kroz razmatranje ponude poslova, potražnje radne snage, visine prihoda, kvaliteta usluga i životne sredine. Demografske činioce prema tome ne treba posmatrati izolovano, već zajedno sa drugim faktorima.

Suburbanizacija se navodi kao jedan od glavnih uzroka opadanja unutrašnjih gradskih jezgara, mada do nje dolazi usled drugih ekonomskih, društvenih i prostornih promena. Ovaj proces je uticao na rast pojedinih malih gradova na rubovima gusto naseljenih aglomeracija. S druge strane, okolina malih gradova koji opadaju, takođe opada. Iako je suburbanizacija značajan faktor urbanog opadanja gradova uopšte, kod malih gradova ona nije izražen proces.

Od političkih i institucionalnih promena kao uzrocima urbanog opadanja najčešće je navođena post-socijalistička tranzicija koja je zajedno sa drugim globalnim uticajima imala turbulentne efekte na gradove post-socijalističkih zemalja. Kako se post-socijalistička tranzicija javlja i u Srbiji neophodno je posebno istražiti njene uticaje na razvoj gradova, uz sagledavanje uzročno-posledičnih veza između elemenata post-socijalističkih transformacija i globalnih uticaja na

urbano opadanje. Drugi politički faktori se ređe istražuju, međutim pojedini uticaji kao što je favorizovanje razvoja većih, prosperitetnih urbanih centara imaju značajnu ulogu u opadanju malih gradova. U tom pogledu je koristan za primenu koncept periferalizacije prema kome se urbano opadanje posmatra kao slabljenje ekonomske i socijalne strukture, kao i političke moći, nasuprot jačanja ovih dimenzija u drugim područjima, što se može uočiti na osnovu nivoa decentralizacije zemlje i pozicije malih gradova u odnosu na proces odlučivanja i institucionalne mreže. Osim toga, kod malih gradova u opadanju je značajno istražiti uticaj njihove teritorijalne pozicije (umreženi, aglomerisani ili periferni), koja se ističe kao važan preduslov razvoja.

Demografski, ekonomski i ostali uticaji imaju svoje prostorne efekte i društvene posledice koje se razlikuju u gradovima. Urbano opadanje se često poistovećuje sa pojavom napuštenih objekata (uglavnom stambenih) i praznog zemljišta iz razloga što je ova pojava evidentna u gradovima Istočne Nemačke što je i iniciralo razvoj diskursa o gradovima u opadanju u ovoj zemlji. Kako je objašnjeno, ovo nije nužan efekat urbanog opadanja jer njegova pojava zavisi od drugih faktora kao što su odnos ponude i potražnje, kao i struktura domaćinstva, mada istovremeno zavisi i od veličine gubitka populacije. U svakom slučaju je potrebno razmotriti prostorno-funkcionalne i socijalne efekte urbanog opadanja kako bi se identifikovao nivo opadanja, kao i ključni problemi daljeg razvoja ovih gradova.

Raznovrsnost uzroka i efekata procesa urbanog opadanja ukazuju na kompleksnost ovog fenomena što nameće brojne izazove planiranju razvoja ovih gradova. Multidimenzionalni uzroci su međusobno povezani i razvijaju se na više prostornih nivoa, dok njihove posledice mogu postati uzroci daljeg opadanja. Zato je neophodno istražiti njihove uzročno-posledične veze, zajedno sa uticajem odgovora politika i upravljanja u okviru nacionalnog, regionalnog i lokalnog konteksta.

Uzroci i posledice urbanog opadanja daju okvir istraživanja, međutim kako bi se identifikovali gradovi u opadanju neophodno je definisati i kvantitativne pokazatelje procesa oko kojih ne postoji saglasnost. Budući da proces urbanog opadanja ima svoje kontekstualne specifičnosti, neophodno je na osnovu izdvojenih indikatora prilagoditi i usvojiti one koje određuju taj proces u određenom nacionalnom i lokalnom kontekstu. Osim toga, indikatori se moraju prilagoditi i podacima dostupnim za obradu.

Dodatni metodološki problem identifikacije gradova u opadanju je određenje prostorne jedinice i vremenskog perioda posmatranja. Vremenski okvir je uglavnom prilagođavan kontekstu pri čemu se obično posmatra period od trenutka kada su gradovi počeli da gube stanovnike, što je potrebno odrediti na osnovu podataka iz popisa stanovništva. Period opadanja od dve godine određen u definiciji SCIRN-a smatra se veoma kratkim za utvrđivanje urbanog opadanja, dok period od pet godina iz definicije CIRES-a može da se uzme kao polazište. Međutim, vremenski okvir istraživanja se svakako mora prilagoditi razvoju gradova i dostupnim podacima.

Takođe se javljaju neslaganja oko veličine područja koje se posmatra. Iako se u pojedinim definicijama bliže određuju prostorne jedinice, date odrednice nisu naširoko prihvaćene. Pojedine

definicije pri tom izuzimaju male gradove. Zato se u radu kao polazište za određenje urbanog područja prihvata prag od 5.000 stanovnika dat u CIRES definiciji, naročito zato što je u skladu sa definicijom malog grada do koje su došli u ESPON-ovim projektima. Ovo je svakako neophodno proveriti i uskladiti sa urbanim područjima u Srbiji.

Tipologija gradova u opadanju bi trebalo da da osnovu za formiranje planskih mera i politika upravljanja njihovog budućeg razvoja. Pri tome je neophodno definisati odgovarajuće kriterijume na osnovu kojih može da se izvrši klasifikacija gradova. Predlagane tipologije se uglavnom zasnivaju na dinamici promena broja stanovnika, koja se dalje može kombinovati sa drugim demografskim ili ekonomskim faktorima, ili se vrše na osnovu zajedničkih uzroka i obeležja urbanog opadanja. Na osnovu toga potrebno je proveriti: 1) da li se mogu izdvojiti različiti vremenski periodi urbanog opadanja i da li je značajan njihov uticaj na klasifikaciju, 2) da li se mogu objediniti i grupisati zajednički uzroci i manifestacije urbanog opadanja, na osnovu kojih bi mogla da se predlože mere i polja delovanja.

Na kraju se postavlja pitanje kako planirati razvoj gradova u opadanju. Teorija elastičnosti nudi dobar analitički pristup. Pri tome treba razmotriti kako gradovi mogu da prevaziđu probleme izazvane urbanim opadanjem, da li mogu da se vrate na staro stanje ili stvore nove putanje razvoja.

3 PLANIRANJE U KONTEKSTU URBANOG OPADANJA

Urbano opadanje je evidentno proces koji je veoma izražen u svetu. Kako bi se reagovalo u cilju rešavanja problema koje ovaj fenomen prouzrokuje potrebno je da se nakon evidentiranja uzroka i posledica urbanog opadanja gradova uz odgovarajuće politike preduzmu i mere koje imaju za cilj da se ovaj problem reši. Međutim, nakon dugotrajnog perioda planiranja rasta gradova urbano opadanje je postavilo veliki izazov za planiranje razvoja gradova u opadanju. Tako je pre svega neophodno razmotriti da li je i u kojoj meri savremeno planiranje pogodno za rešavanje problema urbanog opadanja i koje elemente planskog okvira je potrebno promeniti.

3.1 PLANIRANJE ZA URBANI RAST ILI OPADANJE?

Planiranje predstavlja mehanizam društvene regulacije prostornog razvoja. Od svog postanka u drugoj polovini 19. veka planiranje ima zadatak da „oblikuje prostor i reguliše prostorni razvoj uključujući prirodnu, izgrađenu, infrastrukturnu, ekonomsku i socijalnu sredinu“ (Christmann, et al., 2018). Prostorno planiranje deluje kao regulatorni i razvojni mehanizam i predstavlja „ključni instrument za uspostavljanje dugoročnih, održivih okvira za društveni, teritorijalni i ekonomski razvoj unutar i između zemalja“ (United Nations, 2008). Razvojna funkcija planiranja se ogleda u usmeravanju ekonomskih, društvenih i ekoloških promena, dok se regulatorna funkcija odnosi na procedure i instrumente kojima se reguliše povezivanje različitih sektora i različitih nivoa upravljanja (Perić, 2013).

Moderno (prostorno) planiranje se razvilo iz potrebe za upravljanjem urbanim rastom, kao odgovor na specifične socijalne i ekonomske probleme koje je prouzrokovala industrijska revolucija krajem 19. veka, (Hall, 2002; Ward, 2016). U početku je planiranje je imalo morfološki i estetski karakter (Lennon, 2017). Sa porastom urbane kompleksnosti ovo gledište je postalo neodrživo i od 60-tih godina se razvija *sistemska pristup*²² sa racionalnim procesom odlučivanja. Fokus planiranja je pomeren od fizičke strukture na razumevanje socijalnih i ekonomskih uslova. Umesto krutih generalnih planova, akcenat je stavljen na strateške i fleksibilne planove koji su osetljivi na dinamičku i promenljivu prirodu grada.

Sistemska pristupu je nedostajao metod, odnosno proces planiranja, što je dovelo do razvoja *racionalnog modela* planiranja kao teorije o procesu proceduri planiranja (Taylor, 1998). Racionalni model je utemeljio proceduru donošenja racionalnih odluka i optimalnih rešenja kroz proces koji

²² Sistemska pristup je nastao pod uticajem tehničkog polja istraživanja i kibernetike, u okviru koje se kontrola sistema vršila korišćenjem statističkih i matematičkih tehnika (Taylor, 1998).

se sastoji iz pet faza: definisanja problema/ciljeva, identifikacije alternativnih politika, njihove evaluacije, implementacije i na kraju monitoringa efekata primenjenih politika. Planska rešenja se rade na osnovu empirijskih podataka i naučno-tehničke analize i deduktivne logike donose planske odluke. Planiranje je tako promenilo kategoriju od umetničkog do naučnog, a planeri su smatrani objektivnim tehničkim ekspertima (Perić, 2013).

Nedostatak racionalnog modela planiranje leži u tome što predstavlja proceduru donošenja racionalnih odluka, a ništa ne govori o krajnjim ishodima i ciljevima planiranja, kao ni o samim problemima. Kompleksnost sistema otežava jasan uvid u celinu i sagledavanje problema, a samim tim i izbor odgovarajućih ciljeva (Maruna, 2008).

Od 70-tih godina se javila kritika sistemskog planiranja, njegovog naučnog karaktera i mogućnosti planera da odredi šta je najbolje za društvo (Hall, 2002). Politička ekonomija menja intelektualnu osnovu planiranja, mada ne donosi rešenja urbanih problema, već je podigla nivo debate (Batty & Marshall, 2012). Glavno pitanje teoretičara je bilo koji su efekti urbanog planiranja i pokrenula se debata o odnosu između politike i akcije. Opšte je prihvaćeno da efekti planskog sistema ne mogu da se posmatraju odvojeno od političko-ekonomskog konteksta (Taylor, 1998). Međutim, upravljanje odozgo-na-dole bilo je u suprotnosti sa svetom koji je sve brže postajao „odozdo-na-gore“ (Batty & Marshall, 2012). Prepoznato je da efikasna implementacija zahteva veštine komunikacije i pregovora i tokom 80-tih i 90-tih godina se razvila nova teorija planiranja koja je videla planiranje kao vežbu u „komunikativnoj akciji“ (Taylor, 1998). *Komunikativna teorija* planiranja je okrenuta akciji i razvila se ne samo zbog interesovanja u implementaciju već i u efikasnije postizanje ciljeva. Ovaj planski pristup je naišao na kritike usmerene ka tome što je prioritet stavljen na proces umesto na proizvod (Eraydin, 2013). Takođe, u komunikativnom planiranju naučne informacije mogu biti marginalizovane usled nedostatka stručnosti pojedinih učesnika procesa planiranja.

Kasnih 90-tih se javio se argumentativni obrat u teoriji planiranja, koji je predstavljao inovativnu viziju procesa prostornog razvoja (Palermo & Ponzini, 2010). U planskom procesu je težište prebačeno na interesne grupe koje putem debate usaglašavaju različite interese i definišu razvojne ciljeve (Maruna, 2008). Nasuprot sistemskom, javilo se *advokatsko planiranje* kao odraz onih koji žive, rade i koriste prostor koji se planira (Lennon, 2017). Planer preuzima ulogu zastupnika različitih interesnih grupa. Ovaj pristup je postavio osnove za planiranje odozdo-na-gore i traženje konsenzusa u planiranju. Planiranje je pre svega shvaćeno kao upravljanje procesom odlučivanja. Ovaj *kolaborativni model* (ili komunikativno-kolaborativni) dominira savremenom praksom planiranja (u Velikoj Britaniji, Irskoj). On ističe neophodnost učešća aktera u planskom procesu i njihov ravnopravni status u donošenju odluka (Maruna, 2008). Planiranje se tako zasniva na saradnji velikog broja aktera i predstavlja „dijalog“ u kome su planeri pregovarači koji treba da postignu konsenzus, a koji je u suštini plan (Batty & Marshall, 2012). U metodološkom smislu menja se redosled faza u planskom procesu, format i vrste planova, kao tehnike i alati za planiranje (Maruna, 2008). Problemi koji se javljaju u ovom pristupu uključuju uspostavljanje jasnih pravila komunikacije i odlučivanja, kao i mogućnost prerastanja planera u manipulatora.

Poslednje dve decenije prostorno planiranje je postalo orijentisano ka akciji i zasniva se na projektima, formiranju javno-privatnih partnerstava, uspostavljanju razvojnih agencija. Smanjena je hijerarhija u smislu kontrole i javni akteri imaju više ulogu inicijatora, medijatora ili samo učesnika. Takođe se manje oslanja na tradicionalne formalne instrumente kao što su zakoni, statuti ili procedure, koji su zamenjeni privatnim ugovorima ili neformalnim dogovorima (Christmann, et al., 2018). Osnovna uloga planiranja u savremenom kontekstu sa brzim promenama, složenim problemima i neizvesnošću predstavlja stvaranje uslova za davanje brzih i fleksibilnih odgovora. U uslovima neizvesnosti tradicionalne vrednosti planiranja kao što su pouzdanost, konzistentnost i predvidljivost prestaju da važe, a sve se više zahteva efikasniji i racionalniji planski proces (Maruna, 2008). Mnogi urbani problemi povezani sa socijalnom pravdom, prostornom segregacijom, zagađenjem životne sredine i slično uz nedostatak multiskalnog planskog okvira i dalje rastu (Abukhater, 2009). Suprostavljanjem dve dominantne planske paradigme – komunikativno-kolaborativne (planiranje sa akterima) i racionalne (planiranje za aktere) javlja se potreba za *integralnim modelom* planiranja. Uz to su neophodne odgovarajuće planske metode koje omogućuju uključenje različitih aktera i različitih saznanja o problemu, precizno definisanje probleme i efikasnu izradu planskih rešenja (Maruna, 2008).

Debata koja se pavela o gradovima u opadanju ukazala je na to da postojeće planiranje nije pripremljeno za upravljanje opadanjem. Veliki problem leži u tome što je američka i evropska kultura planiranja već dugo okrenuta rastu pa je stvorena averzija prema planiranju gradova u opadanju. Urbano opadanje se stoga posmatra kao pretnja ili tabu tema. Međutim, mnogi istraživači ukazuju na neophodnost promene paradigme planiranja okrenute rastu (Hollander, et al., 2009; Bernt, et al. 2014; Schatz, 2010; Martinez-Fernandez, et al., 2016). Čak se ističe da su planeri u jedinstvenoj poziciji da uokvire opadanje gradova kao prednost, odnosno šansu da stvore novu viziju gradova i istraže netradicionalne pristupe njihovog razvoja (Hollander, et al., 2009). Iz svih ovih razloga javlja se potreba za definisanjem adekvatnog *planskog okvira* za usmeravanje razvoja gradova u opadanju.

Planski okvir u širem smislu obuhvata modele planiranja, planski proces, plansku regulativu, procedure i institucionalne aranžmane. S obzirom na to da su postojeći modeli planiranja razvijeni u cilju upravljanja urbanim rastom, neophodno je preispitati da li se oni mogu primeniti za upravljanje urbanim opadanjem, odnosno kako definisati *model planiranja* koji bi odgovorio na složene probleme urbanog opadanja.

Smatra se da planiranje u kontekstu opadanja vodi do promena u sistemima planiranja, stilovima i planskim kulturama (Pallagst, Fleschurz, et al., 2017). Sistem planiranja predstavlja kombinaciju zakonskih, institucionalnih i drugih aranžmana koji postoje u zemlji ili regionu za obavljanje prostornog planiranja (United Nations, 2008). On ima različite institucionalne oblike u svakoj zemlji i drugačije se realizuje na različitim mestima. Generalno se sistem urbanog planiranja sastoji od tri elementa (Healey & Williams, 1993):

- 1) funkcije izrade plana, koja se odnosi na definisanje strategija i principa prostorne organizacije, kao i razmeštaj namena;
- 2) razvojne funkcija, koja se može kretati od upravljanja zemljištem, do infrastrukturnog opremanja i aktivnosti izgradnje i razvoja;
- 3) regulacione funkcija koja se odnosi na kontrolu lokacija i oblika izgradnje kao i promena namena postojećih objekata.

Ovi elementi su različito evoluirali u različitim zemljama u zavisnosti od zakonskog okvira i institucionalnog konteksta, uloge javnog i privatnog sektora u razvojnim aktivnostima i profesionalne kulture planske zajednice. Uglavnom se u Evropi mogu prepoznati tri različita tipa planskih sistema u zavisnosti od odnosa *nivoa planiranja* (World Health Organization, 1999):

- 1) centralizovan planski sistem, sa jednim ili više nivoa planiranja;
- 2) uravnotežena raspodela nadležnosti na više nivoa;
- 3) potpuno decentralizovan sistem sa visokim stepenom autonomije na različitim nivoima.

U praksi nijedan opštinski, regionalni ili državni nivo planiranja nije pripremljen za demografsko opadanje (Müller & Siedentop, 2004), pa je potrebno definisati ulogu svakog nivoa i njihovu koordinaciju za planiranje gradova u opadanju. Osim toga neophodno je odrediti ulogu različitih *aktera* i mogućnost njihovog uključenja u planski proces.

U zemljama sa formalnom strukturom koja odražava hijerarhijski pristup, nacionalne politike nalažu regionalnim i lokalnim politikama. U njima se smatra da nacionalni nivo artikuliše javni interes za promenu i razvoj zemljišta. U tom kontekstu, planovi imaju ključnu formalnu ulogu kao zakonski dokument koji prevodi politike višeg nivoa u prostorne šeme (Healey, 1997). Druge zemlje menjaju regulatorno planiranje za neformalno, gde planovi imaju ulogu davanja preporuka i uputstva (World Health Organization, 1999). U skladu sa tim je neophodno utvrditi ulogu formalnih i neformalnih pristupa planiranju u kontekstu urbanog opadanja.

Uobičajeno planiranje rasta u vidu određivanja novog zemljišta za izgradnju i saobraćaj, planiranja novih stambenih područja, industrijskih zona i ostalog instrumentima za regulaciju (sprovođenje, zabrana) ne može biti dovoljno u budućnosti (Müller & Siedentop, 2004). Paralelno se mora razvijati *paradigma opadanja* koja podrazumeva ponovni razvoj gradova i regiona, ekonomičan razvoj, revitalizaciju i kvalitativan razvoj. Prema tome *sadržaj planova* je potrebno prilagoditi problemima urbanog opadanja. Neophodna je promena u primeni *instrumenata i mehanizama* razvoja grada kako bi se uzele u obzir višestruke dimenzije urbanog opadanja (Martinez-Fernandez, et al., 2012). Postojeći *planski alati* su formirani za novi razvoj zemljišta i izgradnju, dok su kod gradova u opadanju potrebni alati za recikliranje zemljišta i adaptaciju objekata kako bi se prilagodili promenjenim potrebama stanovnika.

Ističe se da urbano planiranje u kontekstu opadanja ima još veći značaj nego u kontekstu rasta (Schatz, 2010). Alternativne strategije koje se ne oslanjaju na rast populacije sve više zadobijaju pažnju, mada planiranje zahteva još dosta truda i istraživanja (Pallagst, Cunningham-Sabot, et al., 2017). Planeri ne mogu da preokrenu opadanje, ali mogu da iskoriste i oblikuju njegove posledice

na najbolji način. Međutim, postoje sumnje da je u realnosti moguće uokviriti urbano opadanje kao potencijal (Bernt, et al., 2014). Kako bi planske mere bile efikasnije, bolje je delovati pre nego što opadanje previše napreduje. Zato je značajno prepoznati urbano opadanje u ranoj fazi. Takođe, da bi bio uspešan, svaki pokušaj rešavanja urbanog opadanja mora biti u skladu sa interesima moćnih aktera zemlje (političkim strujama).

3.2 PLANSKI PRISTUPI URBANOM OPADANJU

3.2.1 Osnovni pristupi razvoju gradova u opadanju

Planski pristupi u gradovima u opadanju se razlikuju i u mnogome zavise od toga kako se gleda na urbano opadanje. Nije ni preporučljivo razviti jedinstvenu politiku za gradove u opadanju jer je neophodno razmotriti specifičnosti mesta kako bi ciljevi mogli da se ostvare (Guimarães, et al., 2016). Mogu se identifikovati dva kontrastna pristupa gradovima u opadanju – suprostavljanje opadanju i prihvatanje opadanja (Hospers, 2013). Ovi pristupi se izdvajaju kao „aktivni“ ili „pasivni“ (Bartholomae, et al., 2016) ili „reakcija“ i „prilagođavanje“ planiranja (Sousa & Pinhoa, 2015). Reakcija uključuje pristupe i strategije kako bi se preokrenulo opadanje; a adaptacija je prilagođavanje posledicama opadanja. Hospers (2014) navodi četiri moguća odgovora politika:

- 1) ignorisanje urbanog opadanja,
- 2) suprostavljanje urbanom opadanju,
- 3) prihvatanje urbanog opadanja i
- 4) korišćenje urbanog opadanja.

Ignorisanje urbanog opadanja. Reakcija ignorisanja se javlja kad lokalna vlada ne shvata simptome opadanja ozbiljno, ne prihvata problem i ne preduzima nikakve akcije. U Evropi se ovakve reakcije mogu često primetiti u zemljama u kojima već duže vreme vlada rast – Francuska, Španija, Poljska i Rumunija (Hospers, 2014). Predviđanja smanjenje populacije u budućnosti se smatraju trivijalnim i ne uzimaju se za ozbiljno.

Suprostavljanje opadanju – fokus na rastu. Karakterističan odgovor na urbano opadanje je pokušaj njegovog preokreta i ponovno uspostavljanje rasta (Hospers, 2013). U ovom pristupu na depopulaciju se ne gleda kao na strukturni već privremeni problem koji se može rešiti doseljavanjem novog stanovništva. Ovakav odgovor politika je rasprostranjen u zemljama Centralne, Istočne i Južne Evrope, kao i u SAD-u i on se zasniva na tržištu. Težnja je da se rast stimuliše ekonomskim merama, ulaganjem u promociju i brendiranje grada. Pri tome se koriste već postojeći instrumenti prostornog i urbanističkog planiranja usmerenog ka rastu.

Politike rasta u gradovima u opadanju su naročito fokusirane na fizičku strukturu. Teži se prodaji lokacija, određuje se novo zemljište za razvoj, grade industrijski parkovi i novi stanovi kako bi se privukla industrija i stanovništvo. Pored toga, ulaganja su usmerena na *flagship* projekte (projekti velikih razmera), kao što je na primer Renesansni Centar u Detroitu ili tematski park AutoWorld u Flintu (Hartt, 2016). Glavni uzor ovih projekata je muzej Gugenhajm u Bilbao za koji se vezuje ekonomska transformacija grada Bilbao. Izgradnjom ovakvih objekata očekuje se unapređenje

celog područja privlačenjem novih ekonomskih mogućnosti i privatnih investicija. Međutim, pokazalo se da su brojni pokušaji kopiranja ove strategije bili neuspešni (Weaver, et al., 2017). Čak i kad je ovaj pristup uspešan u pogledu ekonomskog rasta, društveni uslovi ostaju isti ili se pogoršavaju (Schatz, 2010). Jaz između više i srednje klase s jedne strane i niže i marginalizovane klase s druge strane ovim politikama samo se produbljuje.

Još jedna uobičajena strategija ekonomskog rasta je privlačenje kreativne klase. Prema Richard-u Floridi (2012) gradovi i regioni mogu biti ekonomski uspešni ukoliko mogu da privuku kreativnu klasu. Gradovi se shodno tome promovišu kao kreativni, inovativni i pogodni za život i svi se nadmeću za istu grupu ljudi. Međutim, pokazalo se da atraktivnost mesta nije dominantni faktor koji utiče na mobilnost ljudi, kao i da kreativna klasa teži da se seli u rastuća, prosperitetna područja (Houston, et al., 2008). Takođe, ljudi i poslovi nisu toliko mobilni kako se često misli. Prema rezultatima istraživanja migracija u Evropi domaći migranti se ne sele daleko – uglavnom ostaju unutar iste opštine ili istog regiona (Hospers, 2014). Osim toga, privlačenje kreativne klase ne rešava socijalne probleme, siromaštvo i urbano rasplinjavanje u gradovima u opadanju (Squires, 2003).

Kreativne industrije su igrale važnu ulogu u oporavku pojedinih gradova u opadanju kao npr. u Lajpcigu, Drezdenu ili Mančesteru (Bontje, 2016). Ovi gradovi su se nakon nekoliko decenija opadanja vratili na putanju rasta. Međutim, oni su u svojoj istoriji već bili centri kulture, inovacije i znanja tako da su se vratili svojoj tradiciji. S druge strane, rast stanovnika u ovim gradovima je išao na račun okolnih područja i gradova, što Hospers (2013) naziva „stambenim kanibalizmom“.

Pokušaji preokreta opadanja populacije uglavnom su neuspešni i zahtevaju velike finansijske izdatke, što je veliki rizik za gradove kojima nedostaju resursi. Pored toga, fokus na ekonomskom rastu može dopustiti urbano rasplinjavanje (Schatz, 2010)

Prihvatanje i korišćenje urbanog opadanja. Umesto privlačenja novih stanovnika, istraživači naglašavaju da fokus planera treba preusmeriti na zadržavanje onih koji su ostali (Schatz, 2010). U skladu sa tim, u Severnoj i Zapadnoj Evropi (u Velikoj Britaniji, Nemačkoj, Holandiji) polako se prihvata urbano opadanje. Cilj ovog pristupa je ublažavanje posledica opadanja i stabilizacija stanovništva. Urbano opadanje se u tom slučaju prihvata kao nov kontekst politika (Hospers, 2014). Fokus planiranja je na tranzicionoj fazi urbanog opadanja, odnosno preduzimanju potrebnih mera dok se ne postigne stabilnost.

Kod prihvatanja urbanog opadanja glavni cilj je poboljšanje kvaliteta života građana. Tipične strategije uključuju revitalizaciju i renoviranje postojećeg stambenog fonda ili rušenje objekata, negde čak i čitavih blokova. Međutim nisu dovoljne samo intervencije u fizičku strukturu već treba obratiti pažnju i na socio-demografske karakteristike područja, odnosno potrebe stanovnika. Tako se sprovode mere za bolju socijalnu uključenost roditelja, poboljšanje odnosa porodica – posao, odnosno mere za stvaranje *child-friendly* sredine (sredine pogodne za decu), kako bi se zadržale mlade porodice (Hospers, 2014). Stvaraju se fleksibilni radni prostori sa besplatnim

pristupom internetu i kulturni objekti kako bi se zadržala lokalna kreativna klasa (Hospers & Reverda, 2015).

Istraživači se slažu da je prihvatanje najadekvatnija i održiva strategija za gradove u opadanju (Schatz, 2010; Rybczynski & Linneman, 1999; Popper & Popper, 2002). Fokus planera dakle treba da se pomeri sa spoljašnjeg na unutrašnji (Schatz, 2010). U pogledu fizičkog planiranja, negativni efekti populacionog pada moraju se rešavati na kreativne načine primenom razmišljanja „manje je bolje“.

Urbano opadanje se može posmatrati i sa pozitivne strane, što je naročito prisutno iz ugla urbanističkog planiranja, a ovaj pristup se može uočiti u severozapadnoj Evropi. Osnovno polazište ovog pristupa je da kvalitet života ne zavisi nužno od broja stanovnika, već od kvaliteta životne sredine (Hospers & Reverda, 2015). Iz tog ugla gledanja, manji broj stanovnika ima za posledicu manje saobraćaja, manje zagađenja, više prirode. Imajući u vidu starenje populacije koje se javlja u gradovima u opadanju razmatra se razvoj novih serisa za život i negu starijih ljudi (Hospers, 2014). Srušeni stambeni kompleksi koriste se za urbanu poljoprivredu. Gradovi u opadanju mogu biti pogodni kao ekološki inkubator (Hospers & Reverda, 2015), pri čemu bi ključni koncepti bili orijentisani ka održivosti i obnovljivim izvorima energije. Ovaj pristup podržava i internacionalna mreža „sporih gradova“ (*Cittaslow*) kojima je cilj stvaranje održivih i različitih lokalnih zajednica²³.

Reakcija politike u cilju korišćenja urbanog opadanja je orijentisana ka budućnosti i stimuliše lokalno preduzetništvo. Ovaj pristup zahteva *inovativni proces planiranja sa komunikacionim elementima* (Humer, 2018). Gradovi u opadanju se posmatraju kao društvene laboratorije za testiranje novih rešenja koja su korisna za druga mesta²⁴. Međutim, korišćenje opadanja predstavlja previše optimističan pristup, koji nije moguće svuda primeniti. To se odnosi pre svega na nedostatak finansija za sprovođenje navedenih mera, koje predstavljaju problem u gradovima u opadanju.

U zavisnosti od percepcije urbanog opadanja mogu se identifikovati različiti strateški pravci razvoja, čije su osnovne karakteristike date u tabeli 8.

Za razliku od pristupa ignorisanja i suprostavljanja urbanom opadanju, u okviru kojih se koriste postojeći instrumenti planiranja usmerenog ka rastu, pristupi prihvatanja i korišćenja urbanog opadanja zahtevaju nove instrumente i alate planiranja. U tom cilju su se razvili alternativni koncepti za primenu u gradovima u opadanju kao što su *pametno opadanje* i *right-sizing* – svodenje na pravu veličinu.

²³ Koncept „sporih gradova“ se nadovezuje na pokret „spore hrane“ (*Slow food*) kao ekološki i humanistički odgovor na globalizaciju. Oba pokreta imaju za cilj negovanje lokalnih, tradicionalnih kultura, organsku hranu, kvalitet života i životne sredine (Mayer & Knox, 2006). Pokret „sporih gradova“ je krenuo iz Italije 1999. godine i odnosi se na male gradove sa populacijom do 50.000 stanovnika. Izabrani gradovi su u obavezi da investiraju u kvalitet života svojih stanovnika i posetioca.

²⁴ Schilling (2008) predlaže stvaranje „žive laboratorije“ (*Living Lab*) kao inkubatora za inovacije i testiranje pilot projekata za povratak praznih prostora i revitalizaciju susedstva kroz takmičenja, projekte ponovnog korišćenja i angažovanje građana. Nešto slično je u Nemačkoj Međunarodna izložba zgrada IBA za isticanje kreativnih projekata regeneracije.

Tabela 8 Strategije u gradovima u opadanju u zavisnosti od percepcije urbanog opadanja prema (Pallagst, Fleschurz, et al., 2017)

Percepcija urbanog opadanja	Strategije				
	Tip	Cilj	Glavni oblici implementacije urbanih politika		
faza ignorisanja	začarani krug opadanja	bez određenih ciljeva	čekanje na spoljnu intervenciju i finansijsku podršku (npr. od strane centralne ili regionalne vlasti)		pasivne
posmatranje bez prihvatanja	strategija širenja (ekspanzije)	zadržavanje stanovnika unutar granica grada ili čak omogućavanje širenja	razvoj novih stambenih područja		aktivne
određeno prihvatanje	strategija održavanja	održavanje atraktivnosti postojeće urbane strukture	razvoj postojećih obrazaca i funkcija korišćenja zemljišta		
prihvatanje	planiranje za opadanje	uredno opadanje, kvalitativni razvoj	adaptacija i smanjivanje postojeće infrastrukture, razvoj rekreacije		

3.2.2 Alternativni koncepti

3.2.2.1 Pametno opadanje

Kako tradicionalni instrumenti planiranja nisu pogodni u kontekstu gradova u opadanju Popper i Popper (2002) zastupaju razvoj alternativnog pristupa koji polazi od napuštanja pretpostavki rasta. Ovaj pristup oni nazivaju „pametno opadanje“ (*smart decline* ili često *smart shrinkage*) i on ima za fokus poboljšanje kvaliteta života građana koji ostaju. Pametno opadanje se nadovezuje na koncept pametnog rasta, koji je postao popularan u SAD-u tokom 90-tih kao način za borbu protiv urbanog rasplinjavanja i promociju kompaktnog razvoja. Model pametnog rasta naglašava kompaktne gradove i predgrađa okružena ruralnom sredinom. Ovaj pristup između ostalog podrazumeva kreiranje mešovitiha namena, očuvanje ovorenih prostora, pešački dostupne zajednice, različite opcije stanovanja i transporta (Smart Growth America). Pametan rast pored toga podrazumeva jačanje karakterističnih, atraktivnih zajednica sa izraženim duhom mesta.

Pojedini ciljevi pametnog rasta su slični i kod pametnog opadanja, kao što je stvaranje gusto naseljenih urbanih struktura koji poboljšavaju kvalitet života trenutnih stanovnika. Međutim, za razliku od pametnog rasta, pametno opadanje ne postavlja osnove za dalji rast stanovnika već podrazumeva „planiranje za manje – manje ljudi, manje objekata, manje namena“ (Popper & Popper, 2002). Kako bi se postigli traženi urbani obrasci neophodne su strategije i akcije za uravnotežavanje veličine socijalnih i izgrađenih sistema i infrastrukture (Weaver, et al., 2017). Usvajanje strategije pametnog opadanja ne znači u potpunosti napustiti mogućnost budućeg rasta već naglasiti potrebu da se gradska infrastruktura prilagodi preostalim stanovnicima.

Grad Jangstaun je prvi usvojio pristup pametnog opadanja za novi masterplan, čiji je glavni cilj poboljšanje kvaliteta života postojećih građana. Fokus ovog plana je na fizičkoj regeneraciji, uključujući rušenje, ali i strateškoj koncentraciji usluga u revitalizovanom centru i stvaranju zelene

mreže, promovisanju urbane agrikulture itd. Pored toga, neki principi pametnog opadanja već su primenjivani ranije: gašenje rudarskih gradića u Ujedinjenom Kraljevstvu, zatim uklanjanje objekata siromašnih građana i investiranje u ekonomski isplativa područja u SAD-u koje je nazvano plansko opadanje (*planned shrinkage*) (Hollander & Németh, 2011). Međutim ove mere su sprovedene pristupom odozgo-na-dole i tako su naišle na oštre reakcije građana. Čak i za plan Jangstauna, koji je uključio planski proces odozdo-na-gore, implementacija ne ide tim tokom.

Hollander i Németh (2011) postavljaju teorijski okvir procesa planiranja pametnog opadanja, koji prema ovim autorima treba:

- 1) da uključi i prepozna različite glasove;
- 2) da bude politički i savetodavni po prirodi;
- 3) da uključi tehnike diferencijalne komunikacije;
- 4) da bude transparentan i ceni različite tipove i izvore informacija;
- 5) da bude regionalnog obuhvata ali lokalne kontrole i implementacije.

Pametno opadanje se tako nadovezuje na komunikativno planiranje, koje je reakcija na racionalno planiranje (Weaver, et al., 2017). Komunikativno planiranje zahteva aktivnu ulogu građana i vrednuje lokalno znanje. Javlja se u praksi planiranja odozdo-na-gore, a teorija pametnog opadanja zahteva značajne akcije odozdo-na-gore.

Za implementaciju pametnog opadanja građani su značajni akteri procesa. Oni mogu biti najviše pogođeni planskim odlukama ali mogu i dosta pomoći. Lokalno znanje i deljenje informacija je od velikog značaja. Neke strategije pametnog opadanja su kontroverznije pa još više znači angažovanje građana.

3.2.2.2 Right-sizing

Koncept *right-sizing*, odnosno „svođenje na pravu veličinu“ često se pripisuje Schilling-u i Logan-u i njihovom predlogu da se neiskorišćene parcele konvertuju u zelenu infrastrukturu (Schilling & Logan, 2008). Prema ovim autorima, *right-sizing* se odnosi na prilagođavanje izgrađene sredine potrebama postojeće i buduće populacije prilagođavanjem količine zemljišta dostupnog za razvoj. Njihov predlog je da se prazne i napuštene parcele pretvore u zelene prostore. Sa ekonomske strane, *right-sizing* bi trebalo da pozitivno utiče na budžet opština.

Za razliku od pametnog opadanja ovaj pristup se manje fokusira na teoriji i procesu već više na akciju, mada se nekad ova dva pristupa koriste kao sinonimi (Weaver, et al., 2017). Instrumenti politika koji se odnose na rešavanje viška infrastrukture i zgrada iz fizičkog prostora grada odnose se na rušenje, dekonstrukciju i konsolidaciju.

Hummel (2014) navodi četiri sveobuhvatne strategije u okviru paradigme *right-sizing*:

- 1) strategije razvoja zajednice – ciljani ekonomski ili infrastrukturni razvoj;
- 2) administrativne strategije – uključuju planove održivih javnih servisa i reorganizaciju opštinske vlade;

- 3) strategije izgrađene sredine – rešavanje problema praznih objekata i zemljišta;
- 4) demokratske strategije – stanovnici, lokalni lideri i planeri moraju da se usaglase i prihvate da će grad biti manji kako bi se mere *right-sizing*-a implementirale.

Za efikasno sprovođenje zelene infrastrukture neophodno je pravljenje inventara praznih prostora i informacionih sistema. Svaka strategija prisupa *right-sizing* otvara pitanja socijalne jednakosti i planska rešenja moraju uzeti u obzir potrebe i brige stanovnika, njihovu bezbednost. Iz tog razloga se stanovnici moraju aktivno uključiti u razvojne planove. Kako je neophodno uključenje različitih stejkholdera, kolaborativni proces planiranja nudi rešenje za povezivanje aktera i neophodnih politika, kako bi dostigli konsenzus oko kontroverznih javnih odluka i postigli adekvatne rezultate (Schilling & Logan, 2008). Neophodno je uskladiti tehničke i stručne analize sa prioritetima i vizijama zajednice.

3.2.3 Karakteristike planiranja orijentisanog ka urbanom opadanju

Prihvatanje urbanog opadanja prema istraživačima predstavlja najadekvatniju opciju budućeg razvoja gradova u opadanju i u skladu sa tim je potrebno utvrditi adekvatni planski okvir. U tabeli 9 su date osnovne razlike planiranja orijentisanog ka urbanom rastu i opadanju.

Tabela 9 Karakteristike planiranja okrenutog rastu i opadanju prema (Müller, 2003; Müller & Siedentop, 2004)

Planiranje orijentisano ka rastu	Planiranje orijentisano ka opadanju
Fokus na rastu, prostorno planiranje kao „distribucija“ kvantitativnog rasta (zemljište za razvoj naselja i saobraćaja, stanovnici, radna mesta, itd.)	Fokus na ponovnom razvoju, stabilizacija, revitalizacija, kvalitativni razvoj (životna sredina, infrastruktura, saobraćaj, itd.)
Instrumenti vezani za izgradnju i prostorno planiranje prvenstveno su usmereni na novi razvoj prostora i novu izgradnju; razvoj infrastrukture kao podsticaj za investicije	Ponovna upotreba zemljišta i zgrada, diferencirano rušenje, prilagođavanje infrastrukture novim potrebama
Kontrola rasta (korišćenje zemljišta i strukturni razvoj)	Iniciranje i organizacija dekonstrukcije, rehabilitacije i razvoja sa oskudnim finansijskim sredstvima
Planiranje kao osnova za distribuciju rasta, razdvajanje urbanih funkcija (stanovanje, rad, itd.)	Planiranje kao upravljanje procesom opadanja, funkcionalno mešanje malih razmera
Regulisana kontrola korišćenja zemljišta i izgradnje, ograničavanje građevinskog područja, zaštita otvorenih prostora	Strateško planiranje i integrisani koncepti, procene posledica, uzimanje u obzir životnog ciklusa objekata i demografskih promena, projektni modeli, opcije korišćenja, aktivacija, ugovorni aranžmani, efikasnost
Međuopštinska konkurencija (stanovnici, preduzeća, itd.), sektorski podsticaji, kontrola međusektorskog okvira	Međuopštinska saradnja, aranžmani kompenzacije, saradnja na više nivoa, međusektorska koordinacija

Glavni fokus planiranja razvoja gradova u opadanju predstavlja unapređenje kvaliteta života stanovnika koji ostaju u gradu, pa je neophodno tome prilagoditi proces i alate planiranja. U gradovima u opadanju planiranje ima funkciju upravljanja procesom urbanog opadanja, pa u skladu sa tim planeri dobijaju nove uloge (Schatz, 2010):

- planeri postaju menadžeri urbanog opadanja – oni treba da upravljaju procesom opadanja i da se trude da poboljšaju način života stanovnika koji ostaju na najisplativiji način. Pri tom moraju da budu realni, fleksibilni i prilagodljivi.
- planeri kao inovatori/pioniri – ova uloga proističe iz nedostatka dostupnih modela i alata za rešavanje problema. Opadanje populacije stvara pritisak na planere da izmisle potpuno novi način planiranja.

Strateški pristup planiranju. Tradicionalni instrumenti planiranja nisu pogodni za strategije prihvatanja opadanja, već se preporučuju kolaborativni, neformalni pristupi strateškog prostornog planiranja (Humer, 2018). U gradovima u opadanju je naročito značajna fleksibilnost, otvorenost i kolektivni proces učenja, a neformalni procesi nude više mogućnosti za eksperimentisanje i inovaciju. Strateško planiranje uključuje identifikaciju ključnih aktera (javnih i privatnih), omogućuje upravljenje na više nivoa, participaciju građana u toku procesa planiranja, stvaranje čvrstih, dugoročnih vizija i strategija na različitim nivoima, uzimajući u obzir političku, kulturnu i ekonomsku strukturu (Albrechts, 2006). Humer (2018) ističe da je najbolje kominovati formalno prostorno i strateško planiranje kako bi se adekvatno pristupilo opadanju. U slučaju neizvesnog demografskog razvoja bitno je usvojiti visok stepen nepredvidljivosti i prilagoditi se različitim trendovima do kojih može doći (Wiechmann, 2008). Zato je strateška fleksibilnost važnija od samih strategija.

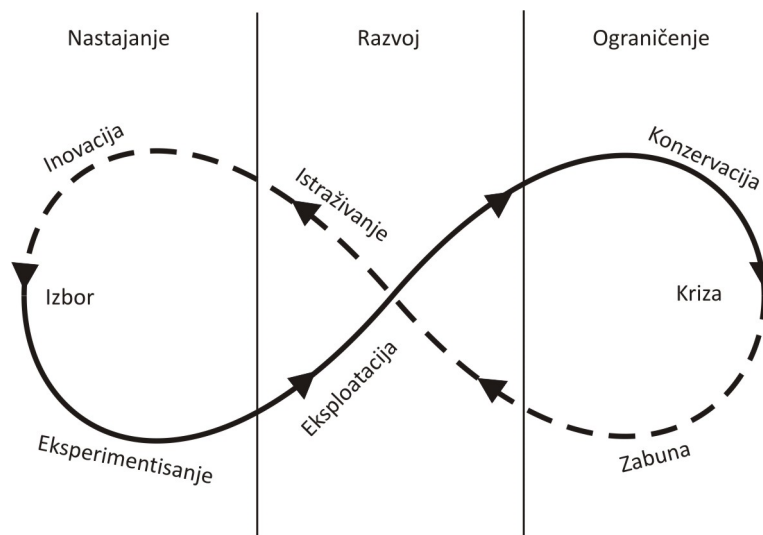
Elementi strateškog planiranja (vizije, projekti) mogu da doprinesu transformaciji i regeneraciji gradova u opadanju (Kühn, 2007). Za razliku od sveobuhvatnog planiranja, strateško planiranje je selektivno i orijentisano ka pitanjima koja su stvarno važna. Karakteristike strateškog planiranja koje su značajne za gradove u opadanju uključuju (Schatz, 2010):

- Stvaranje dugoročnih vizija – vizija ima važnu ulogu u stvaranju konsenzusa i usmeravanju aktivnosti. Stvaranjem vizija fokus se kod gradova u opadanju prebacuje sa negativnih posledica na mogućnosti. Time se podstiče kreativno razmišljanje i inovacija.
- Inkluzivnost, participacija građana – gradovima u opadanju nedostaju resursi za razvoj i implementaciju strategija pa moraju da se oslanjaju na različite aktere u pogledu stručnosti, ideja i napora.
- Selektivnost – usled nedostatka finansijskih i ljudskih resursa nemoguće je rešavati istovremeno sva pitanja. Važno je odrediti projekti koji su prioritetni da bi se ostvarila dugoročna vizija grada.
- Usmerenost na kontekst – planiranje mora da uzme u obzir i specifične karakteristike grada, odnosno njegove demografske i ekonomske trendove.
- Fleksibilnost – s promenom konteksta menjaju se vizije i prioriteti.
- Integracija na regionalnom nivou – strateško planiranje može da uključuje i teritorije koje nisu administrativno povezane, što je važno za gradove u opadanju.

U gradovima koji rastu, u sklopu neformalnog strateškog procesa prevlada privatni komercijalni interes, izostavljajući manje moćne glasove građana. U slučaju dugoročnog opadanja komercijalni

interes bi trebalo biti manji pa bi angažovanje građana uz lokalnu politiku i nevladine aktere moglo da postane pokretač strateškog planskog procesa. Strateško planiranje sa angažovanjem građana umesto komercijalnog interesa zahteva drugačiji pristup u postavljanju ciljeva, participaciji i implementaciji (Humer, 2018).

Hans Schlappa (2016) daje predlog konceptualnog okvira strateškog procesa u gradovima u opadanju (slika 13). Pod pretpostavkom da je urbani razvoj cikličan proces, strategije koje usvajaju gradovi u opadanju treba da budu u skladu sa tim. Puna linija se odnosi na učinak, dok se isprekidana linija predstavlja „učenje“.



Slika 13 Model strateškog ciklusa za gradove u opadanju (Schlappa, 2016)

Mnogi gradovi u opadanju ulažu značajne resurse u održavanje ili „konzervaciju“ onoga što shvataju kao strateški važnu prednost i definišu ciljeve koji više reflektuju prošlost grada nego verovatnu budućnost. Takođe, mnogi gradovi u opadanju se zaglave u fazi „krize“ i ne mogu da započnu proces koji može voditi do novih izbora i razvojnih mogućnosti (Schlappa & Neill, 2013). Osećaj zabune preovlađuje u gradovima u opadanju delom zbog neuspelih inicijativa za preokret opadanja. Drugi razlog je neizvesnost buduće funkcije i svrhe grada. Tada je neophodno je istražiti nove mogućnosti, varijacije i otkriti rizike. Tehnike koje se preporučuju u ovoj fazi su planiranje scenarija i modelovanje. Gradovi treba da se ponovo osmisle i to je proces učenja koji dosta zavisi od doprinosa građana, poslovnog okruženja i javnih agencija. Predloženi strateški okvir se tako nadovezuje na teoriju elastičnosti i adaptivni ciklus.

Uloga različitih nivoa planiranja i upravljanja. Procesi demografskih i delimično ekonomskih promena moraju biti koordinisani sa nacionalnog ili višeg nivoa (Wiechmann, 2008). Horizontalna integracija socijalnih, ekonomskih i envajronmentalnih akcija je neophodna na lokalnom nivou ali je podjednako važna vertikalna integracija politika na različitim nivoima upravljanja. Najznačajnija inicijativa od strane vlade koja je eksplicitno usmerena na gradove u opadanju, kako bi dala finansijsku podršku opštinama je započeta u Istočnoj Nemačkoj sa programom *Stadtumbau Ost* i nakon toga raširena na Zapadnu Nemačku. Prema pojedinim autorima urbano i ruralno opadanje moraju se rešavati na regionalnom nivou, u sklopu

integrisane regionalne razvojne strategije, pri čemu je neophodna regionalna saradnja između opština (Hospers, 2013; Sousa & Pinhoa, 2015; Müller & Siedentop, 2004). Time bi se efikasnije koristile javne finansije za prilagođavanje tehničke i socijalne infrastrukture. Regionalni nivo je važan i da bi sprečio nadmetanje između gradova u opadanju i izbegao kopiranje strategija (Schlappa & Neill, 2013).

Regionalni nivo dobija na većem značaju ali manje kao nivo kontrole razvoja već kao prostorna platforma za bolju efikasnost prilagođavanja strukture naselja (Müller & Siedentop, 2004). Ukoliko se veći broj opština suočava sa istim problemima (zatvaranjem škola, smanjivanjem infrastrukture) onda ove probleme ne treba rešavati na nivou jedne opštine već treba tražiti regionalna rešenja za očuvanje objekata i održavanje javnih servisa na duže staze. Ovakve strategije prilagođavanja zahtevaju regionalne mehanizme i međusektorsku saradnju sa uključenjem privatnih aktera i grupa građanskog društva. Strategije adaptacije treba da uključe četiri elementa (Müller & Siedentop, 2004):

- 1) pažljivu analizu situacije;
- 2) razvojne opcije nalik scenariju sa vremenskim horizontom od 20 do 30 godina na osnovu realnih pretpostavki demografskog razvoja;
- 3) viziju ili model buduće „poželjne“ i realistične strukture;
- 4) program mera za individualna polja delovanja sa prioritetima i odgovornim akterima.

Kratkoročni, srednjoročni i dugoročni efekti mera usmerenih na rešavanje problema opadanja nisu dovoljno istraživani. Naglašava se potreba da se unapred predvidi i proceni potencijalni budući razvoj kroz scenarija, što bi mogao biti suštinski kriterijum za procenu koncepata lokalnog i regionalnog razvoja (Müller, 2003). Strategije adaptacije treba razvijati na inicijativu opština a ne sa višeg nivoa. Viši nivo može pružiti pomoć kroz stručna mišljenja i međuopštinsku saradnju. U Nemačkoj, gde je regionalno planiranje tradicionalno snažno usled federalne političke strukture koja se odražava i na planski sistem, javlja se pomak ka participaciji odozdo-na-gore (Ganser & Piro, 2016). Time se teži uvođenju strateške koordinacije na regionalni nivo kako bi se strateški ciljevi lakše implementirali na lokalnom nivou.

Uključenje zajednice. Pristup odozgo-na-dole nije odgovarajući kad grad kontinualno gubi stanovništvo i neophodno je glediti građana na ovaj fenomen, koje je uglavnom isključeno iz debate (Guimarães, et al., 2016). Važno je razumeti želje stanovnika pri razvoju strategija jer je njihovo znanje o privlačnim i neprivlačnim karakteristikama grada jedinstveno i nezamenljivo. U okviru istraživanja sprovedenog u gradovima u opadanju u Portugaliji, građani su se različito izjašnjavali u odnosu na primenjene mere (Guimarães, et al., 2016). Najbolje rangirana politika je bila ekonomska obnova, dok je najniže rangirana politika unapređenja životne sredine. Na nivou Evrope postoji inicijativa za testiranje razvojnih koncepata kroz dijalog sa građanima – *European Citizens' Panel initiative* (Schlappa & Neill, 2013).

Udruženo delovanje vlade i građana može dati efikasne rezultate (Hospers, 2013). Građani najbolje poznaju lokalnu sredinu što je važno za donošenje budućih mera. Uključivanje građana u

proces donošenja politika i sprovođenje javnih usluga olakšava prihvatanje nekih nepopularnih mera. Osim toga, kroz angažovanje ljudi se lakše povezuju sa svojom zajednicom i teže donose odluku da se odsele. Mesto treba da stvori lični i kolektivni osećaj povezanosti. Neophodan je dijalog između aktera i to ne samo između građana i opštine već i lokalnih preduzetnika, škola, zdravstvenih ustanova i ostalih usluga (Schlappa & Neill, 2013). Takođe je važno poznavati strukturu stanovnika kako bi se formirale prioritete politike (Guimarães, et al., 2016). Mladi parovi cene dobre škole, vrtiće i pristup poslu, dok je starijim stanovnicima bitna zdravstvena nega i bezbednost. Takođe, dužina boravka u mestu može uticati na volju građana da učestvuju u kolektivnim akcijama. Urbano opadanje može dovesti i do pozitivnih socijalnih efekata kada se građani udruže kako bi sprečili propadanje njihovog susedstva. S druge strane mogu se javiti problemi u vidu nedostatka želje građana za angažovanjem u njihovoj zajednici, razlike u željama i poteškoće u sporazumevanju i komunikaciji.

Aktiviranje građana ne ide samo od sebe, već je neophodno da javne mere to omoguće, što zahteva često fleksibilan pristup postojećim pravilima (Hospers, 2013). Predlaže se pristup CLEAR prema kome participacija građana najbolje funkcioniše kada građani (Lowndes, et al., 2006):

- *Can do* – Mogu (imaju dovoljno znanja, veština i resursa da učestvuju);
- *Like to* – Žele (učestvuju zbog povezanosti sa mestom i vere u zajednicu);
- *are Enabled to* – Omogućeno im je (imaju podršku od strane vlasti da učestvuju);
- *are Asked to* – Upitani su (predloženo im je od strane adekvatnog aktera da se uključe);
- *are Responded to* – Odgovoreno im je (mogu videti da se njihovi predlozi uzimaju u obzir).

Važno je da vlada daje povratne informacije aktivnim građanima, kako bi znali da se njihove inicijative cene. To na primer mogu biti godišnje nagrade za angažovanje, što može motivisati i druge aktere da doprinesu zajednici (Hospers, 2013). Strohmeier i Bader (2004) predlažu „uradi sam“ projekte u kojima su građani uključeni u obavljanju funkcija opštine i uživaju direktne kratkoročne koristi. To mogu biti npr. ozelenjavanje dvorišta škole, mere za unapređenje susedstva. Inicijative inicirane od strane zajednice kao pristupi odozdo na gore naročito su izražene u SAD-u (Weaver, et al., 2017). Ove akcije uključuju stvaranje umetničkih prostora, bašti i džepnih parkova. U mnogim slučajevima građani se sami pokrenu nezadovoljni izgledom napuštenih parcela i preduzmu različite mere njihovog preuređenja.

Na osnovu svega izloženog mogu se izdvojiti činioci planskog okvira koje treba prilagoditi planiranju razvoja gradova u opadanju. To se pre svega odnosi na postavljanje adekvatnog modela planiranja, utvrđivanju uloge i odnosa različitih nivoa planiranja, prilagođavanje sadržaja planova i razmatranje mogućih načina uključenja aktera u proces planiranja.

3.2.4 Strategije i polja delovanja

Urbano opadanje je kompleksan proces i u teoriji i praksi planiranja su razvijene različite strategije za prevazilaženje njegovih negativnih efekata. Imajući u vidu različite probleme koje ovaj proces

stvara u gradovima, strategije bi trebalo da uključe nekoliko glavnih polja u okviru kojih treba da se deluje, a koja su izdvojena u tabeli 10 (Stryjakiewicz & Jaroszevska, 2016).

Tabela 10 Polja delovanja urbanih politika u gradovima u opadanju (Stryjakiewicz & Jaroszevska, 2016)

Polja delovanja	Problemi i izazovi
Socio-demografska struktura	nepovoljna reprodukcija i silazne demografske tendencije (npr. niske stope rađanja) prevencija odlaska populacije, podsticaji za imigraciju starenje populacije smanjena veličina domaćinstava
Ekonomska struktura	borba protiv nezaposlenosti i otvaranje novih radnih mesta privlačenje investitora smanjenje prihoda od gradskog budžeta i rastući budžetski deficit
Stanovanje	neiskorišćeno stanovanje propadanje stambenog fonda
Fizička infrastruktura i korišćenje zemljišta	pojedine komponente fizičke infrastrukture "prevelike" u odnosu na pad potražnje napušteno zemljište, kao i infrastrukturni i industrijski objekti
Socijalna infrastruktura (Javne službe)	nedovoljno iskorišćen potencijal nekih ustanova za brigu o deci i omladini (npr. jaslice, vrtići, škole) rastuća potražnja za objektima i uslugama za starije osobe (npr. Domovi za negu)

Prema Stryjakiewicz-u (2013) mere u cilju rešavanja problema urbanog opadanja mogu biti:

- primenjene na licu mesta – mere za podsticanje lokalnog razvoja, smanjenje nezaposlenosti i revitalizacija centralnih ili industrijskih područja;
- strategije umrežavanja – stvaranje uslova za intenziviranje veza sa drugim, naprednijim gradovima (npr. poboljšanje kvaliteta transportne infrastrukture i frekvencije veza može olakšati dnevne migracije do posla i škole i sprečiti odlazak radne snage).

Najveći broj intervencija i strategija za rešavanje opadanja potiče iz američkog i nemačkog iskustva i kod i jednih i drugih su one usmerene na rešavanje problema praznih ili nedovoljno iskorišćenih objekata i zemljišta. Osim toga, preduzimaju se mere za revitalizaciju centara gradova kako bi bili privlačniji. U tom cilju se renoviraju zgrade, uvode javni sadržaji, trgovački i poslovni objekti. Teži se očuvanju istorijskih centara i zaštiti graditeljskog nasleđa. U nemačkim gradovima je naročito prisutno otvaranje tržnih centara u centralnim područjima. U Saksoniji je od 2012. godine zabranjena izgradnja tržnih centara na periferiji gradova (Pallagst, et al., 2013). Sa ekonomske strane, kako gradovi u opadanju prolaze kroz krizu budžeta, odnosno imaju veće troškove od prihoda glavne mere se preduzimaju radi rešavanja tog problema (Hummel, 2014).

Intervencije u cilju rešavanja urbanog opadanja se mogu sprovoditi u segmentu stanovanja, korišćenja zemljišta, infrastrukture, javnih službi, socijalnog kapitala itd.

Stanovanje. Prazni stanovi su česta pojava u gradovima u opadanju. Oni imaju negativan uticaj ne samo na tržište nekretnina već se i vizuelno negativno odražavaju na okruženje i mogu uticati na porast kriminala. U mnogim gradovima strategije usmeravaju na ovaj problem kako bi se

postigla ravnoteža između ponude i potražnje na stambenom tržištu. Primenjivane mere uključuju (Mallach, 2012):

- 1) trajno uklanjanje stambenog fonda rušenjem;
- 2) održavanje i očuvanje nekorišćenog stambenog fonda za buduću upotrebu;
- 3) privremene namene;
- 4) prodaju praznih parcela susednim vlasnicima.

Rušenje neiskorišćenog stambenog fonda glavna je mera za revitalizuju stamebnog tržišta. To je naročito prisutno u Istočnoj Nemačkoj. U SAD-u su takođe zastupljeni veliki programi rušenja, kao na primer u Detroitu, Klivlendu, Bafalu. Međutim, pokazalo se da ova strategija nije bila nešto uspešna u postizanju ravnoteže između ponude i potražnje, jer smanjenjem ponude, potražnja je još brže padala (Mallach, 2012). Rušenje ima drugu ulogu – uklanjanje objekata koji narušavaju životnu sredinu i bezbednost. Problem je što takve mere leče simptome a ne uzroke (Martinez-Fernandez, et al., 2012). Ovakva stambena politika nije dovoljna bez integrisane strategije šireg razvoja grada (Sousa & Pinhoa, 2015).

Očuvanje nekorišćenih objekata od vremenskih uticaja i vandalizma, a koji imaju potencijala za buduću rehabilitaciju i upotrebu, zahteva dosta finansija pa se ova mera uglavnom primenjuje kod zgrada od istorijskog ili arhitektonskog značaja (Schwarz, 2012). Usled nedostatka finansija, u Lajpcigu pojedine zgrade se daju kulturnim asocijacijama na korišćenje u zamenu za njihov doprinos rehabilitaciji kroz sitne popravke tzv. *Wächterhäuser* (čuvarkuće) (Florentin, 2010). Ovaj pristup takođe jača ekonomsku inkluziju četvrti. Neki objekti su čak oslobođeni ove inicijative i vlasnici su počeli da ih revitalizuju u svrhu stanovanja (slika 14) (Schlappa & Neill, 2013).



Slika 14 Primer revitalizacije zgrade u Lajpcigu kroz program *Wächterhäuser* (Izvor <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadterneuerung-in-leipzig/stadterneuerungsprojekte/waechterhaeuser/>, 01.04.2019.)

Privremeno korišćenje je jedan od načina za upravljanje praznim prostorima bez velikih finansijskih izdataka, s obzirom na to da se na taj način ne menja menja vlasnik i ne zahtevaju dodatne građevinske dozvole. U Nemačkoj je razvijen instrument za privremeno korišćenje praznih prostora – *Zwischennutzungen* koji je uključen u urbane politike pojedinih delova istočne Nemačke (Dubeaux & Sabot, 2018). Berlin je poznat po privremenim namenama objekata u

centru grada koji predstavljaju turističku atrakciju²⁵. Razvoj privremenih namena je pogodniji kad je zemljište u javnom vlasništvu i pri tom dugo van upotrebe, a za njega ne postoji visok privatni razvojni interes (Németh & Langhorst, 2014).

Korišćenje zemljišta. Gubici stanovništva nisu ravnomerno raspoređeni po gradu. Nakon uklanjanja suvišnih zgrada ostaju prazni prostori koji predstavljaju potencijalna mesta za razvoj kriminala. U gradovima u SAD-u objekti su rušeni bez plana budućeg korišćenja zemljišta, pretvarajući ga često u pustoš (Frazier & Bagchi-Sen, 2019). Iz tih razloga je neophodno razmišljati o alternativnom korišćenju slobodnog zemljišta.

Ozelenjevanje neiskorišćenog zemljišta i stvaranje zelene infrastrukture je često predlagano rešenje za gradove u opadanju (Schilling & Logan, 2008). Zelena infrastruktura može obuhvatiti širok spektar pejzaža – parkove, prirodna područja, lokacije za ublažavanje rizika od poplava i upravljanje kišnicom. Oni mogu biti povezani mrežom staza i zelenih koridora. Time se stvaraju prostori za rekreaciju, staništa biljaka i životinja, pešačke, biciklističke i druge staze. Međutim, ovakvo rešenje zahteva velika ulaganja²⁶.

Neiskorišćeno zemljište može da poboljša ekološke funkcije grada tako što se koristi za upravljanje atmosferskom vodom, stvaranje prirodnih staništa i obezbeđivanje vegetacije za poboljšanje kvaliteta vazduha, kao i smanjenje efekta „toplotnog ostrva“ grada (*urban heat-island*) (Hollander, et al., 2009). Napuštene lokacije mogu se naturalizovati u cilju smanjenja kišnog oticaja koji ide u stare kanalizacione sisteme, kao što se razmatra u inicijativama u Filadelfiji i Klivlendu (Morrison & Dewar, 2012).

Urbana poljoprivreda predstavlja način korišćenja zemljišta koji osim ekološke ima i ekonomsku dobit. Tu se ne misli samo na malu proizvodnju namenjenu vlasniku i susedima u okviru bašte zajednice već na veću potrošnju. S obzirom na to da je pristup zdravoj hrani sve teži u urbanoj sredini, ovaj pristup se rado prihvata, a pored toga urbana poljoprivreda može stvoriti poslove i prihode stanovnicima. Osim toga, vremenom se mogu podići cene nekretnina u okolini (Hummel, 2014). Ovi prostori takođe služe kao mesta za izgradnju socijalnog kapitala (Schwarz, et al., 2016). Međutim, u gradovima u opadanju ima prepreka za realizaciju urbane poljoprivrede – nedostatak finansija za početne troškove, vlasnički problemi, ekološki problemi usled prethodnih namena zemljišta itd. Neophodno je zatim razviti adekvatnu infrastrukturu, mreže hrane i ljudski kapital.

Još jedan vid korišćenja zemljišta za novu proizvodnju su alternativni izvori energije (Schwarz, 2012). Prazan prostor se može iskoristiti za postavljanje solarnih kolektora, vetrenjača itd.

Kako bi grad koristio zemljište u druge namene, u SAD-u se najčešće koristi pristup *downzoning* koji podrazumeva prenamenu zemljišta koje je bilo intenzivno korišćeno u relativno

²⁵ Bivši aerodrom Tempelhof, u srcu grada, koristi se privremeno tako što je dostupan kao otvoreni prostor za izlete, igrališta, biciklizam i slično, dok se objekti koriste za kreativne i društvene namene (Schlappa & Neill, 2013)

²⁶ Grad Njujork je predložio da privatne kompanije plate konverziju slobodnog zemljišta u parkove i igrališta. Za uzvrat bi dozvolio kompanijama da se reklamiraju na tom prostoru (Rybczynski & Linneman, 1999).

ograničavajuće namene sa manjim uticajem na životnu sredinu (Kuhn, 2011). Drugim rečima, napuštena stambena, poslovna i industrijska područja prenamenjuju se u „zelene“ namene – urbanu poljoprivredu, vrtove zajednice, parkove, alternativne izvore energije, urbane šume²⁷ (Weaver, et al., 2017). *Downzoning* velikih delova zemljišta je izazovni zadatak koji često uključuje veliki broj različitih stejkholdera. S druge strane, može se vršiti prenamena jedne po jedne parcele ali usmereno odgovarajućim planskim okvirom. Mreža otvorenih prostora se može uspešno uspostaviti preko malih stabmenih parcela (Frazier & Bagchi-Sen, 2019).

Zelena politika planiranja dosta zavisi od volje privatnih vlasnika, koji se nadaju novoj izgradnji sa promenom uslova razvoja grada. Pored toga, održavanje zelenih površina je teret koji ne žele svi vlasnici, pa se iz tog razloga se pre odlučuju na primer za izgradnju parkinga (Florentin, 2010). S druge strane, pojedini predlozi alternativnog korišćenja zemljišta mogu negativno uticati na susedne stanovnike – npr. mirisi i buka poljoprivrednih aktivnosti, buka od vetrenjača (Weaver, et al., 2017).

Infrastruktura i javne službe. Još jedan problem u gradovima u opadanju odnosi se na „predimenzionisanu“ infrastrukturu u odnosu na manji broj stanovnika. To se odnosi na komunalnu i transportnu infrastrukturu, kao i na društvenu infrastrukturu, odnosno, javne službe. Usled manjih potreba za javnim službama često se pristupa njihovoj racionalizaciji kroz smanjenje broja zaposlenih ili potpuno zatvaranje (Haase, et al., 2014). Kako se uglavnom zatvaraju objekti namenjeni mlađim starosnim grupama, drugi sadržaji namenjeni starijim grupama bi mogli da ih zamene (Bontje & Musterd, 2012).

Za razliku od društvene infrastrukture, tehnička infrastruktura se teže prilagođava demografskim promenama²⁸. Manje mreže infrastrukture zahtevaju manje radnika za njihovo održavanje i mogu smanjiti troškove održavanja. U mnogim gradovima se jednostavno ne održava infrastruktura u područjima sa depopulacijom, isključuje ulična rasveta, ne odvozi otpad i sl. (Mallach, 2012). Problem je što u pojedinim blokovima ostaju naseljene kuće pa se time stvaraju socijalni problemi.

Postavlja se pitanje da li je uklanjanje infrastrukture moguće i racionalno rešenje (Schwarz, 2012):

- uklanjanje ulica, mostova i sistema vodovoda i kanalizacije zahteva velike investicije koje bi trebalo uporediti sa mogućim budućim uštedama;
- teško je ukloniti pojedine delove komunalne infrastrukture bez uticaja na ceo sistem;
- obrasci opadanja i rasta su teško predvidljivi i moguće da je u budućnosti potrebna ponovna izgradnja infrastrukture na mestu sa kog je uklonjena;

²⁷ U Klivlendu su usvojene promene zoniranja zemljišta kako bi se omogućio razvoj urbane poljoprivrede i alternativne energije. Tako je u stambenim zonama omogućen razvoj poljoprivrede, čuvanje domaćih životinja i prodaja proizvoda. Posebno je određena zona Urbane bašte gde je jedina dopuštena namena baštovanstvo, dok je omogućeno postavljanje vetrenjača u svakoj zoni kao primarna ili dopunska namena (LaCroix, 2011)

²⁸ Gradovi u opadanju teže smanjenju i racionalizaciji infrastrukture kako bi smanjili troškove. Procenjeno je da smanjeno korišćenje komunalne infrastrukture (naročito vodovoda i grejnog sistema) za 20-30% u odnosu na pun kapacitet mreže zahteva operacione mere dodatnog održavanja (Siedentop & Fina, 2008).

- višak infrastrukture, naročito vodovoda, toplotnog i transportnog sistema je konkurentna prednost koja može da se iskoristi za privlačenje poslovanja i ekonomski razvoj grada.

Iz ovih razloga se umesto uklanjanja predlaže optimizacija načina korišćenja postojeće infrastrukture na način koji bi smanjio trenutne troškove i očuvao mogućnost budućeg razvoja. Neke od preporuka se odnose na stvaranje bolje analitičke osnove za upravljanje infrastrukturom, bolju koordinaciju i uvođenje pametnih tehnologija (Schwarz, 2012).

3.3 PLANIRANJE RAZVOJA MALIH GRADOVA

3.3.1 Evropske i nacionalne politike

Mali gradovi imaju određene potencijale u teritorijalnoj politici na makro, mezo i mikro nivou (ESPON 1.4.1., 2006). Na makro nivou oni predstavljaju važan element u evropskom policentričnom urbanom razvoju promovišući teritorijalnu koheziju s jedne strane i jačanje konkurentnosti individualnih regiona s druge strane. U perifernim područjima, gde ne postoji mogućnost policentričnog razvoja, mali gradovi mogu imati i individualnu ulogu u obezbeđivanju minimalnog nivoa usluga za ova područja.

Na evropskom nivou se sve više prepoznaje značaj malih i srednjih gradova. Takođe se uočava njihov značaj za ruralna područja u smislu očuvanja kvaliteta života kao lokalnih uslužnih centara koji mogu da spreče depopulaciju ruralnih područja (TOWN, 2014). Međutim, mali gradovi i dalje nisu dovoljno zastupljeni u evropskoj razvojnoj politici. U evropskom fondu za regionalni razvoj zastupljeni su veliki gradovi, a ruralna područja su zastupljena u evropskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (Božić, 2017). Mali gradovi su zastupljeni delimično u svim tim politikama ali predviđene mere su marginalne.

Na značaj malih i srednjih gradova u policentričnom prostornom razvoju i njihovom odnosu sa ruralnom sredinom koja ih okružuje ukazala je Evropska perspektiva prostornog razvoja (ESDP, 1999). U ovom dokumentu se ističe potreba za stvaranjem mreže manjih gradova i saradnja između gradova u cilju razvoja funkcionalne komplementarnosti, naročito u slabije naseljenim i ekonomski nerazvijenijim područjima. Time se stvaraju mogućnosti za „očuvanje ekonomskih institucija i usluga koje gradovi ne bi mogli sami ostvariti“. U tom cilju se preporučuje uspostavljanje saradnje na regionalnom, prekograničnom i transnacionalnom nivou.

Osim toga, ESDP naglašava vezu malih gradova sa ruralnim okruženjem. Jedna od preporuka se odnosi na neophodno održanje osnovnih usluga i usluga javnog prevoza u malim gradovima u ruralnim oblastima, kako bi se očuvalo njihovo okruženje. Urbano-ruralno partnerstvo može da proširi mogućnosti malih gradova u proizvodnji javnih dobara, postižu ekonomiju obima poboljšanjem pružanja javnih usluga, ili razvijaju potpuno nove ekonomske prilike (HESPI & EUKN, 2015).

Strategija Evropa 2020 daje sveobuhvatni okvir sa fokusom na pametnom, održivom i inkluzivnom rastu. Mali gradovi nisu obuhvaćeni ovim dokumentom ali u Teritorijalnoj Agendi

2020 (Hungarian Presidency, 2011) istaknut ja značaj malih gradova u ruralnim područjima i naglašena potreba da se poboljša pristupačnost urbanih centara od strane ruralnih područja kako bi se obezbedio pristup radnim mestima i uslugama.

Nova urbana agenda Ujedinjenih nacija, usvojena 2016. godine gradove tretira univerzalno ali podržava policentričan razvoj i saradnju između gradova različitih veličina uz jačanje uloge malih i srednjih gradova i obezbeđenje njihovog pristupa održivom, priuštivom, otpornom i bezbednom stanovanju, infrastrukturi i uslugama. Takođe se ističe stvaranje urbano-ruralnog kontinuuma u smislu stvaranja trgovinskih veza (UN-Habitat, 2017).

Zemljama članicama EU dostupni su i alati kao što su *Community-Led Local Development* - CLLD (Lokalni razvoj koji pokreće zajednica) i *Integrated Territorial Investment* – ITI (Integrirane teritorijalne investicije), koji im omogućuju da razviju strategije koje uključuju razvoj malih gradova (HESPI & EUKN, 2015). Korišćenjem CLLD strategija mali gradovi mogu igrati značajnu ulogu u razvoju urbanog-ruralnog partnerstva, a ITI mogu koristiti umreženi mali gradovi kako bi delili integrirane strategije razvoja.

Iako su potencijali i specifični razvojni izazovi malih i srednjih gradova prepoznati u evropskim dokumentima, ovi gradovi su uzimani kao jedinstvena kategorija bez razlika u njihovoj ulozi ili funkciji. S obzirom na njihovu raznolikost i regionalni kontekst nije ni preporučljivo da se razvije politika malih i srednjih gradova na evropskom nivou, jer ne bi trebalo usvajati isti pristup za sve gradove (TOWN, 2014). U izveštaju projekta TOWN se ističe potreba za uspostavljenjem regionalnog okvira kako bi evropska sredstva bila usmerena ka određenom tipu malih i srednjih gradova, koji bi se određivao u sklopu nacionalne strategije. To bi trebalo da budu gradovi koji su ključni centri svojih područja i sredstvima bi se podstakao njihov endogeni razvoj zasnovan na lokalnim resursima. U tom cilju je neophodno pojednostaviti proces pristupa i korišćenja evropskih fondova, jer mnogi mali gradovi imaju ograničen kapacitet i resurse da bi se uključili u takav proces.

Na nacionalnom (mezo) nivou u evropskim zemljama ne postoji eksplicitna politika o malim i srednjim gradovima (TOWN, 2014). U pojedinim zemljama se uzimaju u obzir indirektno, u vidu šire kategorije (npr. priobalni gradovi, trgovački gradovi,...). Fokus je uglavnom usmeren na veća urbana područja kao glavne pokretače rasta i razvoja, dok su mali gradovi zanemareni. Mali gradovi se ne mogu posmatrati izolovano, već u sklopu regionalne lokacije i odnosa sa većim urbanim područjima. Pristup malim gradovima ne može biti jedinstven, već se preporučuje da se uspostavi njihova hijerarhija i napravi izbor kojim malim gradovima dati veću pažnju (npr. ekonomskim i funkcionalnim centrima mikro-regiona). Iz tih razloga je početna faza svakog pristupa malim gradovima identifikacija njihove uloga koju igraju u određenoj teritoriji i izazovi sa kojima se suočavaju kako bi se razvio integriran pristup zasnovan na mestu.

Pojedine zemlje imaju dugu tradiciju razvoja nacionalnih integralnih pristupa urbanog razvoja koji uključuje participaciju zajednice (npr. Francuska, UK, Danska). Iz njihovih iskustava se može

učiti, a postoje i aranžmani za deljenje iskustva, znanja i učenja između lokalnih vlasti i njihovog transfera na evropski nivo kroz participaciju u različitim evropskim mrežama (npr. URBACT).

Na mikro nivou (lokalnom) mali i srednji gradovi treba da se posmatraju iz endogene perspektive i mogućnosti razvoja visokog kvaliteta života. Postoje primeri gradova koji su uspeli da sami podstaknu razvoj nezavisno od viših nivoa što je pokazano u istraživanju TOWN (2014). Međutim, u tim gradovima je već postojao određeni milje razvijen tokom dužeg vremenskog perioda, prilagodljiv promenljivim uslovima i koji kombinuje preduzetničku aktivnost i inovaciju.

3.3.2 Institucionalni okvir, upravljanje

Nacionalni institucionalni sistem ima veliki uticaj na razvoj malih gradova, naročito proces decentralizacije, koordinacija na više nivoa i teritorijalna saradnja. Institucionalni sistem se razlikuje u evropskim zemljama, mada je u većini zemalja prisutan trend decentralizacije (TOWN, 2014). Decentralizacijom mali gradovi dobijaju veću odgovornost ali često u kombinaciji sa smanjenim kompetencijama (HESPI & EUKN, 2015). U Švedskoj je na primer decentralizacija ukorenjena u istoriju, što ima pozitivan uticaj na rešavanje teritorijalnih pitanja, ali to je redak primer institucionalne fleksibilnosti. Za razliku od ovog primera, u većini drugih zemalja se teritorijalni problemi rešavaju razvojnim politikama bez promene institucionalne strukture (TOWN, 2014). Osim toga, u nekim zemljama ne postoji ili su ograničene aktivnosti odozdo na gore što ne ide u korist uključenja različitih aktera na nacionalnom ili regionalnom nivou.

Jedan od indikatora decentralizacije je zavisnost nižih nivoa od viših (finansijska ili pravna) i u zemljama CIE-e pravna autonomnost opština je bila glavni cilj institucionalnih reformi nakon komunizma (TOWN, 2014). U Češkoj i Sloveniji je povećan broj opština, ali nije formiran nivo vlade koji bi posredovao između opština i države. U Francuskoj postoji nizak nivo nacionalne zavisnosti i lokalne vlasti imaju autonomnost u odnosu na državu. Nacionalne politike predlažu načine saradnje između lokalnih vlasti, mada ih ne obavezuju. Tako se podstiče saradnja između opština kojih ima puno, mada svaki grad odlučuje sa kim i na koji način će sarađivati.

Horizontalna saradnja između opština ima čak i veću ulogu u razvoju i realizaciji strategija od pomoći nacionalnog ili subnacionalnog nivoa (TOWN, 2014). Ova saradnja zavisi dosta od veličine opštine i nadležnosti lokalne vlasti. U zemljama gde lokalna vlast ima nadležnost nad širim područjem od malog grada, lakše je uključiti partnerstvo između malih gradova i planskih organa u prostornim planovima.

Fleksibilno institucionalno uređenje, zajedno sa teritorijalnim upravljanjem, značajno je za koordinaciju akcija aktera i institucija, integraciju sektora politika, mobilizaciju participacije stejkholdera, prilagođavanje promenljivom kontekstu i realizaciji politika zasnovanih na mestu (HESPI & EUKN, 2015).

Postoje tri nivoa odlučivanja koja imaju ulogu u razvoju i ekonomskom rastu malih gradova (Spasić & Petrić, 2006):

- 1) lokalna vlada, koja treba da identifikuje lokalne potrebe i na osnovu njih definiše buduće akcije;
- 2) nacionalni kontekst, gde se može javiti ograničenje usled neslaganja između nacionalnih makroekonomskih i sektorskih politika s jedne strane i lokalnih razvojnih strategija s druge strane;
- 3) internacionalni ili globalni kontekst, koji je važan zbog pristupa dodatnim resursima i razvoja zajedničkih projekata i usluga.

Mali gradovi nemaju dovoljno kapaciteta da oblikuju institucionalni okvir ukoliko deluju sami. I regionalna i lokalna uprava treba da budu uključene u planski proces, jer manji gradovi možda nemaju kapacitet za razvoj procesa strateškog planiranja (HESPI & EUKN, 2015). Uključivanje privatnog sektora u malim gradovima generalno predstavlja izazov i uglavnom je javni sektor pokretač koji igra glavnu ulogu (TOWN, 2014). S obzirom na to da mali gradovi uglavnom ne mogu sami da razviju neophodne politike, potrebna im je podrška naročito regionalnog nivoa. Prostorno planiranje i politike treba da omoguće identifikaciju teritorijalne dinamike i funkcionalnih veza na različitim prostornim i funkcionalnim nivoima, kako bi se oblikovali posebni pristupi u zavisnosti od pozicije i lokacije malih gradova (npr. onih uz snažna metropolitenska područja i onih izolovanih). Pri tom je značajno odgovorno upravljanje i dijalog (Božić, 2017). Neophodno je uspostaviti saradnju i transparentan partnerski odnos između vlasti, političara i civilnog društva radi postavljanja ekonomskih i prostornih ciljeva. U skladu s tim je potrebna veća participacija šire zajednice u donošenju odluka. Kolaborativni kapacitet malih i srednjih gradova je još uvek nizak i nedostaje šira „policentrična vizija“ koja bi mogla da uokviri dugoročni razvoj ovih gradova (TOWN, 2014). Razvoj efikasnog teritorijalnog pristupa zahteva učenje od drugih i razmenu znanja između zemalja i unutar njih. Nacionalna i regionalna vlada treba da podstaknu zajedničko učenje i razmenu znanja između urbanih područja uključujući i male gradove.

3.3.3 Umrežavanje, policentričan razvoj

Očuvanje centralnih funkcija malih gradova jedan od glavnih izazova regionalnog i prostornog razvoja u Evropi (Božić, 2017). I pored gubitka nekih od tradicionalnih funkcija, mali gradovi u Evropi i dalje predstavljaju važnu vezu između ruralnih područja i velikih metropolitanskih centara. Centralitet je važna karakteristika atraktivnosti malih i srednjih gradova i postoje dva različita gledišta na centralitet (ESPON 1.4.1., 2006):

- funkcionalno gledište, po kome centar obavlja ulogu opsluživanja okolnih naselja;
- prostorno-geografsko gledište, gde je centar pozicioniran u središtu regiona.

Mali gradovi čine najniži nivo centara u okviru Friedmann-ovog koncepta centar-periferija (Vaishar, et al., 2012). Oni predstavljaju najviši nivo ruralnog a najniži nivo urbanog sistema. Objašnjenje ranga malih gradova u hijerarhiji vodi poreklo u teoriji centralnih mesta Walter Christaller-a, prema kojoj se u prostoru vremenom razvija sistem centara različite veličine (ESPON 1.4.1., 2006). Svaki centar ima ulogu snabdevanja određenim tipom robe i usluga čime

zauzima odgovarajući nivo u hijerarhiji. Ovaj model ne može se u potpunosti naći u stvarnom svetu, mada u mnogim zemljama postoji hijerarhija naselja prema veličini. Koncept centralnih mesta primenjen je u prostornom i regionalnom planiranju Nemačke u vidu Regionalnog planskog akta (*Raumordnungsgesetz*) (ESPON 1.4.1., 2006). On zahteva koncentraciju naselja u sistemu centralnih mesta u okviru decentralizovane strukture naselja, čime bi upravljale regionalne vlasti. Ova centralna mesta su obično podeljena na gornje, srednje i niže centre koji obavljaju unapred određene funkcije.

Moderne strukture naselja formirane teritorijalnom raspodelom rada, inovacijom i razvojem saobraćajnog sektora, zajedno sa suburbanizacijom i novim načinom života sve više se udaljavaju od Christaller-ove teorije (ESPON 1.4.1., 2006). Mali i srednji gradovi su uskraćeni kao nabavljači osnovnih usluga i dobara većim aglomeracijama, a autoputevi, brze železnice i vazdušni saobraćaj doveli su do velike razlike u pristupačnosti između dobro povezanih mesta i ostatka teritorije. Ruralni stanovnici mogu da zadovolje svoje potrebe za poslom i uslugama u udaljenijim i bolje opremljenim srednjim i velikim gradovima. Tako da mali gradovi gube svoju ulogu. Zadržavaju je duže oni u loše pristupačnim mikro-regionima.

Za razvoj preko-opštinskih centralnih mesta u budućnosti glavni izazov za prostorno i regionalno planiranje je međuopštinska saradnja (ESPON 1.4.1., 2006). Urbani centri imaju ulogu opsluživanja svoje okoline (najčešće ruralne), a ponekad njihove specifične funkcije dosežu i van njihove okoline, čak i do susednih gradova (TOWN, 2014). Veza i interakcije između gradova unutar šireg regionalnog konteksta vodi do formiranja urbanih mreža i hijerarhija. Veze urbanog centra sa svojim zaleđem i funkcionalne interakcije unutar širih regionalnih sistema važne su za razumevanje socio-ekonomskog učinka grada. Iz tog razloga bi trebalo da se reflektuju u regionalnim politikama kao i u politikama lokalnog razvoja malih i srednjih gradova. Međusobni odnosi malih i velikih gradova, kao i urbanih i ruralnih područja dobijaju sve više na značaju u evropskoj regionalnoj politici (Božić, 2017).

Umrežavanje gradova kroz infrastrukturnu i stratešku saradnju je naročito važno za male gradove (Siljanoska, et al., 2012). Međuopštinska saradnja je važna za podsticanje ekonomije malih gradova i obezbeđenje boljeg kvaliteta i efikasnosti usluga. Povezivanjem sa drugim gradovima, mali gradovi mogu da dobiju određene koristi od aglomeracionih ekonomija koje su zastupljene u gradovima (TOWN, 2014). To se odnosi na koncept „pozajmljene veličine“, koji se razvio kao odgovor na pitanje zašto mali gradovi i naselja u aglomeracijama velikih gradova ostvaruju bolje razvojne pokazatelje u odnosu na naselja u udaljenim područjima (Meijers & Burger, 2015). Neophodan preduslov za razvoj koncepta su geografska blizina i funkcionalna međupovezanost. Koncept se dalje može primeniti i na mreže malih gradova koji regionalnom saradnjom i komplementarnim funkcijama ostvaruju koristi jedni od drugih (Matković, 2017). Prema konceptu umreženih gradova, gradovi mogu imati koristi jedni od drugih kroz uzajamni odnos, razmenu znanja i kreativne aktivnosti (Batten, 1995). Mali gradovi bi trebalo prema tome da se istražuju u odnosu na teritorijalni sistem u okviru kog se nalaze i u odnosu na veze sa drugim gradovima i naseljima (Sýkora & Mulíček, 2017).

Postoje različiti oblici saradnje koji su aktuelni između malih gradova, mada u većini slučajeva se saradnja svodi na obezbeđivanje osnovnih komunalnih usluga (vode, otpada), dok je saradnja u pogledu ostalih usluga oblasti (zdravstvena nega, obrazovanje, stanovanje, trgovina, kultura, ekonomski razvoj) dosta ograničena (TOWN, 2014). Slaba je implikacija policentričnog razvoja sa podelom funkcija između malih i srednjih gradova na maloj udaljenosti. Saradnja između malih i srednjih gradova, kao i ruralnih i urbanih područja treba da se zasniva na komplementarnim potencijalima ovih područja i postojećim vezama (HESPI & EUKN, 2015). Ona može da se uspostavi i između malih i velikih gradova radi razmene iskustva, što je pokazano na primeru Amsterdama i Delfzijl-a, malog grada u opadanju u Holandiji (HESPI & EUKN, 2015).

Pojedine inicijative za saradnju između gradova potiču iz zajednice, a neke sponzoriše država ili transnacionalne agencije (Knox & Mayer, 2009). Neke se fokusiraju na ekonomski razvoj a druge na održivu životnu sredinu. U svakom slučaju, korišćenje mogućnosti saradnje na bilo kom nivou i učestvovanje na projektima razmene iskustva i znanja otvara veće mogućnosti za uspešan i brži razvoj malih gradova. Kapacitet malih gradova za saradnju je često ograničen. Nacionalne i regionalne politike treba da podrže teritorijalnu saradnju između gradova i okolnih područja kako bi se omogućio bolji pristup uslugama i drugim urbanim funkcijama (HESPI & EUKN, 2015).

U Nemačkoj postoji više zakonski definisanih tipova opštinske saradnje koje omogućuju opštinama da dele ili dodeljuju funkcije među sobom i da koordiniraju međuopštinski društveno-ekonomski, ekološki ili prostorni razvoj (Domhardt & Troeger-Weiß, 2009). U okviru Nacionalne politike urbanog razvoja 2010. godine je pokrenut program „Mali gradovi i opštine – međuopštinska saradnja i mreže“ (HESPI & EUKN, 2015). U programu su definisani zajednički ciljevi razvoja i integrisani koncepti međuopštinskog razvoja. Na osnovu njih je obezbeđena specijalna podrška za strateške mreže lokalne saradnje, uključujući participaciju građana i drugih aktera, a takođe investicije za urbanu obnovu i unapređenje javne infrastrukture.

Na nivou EU se promoviše institucionalna policentričnost kroz nekoliko programa (Knox & Mayer, 2012). Jedan od primera je URBACT program²⁹ koji je pokrenut od strane EU kako bi se olakšala razmena informacija o dobroj praksi vezanoj za integrisani održivi urbani razvoj. Pojedine evropske mreže su fokusirane na male gradove kao što su Mreža malih gradova (*Small Town Network*)³⁰ ili *AlpCity*³¹ projekat (Knox & Mayer, 2009). Još jedna organizacija koja je osnovana u cilju promocije kvaliteta života i nasleđa ruralnih područja Evrope je ECOVAST – Evropsko veće za sela i male gradove (*The European Council for the Village and Small Town*)³². Postoje i nezavisne, ad hoc mreže malih gradova, kao na primer pomenuti pokret *Cittaslow*.

²⁹ Cilj programa URBACT je da omogući gradovima svih veličina da sarađuju i razviju pragmatična rešenja koja su nova i održiva i integrišu ekonomsku, socijalnu i envajronmentalnu dimenziju. <https://urbact.eu/> (5. 1. 2020)

³⁰ Glavni cilj mreže je da podstakne regeneraciju gradova u Grenlandu, Islandu, na Farskim ostrvima, i udaljenim delovima Finske, Norveške, Škotske i Švedske.

³¹ Projekat se fokusira na lokalni razvoj i urbanu regeneraciju malih alpskih gradova koji prolaze kroz socioekonomsko opadanje, nemaju adekvatne javne i privatne usluge, propada im izgrađena sredina, imaju staro stanovništvo i krhku prirodnu sredinu.

³² <https://www.ecovast.org/english/index%20.htm> (5. 1. 2020.)

Osim uspostavljanja saradnje sa drugim gradovima, neophodno je stvaranje urbano-ruralnih veza u čemu mali gradovi imaju značajnu ulogu (HESPI & EUKN, 2015). Veze sa ruralnim okruženjem proširuju mogućnosti malih gradova za vršenje javnih usluga, koordinaciju odluka, povećanje kapaciteta partnerstva ili razvoj potpuno novih mogućnosti. Blizina ruralnih područja i prirodne sredine utiče na stvaranje boljih uslova životne sredine za stanovnike malih gradova. Ruralna područja su takođe značajan faktor za aktivnosti povezane sa turizmom.

3.3.4 Pravci razvoja malih gradova

Sistemi planiranja od razvojno-strateškog do prostornog uglavnom nisu prilagođeni malim gradovima. (Božić, 2017). Međutim, upravo prostorno planiranje ima važnu ulogu u analizi i definiciji opšteg strateškog pristupa malim gradovima uz razumevanje dinamične strukture njihove teritorije i preklapanja i veza sa susednim teritorijama, a ne mora se ograničiti postojećim administrativnim granicama (TOWN, 2014). Administrativne granice ne bi trebalo da ometaju ili sprečavaju ekonomski razvoj malih gradova. Pristup malim gradovima bi trebalo da uključi formiranje adekvatnih podregija i hijerarhija na osnovu njihove funkcionalne komplementarnosti, na primer u okviru policentričnih regiona. Vizija budućeg teritorijalnog razvoja treba da se stvara zajedničkim radom prostornih planera i regionalnih i lokalnih aktera, a u okviru nje bi mali gradovi trebalo istovremeno da razvijaju sopstvene resurse. Različiti paketi mera bi trebalo da se usvoje za svaki nivo – regionalni, subregionalni i lokalni, koji bi trebalo da deluju na integrisan i umrežen način. Regionalni planovi su neophodni za podršku malim gradovima jer su jedino oni sposobni da prevaziđu lokalna ograničenja i podrže međuopštinsku saradnju (Domhardt & Troeger-Weiß, 2009). Za strateško planiranje neophodno je snažno institucionalno vođstvo i mali gradovi moraju da razumeju svoju ulogu u urbanoj hijerarhiji.

Pravci razvoja malih gradova su uslovljeni mešavinom socijalnih, ekonomskih, demografskih i političkih faktora na međunarodnom, nacionalnom i sub-nacionalnom nivou (HESPI & EUKN, 2015). Mali gradovi mogu da se posmatraju sa gledišta egzogenog razvoja pri čemu se razmatraju lokacioni faktori za industriju, usluge i haj-tek aktivnosti, odnosno traže se faktori koji mogu da privuku i zadrže kompanije i stanovnike u području i u skladu s tim preporučuju ili ne preporučuju javne investicije (ESPON 1.4.1., 2006). Fokus je pri tome na najnižoj ceni investiranja, dok se specifične lokalne i regionalne karakteristike zanemaruju. Zemljište se vidi samo kao mesto za aktivnosti i eksploataciju resursa. Drugi pristup, koji je više kvalitativni, procenjuje atraktivnost grada na osnovu njegovih specifičnih karakteristika – endogenog razvoja. Potencijal regiona se definiše kroz njegov centralitet i specijalizaciju. Unutrašnje strategije se odnose na identifikaciju i razvoj lokalnih resursa. Osnovni strateški ciljevi razvoja malih gradova treba da poštuju specifičnost mesta (Božić, 2017). Istorija, tradicija mesta može biti potencijal i inspiracija za stvaranje novih vrednosti. Prednost malih gradova na lokalnom nivou se ogleda i mogućnostima za razvoj visokog kvaliteta života nasuprot socijalno raslojenim naseljima na periferijama (ESPON 1.4.1., 2006).

Pristup koji maksimalno iskoristi ekonomski i socijalni potencijal malih gradova treba da uključi sledeće međusobno povezane karakteristike (Cox & Longlands, 2016):

- izgradnja lokalne ekonomske elastičnosti – mali gradovi mogu postati ključni ekonomski centri aktivnosti koje ne mogu da se lociraju u većim gradovima usled prostornog ograničenja ili lošijeg kvaliteta životne sredine;
- maksimalno korišćenje lokalnih resursa;
- poboljšanje povezanosti – odnosi se i na fizičku povezanost efikasnim transportom, kao i na digitalnu povezanost;
- rešavanje institucionalnih nedostataka.

Loakalni resursi uključuju (Cox & Longlands, 2016):

- specijalizaciju, odnosno postojeće snage sektora lokalne ekonomije, kao na primer stručnost u poljoprivrednoj proizvodnji i preradi ili delovanju kao ključni čvor distribucije;
- prirodne resurse – nacionalne parkove ili prirodna okruženja sa posebnim značajem i biodiverzitetom, kao i resurse za proizvodnju energije;
- istorijske i kulturne resurse – istorijske i arheološke lokacije, kao i umetničke i kulturne institucije i događaje.
- javne resurse – javne zgrade, parkove i društvene centre.

U Evropi ima dosta istorijskih malih gradova čija jezgra treba da budu živa i održiva kako bi se očuvala (Božić, 2017). Naročito treba posvetiti pažnju trajnoj edukaciji i podizanju svesti o vrednostima istorijskog nasleđa, kao i o potencijalima koje to nasleđe predstavlja za razvoj grada. Pri tom je važna uloga lokalnih kulturnih institucija, kao i lokalnih udruženja građana. Lokalni identitet može biti polazište za razvoj turizma. Međutim, dešava se da je naglasak na razvoju turizma u nekim malim gradovima, naročito istorijskim i priobalnim, preveliki i često bez razmatranja posledica što dovodi do pritiska na prostor i infrastrukturu. U svakom slučaju mora da se koristi pristup zasnovan na mestu na fleksibilan i kreativan način koji poštuje lokalni i regionalni kontekst, uključuje raznovrsne lokalne aktere (TOWN, 2014).

Veoma je značajno poboljšati povezanost malih gradova (Cox & Longlands, 2016). Za dnevne migrante, to se odnosi na bolji pristup i saobraćajnu povezanost sa susednim gradovima. Na taj način više stanovnika može da se opredeli za život u malom gradu koji nudi bolji kvalitet života a putovanje do posla u susedne gradove. Takođe je neophodno dobro povezati gradove sa njihovim okruženjem, kao bi stanovnici iz okoline imali pristup poslu i uslugama, a ujedno i kako bi se omogućio lak pristup okolnim turističkim i rekreativnim sadržajima.

Poslednjih godina se sve više istražuje potencijal i uloga malih i srednjih u kreativnim ekonomijama i privlačenju kreativne klase. Pristupi koji se zasnivaju na kreativnim strategijama uglavnom su fokusirani na velike gradove kao što su London, Pariz, Njujork. Međutim, skorašnja istraživanja pokazuju da mali gradovi takođe mogu imati ulogu u kreativnim ekonomijama

(INTELI, 2011; Selada & Cunha, 2012; Noronha & Vaz, 2015). Mali gradovi, pa čak i ruralne oblasti mogu da privuku kreativne ljude, najviše na osnovu kvaliteta života i kvaliteta mesta, odnosno pogodnosti³³. Ove pogodnosti ne moraju da budu iste kao u velikim gradovima. One se odnose na jedinstvene karakteristike teritorije, prirodne i stvorene, sa estetskim, društvenim i ekonomskim vrednostima.

Kako su indikatori i tehnike merenja i rangiranja gradova prema kreativnosti prilagođeni velikim gradovima (bohemijski indeks, gej indeks, tolerancija, ...), za male gradove su određivani novi indikatori i smernice koje se zasnivaju na kvalitetu života i pogodnostima. Neki od ovih indikatora uključuju (INTELI, 2011):

- kraće putovanje do posla i drugi vidovi transporta osim automobila (pešačenje, vožnja bicikli);
- pristupačnost i uslovi stanovanja – niže cene stanova privlače određene tipove umetnika;
- obrazovanje – potencijal grada da stvori kreativne ljude i talente;
- mreže i interakcije – kvalitet ljudskih interakcija i uključenost zajednice;
- kvalitet života – uključuje klimu, prirodnu sredinu, kao i autentičnu izgrađenu sredinu;
- održivost – atraktivna za nove i cenjena od strane trenutnih stanovnika;
- simboli – tradicija i identitet grada.

Preference pogodnosti mesta se razlikuju među grupama kreativne klase u zavisnosti od godina, stila života, ličnog stava. Male zajednice uglavnom privlače talentovane mlade porodice, srednjovečne ljude koji menjaju karijeru i aktivne penzionere. Talenti koji žive u ruralnim oblastima, obično su stariji i imaju porodice sa decom, za razliku od urbanih talenata.

Prisustvo kreativnih ljudi je povezano sa razvojem poslovanja i rastom u malim zajednicama. Njihov preduzetnički duh podstiče razvoj kreativnih poslova kao što su umetnost, muzika, dizajn i softver. Osim toga, kreativne industrije obezbeđuju inovacije u drugim oblastima lokalne ekonomije kao što su poljoprivreda, zanatstvo, tekstil, turizam ili gastronomija. Izgradnja infrastrukture ili programa podrške (kao što su kuće i stanovi za život i rad, kreativni inkubatori, mesta okupljanja) mogu da privuku talenat i podstaknu razvoj kreativnog poslovanja. To mogu biti i privremeni i jeftini kreativni prostori – na primer prazni prostori i objekti se mogu koristiti za kreativne aktivnosti po niskoj ceni. Neophodno je i identifikovati lokalne kreativne ljude – „nevidljive talente“ (INTELI, 2011).

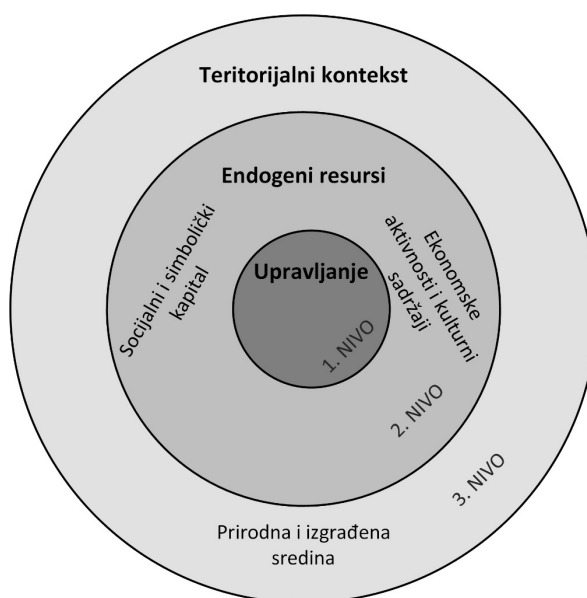
Selada i Cunha (2012) daju konceptualni model kreativnih strategija koji razlikuje tri dimenzije (slika 15):

- 1) upravljanje – uspeh kreativnih strategija povezan je sa vođstvom i menadžmentom mesta, ali i sa koordinacijom aktera i uključenjem u zajednicu. Jačanje saradnje na svim nivoima

³³ U SAD-u, na primer, kreativna klasa se može naći u ruralnim oblastima, naseljima sa dosta prirodnih pogodnosti (INTELI, 2011). Razlog za to je što ljudi sve više traže održiv i zdrav način života, koji je olakšan blizinom sadržaja, kraćim vremenom putovanja do posla i korišćenjem ne-automobilskog transporta.

(političke vlasti, univerziteti, tehnološki instituti, kompanije, građansko društvo) i promovisanje participacije građana su važni faktori implementacije kreativnih strategija.

- 2) endogeni resursi
 - a. prirodna i izgrađena sredina –prirodno, arhitektonsko i arheološko nasleđe;
 - b. društveni i simbolični kapital – odnosi se na nematerijalnu komponentu i društvenu atmosferu mesta – duh mesta, kao i nematerijalno nasleđe – uspomene, lokalni identitet i lokalni imidž;
 - c. ekonomske aktivnosti i kulturni sadržaji – poslovna klima, nivo preduzetništva, lokalne ekonomske aktivnosti i znanje, kulturna i kreativna infrastrukturu (hoteli, restorani, barovi, muzeji galerije, ...).
- 3) teritorijalni kontekst – odnosi se na teritorijalnu poziciju, urbane gustine i pristupačnost malih i srednjih gradova.



Slika 15 Konceptualni model kreativnih strategija u malim i srednjim gradovima (Selada & Cunha, 2012)

Mogu se izdvojiti različiti pristupi kreativnim strategijama, mada se oni prepliću i uglavnom mali gradovi kombinuju elemente više pristupa (INTELI, 2011):

- fizički pristup – fokusiran na izgrađenu sredinu i uglavnom se oslanja na programe i instrumente urbane regeneracije i revitalizacije. Ciljevi su povezani sa stvaranjem kreativnih mesta: objekti, javni prostori i infrastruktura koja privlači umetnike i kreativne ljude (inkubatori, tehnološki parkovi, ...).
- zeleni pristup – zasnovan na promociji kvaliteta mesta i kvaliteta života na osnovu prirodnih, istorijsko-kulturnih i simboličnih pogodnosti. Cilj ove strategije je privlačenje i zadržavanje umetnika i kreativnih ljudi, a uključenje zajednice i očuvanje identiteta su važni faktori koji doprinose tome.
- tematski pristup – zasniva se na izboru određenog segmenta kulturnih i kreativnih industrija (muzika, pozorište, hrana) i uglavnom se zasniva na nematerijalnim akcijama.

- integrisani pristup – fokusiran na privlačenje talenta i kreativnih industrija kroz primenu integriranih instrumenata sa društvenim, kulturnim, ekonomskim i envajonmentalnim uticajima.

Javne politike i strategije zavise od konteksta i trebalo bi ih kreirati na osnovu lokalnih resursa i diferencijalnih faktora. Brzi transfer politika bi mogao dovesti do neprikladnih rezultata. Svako mesto mora da pronađe sopstvenu kreativnost. Kreativne strategije moraju biti fleksibilne, neformalne i eksperimentalne prirode. Mali gradovima tako mogu da posluže kao „žive laboratorije“ u kojima bi nove politike, mere i instrumenti mogli da se testiraju i evaluišu tokom vremena (Selada & Cunha, 2012).

3.4 PLANIRANJE I PREPORUKE ZA RAZVOJ MALIH GRADOVA U OPADANJU

3.4.1 Pristup planiranju razvoja malih gradova u opadanju

Mali gradovi imaju manje resursa i mogućnosti da se suoče sa posledicama urbanog opadanja od velikih. Njihova ekonomija je ograničene veličine i ograničen je ljudski kapacitet. Mnogi mali gradovi zavise od javnih finansija, što ih čini ranjivim za mere štednje. Oni generalno imaju zastarelu infrastrukturu i nedovoljno pristupačnosti, a uz sve to nedostaju im investicije (HESPI & EUKN, 2015). Zbog ograničenih organizacionih kapaciteta, mali gradovi često ne prepoznaju svoje potencijale (Božić, 2017). Tipični institucionalni izazovi u malim gradovima u opadanju uključuju: nedostatak usluga, nedovoljan administrativni kapacitet, smanjenje poreskih prihoda zbog emigracije i starenja, izazovi saradnje između opština (HESPI & EUKN, 2015). Teritorijalni izazovi uključuju starenje infrastrukture i nedovoljnu povezanost. Visoka cena mitigacije braunfilda je dodatni izazov za male gradove.

Specifične lokalne karakteristike mogu imati ključnu ulogu u razvoju malih gradova i njihovom pozicioniranju u globalizovanom svetu. Na globalne faktore je teško uticati ali lokalni resursi nude priliku za očuvanje i naglašavanje specifičnih karakteristika malih gradova. Lokalni faktori uključuju istorijske i prostorne aspekte, kao i demografske, ekonomske, kulturne i institucionalne strukture. Implementacija razvojnih ciljeva i strategija zasnovanih na lokalnim resursima i povezanosti ne može se realizovati samo od strane gradske uprave, već zahteva uključjenje različitih aktera. Iz tih razloga bi trebalo uključiti kooperativne oblike urbanog upravljanja u malim gradovima. Razvoj gradova je rezultat interakcije mreža koje funkcionišu na različitim nivoima (Burdack, 2013b).

Pristup opadanju mora uključiti sve nivoe upravljanja (Maier, 2011). Lokalni pristup nije dovoljan, a naročito je potreban regionalni nivo za stvaranje pogodnijih strateških okvira i promovisanje međuopštinskog planiranja. Neophodna je i podrška države. Treba vršiti kontrolu okvira „odozgo“ o koordinaciju „odozdo“. Na višem nivou treba definisati kriterijume kvaliteta za planove i programe i dodeljivati subvencije. Integrirani razvojni koncepti, u kojima regionalni akteri sami mogu odrediti svoje prioritete za prostorni razvoj i potrebu za delovanjem usled

opadanja mogu služiti kao kontrola odozdo-na-gore. Inteligentno opadanje podrazumeva da svaki region mora pronaći poseban put koji se ne zasniva na jednodimenzionalnom modelu rasta ili opadanja.

Neophodno je jačanje regionalnog planiranja, zatim porast svesti o depopulaciji i realistično shvatanje trenutnih i budućih demografskih prilika (Batunova, 2017). U tom cilju neophodno je praćenje demografskih kretanja na lokalnom nivou i realnije detaljne demografske projekcije sa starosnom strukturom. Ove projekcije je potrebno koristiti za planiranje i identifikaciju slabosti postojeće socijalne strukture, transportne infrastrukture i životne sredine prilagođene starenju populacije. Lokalno planiranje je potrebno da bude bolje integrisano i koordinisano sa regionalnim strategijama, planovima i programima.

Novi koncepti urbanog razvoja često se teško implementiraju usled nedostatka resursa i aktera. Strategije stoga moraju formulisati realne, delotvorne ciljeve koji se odnose na postojeće lokalne resurse i potencijale. Politika razvoja za jedan grad teško može biti efikasna bez sveobuhvatnog sagledavanja šireg područja i posmatranjem tih gradova kao element šire regionalne strukture (Batunova, 2017). Takođe treba težiti i spoljašnjem umrežavanju jer ideje i stručno znanje često dolaze od spolja, kao i subvencije. Međutim, neophodno je i lokalno umrežavanje, jer mnogi projekti se mogu realizovati samo uz podršku građana i uključivanje lokalnih preduzeća ili organizacija civilnog društva (Burdack & Kriszan, 2013).

Za obnovu i razvoj malih gradova u opadanju neophodni su inovativni pristupi, integralno planiranje, participacija lokalnih aktera, usmerenost ka jasnim ciljevima i mere sprovođenja, praćenja i upravljanja (Božić, 2017). Pokrivenost prostora planskom dokumentacijom ne garantuje njeno sprovođenje. U prostornom i urbanističkom planiranju neophodan je sistemski integralni pristup³⁴ koji treba da obezbedi aktivno učešće svih aktera³⁵ i definiše modele finansiranja.

Za *periferne gradove*, locirane van glavnih saobraćajnih koridora preporučuje se širi regionalni kontekst i prekogranična saradnja. Kako bi prevazišli perifernu ulogu, mali gradovi moraju da učestvuju u regionalnim, nacionalnim i internacionalnim urbanim mrežama (Leetmaa, et al., 2015). Gradovi mogu da se povežu kroz infrastrukturnu i stratešku saradnju i formiraju policentrične regione što dalje vodi do stvaranja dinamičnih zona globalne integracije (Siljanoska, et al., 2012). Na taj način oni donekle mogu da postanu važni centri nezavisno od svoje lokacije. Integracija u transnacionalne mreže može da pomogne boljoj vidljivosti malih gradova u globalnom prostoru tako da mogu bolje da promovišu dostignuća na polju kulture, obrazovanja

³⁴ U cilju testiranja participativnih, integralnih pristupa urbanim područjima u Južnoj i Istočnoj Evropi koncipiran je projekat STATUS – Strateške teritorijalne agetne za urbane sisteme malih i srednjih gradova. Svaki partner mora da razvije svoju integrisanu teritorijalnu strategiju u zavisnosti od specifičnosti grada – fizičkih, geografskih, ekonomskih, društvenih i kulturnih karakteristika.

³⁵ U Austriji je formiran model urbane obnove malih gradova koji naglašava značaj komunikacije i informacije (Zsilincsar, 2003). Izabrano je šest gradova za testiranje efikasnosti projekta i u njima su postavljene kancelarije za urbanu obnovu kako bi se podržali samostalni projekti stanovništva. Svaki grad je razvio svoj koncept urbane obnove i pokušao da uključi građane od samog starta u planski proces.

ili sporta (HESPI & EUKN, 2015). To može da se postigne umrežavanjem, korišćenjem EU fondova za teritorijalnu saradnju i oslanjanjem na institucionalne kapacitete transnacionalnih organizacija.

Sveobuhvatna vizija i planski okvir su od presudnog značaja za dugoročnu strategiju razvoja malih gradova (HESPI & EUKN, 2015). Strategije za podršku razvoja malih i srednjih gradova treba da obuhvate:

- socijalnu i ekonomsku dimenziju – investiranje u veštine, korišćenje znanja, zaštita lokalne proizvodnje, podrška inovaciji, unapređenje kvaliteta mesta itd.
- teritorijalnu dimenziju – saradnju van administrativnih granica, unapređenje IKT-a, unapređenje pristupa uslugama, teritorijalnu saradnju i partnerstvo sa ruralnim područjima i/ili susednim gradovima, investicije u mrežu;
- institucionalnu dimenziju i upravljanje – razvoj i implementaciju strateškog plana zasnovanog na lokalnim resursima i teritorijalnom kapitalu, saradnja sa javnim, privatnim i trećim sektorom, jačanje društvene infrastrukture i uključenje lokalnog građanskog društva.

Mali gradovi u opadanju, naročito u Centralnoj i Istočnoj Evropi zahtevaju kompleksna rešenja, uključujući jačanje ekonomske elastičnosti ili lokalne i regionalne ekonomije. Alternativni pravci razvoja ovih gradova uključuju (TOWN, 2014):

- restrukturiranje lokalne ekonomije;
- smanjenje stambenog tržišta i uvođenje novih oblika stanovanja;
- stvaranje zelenih prostora nakon rušenja neiskorišćenih objekata;
- uvođenje fleksibilnih i kreativnih rešenja za obezbeđivanje kvalitetnih javnih usluga (npr. multifunkcionalni smeštaj, e-zdravstvo i lokalne usluge koje građani sami sprovode).

Ovakve mere zahtevaju uspešnu saradnju i uključenje zajednice. Da bi se izbeglo ili prevazišlo urbano opadanje malih gradova preporučuju se još (Pirisi, et al., 2015):

- primena održivog razvoja za oporavak;
- nalaženje niše za lokalnu ekonomiju, kao što je turizam, ili razvoj rekreativne funkcije;
- specijalizacija i izgradnja jedinstvenog imidža grada;
- jačanje socijalne elastičnosti poboljšanjem društvenog kapitala, restrukturiranjem i reorganizacijom lokalnih zajednica.

Što se tiče ekonomskog razvoja malih gradova u opadanju, s obzirom na opadanje industrijskih aktivnosti, neophodna je kratko- ili srednjoročna podrška postojećeg industrijskog sektora, a u srednjem ili dužem roku, promena teritorijalne uloge malih gradova i diversifikacija ekonomskog sektora (TOWN, 2014). Postojeći teritorijalni kapital i funkcionalna uloga grada predstavlja osnovu koja mora da se dopuni novim inovativnim aktivnostima (npr. ekonomijom zasnovanom na znanju, turizmom, poljoprivredom) čime bi se poboljšala lokalna ekonomija i privukla i zadržala odgovarajuća populacija (npr. turisti, dobro kvalifikovani radnici, mladi) koja je

neophodna za razvoj regionalne ekonomije. Tako da je u dugoročnom pogledu neophodno osim razvoja sopstvenih podržati i nove resurse, koji bi omogućili raznoliku lokalnu ekonomiju.

Poboljšanje urbane elastičnosti je još jedna alternativa rastu (TOWN, 2014). Pozitivni uticaj na elastičnost može imati postojanje većeg urbanog centra u blizini malog grada, kao i prirodna sredina visokog kvaliteta. Izgradnja elastičnosti treba da uključuje:

- zajednički pristup različitih aktera;
- rešanja prilagodljivog upravljanja;
- ekonomsku različitost;
- zelenu ekonomiju;
- nacionalne politike usmerene ka jačanju elastičnosti.

Portz (2011) takođe navodi mere koje se mogu primeniti na male gradove u opadanju:

- prepoznati i promovisati industrije rasta (kao na primer informacione tehnologije, obnovljive izvore energije);
- jačanje socijalne kohezije – aktiviranje civilnog društva – modernizacija učešća građana kroz jačanje neformalnih procesa u okviru urbanog razvoja kao i upotrebu inovativnih oblika participacije (procedure posredovanja, planiranje radionica, radionica, predstavljanje modela ili foruma za diskusiju na Internetu itd.);
- jačanje gradskih centara – garancija sigurnosti, čistoće, održavanje različitih namena;
- osiguravanje mobilnosti i pristupačnosti za sve građane – održavanje ili stvaranje umreženog sistema individualnog ili javnog prevoza (pešaci, biciklisti, autobusi, vozovi i automobili);
- promocija urbanog identiteta koji se treba dalje razvijati u smislu regionalne različitosti.

Velike mogućnosti razvoja malih gradova se zasnivaju na lokalnim endogenim resursima. Endogeni koncepti za razliku od pristupa okrenutim rastu integrišu kvalitativne aspekte kao što je kreativni kapital, socijalni i finansijski kapital, održivost i kvalitet života (Wirth, et al., 2016). Koncept kreativnih strategija predstavlja jedan od mogućih pravaca razvoja. Specifične lokalne funkcije kao što su kultura, preduzetništvo, lokalne komunikacije, identitet, praksa upravljanja istorijski su ukorenjene i određuju sposobnost lokaliteta da reaguje na spoljne uticaje (Leetmaa, et al., 2015). Ove karakteristike zajedno čine socijalni kapital, ali da bi se on razvio, neophodno je postojati otvoreni dijalozi između različitih aktera i uzajamna podrška u sprovođenju projekata. Važan preduslov za razvoj lokalnog potencijala i kapaciteta za delovanje je međusektorska komunikacija i saradnja, uzajamno poverenje i zajednički procesi učenja koji obuhvataju aktere iz civilnog društva, lokalne ekonomije, politike i administracije (Burdack & Kriszan, 2013)

U mestima sa visokim nivoom socijalnog kapitala, pitanja urbanog razvoja smatraju se kolektivnim zadatkom (Leetmaa, et al., 2013). Lokalni politički i državni akteri moraju da orijentišu svoje akcije tako da se lokalne karakteristike, tradicija i kultura adekvatno uzmu u obzir. U tim uslovima socijalni kapital može da razvije potencijal uticaja na lokalne razvojne procese.

Posebna odlika malih gradova je mogućnost direktne komunikacije između lokalnih aktera i mali gradovi imaju povoljne uslove za nastanak socijalnog kapitala. Međutim, u nekim izuzetnim slučajevima veze stanovništva sa gradom su toliko niske da ih prevazilaze individualne tendencije i sprečavaju zajedničko delovanje.

Da bi se skriveni potencijal malih gradova u opadanju ojačao, neophodna je nacionalna podrška regionalnom razvoju kroz snažnu politiku intervencija orijentisanih inovaciji³⁶. Pojedinačne preduzetničke inicijative su važan ekonomski pokretač a neophodna je i zaštita lokalnih preduzetnika koji predstavljaju specifičnost malih gradova a kojima prete konkurencija velikih trgovačkih centara (Božić, 2017). Oni pored ekonomske, imaju i socijalnu i kulturnu funkciju u malim gradovima.

Prostorna politika treba da bude usmerena ka privlačenju i zadržavanju porodica koje možda traže drugačiji način života u odnosu na veće gradove (TOWN, 2014). U tom cilju je neophodno jačanje svesti o kvalitetu života u malim gradovima³⁷ (Božić, 2017). Mali gradovi su manje izloženi gužvi i stresu koje vladaju u velikim gradovima i nude pristup prirodnim resursima. Pristupačnost uslugama je važan preduslov za razvoj i da bi se nadmetali sa drugim urbanim područjima mali gradovi moraju da istraže kreativne načine obezbeđenja usluga, uključujući dostavu deljenih usluga, centralizaciju usluga, mobilne usluge, e-usluge (HESPI & EUKN, 2015). Mali gradovi mogu biti i centri za pružanje zdravstvenih usluga na daljinu, a treba pronaći kreativna rešenja za usluge koje polako nestaju (pošte, knjižare) (Božić, 2017). Važnu ulogu u razvoju malih gradova mogu imati IKT-e, koje mogu smanjiti potrebu za fizičkom blizinom, a istovremeno mogu doprineti postojećim ekonomskim aktivnostima omogućujući da lokalni proizvodi i usluge budu dostupni širem tržištu.

U cilju zadržavanja mladih, neophodno je ulaganje u kvalitet obrazovanja, ali i u zabavne i kulturne sadržaje, obezbeđenja nekretnina po prihvatljivoj ceni, mogućnosti za rad kod kuće (Božić, 2017). S druge strane, s povećanjem broja starije populacije, mora se voditi i briga za starije, odnosno razviti politike integracije starije populacije u društvo. To se može postići uključivanjem građana u planiranje budućnosti, u očuvanju baštine i zdravstvene usluge.

Kulturna i prirodna baština grada, zajedno sa njegovom ruralnog okolinom predstavlja osnovu za razvoj turizma (Matković, 2017). Preporuka za udaljena ruralna područja je osmišljavanje turističke kulturne rute aktiviranjem više lokacija uz raznovrsnu ponudu gastronomskih, zdravstvenih, rekreativnih i drugih usluga. Uloga prostornog planera u tome bi bila osmišljavanje lokacija i pratećih infrastrukturnih sadržaja (centara za posetioce, infopunktova, odmorišta, parkirališta, uslužnih sadržaja).

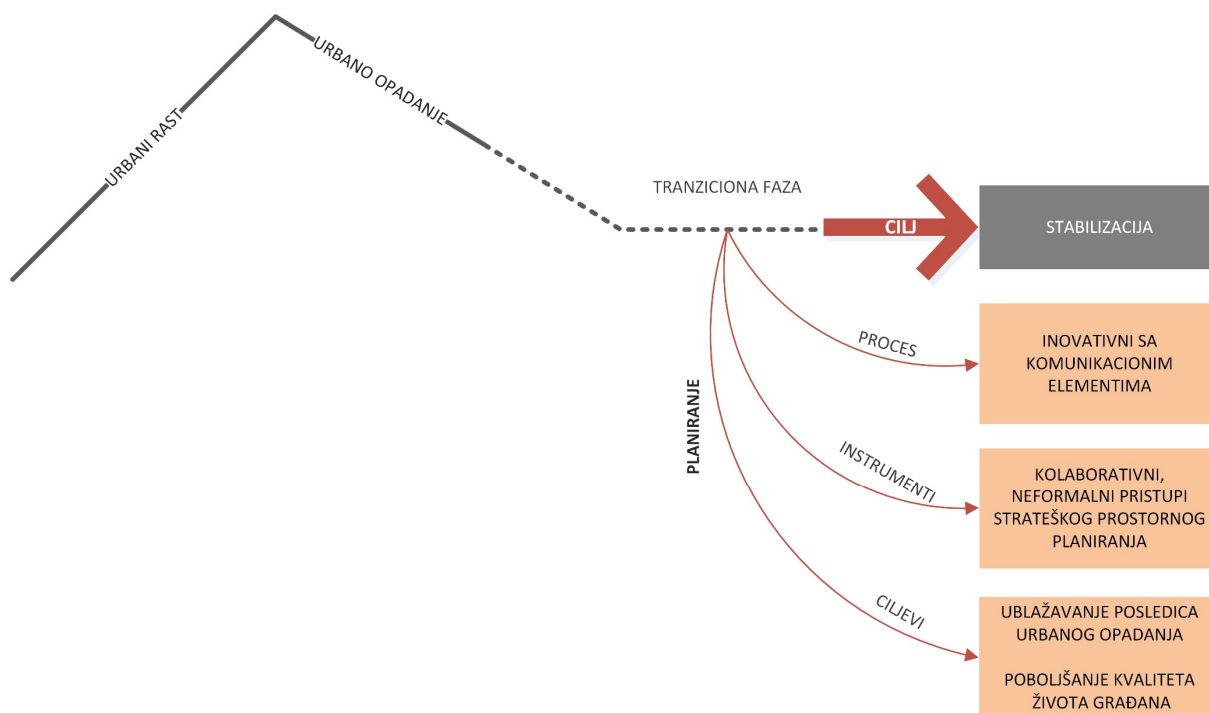
³⁶ U Japanu je od 80-tih godina prošlog veka pokrenut program „Jedno selo, jedan proizvod“, čiji je cilj da svaki mali grad ili selo proizvede nešto tipično za svoju opštinu, što može da se reklamira u celom Japanu. To mogu biti poljoprivredni proizvodi, ručni radovi ili turističke usluge (Wirth, et al., 2016).

³⁷ U pojedinim zemljama, kao na primer u Francuskoj kvalitet života je već postao alat lokalnih aktera za razvoj malih gradova (Kwiatek-Soltys & Mainet, 2014). U malim industrijskim gradovima u opadanju gde je teško privući nove firme ili malim gradovima gde postoji potencijal za dnevne migracije, stambena atraktivnost je prioritet. Stambeni razvoj se smatra alternativom produktivnog razvoja.

Mali gradovi se često suočavaju sa dotrajalom tehničkom infrastrukturom i nedostatkom finansija za njenu rekonstrukciju i zadovoljenje novih ekoloških zahteva u pogledu odlaganja otpada ili prečišćavanja otpadnih voda (Božić, 2017). Međutim treba na njih gledati i kao na mogućnost ekonomskog razvoja. Korišćenjem obnovljivih izvora energije mogu se poboljšati životni uslovi i koristiti resursi okolnih ruralnih područja. Mali gradovi u opadanju mogu biti platforme za inovaciju politike i eksperimentisanje za implementaciju pilot projekata na polju pružanja usluga, participacije građana i u drugim oblastima (HESPI & EUKN, 2015). Ukoliko se pokažu kao uspešni, ovi projekti mogu da se ponove na široj skali.

3.4.2 Opšte smernice za planiranje urbanog opadanja

Sistematizacijom izloženih planskih pristupa, strategija i mera iz teorije i prakse mogu se izvući određeni zaključci na osnovu kojih bi se došlo do smernica za planiranje i usmeravanje razvoja gradova u opadanju. Opšti poželjan pristup, odnosno odgovor na urbano opadanje je *prihvatanje* i/ili *korišćenje* urbanog opadanja, pri čemu je osnovno polazište zadržati stanovnike koji su ostali u gradu. Urbano opadanje se prihvata kao nov kontekst politika, a pozicija planiranja u ovom pristupu je u tranzicionoj fazi razvoja grada koji treba da se adaptira posledicama opadanja. Uzevši u obzir karakteristike ovog planskog pristupa, on se može šematski prikazati (slika 16).



Slika 16 Opšte karakteristike planskog pristupa urbanom opadanju

U skladu sa ovim pristupom potrebno je usvojiti *inovativni proces planiranja* sa elementima *kolaborativno-komunikacionog modela*. Pri tom se daje poseban značaj *strateškom pristupu* planiranju, kako bi se istražile nove mogućnosti razvoja. Na ovaj način se postiže osnovni cilj pristupa, a to je ublažavanje problema prouzrokovanih urbanim opadanjem, kao i unapređenje kvaliteta života preostalih stanovnika.

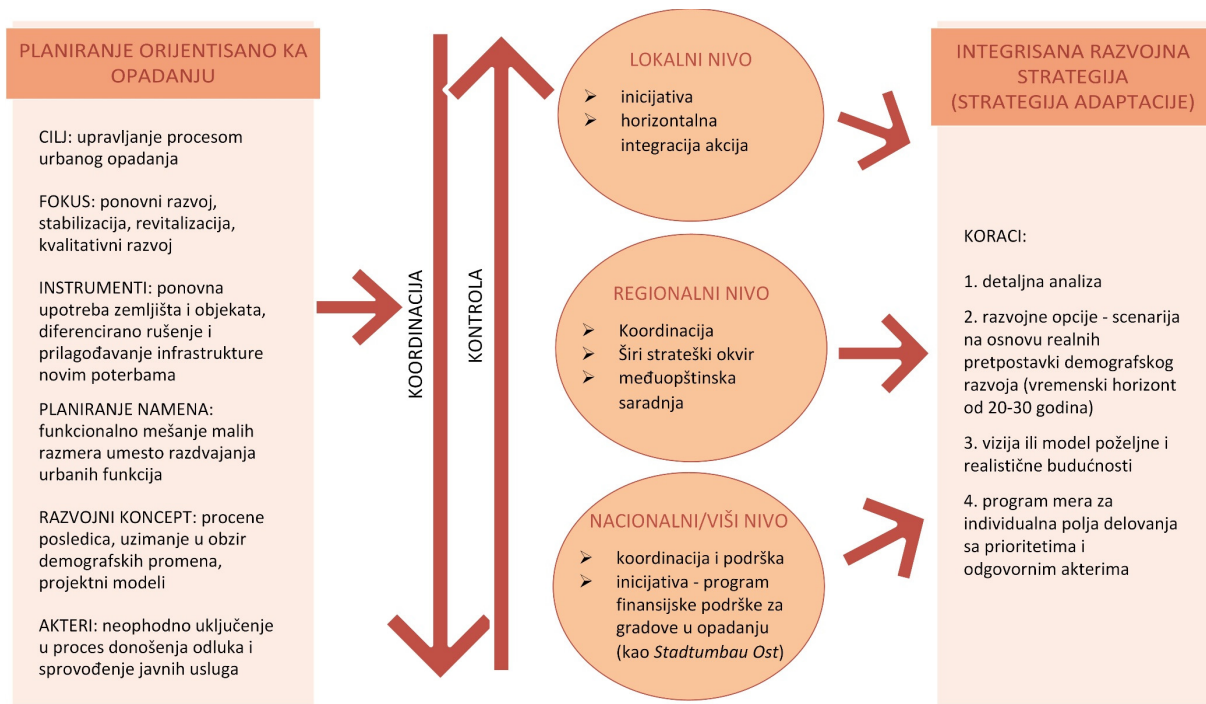
Glavni alternativni koncepti razvijeni u teoriji i praksi koji su razvijeni kako bi rešili prostorni problemi nastali pojavom praznih objekata i zemljišta predstavljaju *pametno opadanje* i *right-sizing*. Njihove karakteristike su sumirane u tabeli 11. Cilj oba pristupa je prilagođavanje socijalne i fizičke infrastrukture postojećim stanovnicima, s tim što je kod pristupa pametnog opadanja fokus na teoriji i procesu planiranja, dok je kod pristupa *rightsizing* fokus na akciji. Bitna karakteristika ovih pristupa koja se može primeniti i u gradovima kod kojih problem neiskorišćenih objekata nije u velikoj meri izražen je naglasak na komunikativno-kolaborativnom procesu planiranja koji podrazumeva transparentan proces regionalnog obuhvata ali lokalne kontrole i implementacije uz uključivanje različitih aktera i izvora informacija.

Tabela 11 Alternativni koncepti planiranja gradova u opadanju

	CILJ	PROCES PLANIRANJA	RELEVANTNI AKTERI	STRATEGIJE
PAMETNO OPADANJE fokus: teorija, proces	Poboljšanje kvaliteta života postojećih stanovnika Stvaranje gusto naseljenog urbanog tkiva	Komunikativni, odozdona-gore: <ul style="list-style-type: none"> • različiti akteri i izvori informacija; • politički i savetodavni; • tehnike diferencijalne komunikacije; • transparentan; • regionalnog obuhvata; • lokalne implementacije 	Značajna uloga građana	Strategije i akcije za prilagođavanje veličine socijalnih i izgrađenih sistema i infrastrukture postojećim stanovnicima
RIGHT-SIZING fokus: akcija	Rešavanje problema viška infrastrukture i zgrada (rušenje, dekonstrukcija i konsolidacija)	Kolaborativni	Različiti akteri iz javnog i privatnog sektora Neophodna saradnja građana radi implementiranja mera	Ekonomске, upravljačke i fizičke: <ul style="list-style-type: none"> • ciljani ekonomski ili infrastrukturni razvoj; • planovi održivih javnih servisa i reorganizacija opštinske vlade; • rešavanje problema praznih objekata i zemljišta; • izrada inventara prostora i informacionih sistema

Planiranje orijentisano ka urbanom opadanju zahteva promenu pojedinih karakteristika i instrumenata koji su odlika planiranja orijentisanog ka rastu. Analizom i sistematizacijom različitih činioaca planskog okvira značajnih za proces urbanog opadanja, pri čemu su kao osnovno polazište korišćene preporuke date od strane Müller-a i Siedentop-a (Müller, 2003; Müller & Siedentop, 2004), dobijen je šematski prikaz (slika 17), koji se može koristiti prilikom razmatranja planiranja razvoja gradova u opadanju. Pri tom su istaknuti elementi koje treba obuhvatiti u *procesu planiranja* i *sadržaju planova*, uključujući instrumente, alate i razvojne koncepte. Od posebnog značaja je *koordinacija i odnos različitih nivoa upravljanja*. Iako inicijative mogu poteći sa lokalnog nivoa, lokalni pristup nije dovoljan već je neophodno uključivanje i podrška viših nivoa upravljanja. Viši nivoi vrše kontrolu nižih, dok se koordinacija sprovodi odozdona-gore. Glavni ishod procesa planiranja predstavlja *integrisana razvojna strategija*, odnosno strategija adaptacije, koja treba da bude usklađena sa lokalnim izazovima i mogućnostima. Tehnike koje se preporučuju u procesu izrade strategije obuhvataju detaljnu analizu postojećeg stanja čime bi se stvorila dobra

informaciona osnova za modelovanje budućih opcija razvoja, za šta se predlaže korišćenje metoda scenarija. Kako bi se realizovali postavljeni ciljevi neophodno je *uključenje velikog broja aktera* u proces planiranja i implementacije.



Slika 17 Karakteristike planiranja orijentisanog ka opadanju i uloga nivoa upravljanja

Integrisana razvojna strategija treba da definiše program mera kako bi se ostvarili definisani ciljevi razvoja. Strategije i mere čija se primena preporučuje u gradovima u opadanju mogu se razlikovati prema:

- mestu primene:
 - a. lokalne strategije (primenjene na licu mesta);
 - b. strategije umrežavanja sa drugim gradovima.
- dimenziji:
 - a. fizičke – revitalizacija, renoviranje ili rušenje objekata;
 - b. socio-demografske – stvaranje sredine pogodne za decu, poboljšanje odnosa porodica-posao, stvaranje fleksibilnih radnih prostora, poboljšanje nege starijih...;
 - c. ekonomske – stimulisane lokalnog preduzetništva (razvoj urbane poljoprivrede; obnovljivi izvori energije, razvoj novih servisa za život i negu starijih ljudi).
- polju delovanja
 - a. stanovanje;
 - b. fizička infrastruktura;
 - c. korišćenje zemljišta;
 - d. socijalna infrastruktura.

U tabeli 12 je dat pregled strategija i mera prema polju delovanja, koje su koncipirane i primenjivane u velikim gradovima u opadanju, ali je primena moguća i u malim gradovima u kojima se javljaju takvi problemi.

Tabela 12 Strategije i mere za gradove u opadanju u zavisnosti od polja delovanja

Problem	Mere	Prednosti, ciljevi	Oganičenja primene	Mogućnosti i preporuke
STANOVANJE				
Neiskorišćeni objekti stanovanja Propadanje stambenog fonda	Rušenje neiskorišćenog stambenog fonda	Ublažavanje negativnih uticaja na životnu sredinu; bezbednost	Ne rešava problem ponude i potražnje; Leči se simptom a ne uzrok	Neophodno sprovesti na osnovu integrisane strategije šireg razvoja grada
	Održavanje i očuvanje neiskorišćenog stambenog fonda za buduću upotrebu	Očuvanje objekata od vremenskih uticaja i vandalizma	Zahteva dosta finansija pa se preporučuje primena kod objekata istorijskog značaja	Davanje objekata na korišćenje u zamenu za održavanje; oslikavanje i jeftina rešenja uređenja
	Privremene namene	Ne zahteva velika finansijska ulaganja	Nepogodno za sve vlasničke strukture	
FIZIČKA INFRASTRUKTURA I KORIŠĆENJE ZEMLJIŠTA				
Napušteno zemljište	Ozelenjavanje neiskorišćenog zemljišta, stvaranje zelene infrastrukture	Ekološki značaj, smanjenje rizika od poplava; upravljanje kišnicom	Zahteva velika ulaganja	Investiranje od strane privatnih kompanija uz mogućnost oglašavanja
	Urbana poljoprivreda	Ekološka i ekonomska dobit; izgradnja socijalnog kapitala	Nedostatak finansija za početne troškove, vlasnički problemi, ekološki problemi	
	Alternativni izvori energije	Ekološka i ekonomska funkcija	Finansijska ulaganja, namena zemljišta	
Napušteni saobraćajni, vojni i industrijski objekti	Privremeno korišćenje	Ne zahteva velike finansijske izdatke i izdavanje građevinskih dozvola	Povećanje upotrebne vrednosti; teže primenljivo ukoliko postoji visok privatni interes	Moguće organizovanje različitih događaja, programska upotreba
Predimenzionisana komunalna infrastruktura	Uklanjanje ili neodržavanje delova infrastrukture u depopulacionim područjima	Smanjenje troškova održavanja	Uglavnom neracionalno i skupo; moguće samo u potpuno iseljenim područjima	
	Optimizacija korišćenja postojeće infrastrukture	Trenutno smanjenje troškova i očuvanje budućeg razvoja		Stvaranje bolje analitičke osnove za upravljanje infrastrukturom, pametne tehnologije
SOCIJALNA INFRASTRUKTURA (JAVNE SLUŽBE)				
Nedovoljno iskorišćen potencijal nekih javnih ustanova	Uvođenje drugih namena za kojima raste potražnja (sadržaji za starije grupe)	Unapređenje kvaliteta života postojećih stanovnika		

3.4.3 Smernice za planiranje urbanog opadanja malih gradova

Opšti pristup urbanom opadanju i karakteristike planiranja za gradove u opadanju primenljivi su i na male gradove. Međutim, mali gradovi u opadanju su suočeni sa pojedinim specifičnim nedostacima i problemima kao što su:

- nedostatak usluga;
- nedovoljan administrativni kapacitet;
- ograničen (smanjen) budžet grada;
- izazovi saradnje između opština;
- nedovoljno razvijena ili zastarela infastruktura;
- visoka cena mitigacije braunfilda.

Usled ovakvih i drugih specifičnosti malih gradova u opadanju, neophodno je definisati posebne smernice za njihovo planiranje. Kako mali gradovi uglavnom ne mogu sami da razviju neophodne politike potrebna im je podrška viših nivoa i u skladu sa tim su formulisane smernice i zadaci politika i planiranja u odnosu na svaki nivo, kao i odgovarajući zahtevi. Razlikuju se sledeći zahtevi prema *nivou planiranja*:

- internacionalni nivo
 - pristup dodatnim resursima i razvoj zajedničkih projekata i usluga;
 - razmena znanja između zemalja – aranžmani za deljenje iskustva, znanja i učenja između lokalnih vlasti;
 - mogućnost pristupanja nekoj od evropskih ili globalnih mreža malih gradova.
- nacionalni nivo
 - uspostavljanje hijerarhije i tipologije malih gradova na osnovu njihove teritorijalne pozicije, lokacije i odnosa sa većim urbanim područjima, kako bi se oblikovali posebni pristupi i kako bi se pojednostavio proces pristupa i korišćenja evropskih fondova;
 - identifikacija uloge malih gradova koju igraju u određenoj teritoriji i izazovi sa kojima se suočavaju kako bi se razvio integrisan pristup zasnovan na mestu;
 - usklađivanje nacionalnih makroekonomskih strategija i lokalnih razvojnih strategija;
 - omogućavanje razmene znanja između urbanih područja;
 - podrška međuopštinskoj saradnji u vidu posebnih nacionalnih programa ili u okviru nacionalne politike razvoja sa definisanim ciljevima i konceptima saradnje;
 - definisanje kriterijuma kvaliteta za planove i programe;
 - davanje subvencija i finansijske podrške.
- regionalni nivo
 - jačanje regionalnog planiranja;

- formiranje mreže malih gradova koji regionalnom saradnjom i komplementarnim funkcijama ostvaruju koristi jedni od drugih (mogućnosti saradnje mogu da se razviju u bilo kojoj oblasti usluga);
- povezivanje malih gradova u opadanju sa rastućim i prosperitetnim područjima kako bi se obezbedio pristup finansijskim resursima.
- lokalni nivo
 - identifikacija lokalnih potreba i definisanje budućih akcija;
 - razvoj endogenog pristupa u okviru integrisane strategije na osnovu fizičkih, geografskih, ekonomskih, društvenih i kulturnih karakteristika – u tom cilju je neopšhodno identifikovati lokalne resurse;
 - poboljšanje fizičke i digitalne povezanosti;
 - rešavanje institucionalnih nedostataka;
 - praćenje demografskih kretanja na lokalnom nivou i realnije detaljne demografske projekcije sa starosnom strukturom;
 - usklađivanje i integracija lokalnog planiranja sa regionalnim strategijama, planovima i programima;
 - lokalno umrežavanje – podrška građana i uključivanje lokalnih preduzeća ili organizacija civilnog društva;
 - održavanje veza malih gradova sa ruralnim okruženjem kroz poboljšanje pružanja javnih usluga i usluga javnog transporta, kao i stvaranjem trgovinskih veza;
 - planiranje urbane elastičnosti kroz:
 - zajednički pristup različitih aktera (planiranje sa građanima);
 - rešavanja prilagodljivog upravljanja;
 - umrežavanje resursa odnosno adaptivnih kapaciteta zajednice (ekonomska različitost, socijalni kapital, informacije i komunikacije, kompetencija zajednice);
 - nacionalne politike usmerene ka jačanju elastičnosti.

U skladu sa navedenim mogu se formirati posebni zahtevi i preporuke za planiranje malih gradova u opadanju:

- sveobuhvatno sagledavanje šireg područja grada i posmatranje grada kao element šire regionalne strukture;
- sistemski integralni pristup, sa jasno definisanim ciljevima i merama sprovođenja, praćenja i upravljanja, aktivnim učećem svih aktera i definisanim modelima finansiranja;
- porast svesti o depopulaciji i realno sagledavanje trenutnih i budućih demografskih prilika;
- razvoj integrisane strategije u zavisnosti od specifičnosti grada – fizičkih, geografskih, ekonomskih, društvenih i kulturnih karakteristika;
- unapređenje načina komunikacije i dobijanja informacija uključivanjem građane od samog starta u planski process;

- korišćenje EU fondova za teritorijalnu saradnju i oslanjanje na institucionalne kapacitete transnacionalnih organizacija;
- za periferne gradove, locirane van glavnih saobraćajnih koridora se preporučuje se širi regionalni kontekst i prekogranična saradnja kako bi postali važni centri nezavisno od svoje lokacije.

Takođe, strategije i mere za podršku razvoja malih gradova u opadanju treba da obuhvate sledeće dimenzije:

- ekonomska:
 - restrukturiranje lokalne ekonomije;
 - zaštita lokalne proizvodnje;
 - podrška inovaciji;
 - nalaženje niše za lokalnu ekonomiju, kao što je turizam, ekonomija zasnovana na znanju ili razvoj rekreativne funkcije ili obnovljivih izvora energije;
 - specijalizacija i izgradnja jedinstvenog imidža grada.
- socijalna:
 - jačanje socijalne elastičnosti poboljšanjem društvenog kapitala, restrukturiranjem i reorganizacijom lokalnih zajednica;
 - jačanje svesti o kvalitetu života u malim gradovima;
 - ulaganje u kvalitet obrazovanja, ali i u zabavne i kulturne sadržaje, obezbeđenje nekretnina po prihvatljivoj ceni, stvaranje mogućnosti za rad kod kuće;
 - razvoj politika integracije starije populacije u društvo.
- teritorijalna:
 - saradnja sa ruralnim i/ili susednim urbanim područjima (npr. osmišljavanje turističke kulturne rute aktiviranjem više lokacija uz raznovrsnu ponudu gastronomskih, zdravstvenih, rekreativnih i drugih usluga);
 - unapređenje IKT-a, radi lakšeg pristupa pojedinih usluga i unapređenja ekonomskih aktivnosti (trgovine, turizma...);
 - unapređenje pristupa uslugama – kreativni načini obezbeđenja usluga, mobilne usluge, e-usluge, centri za pružanje zdravstvenih usluga na daljinu;
 - promocija urbanog identiteta koji se treba dalje razvijati u smislu regionalne različitosti.
- institucionalna dimenzija i upravljanje:
 - razvoj i implementacija integrisanog strateškog plana zasnovanog na lokalnim resursima i teritorijalnom kapitalu;
 - saradnja sa javnim, privatnim i trećim sektorom;
 - uključivanje lokalnog građanskog društva – modernizacija učešća građana i upotreba inovativnih oblika participacije (procedure posredovanja, planiranje radionica, predstavljanje modela ili foruma za diskusiju na Internetu itd.).

- prostorno-funkcionalna:
 - smanjenje stambenog tržišta i uvođenje novih oblika stanovanja
 - primena korišćenih mera razvoja zemljišta nakon rušenja neiskorišćenih objekata (ozelenjavanje, itd.)
 - uvođenje fleksibilnih i kreativnih rešenja za obezbeđivanje kvalitetnih javnih usluga (npr. multifunkcionalni smeštaj, e-zdravstvo i lokalne usluge koje građani sami sprovode)
 - jačanje gradskih centara održavanjem različitih namena;
 - osiguravanje mobilnosti i pristupačnosti za sve građane – održavanje ili stvaranje umreženog sistema individualnog ili javnog prevoza (pešaci, biciklisti, autobusi, vozovi i automobili).

4 MALI GRADOVI U OPADANJU U POST-SOCIJALISTIČKOM KONTEKSTU RAZVOJA

U post-socijalističkim gradovima Centralne i Istočne Evrope na urbano opadanje je pored generalnih faktora dodatno uticala tranzicija iz socijalističkog u kapitalističko državno uređenje. Post-socijalističke zemlje su morale da nadoknade zaostatke za zapadnim zemljama u pogledu političkog, ekonomskog i društvenog razvoja. Post-fordističke promene koje su u zapadnim zemljama postepeno uspostavljane, u post-socijalistički zemljama su delovale kao „šok terapija“ (Bontje, 2004). Kako je veći deo gradova CIE-e počeo da gubi stanovnike nakon 1990. godine, javlila se diskusija o tome da li je urbano opadanje u ovim gradovima bilo direktna posledica tranzicije ili je tranzicija ubrzala već postojeće demografske procese kao što su opadanje nataliteta, emigracija i sl. (Rink, et al., 2014). U svakom slučaju, zbog svojih specifičnosti, gradovi u opadanju u post-socijalističkom kontekstu mogu se izdvojiti kao poseban model urbanog opadanja.

Dodatna specifičnost područja CIE-e, zbog koje se ono izdvaja kao poseban predmet analize je niži nivo urbanizacije i nedostatak većih metropolitenskih područja osim glavnih gradova. U takvoj urbanoj mreži mali i srednji gradovi igraju veliku ulogu. U perifernim područjima oni su jedina dostupna urbana naselja zbog čega je njihovo urbano opadanje još značajnije.

Uprkos mnogim sličnostima u strukturi post-socijalističkih gradova, javljaju se razlike u putanjama urbanog opadanja, što se dovodi u vezu sa različitim lokalnim uslovima, kao i sa nacionalnim političkim i institucionalnim okvirima (Haase, Rink, et al., 2016). Osim toga, na njihov savremeni razvoj utiče i nasleđe iz socijalističkog perioda kao i perioda pre socijalizma. Iz tih razloga, da bi se utvrdili obrasci i specifičnosti urbanog opadanja post-socijalističkih gradova, neophodno je razmotriti kako su njihov razvoj i urbanizacija tokom socijalizma uticali na opadanje.

4.1 ISTORIJSKI ČINIOCI URBANIH PROMENA

U razvoju gradova CIE-e mogu se izdvojiti tri karakteristična perioda (Hamilton, et al., 2005):

- 1) period pre socijalizma (do 1949. godine);
- 2) period socijalizma (od kraja 40-tih godina do 1989-1991. godine);
- 3) period post-socijalizma (od kraja 80-tih godina prošlog veka).

Različiti istorijski uslovi doveli su do formiranja dve makro zone na prostoru CIE-e: Centraloistočne (ili Centralna) i Jugoistočna Evropa (Musil, 2005). Iako se njihov razvoj razlikovao, oba ova makro-regiona predstavljaju polu-perifernu zonu u odnosu na urbano jezgro Evrope. Glavna karakteristika istorijskog razvoja Jugoistočne Evrope je nedostatak mreže velikih gradova. Ovaj deo Evrope je nasledio mrežu trgovinskih, administrativnih i kulturnih centara Istočnog Rimskog Carstva, ali su oni izgubili svoju funkciju u narednim vekovima. Urbanizacija je veoma sporo napredovala, pa je urbani sistem ostao slab do kasnog 20-tog veka. Mreža gradova u Centralnoj Evropi se razvijala na drugačiji način. U 11. i 12. veku slovenski i mađarski gradovi formirani su u okviru proto-urbanih jezgara i do 14. veka njihov rast je jačan, naročito kroz nemačku kolonizaciju. Međutim, nije došlo do razvoja velikih gradova poput Pariza ili Milana. Za razliku od Zapadne Evrope, razvoj novih industrijskih gradova od sredine 19. veka bio je izuzetak (npr. Lodz u Poljskoj). Industrija se uglavnom razvijala na periferijama starih gradova ili čak ruralnih mesta uz reke koja su postala industrijska sela (naročito u Šleziji, Bohemiji i Moraviji). Ostatak ovog makro-regiona je bio uglavnom ruralan i poljoprivredni.

4.1.1 Razvoj gradova u periodu socijalizma

Period socijalizma je okarakterisan visokim stepenom izolacije u odnosu na ostatak sveta i izraženim uticajem Sovjetskog Saveza. Pored zemalja koje su striktno sledile sovjetski model, javljaju se i modifikovane „putanje socijalizma“ (kao što je model samoupravljanja Jugoslavije), što je uslovalo razlike između zemalja i gradova (Hamilton, et al., 2005). Osim toga, transformacije su započele u različitim fazama ekonomskog i prostornog razvoja zemalja. Zemlje Centralne Evrope su imale relativno naprednu industrijsku osnovu i veći stepen urbanizacije (oko 40%), dok su bivša Jugoslavija, Bugarska i Rumunija ušle u socijalizam kao poljoprivredna ili polu-poljoprivredna društva (Musil, 2005). U ovim zemljama je urbanizacija započela skoro u potpunosti sa procesom socijalističke industrijalizacije. Nevezano za stepen nasleđene urbanizacije sve zemlje su prošle kroz intenzivan talas urbanizacije tokom socijalizma zahvaljujući industrijskom rastu nakon Drugog svetskog rata.

Glavne karakteristike socijalističkog urbanog razvoja su striktna centralizovana kontrola države, politički motivisano urbanističko planiranje i institucionalizovane procedure donošenja političkih odluka (Tosics, 2005). Stambena politika je bila pod velikom kontrolom države koja je finansirala stambenu izgradnju, subvencionisala izgradnju privatnih kuća i kontrolisala korišćenje zemljišta.

U prvom periodu socijalističkog razvoja (1945–1960), koji je nazvan „faza ekstenzivnog razvoja“, naglasak je bio na rapidnoj industrijalizaciji koja je vršena kroz proces decentralizacije. Težilo se ravnomernoj raspodeli radnih mesta i samim tim industrije, tako da industrija nije locirana na osnovu ekonomskih uslova i resursa, što je kritikovano od strane ekonomista³⁸. Fizičko planiranje je bilo projekcija ekonomskog i samo je određivalo lokaciju za investicije određene ekonomskim

³⁸ Teritorijalni uslovi, društveni potencijal i posledice investiranja u pojedine lokacije nisu razmatrane (nisu sagledavane cene zemljišta, kapital, usluge i radna snaga). Moderna industrija je tako locirana u pojedinim provincijama kako bi doprinela razvoju urbanog sistema (Musil, 2005).

planovima. Međutim, uskoro se javila potreba za dubljim sagledavanjem odnosa ekonomije i socio-prostornog sistema (Musil, 2005).

Od 70-tih godina menja se uloga gradova i naglašavaju se njihove centralne funkcije. Tako je osim industrijske lokacije postala važna i teritorijalna organizacija i dostupnost javnih usluga, kao i integracija urbane i ruralne mreže u celinu. Urbanizacija je postala zvanični regulacioni instrument. Težilo se razvoju hijerarhijske urbane mreže koja je dirigovan odozgo. Prioritet je bila modernizacija glavnih gradova i velikih regionalnih centara, zatim se pažnja poklanjala srednjim gradovima i na kraju proširenju i razvoju malih gradova koji su predstavljali osnovu sistema – tzv. „obrnuta urbanizacija“ (Enyedi, 1996). U Čehoslovačkoj, Mađarskoj i Sloveniji je korišćena teorija centralnih mesta, prema kojoj centri sa osnovnim javnim sadržajima koji zadovoljavaju potrebe stanovnika u njima i okolini, treba da budu što ravnomernije raspoređeni po zemlji (Musil, 2005). Tako je trebalo eliminisati ili smanjiti socijalne razlike između različitih teritorijalnih jedinica³⁹. Međutim, ispostavilo se da su pojedina centralna mesta rasla sporije nego drugi gradovi, pa je došlo do promene razmišljanja o planiranju. Umesto na normativnim konceptima, veći naglasak je dat stvarnoj formi procesa urbanizacije, kao i na racionalnoj koncentraciji ekonomskih i socijalnih aktivnosti u cilju postizanja ekonomske efikasnosti (Musil, 2005).

U periodu intenzivne industrijalizacije 50-tih godina prošlog veka izgradnja stanova je bila slaba i nije pokrivala demografske potrebe. Potražnja za stanovima je rešavana tako što su postojeći stambeni prostori – velike kuće ili stanovi visoke i srednje klase deljeni na više stambenih jedinica. Gradski centri se nisu razvijali. S jedne strane to je doprinelo očuvanju mnogih istorijskih zgrada i fizičke strukture centra, ali je dovelo i do propadanja gradskih centara. Objekti koji su izgrađeni u centralnim područjima su nacionalizovani početkom 50-tih i uglavnom nisu održavani niti renovirani tokom čitavog perioda socijalizma. Iz tog razloga centralne četvrti u mnogim socijalističkim gradovima imaju veliki fond zgrada u lošem stanju.

Od 60-tih godina u većini zemalja CIE-e dolazi do masovne izgradnje višespratnog stanovanja, koje je građeno najčešće na spoljnom obodu gradova⁴⁰ (Musil, 2005). Stanovi u ovim stambenim blokovima su projektovani po minimalnim standardima. Danas ovi blokovi imaju konstruktivne nedostatake čija je popravka ili renoviranje ekonomski nemoguće (Andrews, 2005).

Za razliku od kapitalističkih zemalja, procesi suburbanizacije i metropolizacije nisu igrali značajnu ulogu u formi rasta gradova u socijalističkim zemljama (Musil, 2005). Socijalistički gradovi su bili kompaktniji u odnosu na kapitalističke i sa većom gustinom naseljenosti. Ubrzani rast stanovnika oko grada nije bio rezultat selidbe stanovnika iz gradskih centara već stanovnika iz ruralnih

³⁹ U Mađarskoj je po tim principima industrija bila locirana u brojnim provincijskim gradovima kao i u poljoprivrednim područjima, dok je u Budimpešti bila zabranjena njena izgradnja. Fokus regionalnog razvoja je bila urbanizacija malih gradova, kojima je data ključna uloga u ruralnom okruženju. Mali gradovi su time dobili politički okvir i finansijska sredstva za otvaranje i širenje institucija (Pirisi, et al., 2015).

⁴⁰ Ovakav prostorni razvoj je uslovio razlike u obrascima gustine naseljenosti u odnosu na kapitalističke gradove. Dok je u gradovima Zapadne Evrope gustina naseljenosti obično opadala udaljavanjem od centra u socijalističkim je bilo obrnuto suprotno – prelazne zone mešovite namene sa velikim industrijama i drugim funkcijama su imale manju gustinu, dok se gustina povećavala u spoljnim delovima grada usled višespratnog stanovanja (Tosics, 2005).

oblasti kojima nije bilo dozvoljeno naseljavanje samog grada. Nekretnine u centrima su bile skuplje i bila je neophodna dozvola za njihovu kupovinu. Ovaj model se smatra „Istočno-evropskim tipom urbanizacije“ (Tosics, 2005). U pojedinim zemljama (npr. Jugoslaviji) političari i planeri su podsticali putovanje do posla u velikim gradovima. Tako su bivše poljoprivredne zajednice oko Budimpešte, Beograda, Sofije pretvorene u „spavaone“ za novu industrijsku radnu snagu (Musil, 2005).

Priroda urbanizacije pod socijalizmom bila je drugačija u odnosu na ostatak sveta, jer je bila dirigovana politikom industrijalizacije. Infrastrukturni razvoj je pratio potrebe industrije pa su rast i opadanje gradova zavisili od njihove industrijske funkcije (Enyedi, 1996). Glavni uzrok rasta populacije gradova Istočne Evrope u decenijama pre i posle Drugog svetskog rata je bila masovna migracija sa sela u gradove, kao i visoke stope fertiliteta. Do kraja 70-tih ruralno-urbane migracije i fertilitet su značajno opali (Mykhnenko & Turok, 2008). Tokom 80-tih godina u Centralnoj Evropi javili su se simptomi stagnacije ili opadanja starih industrijskih regiona zasnovanih na rudarstvu i metalurgiji, a u Češkoj su formirane unutrašnje periferije duž zapadne granice i u nekim ruralnim područjima. Ovi izazovi su rešavani kroz nove ciljeve urbane i regionalne politike. Jedna grupa politika se bavila državnim podsticajima perifernim regionima za izgradnju kuća ili za pomoć industrijskim firmama. Druga grupa se bavila programima konverzije i revitalizacije starih industrijskih područja u Mađarskoj i Čehoslovačkoj (Musil, 2005).

Uprkos intenzivnoj urbanizaciji, Szelenyi (1996) tvrdi da su zemlje Istočne Evrope tokom izrazite industrijalizacije postale „nedovoljno urbanizovane“. Rast urbane populacije bio je dosta sporiji u donosu na porast radnih mesta u industriji jer su investicije u proizvodnju bile ispred infrastrukture i stanovanja. Nasuprot tome, Enyedi (1996) ne izdvaja model socijalističke urbanizacije kao potpuno drugačiji od kapitalističkih zemalja. Prema ovom autoru urbani razvoj u oba društvena sistema se zasniva na istim ili sličnim karakteristikama i procesima koji su regulisani različitim mehanizmima. Kao njihove zajedničke osnovne karakteristike Enyedi navodi:

- migracije na relaciji selo-grad i urbana koncentracija populacije;
- prostorno odvajanje zona rada i stanovanja;
- suburbani razvoj;
- značaj malih i srednjih centara u urbanom razvoju.

U socijalističkim zemljama su bili slabiji efekti polarizacije između velikih i manjih gradova. U malim gradovima je industrijalizacija bila promovisana tek u 80-tim godinama radi poboljšanja uslova života u ruralnim područjima, kao i sprečavanju nekontrolisanog rasta velikih gradova. Kao posledica ovakve razvojne politike javili su se brojni monofunkcionalni mali gradovi i relativno mali broj administrativnih centara sa raznovrsnom ekonomskom strukturom (Leetmaa, et al., 2013).

4.1.2 Razvoj gradova u periodu post-socijalizma

U periodu nakon socijalizma menjaju se politički, institucionalni i ekonomski uslovi. Usvajaju se tržišno orijentisani principi čime se zemlje manje ili više integrišu u širi evropski i svetski urbani sistem. Prekinuta je opšta kontrola države, a dugoročno planiranje je zamenjeno kratkoročnim. Takođe su se promenili glavni akteri u procesu odlučivanja, kao i vlasništvo proizvodnje, stanovanja i zemjišta.

Istraživanja vezana za post-socijalističke transformacije u gradovima uglavnom su bila fokusirana na velike ili glavne gradove kao što su Budimpešta, Prag, Sofija, Beograd. Analiza nižeg nivoa urbanog sistema nije uokvirena u model post-socijalističke transformacije (Trócsányi, et al., 2018). Međutim, nemaju svi faktori post-socijalističke tranzicije značaj i uticaj na male gradove.

Transformacija političkog i ekonomskog sistema je bila osnova tranzicije post-socijalističkih gradova koja je dovela do uspostavljanja novog urbanog poretka (Kovács, 1999). U pogledu urbanog razvoja, značajna komponenta političkih promena je bila vraćanje na samoupravljanje i pomeranje kontrole sa centralnog (državnog) na lokalni nivo. U ekonomskom restrukturiranju veliku ulogu su odigrale investicije stranog kapitala, koji se značajno razlikovao u zemljama. Osim toga, dezintegracija i privatizacija velikih državnih preduzeća imala je odlučujuću ulogu u brzini restrukturiranja gradova. U celoj CIE-i vladalo je generalno odbacivanje centralnog planskog sistema i radikalni prelaz sa centralne distribucije na tržišnu regulaciju u skoro svim zemljama. Političke i ekonomske promene su zajedno imale implikacije na tržište rada i stambeno tržište.

Višestruke post-socijalističke transformacije Sýkora i Bouzarovski (2012) opisuju kroz tri tranzicije koje se odvijaju u određenim vremenskim periodima: institucionalnu, društvenu i urbanu tranziciju.

Institucionalne promene obuhvataju pre svega stvaranje demokratskog političkog sistema i tržišne ekonomije. Uprkos zajedničkim ciljevima institucionalne reforme nisu bile uniformne. Glavni ishodi institucionalnih transformacija koji su uticali na urbani razvoj uključuju nova društvena pravila zasnovana na demokratiji i tržištu, veliki broj privatnih aktera kao rezultat uspostavljanja prava privatnog vlasništva i tržišta nekretnina, povlačenje vlade iz urbanog upravljanja, kao i otvaranje tržišta internacionalnim ekonomskim silama (Sýkora & Bouzarovski, 2012; Stanilov, 2007).

Na razvoj gradova je naročito uticala privatizacija državne imovine, uključujući i stanovanje, što je određivalo mobilnost populacije i mogućnosti urbane regeneracije. Nakon političkih promena država je počela da se povlači iz stambenog tržišta i upravljanje javnim stambenim fondom je prebačeno sa državnih na lokalne vlade. To je dovelo do naglog opadanja stambene izgradnje pod državnim sektorom i ubrzane privatizacije postojećeg javnog stambenog fonda (Kovács, 1999; Bogdanović Protić, et al., 2020). Način privatizacije se razlikovao po zemljama. Pojedine zemlje su vraćale nekretnine starim vlasnicima (Češka, Estonija i Istočna Nemačka), dok su druge prodavale stanove trenutnim vlasnicima ispod tržišne cene (Mađarska, Rumunija, Poljska, Srbija). Time su se promenili obrasci vlasništva stanova. U Češkoj i Istočnoj Nemačkoj je zadržan

relativno visok udeo stanovanja u javnom vlasništvu i oživeo privatni sektor najma, dok je u ostalim zemljama dominirao privatni vlasnički sektor (iznad 90%). Restitucija je uticala na brzinu komercijalizacije grada, gentrifikaciju pojedinih područja i širenje predgrađa. Udeo stanovanja u javnom vlasništvu u malim gradovima uglavnom ni pre privatizacije nije bio visok. U Mađarskoj je na primer iznosio 10–12% i to su bili stambeni blokovi izgrađeni tokom 70-tih godina kao simbol modernizacije u skoro svakom gradu (Trócsányi, et al., 2018). Nakon njihove privatizacije udeo privatnog vlasništva je veoma visok (preko 90%) što otežava obnovu malih gradova.

Institucionalne transformacije su stvorile osnovu za drugu tranziciju, koja je bila u domenu društvenog uređenja i obuhvatala je internacionalizaciju i globalizaciju, ekonomsko restrukturiranje i deindustrijalizaciju, socijalnu diferencijaciju, nove načine post-moderne kulture i neo-liberalnu političku praksu (Sýkora & Bouzarovski, 2012). Ove transformacije su naročito uticale na urbane promene.

Odlučujuću ulogu u transformaciji lokalne ekonomije i određivanju pozicije post-socijalističkih zemalja, regiona i gradova igrale su transnacionalne kompanije i strane direktne investicije u poslovanje, trgovinu i industriju, koje su počele da menjaju izgled i strukturu gradova (Sýkora & Bouzarovski, 2012). Proces ekonomskog restrukturiranja uključivao je deindustrijalizaciju i tercijskizaciju što u isto vreme dovođilo do ekonomskog pada i rasta. Većina bivših državnih industrijskih kompleksa je bankrotirala i bila zatvorena ili podeljena na manje, fleksibilnije jedinice (Kovács, 1999). Paralelno je tekla ekspanzija uslužnog sektora. Tako je post-fordistička deindustrijalizacija pratila globalni trend 20-ak godina kasnije, i nasuprot očekivanog ekonomskog buma u prvim godinama tranzicionog perioda, reforme su dovele do transformacione krize (Stanilov, 2007). Razvoj potrošačkih usluga doneo je koristi samo pojedinim velikim i glavnim gradovima, dok se ostala urbana područja i dalje bore za strane investicije u proizvodnju kako bi se obezbedila radna mesta za lokalno stanovništvo (Sýkora & Bouzarovski, 2012). U malim gradovima, dominacija uslužnog sektora nema izražen značaj kao u velikim usled uskog tržišta. Najveći značaj u njima imaju javne službe (Trócsányi, et al., 2018).

Gradovi post-socijalističkih zemalja nisu podjednako integrisani u globalnu ekonomiju (Sýkora & Bouzarovski, 2012). Glavni gradovi i veći urbani centri su se prvi oporavili od ekonomskog šoka i dobro su se pozicionirali kao nacionalni komandni i kontrolni centri. Uspešni regionalni centri srednje veličine su obezbedili jeftiniju dobro obučenu radnu snagu za globalnu industrijsku proizvodnju. S druge strane, periferije su ostavljene sa izgubljenom nadom i depresijom.

Ekonomsko restrukturiranje je imalo velike posledice na urbanu sredinu (Sýkora & Bouzarovski, 2012). Deindustrijalizacija je ostavila velike površine braunfilda. Novi industrijski kompleksi su locirani na grinfield lokacijama van grada, a mnoge aktivnosti su kasnije decentralizovane u vidu biznis parkova van centra. Mere ekonomskog restrukturiranja na početku tranzicije su naročito pogodile male gradove zatvaranjem industrijskih i poljoprivrednih preduzeća, pa se govori o deekonomizaciji malih gradova, koja je na mnogim mestima bila praćena visokom stopom nezaposlenosti i značajnim emigracionim procesima (Leetmaa, et al., 2013). Nedostatak ljudskog

kapitala i slabe sposobnosti za adaptaciju inovacijama predstavljaju velike barijere za restrukturiranje malih gradova i ukupna konkurenstnost je niska.

Novi društveni uslovi su omogućili stvaranje drugačijih normi i tendenciju ka individualizmu. Druga demografska tranzicija je uticala na izbor stanovanja. Potrošnja je postala glavni cilj velikog dela populacije (Sýkora & Bouzarovski, 2012). Efekti druge demografske tranzicije prisutni su i u malim gradovima i reflektuje sveukupnu nacionalnu situaciju (Trócsányi, et al., 2018).

Urbana sredina u post-socijalističkim gradovima prilagođavala se novim uslovima koje su stvorile političke, ekonomske, socijalne i kulturne transformacije. Pozitivan ishod ovih procesa bio je porast preduzetništva među stanovnicima, kao i aktivnije uključenje u pitanja vezana za urbani razvoj. Tako je povećan broj malih i srednjih građevinskih preduzeća i agencija nekretnina, a povećano je i uključenje građana i nevladinih organizacija u procesu urbanog planiranja i razvoja (Stanilov, 2007; Bogdanović Protić, et al., 2018). Međutim, uprkos generalnoj tendenciji ka decentralizaciji, centralni nivo (državni) je zadržao dosta uticaja na lokalni urbani razvoj kroz regulaciju javne kontrole nad tržišnim procesima. Pojedini elementi direktno centralne političke kontrole nad lokalnom vladom su zadržani a država je regulisala nivo javnih finansijskih sredstava koje se prebacuju na lokalne nivoe (Tosics, 2005).

Stanilov (2007) sumira glavne odlike urbane tranzicije u post-socijalističkim gradovima koje su date u tabeli 13.

Tabela 13 Post-socijalističke urbane transformacije u gradovima CIE-e (Stanilov, 2007)

Pozitivne karakteristike	Negativne karakteristike
Urbano upravljanje	
ponovno uspostavljanje privatnog vlasništva	povlačenje od planiranja
ponovno uspostavljanje tržišta nekretnina	nedostatak institucionalne koordinacije
decentralizacija moći	nedovoljno finansiranja
porast preduzetništva	smanjenje provizije javnih usluga
veća uloga javne participacije i nevladinih organizacija	slaba implementacija zakona i regulative
Urbani obrasci	
napuštanje monocentričnog modela	haotični razvojni obrasci
diversifikacije monofunkcionalnih područja	suburbano rasplinjavanje
revitalizacija pojedinih urbanih četvrti	depopulacija gradskih centara
ponovni razvoj braunfeld područja	propadanje socijalističkih stambenih naselja
poboljšanje standarda građenja	napuštena industrijska područja
	bujanje nelegalne izgradnje
Urbani uticaji	
porast ličnog standarda i izbora	opadanje komunalnog standarda
porast stopa privatnog vlasništva stanova	gubitak otvorenih prostora
diversifikacija tržišnih izbora	opadanje obezbeđenja javnih usluga
porast mogućnosti kupovine (trgovine)	privatizacija javnog domena
porast lične mobilnosti	porast zagušenja saobraćaja, zagađenja vazduha i buke
	socijalno raslojavanje

U prvoj deceniji tranzicije investicije su bile usmerene na gradske centre što je dovelo do opadanja stambene funkcije u njima na račun komercijalizacije. Komercijalni razvoj je prepoznat kao alat za lokalnu ekonomsku regeneraciju i rast⁴¹, a često je bio podržan centralnim politikama vlade (Andrews, 2005). Formirane su centralne biznis četvrti sa skoro potpuno komercijalnim namenama, po ugledu na zapadne gradove. Revitalizacija centralnih područja vođena je kapitalom, pa četvrti koje nisu bile privlačne investitorima nisu obnovljene i evidentno je njihovo zapuštanje i deprivacija. To su uglavnom četvrti sa starom radničkom klasom ili masovno izgrađeni stambeni blokovi tokom socijalizma.

Porast cena zemljišta i nekretnina u centralnim područjima, kao i rastuća socio-ekonomska polarizacija su uticali na selidbu mnogih stanovnika iz njih. Za razliku od gradova Zapadne Evrope, u post-socijalističkim gradovima na periferiju su se selili oni koji nisu mogli da priušte visoke cene života u centru grada (Kovács, 1999). Usled promena zahteva komercijalnog tržišta, kao i manjka zemljišta koje je preostalo u centru grada, u drugoj polovini 90-tih godina investicije su se premestile ka lokacijama van centra i predgrađima (Stanilov, 2007; Andrews, 2005). Tako je započeo proces decentralizacije poslovanja, trgovine i industrije. Podrška ili ograničavanje suburbanog razvoja je najviše određena na nacionalnom nivou. Privatizacija zemljišta na periferiji nakon 1989. godine je probudila interese za izgradnju i suburbanizacija je postala glavni način urbanog rasta u post-socijalističkim metropolama (Stanilov, 2007).

Na urbani razvoj je takođe uticalo usvajanje novih zakona i propisa koji su slabo izvršavani (Stanilov, 2007). Mnogi propisi nisu imala dovoljno pravne moći ili nisu adekvatno koordinisana sa drugim pravnim aktima. Pored toga propisi vezani za urbani razvoj su stalno dopunjavani i menjani što je bilo teško za praćenje. Slaba kontrola razvoja je doprinela i nelegalnoj izgradnji.

Post-socijalistička tranzicija nije podjednako uticala na male gradove kao na veće i mnogi njeni elementi se ne javljaju na ovom nivou. Prostorne transformacije zastupljene u velikim gradovima nisu vidljive u malim. Nivo rehabilitacije je nizak. Pojedine javne investicije usmerene su na obnovu gradskih centara i očuvanje identiteta. U pogledu suburbanizacije pojedini mali gradovi su bili destinacija ovog procesa (Trócsányi, et al., 2018).

Među faktorima post-socijalističke tranzicije, mogu se izdvojiti oni koji su značajni za male gradove:

- političke i institucionalne transformacije: decentralizacija moći koja je donela veću slobodu u procesu odlučivanja, ali uz ograničene finansijske resurse;
- ekonomske transformacije: uspostavljanje tržišne ekonomije, deindustrijalizacija, privatizacija koje su dovele do zatvaranja industrijskih i poljoprivrednih preduzeća (deekonomizacije), što je prouzrokovalo nezaposlenost, nisku konkurentnost i pojavu neiskorišćenih objekata (braunfilda);

⁴¹ Razvoj uslužnog sektora doveo je rastućih zahteva za nestambenim funkcijama u gradskim jezgrima. Istovremeno, privatizacija je omogućila prodaju nekretnina investitorima. Tako je došlo do ubrzanog renoviranja građevinskog fonda i prenamene objekata iz stambenih u poslovne, mada je istovremeno vršena i nova izgradnja.

- društvene transformacije: demografske promene (druga demografska tranzicija) koje su imale iste efekti kao u velikim gradovima.

Prinudna urbanizacija je stala nakon političkih transformacija. Pokazalo se da su razvoj i jačanje centralnih funkcija zasnovanog na teoriji centralih mesta bili dugotrajniji od industrijskog razvoja - poslovi koji su tada stvoreni preživeli su tranziciju i još uvek čine lokalnu ekonomsku osnovu. Nedostatak modernizacije zajedno sa konstantnim demografskim padom je učinio male gradove manje atraktivnim lokacijama i za investitore i za stanovnike. Uslovi slobodnog tržišta nisu išli u korist malih gradova. Evropska integracija je donela ograničene izvore za obnovu malih gradova a s druge strane odvušla mlade ljude iz njih (Trócsányi, et al., 2018).

4.1.3 Post-socijalistički gradovi u opadanju

Post-socijalistička transformacija dovela je mnoge gradove u političku, ekonomsku i demografsku nestabilnost. Veliki broj post-socijalističkih gradova je izgubio stanovnike nakon 1989. godine. Pojedini gradovi su počeli da gube stanovnike i ranije ali je opadanje ubrzano nakon pada socijalizma. U Istočnoj Evropi je svaki drugi grad izgubio stanovnike (Wolff & Wiechmann, 2017). Iz tih razloga se urbano opadanje post-socijalističkih gradova povezuje sa političkim i ekonomskim promenama i njihovim društvenim posledicama (Mykhnenko & Turok, 2008).

4.1.3.1 Uzroci i posledice urbanog opadanja

Uzroci urbanog opadanja post-socijalističkih gradova predstavljaju kombinaciju demografskih, ekonomskih i institucionalnih faktora (Strykiewicz, 2013):

- 1) naglo opadanje nataliteta i prirodnog priraštaja;
- 2) spoljašnje migracije koje su naročito pojačane nakon prijema pojedinih zemalja u EU (u slučaju Istočne Nemačke unutrašnje migracije usled ujedinjenja Nemačke; etnički konflikti u slučaju Bosne, Estonije, Rumunije)
- 3) urbano-ruralne migracije (uglavnom ka suburbanim područjima) i
- 4) transformacija ekonomije (naročito deindustrijalizacija).

Urbano opadanje je u pojedinim slučajevima bilo direktna posledica transformacije u vidu ekonomskog pada, emigracije usled posla, opadanja nataliteta, suburbanizacije i ostalog. U drugim slučajevima je post-socijalistička transformacija imala ulogu katalizatora, gde je ubrzala već postojeće procese opadanja nataliteta i emigracije iz ekonomski slabih područja (Haase, Rink, et al., 2016). U svakom slučaju, dvostruke transformacije (promena sistema i globalne promene) delovale su na gradove kao šok, pa je iz tih razloga urbano opadanje gradova CIE-e izraženije prema obimu i intenzitetu u odnosu na gradove Zapadne Evrope.

Efekti post-socijalističke tranzicije su bili najizraženiji tokom 90-tih godina prošlog veka. Proces deindustrijalizacije je odjednom pogodio industrijska područja punom snagom, naročito stare prethodno zaštićene industrije koje su izložene konkurentnom svetskom tržištu (npr. Donjeck Basen u Ukrajini ili Kuznjeck Basen u zepadnoj Siberiji) (Rieniets, 2009). Većina državnih

preduzeća nije preživela privatizaciju, što je dovelo do zatvaranja fabrika i ogromnog gubitka radnih mesta. Stambene reforme su dovele do povećane socio-ekonomske polarizacije unutar gradova, kao i između grada i periferije. Ekonomski pad i egzistencijalni strah pokrenuli su talase emigracije i pad stopa rađanja. Pred ekonomskih i demografskih efekata, došlo je do etničkih nacionalnih konflikata na području Kavkaza i u Jugoslaviji.

Suburbanizacija je u zemljama CIE-e (osim u Istočnoj Nemačkoj) dobila na značaju tek krajem 90-tih godina prošlog veka, kao posledica stambenih reformi i oslobađanja tržišta. Populacioni rast rubnih područja se odvijao značajno na račun gradskih jezgara. Opadanje gradskih jezgara je tako dominantan proces od 1996. godine prouzrokujući opadanje čitavih aglomeracija, sa blagim oporavkom od 2001 (Kabisch & Haase, 2011). Suburbanizacija je i dalje dominantan trend u velikim post-socijalističkim gradovima.

Demografske promene nisu bile među najznačajnijim pitanjima tokom tranzicije, iako su bile evidentne i pre tranzicije. Pad fertiliteta u zemljama CIE-e zabeležen je još početkom 20. veka (Trócsányi, et al., 2018). Međutim, iako su populacioni gubici bili prisutni i tokom socijalizma oni nisu bili predmet javne debate (Haase, Rink, et al., 2016). Političke i ekonomske promene prekinule su skoro sve koristi uravnoteženog sistema socijalne zaštite. Stopa fertiliteta je naglo opala, stopa mortaliteta je stagnirala ili se povećala, a zajedno sa emigracijom, budući izgledi razvoja CIE-e Evrope su veoma pesimistički (Steinführer & Haase, 2007). Opadanje fertiliteta, broja brakova i nataliteta bili su pre svega povezani sa socijalnom nesigurnošću političke i ekonomske tranzicije (Trócsányi, et al., 2018). Tako je demografska tranzicija bačena u senku usled drugih problema. Međutim, demografija je uticala na prostorne procese i na nivou regiona i naselja, transformišući celokupni sistem naselja. Glavni razlog urbanog opadanja u polovini zemalja CIE-e između 1990. i 2005. godine je bio negativni prirodni priraštaj (u Bugarskoj, Hrvatskoj, Češkoj, Mađarskoj itd.), dok je u drugoj polovini to bila emigracija (Steinführer & Haase, 2007). Tokom 90-tih godina emigracija u Zapadnu Evropu nije smatrana značajnom. Očekivalo se da poraste ali do umerenog nivoa. Tek je u prvoj deceniji 21. veka prepoznata kao glavno demografsko pitanje u Centralnoj i Istočnoj Evropi.

Mali gradovi su naročito pogođeni post-socijalističkom transformacijom. Kako su često planirani kao centri specifičnih industrijskih grana, njima je ekonomsko restrukturiranje bilo mnogo manje naklonjeno. Posebno je negativno uticalo povlačenje državnog finansiranja, nedostatak interesa privatnih investitora, kao i degradacija životne sredine (Stanilov, 2007). Pod uticajem ovih faktora prolongiran je period ekonomske stagnacije, došlo je do opadanja prihoda i pogoršanja kvaliteta života. Slaba pozicija ovih naselja u globalnom ekonomskom sistemu je dodatno smanjila šanse njihovog oporavka.

Industrijski razvoj malih gradova tokom socijalizma je bio odložen i centralno koordinisan što je dovelo do uspostavljanja slabe lokalne mreže. Ovaj kratkotrajan razvoj malih gradova je bio prisilan, kao i uopšte urbanizacija pa proces urbanog opadanja može da se posmatra kao „simptom povlačenja“, odnosno povratak na endogenu razvojnu putanju bez podrške centralnih

resursa (Trócsányi, et al., 2018). Još jedan faktor koji je doprineo opadanju malih gradova je demografsko pražnjenje ruralnih područja koji su bili osnovni izvor migracije ka njima.

4.1.3.2 Dinamika i prostorna distribucija urbanog opadanja

Najčešća putanja razvoja velikih gradova sa preko 200.000 stanovnika bila je rast tokom 70-tih i 80-tih godina praćen padom 90-tih godina i početkom 21. veka (npr. gradovi u Češkoj, Estoniji, Latviji, Slovačkoj, Sloveniji). Zatim slede gradovi koji su rasli tokom 80-tih i 90-tih a opadali od početka 21. veka (Mykhnenko & Turok, 2008). Nakon faze opadanja tokom 90-tih godina mnogi gradovi su stabilizovali populaciju. Primetan je proces reurbanizacije ali ona prouzrokuje rast samo pojedinih centara i određenih četvrti (Cunningham-Sabot, et al., 2013). Najdramatičnija promena unutrašnjih gradova kao rezultat priliva mladih samaca ili parova bez dece koje privlači atraktivnost centra grada je vidljiva u Istočnoj Nemačkoj (Steinführer & Haase, 2007). U Lajpcigu je tako krajem 90-tih stabilizovana populacija u centralnom jezgru grada. Nekoliko prstenova van centra grada pokazuje tendenciju ka reurbanizaciji, a u pojedinim četvrtima stopa mladih prelazi stopu starih.

S druge strane, veliki broj gradova će verovatno i dalje gubiti stanovnike (Haase, Rink, et al., 2016). U periodu 2000–2010. godine je neznatno povećan broj gradova CIE-e koji su izgubili stanovnike u odnosu na prvu deceniju tranzicije (sa 59% na 61%) (Cadavid, et al., 2017). Ovaj trend se razlikuje doduše po zemljama. Tako je npr. u Srbiji i Rusiji povećan udeo gradova u opadanju u drugoj deceniji tranzicije, dok je u Rumuniji smanjen i broj gradova u opadanju i intenzitet opadanja.

Postoje značajne razlike u putanjama urbanog opadanja između post-socijalističkih gradova, koje su uslovljene lokalnim kontekstom ili prethodnom putanjom razvoja – *path dependancy* (Haase, Rink, et al., 2016). Tradicionalne ekonomske politike i razvoj u zemljama CIE-e uticale su značajno na njihov uspeh tokom perioda tranzicije. Zemlje koje su bile u boljoj poziciji krajem 80-tih imale su manji šok na reforme (Stanilov, 2007). Razlike u opadanju gradova su povezane sa stopama fertiliteta i migracionim balansom zemalja u kojim se nalaze (Cadavid, et al., 2017). Veći udeo gradova u opadanju imaju zemlje sa niskim stopama fertiliteta i negativnim migracionim balansom. S druge strane, gradovi u opadanju ne prate uvek nacionalne trendove.

Pojedine zemlje (baltičke zemlje, Rumunija i Bugarska) imaju veliki udeo gradova sa populacionim padom (80-90%). Prate ih Srbija, Češka i Hrvatska koje sve imaju preko 50% gradova koji su izgubili stanovništvo (Wolff & Wiechmann, 2017).

Socijalne i ekonomske nejednakosti koje sve više rastu u zemljama CIE-e dovele su do periferalizacije ne-metropolitenskih područja (Ehrlich, et al., 2012). U ovim zemljama se javljaju ogromne razlike u razvoju centralnih urbanih i perifernih ruralnih područja, a takođe je izražena polarizacija između njihovog glavnog metropolitenskog područja (obično glavnog grada) i ostatka zemlje. Urbani primat glavnih gradova naročito je izražen na Balkanu (Siljanoska, et al., 2012). Stanovništvo se koncentriše u određenom broju urbanih centara što je često podstaknuto

politikama razvoja. U Bugarskoj je na primer rast skoncentrisan samo duž obale (Burgas, Varna) i na zapadu zemlje (Sofija, Plovdiv), dok ostala područja opadaju (Cadavid, et al., 2017).

U pojedinim zemljama je primetna regionalna razlika između istoka i zapada. Područja bliža granicama sa članicama EU su tokom 90-tih beležila bolji ekonomski rast u odnosu na dalje teritorije u zemlji. Ovaj obrazac je uočen u Slovačkoj, Češkoj i istočno sve do Rusije (Stanilov, 2007). Prostorna diferencijacije se uočava i na urbanom nivou – pojedine zajednice napreduju u pogledu kvaliteta životne sredine, dok druge prolaze kroz ekonomski, društveni i environmentalni pad.

4.1.3.3 Nacionalni kontekst

Nacionalni kontekst ima veliku ulogu u razvoju gradova i utiče na dodatne specifičnosti gradova u opadanju. Iz tog razloga je potrebno razmotriti osnovne karakteristike, uzroke i tendencije urbanog opadanja naročito malih gradova u pojedinim post-socijalističkim zemljama. Treba imati u vidu da se ne može izdvojiti jedinstveni model post-socijalističkog grada u opadanju, ali sagledavanjem ovog fenomena u različitim zemljama mogu se izdvojiti pojedini zajednički faktori.

Istočna Nemačka je za razliku od drugih zemalja bila suočena i sa očekivanjima i standardima kapitalističke države blagostanja uspostavljene u Zapadnoj Nemačkoj. Iz tog razloga su gradovi u opadanju dobili najviše pažnje upravo tamo i često izdvajani kao poseban model. Gradovi Istočne Nemačke su naročito bili pogođeni migracijama radi posla ka zapadu zemlje, veoma niskom stopom fertiliteta ⁴² (Haase, Rink, et al., 2016), kao i suburbanizacijom. Za istočnonemačku suburbanizaciju je karakterističan i gubitak populacije celokupnih aglomeracija usled migracija iz Istočne u Zapadnu Nemačku (Tosics, 2005).

U Istočnoj Nemačkoj je tokom socijalističkog razvoja hijerarhija naselja bila ključna za lociranje investicija. Mali gradovi su bili u lošoj poziciji, osim ako nisu bili politički centar okruga ili od naročitog interesa za centralnu ekonomiju, na primer kao lokacija za poljoprivredu i industriju. Tako je samo mali broj malih gradova dobijao državnu podršku, dok je veliki broj izgubio na značaju i kvalitetu života (Wirth, et al., 2016). Opadanje broja stanovnika u malim gradovima je počelo shodno tome pre perioda tranzicije. Danas je vrlo mali broj malih gradova stabilan u pogledu populacije i oni su uglavnom locirani u suburbanim područjima velikih gradova ili blizu prometnih saobraćajnih pravaca. Mali gradovi u perifernim područjima duž češke i poljske granice kao i bivši rudarski gradovi imaju gubitke populacije veće od 25% u periodu 1990–2005. godine (Leetmaa, et al., 2015). Ovi gradovi se suočavaju sa nedovoljno iskorišćenom industrijskom infrastrukturom, malim brojem radnih mesta i emigracijom radno sposobnog stanovništva (Domhardt & Troeger-Weiß, 2009). Deindustrijalizacija je naročito pogodila saksanske male gradove koji su tradicionalno bili više industrijalizovanih od npr. gradova u severoistočnoj Nemačkoj (Burdack, 2013a). Neoliberalna orijentacija regionalne politike je usmerila fokus na veće i prosperitetne centre povećavajući socio-prostornu polarizaciju i vodeći

⁴² Ona je iznosila 0,77 deteta po ženi 1994. godine predstavljajući najniži svetski rekord.

do sve veće periferizacije opadajućih područja. Infrastruktura se sve više centralizuje a kvalitet i količina usluga u udaljenim područjima opada (Lang, 2012).

Mali gradovi u Istočnoj Nemačkoj su pogođeni i gubitkom funkcije nakon promena 90-tih godina, kao što je gubitak funkcije sedišta okruga (deadministracija) administrativnim reformama ili zatvaranje vojnih objekata (demilitarizacija) (Burdack, 2013a).

U *Poljskoj* su stari industrijski regioni glavna mesta populacionog pada usled gubitka posla i selektivne emigracije i opadajućim prirodnim priraštajem. Iako su pojedini gradovi (npr. Lođ) opadali od 70-tih, proces je intenziviziran od 1989. godine kad su se javili novi pokretači opadanja – suburbanizacija i migracija zbog posla (Großmann, et al., 2008). U periodu 1990–2010. godine 52% gradova sa više od 5.000 stanovnika je izgubilo stanovnike privremeno ili trajno (Strykiewicz, 2013). Gubicima stanovništva su najteže pogođeni gradovi sa više od 100.000 stanovnika kao Bajtom, Katovice, Lođ (Strykiewicz, 2013).

Mali gradovi, takođe pate od depopulacije, mada među njima ima raznovrsnih razvojnih putanja (Drobniak, 2019). Tokom socijalizma, mali gradovi su imali dve razvojne krize (Kwiatek-Sołtys, 2011):

- 50-tih i 60-tih godina – kriza povezana sa prestankom zanata i trgovine;
- 70-tih kad su centri novih provincija prisvojili rast na račun drugih gradova i neki mali gradovi su izgubili administrativnu funkciju.

Tokom socijalizma je bila prisutna značajna emigracija stanovništva iz malih gradova, dok se nakon političkih i ekonomskih promena 1989. njihova socio-ekonomska situacija poboljšala (Ehrlich, et al., 2012). Među glavnim faktorima rasta ističu se: razvoj turizma, geografska lokacija – blizina aglomeracija (Varšave, Krakova, Poznana), saobraćajna pristupačnost, kao i administrativna funkcija. Naselja uz nacionalne i međunarodne saobraćajne pravce su bolje pozicionirana, kao i naselja u zoni aglomeracija. Nasuprot tome, geografski udaljeni mali gradovi u mnogim slučajevima pate od urbanog opadanja. Međutim, mreža malih i srednjih gradova u Poljskoj je veoma uniformna što ukazuje na policentričnost i omogućuje primenu ciljeva održivog razvoja (Drobniak, 2019).

Važan element rasta malih gradova je struktura vlasništva zemljišta (Kwiatek-Sołtys, 2011). U Poljskim malim gradovima nakon privatizacije dominira privatno zemljište sa skoro 50% zemljišta, zatim državno (28,4%), a treća grupa koja je najvažnija za rast je zemljište koje pripada samim gradovima. Međutim, atraktivne se lokacije prodaju kako bi se rešili problemi lokalne vlade pa ovakve kratkoročne politike mogu da ograniče i otežaju budući rast. U malim gradovima još uvek ima i neizgrađenog zemljišta koje može biti strateški važno za privlačenje novih investitora. Ograničavajuća okolnost razvoja malih gradova u Poljskoj je što mnogi od njih nemaju planove ili projekcije prostornog razvoja (Kwiatek-Sołtys, 2011). Osim toga, mali gradovi su dosta zanemareni u nacionalnim razvojnim strategijama.

Češki gradovi sa više od 10.000 stanovnika godišnje su izgubili u proseku 2-4% stanovništva 1995 – 1999. godine (Steinführer & Haase, 2007). U većim gradovima (preko 100.000 stanovnika) populacioni gubici su izraženiji unutar administrativnih granica grada, dok suburbije nastavljaju da rastu⁴³. Najvažniji razlog je proces komercijalizacije koji je doveo do opadanja broja stanova i izražena suburbanizacija. Ostali razlozi su demografski – starenje i promena strukture domaćinstava. Prazno i neiskorišćeno stanovanje još uvek nije problem ni u Poljskoj ni u Češkoj, niti je infrastruktura prekomerna. Tržište stanova je i dalje jako i u većim gradovima je aktivna nova izgradnja (Großmann, et al., 2008).

Početakom 21. veka populacioni pad u velikim češkim gradovima je usporen i populacija stagnira. Kako ne pokazuju druge posledice opadanja, pitanje je da li bi koncept gradova u opadanju mogao da se primeni na veće gradove u budućnosti (Großmann, et al., 2008).

Češki urbani sistem se zasniva na gustoj mreži gradova i mali gradovi u Češkoj su tokom celog 20. veka predstavljali stabilnu kategoriju sa konstantnim brojem stanovnika⁴⁴ (Ježek, 2011). Problemi se javljaju u gradovima na perifernim lokacijama u vidu nedostatka investicija i zavisnošću od industrije, mada ovi gradovi i dalje predstavljaju centre okoline. Urbano opadanje je najviše zastupljeno u kasno industrijalizovanim malim gradovima koji su rasli naročito na početku socijalističkog perioda i stagniraju ili opadaju poslednjih 30 godina. To opadanje je krenulo još od 80-tih i nije rezultat promene sa centralno-planske na tržišnu ekonomiju (Vaishar, Šťastná, & Stonawská, 2015). Stagnacija ili opadanje se javlja i u pojedinim uslužnim gradovima koji su tokom socijalizma imali podršku sistema centralnih mesta na osnovu kog su se usluge za ruralna područja locirale u male gradove. Glavni uzrok opadanja u njima je povećana mobilnost, zahvaljujući kojoj stanovnici ruralnih područja lakše zadovoljavaju svoje potrebe za uslugama u većim i udaljenim centrima koji su obično bolje snabdeveni od malih gradova.

Gradovi u *Slovačkoj* su intenzivno rasli u periodu 1970–1980. godine, dok u narednoj deceniji kreće stagnacija koja zahvata i male gradove (Slavík, 2002). Industrija je uglavnom privatizovana sa različitim uspehom, pa tako postoje mali gradovi sa progresivnim industrijskim razvojem, stranim ulaganjima i niskom stopom nezaposlenosti. S druge strane zbog bankrota industrijskih postrojenja, dosta gradova ima visoke stope nezaposlenosti. Transformacija ekonomije se ogleda i u smanjenju intenziteta dnevnih migracija, kao i stagnaciji stambene izgradnje usled nepripremljenih planskih dokumenata, nedostatka finansija, nedostatka stambene politike itd. Ova situacija se poboljšala od 2000. godine. Takođe se odvijao proces dezintegracije ruralnih naselja koja su bila neopravdano pripojena gradovima u prethodnom režimu što je dovelo do opadanja gradskog stanovništva.

U *Mađarskoj* je prirodni priraštaj negativan još od 1981. godine i političke transformacije nisu uticale na to (Trócsányi, et al., 2018). Stopa fertiliteta je ispod nivoa reprodukcije još od 1959.

⁴³ U Pragu je broj stanovnika u pojedinim četvrtima unutrašnjeg grada opao za jednu petinu 1991–2001. godine, dok je jezgro grada Brna izgubilo 11% stanovnika (Großmann, et al., 2008).

⁴⁴ U oblasti Moravia, populacija u malim gradovima je opala samo 2,54% u periodu 1991–2001. god. (Vaishar, 2004).

godine. Opadanje očekivanog životnog veka i porast mortaliteta je u ovoj zemlji povezan sa neefikasnošću zdravstvenog sistema.

Mali gradovi u Mađarskoj nisu nikad imali izraženu demografsku dinamiku – imali su male stope rasta. Među njima se još krajem 19. veka javljaju gubici stanovništva i taj trend je zastupljen tokom čitavog 20. veka (Pirisi & Trócsányi, 2014). Ubrzani rast malih gradova bio je jedino tokom 70-tih i 80-tih godina. Tokom 90-tih godina prošlog veka mnogi mali gradovi su uspeli da izbegnu opadanje demografskih, socijalnih i ekonomskih aktivnosti, čak i u regionima sa strukturnom krizom. Tako su mali gradovi smatrani kao pobednici a ne gubitnici tranzicije. Naročito su pobednici mali gradovi u aglomeraciji Budimpešte, koji su intenzivno porasli na preokretu 20. veka pod uticajem suburbanizacije Međutim, 2001–2011. godine 77% malih gradova je izgubilo stanovnike, naročito grupa sa 2.000 – 8.000 stanovnika (Pirisi, et al., 2015). Glavni uzrok je prirodni priraštaj, koji je negativan od 80-tih godina, ali i selektivna migracija.

Urbano opadanje malih gradova u Mađarskoj nije geografski uslovljeno, niti je povezano sa veličinom naselja (Trócsányi, et al., 2018). Mali gradovi su uspeli da zadrže odnos zaposlenosti prema nacionalnim tendencijama, ali je struktura njihove ekonomije i njihova ekonomska uloga otišla u neželjenom pravcu. Na ekonomskom planu se uočava opadanje broja preduzeća, a isto tako je primetan i pad izgradnje stanova⁴⁵. Nedostatak novoizgrađenih stanova ukazuje na to da nema imigracije i da se manje ljudi odlučuje na dugoročne investicije (Pirisi & Trócsányi, 2014).

Kao faktori koji su prouzrokovali opadanje mađarskih malih gradova (slika 18) navode se (Pirisi & Trócsányi, 2014):

- prekid formalne urbanizacije u okviru koje su tokom 60-tih i 70-tih godina mali gradovi dobili veliki značaj kao naselja sposobna za koncentraciju resursa ruralnih područja i postali ciljevi centralno upravljane industrijalizacije. Nakon post-socijalističke tranzicije ovi faktori su oslabili i moć malih gradova kao uticajnih mehanizama u regionalnoj distribuciji je dosta smanjena.
- ekonomska kriza – kolaps industrije u malim gradovima. Lokalne proizvodne jedinice su uglavnom postale nezavisne ili privatizovane, ali mali broj se održao. Nedostatak državnih investicija je zamenjen pojavom privatnog kapitala ali na selektivan način.
- demilitarizacija – vojne snage su imale ulogu u ekonomskom životu nekih malih gradova.
- porast mobilnosti je ugrozio poziciju malih gradova. Usluge koje su u ponudi u srednjim i velikim gradovima su lakše dostupne a ponuda trgovine u malim gradovima nije konkurentna alternativa u pogledu proizvoda i usluga. Javne službe su bile manje osetljive na urbano opadanje i broj zaposlenih u njima se nije menjao.

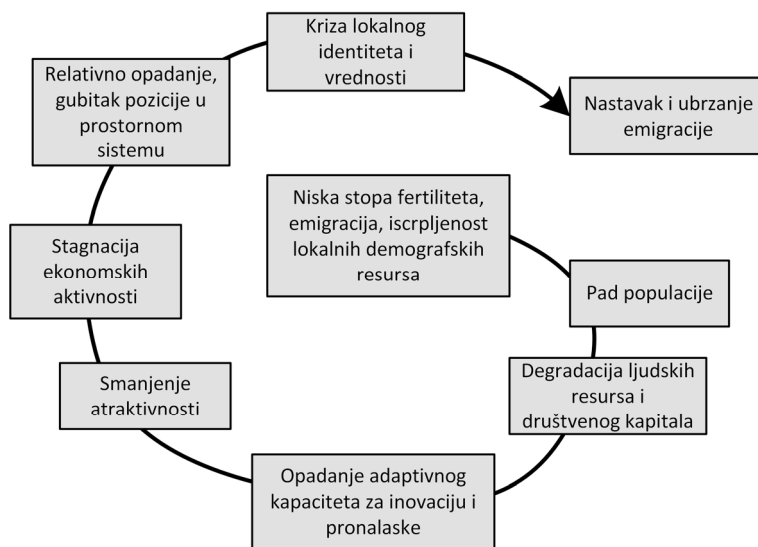
U *Rumuniji* se prostorno planiranje tokom socijalizma zasnivalo na racionalnoj distribuciji proizvodnih centara. Novi gradovi su veštački nastajali i do kraja komunističkog perioda urbani sistem je bio u veštačkoj ravnoteži. Ubrzani rast gradova se zasnivao na migraciji selo-grad, a

⁴⁵ sa 22,8% u 2001. godini na 9,4% u 2010. godini

dodatno je podstaknut zabranom abortusa. Kako su se razvijali u periodu od 20 do 30 godina, novi gradovi nisu mogli da razviju čvrstu urbanu strukturu i teritorijalnu poziciju, a mnogi su zadržali ruralni karakter. Tako su radikalne političke, socijalne i ekonomske promene 90-tih godina dovele do ranjivosti pojedinih gradova naročito mono-funkcionalnih. Gubitak urbane populacije između 1990. i 2008. godine iznosio je 6.1%. Proces urbanog opadanja je pogodio naročito male i srednje gradove. Ranjivosti malih gradova koje su dovele do urbanog opadanja uključuju mono-industrijsku zavisnost, nepogodnu demografsku strukturu i nedostatak urbanih funkcija, što je imalo za posledicu nedostatak atraktivnosti i konkurentnosti na slobodnom ekonomskom tržištu (Pascariu & Elisei, 2012). Postojeća fizička i socijalna infrastruktura u malim gradovima su pod pritiskom – kuće se teško prodaju, škole moraju da se zatvore, usluge i ustanove su preskupe za održavanje (Praşca, et al., 2013).

Gradovi koji su bili otporniji na tranziciju su uglavnom sa više od 50.000 stanovnika, locirani duž glavnih saobraćajnih pravaca, centri visokog obrazovanja, sa kulturnim sadržajima i konkurentnim granama industrije. Među malim gradovima kao pozitivni faktor se pokazala geografska pozicija blizu velikih gradova ili u saobraćajnim čvorovima (Pascariu & Elisei, 2012).

Glavni razlozi urbanog opadanja malih gradova u Rumuniji su promene političkog sistema i pravac razvoja nametnut na nacionalnom nivou (makro) počev od socijalističkih politika prisilne industrijalizacije i urbanizacije, a zatim razvojnih politika specifičnih za post-socijalističku tržišnu ekonomiju (deindustrijalizacija, globalizacija) kojima pojedini mali gradovi nisu mogli da se prilagode (Praşca, et al., 2013).



Slika 18 Začarani krug opadanja malih gradova u Mađarskoj (Pirisi & Trócsányi, 2014)

U *Estoniji* su početkom socijalizma veliki gradovi, Talin i industrijski gradovi na severoistoku zemlje brzo rasli, ali od 70-tih godina manji gradovi su primali više investicija. Tokom socijalizma Estonija i druge Baltičke države su se specijalizovale u poljoprivrednoj proizvodnji a snažni poljoprivredni regioni su podržavali razvoj lokalnih centara (lične i usluge proizvodnje, administrativne funkcije) (Leetmaa, et al., 2015). Kada je Estonija povratila svoju nezavisnost

početkom 90-tih, počeo je kratkoročni *baby boom* (Leetmaa, et al., 2013). Zbog visokog udela mladih u ruralnim područjima, stopa nataliteta u perifernim oblastima bila je naročito visoka i osiguravala je prirodni rast stanovništva. Kao rezultat toga, međutim, došlo je i do povećanja emigracije mladih i fertilnih u velike gradove radi posla i obrazovanja.

Ekonomске strukturne promene uticale su na gubitak poslova u poljoprivredi i industriji početkom 90-tih godina i broj zaposlenih se smanjio za trećinu. Migracije mladih su bile usmerene ka većim estonskim centrima, a sa proširenjem EU je došlo do snažne emigracije prema Finskoj.

Do početka 90-tih godina urbana populacija *Rusije* je rasla usled prirodnog priraštaja, imigracije, kao i administrativnih i teritorijalnih promena (Wiśniewski, 2017). Pojednim gradovima su proširivane administrativne granice, a ruralna naselja su često transformisana u gradove kako bi primala dodatna sredstva iz državnog budžeta. Od sredine 90-tih godina urbana populacija opada, a jedan od razloga za to je gubitak statusa urbanih naselja. Urbani status malih gradova je tokom tranzicije otežavao privatizaciju zemljišta na kojem je izgrađeno postojeće stanovanje. Administrativnim reformama je ruralizovano više od 3 miliona urbanih stanovnika (Molodikova & Makhrova, 2007).

Na nivou zemlje glavni uzrok urbanog opadanja je visoka stopa smrtnosti i starenje koji mogu da se povežu sa socioekonomskim transformacijama nakon raspada SSSR-a, ali i sa drugom demografskom tranzicijom. U slučaju pojedinačnih gradova i regiona, ekonomski pad igra odlučujuću ulogu i pogoršava demografske promene. Tokom socijalizma, mnogi gradovi su dobili monofunkcionalni ili visoko specijalizovani karakter (istraživački, tajni vojni) i teže su se prilagođavali ekonomskom restrukturiranju.

Dinamika depopulacije je veća u manjim i srednjim gradovima (Batunova, 2017). Migracije iz ruralnih u urbana naselja su i dalje prisutne ali ne mogu da nadoknade gubitke urbane populacije usled prirodnih gubitaka i administrativnog restrukturiranja. Rast populacije beleže samo mali gradovi blizu rastućih centara ili blizu naftnih područja i proizvodnje gasa.

Mali gradovi koji opadaju imaju niži značaj u hijerarhiji naselja ili perifernu lokaciju. Periferni status neki gradovi imaju usled fizičke izolacije vezane za transport dok su gradovi u centralnom delu evropske Rusije okarakterizovani kao unutrašnja periferija jer se razvijaju u „senci“ rastućih centara koji su u njihovoj blizini (Wiśniewski, 2017).

U *Makedoniji* su političke promene i raspad zemlje 1991. godine imali direktne posledice na lokalne ekonomije i gradovi su počeli da opadaju demografski i ekonomski (Siljanoska, et al., 2012). U procesu deindustrijalizacije i privatizacije nacionalnih industrija došlo je do masovnog gubitka industrijskog kapaciteta i zatvaranja industrijskih sektora. Zbog velike nezaposlenosti urbano stanovništvo, naročito mladi i obrazovni, počelo je da migrira unutar zemlje, prvenstveno ka Skoplju, ali i van zemlje. To je narušilo ravnotežu regionalnog razvoja.

Sa sticanjem nezavisnosti, u Makedoniji je smanjen je autoritet lokalne samouprave, povećana finansijka zavisnost od državne i dramatično smanjena teritorijalna i demografska veličine opština (Siljanoska, et al., 2012). Mnogi mali gradovi su izgubili značaj i ulogu u sistemu prostorne organizacije zemlje, doprinoseći dalje urbanom restrukturiranju i jačanju pozicije glavnog grada u urbanoj hijerarhiji. Naročito su pogođene opštine uz istočnu granicu zemlje.

U cilju lakšeg sagledavanja zajedničkih karakteristika urbanog opadanja u različitim post-socijalističkim zemljama, u tabeli 14 je data sistematizacija osnovnih činioaca ovog procesa, sa naglaskom na urbanom opadanju malih gradova.

Tabela 14 Glavne karakteristike urbanog opadanja sa naglaskom na malim gradovima u post-socijalističkim zemljama

Glavne karakteristike urbanog opadanja	Karakteristike urbanog razvoja i opadanja malih gradova	
	Socijalizam	Post-socijalizam
Istočna Nemačka		
<p>Uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • migracije radi posla ka zapadu zemlje • veoma niska stopa fertiliteta • suburbanizacija <p>Posledice urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gubitak populacije celokupnih aglomeracija • veliki broj praznih stanova <p>Od 2000. godine proces reurbanizacije pojedinih većih gradova</p>	<ul style="list-style-type: none"> • loša pozicija u hijerarhiji naselja • mali broj gradova dobijao državnu podršku – politički ili ekonomski značajni (za lociranje poljoprivrede i industrije) • opadanje broja stanovnika 	<p>Intenzitet, rasprostranjenost opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • intenzivno opadanje perifernih, pograničnih i bivših rudarskih gradova (> 25% 1990–2005. g.) • vrlo mali broj gradova populaciono stabilan <p>Uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • deindustrijalizacija (naročito saksonski mali gradovi) • mali broj radnih mesta i emigracija radno sposobnog stanovništva • fokus regionalne politike na veće i prosperitetne centre; centralizacija infrastrukture, opadanje kvaliteta i količina usluga • deadministracija • demilitarizacija
Poljska		
<ul style="list-style-type: none"> • opadanje od 70-tih, intenzivnije od 1989. godine; • izraženo u starim industrijskim regionima i gradovima sa više od 100.000 stanovnika <p>Uzroci urbanog opadanja</p> <ul style="list-style-type: none"> • suburbanizacija; migracija zbog posla; opadajući prirodni priraštaj 	<p>dve razvojne krize:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 50-tih i 60-tih godina - prestankom zanata i trgovine; • 70-tih – gubitak administrativne funkcije <p>značajna emigracija stanovništva iz malih gradova</p>	<ul style="list-style-type: none"> • poboljšana socio-ekonomska situacija • uniformna mreža malih i srednjih gradova – policentričnost • opadaju uglavnom geografski udaljeni mali gradovi
Češka		
<ul style="list-style-type: none"> • najveći gubuci stanovništva 1995–1999. godine • opadanje gradova sa preko 100.000 stanovnika, rast periferije → uzrok – proces komercijalizacije • od 21. veka u velikim gradovima populacija stagnira 	<ul style="list-style-type: none"> • gusta mreža malih gradova • tokom celog 20. veka su predstavljali stabilnu kategoriju sa konstantnim brojem stanovnika 	<p>Rasprostranjenost i uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • najintenzivnije u kasno industrijalizovanim gradovima → od 80-tih i nije rezultat promene sa centralno-planske na tržišnu ekonomiju • u pojedinim uslužnim gradovima (usluge za ruralna područja locirane tokom socijalizma) → povećana mobilnost stanovnika ruralnih područja • u perifernim gradovima → nedostatak investicija i zavisnost od industrije

Slovačka		
<ul style="list-style-type: none"> intenzivni rast gradova 1970 – 1980. godine, u narednoj deceniji kreće stagnacija koja zahvata i male gradove 	<ul style="list-style-type: none"> stagnacija malih gradova od 80-tih godina 	<p>Uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> deindustrijalizacija (mada pojedini mali gradovi imaju progresivan industrijski razvoj) smanjenje intenziteta dnevnih migracija dezintegracija ruralnih naselja koja su bila pripojena gradovima <p>Poboljšanje situacije od 2000. godine</p>
Mađarska		
<p>Uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> negativan prirodni priraštaj od 1981. godine stopa fertiliteta ispod nivoa reprodukcije od 1959. godine opadanje očekivanog životnog veka i porast mortaliteta usled neefikasnog zdravstvenog sistema 	<ul style="list-style-type: none"> gubici stanovništva još od kraja 19. veka i tokom 20. veka ubrzani rast tokom 70-tih i 80-tih godina usled centralno upravljane industrijalizacije 	<ul style="list-style-type: none"> tokom 90-tih smatrani pobednicima a ne gubitnicima tranzicije 2001 – 2011. godine 77% malih gradova je izgubilo stanovnike <p>Uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> pad prirodnog priraštaja prekid formalne urbanizacije → oslabljena moć i uloga malih gradova u regionalnoj distribuciji ekonomska kriza – kolaps industrije u malim gradovima, nedostatak državnih investicija, funkcionalno pražnjenje → emigracija demilitarizacija porast mobilnosti
Rumunija		
<ul style="list-style-type: none"> gubitak urbane populacije od 1990. godine od 2000. godine smanjen broj gradova u opadanju i intenzitet opadanja 	<ul style="list-style-type: none"> racionalna distribucija proizvodnih centara formiranje novih gradova koji nisu mogli učvrste teritorijalnu poziciju ubrzani rast gradova usled migracija selo-grad i zabrane abortusa konverzija ruralnih područja u urbana 	<p>Uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> promene političkog sistema mono-industrijska zavisnost prelazak sa prisilne industrijalizacije i urbanizacije na tržišnu ekonomiju (deindustrijalizacija, globalizacija) <p>Posledice urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> nedostatak atraktivnosti i konkurentnosti na slobodnom ekonomskom tržištu fizička i socijalna infrastruktura pod pritiskom
Estonija		
	<ul style="list-style-type: none"> intenzivniji rast od 70-tih godina usled investicija 	<ul style="list-style-type: none"> kratkoročni <i>baby boom</i> od 90-tih → visoka stopa nataliteta u perifernim oblastima <p>Uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> emigracija mladih u velike gradove radi posla i obrazovanja ekonomske strukturne promene → gubitak poslova u poljoprivredi i industriji EU integracija → emigracije prema Finskoj
Rusija		
<ul style="list-style-type: none"> urbana populacija opada od sredine 90-tih godina <p>Uzroci opadanja</p> <ul style="list-style-type: none"> socioekonomska transformacija nakon raspada SSSR-a druga demografska tranzicija; visoka stopa smrtnosti i starenje gubitak urbanog statusa 	<ul style="list-style-type: none"> rast usled prirodnog priraštaja, imigracije, administrativnih i teritorijalnih promena transformacija ruralnih naselja u gradove monofunkcionalni ili visoko specijalizovani karakter (istraživački, tajni, vojni) 	<p>Uzroci opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> administrativna reforma - gubitak statusa urbanih naselja → otežana privatizacija zemljišta sa postojećim stanovanjem otežana tranzicija specijalizovanih gradova periferna pozicija pojedinih gradova usled fizičke izolacije vezane za transport gradovi u „senci“ rastućih centara koji su u njihovoj blizini – unutrašnja periferija

Makedonija

<ul style="list-style-type: none"> • pad populacije od 1991. godine <p>Uzroci urbanog opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • političke promene i raspad zemlje 1991. god. • deindustrijalizacija i privatizacija nacionalnih industrija • emigracija mladih i obrazovanih ka Skoplju i van zemlje 	<ul style="list-style-type: none"> • visok nivo autonomije, relativno velike opštine 	<ul style="list-style-type: none"> • smanjena veličina, uloga i autoritet opština • povećana finansijka i upravna zavisnost od države • opštinsko zemljište je vraćeno u vlasništvo države <p>Uzroci opadanja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gubitak značaja i uloge u sistemu prostorne organizacije zemlje – naročito su pogođene opštine uz istočnu granicu zemlje • emigracija usled deindustrijalizacije i velike stope nezaposlenosti (> 30%)
---	---	--

Sumiranjem generalnih karakteristika razvoja i opadanja malih gradova, može se zaključiti da urbano opadanje malih gradova nije u svim zemljama podjednako zastupljeno, kao i da postoje izvesne razlike u pogledu dinamike i intenziteta opadanja. Tako se u pojedinim malim gradovima opadanje stanovništva javlja pre tranzicije (Istočna Nemačka, Slovačka), u drugim odmah nakon političkih promena (Rusija, Makedonija), dok u nekim od početka 21. veka (Mađarska, Estonija). U pojedinim zemljama, kao što su Poljska i Češka, urbano opadanje malih gradova nije u velikoj meri zastupljeno i javlja se samo mestimično. Međutim, i pored ovih razlika, mogu se izdvojiti zajednički faktori urbanog opadanja malih gradova u različitim post-socijalističkim zemljama. Pre svega je uočljivo da je razvoj malih gradova u periodu post-socijalizma, pa tako i njihovo opadanje, uslovljen njihovim razvojem tokom socijalizma. Tako se mogu izdvojiti tri osnovne putanje socijalističkog razvoja malih gradova:

- 1) intenzivan rast, naročito od 70-tih godina usled prisilne urbanizacije vođene industrijalizacijom – odložen industrijski razvoj, centralno koordinisan (Rusija, Estonija, Rumunija),
- 2) stabilan razvoj sa konstantnim brojem stanovnika – gusta mreža malih gradova (Češka),
- 3) opadanje populacije od 80-tih godina ili ranije usled loše pozicije u hijerarhiji naselja (Istočna Nemačka, Mađarska, Slovačka).

Post-socijalistička tranzicija je na male gradove koji su veštački rasli tokom socijalizma delovala kao „simptom povlačenja“, odnosno uslovlila je njihov povratak na endogenu putanju bez podrške centralnih resursa, što je dovelo do velike krize u njihovom razvoju. S druge strane, kod malih gradova koji su bili u lošoj poziciji još tokom socijalističkog perioda, post-socijalistička transformacija je dodatno pogoršala njihov položaj i uticala na još veće opadanje.

Kao zajednički uzroci urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova mogu se izdvojiti:

- društveno-politički –
 - promena političkog sistema;
 - povlačenje državnog finansiranja (institucionalne promene);
 - članstvo u Evropskoj uniji;
 - politika prostornog razvoja usmerena ka prosperitetnim centrima, centralizacija infrastrukture;

- porast mobilnosti (lakše dostupne usluge u većim gradovima);
- ekonomski – ekonomsko restrukturiranje, deindustrijalizacija, globalizacija;
- demografski –
 - demografsko pražnjenje ruralnih područje (nedostatak izvora rasta);
 - negativan prirodni priraštaj;
- prostorni – gubitak značaja i uloge u sistemu prostorne organizacije zemlje.

Pored njih javljaju se i posebni faktori prisutni samo u pojedinim zemljama ili pojedinim malim gradovima:

- deadministracija (administrativne reforma, gubitak administrativne funkcije);
- demilitarizacija;
- geografska udaljenost, periferni položaj (pogranični).

Glavne posledice procesa urbanog opadanja uključuju:

- ekonomske –
 - prolongiran period ekonomske stagnacije;
 - porast nezaposlenosti;
 - nedostatak interesa privatnih investitora;
 - slaba pozicija u globalnom ekonomskom sistemu;
- demografske -
 - promena strukture stanovništva;
 - selektivna emigracija;
- prostorno-funkcionalne -
 - degradaciju životne sredine;
 - nedovoljno iskorišćenu industrijsku infrastruktura, pojavu braunfilda (vojnih, industrijskih);
 - pad vrednosti nekretnina;
 - zatvaranje javnih službi.

Kao glavni ograničavajući faktori njihovog daljeg razvoja mogu se izdvojiti:

- struktura vlasništva (većinsko privatno vlasništvo zemljišta) i
- finansijska zavisnost od države.

4.2 PLANIRANJE GRADOVA U POST-SOCIJALISTIČKOM KONTEKSTU

Odlike planiranja u zemljama CIE-e tokom socijalizma bitno su se razlikovale od planerskog kontesкта u Zapadnoj Evropi. Nakon racionalnog modela planiranja koji se javio u isto vreme na čitavoj teritoriji Evrope, drugi planski modeli su se neravnomerno razvijali. Oni su postojali samo u razvijenom kapitalističkom društvu dok je u socijalizmu sve vreme bio primenjivan racionalni model koji je jedini bio adekvatan centralizovanom sistemu upravljanja (Perić, 2013).

Tokom socijalističkog razvoja vladao je pristup planiranju odozgo-na-dole sa visokim stepenom vertikalne integracije. Centralizovano planiranje je bilo pogodno za usmeravanje urbanog rasta, jer je bilo u skladu sa strogom hijerarhijom donošenja svih odluka (Hirt S., 2005). Lokalna uprava je imala ograničenu autonomiju koja se svodila na kanalisanje i sprovođenje odluka sa nacionalnog nivoa. Država je kao skoro potpuni vlasnik nad zemljištem određivala i investirala u njegov razvoj. Urbanističko planiranje je tako predstavljalo mehanizam za fizičku implementaciju državnih ciljeva i pratilo je nacionalne zahteve za industrijom, stanovanjem, zelenilom i uslugama (Hirt & Stanilov, 2009). Glavni instrumenti planiranja su bili generalni plan i detaljni regulacioni planovi, koji su bili veoma striktni (npr. u pogledu konkretne namene objekata, čak i njihovih osnova). To je obeshrabrivalo privatne investitore kojih je bilo veoma malo.

Istraživanja za potrebe planiranja su u potpunosti kontrolisana od strane državne birokratije. Odbacivane su sve informacije i predlozi koje nisu odgovarale ideologiji socijalističkog društva. Umesto ozbiljnih analiza korišćeni su standardi i ekonomska ograničenja. Planeri su bili samo „tehnički izvršioци lavirinta sukobljenih normi“ (Maier, 1998). Planiranje je svedeno samo na tehniku, bez ikakvog učešća građana u procesu.

Većina debata koje su se vodile između planera na Zapadu nisu imale značaj u Centralnoj i Istočnoj Evropi (Hirt, 2005). Nije bilo svrhe raspravljati o ulozi planera kao zastupnika određenih društvenih grupa, jer se smatralo da su svi interesi dobro predstavljeni u okviru javnog interesa. Takođe nije bilo potrebe da planeri deluju kao medijatori u beskonfliktnom socijalističkom društvu. Uloga građana je bila bespotrebna u planskom procesu, jer se on zasnivao na upotrebi odgovarajućih tehničkih metoda (Maier, 1998).

4.2.1 Karakteristike planiranja u post-socijalizmu

Centralizovano planiranje nije bilo pogodno za usmeravanje urbanog rasta u okviru dinamičkih uslova post-socijalizma, kada su u proces odlučivanja počele da se uključuju različite grupe javnih i privatnih aktera (Hirt, 2005). Tragovi opadanja centralizovanog planiranja u CIE-i mogu se naći još 60-tih godina, mada se to ubrzalo sredinom 70-tih. Sveobuhvatni planovi su tada već pretvarani u simbolične dokumente, a njihova implementacija je postajala sve teža. Međutim, tek je potpuni raspad socijalističkog sistema doveo do kvlilitativnih promena u svim aspektima društva (Nedović-Budić, 2001). Tada je radikalno promenjena ideologija usvajanjem neoliberalizma i kapitalističkog slobodnog tržišta, mada sa slabijim zakonima o radu i slabijom socijalnom zaštitom u odnosu na Zapadnu Evropu (Hirt, 2005).

Pad socijalizma je imao velike posledice na planiranje i kontekst u kome ono deluje. Promene koje su najviše uticale na urbani razvoj i planiranje obuhvataju uvođenje prava privatne svojine zemljišta i objekata, restrukturiranje uprave radi prenošenja moći na lokalni nivo, kao i uključenje šireg kruga aktera u proces razvoja zemljišta (Nedović-Budić, 2001). Promenjene zakonske i ekonomske okolnosti oslabile su planiranje (Hirt, 2005). Uvođenje tržišta zemljišta i nekretnina, zatim razvoj privatnog sektora kao investitora uticali su na smanjenje sposobnosti planera da

kontrolišu urbani razvoj. Napuštanje nacionalnog ekonomskog planiranja i novi socio-ekonomski kontekst doveli su do velike krize legitimiteta planiranja (Stanilov, 2007).

Prvi pokušaji uspostavljanja planerske prakse u post-socijalizmu je bilo kroz prilagođavanje zakonskog sistema principima tržišno-zasnovanoj demokratiji početkom 90-tih (Stanilov, 2007). Uvođeni su novi zakonski akti za regulaciju procesa urbanog planiranja i razvoja. Političke promene su između ostalog obuhvatale i decentralizaciju moći (Tosics, 2005). Subnacionalni nivoi vlade (regionalni, lokalni) su postojali i u socijalističkom sistemu ali su bili zavisni od centralne vlade. U većini zemalja je nakon socijalizma uspostavljena nezavisna lokalna samouprava na koju bi se preneo veći deo prava i odgovornosti sa centralnog nivoa u procesu odlučivanja. Mali gradovi su dobili veću slobodu u okviru lokalnog odlučivanja i planiranja, međutim, nedostajali su im nezavisni finansijski resursi (Trócsányi, et al., 2018). U mnogim zemljama je uvećan broj lokalnih samouprava koje su postale manje prema broju stanovnika i kao takve nisu mogle da se razvijaju u moćne političke jedinice (Tosics, 2005). Takođe je u mnogim zemljama ugašen srednji nivo (okružni). Decentralizacija tako nije u potpunosti sprovedena i centralna država je uspela da zadrži veći deo moći. Osim toga, lokalne vlasti nisu imale dovoljno stručnosti niti osoblja da se uključe u planiranje koje nije bilo u njihovoj nadležnosti tokom socijalizma. Velika moć je data privatnim investitorima da realizuju svoje projekte, što je planerima dalo težak zadatak prilagođavanja i uspostavljanja ravnoteže između javnog i privatnog interesa.

Usled nedostatka modela planiranja post-socijalističkog grada, model grada Zapadne Evrope je uzet kao ugledni, pa su prostorno-društveno raslojavanje, suburbanizacija, gentrifikacija, komercijalizacija viđeni kao poželjni. Tako su planeri podsticali decentralizaciju i razvoj na periferiji tokom 90-tih.

Kao neki od glavnih nedostataka planskog procesa post-socijalističkog planiranja navode se (Stanilov, 2007):

- nedovoljno uključivanje javnosti u svim fazama planiranja – iako je participacija građana postala standardni zahtev u mnogim zakonima, ona je obično bila ograničena na javnu prezentaciju gde je publika samo informisana o planovima;
- slaba informaciona osnova – slab proces prikupljanja podataka, upravljanja i analize;
- kruti planovi koji su zahtevali stalne revizije kako bi ispratili dinamične socio-ekonomske promene tokom tranzicije;
- slaba implementacija – delom usled teškog prilagođavanja teorije i prakse stvarnom tržištu, a delom usled komplikovanih planskih procedura počev od dozvole za izgradnju do odobravanja plana.

Sa ulaskom u 21. vek vidljiv je pomak ka sveobuhvatnim strateškim pristupima i poboljšanju imidža gradova kao celine i njihovih karakterističnih područja. Teži se većoj transparentnosti planiranja, boljem uključivanju javnosti u procesu odlučivanja, kao i pojednostavljenju procedure izdavanja planskih dozvola (Andrews, 2005). Strateško planiranje je viđeno kao način fleksibilnijeg planiranja gradova, sa širim izborom pri definisanju vizije budućnosti. Takođe je

stvaralo mogućnost za mobilizaciju sredstava i političke podrške urbanog razvoja. Strateško planiranje je evoluiralo kao paralelni instrument formalnog planiranja (Tsenkova, 2007). Međutim, i pored povećanog interesa za strateškim planiranjem i usvajanja strateških planova za mnoge veće gradove, oni i dalje ostaju neformalni dokumenti sa različitim kvalitetom izrade i implementacije. S druge strane, pojedini gradovi su postigli visok nivo participacije građana kroz strateško planiranje (npr. u baltičkim zemljama) (Hirt & Stanilov, 2009).

U malim post-socijalističkim gradovima lokalni razvoj je i dvadeset godina nakon političko-ekonomskih promena u velikoj meri kontrolisan od strane državnih organa. I pored izmena u lokalnom planiranju i procesu donošenja odluka stvarni uticaj privatnih aktera je ostao prilično nizak. Na mnogim mestima još nije sprovedena decentralizacija upravljanja i ovlašćenja za donošenje odluka u malim gradovima (Kriszan, 2013). Uprkos tome, u pojedinim malim gradovima formirale su se formalne i/ili neformalne koalicije, kako bi odbranile svoje interese i učestvovala u lokalnim procesima.

4.2.2 Planiranje i odgovori na urbano opadanje

4.2.2.1 Opšti pristup planiranju gradova u opadanju

Uspostavljanje novih institucionalnih aranžmana odložilo je rešavanje pitanja kao što je urbano opadanje u post-socijalističkim zemljama. Gradovi u opadanju su tako ignorisani, ponekad smatrani tabu temom što je kontradiktorno sa obimom problema urbanog opadanja u ovim zemljama. Stoga su i odgovori na urbano opadanje bili orijentisani ka rastu, bez osvrta na uzroke i posledice opadanja (Bernt, et al., 2012). Politike su tako pratile tržište i glavna strategija je bila privlačenje direktnih stranih investicija, jer su stvaranje bilo kakvih radnih mesta i ekonomski rast viđeni kao rešenje za sve ekonomske, društvene i envajronmentalne probleme. Shodno tome, vršena je reindustrijalizacija starih industrijskih gradova, stvaranje novih industrijskih grana i razvijanje uslužni sektor, naročito trgovine i poslovanja. Ishodi ovih politika su bili različiti – pojedini gradovi su uspeli da ponovo razviju ekonomsku osnovu (Ostrava, Temišvar), dok su drugi nastavili da opadaju sa velikim stopama nezaposlenosti, rastućim siromaštvom i velikom zavisnošću od nekoliko lokalnih preduzeća (Haase, Rink, et al., 2016). Izuzetak je Istočna Nemačka, usled integracije sa zapadnom i njenim sistemom blagostanja.

Urbano opadanje i neoliberalne politike dovele su do povećanja socijalnih problema prouzrokovanih pre svega post-socijalističkom tranzicijom u većini post-socijalističkih gradova u opadanju. Ignorisanje socijalnih problema je uticalo na njihovo pogoršanje a istovremeno su smanjeni ljudski i finansijski resursi da se oni reše (Haase, Rink, et al., 2016).

Kako je urbano opadanje u gradovima CIE-e krenulo kasnije u odnosu na Zapadnu Evropu, glavna preporuka u okviru projekta *Shrink Smart* se odnosi na njihovu mogućnost učenja od iskustva kapitalističkih gradova koji su izloženi opadanju u dužem vremenskom periodu i imaju već uspostavljene institucionalne kapacitete i saznanja o strategijama i alatima za suočavanje sa uzrocima i posledicama opadanja (Bernt, et al., 2012). U tom pogledu je neophodno povezivanje

gradova u opadanju i stvaranje organizacija za učenje i razmenu iskustava kako bi se uspešne strategije prilagodile lokalnom institucionalnom, ekonomskom i kulturnom kontekstu. Na osnovu pojedinačnih slučajeva gradova u opadanju u okviru istog projekta daju se preporuke na različitim institucionalnim nivoima:

- na regionalnom nivou – da se poravnaju politike planiranja i urbane regeneracije, da se uspostave agencije fokusirane na regeneraciju i mehanizmi urbanog planiranja na lokalnom i regionalnom nivou koji mogu da obezbede strateški okvir razvoja, da se uključe razvojna scenarija budućnosti u planske odluke, kao i da se uključe svi akteri u proces odlučivanja: lokalna administracija, zdravstvene organizacije, komunalne usluge, lokalna zajednice i nevladine organizacije.
- na nacionalnom nivou – da se koordinišu politike za gradove u opadanju u svim sektorima vlade (primer je nemačka agencija „Urbano restrukturiranje Istok“ (*Bundestransferstelle Stadtumbau-Ost*) koja upravlja urbanim restrukturiranjem u gradovima u opadanju) i da se ojača javna debata o gradovima u opadanju;
- na evropskom nivou – da se podstakne održivi razvoj svih gradova uz posebnu pažnju na malim i srednjim gradovima, kao i da se formiraju specifični finansijski mehanizmi za podršku razvoja gradova u opadanju.

Prostorno planiranje igra veliku ulogu u strategijama za rešavanje urbanog opadanja. Smatra se da gradovi u opadanju mogu da se najefikasnije razvijaju samo ako se implementiraju planovi koji uključuju predviđanja budućeg razvoja. Takvo proaktivno planiranje bi trebalo da uključi (Rieniets, 2009):

- dugoročno urbano planiranje koje omogućuje adaptaciju urbanog tkiva za buduće potrebe gradova u opadanju;
- dugoročno planiranje vlasničke strukture jer su vlasništva nad zemljištem i objektima najveća prepreka za reorganizaciju;
- dugoročno finansijsko planiranje za podršku urbanom restrukturiranju.

Ovakvi planovi koji uzimaju u obzir očekivane posledice procesa urbanog opadanja su retki u post-socijalističkim gradovima gde se urbano planiranje i dalje zasniva na paradigmi rasta. Jedan od malobrojnih primera je koncept razvoja Lajpciga (Lütke Daldrup, 2003).

Generalno, strategije pametnog opadanja preporučuju se i za gradove u opadanju u zemljama CIE-e (Cadavid, et al., 2017). Međutim, postavlja se pitanje da li one mogu da se primene na male gradove u opadanju. Mali gradovi imaju manje kapaciteta da se suoče sa posledicama urbanog opadanja u poređenju sa velikim. Koncepti pametnog opadanja i korišćenja prednosti urbanog opadanja zasnivaju se na istraživanju velikih, gusto naseljenih gradova sa velikim brojem urbanih funkcija. Mali gradovi imaju manje zastupljenih funkcija i efekti demografskog opadanja se vrlo brzo odraze na njih (Trócsányi, et al., 2018).

4.2.2.2 Planski tretman malih gradova – nacionalni kontekst

Imajući u vidu da ne postoji formiran opšti pristup planiranju post-socijalističkih malih gradova gradova u opadanju, njihov planski tretman se razmatra u sklopu različitih nacionalnih konteksta pojedinih zemalja CIE.

Regionalni i opštinski razvojni planovi u *Nemačkoj* imaju zakonsku obavezu ispunjenja tri osnovna principa: stvaranje podjednakih uslova života, podticanje i obezbeđenje održivog razvoja, održavanje konkurentne ekonomske strukture (Domhardt & Troeger-Weiß, 2009). U skladu sa tim značajan instrument prostornog planiranja je koncept Centralnih mesta ili decentralizovane koncentracije, koji predstavlja osnovu prostorne organizacije usluga od opšteg interesa. Na osnovu kategorizacije centralnih mesta u nacionalnim i regionalnim planovima⁴⁶ određuje se minimalna zastupljenost javnih službi i usluga u svakom regionu i subregionu.

U cilju prilagođavanja planiranja gradovima u opadanju, na nacionalnom nivou su usvojeni planski koncepti koji daju smernice za svaki nivo planiranja. Za male gradove u opadanju je naročito važan koncept „Održavanje neophodnih usluga“, koji zastupa principe podjednakih uslova života. Koncept se sastoji od određivanja područja u kojima će stanovništvo verovatno opasti, porasti ili ostati stabilno u budućnosti. Na osnovu toga se mogu odrediti centralna mesta koja mogu biti u krizi u budućnosti ili kojima je neophodna podrška kako bi se obezbedili podjednaki životni uslovi. Koncept nije zakonski obavezan i opštine same mogu interpretirati njegove smernice. Međutim, državna finansijska podrška je povezana sa ispunjenjem kriterijuma definisanih u konceptima. Uspešna implementacija prostornih strategija u malim gradovima u opadanju zavisi od međuopštinske saradnje koja se definiše na regionalnom nivou (Domhardt & Troeger-Weiß, 2009).

Nakon političke transformacije mali gradovi u Istočnoj Nemačkoj su morali da se preorijentišu kako bi obnovili svoju ekonomsku osnovu. Pojedini gradovi su ponovo industrijalizovani. Mali gradovi sa živopisnim prirodnim okruženjem ili drugim povoljnim uslovima često su težili da postanu turistička destinacija, lečilište ili sportski centar, odnosno specijalizovani gradovi za usluge. Neki gradovi su takođe uspeali da prošire svoju funkciju uslužnog centra za okolna područja i to su uglavnom gradovi sa preko 10.000 stanovnika (Burdack, 2013a).

U *Mađarskoj* se u planskim dokumentima uglavnom ne prepoznaje kriza malih gradova, a planske akcije su u većini slučajeva nerealne i neadekvatne (Trócsányi, et al., 2018). Teži se na jačanju funkcija malih gradova i fokus je na reorganizaciji klasičnih centralnih funkcija, pa je veliki deo sredstava EU je iskorišćen za obnovu javnih institucija kako bi se obezbedio bolji kvalitet usluga.

⁴⁶ Primer kako na regionalnom nivou može da se usvoji okvir za implementaciju razvojnih projekata u gradovima u opadanju dala je savezna država Saksonija (Schlappa & Neill, 2013). S obzirom na to da je većina opština nastavila planiranje širenja stanovanja, javnih ustanova i sl. uprkos depopulaciji, uvedena je „demografska kontrolna lista“ čijom primenom sve politike i investicije uzimaju u obzir demografske promene. Ova kontrolna lista, koja uključuje pitanja vezana za uticaj demografskih faktora na predlog, mora da se ispuni za sve predloge koji zahtevaju političke odluke, kao komplementarni alat za procenu koji dozvoljava da se predlozi zadrže ili odbiju u okviru postojećih planskih instrumenata.

Međutim, investicije u javne službe teško mogu da reše osnovne probleme malih gradova - negativne posledice opadanja radnih mesta i nedostatak ljudskog kapitala. Postavljanjem težišta ekonomije malih gradova na javne službe povećava se njena zavisnost od centralne vlade (Pirisi, et al., 2015). Pored toga, malim gradovima su velike investicije i dalje najvažniji cilj razvoja. Međutim, oni imaju veoma ograničenu finansijsku nezavisnost, tako da razvojne mogućnosti zavise od resursa. Projekti velikih razmera mogući su samo uz političku i finansijsku podršku centralne vlade. To oslabljuje šanse za individualnom inovacijom jer vodi do uniformne politike i prakse (Pirisi, et al., 2015).

U *Poljskoj* postoji snažna podrška jezgru regiona kako bi se stvorio efekat preliivanja koji vodi do podsticaja razvoja u celom regionu. Međutim, od ovakve neo-liberalne politike profitiraju samo najbliža područja. Ambicije da se promeni sveukupna regionalna politika ka distributivnijoj politici koja prepoznaje ulogu malih gradova kao urbanih stubova bili su slabi do sada i nedostaje implementacija u regionalnim i nacionalnim politikama (Ehrlich, et al., 2012). Na lokalnom nivou se javljaju pokušaji razvoja alternativnih putanja obično kroz kulturne, sportske i obrazovne inicijative, ali im nedostaje podrška regionalnih politika. Mnogi poljski mali gradovi vide svoje razvojne mogućnosti u turizmu, iako je ekonomski značaj turizma često precenjen, a turistička orijentacija uglavnom proizilazi iz nedostatka alternativa ili ideja lokalnih donosilaca odluka (Burdack & Kriszan, 2013).

Slovenija s druge strane ima formulisane politike za uravnoteženi i policentrični prostorni razvoj. Koncept policentričnog urbanog sistema je predstavljen još 60-tih godina. Glavna ideja je bila razvoj centara sa podjednakim uslovima za život, rad i rekreaciju kroz raspodelu ekonomskih aktivnosti i javnih službi. Nivo centraliteta je određivan prema funkciji gradova (odnosno prema broju radnih mesta u proizvodnji) (Drozg, 2012). U Strategiji prostornog razvoja Slovenije (2004) definisana je policentrična mreža urbanog sistema, međutim, ove politike se ne sprovode dovoljno u praksi, što je dovelo do nejednakog prostornog razvoja (Ehrlich, et al., 2012). Ekonomski, demografski, finansijski i administrativni razvoj je skoncentrisan u glavnom gradu i njegovom regionu. Na nacionalnom nivou nedostaje referentni okvir urbanih politika i preporuka za buduću nacionalnu urbanu politiku se odnosi na pravljenje razlike između gradova različite veličine i prilagođavanje policentrične vizije uz odgovarajuće procese regionalizacije i decentralizacije (TOWN, 2014).

U *Estoniji* formalno svi mali gradovi imaju zakonsku obavezu da izrade plan razvoja grada ili zajednice u naredne tri godine, mada većina gradova ima plan razvoja za duži period (npr. 20 godina) (Leetmaa, et al., 2013). Prvi strateški razvojni planovi lokalne samouprave u Estoniji razvijeni su u drugoj polovini devedesetih i kasnije su dopunjeni i prilagođeni. Međutim, finansijska sredstva i mogućnosti estonskih samouprava da sprovedu sopstveno planiranje su veoma ograničene. Veći projekti regionalnog razvoja obično zavise od političkih odluka, izvora finansiranja i prihvatljivosti, a ne nužno od regionalnih prioriteta. Uvođenjem sredstava za regionalni razvoj iz strukturnih fondova EU u nakon 2000. godine, lokalni razvojni planovi su postali dokumenti koji su eksplicitno usmereni na prioritete finansiranja EU. Lokalne

specifičnosti se slabo uzimaju u obzir i razvojni planovi zasnovani na ličnim vizijama regionalnih donosilaca odluka, sa slabom transparentnošću i integracijom u regionalni razvojni kontekst. Opadanje populacije i ekonomskih aktivnosti, kao i problemi povezani s tim razvojem nisu sistematski analizirani (Leetmaa, et al., 2013).

Nakon 20 godina od tranzicije pojedini mali gradovi u Estoniji su razvili specifične specijalizacije lokalne ekonomije. U poređenju sa velikim gradovima, mali gradovi su predstavljeni kao sigurna mesta, koja nude „zelenu životnu sredinu“ u kojoj je pogodno da žive za porodice sa decom. Teži se na koncentraciji ključnih funkcija u gradovima kako bi bila zagarantovana vitalnost celog okruga⁴⁷. Regionalni socijalni kapital se kombinuje sa ključnim lokalnim projektima na veoma različite načine (Leetmaa, et al., 2013).

4.3 KARAKTERISTIKE URBANOG OPADANJA MALIH POST-SOCIJALISTIČKIH GRADOVA

S obzirom na to da ne postoji posebno definisan model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova, pored analize njihovog pojedinačnog razvoja, veoma je važno da se na osnovu tih pojedinačnih slučajeva uoče i definišu zajedničke karakteristike njihovog razvoja. Pri tom je od posebnog značaja da se istraže planske inicijative koje su primenjene za rešavanje problema urbanog opadanja, naročito ako se ima u vidu da ne postoji puno istraživanja o urbanom opadanju malih gradova. U velikom broju slučajeva urbano opadanje nije još uvek tretirano u planskim dokumentima. Uprkos tome, s druge strane, pojedini gradovi su uspeali da se oporave i stabilizuju populaciju. Takvi gradovi su koristili strateške pristupe i njihove razvojne strategije su zasnovane na lokalnim resursima i izgradnji socijalnog kapitala.

Kako postoje različite klasifikacije malih gradova, za izbor primera nije korišćen unapred određen kriterijum već su mali gradovi birani prema kriterijumima od strane istraživača u konkretnom slučaju.

4.3.1 Analiza primera malih post-socijalističkih gradova u opadanju

4.3.1.1 Monoindustrijski gradovi u Rumuniji

Nucet, *Vaşcău* i *Ştei* su bivši monoindustrijski gradovi u Rumuniji koji su nastali 50-tih godina pod uticajem prisilne industrijalizacije i trenutno predstavljaju tri najmanja grada u Rumuniji koji se suočavaju sa snažnim demografskim, socijalnim i ekonomskim opadanjem (Prašca, et al., 2013). Nucet i Vaşcău su 2011. godine imali oko 3.000 stanovnika, a Ştei oko 6.000. Ovi gradovi su rasli tokom 50-tih i 60-tih godina prošlog veka. U Nucet-u i Vaşcău-u demografsko opadanje se javlja još od 70-tih, ali je intenzivnije u post-socijalističkom periodu, dok je u Ştei-u demografski pad prisutan od 2000. godine usled globalizacije i konkurentnosti na prehrambenom tržištu.

⁴⁷ Na primer, naglašava se da u okružnom centru mora postojati srednja škola na visokom nivou kako bi se spriječili mladi ljudi da napuste okrug. Štaviše, u većim okružnim centrima, mnoge državne institucije fokusiraju se na centralizaciju određenih javnih usluga.

U pogledu urbane strukture u Nucet-u i Vașcău-u nedostaju administrativne institucije, srednje škole i više obrazovne ustanove, specijalizovane zdravstvene ustanove, kompanije i poslovanje, gradski saobraćaj i bolja povezanost sa okolnim naseljima. Ștei ima socijalističku urbanu strukturu dok Nucet i Vașcău imaju ruralni karakter sa individualnim kućama sa baštama, linearnim ulicama, bez javnih prostora kao što su javni trgovi, promenade ili parkovi (slika 19 i 20).



Slika 19 Ruralni karakter Nucet-a (Izvor: levo <http://www.primarianucet.ro/>, desno https://ro.wikipedia.org/wiki/Nucet,_Sibiu, 4. 9. 2019.)



Slika 20 Vașcău (Izvor: <https://en.wikipedia.org/wiki/Va%C8%99c%C4%83u>, 4. 9. 2019.)

Uzroci urbanog opadanja. Na makro nivou uzroci urbanog opadanja vode poreklo od socijalističke urbanizacije, da bi zatim od 90-tih glavni uzrok bila ekonomska transformacija na kapitalističku tržišnu ekonomiju, zajedno sa deindustrijalizacijom. Tokom 70-tih godina prošlog veka više od 60% stanovnika je bilo zaposleno u industriji, da bi nakon 90-tih taj udeo opao u korist tercijarnog sektora (u gradu Nucet je 2010. godine 30% stanovnika bilo zapošljeno u industriji a 64% u uslužnom sektoru). Međutim, tercijarni sektor ne nudi dovoljno radnih mesta i aktivno stanovništvo se seli u veće gradove. Samo je u Ștei-u zadržan industrijski karakter pa je urbano opadanje i manje izraženo.

Posledice urbanog opadanja. Usled demografskog pada i ekonomskih promena ovi gradovi gube na značaju i menja se njihova regionalna i lokalna uloga. Tako je uticaj Nucet-a i Vașcău-a prisutan samo kod okolnih sela. Njihov značaj umanjuju i regionalne politike koje su usmerene na veće gradove.

Odgovori na urbano opadanje. Gradovi još uvek nemaju usvojenu razvojnu strategiju. Kao jedna mogućnost razvoja se navodi ciljanje rasta korišćenjem administrativnih i socijalnih politika. Gradovi Štei, Nucet i Vașcău bi trebalo da dobiju status sekundarnih stubova pored dominantnog BeiuȘ-a, za šta su potrebne politike decentralizacije, policentrično urbano planiranje i mešanje urbanih funkcija. Kako su ova tri grada na maloj udaljenosti, mogli bi da se dopunjuju komplementarnim urbanim funkcijama, za šta je neophodna dobra povezanost javnim saobraćajem. Druga alternativa je prelazak u niži nivo ruralnih naselja i korišćenje prednosti politika ruralnog razvoja i evropskih fondova, što je naročito pogodno za Nucet i Vașcău, usled njihovog pretežno ruralnog karaktera.

4.3.1.2 Mali gradovi u Rusiji – neprihvatanje urbanog opadanja

Grad *Alagir* se nalazi na 54km od regionalnog centra Vladikavkaz i 2015. godine je imao 20.270 stanovnika (Batunova, 2017). Grad ima relativno kompleksnu funkcionalnu strukturu – administrativnu, zdravstvenu, kulturnu, transportnu, komercijalnu, rekreacionu itd. U ekonomskoj strukturi glavni udeo čini industrija. Prostorna struktura grada je relativno kompaktna, ograničena rekama i planinom. Međutim, reka se ne koristi za rekreaciju i ne postoji veza između reke i stambenih područja. Tokom 70-tih godina je izgrađena zaobilaznica što je još više odseklo grad od reke. U strukturi grada preovlađuje jednoporođično stanovanje.

Uzroci urbanog opadanja. Stanovništvo je raslo sve do 1998. godine. Nakon pada SSSR-a porast stanovnika je nastavljen usled imigracije zbog raseljavanja stanovništva iz konfliktnih područja. Međutim, nakon toga je broj stanovnika krenuo da opada (4,1% 1989–2015), usled opadanja prirodnog priraštaja i emigracije. Pozitivan prirodni priraštaj je održan od 2007. ali je migracioni balans negativan i populacija opada i dalje.

Posledice urbanog opadanja. U gradu ne postoji značajna fizička degradacija osim loše urbane sredine (npr. nedostatak popločanja, loše održavanje). U pogledu javnih službi posledice su vidljive samo kod obrazovnih ustanova⁴⁸. Kulturni objekti su u porastu od pada SSSR-a. Usled nedovoljnih investicija, do 2011. godine broj preduzeća je opao za 23% i 37% radnih mesta je izgubljeno.

Opadanje populacije je uticalo na veliku kvadraturu po stanovniku (35,6m² 2011. godine). Veći deo stanovanja je izgrađen do 1995. godine, a nakon toga samo 3%. Komunalna infrastruktura ne zadovoljava potrebe grada. Vodovod je izgrađen uglavnom još 70-tih godina i nije nikad rekonstruisan. Kanalizacija nije u potpunosti izgrađena.

Odgovori na urbano opadanje. Na nivou opštine postoji Strategija socio-ekonomskog razvoja u kojoj je veoma mali deo posvećen demografskim pitanjima. Čak je veoma optimistična po pitanju demografskih prognoza. Ne postoje mere orijentisane ka upravljanju demografskom situacijom.

⁴⁸ Broj obdaništa je opao sa 9 u 1994. na 6 u 2011. god. Broj škola je ostao isti, uprkos opadanju broja polaznika – čak je poboljšana situacija jer je smanjen kapacitet i škole su prestale da rade u dve smene.

U Šemi teritorijalnog planiranja opštine Alagirsky do 2027. veliki deo je posvećen demografskoj analizi, na osnovu koje su određene buduće potrebe socijalne infrastrukture. Izgradnja stanovanja na neizgrađenom zemljištu se ograničava i predlaže se preuređenje trenutnih namena zemljišta kako bi se u budućnosti zemljište koristilo bolje i intenzivnije.

Na nivou grada aktuelan je Generalni plan Alagira do 2033. u kome je značajan deo posvećen demografskim pitanjima. Plan predviđa povećanje stambenog prostora po stanovniku na 38 m² do 2020. godine na 43 m² do 2033. uz povećanje izgrađenog područja za 16%. Ograničeni zemljišni resursi otežavaju urbano raplinjavanje.

Grad **Zverevo** je dobilo status urbanog naselja 1989. godine i zajedno sa još jednim selom čini urbani okrug (Batunova, 2017). Zverevo je deo mreže rudarskih gradova Donjeckog basena. Tokom socijalizma je predstavljao deo važnih energetske resursa za nacionalnu ekonomiju. Populacija grada je ubrzano rasla tokom socijalizma zahvaljujući imigraciji stanovništva iz ruralnih oblasti.

Teritorija grada je prilično kompaktna, ali sa dosta neizgrađenog zemljišta. Veći deo neizgrađenih parcela je bio predviđen za višespratno stanovanje koje nije izgrađeno usled promene socio-ekonomskih uslova i infrastrukturnih ograničenja. S druge strane, novo stanovanje je građeno van građevinskog područja, na poljoprivrednom zemljištu, bez ikakve komunalne infrastrukture. Severni deo grada je bilo rudarsko naselje sa petospratnim stambenim zgradama dok je južni deo bio tipično selo sa jednoporodičnim kućama. I pored planskih nastojanja da se ujedine ova dva dela grada, jasna je razlika u urbanoj strukturi i kvalitetu urbane sredine. Centar grada nije jasno definisan.

Uzroci urbanog opadanja. Rast populacije je nastavljen do 1996. godine, usled imigracije iz severnih i istočnih područja. Međutim, u periodu 1998–2015. godine, grad je izgubio 36,4% stanovništva i 2015. godine broj stanovnika je iznosio 20.121. Starosna struktura ide u korist starijih – razlika između broja mladih i starih stanovnika 2011. godine je iznosila 10%. Prirodni priraštaj je negativan usled veoma niskog nataliteta i veoma visokog mortaliteta. Nakon raspada SSSR-a eksploatacija uglja je značajno opala, mada je ostala glavni sektor ekonomije i grad je 2009. godine dobio status monoindustrijskog grada.

Posledice urbanog opadanja. Napušteni objekti različitih funkcija su vidljivi u gradu, kao što su obdanište, poslovne zgrade i industrijski objekti. O napuštenim stambenim objektima nema informacija, mada postoji potražnja za novim stanovanjem usled loših uslova postojećih objekata. Mreža javnih službi je znatno smanjena⁴⁹. Nove stambene izgradnje skoro da nema iako je stambeno tržište nezadovoljavajuće.

Komunalna infrastruktura je u veoma lošem stanju. Kapacitet komunalne infrastrukture ne zadovoljava minimalni nivo opsluženja postojećih objekata. Takođe ne postoji postrojenje za

⁴⁹ Broj obdaništa je opao sa 15 na 6, mada su kasnije prošireni kapaciteti usled porasta nataliteta. Broj škola je smanjen sa 9 na 4.

prečišćavanje otpadnih voda. Izgradnja stanovanja je zaustavljena 1991. godine usled nedovoljno kapaciteta infrastrukture.

Odgovori na urbano opadanje. U lokalnim strateškim dokumentima monofunkcionalna ekonomija grada je navedena kao glavna slabost opštine. Grad poseduje Strategiju socio-ekonomskog razvoja urbanog okruga Zverevo do 2020, što nije uobičajeno za male gradove. Međutim, u dokumentu se ne navodi depopulacija kao problem. Čak se naglašava trenutno poboljšanje demografske situacije usled porasta nataliteta.

Generalni plan urbanog okruga Zverevo do 2030. predviđa porast populacije na 30.000 i prema tome širenje grada i razvoj grinfield lokacija. Trenutni trendovi već pokazuju da je nemoguće dostići date indikatore. Izgradnja stanovanja na grinfieldima nije realizovana usled nedostatka infrastrukture i niskih prihoda stanovnika.

Proces urbanog opadanja je percipiran kao temporarni i uslovljen ekonomskim problemima, dok se demografske promene ne uzimaju u obzir. Kako grad leži u području sa demografskim padom, čak i u slučaju ekonomskog rasta, teško bi privukao migrante.

4.3.1.3 Valga, Estonija – planiranje u kontekstu urbanog opadanja

Valga se nalazi na granici Estonije sa Latvijom i formira sa Gradom Valka u Latviji blizanački grad⁵⁰ (Jiří Tintěra & Tohvri, 2018). Valga ima 12.452 stanovnika, dok Valka ima 4.718 stanovnika. Nakon Drugog svetskog rata Valga je bila važan industrijski i vojni centar i populacija je rasla do 1979. godina (oko 18.500 stanovnika). Nakon toga je polako krenula da opada, da bi se to ubrzalo nakon raspada Sovjetskog saveza i u 2011. godini broj stanovnika je iznosio 12.655.

Uzroci urbanog opadanja. Sa sticanjem nezavisnosti zemlje 1991. godine, povučena je sovjetska vojska iz grada a industrija propala. Od pet velikih fabrika u Valgi, samo dve su uspele da se prilagode novim tržišnim uslovima. Ekonomski pad je doveo emigracije, uglavnom u Talin ili van zemlje. Stopa nataliteta je tokom 90-tih bila niska kao i u celoj zemlji, što je dovelo do pada prirodnog priraštaja.

Posledice urbanog opadanja. Kao posledica opadanja javio se višak objekata – stambenih, industrijskih i administrativnih. Samo 72% građevinskog područja (bez ulica, parkova, šuma i sl.) se stvarno koristi, a od toga je 81% je u privatnom vlasništvu. Stanovi se napuštaju, naročito tradicionalne drvene zgrade koje su građene krajem 19. i početkom 20. veka, bez kanalizacije i vodovoda. Istorijski centar grada koji je pod državnom zaštitom najviše je izložen depopulaciji i napuštenim objektima (koristi se 64%).

Kao posledica neiskorišćenog stambenog fonda javlja se pad cena nekretnina. Investiranje u rekonstrukciju objekata nije isplativo a novi stanovi se ne grade. Samo jedna stambena zgrada je izgrađena od 1991. godine sa niskim kvalitetom stanova. Vlasnici stanova sa niskim primanjima su prinuđeni da žive u njima iako je ostatak zgrade prazan.

⁵⁰ Oba ova grada potiču od grada Walk, koji je podeljen 1917. godine.

Napušteni objekti imaju negativni uticaj na okolinu. U gradu nema dovoljno sadržaja – poslovanja, kafića, uslužnih radnji. Grad gubi na atraktivnosti prostora – građani gube veru u budućnost grada, manje su raspoložni da doprinose očuvanju i zaštiti životne sredine.

Odgovori na urbano opadanje. Lokalne vlasti su formulisale politiku urbane regeneracije kako bi se grad prilagodio potrebama trenutnog broja stanovnika. Ona uključuje razvoj novog sveobuhvatnog plana, rušenje građevinskog fonda, investicije u obnovu spomenika i centralnog područja grada (slika 21).



Slika 21 Rekonstruisan centralni trg u Valgi (Izvor: <https://www.ev100.ee/en/opening-valgas-new-central-square>, 4. 9. 2019.)

Novi Sveobuhvatni plan je započet 2016. sa ciljem formiranja kompaktnije teritorije grada, revitalizacije centra, preoblikovanja javnog prostora, adaptacijom saobraćaja sa bezbednijim pešačkim i biciklističkim površinama. Jedan od prvih zadataka pri izradi plana je bila izrada inventara korišćenja zemljišta. Takođe je izvršena analiza različitih scenarija budućeg razvoja.

Vrši se adaptacija građevinskog fonda stvarnim potrebama. Usled privatizacije stanova, većina se nalazi u privatnom vlasništvu što ograničava mogućnost vlade za reagovanje. U slučaju potpuno napuštenih objekata vrši se procena njihovog boniteta i ukoliko su nepogodni za život povlači se pravo korišćenja i oni se ruše. Vlasnici ovakvih nekretnina mogu da ih poklone gradu ili učestvuju u troškovim rušenja. Ukoliko se objekti i dalje delimično koriste, stanarima se nudi socijalno stanovanje ili zamena stana za drugi slične vrednosti u održivoj zgradi.

Usled privatnog vlasništva kuća, javni sektor ne može direktno investirati u njihovu renovaciju. Iz tih razloga je fokus na javnim površinama u centralnom području i kreiranju novog trga na braunfeld površini, kao i povezivanje Valge sa susednom Valkom pešačkom ulicom. Revitalizacija centra grada je finansirana programom EU. Poboľšanjem atraktivnosti centra, očekuje se porast vrednosti nekretnina. Glavno ograničenje za revitalizaciju centralnog područja predstavlja trenutni sistem zaštite graditeljskog, jer nameće regulaciju renoviranja zgrada, restauracije i izgradnje, a ne dozvoljava rušenje. Ovakva pravila zaštite odgovaraju gradovima koji rastu, međutim u slučaju opadanja grada bi trebalo da se prilagodi i sistem zaštite. Očuvanje celokupnog istorijskog centra u Valgi navodi se kao previše amicionozno. Stoga se preporučuje uvođenje

novih pravila zaštite gradova u opadanju, koja bi dopustila i selektivno rušenje objekata, dozvolila promene materijala i elemenata kako bi se zgrade i dalje koristile itd.

Pored ovog, javljaju se i druge prepreke među kojima su: nedostatak ljudskih resursa u administraciji, ograničenja mogućnosti privatnog investiranja u revitalizaciju, zakonodavno ograničenje lokalne vlade, kao i nedovoljno prepoznavanje problema urbanog opadanja u Estoniji.

4.3.1.4 Colditz, Istočna Nemačka – razvoj turizma, revitalizacija gradskog centra

Colditz je mali grad u istočnom delu Nemačke, sa 4.870 stanovnika 2009. godine i površinom od 33,6km² (Cudny, 2012). Nakon Drugog svetskog rata nacionalizacija i uspostavljanje državnih preduzeća uticali su na zatvaranje pojedinih fabrika, da bi se otvorila fabrika porcelana i grad nastavio da se razvija kao industrijski centar. Kasnije je uspostavljeno nekoliko velikih državnih preduzeća i razvijena socijalna i tehnička infrastruktura – stručna škola, bazen, most na reci, višespratno stanovanje, toplana. Razvoj populacije je bio promenljiv usled raseljenja stanovništva i zbog bekstva u Zapadnu Nemačku pre izgradnje zida, ali generalno, nakon 1960. godine je u porastu, da bi od sredine 80-tih godina počeo da opada. Na početku tranzicije Colditz je bio primer malog industrijskog grada, specijalizovanog u proizvodnji keramike. Nakon 1990. godine populacija Colditz-a kreće da opada, sa 6.635 stanovnika 1990. godina na 4.870 stanovnika 2009. (26,6%).

Uzroci urbanog opadanja. Uzroci urbanog opadanja su demografski: negativni prirodni priraštaj i negativni migracioni balans. Na negativni priraštaj utiču promena porodičnog modela (manji broj dece, kasniji brakovi, samački život) odnosno karakteristike druge demografske tranzicije, kao i ekonomska kriza. Opadanje industrije je uslovalo zatvaranje velikih kompanija što je dovelo do nezaposlenosti. Nemogućnost zaposlenja i niži prihodi predstavljaju problem za podizanje dece, mada nemačka vlada nudi značajnu finansijsku podršku porodicama s decom.

Negativni migracioni balans je bio najniži početkom 21. veka. Faktori koji utiču na emigraciju su: nezaposlenost, razvojni potencijali za mlade, nedostatak sadržaja za slobodno vreme (nema pozorišta, bioskopa, ima samo nekoliko restorana i kafića), zatvorena je srednja i stručna škola. Osim toga, Colditz se nalazi blizu dva veća grada Drezdena i Lajpciga, koji imaju znatno veću ponudu posla, a životni troškovi nisu mnogo veći. Takođe je prisutna emigracija u gradove zapadne Nemačke. S druge strane, grad i dalje privlači stanovnike manjih naselja u okolini.

Posledice urbanog opadanja. Stanovništvo grada je ubrzano počelo da stari. Emigriraju uglavnom mladi radi školovanja ili posla, dok se stariji stanovnici nisu selili i ostali u gradu zbog relativno dobrih uslova života za njih (male udaljenosti osnovnih usluga, dobra zdravstvena nega i rehabilitacija), kao i zbog sentimentalnih razloga. Tokom 90-tih i nakon 2000. godine brojni stanovi i kuće su izgrađeni specijalno za stare, koji su privukli starije imigrante u grad. Gustina naseljenosti je značajno opala u gradu – sa 180 st/km² 1998. godine, na 145 st/km² 2009. godine.

Nezaposlenost je veliki problem grada. Država daje značajnu finansijsku pomoć nezaposlenima, naročito onima sa decom. Ovaj podsticaj ima i negativnu stranu – mnogi nezaposleni se naviknu da žive od socijalne pomoći pa nisu motivisani da traže posao. Nemogućnost zaposlenja ima socijalne posledice, naročito kod mladih. Frustracija je čak dovela do ekstremnih političkih pokreta kao što je neo-nacizam.

Ekonomске promene su uticale na funkcionalne i prostorne promene. Zatvaranjem fabrika došlo je do pojave braunfilda. Propadanje industrije je smanjilo potrebe za transportnim uslugama pa je zatvorena železnička mreža i železnička stanica. Opadanje populacije i manji broj dece doveli su do opadanja obrazovne funkcije i postepeno je zatvorena jedina srednja škola u gradu.

Odgovori na urbano opadanje. Usled deindustrijalizacije, fokus je prebačen na razvoj usluga, naročito turizma. Glavna atrakcija grada je srednjovekovni dvorac koji je tokom II sv. rata služio kao zatvor za *Oflag* (slika 22). Još jedna turistička atrakcija je renesansni gradski trg, kao i reka Mulde koja se koristi za vodene sportove. Okolina grada je bogata raznovrsnom prirodom. Lokalne vlasi su formirale specijalno odeljenje za podršku turizmu. Dobijeni finansijski resursi korišćeni su za obnovu dvorca i revitalizaciju trga. Uvedeni su novi turistički sadržaji – hostel za mlade, nova sportska hala sa bazenom. Turistički značaj se promovise na internetu. Oko 40 nevladinih organizacija i udruženja je formirano za rešavanje pitanja sporta, kulture i turizma.

Kao preduslov za razvoj turizma, grad je 1991. godine uključen u nacionalni i regionalni revitalizacioni program *Bund-Länder-Sanierungsprogramm*. Revitalizacija gradskog centra je pokrenuta 1994. godine i uključila je modernizaciju objekata u centru, modernizaciju i konstrukciju novih ulica i popločanja, ispunjavanje praznina između objekata. Finansijska sredstva za revitalizaciju došla su iz centralnih i regionalnih fondova, kao i iz opštinskog budžeta. Revitalizacioni proces je usporen usled poplave 2002. godine, a dodatni problem su neke privatne zgrade čije vlasnike ne zanima revitalizacija ili ne mogu da je priušte. Kao posledica toga pojedine revitalizovane zgrade stoje odmah pored degradiranih.



Slika 22 Dvorac u Colditz-u (Izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Colditz_Castle, 4. 9. 2019.)

Broj posetioca Colditz-a u periodu 1999–2009. godine se utrostručio, a broj noćenja je povećan 3,5 puta. Usled brzog razvoja turizma 2011. godine je donešena nova strategija revitalizacije i daljeg razvoja. Ona obuhvata dodatno uređenje trga, pretvaranje bivše pivare u trgovinu i hotela uz podsticaje grada. Usled nedostatka novih većih investicija u industriju i usluge, javlja se rizik od monofunkcionalne ekonomije zasnovane uglavnom na turizmu.

4.3.1.5 Schwarzenberg, Istočna Nemačka – koncept integralnog razvoja

Schwarzenberg (Švarcenberg) se nalazi blizu češke granice i veoma je važan kao ekonomski, kulturni i uslužni centar za gornji Westerzgebirge (Bojarra-Becker, et al., 2017). Reljefne karakteristike grada uslovile su prostornu fragmentaciju. U dolinama su pozicionirana područja sa mešovitim namenama – poslovanjem, trgovinom i stanovanjem, dok se iznad njih na padinama nalaze odvojena stambena naselja.

Uzroci urbanog opadanja. Nakon političkog preokreta deindustrijalizacija je dovela do velikog pada broja radnih mesta. U periodu od 1990. do 2012. godine stanovništvo se smanjilo sa 25.232 na 17.930, odnosno za 29%. Opadanje je prisutno u svim starosnim grupama do 65 godina starosti, uz istovremeno povećanje broja starijih od 65 godina i ovaj trend će se prema prognozama nastaviti. Pored niskog nataliteta javlja se i negativan migracioni bilans. S druge strane, stariji ljudi se vraćaju u Švarcenberg.

Posledice urbanog opadanja. Stambeni fond je u periodu 1990–2000. godine porastao za 8% (na oko 11.500 jedinica). Rušenjem je smanjen broj stambenih jedinica na 10.220 do 2012. godine. Trgovina na malo u starom gradu Švarcemberga ima stopu upražnjenosti od 20%.

Imajući u vidu rastuću grupu starijih osoba, može se očekivati povećanje siromaštva u starosti kako se nivoi penzija smanjuju. U isto vreme se očekuje pad broja radno sposobnog stanovništva, što takođe dovodi do nedostatka stručnjaka. Tako na primer, koncepti socijalnih usluga starijih su otežani zbog nedostatka osoblja za brigu o starijim osobama

Odgovori na urbano opadanje. Do početka 21. veka uložene su nove investicije u postojeće industrijske oblasti, velika konverzija i razvoj novih trgovačkih i uslužnih centara, kao i razvoj nove industrijske i komercijalne zone. Udeo nezaposlenih je time smanjen u periodu od 1996. do 2011. godine.

Kako je postalo očigledno da emigracija i opadajuća potražnja za stambenim prostorom, postaju problem grad je počeo da radi na konceptima integralnog urbanog razvoja. U kreiranju koncepta uključeni su akteri iz različitih administrativnih oblasti, a generalni cilj je povećanje atraktivnosti grada. Centralnu ulogu u rešavanju problema urbanog opadanja je prilagođavanje stambenog fonda manjem broju stanovnika. Glavna mera pritom predstavlja rušenje i demontaža montažnih objekata. Međutim, postavlja se i pitanje periferije grada i sudbine porodičnih kuća, ukoliko ih buduće generacije ne zahtevaju.

Takođe se radi na merama prilagođavanja stanova za život u starosti u okviru platforme „Stanovanje prilagođeno starosti“, koja uključuje predstavnike različitih opštinskih službi,

nezavisnih socijalnih organizacija i stambenih preduzeća. Cilj ove platforme je umrežavanje, komunikacija i savetovanje o trenutnim izazovima.

Grad Švarcenburg saraduje sa još šest gradova u okviru Saveza Silberberg koji ukupno čini oko 60.000 stanovnika. Cilj saveza stanovnika je da zajednički preuzme funkciju centra fondova u kontekstu planiranja razvoja države. Odgovarajuće glavne kancelarije saraduju, na primer, u oblastima kulture i ekonomije. Postignuti ciljevi uključuju planiranje zajedničkih komercijalnih područja i zajedničko planiranje korištenja zemljišta.

4.3.1.6 Najvitalniji mali gradovi u perifernim područjima Estonije i Istočne Nemačke – strateški pristupi

Grad **Viljandi** u Estoniji je tradicionalni centar okruga u uspešnom poljoprivrednom regionu, sa relativno vitalnim ruralnim naseljima u okruženju (Leetmaa, et al., 2015; Leetmaa, et al., 2013). To je jedan od najstarijih gradova u Estoniji, što se koristi kao turistička prednost. Stanovništvo je opadalo 1989–2000. godine sa 23.080 na 20.800, a zatim je opadanje ublaženo (19.963 stanovnika 2010. godine).

Odgovori na urbano opadanje. Viljandi ima snažan kulturni klaster. U njemu se nalazi jedna institucija visokog obrazovanja (Akademija kulture Univerziteta u Tartu-u), zatim pozorište, a svakog leta od 1992. godine se održava internacionalni folk muzički festival (slika 23). Glavni akter u kulturnim aktivnostima je nevladina organizacija sa partnerstvima širom Estonije i dalje. Postoji snažna podrška zajednice – nudi se smeštaj u domovima stanovnika i besplatni apartmani tokom festivala, lokalna preduzeća daju sponzorstvo itd. Gradska uprava uspešno upravlja saradnjom između ključnih kulturnih aktera grada. Budući planovi uključuju više investicija u sportske objekte kako bi se dobile raznovrsnije atrakcije za posetioce (na primer stadion, arena za veslanje na Viljandskom jezeru).



Slika 23 Internacionalni folk muzički festival u Viljandiju,
(https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Viljandi_folk_music_festival_2012.JPG, 4. 9. 2019.)

Otepää (4041 stanovnika) je manji istorijski centar, poznat kao međunarodni skijaški centar (Leetmaa, et al., 2015; Leetmaa, et al., 2013). Od 2000. godine je neznatno opao broj stanovnika u gradu. Promoviše se kao „zimski prestonica“, a zimske sportove podržavaju različiti izvori privatnog i javnog finansiranja. S druge strane, postoji i strah da ovaj imidž ometa turistički razvoj u drugim sezonama. Nedostatak modernog sportskog stadiona ometa organizaciju letnjih sportskih događaja.

Odgovori na urbano opadanje. Otepää je relativno blizu drugog najvećeg grada Tartua (oko 45km) što je doprinelo da se grad razvija kao vikend naselje. Zbog atraktivnog pejzaža i visokog kvaliteta života, cene nekretnina su više nego u drugim malim gradovima. Otepää je centar istoimenog parka prirode, pa je dodatna turistička niša tradicionalni odmor u prirodi, mada je ovaj trend turizma je manje izražen nego sportski turizam. S druge strane, park saraduje sa lokalnim školama u oblasti edukacije o životnoj sredini.

I pored razvoja turizma, raznovrsnih projekata i novih radnih mesta, veliki deo stanovništva ne podržava ključne projekte lokalnog razvoja. Razvoj grada je prema stanovnicima više u skladu sa vizijama investitora. Grad do sada nije uspio da integriše lokalne preduzetnike u lokalno planiranje. Osim toga, grad ne uspeva da uskladi različite preference stalnih stanovnika i vlasnika kuća za odmor. U takvoj nestabilnoj političkoj klimi teško je razraditi dugoročne strategije planiranja koje uključuju društvene aktere.

Grad **Grimma** u Saksoniji je bio industrijski grad još pre Drugog svetskog rata i kasnije, tokom socijalizma (Leetmaa, et al., 2015; Burdack & Meschwitz, 2013).

Uzroci i posledice urbanog opadanja. Nakon političkog i ekonomskog preokreta 1990. godine industrija je privatizovana i specijalizovana sa malim preduzećima čime je izgubljena tradicionalna funkcija proizvodnje. Usled administrativne reforme 2008. godine grad je izgubio funkciju sedišta okruga, ali i dalje ima snažnu poziciju kao regionalni centar za privatne i javne usluge. od značaja je njegova dobra saobraćajna pozicija blizu autoputa. Stanovništvo je od 1990. godine opalo za - 13%, na 18.900 stanovnika 2009. godine. Ovi gubici su niži od proseka malih saksonskih gradova. Broj radnih mesta (422 na 1000 stanovnika), takođe je visok. Dodatni negativni uticajni faktor je poplava 2002. godine, koja je uništila renovirani istorijski centar i velike delove infrastrukture.

Odgovori na urbano opadanje. Poplava je bila polazna tačka za mnoge inicijative za obnovu grada. Promovisala je ujedinjenje građana kroz zajednički rad na izgradnji i rekonstrukciji brane. Grad je brzo oživljen, a kao simboličan završetak obnove organizovan je muzički festival *Liederflut* (poplava pesama) 2004. godine, koji je postao godišnji događaj. Veliki broj dobrovoljaca je učestvuje u tome a javne vlasti daju podršku volonterskim aktivnostima – nagrađuju građane za izuzetno angažovanje. Pokrenut je „parlament mladih“ kao platforma za organizaciju i raspravu mladih u gradu. Takođe se daju podsticaji za korišćenje alternativnih izvora energije.

Ostriz se nalazi u graničnom trouglu Nemačka-Poljska-Češka, koji je zbog ekstremnog zagađenja životne sredine postao poznat kao „Crni trougao“ (Leetmaa, et al., 2015; Burdack & Meschwitz, 2013).

Uzroci i posledice urbanog opadanja. Ekonomsko restrukturiranje početkom 90-tih dovelo je do zatvaranja dve elektrane na uglj i pada tekstilne industrija čime se poboljšala ekološka situacija ali je grad pretrpeo velike gubitke radnih mesta (oko 50% 1990–2008. godine). I nakon 20 godina lokalna ekonomija nije oporavljena. To je uticalo na pad populacije više od 30% u periodu 1990–2009. usled emigracije i veoma negativnog prirodnog priraštaja. Ostriz je 2009. godine imao 2.623 stanovnika.

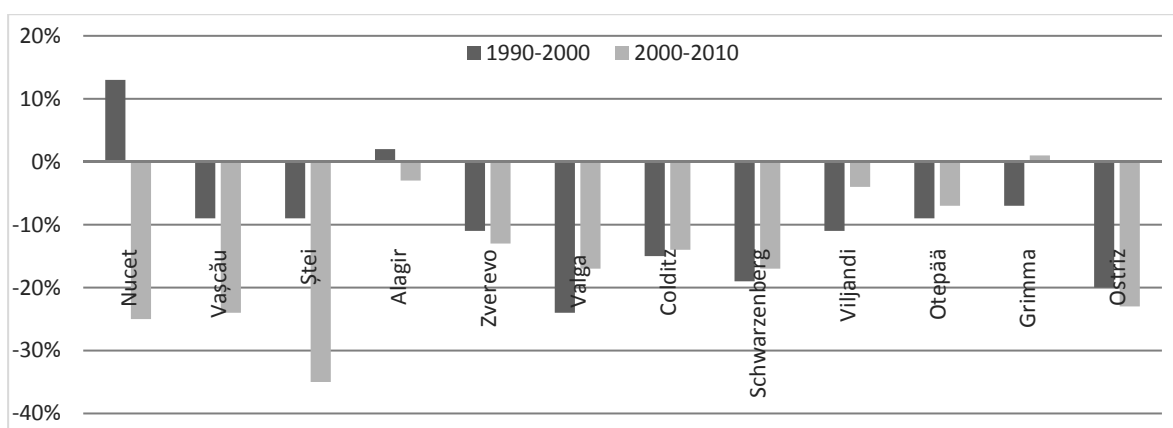
Odgovori na urbano opadanje. U cilju jačanja lokalne ekonomije grad se okrenuo ekologiji i životnoj sredini i postao model grada sa energetske ekosistemom i energetski samodovoljan. Centralni energetske objekat je elektrana na biomasu, čiju izgradnju je u jednoj meri finansirala nemačka federalna fondacija za zaštitu životne sredine. Manastir na periferiji grada upravlja hidroelektranom. Izgrađene su privatne turbine na vetar, a takođe su postavljene solarne elektrane na krovovima zgrada. Domaćinstva su besplatno priključena na grejanje a instalacija novih grejnih sistema je subvencionisana. Oko 75% kuća je priključeno na grejnu mrežu.

Nakon završetka tehničkih projekata energetske-ekološkog modela grada, kako bi se pokrenule nove inicijative 2004. godine je formirana građanska inicijativa koju čine gradski saveti i zainteresovani građani. Osmišljeni su brojni projekti koji bi doprineli nastavku ekološkog razvoja. Nove inicijative ne mogu zameniti izgubljene poslove, ali ukazuju na razvojne izgleda za mali grad.

4.3.1.7 Komparativna analiza primera

Razmatranjem primera malih post-socijalističkih gradova u opadanju, uz sve različitosti koje među njima postoje, mogu se bolje razumeti osnovne karakteristike procesa urbanog opadanja u njima i identifikovati zajednički obrasci tok procesa.

Dinamika opadanja. Opadanje broja stanovnika je u pojedinim analiziranim gradovima bilo prisutno i tokom socijalizma (u Nucet-u, Vaščau-u od 70-tih; Colditz-u i Valgi od 80-tih), mada je u većini je krenulo nakon promene režima ili je tad postalo intenzivnije (slika 24).



Slika 24 Procentualni rast/opadanje broja stanovnika u analiziranim post-socijalističkim gradovima

U rumunskim monindustrijskim gradovima opadanje je naročito intenzivo u periodu 2000–2010. godine (između 25% i 35%). S druge strane, u estonskim i saksonskim gradovima je

opadanje u tom periodu uglavnom ublaženo. Intenzitet populacionog pada se razlikuje u gradovima i kreće se od -7% do -25% u periodu 1990–2000. godine i od -3% do -35% u periodu 2000–2010. godine. U najvećem broju gradova je zastupljeno opadanje između 10% i 20% u oba perioda.

Uzroci i posledice urbanog opadanja. Na osnovu već iznetog, sumirane su karakteristike urbanog opadanja u razmatranim gradovima i tabelarno je dat pregled uzroka i posledica ovog procesa, kao i osnovnih karakteristika prostorno-funkcionalne strukture (tabela 15).

Tabela 15 Uzroci i posledice urbanog opadanja u malim post-socijalističkim gradovima

Uzroci	Posledice	Prostorno-funkcionalne karakteristike
Nucet, Vašćau i Štei		
<ul style="list-style-type: none"> • socijalistička urbanizacija • ekonomska transformacija na tržišnu ekonomiju • deindustrijalizacija • regionalne politike usmerene na veće gradove 	<ul style="list-style-type: none"> • pad zaposlenosti (nedovoljno radnih mesta u tercijarnom sektoru) • emigracija aktivnog stanovništva u veće gradove • promena regionalne i lokalne uloge 	<ul style="list-style-type: none"> • Nucet, Vašćau – ruralna struktura; Štei – i dalje industrijski karakter • nedostak poslovanja, administrativnih institucija, srednjih i viših obrazovnih, kao i specijalizovanih zdravstvenih ustanova • loša povezanost sa okolnim naseljima
Alagir		
<ul style="list-style-type: none"> • opadanje prirodnog priraštaja od 2007. godine • emigracija • nedovoljno investicija 	<ul style="list-style-type: none"> • opadanje broja preduzeća • veliki gubitak radnih mesta • bez fizičke degradacije ali nepovoljno stanje urbane sredine • javne službe – zatvaranje obdaništa • porast kvadrature stambenog prostora po stanovniku 	<ul style="list-style-type: none"> • relativno kompleksna funkcionalna struktura – administrativna, zdravstvena, kulturna, transportna, komercijalna i rekreaciona • u ekonomskoj strukturi glavni udeo čini industrija
Zverevo		
<ul style="list-style-type: none"> • opadanje eksploatacije uglja • negativan prirodni priraštaj 	<ul style="list-style-type: none"> • status monoindustrijskog grada • starenje • napušteni objekti različitih funkcija – obdaništa, škole, poslovni i industrijski objekti • smanjena mreža javnih službi • loše stanje stambenih objekata, nedostatak nove izgradnje 	<ul style="list-style-type: none"> • deo mreže rudarskih gradova Donjeckog basena; • dosta neizgrađenog zemljišta predviđenog za višespratno stanovanje • novo stanovanje građeno van građevinskog područja, na poljoprivrednom zemljištu, bez ikakve komunalne infrastrukture
Valga		
<ul style="list-style-type: none"> • povlačenje sovjetskse vojske • pad industrije • emigracija • niska stopa nataliteta 	<ul style="list-style-type: none"> • višak napuštenih objekata – stambenih, industrijskih i administrativnih • pad cena nekretnina, • nizak kvalitet stanovanja • nedostatak sadržaja – poslovanja, kafića, uslužnih radnji 	<ul style="list-style-type: none"> • formira sa gradom Valka u Latviji blizanački grad • ranije važan industrijski i vojni centar • istorijski centar grada pod državnom zaštitom, a najviše izložen depopulaciji • samo 72% građevinskog područja se koristi, od toga 81% u privatnom vlasništvu
Colditz		
<ul style="list-style-type: none"> • negativni prirodni priraštaj i negativni migracioni balans (druga demografska tranzicija; blizina većih gradova) • ekonomska kriza 	<ul style="list-style-type: none"> • ubrzano starenje • opadanje gustine naseljenosti • nezaposlenost • industrijski braunfildi • zatvoren železnički saobraćaj • zatvorena jedina srednja škola 	–

Schwarzenberg		
<ul style="list-style-type: none"> • strukturne promene i deindustrijalizacija • opadanje nataliteta 	<ul style="list-style-type: none"> • višak neiskorišćenog stambenog fonda • opadanje trgovine 	<ul style="list-style-type: none"> • važan ekonomski, kulturni i uslužni centar • nepovoljna prostorna struktura uslovljena reljefom
Viljandi		
<ul style="list-style-type: none"> • ekonomsko restrukturiranje 	–	<ul style="list-style-type: none"> • tradicionalni centar okruga u uspešnom poljoprivrednom regionu • visokoškolska ustanova – Akademija kulture Univerziteta u Tartu-u • ekonomsku osnovu i dalje čini industrija
Otepää		
<ul style="list-style-type: none"> • ekonomsko restrukturiranje 	–	<ul style="list-style-type: none"> • manji istorijski centar • međunarodni skijaški centar • blizu drugog najvećeg grada Tartua
Grimma		
<ul style="list-style-type: none"> • privatizacija industrije i specijalizacija • prirodna katastrofa (poplava) • administrativne reforme 	<ul style="list-style-type: none"> • gubitak tradicionalne funkcije proizvodnje • poplava uništila istorijski centar i velike delove infrastrukture 	<ul style="list-style-type: none"> • industrijski grad • gubitak funkcije sedišta okruga – i dalje pozicija regionalnog uslužnog centra • dobra saobraćajna pozicija blizu autoputa
Ostriz		
<ul style="list-style-type: none"> • ekonomsko restrukturiranje – zatvaranja dve elektrane na uglj i pad tekstilne industrija 	<ul style="list-style-type: none"> • veliki gubici radnih mesta • emigracije • negativni prirodni priraštaj • poboljšana ekološka situacija 	<ul style="list-style-type: none"> • u tradicionalnom rudarskom području sa velikim zagađenjem životne sredine

Svi razmatrani gradovi prolazili su kroz period ekonomskog restrukturiranja nakon pada socijalističkog sistema, što je glavni uzrok njihovog urbanog opadanja. Tercijarni sektor se nije dovoljno razvio u svim gradovima i ne nudi dovoljan broj radnih mesta, zbog čega aktivno stanovništvo, a naročito mladi emigriraju u veće gradove ili zemlje u Zapadnoj Evropi što je posledica ekonomskog pada, ali i uzrok daljeg opadanja. Pored ekonomskih faktora, u svim gradovima je prisutno opadanje nataliteta koje je uzrokovalo negativni prirodni priraštaj. Sve to dovodi do starenja stanovništva.

Glavna posledica urbanog opadanja je porast nezaposlenosti. Degradacija urbane sredine nije vidljiva u svim gradovima. Uglavnom se napuštaju i zatvaraju obrazovni i administrativni objekti, što u pojedinim gradovima označava i potpuni gubitak pojedinih funkcija. Takođe je prisutan pad trgovine, ugostiteljstva i uslužnih delatnosti. Zatvoreni industrijski objekti su ostavili za sobom braunfilede. Višak stambenih objekata samo je vidljiv u pojedinim gradovima, dok se u drugim javlja potražnja za novom stambenom izgradnjom usled lošeg stanja postojeće.

Odgovori na urbano opadanje. Iz specifičnih polaznih karakteristika i lokalnog potencijala analiziranih gradova, proizašli su različiti pravci i ciljevi njihovog urbanog razvoja, čije su osnovne karakteristike date u tabeli 16. Može se zaključiti da ni u jednom malom gradu u opadanju još uvek ne postoje jasne ideje o tome kako se nositi sa procesom urbanog opadanja. U pojedinim gradovima (Alagir, Zverevo) depopulacija nije prepoznata kao problem, već kao privremeni proces i stoga nije posebno tretirana u planskim dokumentima. U rumunskim monoindustrijskim gradovima jedan od glavnih problema je njihova prisilna urbanizacija tokom socijalizma i

pretežno ruralni karakter. Iz tih razloga se kao jedan od predloga daljeg razvoja navodi administrativna reforma i njihov prelazak u ruralna naselja.

U mnogim slučajevima je ekonomsko restrukturiranje značilo i kraj industrijskog puta urbanog razvoja, dok je u pojedinim gradovima delimično bila moguća re-industrijalizacija sa manjim brojem zaposlenih. U svakom slučaju, mali gradovi su nakon transformacije morali da preorijentišu ekonomski razvoj. U pojedinim gradovima se tako javljaju specifične specijalizacije lokalne ekonomije, kako bi se nadoknadila njihova periferna pozicija (primeri gradova iz Estonije, Istočne Nemačke). Zajednička karakteristika razvoja ovih gradova je stvaranje atraktivnog okruženja i životne sredine u kojoj je pogodno da žive porodice sa decom, kao alternativnog životnog okruženja u odnosu na velike gradove. Endogeni resursi su iskorišćeni za razvoj kreativnih strategija. Socijalni kapital i njegova povezanost sa lokalnim razvojnim projektima omogućili su da se lokalne karakteristike, tradicije i kulture adekvatno uzmu u obzir. Razvojne strategije primenjene u ovim gradovima ublažile su njihovu depopulaciju, mada u cilju daljeg razvoja u skladu sa urbanim opadanjem, neophodna je detaljna analiza demografskog razvoja.

Postoje i slučajevi malih gradova u kojima je urbano opadanje prepoznato kao problem i razvijeni su sveobuhvatni planovi i strategije prilagođavanja gradova manjem broju stanovnika (Švarcenberg, Valga). Ciljevi ovih planova obuhvataju sistemsku analizu i scenarija urbanog opadanja, rušenje viška objekata, revitalizaciju centralnih područja, kao i prilagođavanje gradova starijim osobama. Međuopštinska saradnja je takođe prepoznata kao važan mehanizam razvoja.

Tabela 16 Pravci razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju

Grad	Razvojne strategije i preporuke
Nucet, Vašcau i Štei	Nemaju usvojenu razvojnu strategiju Preporuke i predlozi: <ul style="list-style-type: none"> • ciljanje rasta – politike decentralizacije, policentrično urbano planiranje i mešanje urbanih funkcija (korišćenje male udaljenosti između gradova) ili • prelazak u ruralna naselja i korišćenje prednosti politika ruralnog razvoja i evropskih fondova
Alagir	Planska dokumenta: <ul style="list-style-type: none"> • optimistične prognoze demografskog razvoja (osim u Generalnom planu) • ograničenje izgradnje stanovanja na neizgrađenom zemljištu i predlozi preuređenja trenutnih namena zemljišta u cilju boljeg i intenzivnijeg korišćenja • povećanje stambenog prostora po stanovniku
Zverevo	Planska dokumenta: <ul style="list-style-type: none"> • depopulacija se ne navodi kao problem • predviđa se porast populacije usled porasta nataliteta • urbano opadanje shvaćeno kao privremeni proces uslovljen ekonomskim problemima • monofunkcionalna ekonomija grada se smatra glavnom slabošću opštine
Valga	Urbano opadanje prepoznato kao problem – politike urbane regeneracije Razvoj sveobuhvatnog plana (cilj: formiranje kompaktnije teritorije grada i revitalizacija centra) <ul style="list-style-type: none"> • izrada inventara korišćenja zemljišta; analiza različitih scenarija budućeg razvoja • adaptacija građevinskog fonda stvarnim potrebama – rušenje i renovacija (ograničenja – privatno vlasništvo, kruti sistem zaštite) • preoblikovanja javnog prostora – kreiranje novog trga na braunfeld površini; • povezivanje Valge sa susednom Valkom pešačkom ulicom Revitalizacija centra grada je finansirana programom EU

Colditz	<p>Usled deindustrijalizacije, fokus je prebačen na razvoj usluga, naročito turizma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • atrakcije – srednjevekovni dvorac, renesansni gradski trg... • formiranje specijalnog odeljenja za podršku turizma • uključenje u nacionalni i regionalni revitalizacioni program <i>Bund-Länder-Sanierungsprogramm</i> • obnova i revitalizacija, novi turistički sadržaji <p>Od 90-tih izgrađeni brojni stanovi i kuće specijalno za stare, koji su privukli starije imigrante</p>
Schwarzenberg	<p>Ulaganje u postojeću industriju, konverzija i razvoj novih trgovačkih i uslužnih centara, razvoj nove industrijske i komercijalne zone – smanjen udeo nezaposlenih</p> <p>Koncepti integralnog urbanog razvoja – uključeni akteri iz različitih administrativnih oblasti, generalni cilj je povećanje atraktivnosti grada</p> <ul style="list-style-type: none"> • prilagođavanje stambenog fonda manjem broju stanovnika – rušenje i demontaža prilagođavanja stanova za život u starosti – platforma „Stanovanje prilagođeno starosti“ <p>Saradnja grada sa još šest gradova (npr. u oblastima kulture i ekonomije) – planiranje zajedničkih komercijalnih područja i zajedničko planiranje korištenja zemljišta</p>
Viljandi	<p>Specijalizacija na polju kulture i turizma</p> <ul style="list-style-type: none"> • međunarodni folk muzičkog festival (nevladina organizacija; snažna podrška zajednice) <p>Kombinacija tradicionalne industrije i kulturnog klastera u cilju razvoja kreativne ekonomije</p>
Otepää	<p>Razvija se kao suburbano naselje Tartua</p> <p>Promocija mesta kao međunarodno poznatog centra za zimske sportove</p> <ul style="list-style-type: none"> • podrška različitih izvora privatnog i javnog finansiranja <p>Sukobljeni interesi gradske uprave i stanovništva</p>
Grimma	<p>Poplava – jedan od uzroka opadanja ali i polazna tačka za mnoge inicijative za obnovu grada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zajednički rad građana na izgradnji i rekonstrukciji brane • organizovanje muzičkog festivala od strane trgovačkog udruženja i volontera • „parlament mladih“ kao platforma za predstavljanje interesa mladih • podsticaji za korišćenje alternativnih izvora energije
Ostriz	<p>Nova orijentacija razvoja grada kao „ekološkog modela“:</p> <ul style="list-style-type: none"> • elektrana na biomasu, delimično finansirana od strane države • hidroelektrana na periferiji grada kojom upravlja manastir • izgrađene privatne turbine na vetar, solarne elektrane na krovovima zgrada • besplatni priključci domaćinstva na grejanje, subvencionaisana instalacija novih grejnih sistema

4.3.2 Model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova

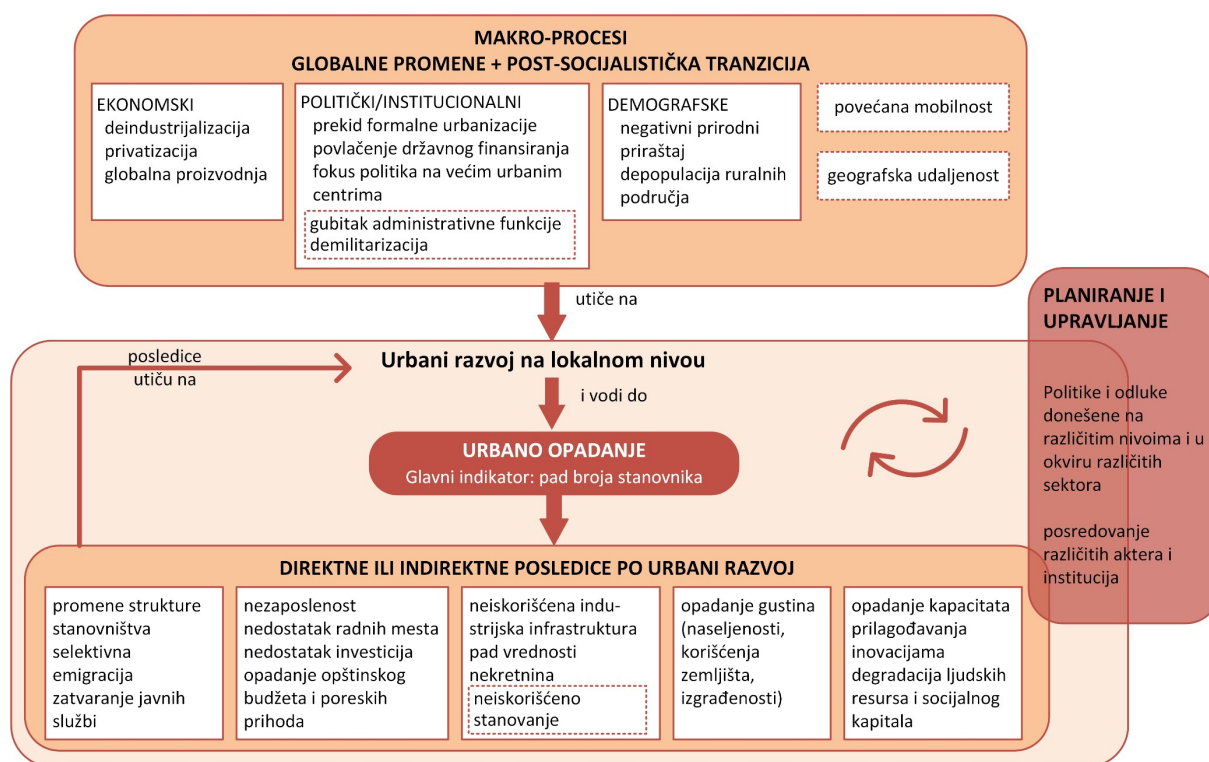
Na osnovu analize post-socijalističkog razvoja gradova i procesa njihovog opadanja, može se generalno zaključiti da je osim globalnih promena i njihovih posledica, promena društvenog sistema bila glavni uticajni faktor urbanog opadanja, bilo da je delovala kao direktan uzrok ili katalizator. Ova dvostruka transformacija post-socijalističkih gradova uticala je na određene specifičnosti njihovog razvoja koje su uticale na urbano opadanje. Među njima se mogu izdvojiti:

- deindustrijalizacija i privatizacija velikih državnih preduzeća koje su zajedno dovele do ekonomskog pada;
- reforma stanovanja koja je uticala na povećanu socio-ekonomsku polarizaciju;
- komercijalizacija gradskih centara, koja je usloвила porast cena zemljišta i zajedno sa privatizacijom zemljišta na periferiji gradova dovela do suburbanizacije.

Ovi faktori su zajedno imali za posledicu migraciju stanovništva iz gradskih centara ka suburbanim područjima, spoljašnje migracije, kao i nagli pad nataliteta.

Post-socijalistički gradovi su se generalno razvijali pod uticajem istih društvenih promena, međutim, kao što je već napomenuto, kod malih gradova se ne javljaju sve prostorno-društvene transformacije kao u velikim. Iz tih razloga razlikuju se i pojedine bitne karakteristike urbanog opadanja malih gradova.

Kako bi se definisao konceptualni model njihovog opadanja, svakako da treba krenuti od već postojećih modela urbanog opadanja. Generalno ovi modeli se mogu primeniti kao polazna osnova za definisanje modaliteta opadanja malih post-socijalističkih gradova, jer se opšte razvojne faze procesa urbanog opadanja mogu identifikovati i kod njih. Međutim, uzimajući u obzir specifičnosti post-socijalističkog konteksta, kao i karakteristike malih gradova, ovi modeli se moraju dodatno prilagoditi. Polazeći od modela definisanih od strane autora Rink, et al. (2009) i Haase, et al. (2014) (slike 8 i 10) i uključivanjem kontekstualnih specifičnosti, može se definisati konceptualni model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova čiji je šematski prikaz dat na slici 25.



Slika 25 Konceptualni model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova

Ovaj model u okviru globalnih promena i postsocijalističke tranzicije kao makro-procesa obuhvata ekonomske, političko-institucionalne i demografske faktore u okviru kojih bi trebalo izdvojiti specifičnosti značajne za male gradove. Među njima je značajni okidač prekid formalne (prisilne) urbanizacije tokom socijalizma i povlačenje državnog finansiranja. Fokus politika na razvoj većih prosperitetnih centara povećava socio-prostornu polarizaciju i dovodi do još veće periferizacije malih gradova u opadanju. Pored toga, tu su i dodatni faktori karakteristični za male gradove koji utiču na njihovo opadanje, poput povećane mobilnosti stanovništva i geografske udaljenosti. Ove globalne promene bitno utiču na urbani razvoj na lokalnom nivou.

Na lokalnom nivou usled nabrojanih globalnih faktora dolazi do urbanog opadanja sa direktnim i indirektnim posledicama na urbani razvoj. Ovde su karakteristične promene demografske strukture stanovništva, rast nezaposlenosti i selektivna emigracija, zatvaranje javnih službi, pojava braunfilda itd. Pri tom se ne sme ispustiti iz vida i povratna sprega, odnosno povratnu uticaji posledica urbanog opadanja na urbani razvoj. Oni mogu biti pokretači daljeg procesa urbanog opadanja i dovesti do razvoja začaranog kruga. Nezaposlenost vodi do slabije potrošnje zbog čega opada trgovina i uslužni sektor a to smanjuje poreske prihode grada. Ekonomski pad i selektivna emigracija utiču na nekonkurentnost i nedostatak kapaciteta za inovaciju. Svi ovi faktori zajedno vode do degradacije ljudskih resursa i socijalnog kapitala.

Ono što utiče na sve ove promene je sistem planiranja i upravljanja, koji je i sam izložen povratnom uticaju ovih promena. Međutim, on može uticati na dalje opadanje nereagovanjem ili lošim planskim odlukama. S druge strane, može pomoći prevazilaženju ili mitigaciji problema izazvanim urbanim opadanjem.

4.4 PRISTUPI I SMERNICE ZA PLANIRANJE MALIH GRADOVA U OPADANJU U POST-SOCIJALISTIČKOM KONTEKSTU RAZVOJA

4.4.1 Opšte preporuke za pristup planiranju post-socijalističkih gradova u opadanju

Tranzicione promene u post-socijalističkim gradovima kao što su uvođenje tržišta zemljišta i nekretnina, kao i prava privatne svojine zemljišta i objekata, oslabile su planiranje kao mehanizma kontrole urbanog razvoja. Odgovori na urbano opadanje koje je uglavnom bilo ignorisano bili su ekonomske prirode i orijentisani ka rastu pa su glavne strategije bile:

- privlačenje direktnih stranih investicija u cilju stvaranja radnih mesta i ekonomskog rasta;
- reindustrijalizacija starih industrijskih gradova uz stvaranje novih industrijskih grana;
- razvoj uslužnog sektora, naročito trgovine i poslovanja.

Ove politike su davale mešovite rezultate, a u većini gradova je ignorisanje stvorenih socijalnih problema uticalo na njihovo pogoršanje. U skladu sa tim, pristup prihvatanja ili korišćenja urbanog opadanja preporučuje se i za razvoj post-socijalističkih gradova u opadanju. Kako bi se predloženi pristup i strategije prilagodili institucionalnom, političkom i ekonomskom kontekstu post-socijalističkih zemalja, glavna preporuka za post-socijalističke gradove u opadanju je umrežavanje sa gradovima u opadanju kapitalističkih zemalja radi razmene iskustva i primena uspešno sprovedenih strategija pametnog opadanja. U skladu sa tim, potrebno je uspostaviti organizacije i platforme za učenje i razmenu iskustva.

Pored toga se mogu izdvojiti specifične preporuke u odnosu na različite institucionalne nivoe (Bernt, et al., 2012).

Za lokalni i regionalni nivo preporučuje se:

- razvoj mehanizama urbanog planiranja koji omogućavaju uspostavljanje strateškog okvira razvoja;
- razvoj budućih scenarija i njihovo uključenje u planske odluke;
- uključenje svih aktera u proces odlučivanja.

Na nacionalnom nivou je neophodno:

- uspostaviti koordinaciju politika za gradove u opadanju (npr. uspostavljanjem posebne agencije za upravljanje regeneracijom gradova u opadanju)
- jačanje javne debate o gradovima u opadanju, kako bi se prihvatila ova pojava.

U pogledu prostornog planiranja glavno ograničenje reorganizacije urbanog tkiva predstavlja vlasništvo nad zemljištem i objektima, pa je neophodno dugoročno planiranje vlasničke strukture u cilju prilagođavanja urbanog tkiva za buduće potrebe grada.

4.4.2 Mogućnosti, ograničenja i smernice za planiranje malih post-socijalističkih gradova u opadanju

Mali post-socijalistički gradovi u opadanju zahtevaju posebnu pažnju planiranja, naročito iz razloga što su uglavnom na nacionalnom nivou zanemareni usled povećanog značaja koji su u ovim zemljama dobili veliki gradovi kao potencijalni moćni centri. S druge strane, uprkos veće slobode koji su mali gradovi dobili u pogledu lokalnog odlučivanja i planiranja, nedostaju im finansijski resuri i lokalni razvoj je i dalje kontrolišu državni organi u velikoj meri. Na osnovu analize planskog tretmana malih gradova u opadanju u okviru različitih nacionalnih konteksta, mogu se sumirati njihove osnovne karakteristike prikazane u tabeli 17.

Kao glavni nedostaci koji se javljaju u većini post-socijalističkih zemalja i koji treba da se prevaziđu u cilju efikasnog planiranja malih gradova u opadanju mogu se navesti:

- neprepoznavanje značaja malih gradova u nacionalnim i regionalnim planovima;
- prilagođavanje lokalnih razvojnih planova radi finansiranja od strane EU, pri čemu se zanemaruju lokalne specifičnosti prisustvo problema povezanih sa urbanim opadanjem;
- ograničena finansijska nezavisnost malih gradova.

U post-socijalističkim malim gradovima su primenjivane stragije i mere koje su dale izvesne rezultate i mogu se podeliti na:

- ekonomske – ponovna industrijalizacija i/ili specifična specijalizacija lokalne ekonomije (turizam, lečilište, kulturni, sportski centri);
- teritorijalno-funkcionalne:
 - koncentracija ključnih uslužnih funkcija i jačanje teritorijalne pozicije;
 - reorganizacija centralnih funkcija;
 - održavanje minimalnog standarda ili unapređenje javnih usluga;
 - promocija alternativnog životnog okruženja naspram života u velikim gradovima (stvaranje kvalitetnog okruženja za život).

Tabela 17 Karakteristike planskih pristupa malim gradovima u opadanju pojedinih post-socijalističkih zemalja

Urbane politike i planski koncepti	Strategije i mere	Nedostaci i ograničenja
Nemačka		
<ul style="list-style-type: none"> • koncept centralnih mesta u prostornom planiranju • planski koncepti za svaki nivo planiranja – podrška zavisi od ispunjenja kriterijuma definisanih u konceptima; • koncept „Održavanje neophodnih usluga“ – određivanje mesta kojima je neophodna državna podrška 	<ul style="list-style-type: none"> • održavanje minimalnog standarda propisanih javnih usluga • ponovna industrijalizacija • specijalizacija – turizam, lečilišta, sportski centri • širenje funkcije uslužnog centra 	
Mađarska		
<ul style="list-style-type: none"> • planska dokumenta uglavnom ne prepoznaju krizu malih gradova • planske akcije u većini slučajeva nerealne i neadekvatne 	<ul style="list-style-type: none"> • jačanje funkcije malih gradova • reorganizacija klasičnih centralnih funkcija • obnova javnih institucija sredstvima EU-e radi boljeg kvaliteta usluga 	<ul style="list-style-type: none"> • ograničena finansijska nezavisnost malih gradova • razvojne mogućnosti zavise od resursa • investicije u javne službe ne rešavaju probleme opadanja radnih mesta i nedostatka ljudskog kapitala • projekti velikih razmera mogući su samo uz političku i finansijsku podršku centralne vlade
Poljska		
<ul style="list-style-type: none"> • nacionalna politika usmerena na velike gradove i jezgra regiona • zanemarivanje malih gradova u nacionalnim razvojnim politikama 	<ul style="list-style-type: none"> • turizam kao razvojna mogućnost • lokalne inicijative odozdo-nagore usled nedostatka nacionalne politike podrške malim gradovima 	<ul style="list-style-type: none"> • profitiraju samo područja najbliža jezgru regiona • slaba pozicija malih gradova koji u regionalnoj politici nisu prepoznati kao urbani stubovi
Slovenija		
<ul style="list-style-type: none"> • politike za uravnoteženi i policentrični prostorni razvoj 	<ul style="list-style-type: none"> • razvoj centara sa podjednakim uslovima za život, rad i rekreaciju raspodelom ekonomskih aktivnosti i javnih službi • nivo centraliteta određen prema funkciji gradova 	<ul style="list-style-type: none"> • nedovoljno sprovođenje politika u praksi – nejednak prostorni razvoj, koncentracija finansijskog i administrativnog razvoja u glavnom gradu i njegovom regionu • neophodno prilagođavanje policentrične vizije uz odgovarajuće procese regionalizacije i decentralizacije
Estonija		
<ul style="list-style-type: none"> • zakonska obaveza malih gradova da izrade plan razvoja grada ili zajednice za naredne tri godine 	<ul style="list-style-type: none"> • specifična specijalizacija lokalne ekonomije • koncentracija ključnih funkcija u malim gradovima • promocija malih gradova kao mesta pogodnih za život porodica sa decom • kombinovanje regionalnog socijalnog kapitala sa ključnim lokalnim projektima 	<ul style="list-style-type: none"> • veoma ograničena finansijska sredstva i mogućnosti lokalnih samouprava da sprovedu sopstveno planiranje • veći projekti regionalnog razvoja zavise od političkih odluka, izvora finansiranja i prihvatljivosti • lokalni razvojni planovi eksplicitno usmereni na prioritete finansiranja EU • razvojnim dokumentima nedostaju lokalne specifičnosti i problemi povezani sa urbanim opadanjem

Usled nedostatka nacionalne politike podrške malim gradovima inicijative u cilju pokretanja lokalnog razvoja dolazile su sa lokalnog nivoa. Međutim, zbog ograničenih finansijskih

mogućnosti malih gradova u post-socijalističkim zemljama, da bi se ovakve inicijative uspješno sprovele neophodno je:

- podržati i unaprediti međuopštinsku saradnju kroz regionalne planove;
- poboljšati poziciju malih gradova u regionalnim ili nacionalnim strateškim planovima;
- uskladiti lokalne razvojne dokumente sa lokalnim resursima i realnim mogućnostima gradova.

Na osnovu analiziranih primera malih post-socijalističkih gradova u opadanju, mogu se izdvojiti ključne smernice za njihov dalji razvoj:

- prepoznavanje depopulacije i realna percepcija demografskog razvoja u planskim dokumentima;
- preispitivanje administrativnog statusa malih gradova i ukoliko je potrebno sprovođenje administrativne reforme ;
- ekonomsko restrukturiranje;
- koncentracija ključnih funkcija (administrativnih, obrazovnih,...);
- razvoj kreativnih strategija na osnovu endogenih resursa u cilju stvaranja nove razvojne putanje grada;
- integrisani urbani razvoj i međusektorska saradnja.

4.4.3 Konceptualni model usmeravanja razvoja malih post-socialističkih gradova u opadanju

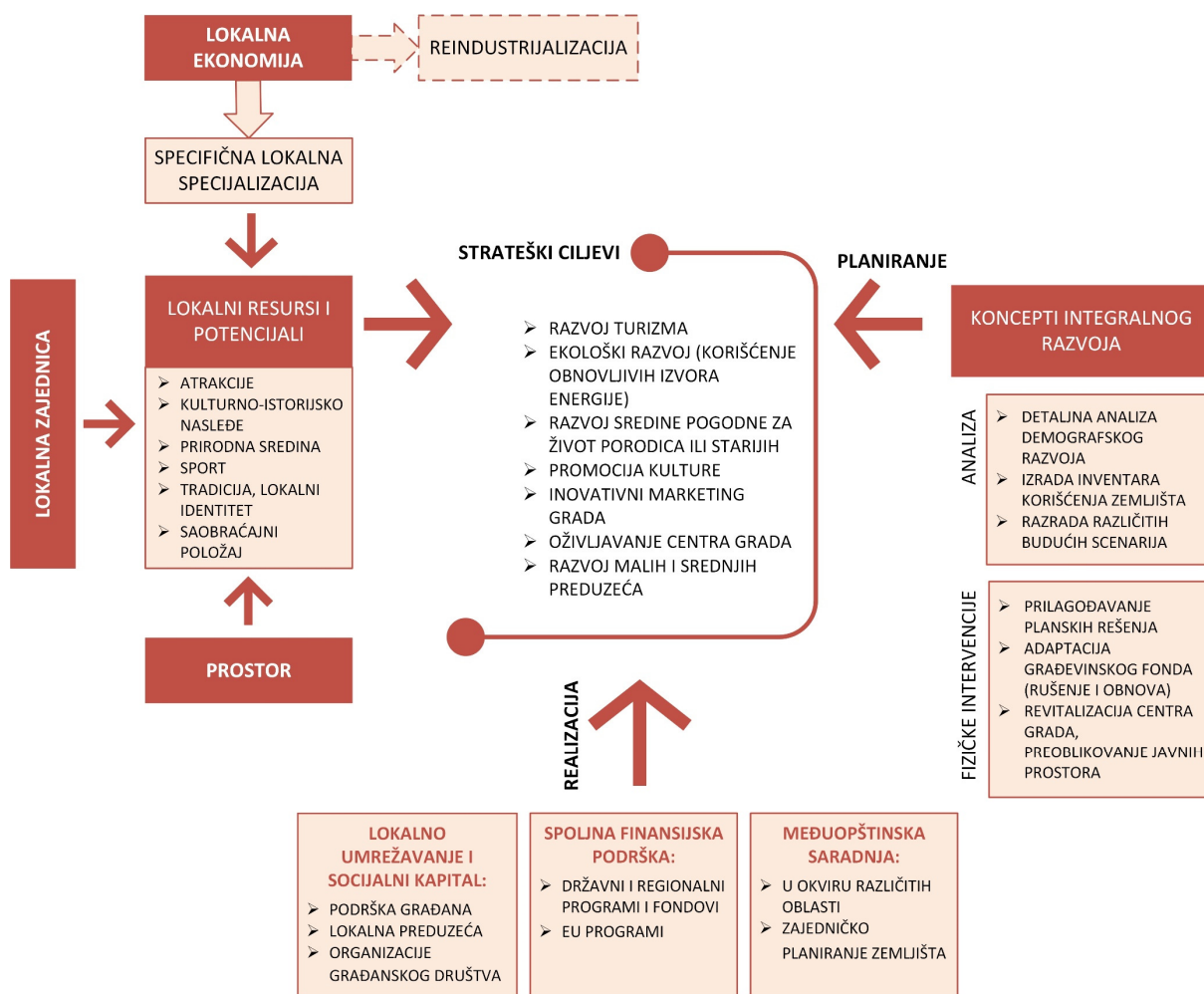
Post-socijalistički gradovi u opadanju koji su uspeli da uspostave novi razvojni put baziraju svoj razvoj na lokalnim karakteristikama na osnovu kojih se identifikuju realni strateški ciljevi uz delovanje unutrašnjih faktora u vidu umrežavanja lokalnih aktera i socijalnog kapitala, kao i spoljašnjih impulsa u vidu stručnog znanja i finansijskih podsticaja. Na osnovu toga, formiran je šematski koncept razvoja kao preporuka za razvoj malih post-socijalističkih gradova u opadanju (slika 26).

Koncept razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju sastoji se od četiri potceline. Prvu potcelinu čine lokalni resursi i potencijali koji se mogu identifikovati u okviru tri dimenzije – ekonomske, društvene i prostorne. U pogledu lokalne ekonomije, može doći do eventualne reindustrijalizacije, ali je najčešće neophodna nova orijentacija ekonomskog razvoja. Ona treba da se zasniva na endogenim resursima utvrđenih na osnovu prostornih karakteristika grada, kao i specifičnosti lokalne zajednice i tradicije.

Na osnovu identifikovanih resursa formiraju se realni i delotvorni strateški ciljevi razvoja malih gradova u opadanju. Planiranje radi postizanja ovih ciljeva obuhvata koncepte integralnog razvoja. Kako bi se definisali traženi koncepti neophodna je sistemska analiza urbanog opadanja koja obuhvata sveobuhvatnu analizu trendova demografskog razvoja, kao i evidentiranje načina korišćenja zemljišta. Na osnovu detaljne analize postojećeg stanja, potrebno je razraditi različite opcije budućeg razvoja primenom tehnika scenarija. Neke od fizičkih intervencija obuhvataju

revitalizaciju centralnih područja, adaptaciju građevinskog fonda i javnih prostora, odnosno usklađivanje planskih rešenja sa manjim brojem stanovnika.

Realizacija postavljenih ciljeva se vrši kroz zajedničko delovanje lokalnih aktera (građana, preduzeća i organizacija), spoljne stručne i finansijske podrške, kao i međuopštinske saradnje. Angažovanjem lokalnih aktera pojedini projekti se mogu lakše realizovati a istovremeno se građani povezuju sa svojom zajednicom i jača se socijalni kapital. Imajući u vidu finansijska ograničenja malih gradova u opadanju, finansijska podrška mora doći sa viših nivoa upravljanja. Međuopštinska saradnja je važan mehanizam razvoja koji omogućuje razmenu znanja i udruživanje resursa između gradova kako bi se efikasnije sprovedi određeni razvojni ciljevi.



Slika 26 Konceptualni model usmeravanja razvoja malih post-socialističkih gradova u opadanju

5 KARAKTERISTIKE OPADANJA MALIH GRADOVA SRBIJE U POST-SOCIJALISTIČKOM KONTEKSTU

Definisane opšte karakteristike opadanja malih gradova Centralne i Istočne Evrope u okviru konceptualnog modela koriste se kao polazište za sistematizaciju specifičnih obrazaca post-socijalističkog urbanog razvoja malih gradova u Srbiji. Analiza razvoja i opadanja srpskih malih gradova treba da ukaže na sve posebnosti njihovog urbanog opadanja, na osnovu čega može da se formira metodološki pristup njihovoj identifikaciji i klasifikaciji. Pri tom je važno da se izdvoje zajednički imenitelji procesa urbanog opadanja i utvrdi koji su faktori promena slični a koji se bitno razlikuju u odnosu na druge male post-socijalističke gradove. To sve bi omogućilo da se izvrši analiza adekvatnosti teorijskih objašnjenja urbanog opadanja za male gradove u Srbiji.

5.1 RAZVOJ GRADOVA U SRBIJI

5.1.1 Pojam grada i tipovi gradova u Srbiji

Podela Srbije na NUTS regione još uvek nije usvojena od strane EUROSTAT-a. Na osnovu Uredbe o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica (Sl. glasnik RS, br. 109/09, i 46/10) u Srbiji se obrazuju dva NTSJ 1 regiona: Srbija – sever i Srbija – jug. Funkcionalne celine nivoa NSTJ 1 čine 5 regiona nivoa NSTJ 2, i to: Beogradski region; Region Vojvodine; Region Šumadije i Zapadne Srbije; Region Južne i Istočne Srbije; Region Kosovo i Metohija. NTSJ 3 klasifikacija odgovara upravnim okruzima (29 okruga i Beogradski region).

Definisanje grada u Srbiji je otežano činjenicom da prostor Srbije nije dovoljno urbanizovan, jer je intenzivna urbanizacija u Srbiji započela tek u drugoj polovini 20. veka (Kanazir, 2016). U teoriji i praksi urbana naselja se mogu razlikovati od „neurbanih“ prema statističkim, administrativnim, funkcionalnim, sociološkim, ekonomskim, istorijskim, demografskim karakteristikama (Spasić & Petrić, 2006).

U popisima od Drugog svetskog rata korišćena su dva kriterijuma za diferencijaciju naselja – administrativni i demografsko-statistički. Demografsko-statistički kriterijum je predlog Miloša Macure i on je korišćen u popisima stanovništva 1953, 1961. i 1971. godine (Kanazir, 2016). Ovaj kriterijum određuje gradska naselja prema veličini (broju stanovnika – minimum 2.000) i procentualnom udelu nepoljoprivrednog stanovništva (manje od 10%). Za naselje od preko 15.000 stanovnika ne postavlja se uslov učešća poljoprivrednog stanovništva.

Od 1981. godine naselja se dele na *gradska* i *ostala* prema administrativno-pravnom kriterijumu, pri čemu se naselja zakonskim propisima od strane lokalne samouprave proglašavaju za gradska. Naselja koja su usvojila urbanistički plan dobijala su administrativni status grada (Filipović, et al., 2016). Mnogi opštinski centri su postali urbana naselja u tom periodu. U poslednjem popisu iz 2011. godine ima ukupno 169 gradskih naselja. Ovaj kriterijum ima izvesne nedostatke. Prema njemu su obuhvaćena istom kategorijom naselja od svega nekoliko stotina stanovnika pa do preko jednog miliona. S druge strane, pojedina naselja gradskog karaktera po izgledu izgubila su svoj status. Tako da se kao glavni nedostatak ove klasifikacije ističe nepostojanje prelazne kategorije naselja (mešovita naselja), kao i ne uzimanje u obzir stepen razvijenosti privrede i društvenih delatnosti u tim naseljima (Stevanovnić, 2004).

Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 129/2007 i 18/2016), teritoriju Republike Srbije čine opštine, gradovi i grad Beograd kao teritorijalne jedinice. Opština je osnovna teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava i koja ima najmanje 10.000 stanovnika. Teritoriju opštine čini jedno ili više naseljenih mesta. Grad je teritorijalna jedinica koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i ima više od 100.000 stanovnika. Na taj način su pojedine opštine dobile status grada pa pored grada Beograda, koji ima poseban status, prema ovom zakonu postoji još 23 gradova. Kanazir (2016) skreće pažnju na to da ovaj administrativno-pravni kriterijum ne bi trebalo mešati sa pojmom gradskog naselja u prostorno-funkcionalnom smislu.

Prostorni plan Republike Srbije 2010–2020 daje model funkcionalnih urbanih područja u Srbiji. Međutim, ova područja objedinjavaju više gradskih naselja i opština i kao takva nisu pogodna za istraživanje gradova u opadanju.

U Srbiji ne postoji zvanična definicija malih gradova, niti precizna kategorizacija urbanih naselja. U dosadašnjim istraživanjima autori su uglavnom usvajali podelu urbanih naselja prema populacionoj veličini (Kanazir, 2016; Spasić & Petrić, 2006). Prema ovoj podeli su gradovi sa preko 1.000.000 stanovnika veoma veliki gradovi, gradovi sa 100.000 i više stanovnika spadaju u grupu velikih gradova, od 20.000 do 100.000 su srednji, a sa manje od 20.000 stanovnika mali gradovi. Za određivanje gradskih naselja pojedini autori kombinuju demografski i funkcionalni kriterijum, ili uključuju ulogu i značaj urbanih centara u mreži naselja, mada većina istraživača primenjuje administrativno-pravni kriterijum zvanične statistike Republike Srbije (Kanazir, 2016; Filipović, et al., 2016). Prema njemu su mali gradovi gradska naselja sa manje od 20.000 stanovnika, bez obzira na to da li ta naselja zaista opravdaju status gradskog naselja.

5.1.2 Kontekst razvoja gradova u Srbiji

U cilju razumevanja današnjih trendova razvoja gradova u Srbiji, neophodno je razmotriti opšti kontekst i osnovne karakteristike urbanizacije i razvoja mreže naselja. Imajući u vidu da intenzivna urbanizacija u Srbiji započinje tek nakon Drugog svetskog rata, od značaja je da se razmotre dva karakteristična perioda – period socijalizma i period post-socijalizma.

5.1.2.1 Razvoj gradova u periodu socijalizma

Jugoslavija je tokom perioda socijalizma imala sličnosti sa drugim socijalističkim državama Evrope, međutim razlikovala se u pojedinim značajnim elementima društvenog i ekonomskog uređenja. Specifičnost jugoslovenskog društvenog sistema je bilo samoupravljanje uvedeno početkom 50-tih godina prošlog veka u okviru kojeg je društvo direktno uređivalo sve svoje odnose preko ustava, zakona i druge pravne regulative. Uvođenjem samoupravljanja i stvaranjem novog oblika socijalizma Jugoslavija se udaljila od Sovjetskog saveza, a otvorila prema zapadu čime je zauzela neutralnu poziciju između kapitalističkog i socijalističkog bloka. To joj je donelo političku nezavisnost i ekonomsku podršku kapitalističkih zemalja (Nedućin, 2014).

Nakon Drugog svetskog rata privatna imovina u poljoprivredi, industriji, trgovini i ugostiteljstvu se nacionalizuje. Tokom 50-tih i početkom 60-tih godina dolazi do decentralizacije i donekle demokratizacije u upravljanju privredom i ostalim društvenim delatnostima (Milosavljević, 2014). Privredni razvoj je u prve dve decenije socijalizma bio ubrzan, sa visokim stopama rasta bruto društvenog proizvoda i industrijske proizvodnje. Sredinom 60-tih privredna i društvena reforma smanjuju obaveze privrede prema državi a teži se da se cene formiraju na tržištu, kako bi privreda dobila veću samostalnost. Međutim, privredna reforma nije osvarena u potpunosti usled nesuglasica između republika. Ali i pored toga, krajem 70-tih godina, Jugoslavija je bila na nivou srednje razvijenih zemalja u Evropi. Životni standard stanovništva je dosta povećan, kao i obrazovni nivo. Međutim, i pored stalnih napora u sprovođenju reformi, privreda u Jugoslaviji je imala i dalje dosta osobina tradicionalnog socijalizma, što se najpre ogledalo u nepostojanju privatnog vlasništva nad zemljištem i sredstvima proizvodnje (Nedućin, 2014). Tokom 80-tih godina javljaju se društveni i politički nemiri u zemlji usled stvaranja etničkih tenzija i nacionalizma.

Geneza naselja u Srbiji je bila pod uticajem različitih faktora – pre svega prirodnih uslova, istorijskih okolnosti i funkcija u naselju (Filipović, et al., 2016). Tako je došlo do različite evolucije naselja, sa jasnim regionalnim razlikama. Morfologija terena i arhitektonska tradicija usloveli su planski razvoj naselja u Vojvodini. Nasuprot tome, u centralnoj Srbiji se javlja velika raznolikost morfoloških i funkcionalnih tipova, uslovljenih prirodnim karakteristikama terena, istorijskim razvojem, političkim događajima i smenom civilizacija.

Srbija je u socijalizam ušla kao poljoprivredno društvo – 1948. godine je skoro 75% populacije zemlje bilo ruralno (Tošić & Krunić, 2005). U njoj prostorno-naseljskoj strukturi izdvajale su se tri celine (Petrovar, 2005):

- 1) urbanizovana Vojvodina, sa velikim udelom gradskog stanovništva (oko jedne trećine), uređenim seoskim naseljima i razvijenom kulturom;
- 2) centralna Srbija, sa znatno nižim udelom gradskog stanovništva (oko jedne petine) i mrežom gradova sa slabim funkcionalnim i saobraćajnim vezama sa seoskim naseljima u okolini, kao i sa komunalno neopremljenim selima;

- 3) Kosovo i Metohija, sa pretežno seoskim, neškoloanim stanovništvom i svega nekoliko gradova.

U drugoj polovini 20. veka na teritoriji Srbije je došlo do značajnih prostornih i demografskih promena, koje su rezultat pre svega procesa urbanizacije, odnosno intenzivnih migracija na relaciji selo-grad. Intenzivna urbanizacija u Srbiji je započela tek nakon Drugog svetskog rata, kada je došlo do velikih transformacija u sistemu naselja u Srbiji, pod uticajem ekonomskih promena u zemlji. Nakon usvajanja agrarne reforme (politički inicirane de-agrarizacije), industrijalizacija se odvijala paralelno sa urbanizacijom, koja nije bila pravilno usmerena kako bi se postigao uravnoteženiji teritorijalni razvoj (Petrić, 2014). U mreži naselja Srbije je tako stvorena prostorna i demografska neravnoteža, kao i značajna neusklađenost u koncentraciji stanovnika i stepenu socio-ekonomskog razvoja (Todorčić & Glavonjić, 2015).

Proces industrijalizacije uslovio je spontani proces urbanizacije manjih područja i deagrarizaciju na široj skali. Gradovi koji su određeni kao budući industrijski centri postali su nosioci razvoja i koncentracije ljudi i aktivnosti. Urbanizacijom je kao i u drugim socijalističkim zemljama rukovodila država i usmeravala sredstva za razvoj industrije, infrastrukture i javnih servisa pre svega ka glavnom gradu – Beogradu. Analogni proces se odvijao u manjoj razmeri na opštinskom nivou, gde je naglasak bio na razvoju gradova koji su bili sedište opština (Petrić, 2014). Tako je nakon Drugog svetskog rata započela inicijalna faza stvaranja jaza između urbanih i ruralnih područja, odnosno razvijenih i nerazvijenih područja Srbije. U mreži naselja se uspostavlja funkcionalni i hijerarhijski odnos između gradova, u okviru kojih Beograd predstavlja dominantni razvojni centar. Ovaj proces demografske polarizacije u kome je jedan deo gradova rastao pod uticajem doseljavanja stanovništva doveo je do stvaranja zona demografske ekspanzije i zona konstantne depopulacije (Stojanović & Vojković, 2005). Zone demografske ekspanzije zauzimaju mali deo teritorije sa visokim stepenom koncentracije ljudi i aktivnosti i nalaze se uglavnom oko glavnih razvojnih osovina, među kojima dominira (savsko) dunavsko-moravska, dok su druge oblasti emigracione, teritorijalno velike i uglavnom ruralne, udaljene i/ili u planinskim područjima.

Demografski trendovi su imali za posledicu velike koncentracione efekte. Koncentracija stanovništva i poslova podsticala je koncentraciju funkcija, ekonomskih aktivnosti i javnih službi (Živanović & Gatarić, 2017). Gradovi su prošli kroz ubrzane funkcionalne i socijalne promene, kao i kroz znatno sporije morfološke promene. Veliki broj naselja je dobio status grada, a teritorija grada je rasla zajedno sa brojem stanovnika. U tom periodu je došlo do rekonstrukcije centralnih urbanih područja, izgradnje novih stambenih blokova, industrijskih područja, trgovina, restorana, obrazovnih ustanova, ali u isto vreme je došlo i do promene načina života (Todorčić & Glavonjić, 2015).

Kao i u drugim socijalističkim zemljama i u Srbiji se širenje gradova odvijalo usled priliva doseljenika iz ruralnih područja na periferiju grada zbog intenzivne industrijalizacije (Petrić 2013). Migranti su se obično doseljavali duž puteva koji su povezivali seoska naselja sa gradom. Na

periferijama gradova građena su nova naselja višespratnog stanovanja relativno velike gustine naseljenosti. Međutim, ona su delimično zadovoljavala konstantnu potrebu za novim stambenim fondom i ljudi sami gradili kuće na periferiji, jer je to zemljište bilo jeftinije (poljoprivredno ili šumsko). Planiranje je dugo bilo usmereno na uređenje i razvoj centralnog područja, dok su periferne oblasti bile zanemarene i iz tog razloga formirane bez planske regulacije i kontrole (Maksin-Mićić, 2008). Tako od 60-tih godina u većim gradovima kreće bespravna izgradnja koja se u početku javljala u perifernim gradskim područjima. Tokom 70-tih godina prošlog veka javljaju se dogradnje, adaptacije i rekonstrukcije manjih, po pravilu porodičnih zgrada, izgrađenih pre Drugog svetskog rata (Petrovar 2005).

Do 80-tih godina na makro-regionalnom nivou, razvoj mreže naselja je pratio različite putanje. Efekat polarizacije i razvojni stimulans u Centralnoj Srbiji je bio izražen samo oko malog broja gradova (Beograd, Niš, Kragujevac, Kruševac, Kraljevo i Loznica). S druge strane, u istom periodu Vojvodina je imala policentričnu polarizaciju, koja nije bila samo oko dva najveća grada (Novi Sad i Subotica), već i oko brojnih gradova koji su bili mahom slične veličine (Zrenjanin, Pančevo, Sombor, Kikinda, and Vršac) (Krunić, 2012) u (Petrić, 2014). U periodu 1961–1990. godine formiraju se gradovi sa većim zonama uticaja, kao i monofunkcionalni gradovi sa izraženim jednim oblikom proizvodnje (Bor, Kragujevac, Smederevska Palanka...), koji su privlačili radnike iz okruženja i imali veći gravitacioni uticaj a istovremeno se širili trajnim preseljenjem stanovništva (Nevenić, 2013). Tako je došlo do stvaranja aglomeracija (spajanjem suburbanih područja sa centralnim) i konurbacija (spajanjem bliskih urbanih područja), mada je u poređenju sa drugim zemljama, ovaj proces bio minimalnih razmera (Todorović & Glavonjić, 2015).

Uprkos ubrzanoj urbanizaciji tokom socijalizma, u Srbiji je tek 1991. godine urbano stanovništvo prešlo polovinu od ukupnog broja stanovnika, što je stavlja na zečelje u odnosu na druge zemlje CIE-e. Srpski gradovi su bili manje urbanizovani u odnosu na druge post-socijalističke gradove, ne samo prema udelu gradskog stanovništva, već i kvalitativno, naročito prema broju i neravnomernom rasporedu objekata društvenog standarda. Ovakav razvoj gradova u Srbiji bio je posledica „totalitarnog političkog sistema, totalitarne industrijalizacije i totalitarne urbanizacije prestonice“ (Nedučin, 2014).

5.1.2.2 Razvoj gradova u periodu post-socijalizma

Srbija je zajedno sa ostalim jugoslovenskim republikama 1989. godine imala relativno dobre političke i društveno-ekonomske uslove za ulazak u post-socijalističku tranziciju (Nedučin, 2014). Glavne prednosti su se ogledale u dugoj tradiciji tržišno-orijentisanih reformi, koje su implementirane naredne decenije u zemljama CIE-e. Početkom 90-tih godina u Srbiji se krenulo sa pokušajima političkog pluralizma, demokratizacije i uspostavljanja građanskog društva, kao i sa tržišnim reformama (Cvijenović, Mihajlović and Simonović 2009). Međutim autokratski režim vlasti, raspad zemlje, ratovi na prostoru bivših republika, kao i politička i ekonomska izolacija zaustavile su tranzicione reforme. Ovi uticaji su doveli do hiperinflacije, drastičnog pada industrijske proizvodnje i BDP-a, ogromnog rasta nezaposlenosti, bede i siromaštva (Savić and

Bošković 2011; Kovačević 2016). Nakon dinamičnog razvoja industrije i rasta BDP-a od početka 50-tih godina, Srbija od kraja 80-tih godina prošlog veka upada u sve dublju ekonomsku krizu. Nivo BDP-a je 2000. godine iznosio samo 44% nivoa iz 1989. godine.

Generalno ceo period 90-tih godina prošlog veka se ogleda u političkoj, društvenoj i prostornoj degradaciji Srbije (Perić, 2016). Država je trebalo da transformiše svoju ekonomiju i institucije, međutim, politika je uzela prevlast nad svim transformacijama. Tokom celog ovog perioda vladale su intenzivne migracije iz područja zahvaćenim ratom i konstantan „odliv mozgova“, odnosno iseljavanje stručnog kadra iz zemlje.

Nakon političkih promena 2000. godine koje su se ogledale u prelasku iz političkog autoritarnog režima u demokratski poredak, tranzicija u Srbiji je započela 10 godina kasnije, u mnogo složenijim uslovima nego u većini drugih evropskih post-socijalističkih zemalja. Tranziciju su činile institucionalne i zakonodavne reforme, kao i ekonomsko restrukturiranje i otvaranje države ka prilivu stranih investicija kako bi se nadoknadio zaostatak u odnosu na druge zemlje CIE-e (Nedućin, 2014).

Političke reforme nisu praćene reformama u ekonomiji, pa je u većini segmenata nasleđeni socijalistički ekonomski sistem ostao nepromenjen. Tako ekonomska i socijalna strana društva ne pokazuju razvojni trend, već zaostajanje i produblјivanje jaza između Srbije i razvijenog dela sveta (Simić 2013). Privatizacija je ocenjena kao veoma neuspešna, privreda nije deregulisana, a proces restitucije i denacionalizacije otete imovine je stalno odlagan. Nije uspostavljen partnerski odnos između države i civilnog društva, kao ni između radnika i menadžera. Državna birokratija je sa svakom novom vladom bila sve veća. Javna potrošnja takođe raste. Na osnovu svega toga može se zaključiti da privredni sistem u Srbiji nije reformisan i ne može se okarakterisati kao tržišni, već se Srbija može opisati kao zemlja „demokratskog socijalizma“ (Katalaksija, 2010). Tranzicione reforme i društveni i ekonomski razvoj dodatno otežava korupcija, prisutna u svim zemljama jugoistočne Evrope, uključujući velike finansijske skandale koji su se javili i u najvišim političkim i poslovnim krugovima (Fatić 2000).

Institucionalne transformacije. Početni period tranzicije 90-tih godina u većini zemalja CIE-e karakteriše neregulisani institucionalni okvir. Proces privatizacije društvenih preduzeća nije bio efikasan. Do kraja 90-tih je obim privatizacije bio izuzetno mali što je bilo posledica političko-društvene situacije u zemlji (Nedućin, 2014). Od 2000. godine usvojeno je i menjano više zakona kako bi se regulisao pravni okvir privatizacije, pri čemu ona još uvek nije okončana. S druge strane privatizacija društvenog stambenog fonda započela je još 1990. godine i predstavlja jednu od prvih, najbrže implemetiranih tranzicionih mera. Građani su mogli da otkupe stanove u kojima su već živeli po povoljnim cenama, s tim što su privatizacijom obuhvaćeni i nacionalizovani stanovi, čime je otežena njihova restitucija.

S druge strane, glavna prepreka za razvoj gradova i sprovođenje tranzicionih reformi bilo je neprepoznavanje privatnog vlasništva nad građevinskim zemljištem i samim tim nemogućnost obavljanja transakcija nad zemljištem. Građevinsko zemljište je iz društvenog prenešeno u

državno vlasništvo⁵¹, a tek je Ustav iz 2006. godine omogućio privatno vlasništvo nad zemljištem. Proces privatizacije zemljišta započeo je nakon usvajanja novog Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine (Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009). Procedura je obuhvatala konverziju prava korišćenja zemljišta u pravo svojine nad zemljištem. Restitucija i denacionalizacija zemljišta omogućene su tek krajem 2011. godine Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (Sl. glasnik RS, br. 72/2011), što je dosta kasnije u odnosu na druge zemlje CIE-e.

Decentralizovan sistem, koji je bio glavno dostignuće institucionalne organizacije socijalizma potpuno je narušen 90-tih godina usled autoritarnog političkog režima. Iako se od 2000. godine položaj lokalnih samouprava znatno popravio, one i dalje finasijski i politički zavise od Beograda. Sedišta poslovnih banaka su u Beogradu, a potencijalni investitori su manje zainteresovani za ulaganja u ostale delove Srbije, jer sva odobrenja idu iz glavnog grada. Centralizam je prisutan i u političkom pogledu. Centrale najjačih političkih partija takođe su u Beogradu, a njihove ispostave u drugim krajevima Srbije rade prema njihovim direktivama.

Ekonomске transformacije. Početkom 21. veka Srbija je bila suočena sa uništenom ekonomijom, zastarelom tehnologijom, niskom produktivnošću, kao i niskim životnim standardom. Vrlo brzo nakon političkih promena uspostavljen je pravni i institucionalni okvir za priliv stranog kapitala i u periodu 2000–2008. godine u Srbiju je pristiglo dosta deviznih sredstava po različitim osnovama (Kovačević 2016). Uprkos tome, ostvaren je skroman rast BDP-a⁵², a uz to je zabeležen i visok porast spoljnog duga, uvoza i spoljnotrgovinskog deficita itd.

Nakon 2001. godine privredna struktura Srbije izmenjena je u korist sektora usluga, koji ima najveće učešće u stvaranju BDP-a i zaposlenosti. Razvoj usluga je vršen na račun industrije što je dovelo do deindustrijalizacije srpske privrede. Relativno mali priliv stranih direktnih investicija u industriju zakočio je njen dalji razvoj, prvenstveno zbog izostanka neophodne modernizacije (Nedućin, 2014). Reforme i restrukturiranje u industriji teku sporije nego što je neophodno, tako da Srbija u tome, kao i u procesu privatizacije dosta zaostaje za većinom zemalja (Mičić and Zeremeski 2011). Glavni problemi koji proizilaze iz toga su dominantna zastupljenost tradicionalne industrijske proizvodnje, spore strukturne promene, nizak nivo tehničko-tehnološke opremljenosti i inovativnosti, niska stopa investicija, velike regionalne razlike u razvoju i lokaciji industrijskih kapaciteta (koncentracija proizvodnje u regionu Beograda i Novog Sada), visoka nezaposlenost i niska konkurentnost (Zeković 2009).

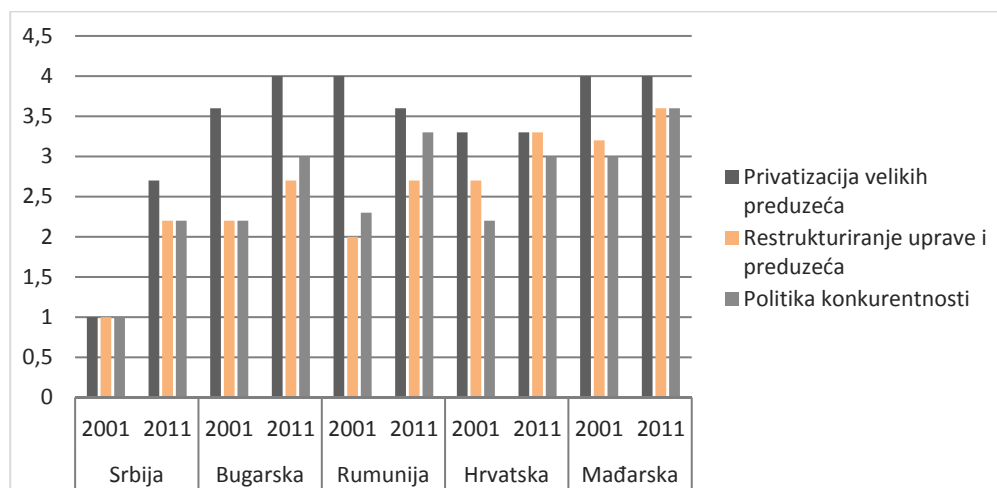
Prema komparativnoj analizi najznačajnijih indikatora tranzicije (slika 27) Srbija je u periodu 2000–2010. godine Srbija je zaostajala za drugim zemljama CIE-e u pogledu privatizacije, upravljanja, restrukturiranja preduzeća i konkurentnosti (Jakopin and Bajec 2012).

Period nakon 2000. može se okarakterisati kao „rast bez razvoja“ (Vujošević, 2011), da bi od 2008. godine Srbija zapadala u sve težu ekonomsku i društvenu krizu. Srbija je izgubila svoj teritorijalni kapital i postaje „unutrašnja periferija Evrope“ (Vujošević, 2010). Nivo BDP-a u

⁵¹ Usvajanjem Zakona o građevinskom zemljištu 1995. godine (Sl. glasnik RS, br. 44/95 i 16/97)

⁵² Prosečno 4,9% godišnje, a 2008. godine je nivo BDP-s iznosio 72% nivoa iz 1989. godine.

2014. godini je realno bio za oko 2,3% na niži nego 2008. godine (Kovačević 2016). Odliv obrazovane radne snage u inostranstvo je sve veći a po atraktivnosti za talente Srbija se na rang listi Svetskog ekonomskog nalazi veoma nisko, na 132. mestu (od 137), dok je po sposobnosti da vrati talente na 134. mestu (World Economic Forum, 2017).



Slika 27 Tranzicioni indikatori (Jakopin and Bajec 2012)

Osim toga, Srbiju karakteriše regionalne razlike u razvijenosti regiona. Sa jedne strane je razvijeni sever (Beogradski region i Region Vojvodine), koji ostvaruje preko 60% BDP-a Srbija, a sa druge strane je nedovoljno razvijeni jug.

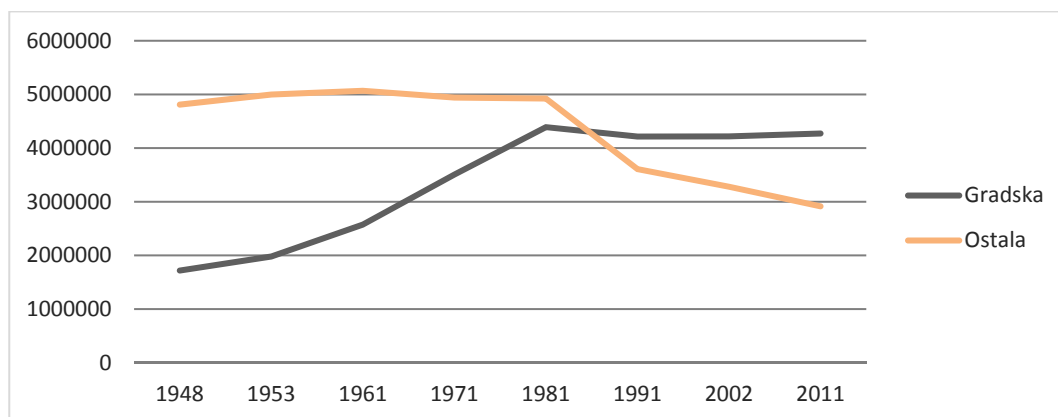
Društvene promene. Srbija se pored ekonomske krize suočava sa sve većom društvenom krizom i one se međusobno pospešuju (Kovačević 2016). Socijalni kolaps se manifestuje kroz gubitak tradicionalnih vrednosti i lokalnog identiteta, raspad porodične strukture, krizu morala i poverenja. Kao rezultat tranzicijskih reformi prisutna je sve šira socijalna polarizacija, osiromašenje najvećeg broja socijalnih grupa, sporo smanjivanje siromaštva i čak jačanje nostalgije za tzv. „socijalnom državom“ (Vujošević 2011). Takođe se javlja moralno posrnuće u kome više nije najveća vrednost čovek već materijalno bogatstvo, zbog čega tradicija, dobri običaji i poštovanje pravnih normi padaju u drugi plan. Širi se nasilje, kriminal i svi oblici devijantnog ponašanja (Koćović 2012). Javni interes je nezaštićen u svim sferama – socijalna bezbednost, zdravlje, obrazovanje i prostorna politika (Vujošević 2011).

5.1.3 Demografske promene gradova u Srbiji u post-socijalističkoj tranziciji

U Srbiji je kao posledica procesa urbanizacije urbano stanovništvo intenzivno raslo nakon Drugog svetskog rata do 80-tih godina, posle čega dolazi do stagnacije u urbanizaciji (slika 28). Tokom tog perioda beleženi su samo pojedinačni slučajevi gubitka stanovništva u malim gradovima Vojvodine. Prva faza primarne urbanizacije Srbije je trajala do 80-tih godina, odnosno do prvih znakova „istrošenosti ruralnih rezervi populacije“ (Tošić & Krunić, 2005).

Gradsko stanovništvo se nije ravnomerno uvećavalo. Ključnu ulogu u redistribuciji stanovništva Srbije do 1981. godine imali su gradovi sa preko 100.000 stanovnika (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac). Oni su u tom periodu uspostavili sopstvena jezgra i započeli transformaciju okoline.

Do 1981. godine u gradskim naseljima Beograda i Niša živila je polovina populacije Centralne Srbije. Tako je početkom 80-tih formirana mreža urbanih naselja u kojoj su dominirala naselja sa preko 100.000 stanovnika, kao i naselja sa 20.000 – 100.000 stanovnika, dok je značaj manjih urbanih naselja bio zanemarljiv (Jeftić, 2015).

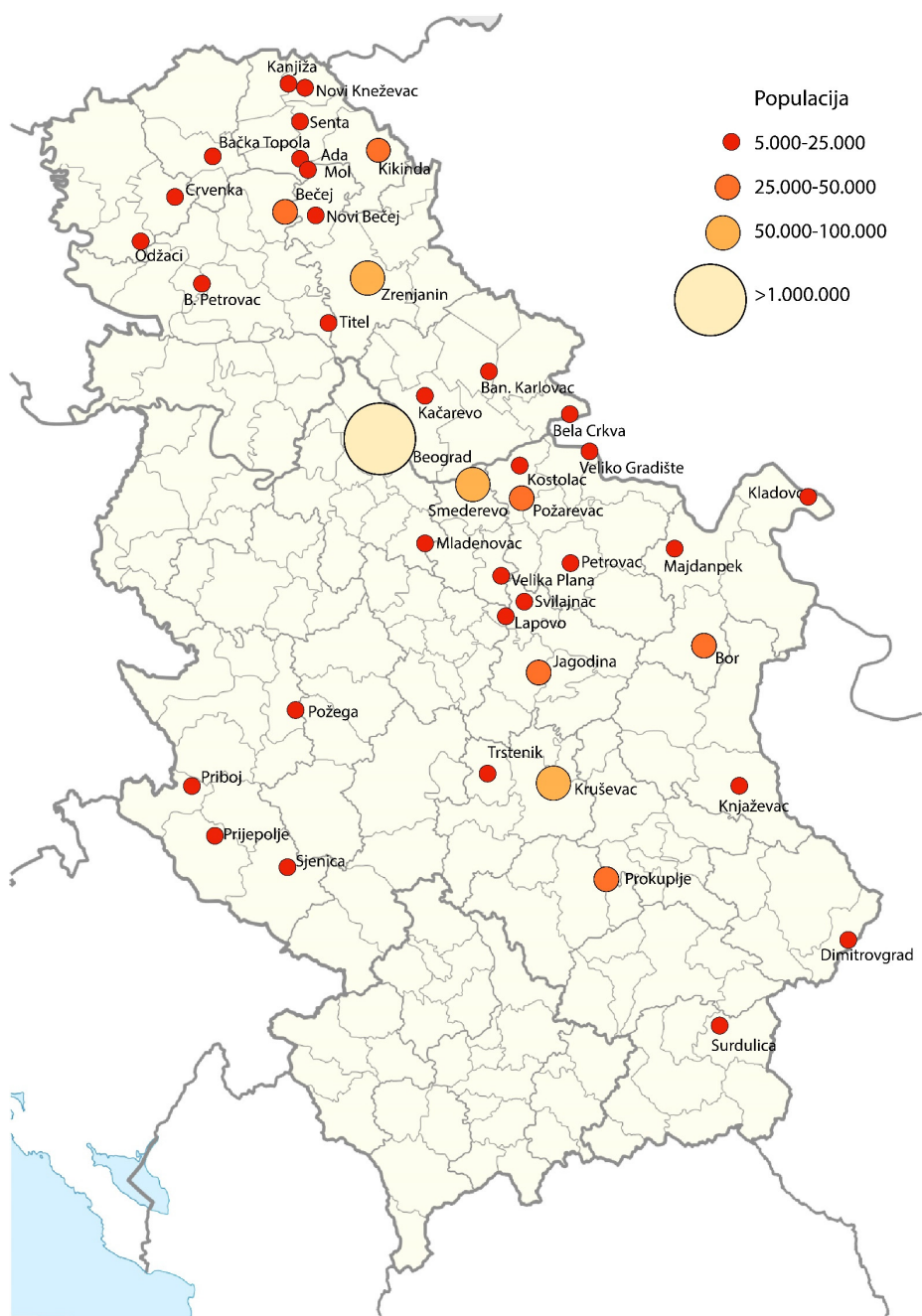


Slika 28 Kretanje broja stanovnika u gradskim i ostalim naseljima u Srbiji (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Tokom 80-tih godina rast gradskih naselja je usporen i tada kreće opadanje populacije malih gradova u Vojvodini (13 gradova), uglavnom lociranih na istočnoj strani pokrajine, da bi se ovaj trend tokom 90-tih proširio i na druga područja. U periodu 1991–2002. Republika Srbija je u celini imala demografski pad od -4,2%, s tim što je depopulacija bila najzastupljenija u ruralnim naseljima (-9,1%), dok su gradska naselja u proseku stagnirala. Od ukupno 116 gradskih naselja sa više od 5.000 stanovnika 42 naselja (36%) su izgubila više od 0,15% stanovnika godišnje (slika 29). Gradska naselja koja su izgubila stanovništvo pozicionirana su uglavnom u severoistočnom i centralno-istočnom delu zemlje. Opadanje je bilo najviše zastupljeno u kategoriji gradskih naselja sa 5.000–50.000 stanovnika, mada je sa druge strane stanovništvo najviše raslo u malim gradskim naseljima⁵³ (5.000–25.000 st.), dok je u ostalim kategorijama naselja stanovništvo uglavnom stagniralo (tabela 18). Među većim gradovima, stanovništvo je u ovom periodu poraslo jedino u Novom Sadu. Pad populacije od -4% je registrovan i u Beogradu (gradskom naselju), dok je u isto vreme populacija rasla u njegovom okruženju. U periodu 1991–2002. godine, dinamičniji rast je imao samo mali broj urbanih naselja:

- u Vojvodini (Novi Sad, Ruma, Bačka Palanka, Inđija, kao i desetak malih gradova – Bački Jarak, Bečej, Sremski Karlovci, itd., zatim gradovi u okolini Novog Sada – Futog, Petrovaradin), gde je rast populacije bio posledica priliva izbeglica iz bivših jugoslovenskih republika;
- na teritoriji grada Beograda (Borča, Surčin)
- naselja sa pretežno muslimanskom populacijom (Tutin, Novi Pazar).
- pojedini mali gradovi u Centralnoj Srbiji (Sevojno, Ivanjica, Banja Koviljača itd.).

⁵³ Podela gradskih naselja po veličini je izvršena prema tipologiji malih i srednjih gradova projekata SMESTO i TOWN ((ESPON 1.4.1., 2006; Servillo, et al., 2014))



Slika 29 Gradska naselja koja su izgubila više od 0,15% stanovnika godišnje u periodu 1991–2002. godine
(Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Tabela 18 Promene broja stanovnika u gradovima različite veličine u periodu 1991–2002. god.

Broj stanovnika 2002. godine	Ukupan broj naselja		Opadanje		Stagnacija		Rast	
			<-0.15% godišnje	-0.15% do +0.15% godišnje	-0.15% do +0.15% godišnje	>+0.15% godišnje		
5.000 – 25.000	81	71,5%	31	38,3%	8	9,9%	42	51,8%
25.000 – 50.000	18	13,8%	7	38,9%	6	33,3%	5	27,8%
50.000 – 100.000	13	11,2%	3	23,1%	3	23,1%	7	23,8%
100.000 – 500.000	3	2,6%	0	0,0%	2	66,7%	1	33,3%
>500.000	1	0,9%	1	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ukupan broj	116	100%	42	36,2%	19	16,4%	55	47,4%

Na demografske procese tokom 90-tih godina uticali su ekonomski i društveni faktori, kao i kvalitet života, menjajući mrežu naselja i stvarajući demografsku neravnotežu. Veliki delovi zemlje se napuštaju (istočni, južni i u manjem obimu zapadni) i stanovnici se sele u inostranstvo ili u velike gradove glavne osovine (Novi Sad-Beograd-Niš) (Stojkov & Šećerov, 2012).

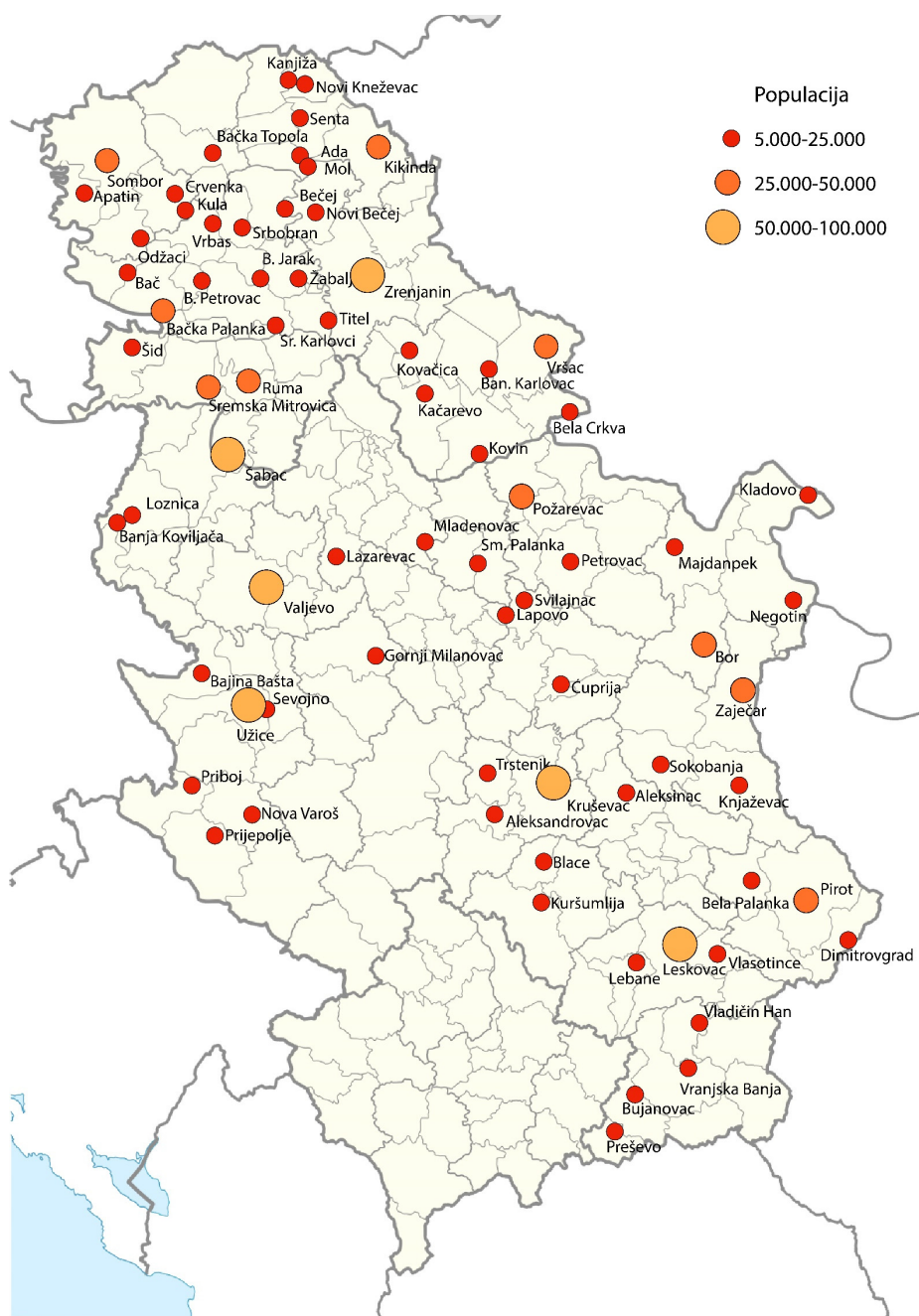
Opadanje gradskog stanovništva se intenziviralo od 2000. godine, što je odlika i većeg broja post-socijalističkih zemalja. U poslednjem međupopisnom periodu, jedino Beogradski region beleži rast, dok svi ostali regionu beleže depopulaciju. Depopulacija je manja u Regionu Vojvodine i Šumadije i Zapadne Srbije (oko 5%), a skoro duplo veća u Regionu Južne i Istočne Srbije (10,8%). Na nivou zemlje, opadanje stanovnika je slično kao i u prethodnom periodu (-4,1%), a gradska naselja i dalje u proseku stagniraju. Ukoliko se izuzme Region Beograda, u ostatku zemlje regionalne razlike više nisu tako uočljive, a opadanje stanovništva postoji u gradskim naseljima širom zemlje (slika 30).

Urbana naselja u Srbiji su u poslednjem međupopisnom periodu, imala različitu ulogu i značaj u regionalnoj organizaciji zemlje (Jeftić, 2015). U prostorno-funkcionalnoj organizaciji savremene mreže naselja dominiraju manja urbana naselja, a samo četiri gradska naselja imaju više od 100.000 stanovnika, među kojima je jedino Novi Sad beležio intenzivniji rast u periodu poslednja dva popisa (tabela 19).

Urbana naselja u Srbiji sa manje od 100.000 stanovnika u poslednjem popisnom periodu prolaze kroz populacione gubitke, brže nego inače, smanjujući uticajnu moć njihovih funkcionalnih urbanih područja (tabela 20). Gubitak populacije je najviše izražen kod malih gradova – čak 69,5% (ukupno 57 gradova), dok se sa porastom veličine gradova smanjuje broj gradova u opadanju. U gradovima većim od 100.000 stanovnika zabeležen je rast stanovnika.

Razlozi za nejednak razvoj populacije leži u postojećim ekonomskim uslovima i zajedničkim efektima demografskih promena. Teški socio-ekonomski uslovi, naročito nakon 90-tih doveli su do nezaposlenosti, smanjili su kvalitet života, što je sve zajedno uticalo na negativne vrednosti populacionog rasta u urbanim područjima (Jeftić, 2015).

U cilju razmatranja dinamike opadanja gradova i povezivanja sa obuhvatom Beauregard (2009a) predlaže upotrebu tri kriterijuma – rasprostranjenost, intenzitet i trajnost. S obzirom na to da gradska naselja gube stanovnike od 1991. godine, mogu se posmatrati samo periodi 1991–2002, i 2002–2011. godine (tabela 21). Broj naselja u opadanju skoro se udvostručio u periodu 2002–2011. godine. U oba perioda je najveći udeo opadanja među malim gradskim naseljima, kao i naseljima srednje veličine (25.000 – 50.000).



Slika 30 Gradska naselja koja su izgubila više od 0,15% godišnje stanovnika u periodu 2002–2011. godine
(Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Tabela 19 Kretanje broja stanovnika u naseljima sa preko 100.000 stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Gradsko naselje	Broj stanovnika			Procenat rasta/opadanja	
	1991	2002	2011	1991–2002	2002–2011
Kragujevac	147.305	146.373	150.835	-1%	3%
Niš	175.649	175.631	183.164	0%	4%
Novi Sad	173.186	191.656	231.798	11%	21%
Beograd	1.168.409	1.119.523	1.166.763	-4%	4%

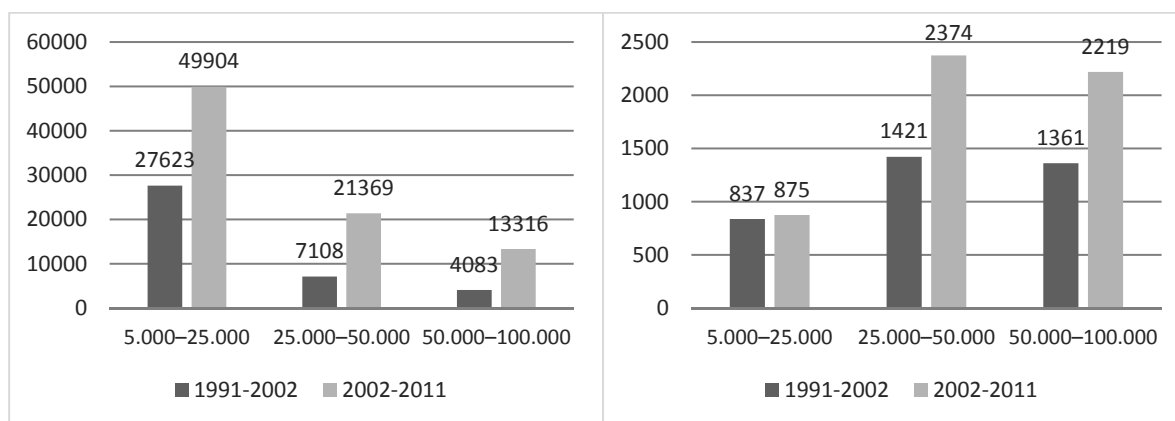
Tabela 20 Promene broja stanovnika u gradovima različite veličine u periodu 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Broj stanovnika 2011. godine	Ukupan broj naselja		Opadanje <-0.15% godišnje		Stagnacija -0.15 do +0.15% godišnje		Rast >+0.15% godišnje	
	Broj	Postotak	Broj	Postotak	Broj	Postotak	Broj	Postotak
5.000 – 25.000	82	70,7%	57	69,5%	12	14,6%	13	15,8%
25.000 – 50.000	17	14,7%	9	52,9%	3	17,6%	5	29,4%
50.000 – 100.000	13	11,2%	6	46,1%	3	23,1%	4	30,8%
100.000 – 500.000	3	2,6%	0	0,0%	0	0%	3	100%
>500.000	1	0,9%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%
Ukupno	116	100%	72	62,1%	18	15,5%	25	21,5%

Tabela 21 Gradska naselja sa populacionim gubicima (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Veličina naselja	1991–2002		2002–2011	
	Broj	Postotak	Broj	Postotak
5.000 – 25.000	31	38,3%	57	69,5%
25.000 – 50.000	7	38,9%	9	53%
50.000 – 100.000	3	23,1%	6	46%
100.000 – 500.000	0	0,0%	0	0%
>500.000	1	100,0%	0	0%
Ukupno	42	36,2%	72	62,1%

Ukoliko se posmatra intenzitet, najveći ukupni gubici u oba perioda su u grupi malih gradova (slika 31). Prosečni gubici su kod malih gradova bili skoro identični u oba perioda, dok su kod srednjih i većih skoro duplirani u drugom periodu. Sve ove karakteristike ukazuju na to da se opadanje stanovnika i dalje nastavlja kao trend.



Slika 31 Levo: ukupni gubici populacije prema veličini naselja; desno: prosečni gubici populacije prema veličini naselja (Ljubenović, Igić, et al., 2018)

Migracije. Na prostornu distribuciju stanovništva Srbije tokom druge polovine 20. veka značajno su uticale unutrašnje migracije. Tokom perioda ubrzane industrijalizacije razvoja najintenzivnije su bile lokalne migracije na relaciji selo–grad, zatim regionalne iz manjih u veća gradska naselja i na kraju migracije stanovništva ka velikim regionalnim centrima (Beograd, Novi

Sad, Niš, Kragujevac) (Kanazir, et al., 2016). Ovakvi migracioni tokovi doveli su do već pomenute demografske koncentracije u većim gradskim centrima i pražnjenja ruralnih područja.

U periodu 1991–1996. godine, jedan od glavnih uticaja na prostorni razmeštaj stanovništva u Srbiji bile su prisilne migracije, odnosno priliv od preko 600.000 izbeglog stanovništva sa prostora bivše SFRJ, a kasnije i imigracija privremeno raseljenih lica sa Kosova i Metohije. S druge strane, usled krize u zemlji i društveno-političkih okolnosti, veliki broj stanovnika, naročito visoko kvalifikovanih stručnjaka je tokom 90-tih godina napustio Srbiju (prema procenama oko 400.000 ljudi) (Lukić, 2015). Priliv izbeglica je ublažio depopulacioni trend Srbije, a u Vojvodini je saldo migracija imao visoke vrednosti kojim je uspeo da nadoknadi posledice negativnog prirodnog priraštaja i uticao na povećanje gradskog stanovništva za 3,3%. Nekontrolisane migracije prouzrokovale su neformalno širenje gradskih i prigradskih područja, kao proces neplanske i nekontrolisane suburbanizacije. Turbulentna dešavanja tokom 90-tih otežavaju praćenje stvarnih demografskih kretanja i prava slika depopulacije gradova dobija se tek u prvoj deceniji 21. veka.

U periodu 2002–2010. godine, samo su 43 opštine od 164 registrovale pozitivan migracioni saldo (Kanazir, et al., 2016). Od toga se skoro polovina nalazi u Beogradskom regionu i na osovini Beograd-Novu Sad. Ostale opštine sa pozitivnim migracionim saldonom se nalaze uglavnom u središnjem delu zemlje. Pojedina naselja su emigracioni centri u dužem vremenskom periodu (npr. Apatin, Bač, Prijepolje, Nova Varoš, Sjenica, Dimitrovgrad...) (Spasovski & Šantić, 2016).

Ovakva slična dinamika se nastavlja i u narednom periodu. U pogledu starosti migranata, iz centralnih opština Beograda evidentno je iseljavanje mlade populacije, kao i iz Regiona Južne i Istočne Srbije, dok u Regionu Šumadije i Zapadne Srbije negativan migracioni saldo karakteriše populaciju staru 65 i više godina.

Treba napomenuti da postoje određeni ograničavajući faktori za praćenje migracija na području Srbije. Uvid u dinamiku unutrašnjih migracija može se dobiti na osnovu podataka službe za evidenciju promene prebivališta. Međutim, građani ne registruju svaku promenu prebivališta, pa ovi podaci ne mogu biti uvek precizni. Osim toga, nedostaju informacije o pravcu kretanja migranata koje bi pomogle dobijanju uvida u kretanja stanovništva unutar zemlje (Kanazir, et al., 2016).

Prirodni priraštaj. Prirodni priraštaj je od sredine 20. veka, pa sve do 90-tih godina predstavljao dominantnu komponentu u rastu populacije Srbije. U periodu prve faze urbanizacije, do 80-tih godina, u povećanju gradske populacije dominirala je migraciona komponenta, sa 70% učešća (Nevenić, 2013), od kada je njeno učešće počelo da se smanjuje pa su u poslednjoj deceniji 20. veka gradska naselja rasla isključivo pod uticajem prirodnog priraštaja koji se takođe ubrzano smanjuje.

Između 70-tih i 80-tih godina dominirali su imigracioni procesi doseljavanja mladog i reproduktivnog stanovništva u gradska naselja. Ovim procesima je u urbanim naseljima je uspostavljena povoljnija starosna struktura, pa su ona preuzela primat u biološkoj reprodukciji (Tošić & Krunić, 2005). Tako prirodna komponenta počinje da dominira u porastu gradskog

stanovništva. Istovremeno, demografski procesi su negativno uticali na starosnu strukturu u ruralnim naseljima i doveli do starenja ruralnog stanovništva, pa je opadanje populacije u ruralnim naseljima bilo posledica ne samo emigracije već i pada nataliteta.

Karakteristike druge demografske tranzicije u vidu opadanja prirodnog priraštaja i starenja postaju vidljive krajem 20. veka. Početkom 90-tih, samo urbana populacija je beležila pozitivan prirodni rast, ali već krajem 20. veka veći gradovi Centralne Srbije počinju da gube stanovnike usled negativnog prirodnog priraštaja, dok su samo mali i srednji gradovi imali prirodno obnavljanje populacije (Spasić, et al., 2007). U periodu 1991–2002. opadanje stanovništva Srbije je bilo posledica negativnog prirodnog priraštaja (-171,7 hiljada), dok su migracije donekle usporile depopulaciju (pozitivan saldo od 92,9 hiljada) (Penev, 2010). Za razliku od Vojvodine, gde je bio pozitivan migracioni saldo, u centralnoj Srbiji niske vrednosti salda migracija su još više isticale negativan prirodni priraštaj (Nevenić, 2013).

Starenje. Jedna od dominantnih karakteristika demografskog razvitka Srbije u drugoj polovini 20. veka je starenje (Rašević, 2004). Osnovni uzrok tome je opadanje fertiliteta, ali takođe imaju uticaja duže očekivano trajanje života i migracije. Kontinualan proces starenja u Srbiji se odvijao tokom celog posleratnog perioda, ali je bio naročito intenzivan tokom 90-ih godina prošlog veka, kao posledica političke i ekonomske krize, kada je bio pod znatnim uticajem migracionog salda (negativan migracioni saldo mladog i mlađeg sredovečnog stanovništva, pozitivan migracioni saldo starijeg sredovečnog i starog stanovništva). Udeo starijih od 65 godina je nakon Drugog svetskog rata bio 5,6% da bi do 2011. godine porastao na 17,4%, a još 1971. godine je odnos starih i mladih prešao teorijski prag starenja od 0,4 (Devedžić & Gnjatović, 2015).

5.1.4 Prostorne i funkcionalne promene gradova u Srbiji u post-socijalističkoj tranziciji

Usled političkih i društvenih promena nakon 1990. godine gradovi u Srbiji prolaze kroz tranziciju na lokalnom i širem prostornom nivou, što dovodi do potrebe za novom prostorno-funcionalnom organizacijom. Proces urbanizacije je uz odsustvo odgovarajućih zemljišnih i drugih politika bio nedovoljno kontrolisan i stihijski (Bajić Brković, 2010). Ovakav proces urbanizacije u Srbiji bio i ranije prisutan, ali je od 1990. godine još više naglašen.

U periodu nakon 90-tih javila se još veća centralizacija u mreži naselja, sa naglašenom urbanom koncentracijom u zoni Beograda i na potezu Beograd – Novi Sad. Udeo stanovništva Beograda u ukupnom broju stanovnika zemlje porastao je sa samo 6% 1948. godine na 16,2% 2011. U mreži naselja Vojvodine dolazi do transformacije od policentrične u monocentričnu, gde je Novi Sad dobio dominantnu poziciju (Petrić, 2014). S druge strane dolazi do opadanja urbanog kapitala u istočnom i jugoistočnom delu zemlje (Bajić Brković, 2010). Kao posledica deindustrijalizacije neki prethodno razvijeni urbani centri su počeli da propadaju tokom 90-tih i to je najizraženije u grupi malih i srednjih gradova (Petrić, 2014).

Urbanu mrežu Srbije generalno karakteriše povoljan razmeštaj gradskih naselja, ali neravnomerna koncentracija stanovništva i funkcija u njima. Neuravnotežen regionalni razvoj Srbije uslovljen je metropolizacijom i polarizacijom. Usled nedostatka adekvatnih regionalnih razvojnih politika intenzivna koncentracija stanovništva a kao rezultat toga i aktivnosti i kapitala stvorena je pre svega u Beogradu, gde živi 27% urbanog stanovništva (2011. godine) i on je 5 puta veći u odnosu na sledeći grad po veličini (Novi Sad). Osim toga, nedostaju ravnomerno razmeštena gradska naselja sa 200.000 – 500.000 stanovnika makroregionalnih funkcija koja bi bila nosioci unutrašnjeg uravnoteženog razvoja Srbije (Tošić & Krunić, 2005). To su posledice nedovoljno usmeravanog procesa urbanizacije, kao i nasleđene razvojne politike iz prethodnih perioda, kada je Beograd ekonomski i funkcionalno razvijan kao glavni grad SFRJ (Nevenić, 2013). Ovi faktori su uticali na stvaranje nepravilnog nacionalnog urbanog sistema. Osovine razvoja Srbije sastoje se od primarne rečne ose (Dunav-Sava i Morava) sa najizraženijim integracionim potencijalom i sekundarne osovine sa slabijom integracionom ulogom (Zapadna Morava, Ibar, Timok, Drina i drugi). Ove razvojne ose su direktno ili indirektno uticale na polarizaciju funkcionalno-ekonomskog i socio-demografskog razvoja (Živanović & Gatarić, 2017).

Unutrašnja struktura srpskih gradova je delila karakteristike drugih post-socijalističkih gradova, ali promene koje su usledile nisu vodile do razvoja tipičnih kapitalističkih gradova, već formiranju tranzicionog ili post-tranzicionog modela tipičnog za Centralnu i Istočnu Evropu (Todorović & Glavonjić, 2015). Promene su uključivale pojavu napuštenih industrijskih lokacija, komercijalizaciju istorijskih jezgara, rast uslužnog sektora, reurbanizaciju i revitalizaciju individualnih delova grada, stambenu i komunalnu suburbanizaciju. Tokom 90-tih godina legalna stambena izgradnja je bila u stalnom opadanju. S druge strane, dolazi do ogromnog porasta nelegalne gradnje. Na to je uticao i priliv izbeglica iz bivših republika SFRJ (u periodu 1992-97. godine), kao i interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije (posle 1999. godine). U procesu njihove integracije u lokalne zajednice, mnogi su sebi obezbeđivali stambeni prostor isključivo kroz neformalne oblike izgradnje, uglavnom na periferiji većih gradova u Srbiji. S druge strane, u nelegalnoj izgradnji je učestvovala i politička i ekonomska elita, uzurpirajući ekskluzivne lokacije, pri čemu je naselje Dedinje u Beogradu glavni primer ovakvog razvoja. Danas neplanske konstrukcije i u centralnim područjima i na periferiji prete urbanom identitetu gradova.

Komercijalizacija gradskog centra Beograda imala je znatno manji intenzitet u odnosu na razvijene gradove CIE-e. Među razlozima za to su spor proces socio-ekonomske transformacije, kao i niska stopa stranih investicija. Privatizacija stanovanja tako nije značajno uticala na komercijalno tržište nekretnina.

Smanjene industrijske aktivnosti naročito su pogodile srednje i male gradove koji su uglavnom monofunkcionalnog karaktera, sa velikim industrijskim objektima, koji su doživeli kolaps proizvodnje i zaposlenosti. U prostornom pogledu, deindustrijalizacija je dovela do formiranja relativno napuštenih industrijskih područja, braunfilda. Na atraktivnijim lokacijama u gradu, naročito duž glavnih saobraćajnih pravaca, grade se objekti privatnog sektora. Pored toga, novi industrijski objekti se grade na tzv. grinfieldima. Zajedno sa socijalnom polarizacijom, javljaju se i

promene u stambenim područjima gradova (segregacija, džentrifikacija, ...) (Todorčić & Glavonjić, 2015).

Generalno razvojni problemi gradova u Srbiji su brojni, pri čemu Bajić Brković (2010) izdvaja sledeće:

- nedovoljno kontrolisani i usmeravani procesi urbanizacije i prostorna neravnoteža;
- suburbanizacija karakteristična na teritoriji većih gradova i u zonama urbanih klastera;
- sindrom „slobodnog strelca“, koji se javlja usled nedovoljne prostorne i funkcionalne integracije i kompletnosti gradova i urbanih naselja;
- nedovoljna konkurentnost, afirmacija i korišćenje sopstvenih resursa, pri čemu se gradovi uglavnom oslanjaju na prevaziđene modele razvoja i konvencionanu paradigmu razvoja na industrijskoj proizvodnji, a zanemaruju se mogućnosti razvojnih resursa kao što su kulturno nasleđe, priroda, blizina transportnih koridora;
- slabo poznavanje i nevoljno prihvatanje doktrine održivosti, koja je u Srbiju stigla sa zakašnjenjem u odnosu na zemlje Evrope.

Osim ovih, isti autor navodi i probleme koji se javljaju na lokalnom nivou gradova kao što su: ugroženost prirodnih i kulturnih vrednosti, ugroženost ekološkog prirodnog i urbanog okruženja i zaštićenih područja, nehigijenska gradska područja, neusklađenost saobraćajne mreže, namene zemljišta i izgrađenosti, ad hoc odluke i odsustvo standarda, jasne uloge planiranja i poštovanja planskih rešenja, kao i odsustvo mera zaštita od prirodnih nepogoda.

5.1.5 Razvoj i opadanje malih gradova u Srbiji

5.1.5.1 Karakteristike i razvoj malih gradova u Srbiji

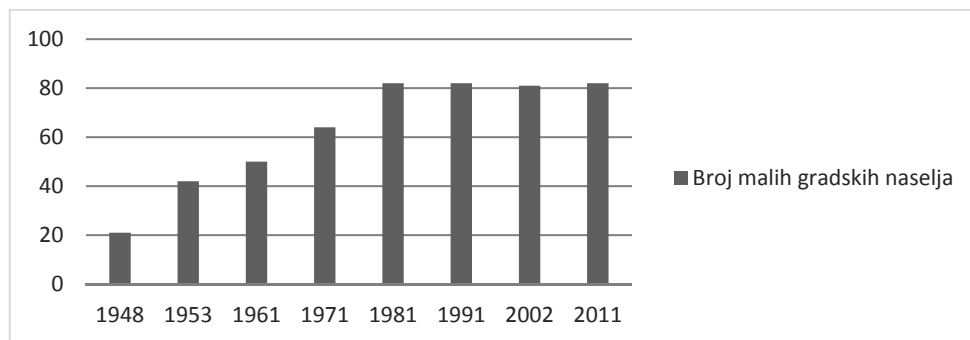
Veći deo malih gradova se razvio od gradova i varoši od sredine 20. veka. Varoši su bile demografski mala i ekonomski nedovoljno razvijena naselja koja su bila u centru sistema naselja u pogledu značaja njihovih funkcija. Do kraja 20. veka oformile su važnu vezu između urbanih i ruralnih područja (Filipović, et al., 2016). Mala gradska naselja u Srbiji imaju veliki značaj i ulogu u njenom policentričnom razvoju, međutim, i pored toga, njima nije posvećena dovoljna pažnja (Kanazir, 2016).

Danas mali gradovi u Srbiji predstavljaju heterogenu grupu u pogledu njihovog statusa, funkcionalnih, demografskih i prostorno-fizičkih karakteristika. Tako postoje gradovi čije su se funkcije razvile na nivou centra zajednice sela, oni koji imaju administrativnu ulogu centra opštine i imaju uticaj samo na teritoriji te opštine, kao i oni koji deluju kao subregionalni centri (Negotin, Knjaževac, Priboj, Loznica) (Spasić, et al., 2007). Takođe mali gradovi mogu biti sa dominantnom jednom ekonomskom funkcijom, kao što su banje (Sokobanja, Vrnjačka Banja, Vranjska Banja) i gradovi sa industrijskom ili rudarskom funkcijom (Majdanpek, Kostolac, Sevojno). Zajednička karakteristika malih gradova je njihova uloga kao opštinskog centra i direktan kontakt sa ruralnom sredinom.

Veličina i prostorni raspored malih gradova posledica su njihovih funkcija i blizine većih urbanih centara (slika 32). Gušća mreža malih gradova je u Vojvodini, gde satelitska naselja oko regionalnih centara imaju izraženu ulogu i prema strukturi i evoluciji su potpuno drugačija od gradova u Centralnoj Srbiji (Filipović, et al., 2016). Ova naselja su razvijana na planski način, imaju pogodnu topografiju i saobraćajnu pristupačnost, a razvoj njihovih ekonomskog sektora je pratio veće centre. Oni deluju kao protivteža velikim gradovima i značajna veza sa poljoprivrednim zaleđem.

U Centralnoj Srbiji je geneza naselja istorijski povezana sa čestim migracijama stanovništva i vlada velika heterogenost u tipovima malih gradova (Filipović, et al., 2016). Njihova uloga i veličina je određena različitim faktorima. Zajednička karakteristika je da su se razvijali duž glavnih putnih pravaca. Neki se nalaze blizu regionalnih centara pa su postepeno dobili ulogu zavisnih naselja koja su se razvijala u potpunosti ili delimično u senci regionalnih centara (npr. Svrlijig, Požega). S druge strane, uz pojedine male gradove su se razvila urbana naselja sa malim brojem stanovnika i specifičnim funkcijama. To su naselja uslužnog tipa kao npr. banje ili planinski turistički centri.

Broj malih gradskih naselja je intenzivno rastao nakon Drugog svetskog rata i u periodu 1948–1981. godine se učetrostručio, nakon čega se nije nešto menjao (slika 32). Mala gradska naselja su naročito dominirala u mreži naselja centralne Srbije (slika 33). Njihova uloga u procesu urbanizacije je jačala i uvećavao se njihov broj.



Slika 32 Broj malih gradskih naselja prema popisima (Izvor podataka: RZS, 2014a; Kanazir, 2016; RZS, 2011)

Na broj malih gradskih naselja je osim prostorno-funkcionalnih promena uticala i promena kriterijuma njihovog određivanja o kojoj je već bilo reči. Nakon 1981. korišćen je pravni kriterijum za određivanje statusa naselja. Zbog toga je veliki deo naselja izgubio status opštinskih centara, mada su ta naselja imala manje od 5.000 stanovnika (Resavica, Vučje, Grdelica, Donji Milanovac, Mačvanska Mitrovica) (Filipović, et al., 2016). S druge strane pojedina naselja su dobila status gradskih zahvaljujući svojim funkcijama (Bač, Bački Petrovac, Bajina Bašta, Titel, Tutin) ili status novog opštinskog centra zahvaljujući skorašnjim administrativnim promenama (Surčin, Kostolac, Sremski Karlovci, Vranjska Banja). Ove promene su uticale na njihov razvoj. U naseljima koja su izgubila status gradskog naselja ili opštinskog centra došlo je do stagnacije ili opadanja na svim poljima, dok su novoformirani opštinski centri rasli. S druge strane, depopulacija i ekonomski pad nekih srednjih gradova (Bečeje, Vrbas, Smederevska Palanka) doveli

su do porasta broja malih gradova. Prema poslednjem popisu 2011. godine populacija malih gradova u Srbiji čini 45% urbane populacija a 13,2% ukupne populacije Srbije.

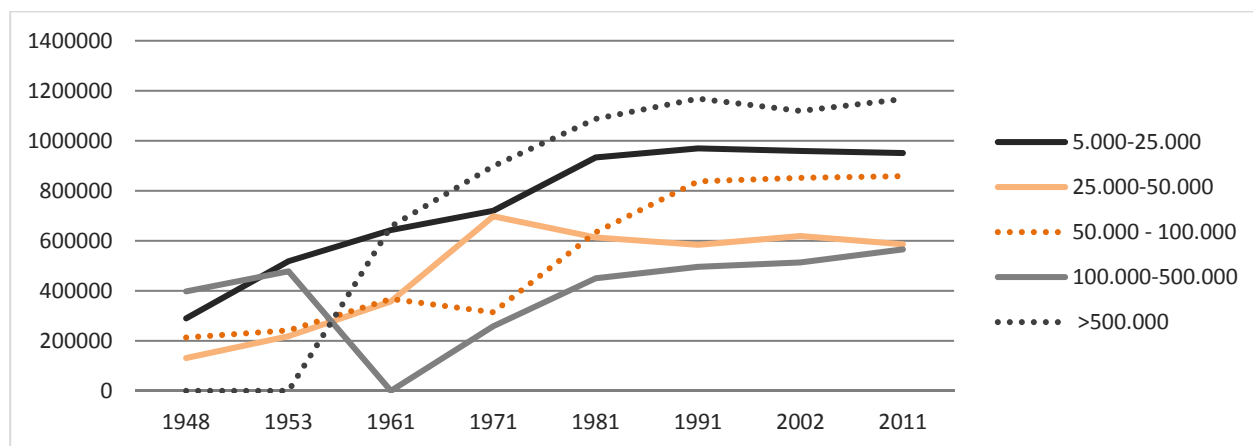


Slika 33 Prostorna distribucija malih gradova u Srbiji

Demografske karakteristike malih gradova su veoma kompleksne i međusobno uslovljene. Društveno-ekonomske promene tokom druge polovine 20. veka uticale su na demografski razvoj malih gradova. Veliku ulogu u formiranju malih urbanih naselja u Srbiji je igrala industrijalizacija i tranzicija od primarnih u sekundarne ekonomske aktivnosti što je dovelo do migracije iz ruralnih u urbana područja (Filipović, et al., 2016).

Mala gradska naselja su intenzivno rasla u periodu 1953–1981. godine privlačenjem stanovništva iz ruralnih područja, pri čemu su jačale njihove centralne funkcije, a posebno funkcija stanovanja.

U periodu 1961–1991. godine stambena izgradnja u malim gradovima je bila intenzivna kada je izgrađeno preko 50% stambenog fonda u njima. Posmatrajući populacioni rast u različitim tipovima naselja po veličini može se zapaziti da su mali gradovi imali značajnu ulogu u rastu urbanog stanovništva (slika 34).



Slika 34 Promene broja stanovnika u gradovima različite veličine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

U periodu 1961–1971. jedino su intenzivnije rasla gradska naselja sa 25.000 – 50.000 stanovnika, nakon čega njihov broj stanovnika opada jer mnoga od njih prelaze u veću demografsku kategoriju. Za razliku od njih mala gradska naselja nastavljaju rast do 1981. godine, nakon čega se njihov rast usporava i od 1991. godine broj stanovnika u njima opada. Prema tome, mala i srednja gradska naselja su do 1971. godine bili glavni centri ruralno-urbanih migracija. Od 1981. godine primat u urbanom rastu uz Beograd preuzimaju gradska naselja sa 50.000 – 100.000 stanovnika.

Na demografski rast malih gradova uticali su prirodni priraštaj i migracioni balans. Za razliku od drugih kategorija gradova priliv imigranata je bio sa teritorije iste opštine. Nakon pada ruralnih demografskih resursa migracije su usmerene na veće gradove i mali gradovi su postali mesta emigracije (Filipović, et al., 2016). U periodu 1991–2002. godine u većim gradovima se javio negativni prirodni priraštaj čime su mali i srednji gradovi postali jedini izvor rasta njihove populacije (Spasić & Petrić, 2006).

Tokom 70-tih godina, mali gradovi su prolazili kroz ubrzan ekonomski rast i socio-ekonomske promene. Tada su imali najbrži rast BDP-a, kao i visoke stope zaposlenosti (Spasić, 1984). Mada je u svakom slučaju njihov stepen razvijenosti zaostajao za većim gradovima. U njihovoj privrednoj strukturi industrija i poljoprivreda su imale veće učešće nego u drugim kategorijama gradova, s tim što se do kraja 70-tih razvijaju i tercijalne delatnosti.

U periodu 1991–2002. godine negativni populacioni trend je zabeležen u 31 naselju od 81 malih gradova, da bi se u narednom međupopisnom periodu taj broj do popeo na 57. U urbanim centrima, zbog niske stope rađanja i migracije, negativni demografski trendovi su sve više izraženi i manifestuju se u vidu procesa depopulacije, negativnog prirodnog priraštaja i starenja. Problemi sa kojima su mala urbana naselja u Srbiji danas suočena su rezultat nedovoljno kontrolisanog i usmerenog procesa urbanizacije i neadekvatno korišćenje postojeće mreže naselja, stagnacije u

razvoju i osetljive ekološke, prirodne i urbane sredine. Osnovni problem malih urbanih naselja su stagnacija i opadanje demografke vitalnosti, što stvara probleme u odnosima sa većim urbanim područjima. Ovi procesi određuju ne samo razvoj i egzistenciju malih gradova, već i celih ruralnih područja koja obuhvataju (Filipović, et al., 2016).

Iako su mali gradovi nekad imali najbrži demografski i ekonomski rast, njihov razvoj i dalje dosta zaostaje za većim gradovima Centralne Srbije (Spasić & Petrić, 2006). Veći gradovi imaju veću produktivnost usled bolje strukture radne snage, raznovrsnije ekonomije itd. Usled slabijeg kvaliteta života u malim gradovima u odnosu na srednje i veće, mnogi ruralni migranti zaobilaze male gradove i idu direktno u veće urbane centre.

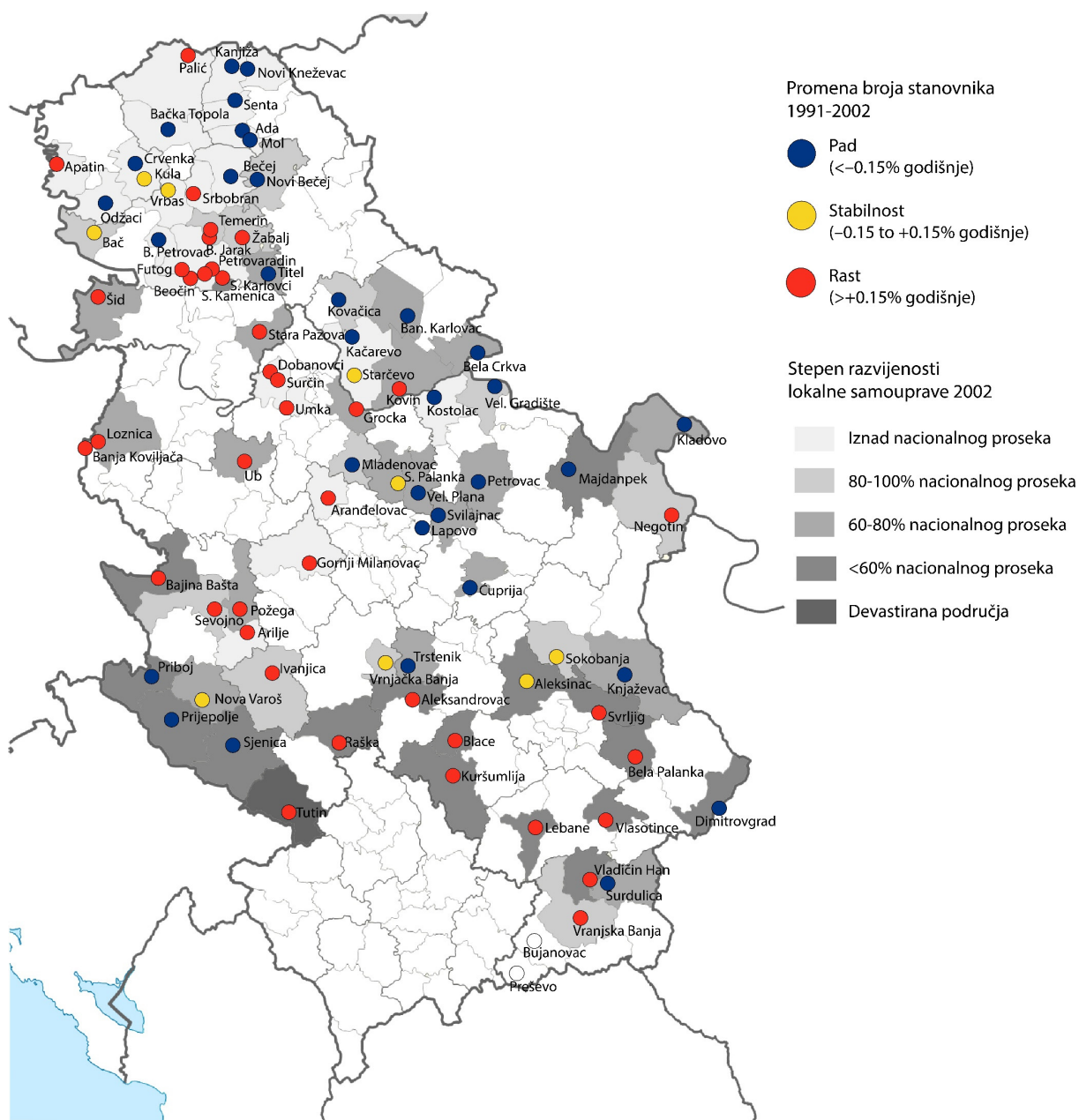
Usled centralizacije zemlje mali i srednji gradovi imaju slabu ulogu u regionalnom i lokalnom razvoju (Stojkov & Šećerov, 2012). Lokalni budžet je u velikoj zavisnosti od centralnog budžeta. Mreža naselja je na potpunom početku mestimičnog funkcionalnog umrežavanja između opština. Značaj malih gradova i povezivanje sela u širi urbani sistem imaće veliki uticaj na policentrični razvoj zemlje.

5.1.5.2 Opadanje malih gradova u Srbiji

Opadanje gradova u Srbiji posledica je delovanja političkih i ekonomskih faktora, kao i pada fertiliteta. Društveno-političke okolnosti tokom 90-tih godina, zakasnela tranzicija i ekonomska kriza utiču na konstantnu emigraciju stanovništva. Pored toga, negativni prirodni priraštaj koji se javio od 90-tih godina nastavio se kao trend. Stihijske migracije stanovništva tokom dužeg vremenskog perioda dovele su do depopulacije velikog dela teritorije Srbije, čemu je doprinela i emigracija iz zemlje, posebno mladog stanovništva (Kanazir, et al., 2016).

Mali gradovi su postali mesta depopulacije, naročito u poslednjem međupopisnom periodu (2002–2011). To je posledica zajedničkih efekata negativnog prirodnog priraštaja i migracionog balansa, kao i izraženog demografskog starenja. Trend negativnog prirodnog priraštaja započinje u opštinama malih gradova u Vojvodini uglavnom još 80-tih godina, dok u centralnoj Srbiji deceniju kasnije. Pogoršanjem pozicije malih i srednjih gradova njihova uloga obezbeđenja regionalnih usluga za ruralno zaleđe sa kojim su imali direktne proizvodne mogu biti suštinski ugroženi (Petrić, 2014).

Da bi se razmatralo urbano opadanje, moraju se uzeti u obzir i ekonomski uticaji. Slom privrede Srbije tokom 90-tih godina uticao je na znatno veći pad BDP-a u odnosu na druge zemlje CIE-e. Nakon više od dve i po decenije tranzicije Srbija se nalazi u maloj grupi zemalja iz CIE-e koje još uvek nisu dostigle nivo razvijenosti iz pred-tranzicionog perioda (Arsić 2016). Kako je cela zemlja bila u ekonomskom padu, može se posmatrati stepen razvijenosti lokalne samouprave koji se zasniva na narodnom dohotku po stanovniku. Na slikama 35 i 36 su date populacione promene u malim gradovima u Srbiji u periodima 1991–2002. i 2002–2001. godine, zajedno sa stepenom razvijenosti lokalne samouprave u odnosu na republički proseak.

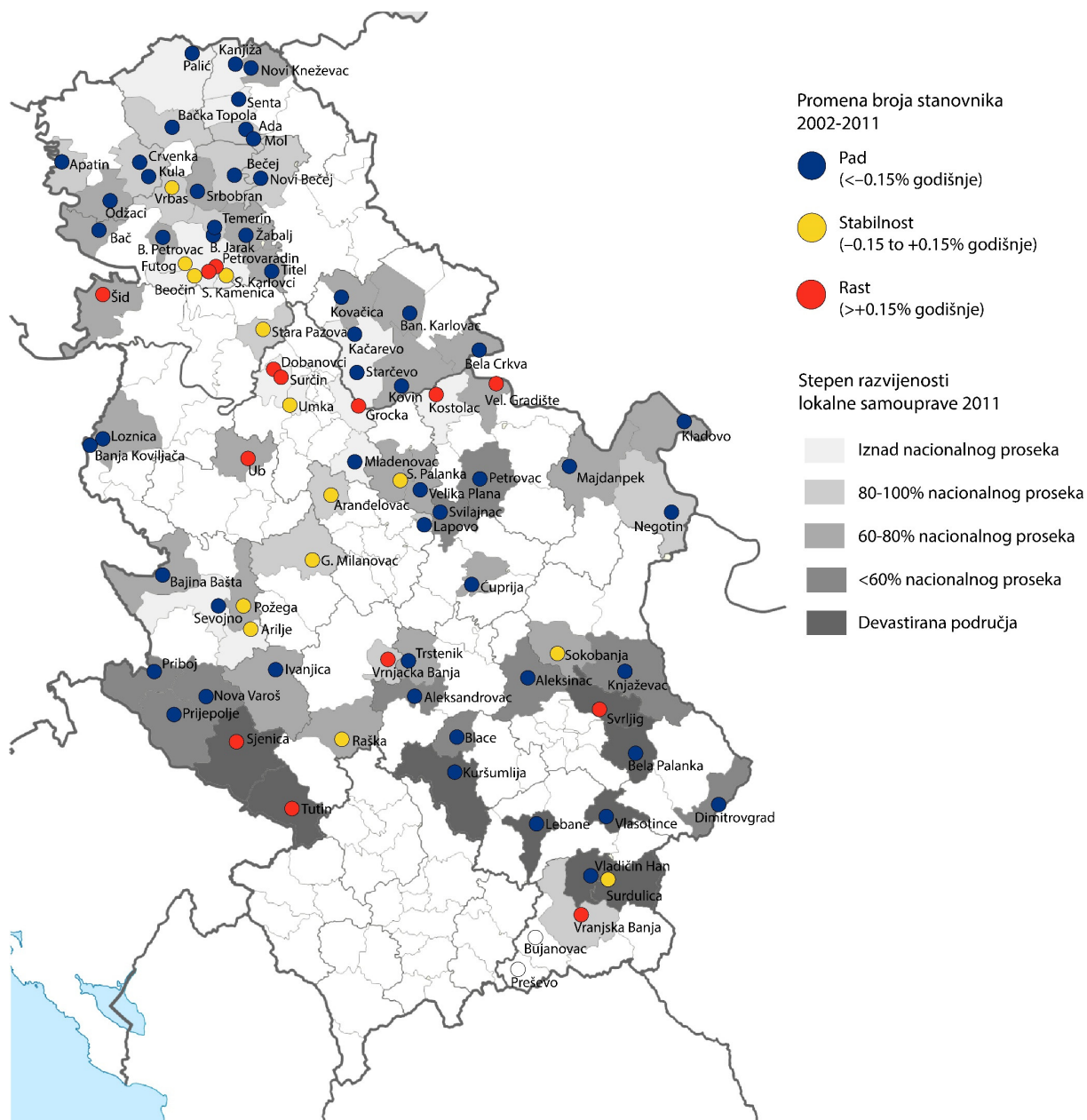


Slika 35 Promena broja stanovnika i stepen razvijenosti malih gradova 1991-2002. godine (Ljubenović, Igić, et al., 2018)

Posmatrajući grafik može se uočiti velika polarizacija demografskog i ekonomskog razvoja malih gradova. Evidentna je razlika između regiona Vojvodine i Centralne Srbije. U Vojvodini, gradovi koji su izgubili stanovništvo 1991–2002. godine uglavnom se nalaze u dobro razvijenim opštinama (samo 4 grada su po stepenu razvijenosti ispod nacionalnog proseka). U Centralnoj Srbiji su skoro svi gradovi u slabije razvijenim ili nerazvijenim opštinama. Nasuprot tome, javljaju se gradovi sa demografskim rastom u ekonomski nerazvijenim opštinama (11 gradova).

Mali gradovi koji su porasli 2002–2011. godine uglavnom pripadaju suburbanim područjima, gde najviše dolazi do izražaja gravitaciona zona Novog Sada i Beograda, kao dva najintenzivnija dnevna urbana sistema. Ovi gradovi imaju veliki udeo dnevnih migranata (Filipović, et al., 2016). Populacioni rast beleže i mali gradovi u jugozapadnoj Srbiji zahvaljujući pozitivnom prirodnom

priraštaju (Sjenica, Tutin). Međutim, njihova ekonomska razvijenost je slaba. Mali gradovi sa padom populacije i ekonomski najnerazvijeniji se nalaze u Regionu Južne i Istočne Srbije. Niži stepen pristupačnosti zajedno sa tradicionalnim geografskim problemima, doveli su do negativnih uslova za generalni razvoj malih gradova u ovom području (Filipović, et al., 2016).



Slika 36 Promena broja stanovnika i stepen razvijenosti malih gradova 2002–2011. godine (Ljubenić, Igić, et al., 2018)

Demografski problemi malih gradova odraz su kompleksnih promena populacionih trendova i unutrašnjih migracija tokom druge polovine 20. veka i posledica su nedovoljno usmeravanog procesa urbanizacije. Nakon trošenja ruralnih demografskih resursa, oni su postali mesta emigracije i izvor stanovnika za velike gradove. Društveno-ekonomske promene tokom 90-tih uticale su i na populacionu dinamiku u malim gradovima i dovele su do slabijeg kvaliteta života u njima. U prvoj deceniji 21. veka veoma mali broj opština beleži pozitivan migracioni saldo, od

čega je gotovo polovina koncentrisana u Beogradskom regionu (Kanazir, et al., 2016). Najveće iseljavanje mladog stanovništva je iz regiona Južne i Istočne Srbije (Vlasotince, Lebane, Negotin i dr.). Osim populacionog pada, negativni demografski trendovi u malim gradovima se odlikuju i negativnim prirodnim priraštajem i procesom starenja.

Deindustrijalizacija je imala značajan uticaj na pad stanovnika u malim gradovima. Bivši industrijski centri (Trstenik, Aleksandrovac, Majdanpek, Prijepolje, itd.) izgubili su svoj status zbog nemogućnosti da se prilagode ekonomskoj tranziciji i dobiju ekonomski značaj u novom kontekstu. Majdanpek beleži ubedljivo najveći populacioni pad 2002–2011, čak 24%.

Mali gradovi koji gube stanovnike se često nalaze u područjima sa izraženim razvojnim problemima i njihovi problemi su ujedno i problemi regiona ili veće prostorne celine u kojoj se nalaze (Bajić Brković, 2010). Zato se njihovi problemi moraju rešavati integralno, u kontekstu ruralnog razvoja, pri čemu je potrebno uspostaviti uravnoteženo partnerstvo između grada i ruralnog prostora (Mitković & Vasilevska, 2010). Dodatne otežavajuće okolnosti su što se ti gradovi suočavaju i sa drugim razvojnim pitanjima karakterističnim za ceo prostor Srbije, kao što su zaostala komunalna opremljenost, odlaganje otpada, devastacija prirodnog i kulturnog okruženja, neracionalno korišćenje zemljišta itd.

5.2 IDENTIFIKACIJA MALIH GRADOVA U OPADANJU U REGIONU JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE

5.2.1 Metodološki pristup identifikaciji i klasifikaciji malih gradova u opadanju

Na osnovu analize razvojnih trendova gradova u Srbiji može se konstatovati da je fenomen gradova u opadanju prisutan u velikoj meri i predstavlja posledicu negativnih političkih, ekonomskih i demografskih uticaja na globalnom i lokalnom nivou. Urbano opadanje je prema dosta kriterijuma čak izraženiji proces od urbanog rasta, a najviše je izražen u kategoriji malih i srednjih gradova. Kako bi mogli da se identifikuju mali gradovi u opadanju u Srbiji, neophodno je izvršiti izvesna prilagođavanja fenomena lokalnom kontekstu, pri čemu definisanje kriterijuma opadanja predstavlja poseban izazov. Kao što je već napomenuto, koncept opadanja ne bi trebalo definisati sveobuhvatno jer bi obuhvatio veliki broj gradova i teže bi bilo usmeriti buduće politike i strategije. Sa druge strane, previše uska i stroga definicija vodi do vrlo malog obuhvata gradova. Analizirajući urbano opadanje gradova u Srbiji, do istog zaključka su došli i Djukić, et al. (2017). Iz tih razloga je neophodno tražiti mešoviti pristup, prilagođen nacionalnom kontekstu i lokalnim specifičnostima.

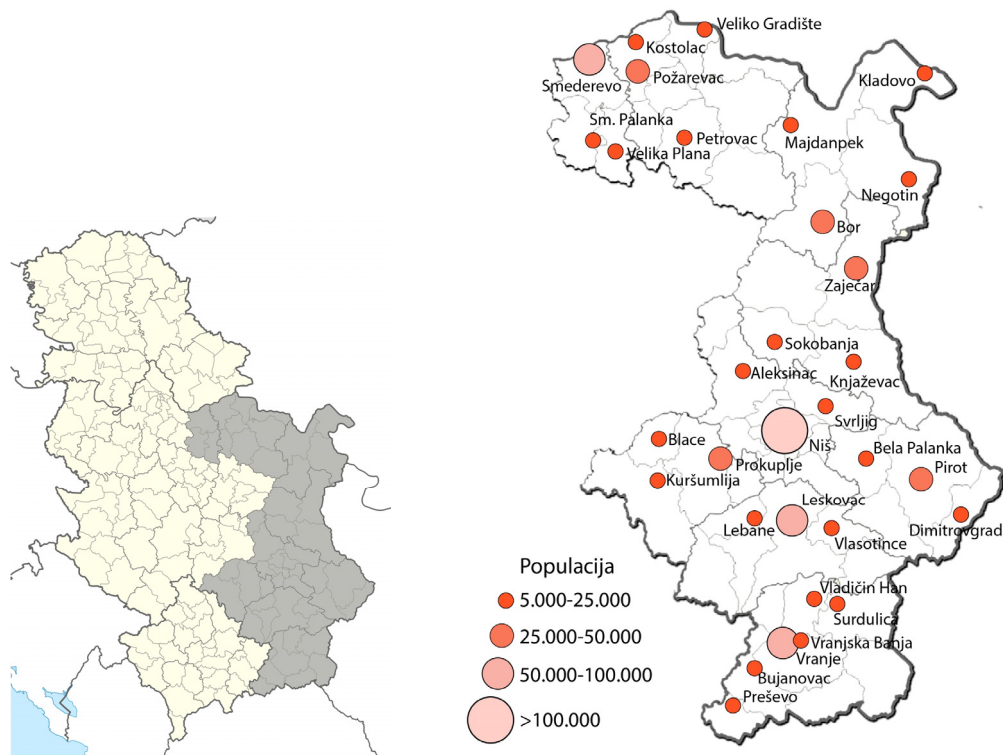
Kako bi se adekvatno postavio metodološki pristup za identifikaciju malih gradova u opadanju neophodno je razmotriti nekoliko problemskih pitanja. Na osnovu uočenih uzroka i posledica opadanja malih gradova u Srbiji, višekriterijumskom analizom potrebno je odrediti kvantitativne pokazatelje u vidu kriterijuma i indikatora koji najbolje definišu urbano opadanje ovih gradova. Pored toga, važno je utvrditi odgovarajuće pragove i granične vrednosti ovih pokazatelja na osnovu kojih mogu da se identifikuju mali gradovi u opadanju. Takođe, neophodno je na osnovu

prethodno izloženih analiza definisati odgovarajuću prostornu jedinicu i vremenski period posmatranja urbanog opadanja. Nakon identifikacije malih gradova u opadanju poseban problem predstavlja utvrđivanje kriterijuma za njihovu klasifikaciju. Za analizu kvantitativnih podataka između različitih metoda, kao pogodan se ističe metod multivarijacione analize. On omogućava da se istraživani objekti grupišu, tako da su objekti unutar grupe slični međusobno, dok se objekti između grupa bitno razlikuju. Zato se ova metoda multivarijacione analize i naziva metoda grupisanja ili klaster analiza. Primenom klaster analize mali gradovi u opadanju mogu da se grupišu u homogene grupe na osnovu zastupljenosti obeležja njihovog razvoja, koji najbolje karakterišu zajedničke uzroke i posledice opadanja stanovništva u njima.

Sumarno, usvojeni metodološki postupak za identifikaciju i klasifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji obuhvata sledeće korake:

- definisanje urbanog područja,
- utvrđivanje vremenskog okvira analize,
- utvrđivanje kriterijuma i indikatora urbanog opadanja, kao i njihovih graničnih vrednosti (višekriterijumska analiza),
- klasifikacija malih gradova u opadanju (klaster analiza).

Za definisanje metodološkog pristupa i mapiranje malih gradova u opadanju uzeta je teritorija Regiona Južne i Istočne Srbije – RJIS (slika 37). Ovaj region je izabran kao ekonomski najnerazvijeniji region u Srbiji, sa izraženim problemima depopulacije i emigracije.

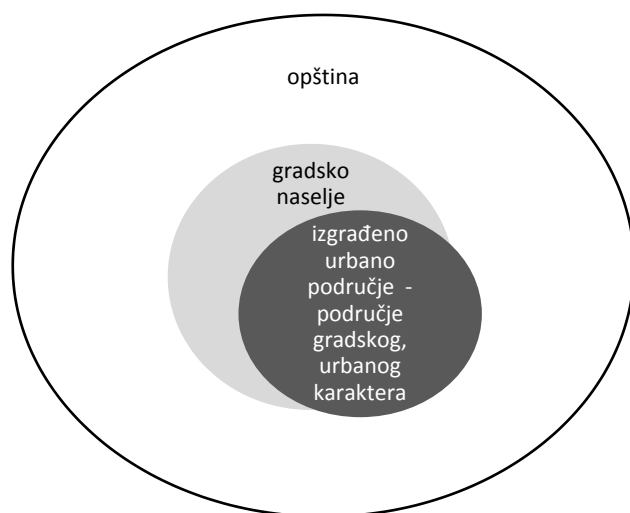


Slika 37 Region Južne i Istočne Srbije – položaj regiona u odnosu na teritoriju Republike Srbije i gradska naselja po veličini

5.2.1.1 Definisane urbanog područja

Identifikacija i analiza malih gradova u opadanju oslanja se pre svega na statističke podatke iz oblasti demografije i ekonomije. Iz tog razloga neophodno je naći vezu između evropskih preporuka za definisanje urbanih područja i statističke teritorijalne podele Srbije. Urbane morfološke zone kao kontinualno ili diskontinualno izgrađeno urbano tkivo predstavljaju najpogodniju polaznu osnovu za definisanje grada u opadanju (Vujičić, 2018). Međutim, one nisu usklađene sa statističkim teritorijalnim jedinicama, što otežava praćenje indikatora urbanog opadanja. Najniži nivo za koji se prikupljaju statistički podaci u Srbiji je nivo naselja, pri čemu je na tom nivou dostupan samo mali broj pokazatelja (broj stanovnika, broj domaćinstava...). Većina statističkih podataka se daje za nivo opštine ili grada, kao i za više teritorijalne nivoe (okrug i region). Zvanična definicija grada nije odgovarajuća prostorna jedinica za analizu malih gradova u opadanju iz razloga što obuhvata samo veće teritorijalne jedinice, a pored toga, obuhvata dosta šire područje od izgrađenog područja urbanog karaktera. Opština kao jedinica lokalne samouprave takođe nije pogodna jedinica za identifikaciju gradova u opadanju jer nju čine jedno ili više gradskih naselja zajedno sa okolnim ruralnim naseljima. Gradsko naselje obuhvata šire područje od fizički izgrađenog prostora, uključujući i okružujuće neizgrađene površine. S druge strane, kao najniža statistička jedinica, nameće se kao najpogodniji prostorni okvir za definisanje grada, kao i malog grada u opadanju u Srbiji (slika 38).

Osim statističkih jedinica, javlja se još jedan prostorni nivo posmatranja – obuhvat urbanističkih planova (GUP-a ili PGR-a), koji najbliže odgovara prostorno zaokruženom području urbanog karaktera (Antonić, 2018). Granice obuhvata planova često uključuju i prigradska naselja koja su fizički spojena sa gradom i zajedno sa gradskim naseljem čine neodvojivu celinu. S druge strane, ne poklapaju sa granicama naselja i podložna su promenama. Kao takva, ova područja nisu pogodna za identifikaciju i praćenje urbanog opadanja, ali ih svakom slučaju treba uzeti u obzir pri detaljnijem proučavanju i bližem određivanju ovog fenomena, a naročito pri razmatranju mogućih pravaca razvoja gradova u opadanju.



Slika 38 Šematski prikaz odnosa različitih prostornih nivoa

Koncepti definisanja urbanih područja na nivou EU obuhvataju veće urbane aglomeracije. Jedina tipologija koja obuhvata i manje gradove je tipologija malih i srednjih gradova definisana u okviru ESPON-ovih projekata SMESTO i TOWN (ESPON 1.4.1., 2006; Servillo, et al., 2014), tako da se ona koristi kao polazište za kategorizaciju gradova. Prema ovoj tipologiji mali gradovi su urbana područja sa gustinom naseljenosti većom od 300 st/km² i brojem stanovnika od 5.000 do 25.000. To odgovara i minimalnom pragu u CIREs-ovoj definiciji gradova u opadanju. Za definisanje urbanih naselja korišćen je statistički kriterijum koji podržava Prostorni plan Republike Srbije. Za određivanje gustine naseljenosti korišćena je veličina gradskog naselja ili u nekim slučajevima, gde gradsko naselje obuhvata velike površine neizgrađenog zemljišta, korišćena je veličina građevinskog područja definisana Planom generalne regulacije. Prema ovim kriterijumima definisana su 23 mala grada u RJIS-e. Dodatni kriterijum korišćen u projektu CIREs koji podrazumeva udeo gradskog stanovništva u ukupnom stanovništvu opštine nije primenjen, iz razloga što se za identifikaciju malog grada ne koristi opština (nivo LAU 2) već gradsko naselje.

5.2.1.2 Kriterijumi i indikatori urbanog opadanja

Identifikacija malih gradova u opadanju Regiona Južne i Istočne Srbije obuhvata pored ostalog definisanje kriterijuma urbanog opadanja, odnosno indikatora i pragova (graničnih vrednosti) na osnovu kojih grad može da se prepozna kao grad u opadanju. Pored osnovnih kriterijuma koji su neophodni za identifikaciju urbanog opadanja, razmatraju se i dodatni indikatori karakteristični za urbano opadanje. Otežavajuće okolnosti za identifikaciju i poređenje pojedinih indikatora u Srbiji predstavlja nedovoljno razvijen statistički sistem i nedostatak podataka za najniže prostorne jedinice.

Osnovno polazište za određivanje indikatora predstavlja pregled najčešće korišćenih indikatora u istraživanju urbanog opadanja dat u poglavlju 2.5.3.2. Na osnovu toga se indikatori urbanog opadanja malih gradova u RJIS-e posmatraju u okviru tri grupe: demografski, ekonomski i prostorni indikatori. Kako bi se utvrdili konkretni pokazatelji unutar ovih grupa, neophodno je prilagoditi pojedine indikatore kontekstu razvoja malih gradova u Srbiji, kao i dostupnim podacima.

Demografski indikatori. Ključni indikator gradova u opadanju prema većini istraživača je gubitak stanovništva i on predstavlja polazište za određivanje gradova u opadanju. Pored toga, definisani su i ostali demografski indikatori koji dodatno određuju demografske trendove i promene u gradovima u opadanju i njihov prikaz je dat u tabeli 22.

Ekonomski indikatori. Ekonomski pad je pored demografskog ključna odrednica gradova u opadanju. Međutim, za razliku od pada broja stanovnika, kao primarnog indikatora demografskog opadanja, ekonomski pad nema jedinstveno usvojene pokazatelje, niti njihove pragove. Ključni indikator ekonomskog razvoja obično predstavlja bruto domaći proizvod grada po glavi stanovnika (O'Sullivan, 2012), zatim stope zaposlenosti i nezaposlenosti. Ekonomski pad se evidentira kroz opadanje ovih indikatora u razmatranim periodima. Hoekveld (2012) i Hartt

(2018) koriste u istraživanju i stopu učešća radne snage (procenat koji u populaciji odraslih čini radna snaga). Ljudski kapital je ključni faktor za razvoj grada i u gradovima u opadanju udeo radne snage sa visokim obrazovanjem je relativno nizak (O’Sullivan, 2012). Gradovi sa većim udelom obrazovane radne snage imaju bolji kapacitet za tranziciju na ekonomiju sa većim udelom visokokvalifikovanih poslova. Još jedan primenjivan ekonomski indikator je kupovna moć u evrima po stanovniku (Gatzweiler, Milbert, & Meyer, 2003).

Tabela 22 Demografski indikatori urbanog opadanja i dostupnost podataka u Srbiji

Kriterijum	Dostupnost podataka		
	Prostorna jedinica		Period/ godina
	Gradsko naselje	Opština	
1 Pad broja stanovnika	✓	✓	1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002, 2011
2 Negativan prirodni priraštaj	✗	✓	1961–2017
3 Pokazatelji druge demografske tranzicije (pad stope fertiliteta)	✗	✓	2011–2017
4 Migracioni balans (emigracija)	✗	✓	2002–2017
5 Starenje populacije	✓	✓	1971, 1981, 1991, 2002, 2011
6 Promena strukture domaćinstva	✓	✓	1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002, 2011

Razvoj gradova u Srbiji od početka 50-tih godina prošlog veka obeležen je industrijalizacijom i urbanizacijom, sa ukupnim rastom i napretkom društva. Mali gradovi, kao centri urbanizacije tokom 70-tih su imali najveću stopu rasta BDP-a, kao i visoku stopu zaposlenosti (Spasić & Petrić, 2006). Međutim, od kraja 80-tih godina prošlog veka Srbija upada u sve dublju ekonomsku krizu, sa drastičnim padom BDP-a. Nakon više od dve i po decenije tranzicije Srbija još uvek nije dostigla nivo razvijenosti iz pred-tranzicionog perioda. Osim toga, prisutan je sve veći raskorak između tri najveća grada (Beograd, Novi Sad i Niš) i malih i srednjih gradova. Iz ovih razloga nije moguće evidentirati ekonomski pad malih gradova samo poređenjem vrednosti ekonomskih indikatora u popisnim godinama. Shodno tome, praćenje ekonomskog razvoja malih gradova može da se vrši poređenjem vrednosti indikatora sa republičkim prosekom. Republički zavod za statistiku Srbije prati ekonomske pokazatelje na nivou opštine dok nedostaju podaci na nivou gradskih naselja. Sve to otežava definisanje jasnih ekonomskih indikatora urbanog opadanja malih gradova.

Na osnovu svega navedenog mogu se izdvojiti ekonomski indikatori koje treba uzeti u obzir pri istraživanju urbanog opadanja malih gradova u Srbiji (tabela 23).

Prostorni indikatori. Glavne prostorne posledice pada populacije su vidljive kao napušteno ili nedovoljno iskorišćeno zemljište ili objekti, koji najčešće obrazuju nepravilne praznine u urbanoj strukturi. Zbog toga se kao prostorni indikatori za istraživanje urbanog opadanja koriste različiti pokazatelji perforacije kao što su podaci o neiskorišćenim objektima (naročito stambenim), o opadanju korišćenja prostora i zemljišta, kao i o promeni gustine naseljenosti. U Srbiji, međutim,

ne postoji evidencija većine od ovih podataka, što onemogućuje njihovo praćenje. Evidentiraju se veće braunfield lokacije (industrijski i vojni braunfieldi) radi novih investicija. Iz ovih razloga se ne može izvršiti adekvatna identifikacija prostornog opadanja, ali se mogu koristiti dostupni indikatori:

- 1) pad gustine naseljenosti (prilagođeni podaci);
- 2) porast napuštenih stanova (podaci za gradsko naselje za 1991. i 2002. godinu).

Tabela 23 Ekonomski indikatori i urbanog opadanja i dostupnost podataka u Srbiji

Kriterijum	Dostupnost podataka	
	Prostorna jedinica	Period/godina
1 <i>Bruto domaći proizvod</i>	* predložena zamena: prosečna zarada	
2 Budžetski prihodi		
3 Kupovna moć stanovništva	Opština	Godišnje praćenje
4 Pad stope zaposlenosti		
5 Porast stope nezaposlenosti		

5.2.1.3 Dinamika urbanog opadanja

Vremenski period posmatranja urbanog opadanja i njegove dinamike se razlikuje u istraživanjima i prilagođavan je kontekstu, kao što je već napomenuto (u poglavlju 2.5.3.3.). Uglavnom je uziman period od trenutka preokreta rasta stanovništva, što su za Zapadnu Evropu 70-te godine prošlog veka, dok je za Centralnu i Istočnu Evropu prelomna godina pad socijalizma. Preporučuje se integrisanje prethodnog perioda rasta u istraživanju kako bi se bolje razumele promene koje su uticale na opadanje gradova (Rink, et al., 2009). Kako bi se pratila dinamika procesa, uglavnom je period posmatranja deljen na vremenske periode od 5 godina (Wolff & Wiechmann, 2017), ili 10 godina (Turok and Mykhnenko 2007).

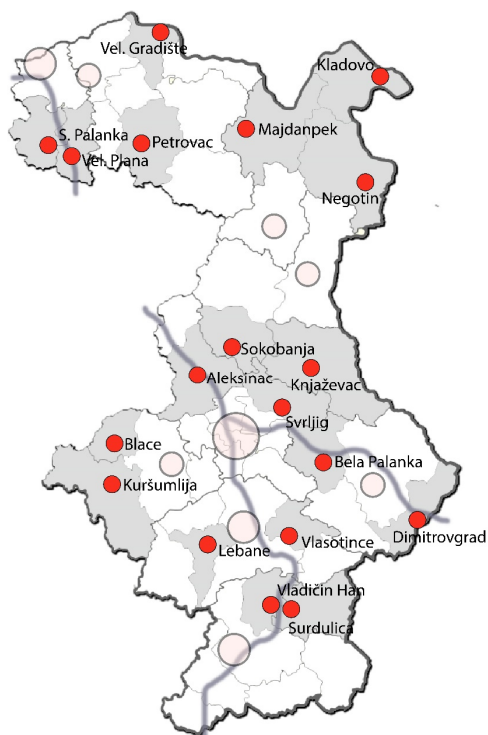
U Regionu Južne i Istočne Srbije, kao i u Srbiji generalno, intenzivan urbani rast je bio evidentan do 80-tih godina, nakon čega je usporen da bi tokom se 90-tih javio populacioni pad i intenzivirao od 2000. godine. Kako su podaci za većinu indikatora dostupni u popisnim godinama, usvojeno je praćenje indikatora prema popisima 1991, 2002. i 2011. godine. S obzirom na vremensku udaljenost poslednjeg popisa, kao dodatni pokazatelj koristiće se procene stanovništva iz 2017. godine, s tim što ovi podaci ne mogu da se koriste kao relevantni indikatori. Period socijalizma se uzima kao širi vremenski okvir posmatranja radi identifikacije trendova.

5.2.2 Identifikacija gradova u opadanju

Teritorija Regiona Južne i Istočne Srbije, koja predstavlja poligon istraživanja, podeljena je na 9 upravnih okruga u čiji sastav ulaze 53 opštine. Na teritoriji ovog Regiona postoji 49 gradskih naselja, od kojih 21 naselje prema utvrđenim kriterijumima može da se svrsta u male gradove⁵⁴.

⁵⁴ Gradska naselja Bujanovac i Preševo se izuzimaju zbog nepotpunih statističkih podataka. Takođe se ne uzimaju u obzir gradska naselja opština u sastavu grada Niša, jer ne mogu da se posmatraju nezavisno od grada.

Gradsko naselje Kostolac bilo je u sastavu opštine Kostolac, da bi 2010. opština Kostolac dobila status gradske opštine grada Požarevca. Vranjskoj Banji je ukinut status opštine 1965. godine, a 2010. postaje gradska opština grada Vranja. Iz ovih razloga, za ove dve mlade opštine nema svih statističkih podataka pre popisa 2011. godine. Dostupni su samo pojedini podaci o stanovništvu po naseljima, međutim to nije dovoljno da se prati kompleksnot procesa urbanog opadanja, pa se ova dva gradska naselja isključuju iz analize. Prema tome, analitički uzorak se sastoji od 19 malih gradova, čiji je položaj prikazan na slici 39.



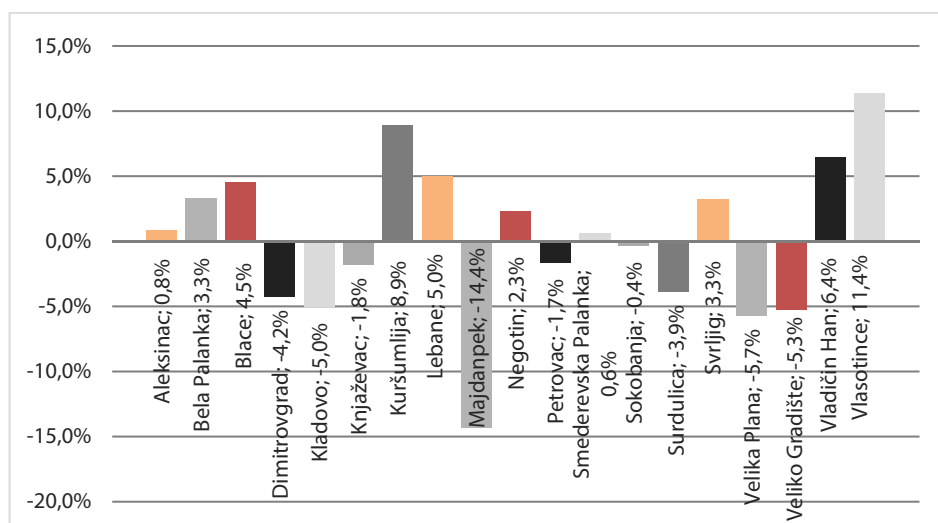
Slika 39 Položaj analiziranih malih gradova u sklopu Regiona Južne i Istočne Srbije, kao i u odnosu na veće gradove Regiona

5.2.2.1 Demografski indikatori

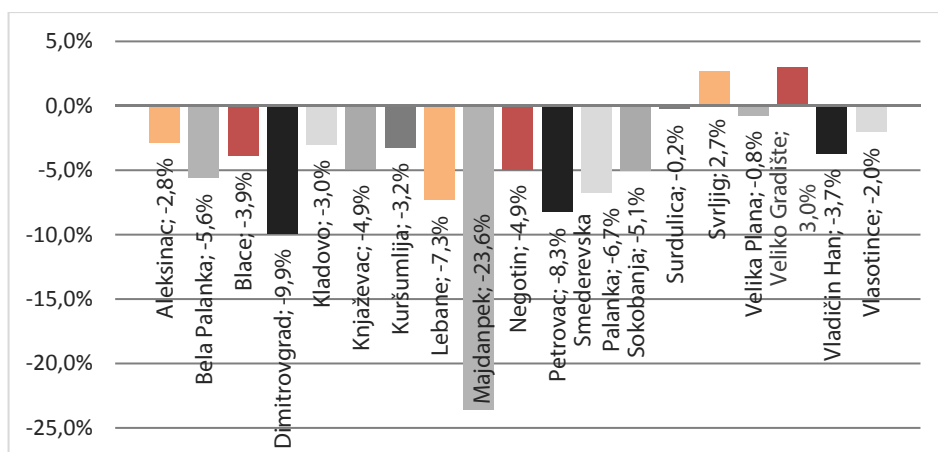
Kriterijum 1 – pad broja stanovnika.

Pad broja stanovnika se u različitim istraživanjima koristi za identifikaciju gradova u opadanju, međutim njegovi pragovi su različito usvajani. U pojedinim istraživanjima opadanje je definisano kao negativni rast (Hartt, 2016; Rink, et al., 2011). Turok i Mykhnenko označavaju pad populacije ukoliko je veći od 0,11% godišnje (Turok & Mykhnenko, 2007) a CIRES projekat 0,15% (Wiechmann & Wolff, 2013). Kako bi u Srbiji, pa tako i u Regionu Južne i Istočne Srbije jednostavna podela na rast i opadanje dovela do velikog broja slučajeva gradova u opadanju, za istraživanje opadanja gradova u Srbiji usvojen je poslednji kriterijum, pa je osnovni indikator opadanja smanjenje populacije veće od 0,15% godišnje u okviru jednog od međupopisnih perioda – to je opadanje veće od 1,65% u periodu 1991–2002; a opadanje veće od 1,35% u periodu 2002–

2011. godine. U tabeli 1.1 (prilog 1) i na slikama 40 i 41 je dat pregled promena broja stanovnika u malim gradskim naseljima u pomenutim periodima.



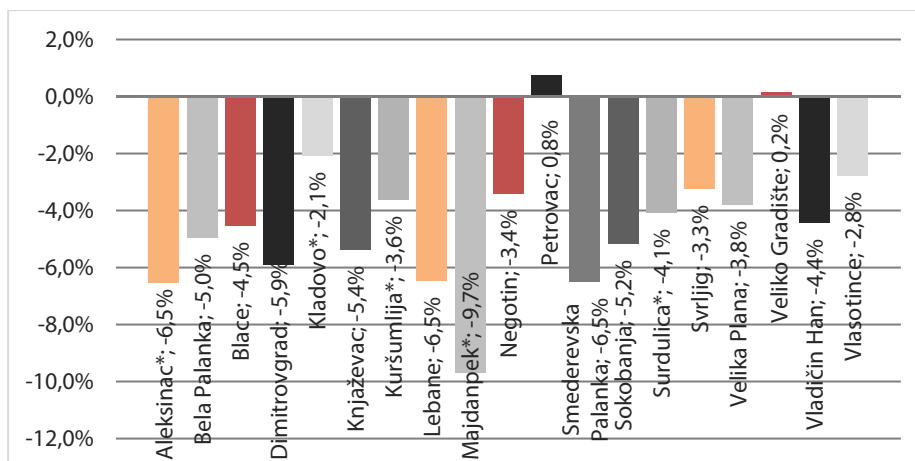
Slika 40 Procentualni pad/rast stanovnika 1991-2002. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))



Slika 41 Procentualni pad/rast stanovnika 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Analizom podataka može se uočiti da je u periodu 1991–2002. godine populacioni pad veći od -0,15% godišnje je zabeležen u 8 gradskih naselja (slika 40), 3 grada su stagnirala i 7 zebeležilo populacioni rast. U periodu 2002–2011. godine u 15 gradova je zebeležen populacioni pad, a samo u 2 grada porast broja stanovnika (slika 41). Jedino gradsko naselje koje raslo u oba perioda je Švrljig i stoga se izuzima iz dalje analize. Mali gradovi koji su izgubili stanovnike u oba perioda su Velika Plana, Petrovac, Majdanpek, Kladovo, Knjaževac i Dimitrovgrad. Može se primetiti da je u periodu 2002–2011. povećan broj gradova koji su izgubili stanovništvo, kao i procentualni gubici stanovništva. Ubedljivo najveći populacioni pad u oba perioda beleži Majdanpek (14,4% i 23,6% redom). Ostala mala gradska naselja u prvom periodu nemaju veći pad od 6%, a u drugom on ide do 10%.

U cilju sagledavanja novijih tokova promena stanovništva uzimaju se u obzir i procene broja stanovnika iz 2017. godine (slika 42).

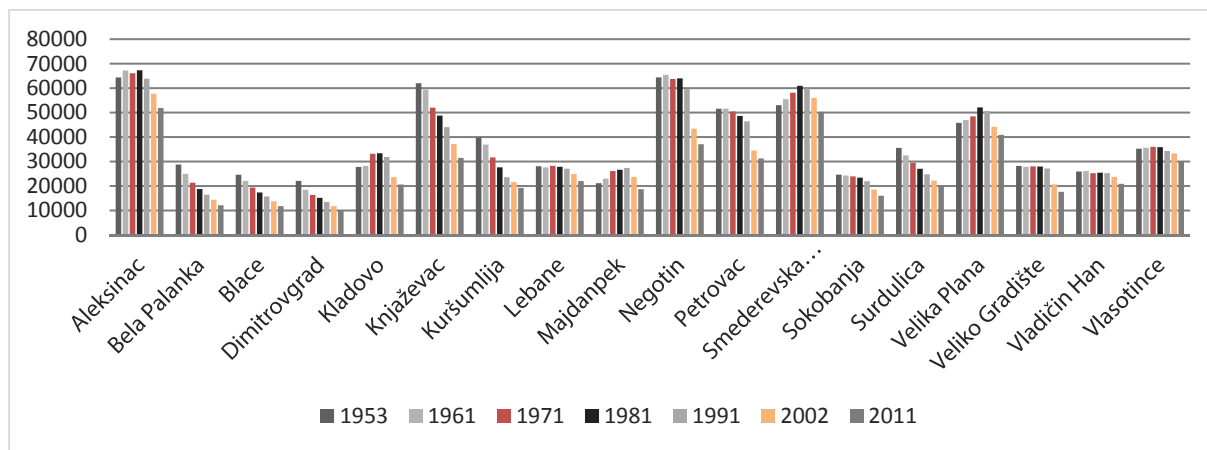


* uključena su sva gradska naselja

Slika 42 Procentualni pad/rast stanovnika 2011–2017. godine (Izvor podataka: RZS, 2014a; RZS, 2018b)

Može se primetiti da se trend opadanja broja stanovnika nastavlja i nakon 2011. godine i obuhvata skoro sva gradska naselja. Samo Petrovac i Veliko Gradište ne beleže pad populacije, već stagnaciju. Za Petrovac to označava stagnaciju nakon dve decenije populacionog pada, dok je u slučaju Velikog Gradišta stagnacija usledila nakon jedne decenije rasta.

Nivo opštine. Da bi se bolje razumeli trendovi promena populacije u malim gradovima neophodno je uzeti u obzir i demografski razvoj celokupnih opština, odnosno ruralnih naselja koja ih okružuju (slika 43).



Slika 43 Promena broja stanovnika u opštinama 1953–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

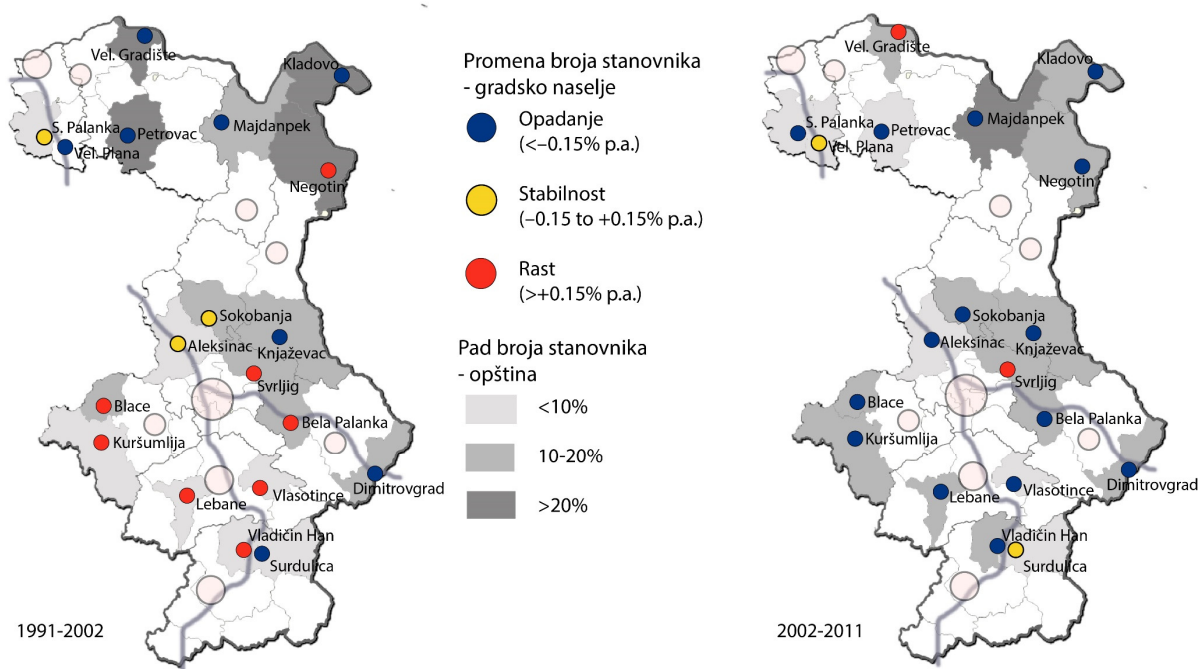
Na nivou opštine, kontinualno opadanje populacije je uglavnom prisutno još od 1953. godine (u 9 opština) sa relativno ujednačenom stopom opadanja, iako je udeo gradskog stanovništva bio u porastu tokom celokupnog perioda. To ukazuje na ogroman pad populacije ruralnih područja. Populacioni pad u gradskim naseljima od 1991. godine uslovio je opadanje i ostalih opština, što je prikazano u tabeli 1.2 (prilog1).

U periodu 1991–2002. godine populacioni pad opština se kreće od 3–27%, dok je u narednom periodu između 7 i 18%. Ovakvi trendovi pokazuju da su pored kretanja stanovništva na relaciji selo-grad, prisutne i migracije iz manjih gradova u veće regionalne centre ili van zemlje. Kako bi

se detaljnije sagledao odnos populacionih promena u ruralnim i gradskim naseljima opština, dat je grafički prikaz na slici 1.1 (prilog 1).

Opadanje ruralnih naselja je u periodu 1953–1991. godine uglavnom bilo intenzivnije od rasta gradova. Opadanje ruralnih naselja je nastavljeno i nakon 1991. godine što ukazuje na to da su migracije selo-grad nastavljene a ujedno i na posledice negativnog prirodnog priraštaja. Ovi trendovi su uticali i na opadanje malih gradova koji su tokom 60-tih i 70-tih godina prošlog veka bili direktni centri urbanizacije, odnosno ruralno-urbane migracije. Demografsko pražnjenje osnovnog izvora migracija ka malim gradovima uticalo je na pad stanovnika u njima, a smanjenje broja korisnika sadržaja u gradu negativno se odrazilo na kvalitet usluga. Tako da je urbano opadanje malih gradova usko povezano sa opadanjem ruralnih naselja koja ih okružuju.

Kako bi se sagledao odnos demografskih promena gradskih naselja i opština, kao i njihov prostorni razmeštaj na slici 44 je data mapa ovih promena.



Slika 44 Promena broja stanovnika u gradskim naseljima i opštinama 1991–2002. i 2002–2011. godine

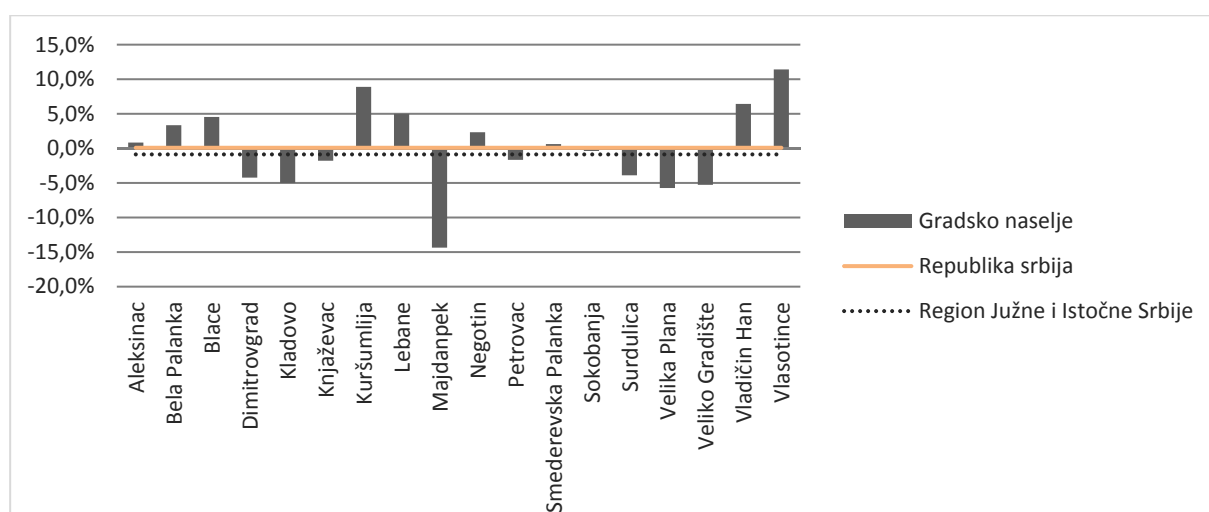
U periodu 1991–2002. godine u opštinama Kladovo, Negotin, Veliko Gradište i Petrovac na Mlavi populacioni pad je veoma izražen (preko 20%), a osim u Negotinu ovaj pad se dosta odrazio i na gradska naselja. Tri od četiri ove opštine su pogranične, a osim toga u ovom delu regiona primećuje se odsustvo većih urbanih centara. U neposrednom susedstvu ovih opština je i Majdanpek čije gradsko naselje beleži najveći pad, dok je stanovništvo opštine nešto manje opalo u odnosu na okolne. Može se zaključiti da je pristupačnost i teritorijalna pozicija imala značajnu ulogu u opadanju ovih gradova i opština. Manje opadanje je zabeleženo u opštinama u blizini glavnih putnih pravaca (Vladičin Han, Vlasotince, Lebane, Aleksinac). U centrima ovih opština zabeležen je porast stanovnika ili stagnacija. U narednom periodu skoro sva gradska naselja beleže pad stanovnika. Opadanje se uglavnom povećalo i u opštinama, s tim što je manje izražen

u onim koje su beležile najveći pad u prethodnom periodu. Ovakva situacija ukazuje na to da se opadanje u gradskim naseljima i opštinama u periodu 2002–2011. godine ne može povezati toliko sa pristupačnošću i geografskim položajem već se javlja uticaj i drugih faktora.

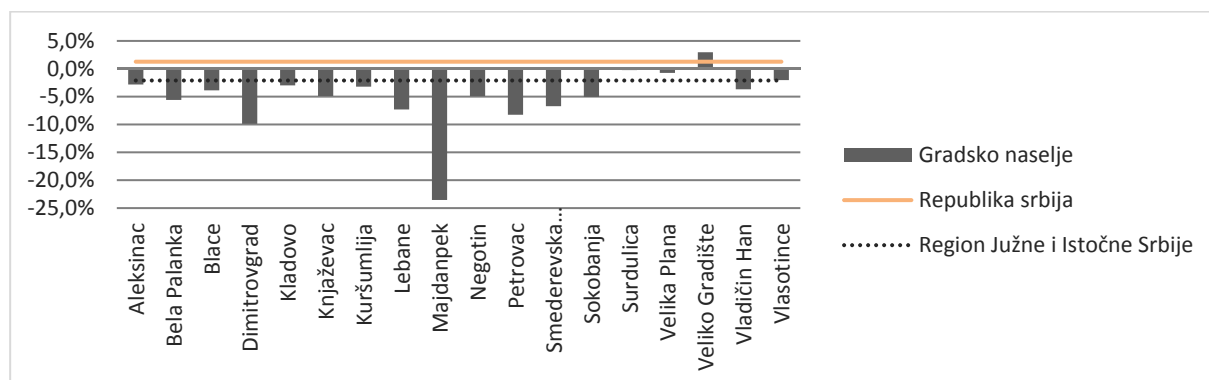
Kriterijum 1.1 – pad broja stanovnika u odnosu na nacionalne i regionalne demografske trendove.

Posmatranje relativne promene broja stanovnika u gradovima u odnosu na nacionalne ili regionalne trendove je važan dodatni indikator jer ukazuje na povezanost urbanog opadanja sa opadanjem na regionalnom ili nacionalnom nivou. Ovaj indikator dodatno ukazuje na migracione tokove između gradova (Mykhnenko & Turok, 2008).

Kretanje broja stanovnika u malim gradskim naseljima u poređenju sa gradskim naseljima Republike i RJIS-e u poslednja dva međupopisna perioda date su na slikama 45 i 46.



Slika 45 Procentualni rast/pad broja stanovnika gradskih naselja u odnosu na nacionalni i regionalni nivo 1991–2002. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

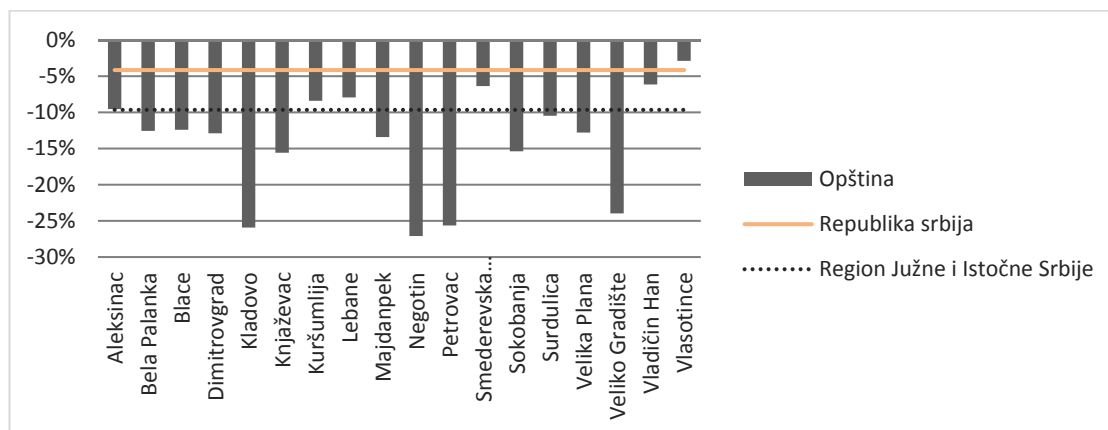


Slika 46 Procentualni rast/pad broja stanovnika gradskih naselja u odnosu na nacionalni i regionalni nivo 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

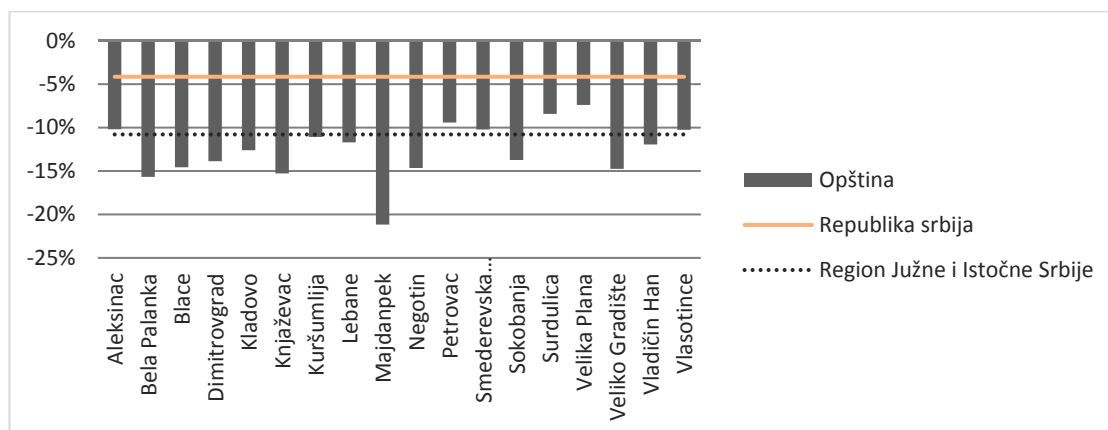
U periodu 1991–2002. godine nije bilo izražene razlike u promeni broja stanovnika gradskih naselja RJIS-e i Srbije (-0,9% i 0,1%, redom), odnosno i na regionalnom i nacionalnom nivou gradska naselja su u proseku stagnirala. Međutim, u slučaju malih gradskih naselja ima dosta odstupanja od tog proseka i u pogledu rasta i opadanja, što ukazuje na veliku polarizaciju između

njih. U narednom periodu (2002–2011), gradsko stanovništvo Republike Srbije je u blagom porastu (1,3%), dok se u RJIS-e smanjuje (-2,1%). Odstupanja kod malih gradskih naselja u odnosu na ova dva nivoa su i dalje prisutna i uglavnom je demografsko opadanje veće u odnosu na RJIS. Velika odstupanja populacionih promena u malim gradovima u odnosu na RJIS ukazuju na značajnu unutar-regionalnu dinamiku i kretanje stanovništva iz malih gradova ka većim urbanim centrima unutar RJIS-e.

Promene ukupnog broja stanovnika na nacionalnom i regionalnom nivou mogu se porediti sa podacima o broju stanovnika na nivou opština (slika 47 i 48).



Slika 47 Procentualno opadanje broja stanovnika opština u odnosu na nacionalni i regionalni nivo 1991–2002. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))



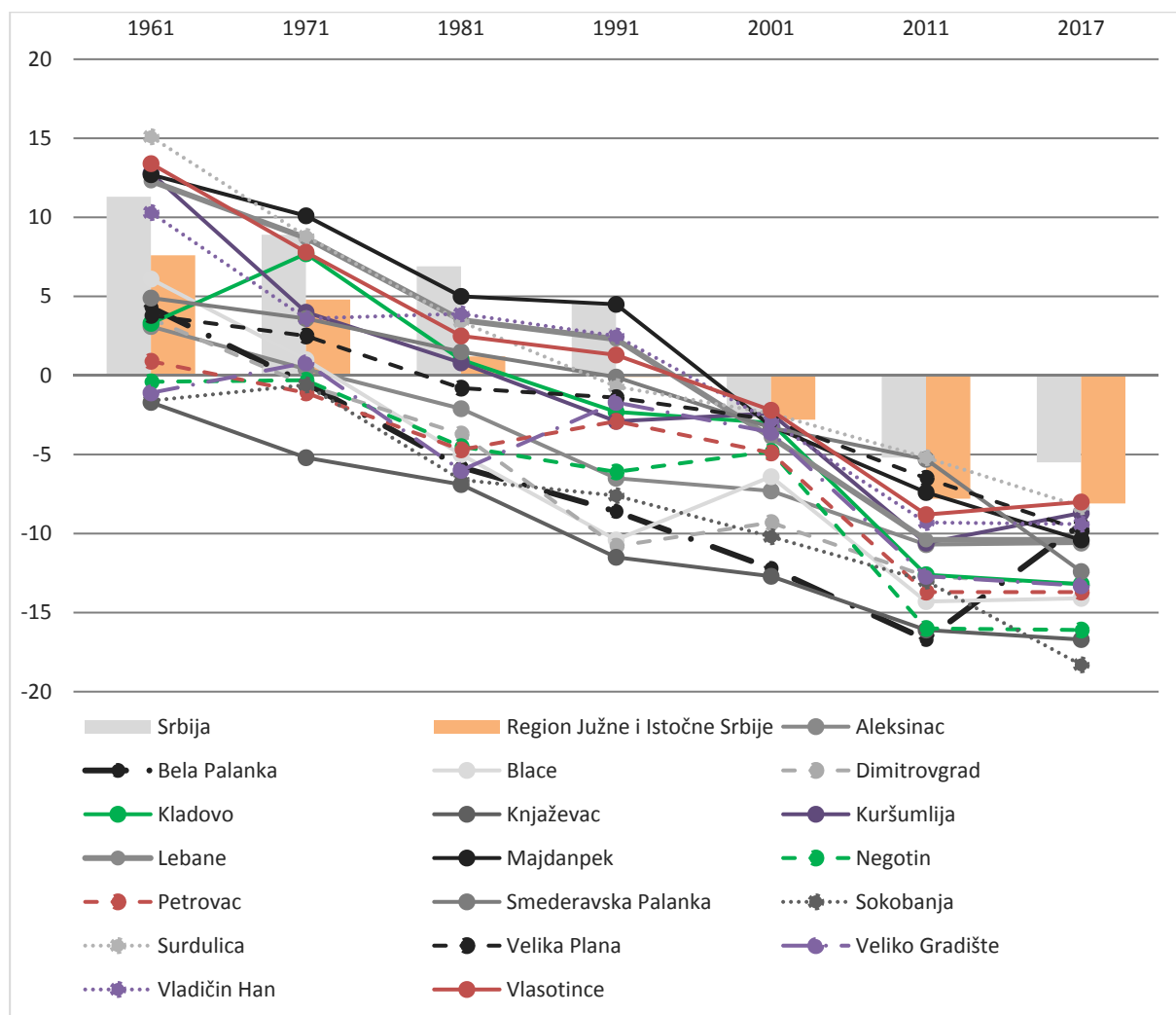
Slika 48 Procentualno opadanje broja stanovnika opština u odnosu na nacionalni i regionalni nivo 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

U oba perioda u RJIS-e je opadanje bilo više nego duplo veće u odnosu na državni nivo. U periodu 1991–2002. godine u Srbiji se smanjilo stanovništvo za 4,1%, a u Regionu 9,7%. Osim Vlasotinca, čije opadanje u tom periodu iznosilo 3%, sve ostale opštine beleže dosta veće opadanje od nacionalnog. Međutim, i u odnosu na regionalni nivo ima dosta odstupanja. Ovakvi rezultati ukazuju na dinamična kretanja stanovništva i demografske promene uslovljene raspadom zemlje i ratnim dešavanjima tokom 90-tih godina. U periodu 2002–2011. godine sve opštine imaju mnogo veće opadanje od nacionalnog (Majdanpek čak 5 puta), dok u odnosu na region ima

samo pojedinačnih odstupanja (npr. Majdanpek, Svrlijig). U periodu nakon 2002. godine evidentno je demografsko pražnjenje celokupnog regiona u odnosu na Srbiju, što ukazuje na to da su migracije iz svih opština regiona usmerene ka drugim krajevima zemlje.

Kriterijum 2 – negativan prirodni priraštaj

Pad prirodnog priraštaja je značajan simptom gradova u opadanju (Rink, et al., 2011). Podaci o prirodnom priraštaju kao odnosu broja živorođenih i umrlih u jednoj godini dostupni su samo za teritoriju opštine. Međutim, iako ti podaci ne odgovaraju realnom stanju u gradskim naseljima, mogu se koristiti kao dopunski parametri za praćenje trendova razvoja. Kako se u velikom broju slučajeva negativni prirodni priraštaj javlja i pre 1991. godine, prirodno kretanje stanovništva se posmatra u dužem vremenskom periodu (slika 49).



Slika 49 Prirodni priraštaj u opštinama 1961–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2012b), (RZS, 2018c))

Negativni prirodni priraštaj javlja se u velikom delu opština još od 1981. godine, dok je u Srbiji i RJIS-e bio još uvek pozitivan. Za razliku od nacionalnih trendova, RJIS-e je u celom periodu 1961–2017. godine beležio niži prirodni priraštaj. Od sredine 90-tih godina prošlog veka, negativni prirodni priraštaj se javlja i u drugim opštinama, kao i u celoj Srbiji i nastavlja do danas.

U drugoj deceniji 21. veka prirodni priraštaj se uglavnom stabilizovao u opštinama, ali je i dalje negativan. Samo 2010–2017. godine ove opštine su izgubile oko 140.000 stanovnika kao posledica negativnog prirodnog priraštaja. Postoji i dosta razlika u kretanju prirodnog priraštaja između opština. U opštini Knjaževac prirodni priraštaj je negativan još od 1961. godine i u konstatnom je padu. Negativan prirodni priraštaj tokom celog perioda beleže i Sokobanja, Negotin i Veliko Gradište. Od 2001. godine, u svim opštinama je prirodni priraštaj isti ili niži od proseka za RJIS-e.

Iz ovih razloga se zaključuje da je pad prirodnog priraštaja jedan od najvažnijih uzroka opadanja malih gradova u Srbiji čije će posledice biti dugoročne i usloviće tok budućeg razvoja ovih gradova. S druge strane, opadanje prirodnog priraštaja, a čak i njegova negativna vrednost u ovim opštinama ne može se direktno povezati sa post-socijalističkom tranzicijom, jer je to trend koji je zastupljen u dužem vremenskom periodu. Najniže vrednosti su zastupljene poslednjih deset godina što je posledica ne samo niskog nataliteta, već i uvećanja stope mortaliteta (slika 1.2, prilog 1), što ukazuje na prisutan proces starenja.

Stopa nataliteta nije značajno promenjena u periodu 1991–2002. godine, mada je došlo do povećanja stope mortaliteta u svim opštinama. U narednom periodu je primetno i opadanje stope nataliteta i rast stope mortaliteta. Natalitet je u svim periodima bio niži od republičkog proseka, dok je mortalitet bio viši.

Kriterijum 3 – opadanje stope fertiliteta (karakteristike druge demografske tranzicije)

Pad stope fertiliteta ispod nivoa prostog obnavljanja glavni je indikator „druge demografske tranzicije“ (Van de Kaa, 1987). Međutim, podaci o stopi fertiliteta nisu dostupni za ranije periode, pa su u tabeli 1.3 (prilog 1) date stope fertiliteta u opštinama malih gradova od 2011. godine. U istraživanim opštinama 2011. godine stopa fertiliteta se kretala 0,97–1,46. Vrednosti se vrlo malo menjaju u narednim godinama, tako da niska stopa fertiliteta predstavlja trend izražen u svim opštinama. U opštinama sa najnižim vrednostima ukupne stope fertiliteta 2011. godine je primetan blagi porast (Kuršumlja, Blace, Vladičin Han, Svrlijig). Ako se uzme u obzir da stopa fertiliteta veća od 2,1 obezbeđuje prostu reprodukciju stanovništva, može se zaključiti da je niska stopa fertiliteta u svim opštinama značajan faktor koji utiče na negativni prirodni priraštaj i time na opadanje gradova.

Dodatni pokazatelji druge demografske tranzicije uključuju, pad sklopljenih brakova i rast broja razvedenih brakova, kao i kasnije stupanje u brak.

Prema podacima Eurostata, u EU stopa zaključenih brakova se u periodu 1965–2016. godine skoro prepolovila (od 7,8 na 1.000 stanovnika 1965. godine na 4,4 2016. godine)⁵⁵. U istom periodu, stopa razvoda se više nego udvostručila (od 0,8 na 1.000 stanovnika 1965. na 1,9 2016.

⁵⁵ Izvor podataka: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=TPS00206>, pristupljeno 22.09.2019.

godine). U tabeli 1.4 (prilog 1) je dat pregled broja zaključenih i razvedenih brakova na 1000 stanovnika 2017. godine.

Srbija sa 5,1 zaključenih brakova na 1.000 stanovnika je u nešto povoljnijoj poziciji od evropskog proseka. Isto može da se zaključi i za stopu razvoda (1,3 2017. godine). Međutim, polovina istraživanih opština je ispod ovog proseka, a samo pet je iznad nacionalnog proseka. Što se tiče razvedenih brakova, situacija je nešto povoljnija, a veće stope razvoda imaju opštine u kojima je i stopa zaključenih brakova veća (Negotin, Majdanpek, Kladovo).

Trend opadanja broja zaključenih brakova je prisutan u svim opštinama, gde je taj broj uglavnom prepolovljen od 2011. godine u odnosu na 1991. Međutim, nedostaju podaci na nivou gradskih naselja kako bi se identifikovala stvarna situacija u njima.

Starosna granica stupanja u brak se prati samo na nivou Srbije ili regiona, dok za opštine nema podataka. Na nacionalnom nivou se postepeno povećava ova starosna granica i kod mladoženja i nevesta. Mladoženje su u proseku bile starije 1,5 godinu 2016. godine u odnosu na 2002., dok su neveste bile starije 3 godine u istim vremenskim periodima⁵⁶. Kako ne postoje podaci po opštinama, može se samo pretpostaviti da se trend povećanja starosne granice stupanja u brak reflektuje i u njima.

Na osnovu izloženih podataka može se zaključiti da je druga demografska tranzicija prisutna kako u Srbiji tako i u malim gradovima, mada su njene pojedine karakteristike manje izražene u odnosu na druge evropske zemlje. Usled nedovoljno podataka o pokazateljima druge demografske tranzicije u malim gradovima, oni se ne mogu koristiti kao indikatori za praćenje urbanog opadanja u njima.

Kriterijum 4 – negativni migracioni balans (emigracija)

Migracije se takođe navode kao važan faktor depopulacije. One mogu biti direktan uzrok opadanja gradova, kao što je slučaj masovnih emigracija iz Istočne Nemačke u Zapadnu nakon ujedinjenja, ili iz post-socijalističkih zemalja nakon članstva u EU. Migraciona kretanja mogu javiti i kao posledica drugih faktora i time doprineti daljem opadanju gradova. Tad se najčešće radi o selektivnim emigracijama mladih i kvalifikovanih ljudi.

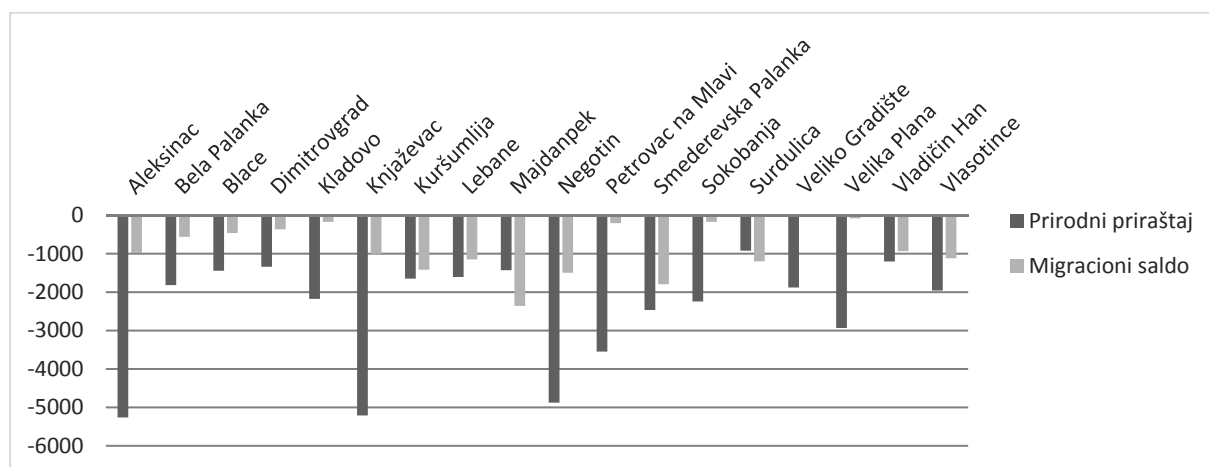
U Srbiji su dostupni podaci samo za unutrašnje migracije – kretanje unutar same opštine (uglavnom na relaciji selo-grad) ili među opštinama. Turbulentna dešavanja tokom 90-tih otežavaju praćenje stvarnih migracionih kretanja. Značajan uticaj na redistribuciju stanovništva u zemlji imale su i prisilne migracije, odnosno priliv izbeglog stanovništva sa prostora bivše Jugoslavije. Međutim, njihov uticaj nije bio toliko izražen u istraživanim malim gradovima. Prema popisu iz 2002. godine u razmatranim opštinama je registrovano ispod 1% izbeglica (jedino Grad Niš ima nešto veći udeo od celog Regiona). Podaci o unutrašnjim migracijama mogu se pratiti od

⁵⁶ Izvor podataka: RZS, Zaključeni i razvedeni brakovi, baza podataka <http://data.stat.gov.rs/?caller=1801&languageCode=sr-Latn>, pristupljeno 22.09. 2019

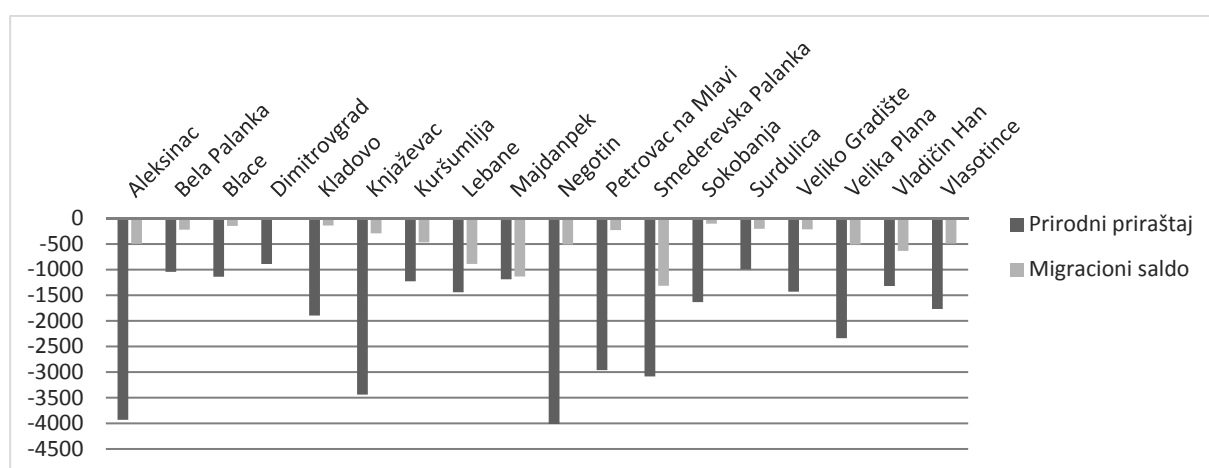
2002. godine i na slici 1.3 (prilog 1) je prikazan migracioni saldo u periodima 2002–2011. i 2011–2017. godine.

Migracioni saldo je u oba perioda bio negativan u svim opštinama, što ukazuje na to da su unutrašnja migraciona kretanja stanovništva usmerena iz manjih gradova ka drugim većim gradovima. U pojedinim opštinama negativni migracioni saldo nije toliko izražen. Tako u periodu 2002–2011. godine Kladovo, Petrovac na Mlavi, Sokobanja, Veliko Gradište i Velika Plana nemaju velike negativne vrednosti migracionog salda, a u narednom periodu to je slučaj sa Dimitrovgradom i Sokobanjom. Najveća područja emigracije su u oba perioda Majdanpek i Smederevska Palanka. Treba imati i u vidu da se podaci o migracijama zasnivaju na evidenciji promene prebivališta, što može biti nepotpuno, jer građani ne registruju svaku promenu prebivališta.

Poređenjem gubitka stanovništva usled prirodnog priraštaja i migracija može se videti koji od ove dve komponente ima veći uticaj na demografski pad (slika 50 i 51).



Slika 50 Prirodni priraštaj i migracioni saldo 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

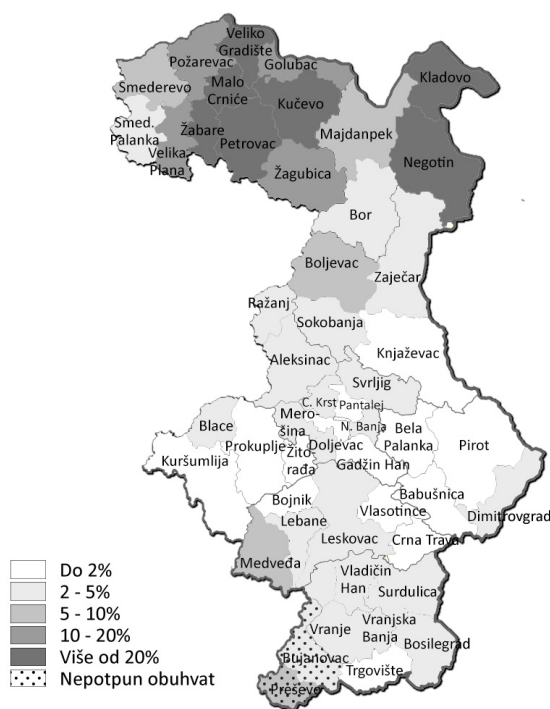


Slika 51 Prirodni priraštaj i migracioni saldo 2011–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

U periodu 2002–2011. godine može se uočiti da je prirodni priraštaj dosta značajniji faktor depopulacije, a da unutrašnje migracije uglavnom ne predstavljaju značajan uzrok opadanja.

Jedino su u slučaju Majdanpeka i Surdulice unutrašnje migracije imale veći uticaj od prirodnog priraštaja na pad populacije. Takođe su dosta doprinele opadanju stanovništva opštine Kuršumlje, Smederevske Palanke i Vladičinog Hana, dok u pojedinim opštinama (Petrovac na Mlavi, Sokobanja, Veliko Gradište i Velika Plana) uticaj unutrašnjih migracija može da se zanemari. U periodu nakon 2011. godine prirodni priraštaj i dalje ima znatno veći uticaj na pad populacije. Ukoliko se razmotri teritorijalni položaj opština kod kojih je izražena emigracija, ne može se uočiti geografska uslovljenost, jer one pripadaju različitim delovima regiona.

Osim unutrašnjih migracija, neophodno je sagledati i spoljne migracije, koje su takođe važan faktor depopulacije. Međutim, tačan broj lica koja su emigrirala u inostranstvo nije poznat, niti se prati na nivou opština. U popisima su evidentirana lica na radu u inostranstvu kojih je najviše bilo 2002. godine (5,3%), a iz RJIS-e je bilo najviše (6,7%) (Stanković, 2014). U poslednjem međupopsnom periodu (2002–2011) ova vrednost se nešto smanjila (4,2%). Na slici 52 je dat prikaz udela lica na radu ili boravku u inostranstvu u ukupnom stanovništvu opštine 2011. godine.



Slika 52 Udeo lica na radu ili boravku u inostranstvu (Stanković, 2014)

Od analiziranih opština, 2011. godine najveći udeo lica na radu – boravku u inostranstvu imaju Negotin, Kladovo, Veliko Gradište i Petrovac na Mlavi (preko 20%). Tri od ove četiri opštine su pogranične opštine. Osim Majdanpeka kod koga je taj udeo 5–10%, ostale opštine imaju manje od 5% stanovnika u inostranstvu.

Kriterijum 4.1 – selektivna emigracija

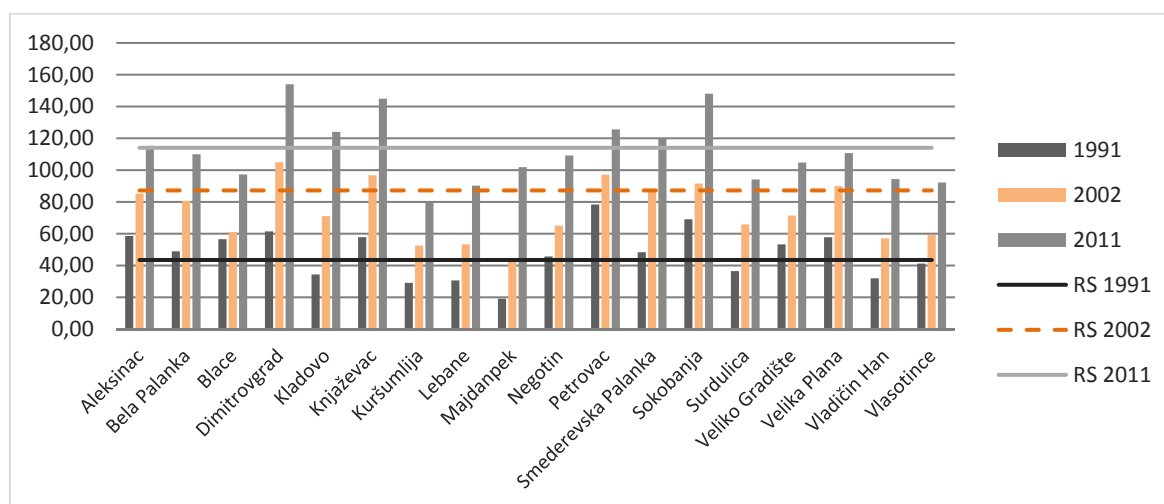
Selektivna migracija mladih može se posmatrati na osnovu udela mladih (15–34) u migracionom stanovništvu. Na osnovu podataka se može zaključiti da je ova kategorija stanovništva mobilnija

u odnosu na ostale starosne grupe. Tako su kod ove kategorije evidentirane najveće negativne vrednosti migracionog salda. U tabeli 1.5 (prilog 1) je prikazan udeo mladih u odseljenom stanovništvu u dva vremenska preseka (2011. i 2017. godine). Može se zaključiti da je u svim opštinama veliki udeo mladih u odseljenoj populaciji, čak u većini znatno iznad republičkog proseka. Najveći procenat odseljenih mladih 2011. beleže Blace, Velika Plana i Vladičin Han, a 2017. Lebane, Vlasotince i Vladičin Han.

Kriterijum 5 – Starenje populacije

Starenje je karakterističan indikator opadanja gradova i direktna posledica opadanja stope fertiliteta. Podaci o starosnoj strukturi stanovništva su dostupni na nivou gradskog naselja i na osnovu analize podataka sa popisa, primetan je trend opadanja populacije mlađe od 14 godina a povećanje populacije starije od 65 godina. U velikom broju gradova udeo starog stanovništva u ukupnoj populaciji se udvostručio, u nekim čak i utrostručio. Udeo mladih u ukupnom stanovništvu je 2011. u proseku iznosio 15%.

Starenje stanovništva se može pratiti preko indeksa starenja⁵⁷ (slika 53).



Slika 53 Indeks starenja u popisnim godinama (Izvor podataka: (RZS, 2012b; RZS, 2003; SZS, 1995))

Indeks starenja je u celoj Republici zabeležio intenzivan rast sa 51,5 u 1991. godini, na 121,9 u 2011. Ovakav trend je primetan u svim naseljima, s tim što je u pojedinim još više izražen – u Dimitrovgradu, Knjaževcu i Sokobanji (preko 140). U ovim gradovima je indeks starenja znatno veći u odnosu na republički prosek za gradska naselja. S druge strane, Blace, Kuršumlija, Lebane, Majdanpek, Surdulica, Vladičin Han i Vlasotince imaju znatno manji indeks starenja. Prema popisu stanovništva 2011. prosečna starost u Srbiji je bila 42,24. Od analiziranih gradova, najveću prosečnu starost imao je Dimitrovgrad 44,2 a najmanju Kuršumlija – 39,2.

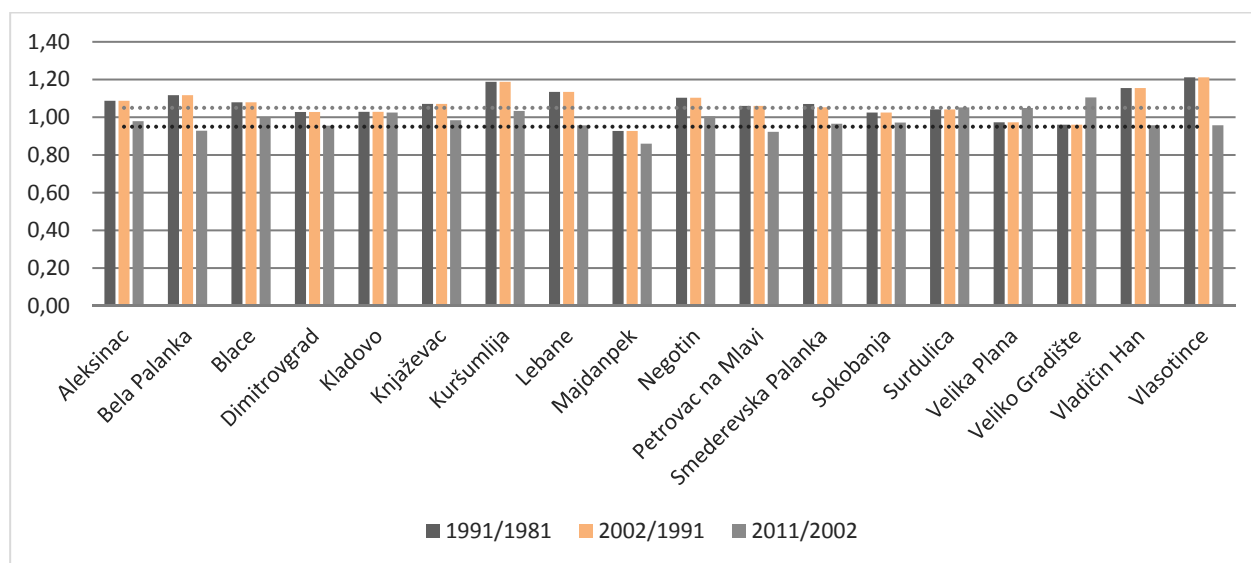
Kao dodatni pokazatelji starenja mogu se koristiti i koeficijent ukupne zavisnosti⁵⁸, koeficijent zavisnosti mladih⁵⁹ i koeficijent zavisnosti starih⁶⁰.

⁵⁷ odnos broja starog (60 i više godina) i mladog (0 do 19 godina) stanovništva

Kriterijum 6 – Promena strukture domaćinstva

Smanjenje fertiliteta zajedno sa povećanjem očekivanog životnog veka vodi do radikalne transformacije strukture domaćinstava, koja se ogleda u smanjenju prosečne veličine domaćinstva, opadanju broja tradicionalnih domaćinstava i porastu netradicionalnih domaćinstava.

Broj domaćinstava može da se prati po popisnim godinama i podaci su dostupni za gradska naselja. Broj domaćinstava je bio u konstantnom porastu sve do 2002. godine, s tim da je rast bio intenzivan do 1981. nakon čega je usporen. Pad ili rast broja domaćinstava može da se prati kroz količnik između broja domaćinstava u referentnim godinama (slika 54).



Slika 54 Koeficijent promene broja domaćinstava (Izvor podataka: (RZS, 2014b))

U periodu 1981–1991. i 1991–2002. godine jedino je u Majdanpeku, Velikoj Plani i Velikom Gradištu evidentiran pad broja domaćinstava. Od 2002. godine broj u većini gradskih naselja dolazi do blagog opadanja broja domaćinstava. Opadanje je nešto izraženije u Majdanpeku, čime se prethodni trend nastavlja, dok u Velikoj Plani i Velikom Gradištu dolazi do blagog porasta broja domaćinstava. U ova dva grada je broj stanovnika stagnirao ili bio u blagom porastu u ovom periodu. Ukoliko se usvoji kriterijum da koeficijent manji od 0,95 ukazuje na pad, a veći od 1,05 na rast (Vujičić, 2018), u periodu 2002–2011. godine pad broja domaćinstava beleže samo tri – Bela Palanka, Petrovac na Mlavi i Majdanpek, s tim što je u Majdanpeku taj proces krenuo još od 80-tih godina. Ova činjenica ukazuje na to da iako se smanjio broj stanovnika u gradovima, nije se znatno smanjio broj domaćinstava. Na osnovu toga se može zaključiti da je došlo do promene unutar strukture domaćinstava, odnosno do opadanja broja članova domaćinstava. Podaci sa popisa 2002. i 2011. godine uglavnom potvrđuju ovu činjenicu (tabela 1.1, prilog 1).

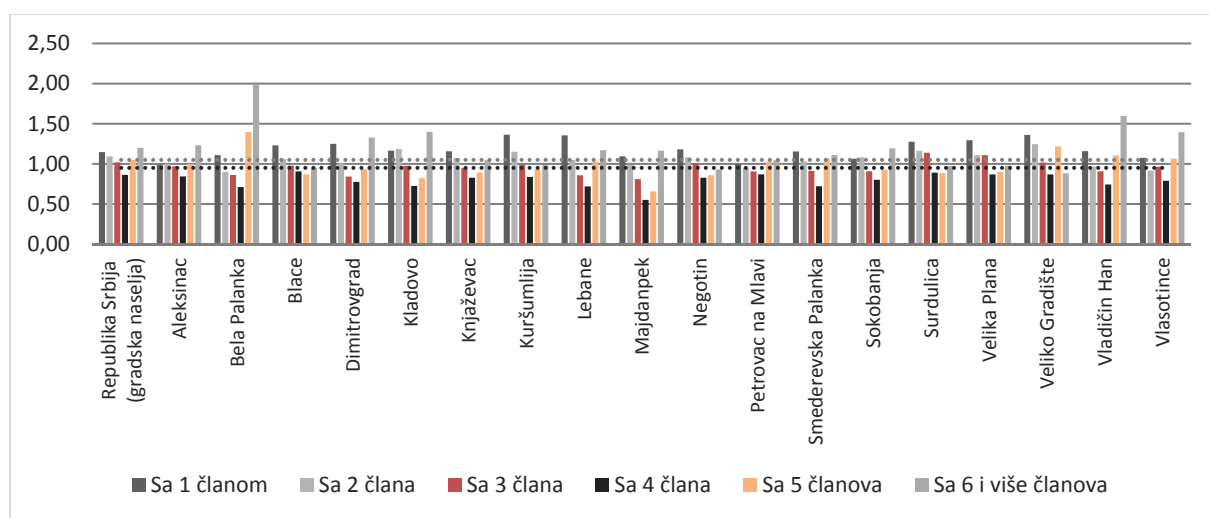
⁵⁸ odnos zbira stanovništva starog 0-14 i preko 65 godina sa stanovništvom radnog uzrasta (15-64) izražen u procentima

⁵⁹ odnos stanovništva starog 0-14 godina sa stanovništvom radnog uzrasta (15-64) izražen u procentima

⁶⁰ odnos stanovništva starog preko 65 godina sa stanovništvom radnog uzrasta (15-64) izražen u procentima

U većini malih gradova je opao broj članova domaćinstava, mada ove promene nisu previše izražene. U Aleksincu, Beloj Palanci, Petrovcu na Mlavi, Vladičinom Hanu i Vlasotincu održan skoro isti broj članova. U svim gradovima je u obe popisne godine bio veći prosečan broj članova domaćinstva u odnosu na republički prosek gradskih naselja. Što se tiče regionalnog proseka, 2011. godine je uglavnom kod svih gradova broj članova domaćinstva u okviru tog proseka, osim pojedinih gradova kod kojih je taj broj dosta veći (Blace, Lebane, Surdulica, Velika Plana, Vladičin Han, Vlasotince).

U svim gradovima je primetan porast udela jednočlanih domaćinstava, kao i dvočlanih osim u Beloj Palanci i Vlasotincu, dok je opao udeo tročlanih i četvoročlanih domaćinstava. Najveći udeo 2011. godine u skoro svim gradovima imaju dvočlana domaćinstva. Na slici 55 je prikazan koeficijent promene domaćinstava prema broju članova u periodu 2002–2011. godine.



Slika 55 Koeficijent promene domaćinstava prema broju članova u periodu 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2013a; RZS, 2004c))

U svim gradovima osim Aleksinca i Petrovca na Mlavi je u periodu 2002–2011. godine porastao je broj jednočlanih domaćinstava. Zanimljivo je da je pored toga u Beloj Palanci, Dimitrovgradu, Kladovu, Vladičinom Hanu i Vlasotincu zabeležen veliki porast domaćinstava sa 6 i više članova. Najveće opadanje je u svim gradovima zabeleženo kod četvoročlanih domaćinstava.

Na osnovu izloženih podataka, može se zaključiti da su najveće promene evidentirane unutar strukture domaćinstva. Porast jednočlanih domaćinstava može se povezati sa povećanom individualizacijom i kasnijim stupanjem u brak. S druge strane, porast domaćinstava sa 6 i više članova u pojedinim gradovima ukazuje na pogoršanje ekonomskih uslova u tim gradovima, zbog čega se novoformirane porodice opredeljuju za život u kućama svojih roditelja.

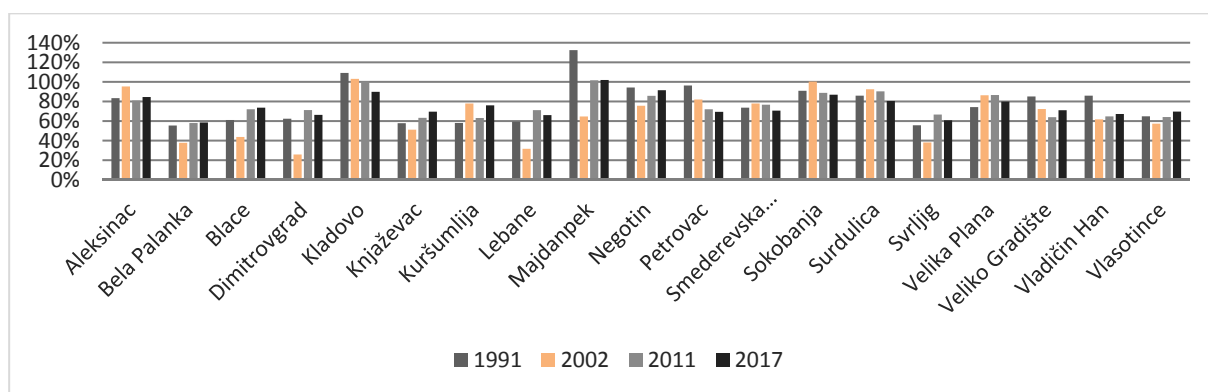
U svakom slučaju, promene broja domaćinstava i njihove strukture u malim gradovima nisu dovoljno izražene da bi mogle da se koriste kao kriterijum za identifikaciju urbanog opadanja u njima.

5.2.2.2 Ekonomski indikatori

Kriterijum 1 – Bruto domaći proizvod – zamena: prosečne zarade

Bruto domaći proizvod kao makroekonomski indikator predstavlja vema značajan parametar za procenu opadanja, jer se odnosi na zbir proizvedenih dobara i usluga na jednom području u određenom vremenskom periodu (obično u toku jedne godine). Podaci o bruto domaćem proizvodu opština dostupni su samo u periodu 1995–2005. godine. Pre toga je prikazivan narodni dohodak, čija se vrednost izvodi iz društvenog proizvoda umanjenog za amortizaciju osnovnih sredstava. Vrednosti oba pokazatelja su date u tabeli 1.6 (prilog 1) u dostupnim godinama.

Prema narodnom dohotku 1991. jedino su Majdanpek i Vladičin han imali viši dohodak od prosečnog republičkog. Društveni proizvod je 1995. opet samo u Majdanpeku bio viši od republičkog, u Knjaževcu, Surdulici i Vladičinom Hanu je bio oko republičkog proseka, dok je najniži bio u Vlasotincu (56% od r.p.). Godine 2005. u svim opštinama je bio daleko ispod republičkog proseka. Usled nepotpunih podataka i njihove neuporedivosti, Antonić (2018) predlaže zamenu ovog pokazatelja visinom prosečne zarade, kao najpribližnijem pokazatelju dostupnom u izabranim godinama (tabela 1.7, prilog 1 i slika 56).



Slika 56 Prosečne zarade bez poreza i doprinosa u odnosu na republički prosek (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

Može se zapaziti da su skoro sve opštine imale niže zarade od republičkog proseka u svim periodima. Najbolje pozicionirana opština prema prosečnoj zaradi je Kladovo, koji jedino 2017. godine ima zarade ispod republičkog proseka. Godine 1991. samo Kladovo i Majdanpek imaju zarade iznad republičkog proseka. U periodu 1991–2002. godine uglavnom se javlja pad prosečnih zarada u odnosu na republički prosek, koji je najizraženiji u Dimitrovgradu i Majdanpeku. Do 2011. godine, situacija se uglavnom popravlja i u periodu do 2017. godine, odnos prosečnih zarada na nivou opština i Republike se ne menja znatno. Od 2011. godine dostupni su podaci i za Region Južne i Istočne Srbije koji beleži niže zarade od republičkog nivoa. U odnosu na njega, 2011. godine 4 opštine imaju viši prosek zarade (Kladovo, Majdanpek, Sokobanja, Surdulica), a 2017. godine 3 (Kladovo, Majdanpek i Sokobanja). Najniži prosek zarada u svim periodima ima Bela Palanka.

Kriterijum 2 – Budžetski prihodi

Budžetski prihodi opštine čine sve prihode koje opština dobija u toku godine od različitih poreza, naknada, taksi i slično. U tabeli 24 su dati budžetski prihodi opština po glavi stanovnika i njihov relativni odnos prema republičkom proseku.

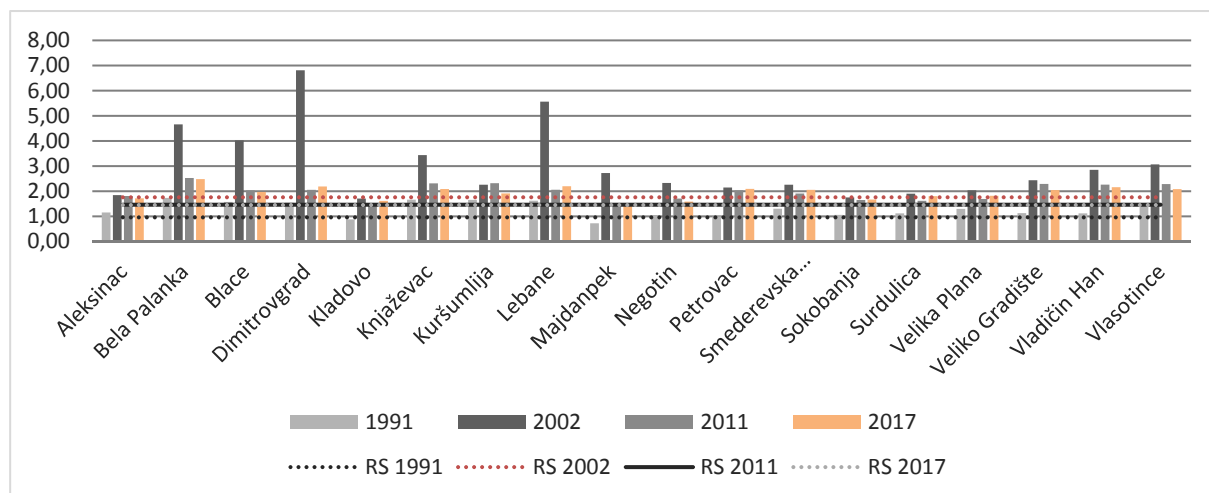
Tabela 24 Budžetski prihodi ((Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

Republika/region/ opština	Budžetski prihodi opština po glavi				Relativni odnos RS=100%			
	1991	2002	2011	2017	1991	2002	2011	2017
Republika Srbija	147	7553	29 700	40562				
Region JIS			20 301	33200			68%	82%
Aleksinac	66	3202	13 787	23473	45%	42%	46%	58%
Bela Palanka	177	3523	18 048	61744	120%	47%	61%	152%
Blace	90	3885	16 507	32625	61%	51%	56%	80%
Dimitrovgrad	167	4721	38 847	55831	114%	63%	131%	138%
Kladovo	139	6832	28 341	32353	95%	90%	95%	80%
Knjaževac	91	4536	17 579	30590	62%	60%	59%	75%
Kuršumlija	97	4918	17 887	35940	66%	65%	60%	89%
Lebane	66	2773	12 668	37218	45%	37%	43%	92%
Majdanpek	120	5259	28 286	48167	82%	70%	95%	119%
Negotin	118	5658	21 389	33155	80%	75%	72%	82%
Petrovac na Mlavi	76	3655	18 937	29698	52%	48%	64%	73%
Smederevska Palanka	98	3832	14 152	22431	67%	51%	48%	55%
Sokobanja	137	5317	17 384	38620	93%	70%	59%	95%
Surdulica	106	4511	21 223	42756	72%	60%	71%	105%
Velika Plana	364	4012	15 225	23549	248%	53%	51%	58%
Veliko Gradište	95	4076	19 319	39345	65%	54%	65%	97%
Vladičin Han	154	2897	13 728	31145	105%	38%	46%	77%
Vlasotince	72	2943	13 821	32044	49%	39%	47%	79%

Godine 1991. samo 4 opštine su imale prihode više u odnosu na republički prosek – Bela Palanka, Dimitrovgrad, Velika Plana i Vladičin Han. Velika Plana je imala čak 2,5 puta više prihode od republičkog proseka, dok su opštine sa najnižim prihodima bile Aleksinac i Lebane. Godine 2002. je primetan pad u odnosu na republički prosek i to naročito kod navedenih opština sa visokim prihodima 1991. godine. Kod svih opština je visina prihoda bila znatno ispod proseka Republike. Do 2011. godine u skoro svim opštinama je primetan porast prihoda u odnosu na republički prosek (osim u Velikoj Plani, Sokobanji, Smederevskoj Palanci, Knjaževcu i Negotinu). U narednom periodu dolazi do poboljšanja u svim opštinama gde su opet 4 opštine iznad republičkog proseka – Bela Palanka, Dimitrovgrad, Majdanpek, Surdulica. Najniži nivo budžetskih prihoda imaju Aleksinac, Smederevska Palanka i Velika Plana.

Kriterijum 3 – Kupovna moć stanovništva

Kupovna moć stanovništva je važan ekonomski pokazatelj gradova u opadanju jer odražava ekonomski položaj stanovništva. Kao posledica slabije potrošnje opada trgovina i smanjuju se poreski prihodi grada. Do većeg gubitka kupovne moći obično dolazi pri izraženoj selektivnoj emigraciji. Podaci o prosečnoj kupovnoj moći kao odnosu prosečne potrošačke korpe i zarade dati su u tabeli 1.8 (prilog 1) i na slici 57.



Slika 57 Kupovna moć stanovništva (odnos prosečne potrošačke korpe i zarade) (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

Na osnovu podataka može se zaključiti da je kupovna moć stanovništva opština malih gradova RJIS-e bila znatno manja u odnosu na prosek Republike, osim 1991. godine kad odstupanja u odnosu na republički prosek nisu izražena. Jedino je Kladovo u sve tri popisne godine imalo bolju kupovnu moć u odnosu na republičku. U periodu 1991–2002. godine primetno je opadanje kupovne moći opština (kod pojedinih veoma izraženo), kao i u Srbiji. U narednom periodu dolazi do povećanja kupovne moći svih opština, mada je samo kod dve iznad proseka (Kladovo i Majdanpek). Nakon 2011. godine nema velikih promena u kupovnoj moći.

Kriterijum 4 – Pad zaposlenosti

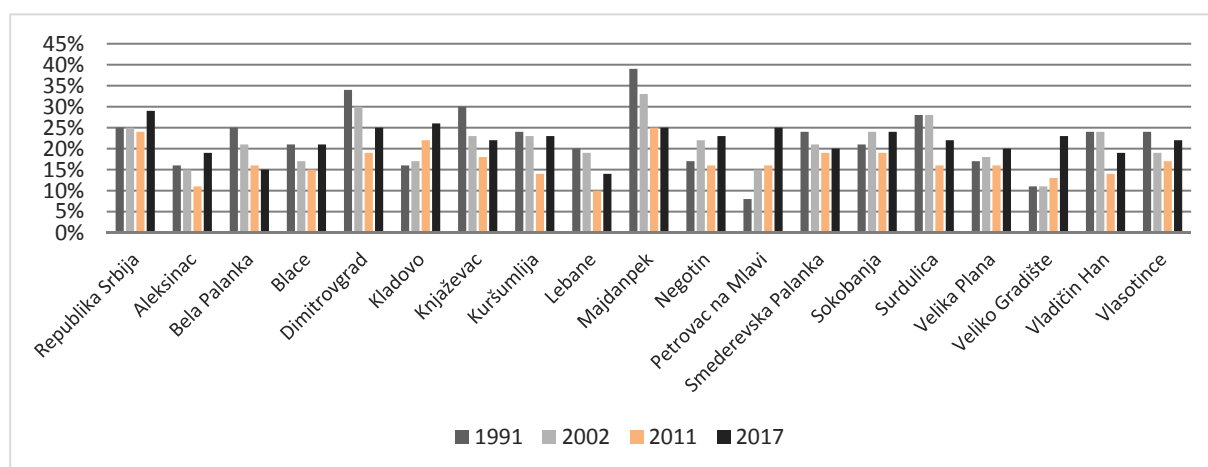
Broj zaposlenih na nivou opštine je dostupan za popisne godine i udeo zaposlenih lica u ukupnom broju stanovnika je prikazan kroz broj zaposlenih na 1000 stanovnika (tabela 25) kao i u procentima (slika 58). Treba napomenuti da broj zaposlenih kao pokazatelj ne daje potpunu sliku zaposlenosti jer ne prikazuje lica koja rade u sektoru sive ekonomije koja je zastupljena od 1991. godine. Bliže odrednice daje Anketa o radnoj snazi koja se sprovodi na godišnjem nivou, ali podaci su dostupni samo na nivou republike, regiona i oblasti, dok nema podataka za opštine.

Može se primetiti da je broj zaposlenih u većini opština opadao od 1991. godine, da bi nakon 2011. krenuo da raste. U pojedinim opštinama je obrnuto. U Kladovu, Petrovcu na Mlavi i i Velikom Gradištu je broj zaposlenih u porastu od 1991. godine. Ukoliko se izvrši poređenje sa republičkim prosekom, 1991. godine bilo je 5 opština sa većim udelom zaposlenih lica u odnosu na Republiku. Taj broj se smanjuje na 4 2002. godine, da bi u narednim godinama sve opštine bile

ispod republičkog proseka. Promena zaposlenosti se može pratiti i preko koeficijenta zaposlenih, odnosno kao količnik između broja zaposlenih u posmatranim godinama.

Tabela 25 Broj zaposlenih na 1000 stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

Republika/region/opština	Broj zaposlenih na 1000 stanovnika				Relativni odnos RS=100			
	1991	2002	2011	2017	1991	2002	2011	2017
Republika Srbija	253	246	241	294				
Aleksinac	158	151	108	194	62%	61%	45%	66%
Bela Palanka	254	211	162	149	100%	86%	67%	51%
Blace	208	171	145	212	82%	70%	60%	72%
Dimitrovgrad	343	304	189	250	136%	124%	78%	85%
Kladovo	157	166	215	263	62%	67%	89%	89%
Knjaževac	304	230	138	221	120%	93%	57%	75%
Kuršumlija	239	231	145	226	94%	94%	60%	77%
Lebane	198	188	102	140	78%	76%	42%	48%
Majdanpek	392	335	233	248	155%	136%	97%	84%
Negotin	171	223	157	230	68%	91%	65%	78%
Petrovac na Mlavi	81	153	164	249	32%	62%	68%	85%
Smederevska Palanka	242	206	180	204	96%	84%	75%	69%
Sokobanja	211	245	186	238	83%	100%	77%	81%
Surdulica	283	280	164	221	112%	114%	68%	75%
Velika Plana	173	182	162	195	68%	74%	67%	66%
Veliko Gradište	114	112	122	228	45%	46%	51%	78%
Vladičin Han	236	235	133	186	93%	96%	55%	63%
Vlasotince	237	189	166	218	94%	77%	69%	74%



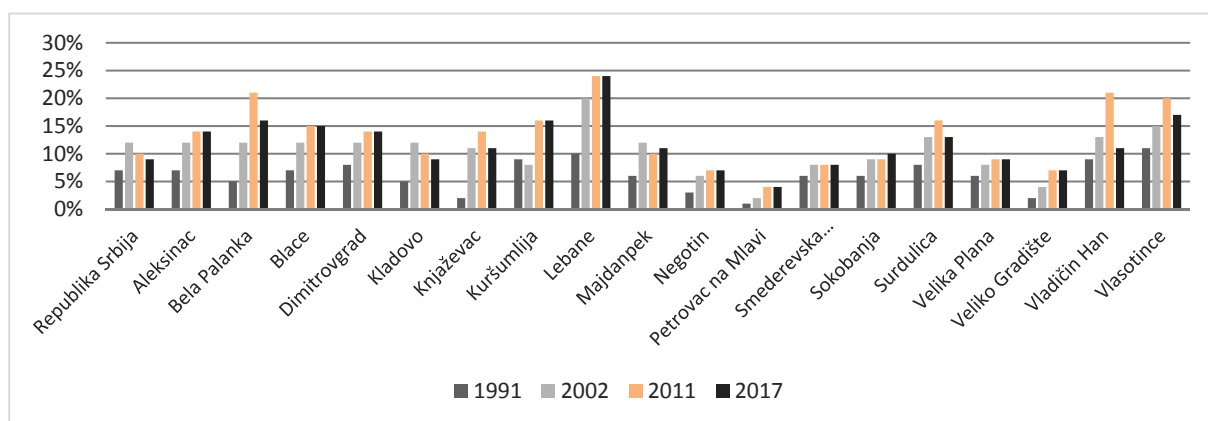
Slika 58 Procenat zaposlenog stanovništva u odnosu na ukupan broj stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

Kriterijum 5 – Porast nezaposlenosti

Broj nezaposlenih na nivou opštine je takođe dostupan za popisne godine i udeo nezaposlenih lica u ukupnom broju stanovnika je prikazan kroz broj nezaposlenih na 1000 stanovnika (tabela 26) kao i u procentima (slika 59).

Tabela 26 Broj nezaposlenih na 1000 stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

Republika/region/ opština	Broj nezaposlenih na 1000 stanovnika				Relativni odnos RS=100			
	1991	2002	2011	2017	1991	2002	2011	2017
Republika Srbija	68	121	102	88				
Aleksinac	69	119	144	144	101%	98%	141%	164%
Bela Palanka	54	120	213	154	79%	99%	209%	175%
Blace	70	119	148	148	103%	98%	145%	168%
Dimitrovgrad	82	125	144	136	121%	103%	141%	155%
Kladovo	51	116	98	92	75%	96%	96%	105%
Knjaževac	25	106	142	112	37%	88%	139%	127%
Kuršumlja	92	84	165	159	135%	69%	162%	181%
Lebane	104	200	237	235	153%	165%	232%	267%
Majdanpek	62	117	98	110	91%	97%	96%	125%
Negotin	28	58	68	74	41%	48%	67%	84%
Petrovac na Mlavi	7	15	39	43	10%	12%	38%	49%
Smederevska Palanka	56	82	77	78	82%	68%	75%	89%
Sokobanja	60	86	91	100	88%	71%	89%	114%
Surdulica	84	134	158	128	124%	111%	155%	145%
Velika Plana	56	83	85	86	82%	69%	83%	98%
Veliko Gradište	18	37	69	72	26%	31%	68%	82%
Vladičin Han	56	131	205	113	82%	108%	201%	128%
Vlasotince	114	148	198	167	168%	122%	194%	190%



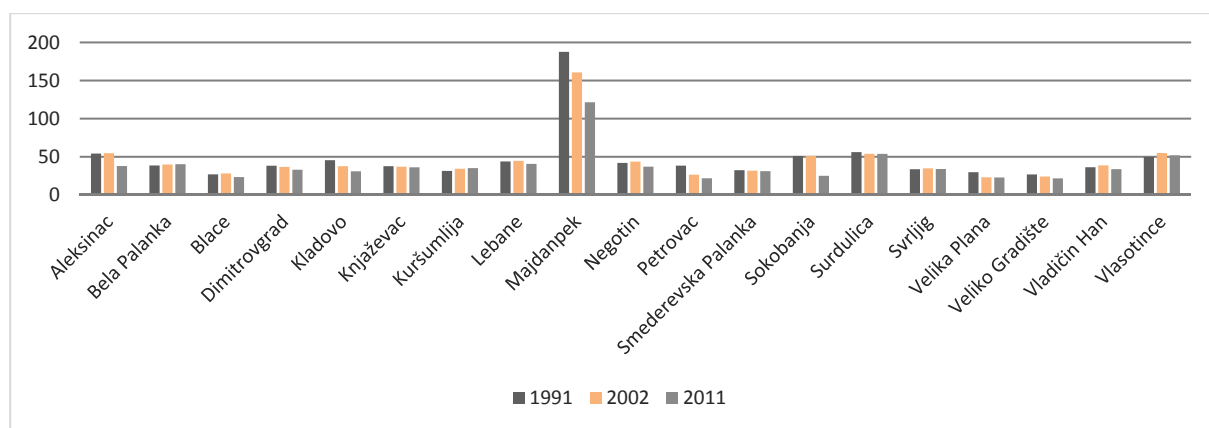
Slika 59 Procenat nezaposlenog stanovništva u odnosu na ukupan broj stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

Procenat nezaposlenog stanovništva je naglo porastao u periodu 1991–2002. godine u skoro svim opštinama. Nakon toga je uglavnom nastavio da raste da bi se stabilizovao ili krenuo da opada nakon 2011. godine. U odnosu na republički proseak, udeo nezaposlenih lica je bio u porastu od 1991. godine. Pojedine opštine su izuzeci nižim udelom nezaposlenih u odnosu na Republiku u svim godinama – Negotin, Petrovac na Mlavi, Smederevska Palanka, Velika Plana, Veliko Gradište.

5.2.2.3 Prostorni indikatori

Kriterijum 1 – Opadanje gustine naseljenosti

Podaci o veličini gradskih naselja mogu da se dobiju na osnovu podataka sa portala Geosrbija⁶¹ o površinama katastarskih opština, međutim kako površina naselja nije menjana jer naselje obuhvata dosta veću površinu izgrađenog urbanog tkiva, opadanje gustine naseljenosti bi bilo proporcionalno vrednosti pada stanovnika u gradskim naseljima. Kako bi se dobili precizniji podaci o promeni gustine naseljenosti izvršena je analiza karata CORINE Land Cover baze podataka⁶² iz 1990, 2000, 2012 i 2018. godine, kao i baze podataka promena odakle može da se vidi trend porasta prenamenjenih površina izgradnjom u određenom periodu. Na osnovu toga izračunata je gustina naseljenosti u popisnim godinama (slika 60), kao i njene promene (tabela 1.9, prilog 1). Može se zapaziti da je u svim malim gradovima u kojima je opao broj stanovnika, došlo i do opadanja gustine naseljenosti. Pad gustine naseljenosti je najizraženiji u Majdanpeku, gde je i najveći pad populacije. Međutim, nije poznato kako se opadanje gustine naseljenosti manifestuje u prostoru.



Slika 60 Gustina naseljenosti izgrađenog područja (Izvor podataka: <http://www.geosrbija.rs/Default.aspx>, pristupljeno 28. 9. 2019.)

Kriterijum 2 – Porast napuštenih stanova

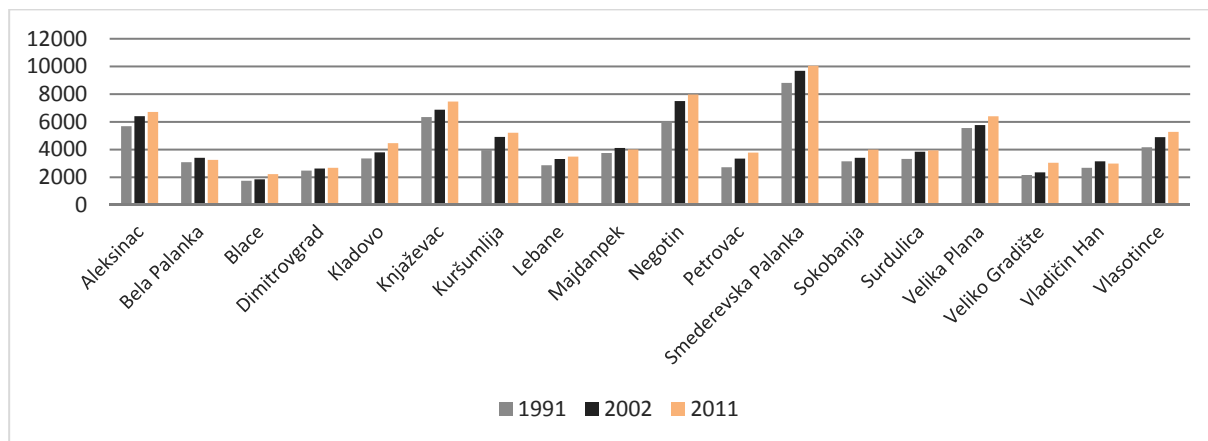
Napušteni i nekorišćeni stanovi nisu uvek nužan efekat opadanja. Ova pojava zavisi od odnosa između lokalne ponude i potražnje, kao i od broja i strukture domaćinstva. Ukoliko se ne

⁶¹ <http://www.geosrbija.rs/Default.aspx>

⁶² CORINE Land Cover bazu podataka sprovodi Evropska agencija za životnu sredinu od 1994. godine, a odnosi se na način korišćenja zemljišta.

smanjuje broj domaćinstava već samo broj članova, ne javljaju se napušteni stanovi već se povećava površina stambenog prostora po licu.

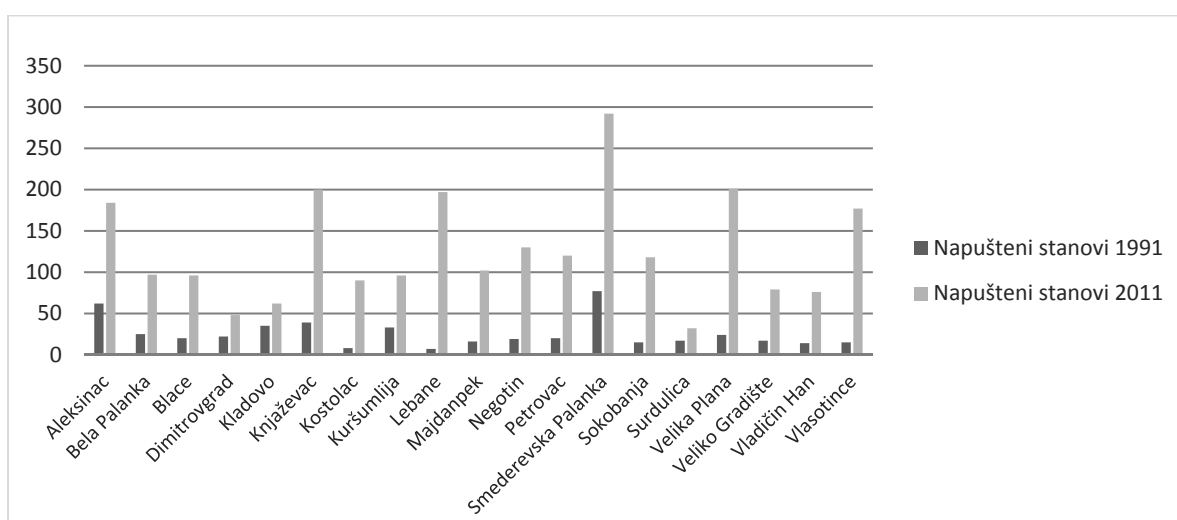
Broj stanova za stalno stanovanje dostupan je za gradska naselja i prikazan je na slici 61 u popisnim godinama.



Slika 61 Stanovi za stalno stanovanje u malim gradskim naseljima (RZS, 2014b)

S obzirom na to da u istraživanim gradovima nije bilo velikih promena u broju domaćinstava to se nije previše odrazilo na stambenu izgradnju. Iako je intenzitet stambene izgradnje naglo opao od 1991. godine, broj stanova za stalno stanovanje je bio u stalnom porastu do 2011. godine. Jedino je u Beloj Palanci, Dimitrovgradu, Majdanpeku i Vladičinom Hanu približno isti broj stanova 2002. i 2011. godine, što ukazuje na to da nije bilo nove gradnje u tom periodu.

Broj napuštenih stanova nije dostupan za 2002. godinu, pa je na slici 62 prikazan samo za 1991. i 2011. godinu.



Slika 62 Broj napuštenih stanova u gradskim naseljima 1991. i 2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2013b; SZS, 1991))

Kako je broj stanova bio u stalnom porastu, 2011. godine se javlja znatno veći broj napuštenih stanova u odnosu na 1991. godinu, mada to ipak nije u velikoj meri kao u pojedinim gradovima u

opadanju u Evropi. Najveći procenat napuštenih stanova imalo je Lebane 2011. godine (5,4%), dok su gradovi u Istočnoj Nemačkoj su imali 20% napuštenog stambenog fonda (Bontje & Musterd, 2012). Iako se napušteni stanovi za stalno stanovanje evidentiraju u popisima, ne postoje istraživanja koja se bave mapiranjem ovih prostora. Time je teško oceniti fizičko stanje gradova i prostornu manifestaciju urbanog opadanja.

5.2.2.4 Utvrđivanje ispunjenosti kriterijuma urbanog opadanja

Da bi se izvršila identifikacija malih gradova u opadanju Regiona Južne i Istočne Srbije potrebno je pre svega da se utvrdi koji od analiziranih kriterijuma suštinski kvalitativno i kvantitativno karakterišu urbano opadanje. Pri tom, u zavisnosti od vrednosti pojedinih promena, ukoliko je to dovoljno jasno izraženo potrebno je utvrditi granične vrednosti uticajnih parametara, što bi omogućilo da se odredi opseg njihove promene.

Detaljnou analizom svega napred izloženog, a na osnovu uočenih promena pojedinih parametara izdvojeni su sledeći kriterijumi koji jasno definišu urbano opadanje u malim gradovima Regiona Južne i Istočne Srbije (tabela 27).

Tabela 27 Kriterijumi urbanog opadanja malih gradova u Srbiji

Oznaka	Kriterijumi	Prosek države/regiona	
		1991–2002	2002–2011
Demografski			
D0	Pad broja stanovnika gradskog naselja (> 0,15% godišnje)	<0,90%	<1,27%
D1	Pad broja stanovnika opština	<-4,15%	<-4,15%
D2	Negativni prirodni priraštaj	<-2,7	<-5,2
D3	Niska stopa fertiliteta	-	<1,4
D4	Negativni migracioni balans	<-0,2	<-1,4
D5	Koeficijent ukupne zavisnosti	>42,3%	>43%
D6	Udeo starijih od 65 godina	>14%	>15,6%
Ekonomski			
E1	Prosečna zarada	<9.208	<37.976
E2	Budžetski prihodi	<7498.001	<7.186.862
E3	Pad kupovne moći	>1,8	>0,8
E4	Pad zaposlenih	<1	<1
E5	Porast nezaposlenih	>1,8	>0,8
Prostorne varijable			
P1	Pad gustine naseljenosti izgrađenog područja	-	-

S obzirom na to da za kriterijume, osim za kriterijum koji karakteriše pad broja stanovnika, ne postoje jasno definisane granice, njihove vrednosti bi trebalo prilagoditi nacionalnom i lokalnom kontekstu. U tom cilju je izvršeno njihovo poređenje sa prosečnim vrednostima na nacionalnom nivou. Jedino je u slučaju migracionog balansa korišćen prosek za regionalni nivo, iz razloga što

se radi o unutrašnjim migracijama čiji je saldo na nacionalnom nivou jednak nuli. Vrednosti su uzimane za popisne godine na kraju svakog perioda.

Kao osnovni kriterijum koji definiše urbano opadanje, kao što je već istaknuto, usvojen je prag opadanja stanovnika gradskog naselja od minimum 0,15% godišnje. Na taj način je izbegnuto identifikovanje prevelikog broja slučajeva gradova u opadanju. Ovako definisano opadanje je u svakom slučaju veće od nacionalnog proseka opadanja gradskih naselja u oba posmatrana perioda, pa upoređenje sa nacionalnim nivoom nije uzeto u obzir.

Ostali demografski kriterijumi pokazuju priličnu raznolikost kako u vrednostima tako i njihovoj međusobnoj kombinaciji (tabela 28 i 29). To je posledica kako društveno-ekonomskih promena koje su bile prisutne u Srbiji nakon pada socijalizma, tako i lokalnih uticaja. Veći deo ovih kriterijuma se prati samo na nivou opštine, a za pojedine kriterijume nema potpunih podataka. Iz tih razloga kao najcelishodnije rešenje je usvojeno da ne moraju biti svi kriterijumi striktno ispunjeni, već da bude ispunjen veći broj tih kriterijuma sa izraženim vrednostima.

Tabela 28 Ispunjenost kriterijuma u periodu 1991–2002. godine

Grad	D0	D1	D2	D3	D4	D5	D6	E1	E2	E3	E4	E5	P1
Aleksinac	✗	✓	✓	–	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Bela Palanka	✗	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Blace	✗	✓	✓	–	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Dimitrovgrad	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Kladovo	✓	✓	✓	–	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓
Knjaževac	✓	✓	✓	–	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Kuršumlija	✗	✓	✗	–	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Lebane	✗	✓	✓	–	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Majdanpek	✓	✓	✓	–	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Negotin	✗	✓	✓	–	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗
Petrovac	✓	✓	✓	–	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Smederevska Palanka	✗	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Sokobanja	✗	✓	✓	–	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗
Surdulica	✓	✓	✗	–	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓
Velika Plana	✓	✓	✓	–	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Veliko Gradište	✓	✓	✓	–	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vladičin Han	✗	✓	✓	–	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Vlasotince	✗	✗	✗	–	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗

Ekonomski kriterijumi koji definišu urbano opadanje takođe ne pokazuju istovremeno u svim malim gradovima isti intenzitet. Zbog toga je potrebno da se i u slučaju ekonomskih kriterijuma utvrdi da li oni kriterijumi koji ispunjavaju uslove da definišu opadanje imaju dovoljan težinski uticaj.

Na osnovu analize ispunjenosti kriterijuma urbanog opadanja u malim gradovima Regiona Južne i Istočne Srbije, može se zaključiti da vrlo mali broj gradova zadovoljava sve kriterijume koji definišu opadanje. U periodu 1991–2002. godine to nije nijedan grad, dok bi u periodu 2002–2011. godine samo tri grada mogla da se identifikuju kao gradovi u opadanju: Aleksinac, Smederevska Palanka i Sokobanja. Zanimljivo je da je u periodu 1991–2002. godine jedino Bela Palanka imala ispunjene sve demografske i ekonomske kriterijume, ali je beležila rast stanovnika u gradskom naselju. Isto se može zapaziti i kod Velike Plane u narednom periodu. Uzroci ovakvih promena u ovim gradovima verovatno leže u različitim vrednostima indikatora na nivou naselja i opštine.

Tabela 29. Ispunjenost kriterijuma u periodu 2002–2011. godine

Grad	D0	D1	D2	D3	D4	D5	D6	E1	E2	E3	E4	E5	P1
Aleksinac	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bela Palanka	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Blace	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Dimitrovgrad	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Kladovo	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓
Knjaževac	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Kuršumlija	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Lebane	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Majdanpek	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓
Negotin	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Petrovac	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Smederevska Palanka	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sokobanja	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Surdulica	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Velika Plana	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Veliko Gradište	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗
Vladičin Han	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓
Vlasotince	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓

U periodu 1991–2002. godine, 90% svih kriterijuma je zadovoljio Dimitrovgrad, a 80% kriterijuma su zadovoljili Knjaževac, Petrovac, Majdanpek i Veliko Gradište. Kladovo, Surdulica i Velika Plana su ispunili 60% kriterijuma, s tim što su u slučaju Velike Plane ispunjeni uglavnom demografski kriterijumi, dok ekonomski u većini nisu. Posmatrano po kriterijumima, u okviru demografskih najveći broj odstupanja se javlja u okviru indikatora starenja, što znači da starenje nije bilo izraženo u svim opština kao na nacionalnom nivou. Kod ekonomskih kriterijuma se javlja veća raznolikost, a jedini kriterijum koji je zadovoljen u svim opštinama su niži budžetski prihodi od nacionalnog proseka.

U narednom periodu Knjaževac i Petrovac ispunjavaju 90% kriterijuma; Blace, Kuršumlija i Lebane 80%; 75% kriterijuma ispunjavaju Bela Palanka, Dimitrovgrad, Negotin, Vladičin Han i Vlasotince; a Kladovo i Majdanpek 65% kriterijuma. Svi ovi gradovi ispunjavaju po više od pola demografskih i ekonomskih kriterijuma. Među demografskim kriterijumima ponovo uglavnom nisu zadovoljeni indikatori starenja, dok je kod ekonomskih to pad kupovne moći koji nije bio tako izražen kao na nacionalnom nivou, mada je kod svih opština osim Aleksinca i Kuršumlije evidentan.

Iz svih ovih razloga, kao što je već naglašeno, nije opravdano postaviti uslov da gradovi u opadanju moraju da zadovolje sve tražene kriterijume. Ukoliko bi se postavio uslov da gradovi u opadanju treba da zadovolje većinu definisanih kriterijuma, onda bi to bili svi mali gradovi kod kojih je evidentiran pad broja stanovnika veći od 0,15% godišnje, osim Velike Plane u periodu 1991–2002. godine, jer veći deo ekonomskih kriterijuma nije ispunjen.

5.2.3 Tipološka klasifikacija gradova u opadanju

Na osnovu analize i indentifikacije malih gradova u opadanju Regiona Južne i Istočne Srbije može da se formira njihova tipološka klasifikacija. Ključna pitanja koja se razmatraju pri odabiru kriterijuma za klasifikaciju su izbor vremenskog okvira i način grupisanja zajedničkih uzroka i posledica urbanog opadanja. Zaključeno je da dinamička vremenska klasifikacija nije pogodna za primenu kod malih gradova u Srbiji iz razloga što period posmatranja opadanja od 20 godina ne može da se podeli na kraće vremenske periode usled nedostupnosti podataka. Osim toga, dinamika promena broja stanovnika ne pokazuje velike oscilacije i preokrete. Takođe potrebno je da se uzme u obzir da period 1991–2002. godine karakterišu turbulentna dešavanja koja otežavaju praćenje stvarnih demografskih i ekonomskih kretanja, pa klasifikacija zbog toga ne bi uvek bila tačna. Iz ovih razloga je kao reprezentativni vremenski okvir istraživanja izabran period 2002–2011. godine. Kako je u malim gradovima Regiona Južne i Istočne Srbije ispunjenost kriterijuma urbanog opadanja različita u cilju grupisanja gradova na osnovu sličnih karakteristika urbanog opadanja korišćena je metoda grupisanja – klaster analiza.

5.2.3.1 Metod klaster analize

Osnovni zadatak klaster analize je grupisanje objekata unutar homogenih ili kompaktnih grupa na osnovu njihove sličnosti. Klaster analiza može da se koristi za istraživanje podataka da bi se videlo kako su strukturirani, za redukciju podataka, generisanje hipoteze ili predviđanja korišćenjem dobijenih klastera u kasnijim istraživanjima (Kovačić, 1994).

Metodološka pitanja pri sprovođenju klaster analize uključuju izbor objekata istraživanja, kao i definisanje varijabli koje najbolje karakterišu objekte istraživanja i treba da se uključe u analizu. Izbor vrste i broja varijabli utiče na rezultate analize. U vezi sa tim postoje različita mišljenja, pa jedni autori tvrde da se povećanjem broja varijabli poboljšava identifikacija klastera, dok drugi smatraju da je to oslabljuje i teže se pronalaze odgovarajući obrasci grupisanja (Sousa, 2010).

Polazna osnova klaster analize predstavlja određivanje mere bliskosti (sličnosti, udaljenosti, različitosti) između objekata ili promenljivih (Kovačić, 1994). Za kvantitativne varijable najpoznatija mere udaljenosti su Euklidska mera odstojanja i kvadrat Euklidske mere odstojanja ali postoje i neke izvedene mere. Pre računanja udaljenosti obično se vrši standardizacija varijabli ukoliko su varijable izražene u različitim jedinicama, imaju različite varijacije ili pripadaju različitim vrstama. Prednost standardizacije se ogleda u eliminaciji proizvoljnih efekata koje nestandardizovane varijable mogu imati u izgradnji sličnosti (Sousa, 2010). S druge strane, standardizacija može da napravi veća rastojanja unutar klastera nego između klastera, zbog čega rezultati mogu biti manje jasni.

Na osnovu utvrđivanja mera bliskosti razvijeni su različiti postupci klaster analize koji mogu da se razvrstaju u dve grupe: hijerarhijske i nehijerarhijske metode. Hijerarhijska klaster analiza je metoda koja otkriva prirodna grupisanja unutar seta podataka, koja inače ne bi bila vidljiva i ona se koristi za grupisanje manjeg broja objekata (manje od 200) (Sousa, 2010). Hijerarhijske metoda se zasniva na procesu sukcesivnog spajanja objekata u grupe tako da se u svakoj narednoj fazi objekti spajaju sa prethodno formiranim grupama. Jednom formirane grupe se samo proširuju novim objektima prema specifičnostima izabranog kriterijuma (Kovačić, 1994). Za ovu metodu nije potrebno prethodno znanje o broju klastera, ali s druge strane, ne postoji mogućnost promene klastera, odnosno prelaska objekta iz jednom formirane grupe u drugu.

U okviru hijerarhijske metode grupisanje objekata se može vršiti tehnikom spajanja ili udruživanja (aglomerativni metod) i razdvajanja (divizioni metod), pri čemu se tehnika spajanja češće koristi. Kod nje se polazi od toga da je svaki element sam u grupi od jednog člana. Bliske grupe se postepeno spajaju dok se svi elementi na kraju ne nađu u jednoj grupi. Metod razdvajanja ide u suprotnom smeru (Johnson & Wichern, 2007). Najčešće metode spajanja su jednostruko povezivanje (eng. single linkage) ili metoda najbližeg suseda, potpuno povezivanje (eng. complete linkage) ili metoda najudaljenijeg suseda, prosečno povezivanje (average linkage), centroidna i Ward metoda (metoda minimalne varijanse). Jednostruko povezivanje teži da maksimalno poveže klustere i kreira manji broj klastera. Potpuno povezivanje teži da kreira veći broj kompaktnih klastera i minimalizuje rastojanje između klastera u svakom koraku. Ostale metode teže da kreiraju rešenja između ova dva. Generalno se preporučuje korišćenje Ward metode i prosečne veze (Sousa, 2010). Krajnji rezultat klaster analize se grafički prikazuje u obliku dendograma, odnosno hijerarhijskog stabla. Podela na grupe može se izvršiti presekom dendograma na odgovarajućoj visini.

Nehijerarhijski metod klaster analize grupišu objekte u klustere čiji broj se unapred definiše. Glavna prednost ove metode je njena jednostavna upotreba za matrice sa velikim brojem podataka. Osim toga, kod nehijerarhijske metode objekti mogu da prelaze iz jednog u drugi klaster u različitim fazama analize. Najpopularniji nehijerarhijski metod je algoritam *k*-sredina (eng. *K-means*), prema kome se objekat pridružuje grupi koja ima najbliži centroid (Kovačić, 1994). Centroid je tačka koja je pozicionirana unutar svakog klastera tako da su udaljenosti

elemenata svedene na minimum. Proces grupisanja se ponavlja određivanjem novih centroida sve do postizanja homegene strukture klastera.

Hijerarhijska i nehijerarhijska metoda su komplementarne i ne preporučuje se upotreba samo jedne metode. Preporuka je da se rade obe metode, uporede rezultati, potvrdi da su konzistentni i izabere rešenje sa najlakšom interpretacijom. Druga preporuka je da se koristi hijerarhijska metoda kako bi se utvrdio broj klastera koji se koristi onda u nehijerarhijskoj metodi (Sousa, 2010). Rezultati analize bi trebalo da se verifikuju kako bi se potvrdilo da predstavljaju konzistentnu strukturu. Razlike između dobijenih klastera mogu da se utvrde na osnovu posmatranja dobijenih grafičkih prikaza (dendograma, dijagrama...), kao i testiranjem značajnosti razlika između klastera, na primer, analizom varijanse.

5.2.3.2 Grupisanje gradova u opadanju

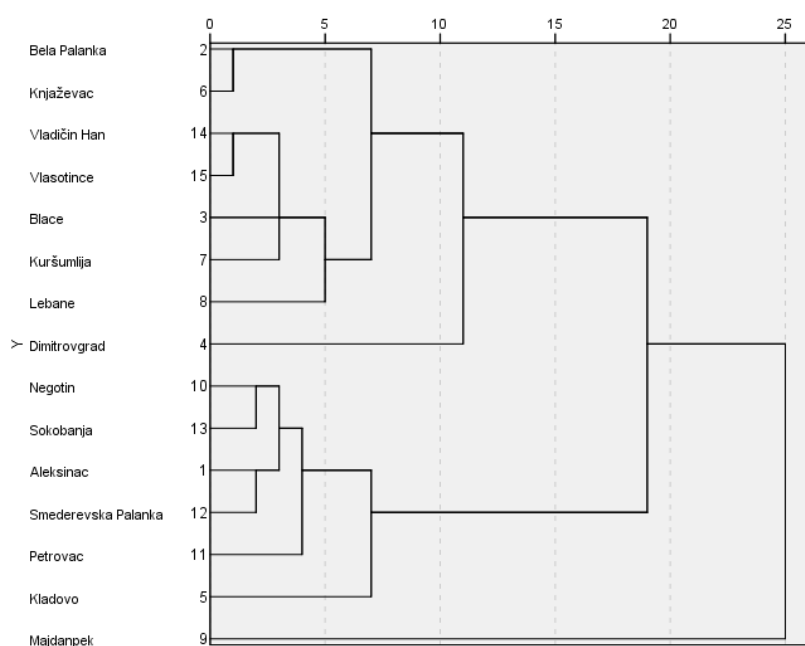
Zbog složenosti klaster analize za obradu podataka je korišćen softver IBM SPSS Statistics, koji omogućava da se iterativni proces spajanja objekata u grupe na osnovu njihovih karakteristika obavi na brži i tačniji način. Na osnovu definisanih kriterijuma izabrano je 27 varijabli čiji je pregled dat u tabeli 30. Izabrani indikatori najbolje karakterišu urbano opadanje u malim gradovima Regiona Južne i Istočne Srbije u periodu 2002–2011. godine.

Tabela 30 Izabrane varijable za klaster analizu

Varijable	Period
Demografske varijable	
Koeficijent opadanja stanovništva gradskog naselja	2002; 2011
Koeficijent opadanja stanovništva opština	2002; 2011
Prirodni priraštaj (na 1000 stanovnika)	2002; 2011
Ukupna stopa fertiliteta	2011
Migracioni balans (na 1000 stanovnika)	2002; 2011
Koeficijent ukupne zavisnosti	2002; 2011
Udeo starijih od 65 godina	2002; 2011
Ekonomске varijable	
Prosečna zarada u odnosu na republički prosek	2002; 2011
Budžetski prihodi u odnosu na republički prosek	2002; 2011
Kupovna moć stanovništva	2002; 2011
Koeficijent promene kupovne moći	2002–2011
Procenat zaposlenih	2002–2011
Koeficijent promene zaposlenih	2002; 2011
Procenat nezaposlenih	2002; 2011
Koeficijent promene nezaposlenih	2002–2011
Prostorne varijable	
Promena gustine naseljenosti izgrađenog područja	2002–2011

Klasifikacija je izvršena samo za gradove kod kojih su identifikovani definisani kriterijumi, što je ukupno 15 malih gradova. Da bi se utvrdile osnovne veze između objekata najpre je klaster analiza izvršena hijerarhijskom metodom, kako bi se izvršilo inicijalno grupisanje objekata i utvrdile najkarakterističnije varijable procesa grupisanja. Mera sličnosti objekata je utvrđivana korišćenjem Ward povezivanja i kvadratnog Euklidovog rastojanja. Postupak je najpre sproveden sa dobijenim vrednostima pojedinih karakteristika, a s obzirom na to da su podaci izraženi na različitim skalama, izvršena je i analiza sa njihovim standardizovanim vrednostima.

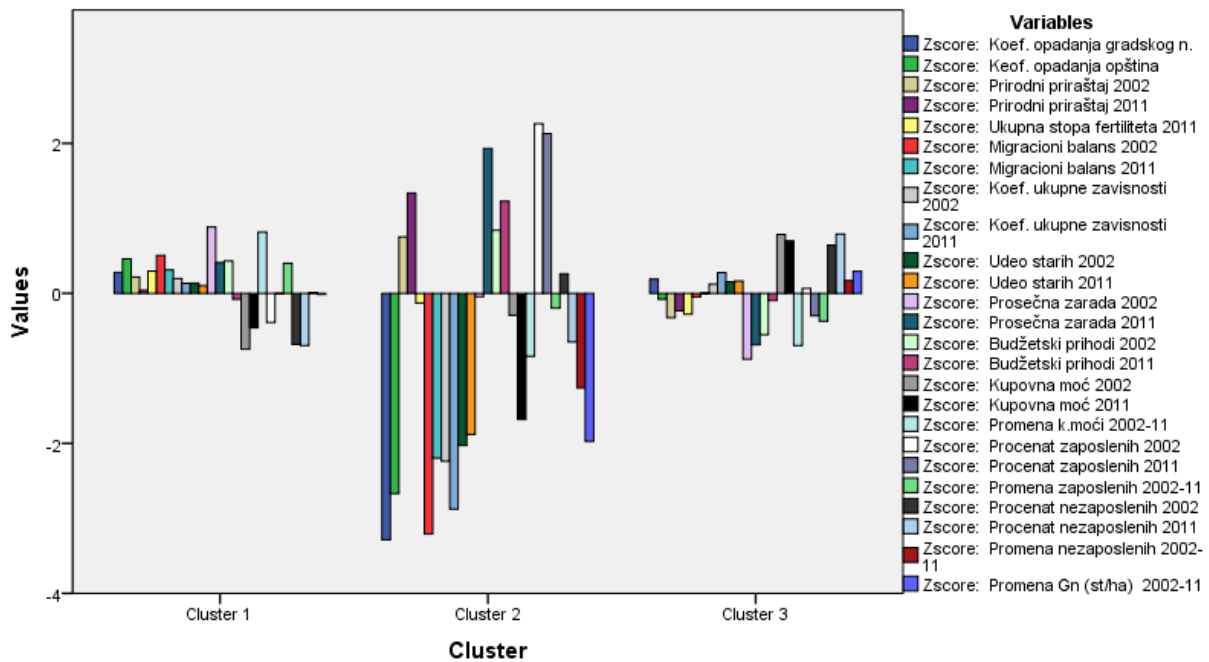
Dobijeni rezultati hijerarhijskom analizom ukazuju da se u prvoj iteraciji izdvajaju dva ili tri klastera (slika 63), pri čemu se Majdanpek izdvaja kao poseban klaster sa netipičnim vrednostima (eng. *outlier*).



Slika 63 Dendrogram dobijen hijerarhijskom analizom

Ovi rezultati su omogućili da se sprovede nehijerarhijska metoda (k-sredina) dodeljivanjem različitog broja klastera, kojom su gradovi grupisani na osnovu odstojanja od centroida grupa, da bi se utvrdilo koji je broj klastera najoptimalniji za grupisanje gradova. Utvrđeno je da se sa tri klastera postiže najbolja podela gradova prema karakteristikama. Primenom ove metode, u prvom koraku su dobijeni slični rezultati kao sa hijerarhijskom metodom (tabela 2.1, prilog 2). Majdanpek se ponovo izdvojio kao poseban klaster. Odstupanje varijabli za ovaj grad se može videti na osnovu dijagrama konačnih centara klastera, u okviru koga se zapažaju velike razlike po svim parametrima u odnosu na druga dva klastera (slika 64). Takođe, ukoliko se posmatraju same standardizovane vrednosti, kod Majdanpeka postoje odstupanja koeficijenta opadanja stanovnika i gradskog naselja i opština, migracionog balansa iz 2002, koeficijenta ukupne zavisnosti i procenta zaposlenih u oba godišnja preseka. K-sredina analiza je veoma osetljiva na prisustvo nestandardnih opservacija i obično se one izdvoje kao inicijalni centri klastera (Sousa,

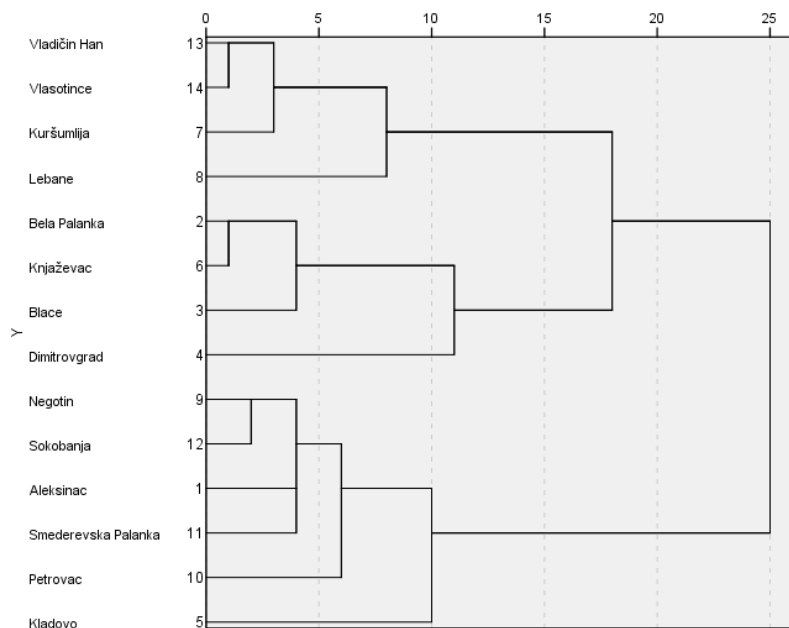
2010). Zbog toga je analiza ponovljena bez Majdanpeka, koji u svakom slučaju predstavlja jedinstven klaster, kako bi se bolje grupisali ostali gradovi.



Slika 64 Konačni centri klastera

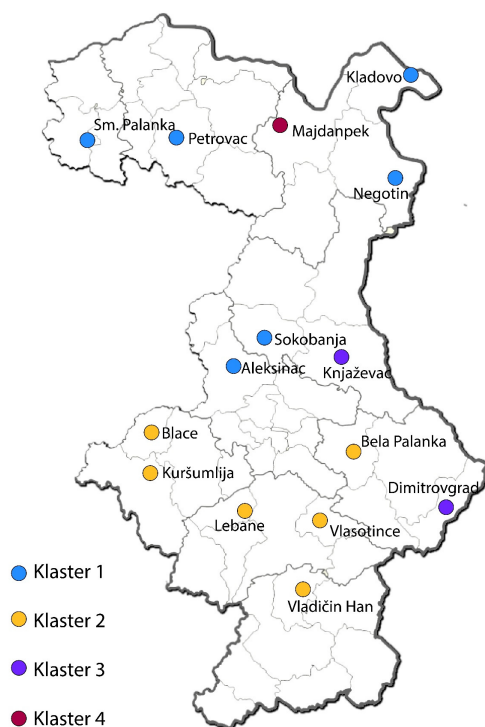
U sledećem koraku ponovljena je prvo hijerarhijska analiza bez Majdanpeka i njeni rezultati su sugerisali formiranje 2 ili 3 klastera (slika 65).

Na osnovu ovih rezultata izvršena je i nehijerarhijska analiza bez Majdanpeka metodom k-sredine sa različitim brojem klastera (2 i 3 klastera). Bolji rezultati prema dobijenim vrednostima su postignuti sa tri klastera, pri čemu su dobijene vrlo slične grupe gradova kao i hijerarhijskom analizom (tabela 2.2, prilog 2).



Slika 65 Dendrogram dobijen hijerarhijskom analizom

Nakon sagledavanja svih sprovedenih postupaka grupisanja, zaključeno je da se gradovi u opadanju Regiona Južne i Istočne Srbije mogu svrstati u četiri klastera (slika 66), čije su osnovne karakteristike date u tabeli 31. Pri tom treba naglasiti da razlike između uticaja pojedinih parametara u grupama nisu prevelike i da je na ovaj način dobijeno najoptimalnije grupisanje gradove. Prema geografskom položaju, može se uočiti razlika između klastera 1, koji se nalazi u severnom delu regiona, dok su gradovi klastera 2 pozicionirani u južnom delu. Gradovi koji pripadaju klasteru 3 se nalaze u pograničnim opštinama. To sugeriše da i ovaj faktor utiče na karakteristike urbanog opadanja.



Slika 66 Klasteri (grupe) malih gradova u opadanju

Klaster 1 sadrži 6 gradova sa opadanjem stanovnika 3–8%. Ovi gradovi su ekonomski najstabilniji sa prosečnom zaradom 80–100% u odnosu na republički prosek, najvećom kupovnom moći, manjim opadanjem zaposlenih i najmanjim procentom nezaposlenih 2011. godine, ali sa izraženim opadanjem gustine naseljenosti.

Klaster 2 čini 6 gradova sa opadanjem stanovnika 2–7%, čije opadanje je prouzrokovano izraženom emigracijom stanovništva čije poreklo leži u niskom procentu zaposlenih i velikom procentu nezaposlenih. Ove gradove karakteriše i niži udeo starih u populaciji (10–14%).

Klaster 3 čine samo dva grada sa izraženim opadanjem stanovnika (5–10% u gradskom naselju i 14–15% opštine). Uzroci opadanja leže u izraženom negativnom prirodnom priraštaju, kao i velikom procentu nezaposlenih i niskom kupovnom moći 2002. godine. To su gradovi sa najizraženijim starenjem (udeo starih >17% 2011. godine).

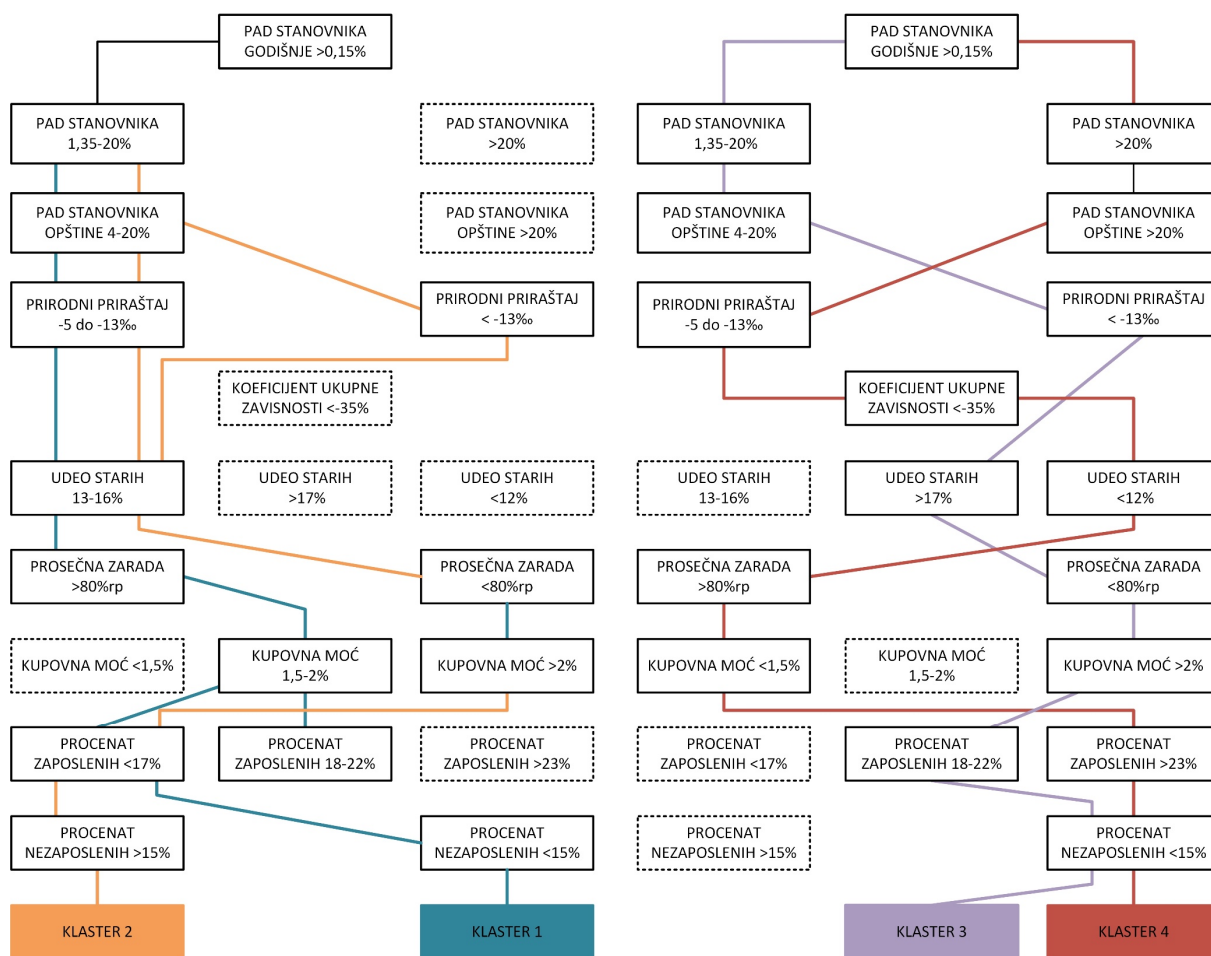
Klaster 4 čini samo Majdanpek, koji se po dosta parametara drastično razlikuje od drugih gradova. To je grad sa najvećim opadanjem stanovnika i u gradskom naselju i u opštini (preko

20%), sa najizraženijom emigracijom i opadanjem gustine naseljenosti. Ali s druge strane ima najveći procenat zaposlenih, kao i opadanje nezaposlenih, a 2011. godine je u njemu prosečna zarada bila iznad republičkog proseka. Udeo starih je najniži u ovom gradu (7–11%).

Tabela 31 Identifikovani klasteri i njihove karakteristike

Klaster	Gradovi	Karakteristike
Klaster 1 ekonomski najstabilniji mali gradovi u opadanju	Aleksinac Kladovo Negotin Petrovac Smederevska Palanka Sokobanja	Najbolji migracioni balans 2002 Najbolja prosečna zarada (80–100% republičkog proseka) Najveća kupovna moć u oba perioda sa najmanjim promenama Manje opadanje zaposlenih Najmanji procenat nezaposlenih 2011 Izraženo opadanje gustine naseljenosti
Klaster 2 emigracija i velika nezaposlnost	Bela Palanka Blace Kuršumlija Lebane Vladičin Han Vlasotince	Izražen negativan migracioni balans Nizak udeo starih u oba perioda (10–14%) Najniži budžetski prihodi 2002 Najniži procenat zaposlenih 2002 Veći procenat nezaposlenih 2002, a najveći 2011 Najveći porast nezaposlenih
Klaster 3 izrazito negativan prirodni priraštaj i starenje	Dimitrovgrad Knjaževac	Izraženo opadanje stanovnika – i gradsko naselje i opština Najizraženiji negativan prirodni priraštaj Najveći koeficijent ukupne zavisnosti 2011 Najveći udeo starih 2011 (>17%) Među najvišim budžetskim prihodima 2011 Najniža kupovna moć 2002 Veliki procenat zaposlenih 2002
Klaster 4 izrazito opadanje stanovništva i emigracija	Majdanpek	Najizraženije opadanje stanovnika (gradsko naselje i opština >20%) Najizraženiji negativni migracioni balans u oba perioda Najniži koeficijent ukupne zavisnosti u oba perioda (32–33%) Najniži udeo starih u oba perioda (7–12%) Prosečna zarada 2011 iznad republičkog proseka Među najvišim budžetskim prihodima 2011 Najveći procenat zaposlenih u oba perioda Opadanje nezaposlenih Izraženo opadanje gustine naseljenosti

Na osnovu identifikovanih parametara na slici 67 je dat šematski prikaz definisanja karakteristika pojedinih klastera.



Slika 67 Karakteristike klastera

5.3 DISKUSIJA: POREĐENJE REZULTATA SA TEORIJSKIM POSTAVKAMA I MODELOM OPADANJA POST-SOCIJALISTIČKIH GRADOVA

5.3.1 Adekvatnost teorijskih objašnjenja urbanog opadanja za male gradove u Srbiji

Naučni diskurs o urbanom opadanju oslonjen je na više teorijskih okvira pa je potrebno razmotriti mogućnost i adekvatnost njihove primene na urbano opadanje malih gradova u Srbiji.

Ekonomska objašnjenja. Teorije o akumulaciji kapitala, nejednakom prostornom razvoju, teritorijalnoj raspodeli rada i globalizaciji objašnjavaju procese urbane koncentracije i dekoncentracije na globalnom ali i nacionalnom i regionalnom nivou. Zajednička karakteristika ovih teorija je da se rast pojedinih područja odvija na račun drugih i da procese opadanja i rasta ne treba posmatrati odvojeno. Opadanje malih gradova se objašnjava njihovim slabim razvojnim mogućnostima na polju istraživanja i razvoja, obrazovanja i tržištem rada, used čega ne mogu da se nadmeću sa prednostima velikih gradova. Ovi teorijski pristupi posmatrano na nacionalnom nivou mogu se primeniti za opadanje malih gradova u Srbiji, gde je izražena koncentracija stanovništva i kapitala pre svega u zoni Beograda i na potezu Beograd – Novi Sad. Osim par razvijenih centara ostatak teritorije Srbije predstavlja sve nerazvijenija periferija sa konstantnom

depopulacijom. Takođe, deindustrijalizacija se pokazala kao značajan faktor opadanja malih gradova u Srbiji, koji nisu uspjeli da restrukturiraju svoju privredu. Dodatni istaknuti uticaj na opadanje malih gradova, koji se potvrdio i u gradovima Srbije je opadanje ruralnog okruženja što je imalo za posledicu smanjenje broja korisnika usluga u malim gradovima.

Demografska objašnjenja. Demografske promene u vidu druge demografske tranzicije značajno utiču na opadanje populacije u malim gradovima u Srbiji, kao i na nacionalnom nivou. Pad fertiliteta i prirodnog priraštaja je bio prisutan i pre promene društvenog sistema, ali od 90-tih godina postaje još više izražen u celokupnoj zemlji kao posledica političke i ekonomske krize i ratnih sukoba. S druge strane, individualnost kao glavna karakteristika druge demografske tranzicije nije glavni razlog promena demografskih obrazaca kao u Zapadnoj Evropi. Odluke vezane za brak i porodicu nisu povezane samo sa ličnim stavovima i ciljevima, već su često uslovljene nepovoljnom i neizvesnom ekonomskom situacijom, pa se demografski faktori ne mogu postmatrati odvojeno od ekonomskih i drugih faktora koji utiču na urbano opadanje. U malim gradovima je došlo je do pražnjenja demografskih resursa nakon depopulacije sela pa se mlado i fertilno stanovništvo seli u veće urbane centre ili inostranstvo, dok je u njima sve više prisutan proces starenja.

Ciklični modeli urbanog razvoja. Urbani sociolozi i ekonomisti su tokom 20. veka urbane promene videli kao ciklične procese ekspanzije, stagnacije i opadanja. Osim toga što se ova objašnjenja odnose samo na veće gradove i funkcionalna područja, pod uticajem globalizacije promenio se prostorni nivo društvenih i ekonomskih promena pa lokalne ekonomije nisu više tako autonomne. Samim tim ciklusi opadanja sve manje zavise od lokalnih uticaja. Iz ovih razloga se savremeno urbano opadanje više ne smatra privremenom fazom ciklusa već dugotrajnom prostornom manifestacijom globalizacije, što se može uočiti i u malim gradovima u Srbiji.

Prema cikličnom modelu razvoja gradovi prolaze kroz četiri razvojne faze: urbanizaciju, suburbanizaciju, deurbanizaciju i eventualno reurbanizaciju (Van den Berg, et al., 1982). Mogućnost primene ovog modela je ograničena na veća urbana područja i procesom suburbanizacije se može objasniti rast pojedinih malih gradova u okolini većih urbanih centara u Srbiji. Međutim, ciklični procesi rasta i opadanja nisu izraženi u malim gradovima čija ruralna okolina uglavnom još brže opada, pa se ova objašnjenja ne mogu primeniti niti razmatrati u tom kontekstu. Takođe, mali gradovi imaju mnogo manje mogućnosti reurbanizacije u odnosu na veće koji lakše mogu da se uključe u globalne ekonomske tokove.

Multidisciplinarni koncepti. Koncepti periferalizacije i urbane elastičnosti nude dobru osnovu za postavljanje teorijskog okvira urbanog opadanja malih gradova kako gernalno post-socijalističkih, tako i u Srbiji (Ljubenović, Bogdanović Protić, et al., 2018). Relaciono razumevanje prostornih nejednakosti nudi dobru osnovu za analizu i identifikaciju procesa koji prouzrokuju urbano opadanje u malim gradovima. Takođe, analiza razvoja malih gradova u relaciji sa adaptivnim ciklusom može da identifikuje pragove njihove ranjivosti. Ovi koncepti su naročito korisni jer

razmatraju takođe oporavak gradova u opadanju preko de-periferalizacije, odnosno adaptacije na promene.

Koncept periferalizacije ne sagledava urbano opadanje samo sa ekonomskog ili demografskog aspekta već obuhvata multidimenzionalnost urbanog opadanja. Polarizacija Srbije može da se sagleda kroz centralizaciju pojedinih urbanih područja na račun periferalizacije drugih do koje je došlo usled nedostatka adekvatnih regionalnih razvojnih politika. Osnovne karakteristike periferalizovanih mesta uključuju emigraciju visoko kvalifikovanih ljudi, zavisnost od centra u smislu kontrole i odluka, kao i nedostatak inovacije mogu se prepoznati u malim gradovima u opadanju. Problemi koji se javljaju u njima nisu uslovljeni samo ekonomskim restrukturiranjem i demografskim promenama, već i političkom zavinošću i neravnomernom raspodelom moći.

Smatra se da probleme periferalizacije ne treba rešavati samo na makro nivou usled nemogućnosti takvog vida centralne kontrole (Keim, 2006). Procene centralizacije nije moguće jednostavno kontrolisati i oslabiti iz razloga što su rastući urbani centri u konkurenciji sa drugim evropskim aglomeracijama. Iz tih razloga se preporučuje stvaranje koncepta za rešavanje problema na mezo nivou, odnosno na nivou regionalne politike. Pri tom je naglasak na udruživanju i saradnji regionalnih aktera i kreiranju specifičnih razvojnih koncepata. Regionalni i lokalni nivo su odgovorni za izgradnju lokalnog kapaciteta i razvoj različitih strategija i endogenih koncepata dok je država odgovorna za finansijsku raspodelu sredstava i razvoj programa za nerazvijena područja, kao i održavanje prihvatljivih standarda obezbeđivanja infrastrukture (Wirth, et al., 2016). U skladu s tim treba kombinovati upravljanje i planiranje na različitim nivoima radi poboljšanja uslova života u periferalizovanim malim gradovima Srbije.

Koncept urbane elastičnosti je koristan analitički alat koji može da pomogne u istraživanju mogućnosti oporavka gradova. Posmatrajući adaptivni ciklus, gradovi u opadanju se nalaze u fazi konzervacije, u periodu krize, kada gradovi imaju ograničene mogućnosti razvoja. U slučaju malih gradova u opadanju u Srbiji teško je očekivati da oni „odskoče nazad“ i povrate prethodnu putanju rasta. Imajući to u vidu, trebalo bi razmotriti njihove alternativne putanje razvoja, odnosno mogućnost adaptacije ili transformacije. Ova pitanja se mogu dodatno razraditi tek nakon kvalitativne analize pojedinih slučajeva malih gradova u opadanju Regiona Južne i Istočne Srbije, zajedno sa mogućnostima implementiranja koncepta elastičnosti u planiranju njihovog budućeg razvoja.

5.3.2 Sličnosti i razlike opadanja malih post-socijalističkih i srpskih gradova u opadanju i adekvatnost modela opadanja

Urbani razvoj malih gradova u Srbiji ima svoje specifičnosti koje se uglavnom ispoljavaju i u njihovom opadanju, dok se ponekad mogu javiti suprotni slučajevi. Međutim, i Srbija spada u post-socijalističke zemlje pa je zbog toga značajno da se napravi poređenje sa opštim karakteristikama urbanog opadanja malih gradova Centralne i Istočne Evrope, kako bi se utvrdile sličnosti i razlike i ustanovilo u kojoj meri se one mogu primeniti na gradove u Srbiji.

Pre svega je potrebno uporediti rasprostranjenost ovog fenomena, kao i intenzitet i dinamiku opadanja na osnovu gubitka populacije.

Rasprostranjenost opadanja malih gradova nije ravnomerno zastupljena u post-socijalističkim zemljama, a ni u Srbiji. Pojedine zemlje kao npr. Češka imaju relativno mali udeo malih gradova sa populacionim gubicima, dok je u Rusiji čak oko 80% malih gradova izgubilo stanovnike u periodu 1989–2010. godine. U Srbiji je u periodu 1991–2011. godine 50% malih gradova izgubilo stanovnike, s tim što je ovaj udeo veći ukoliko se posmatra samo period 2002–2011. godine (69,5%). Kao i u Istočnoj Nemačkoj vrlo mali broj malih gradova je stabilan u pogledu populacije i to su uglavnom gradska naselja locirana u suburbanim područjima velikih gradova.

Intenzitet opadanja malih post-socijalističkih gradova se takođe razlikuje. U Istočnoj Nemačkoj u pojedinim perifernim područjima mali gradovi imaju gubitke populacije veće od 25% u periodu 1990–2005. godine, dok je u oblasti Moravia u Češkoj, populacija u malim gradovima opala samo 2,54% 1991–2001. godine. U Poljskoj oko 6% malih gradova ima gubitke veće od 10% u periodu 1990–2010., dok je u Srbiji ovaj procenat znatno veći (30%), ali ipak pad stanovnika nije tako drastično izražen kao u Istočnoj Nemačkoj jer u istom periodu samo dva grada imaju veće gubitke od 20%.

Dinamika opadanja. Veliki broj malih post-socijalističkih gradova počeo je da gubi stanovnike pre 1989. godine. U Poljskoj neki mali gradovi opadaju još od 70-tih godina prošlog veka usled gubitka administrativne funkcije. U Češkoj je opadanje malih gradova koji su rasli na početku socijalističkog peroda krenulo još od 80-tih godina. U Istočnoj Nemačkoj je opadanje stanovnika u malim gradovima takođe krenulo pre perioda tranzicije iz razloga što je vrlo mali broj malih gradova dobijao državnu podršku. U ovim zemljama post-socijalistička tranzicija nije direktan uzrok na opadanje malih gradova, već je ubrzala već postojeće procese opadanja, dok se u Poljskoj čak socio-ekonomska situacija malih gradova od 1989. godine poboljšala i opadanje je povezano uglavnom sa geografskom udaljenošću. S druge strane u pojedinim zemljama, kao što su Rusija, Estonija, Rumunija, opadanje malih gradova se javlja tek nakon 1989. godine, što je slučaj i u Srbiji. Tokom 80-tih godina, u Srbiji su se javili gubici stanovništva pojedinih malih gradova u Vojvodini, ali je u ostalim delovima zemlje gubitak populacije evidentiran tek nakon pada socijalizma, da bi se intenzivizirao od početka 21. veka. Nasuprot tome, u pojedinim zemljama (Češka, Poljska) demografsko-ekonomska situacija u malim gradovima se stabilizovala.

Može se zaključiti da zemlje CIE-e ne pokazuju jedinstvene obrasce u pogledu rasprostranjenosti, intenziteta i dinamike populacionih gubitaka, a Srbija u svakom slučaju ne predstavlja izuzetak po ovim parametrima. Kako bi se dublje istražile sličnosti i razlike urbanog opadanja u Srbiji sa zajedničkim faktorima ovog fenomena u ostalim post-socijalističkim zemljama, potrebno je uporediti osnovne karakteristike ovog procesa, pri čemu je poređenje sistematizovano u tabeli 32.

Može se zapaziti da opšte karakteristike opadanja malih post-socijalističkih gradova u većoj ili manjoj meri odgovaraju karakteristikama ovog procesa u Srbiji. U skladu sa tim je i definisani

model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova (poglavlje 4.3.3.) sigurno primenljiv na urbano opadanje malih gradova u Srbiji.

Tabela 32 Poređenje karakteristika urbanog opadanja u malim post-socijalističkim gradovima i gradovima u Srbiji

Grupa faktora	Pokretači urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova	Značaj i uticaj na opadanje malih gradova u Srbiji
UZROCI		
Društveno-politički	Promena političkog sistema	Veoma izražen uticaj – prelomna tačka za početak opadanja
	Povlačenje državnog finansiranja	Izražen uticaj – direktno se odrazio na ekonomski razvoj
	<i>Članstvo u Evropskoj uniji</i>	Bez značaja – još uvek nije članica EU
	Politika prostornog razvoja usmerena ka prosperitetnim centrima	Izražen uticaj – prisutna još tokom socijalizma, nakon toga intenzivirana
	Porast mobilnosti (dostupnije usluge u većim gradovima)	Javlja se kao uticaj, ali nije primarni razlog opadanja
	<i>Gubitak administrativne funkcije</i>	Bez uticaja – administrativne reforme 1981. godine uticale su na opadanje naselja sa manje od 5.000 stanovnika
	<i>Demilitarizacija</i>	Delimičan uticaj – javlja se samo posledica u vidu vojnih braunfilda
Ekonomski	Ekonomsko restrukturiranje, deindustrijalizacija, globalizacija	Veoma izražen uticaj – pad BDP-a veći nego u drugim zemljama CIE-e; bivši industrijski centri nisu mogli da se prilagode ekonomskoj tranziciji
Demografski	Negativan prirodni priraštaj	Veoma izražen uticaj – javlja se od 80-tih godina u Vojvodini, od 90-tih u centralnoj Srbiji
	Demografsko pražnjenje ruralnih područje (nedostatak izvora rasta)	Veoma izražen uticaj – rast malih gradova tokom socijalizma je bio direktna posledica migracija na relaciji selo-grad i ruralna područja opadaju uglavnom od 80-tih
	Emigracija	Izražen uticaj – usled nezadovoljavajućeg kvaliteta života stanovnici malih gradova i okolnih ruralnih područja se sele u veće gradove ili van zemlje
Prostorni	Gubitak značaja i uloge u sistemu prostorne organizacije zemlje	Izražen uticaj – slaba uloga u regionalnom i lokalnom razvoju, velika finansijska zavisnost od centralnog budžeta
	Geografska udaljenost, periferni položaj (pogranični)	Donekle izražen – niži stepen pristupačnosti uticao je na opadanje pojedinih malih gradova RJIS-e
POSLEDICE		
Ekonomske	Prolongiran period ekonomske stagnacije	Veoma izražen uticaj – još uvek nije dostignut nivo razvijenosti iz pred-tranzicionog perioda, prema ekonomskim pokazateljima mali gradovi su uglavnom ispod republičkog proseka
	Porast nezaposlenosti	Veoma izražen uticaj – evidentan porast nezaposlenosti
	Nedostatak investicija	Izražen uticaj – niska stopa investicija, mali priliv stranih investicija, zavisnost od odluka na centralnom nivou
	Opadanje opštinskog budžeta	Izražen uticaj – budžetski prihodi većine malih gradova RJIS-e su znatno ispod republičkog proseka

Demografske	Promena strukture stanovništva	Izražen uticaj – evidentan proces starenja
	Selektivna emigracija	Izražen uticaj – mlado stanovništvo se seli u veće gradove ili van zemlje, naročito iz RJIS-e
Prostorno-funkcionalne	Pojava braunfilda (vojnih, industrijskih)	Izražen – vrlo malo bivših industrijskih kompleksa u funkciji
	Degradacija životne sredine	Izražen uticaj – zaostala komunalna opremljenost, problem odlaganja otpada, devastacija prirodne i kulturne sredine
	Zatvaranje javnih službi	Manje izražen uticaj – u pojedinim naseljima izvršena racionalizacija javnih službi čime su izgubila funkcionalni značaj u odnosu na ruralno okruženje
	<i>Neiskorišćeno stanovanje</i>	Veoma malo izražen – usled promena u strukturi domaćinstva ovaj problem još uvek nije evidentan

Promena društvenog sistema je u Srbiji bila kao i u ostalim gradovima CIE-e glavni uticajni faktor urbanog opadanja, s tim što je u Srbiji ona bila kompleksnija. U svakom slučaju post-socijalistička tranzicija (naročito njeno zakasnelo sprovođenje) zajedno sa globalnim promenama čine glavne pokretače, odnosno makro-procese koji utiču na urbano opadanje malih gradova u Srbiji. U okviru njih ističe se delovanje ekonomskih, društveno-političkih/institucionalnih i demografskih faktora. Njihove karakteristike, deindustrijalizacija i privatizacija nacionalnih industrija, gubitak radnih mesta, emigracija radno sposobnog stanovništva, oslabljena moć malih gradova kao uticajnih mehanizama u regionalnoj distribuciji, nedostatak državnih investicija, nepogodna demografska struktura i nedostatak urbanih funkcija, i dr., odgovaraju post-socijalističkim gradovima uz određene specifičnosti.

Deindustrijalizacija je evidentna u svim post-socijalističkim zemljama, pa je i u Srbiji naročito imala uticaj na propadanje malih gradova od 90-tih godina koji su uglavnom monofunkcionalnog karaktera i nisu mogli da se prilagode ekonomskoj tranziciji i dobiju novi ekonomski značaj. Ovome je znatno doprinela i privatizacija društvenih preduzeća, koja je bila veoma neuspešna.

Proces urbanizacije je u Srbiji još tokom socijalizma doveo do prostorne neravnoteže, mada je ona usled nedovoljne kontrole urbanizacije od 90-tih godina još više naglašena. U tom periodu dolazi do veće centralizacije u mreži naselja i intenzivne koncentracije stanovništva u glavnom gradu. Centralizacija zemlje je i dalje prisutna u velikoj meri i mali gradovi imaju slabu ulogu u regionalnom i lokalnom razvoju. Njihov lokalni budžet je u velikoj zavisnosti od centralnog budžeta.

Negativni demografski uticaji ogledaju se u kombinaciji negativnog prirodnog priraštaja i migracionog balansa, kao i izraženog procesa starenja. Negativni prirodni priraštaj u je velikom broju opština malih gradova prisutan još od 1981. godine, dok je stopa fertiliteta niža od potreba proste reprodukcije još od 1970. godine. Nakon pražnjenja ruralnih demografskih resursa, mali gradovi su postali mesta emigracije čije se radno stanovništvo preseljava u veće gradove ili inostranstvo.

Pod uticajem ovih faktora na lokalnom nivou dolazi do urbanog opadanja što može da ima posledice i na urbani razvoj. Kao i u drugim post-socijalističkim malim gradovima menja se demografska struktura stanovništva, dolazi do selektivne emigracije, raste nezaposlenost, opada opštinski budžet itd., a sve ove posledice utiču dalje na urbani razvoj i dovode do nedostatka atraktivnosti i konkurentnosti na slobodnom ekonomskom tržištu. To je dovelo do pogoršanja pozicije malih gradova u Srbiji i njihove uloge u obezbeđenju regionalnih usluga za ruralno zaleđe.

Razlike između opadanja malih gradova u Srbiji i drugim zemljama CIE-e se ogledaju, kao što je već istaknuto u pogledu vremenskog perioda i intenziteta populacionog pada, ali i u dejstvu pojedinih faktora. Za razliku od ostalih razmatranih zemalja, Srbija još uvek nema članstvo u EU što nije moglo dodatno da utiče na emigracije stanovništva. Osim toga, deadministracija i gubitak statusa urbanih naselja koja su uticale na pad urbanog stanovništva u Istočnoj Nemačkoj i Rusiji u Srbiji je imala uticaj 80-tih godina, ali uglavnom na gradska naselja sa manje od 5.000 stanovnika.

Glavnu razliku između Srbije i drugih post-socijalističkih zemalja predstavljaju društveno-političke i ekonomske promene tokom 90-tih godina (raspad zemlje, sankcije, autoritarni politički režim), kao i odloženi proces tranzicije zbog kojih urbano opadanje malih gradova postaje trend od početka 21. veka koji i dalje traje i koji će se prema svim indikatorima nastaviti.

Sistem planiranja u post-socijalističkim zemljama generalno nije bio naklonjen malim gradovima, jer su prostorne politike bile usmerene na veće i prosperitetne gradove. To je dodatno uticalo na opadanje i periferalizaciju malih gradova. Međutim, uprkos tome, mogu se identifikovati pojedina pozitivna iskustva obnove malih gradova u opadanju, pa bi s obzirom na sličnosti procesa urbanog opadanja u ovim zemljama i Srbiji trebalo razmotriti njihovu primenu u planiranju malih gradova u opadanju u Srbiji.

6 PLANIRANJE MALIH GRADOVA U OPADANJU U SRBIJI

6.1 PLANIRANJE RAZVOJA GRADOVA U SRBIJI

Planiranje i planski sistem u Srbiji menjali su se u skladu sa promenama društveno-političkih i ekonomskih okolnosti. Nakon Drugog svetkog rata uspostavljen je centralizovan sistem i komandna ekonomija da bi potom bili zamenjeni decentralizovanim društvom koje funkcioniše kao polu-tržišna ekonomija zasnovana na principima samoupravljanja i konačno na kraju prešli u tranziciono društvo koje teži zapadnom modelu demokratije i tržišta (Nedović-Budić, et al., 2011). Aktivnosti planiranja su se menjale od početne uloge podržavanja ekonomskog sektora planiranja preko integrisanog decentralizovanog participativnog procesa koji posmatra fizički razvoj u bliskoj vezi sa ekonomskom i društvenom sferom i na kraju do ponovne legitimizacije od 1989. godine i ponovnog uspostavljanja planskog sistema koji bi trebalo da zadovolji promenljive društvene okolnosti i potrebe.

U Srbiji se mogu izdvojiti tri perioda planiranja (Perić & Miljuš, 2017):

- 1) faza socijalističkog planiranja (1945–1989);
- 2) post-socijalistička faza – „gubitak planiranja“ (1989–2000) koja je počela raspadom Jugoslavije i završila se uspostavljanjem prve demokratske vlade u novijoj istoriji;
- 3) faza zastoja (od 2000. do danas), koja se uprkos promeni političke strukture i dalje smatra post-socijalističkom.

6.1.1 Planiranje gradova u socijalizmu

Nakon Drugog svetskog rata u Jugoslaviji je uspostavljen komunistički režim (1945-50) i u ideološkom pogledu, nova država je bila snažno povezana sa sovjetskom političkom ideologijom (Perić, 2016). Međutim, uspostavljanje sistema samoupravljanja uticalo je ne samo na specifičnosti društvenog i ekonomskog uređenja već i na planiranje. Nakon Drugog svetskog rata urbanističko planiranje je bilo samo fizička aktivnost, da bi kasnije bilo uvedeno prostorno planiranje na regionalnom nivou.

Prva generacija urbanističkih planova posle Drugog svetskog rata sprovodila je politike odozgo-na-dole kako bi se obezbedio ekonomski razvoj i bolji društveni sandard za urbane stanovnike (Dabović, et al., 2017). Glavni pokretač razvoja je kao i u drugim socijalističkim zemljama bio proces urbanizacije pri čemu je politička elita donosila odluke o investicijama i razvojnim projektima. Gradsko zemljište je bilo u društvenom vlasništvu, dok je u ruralnim područjima uglavnom bilo privatno. To je obezbedilo državi ulogu glavnog investitora i inicijatora urbanog

razvoja (Berishaa, et al., 2018). Proces odlučivanja je doduše bio decentralizovan gde su opštine kao osnovne jedinice lokalnog upravljanja imale značajnu izvršnu moć. Planeri u Jugoslaviji su uglavnom bili inženjeri ili arhitekta i radili su na tehnokratski način koji je isključivao ekonomsku opravdanost planskih predloga.

Sredinom 60-tih godina privrednim reformama promenjena je centralno planska na tržišno-plansku ekonomiju. Tokom 70-tih godina je sprovedena dalja decentralizacija, mada bez demokratije i efikasnih mehanizama ekonomske kohezije (Dabović, et al., 2017). Ovakve okolnosti su stvorile povoljne uslove za razvoj i jačanje pozicije planiranja. Počela je da se razvija nova agenda prostornog planiranja i razmatra integracija fizičkog planiranja u socio-ekonomski planski sistem (Perić, 2016). Planiranje je uspostavljeno kao multidisciplinarno i obuhvatalo je saradnju između arhitekata geografa, ekonomista, saobraćajnih inženjera, itd. Time je težilo spajanju i saradnji različitih sekora radi rešavanja prostornih pitanja. Sedamdesetih godina osnovani su brojni instituti i zavodi za planiranje i urbanizam čime je pojačan kredibilitet planiranja.

Kako je tokom 70-tih i 80-tih godina planiranje razumevano kao društvena praksa ustavne i zakonodavne reforme su omogućile javnu participaciju koja je postala obavezan element procesa planiranja i naširoko je praktikovana. Takođe su informacije postale dostupnije, čime se podsticalo aktivno učešće građana u okviru pripreme, diskusije i implementacije planskih odluka. Federalni nivo je isključen iz svih planskih aktivnosti, mada su makro projekcije infrastrukture, regionalni i pojedini aspekti životne sredine i dalje bili državna odgovornost (Dabović, et al., 2017). Javna rasprava je doduše sprovedena nakon izrade nacrtu plana, što nije ostavljalo prostora za uticaj na planske predloge (Maričić, et al., 2018). Međutim, ekstenzivna participacija tokom socijalizma je pre svega imala ulogu društvene prihvatljivosti predloženih razvojnih rešenja.

U Jugoslaviji je praktikovan decentralizovan sistem planiranja sa principom „unakrsnog prihvatanja“ odluka što je više od jedne decenije ranije u odnosu na pojedine razvijene zemlje Zapada (Nedović-Budić, et al., 2011). Sa gledišta prostornog razvoja, smatra se da je ovaj period bio „zlatno doba“ planiranja i razvoja. Treba skrenuti pažnju na to da su različite asocijacije i organizacije, bilo stručne ili građanske, bile kontrolisane snažnom političkom hijerarhijom. Tako da maltene nijedna odluka nije mogla biti doneta bez prethodne saglasnosti centralne i lokalne vlade (Perić, 2016). U svakom slučaju planiranje je težilo da poštuje raznovrsne interese i dostigne konsenzus između predstavnika različitih interesnih grupa: građana, radnika, kao i članova socio-političke organizacije. Tenzije su umanjivane kroz društvene planove i planove samoupravljanja (Dabović, et al., 2017).

Društveni, ekonomski i prostorno/urbanistički aspekti integrisani su u dokumentima na svim nivoima osim federalnom (Nedović-Budić, et al., 2011). Centralna vlada je bila odgovorna za velike infrastrukturne projekte, socioekonomski razvoj i politiku zaštite životne sredine. Razvoj zemljišta tokom 80-tih je bio i dalje primarno u rukama društvenog sektora. Iako je razvijena

široka mreža regionalnog planiranja i institucija i organizacija, sa metodološke strane i u pogledu implementacije regionalno planiranje nije bilo dovoljno razvijeno, a regionalne razlike su rasle. Uprkos dostignućima i integrisanom pristupu, prostorno i urbanističko planiranje nije dovoljno razvijeno i podržano. Do 1969. godine samo 448 naselja od 1029 je donelo urbanističke planove što je ostavilo gradove nepripremljenim za priliv ruralnih migranata (Dabović, et al., 2017).

6.1.2 Post-socijalistička faza i kriza planiranja gradova (1989–2000)

Za razliku od drugih zemalja CIE-e, koje su nakon 1989. godine postepeno prilagođavale svoje sisteme planiranja, Srbija je imala dodatne okolnosti koje osim promene političkog sistema uključuju i raspad zemlje, građanski rat i sankcije. Politika vođena 90-tih godina imala je ogromne posledice na praksu planiranja. Tako je nakon vrhunca u vidu jedinstvenog tipa socijalističkog planiranja 80-tih godina, planski sistem u Srbiji nazadovao do centralizovanog sistema autorativnog režima 90-tih godina. Komparativne prednosti modela planiranja Jugoslavije nisu iskorišćene na početku tranzicije, već su pogoršane u pogledu strukturnih kvaliteta i teritorijalnog kapitala. Naročito je pogoršan takozvani „meki teritorijalni kapital“, kao i kapacitet za strateško istraživanje, ramišljanje i upravljanje (Vujošević, et al., 2010). Period rane tranzicije odlikuje se neusaglašenim društvenim ciljevima i nerazvijenim institucijama, kao i neadekvatnim mehanizmima za izbegavanje konflikata različitih interesnih grupa (Đokić, 2014).

Ponovnom centralizacijom vlade svim upravama ispod državnog nivoa je oduzeta prethodna moć i republike (Srbija i Crna Gora) su imale odlučujuću ulogu u svim oblastima planiranja (Nedović-Budić, et al., 2011). Kompletna socio-ekonomska politika i politika prostornog razvoja bila je u rukama vlade, dok su lokalne uprave izgubile moć planiranja. Generalne planove je odobravalala republička planska institucija. Opao je broj urbanističkih i prostornih planova što je direktan pokazatelj opadanja planske aktivnosti i krize teorije i prakse planiranja.

Promene koje su najviše uticale na urbani razvoj uključuju sa jedne strane privatizaciju stambenog fonda koja je vršena usled narušene socijalne stabilnosti, a sa druge strane procvat nelegalne gradnje naročito na periferiji Beograda, mada i u centralnim područjima. Nelegalna gradnja vuče korene iz socijalističkog perioda ali je proces kulminirao 90-tih godina usled sporih administrativnih procedura i povećane potrebnje za stanovanjem od strane izbeglica i interno raseljenih lica.

Usled društvenih i ekonomskih promena, metodološki pristup prostornom i urbanističkom planiranju je transformisan. Na početku tranzicije tragalo se za teorijskim i praktičnim modelom planiranja u novim uslovima. Integralni pristup planiranju je napušten. Očuvana je horizontalna saradnja, ali je vertikalna saradnja (između lokalne uprave, regionalnih agencija i državnih ministarstava) spala na najniži nivo zbog izostavljanja lokalnih prostornih planova iz zakona o planiranju (Perić, 2016). Pristup planiranju bio je odozgo-na-dole. Decentralizacija nadležnosti u planiranju je uglavnom došla iz potrebe da se kriza finansiranja lokalnih uprava i instrument upravljanja zemljištem prebaci na odgovornost opštinama (Gligorijević, 2016).

Sredinom 90-tih godina prostorno i urbanističko planiranje u Srbiji karakteriše nedovoljno razvijena teorijska osnova i nedostatak novih metoda rada, pa se sistem planiranja kritikuje kao zastareo, komplikovan, neprimeren tržištu, neuređen, neusklađen sa savremenim potrebama i evropskim trendovima (Gligorijević, 2016). U borbi za kapitalom planiranje je izgubilo svoj oslonac (Čolić, 2017). Usled korupcije, netransparentne procedure odlučivanja i nereguliranih ekonomskih mera, proces upravljanja zemljištem je bio skoro u potpunosti u rukama privatnih investicija (Perić, 2016). Gradsko građevinsko zemljište se posmatralo kao resurs za ponudu investitora, čije investicije postaju značajne za opstanak i razvoj usled slabljenja državnih investicija. Uprava je tražila da planovi obezbede uslove za investicije što je kritikovano od strane javnosti (Gligorijević, 2016). Usled zadovoljavanja interesa malog broja aktera došlo je do zapostavljanja društvenih ciljeva i snažno je umanjena uloga stručne zajednice i građana, koja je bila aktivna tokom socijalističkog perioda (Perić, 2016). Planeri su izgubili prestižnu ulogu koju su stekli tokom prethodnih decenija.

Zakonom o planiranju i uređenju prostora 1995. godine vraćen je značaj javnim urbanističkim preduzećima i propisani su uslovi za bavljenje delatnošću urbanističkog planiranja (Gligorijević, 2016). Detaljni urbanistički plan se zamenjuje Regulacionim planom i urbanističko planiranje se ne bavi više fizičkom formom zgrada već pravilima uređenja i gradnje. S druge strane Zakon je kritikovan zbog ukidanja široke participacije civilnog sektora u procesu urbanističkog planiranja i vraćanja stroge forme javnog uvida.

Istovremeno na Zapadu se promovisala paradigma održivosti, efikasnosti saradnje, komunikacije i koordinacije, strateškog planiranja, itd. (Đorđević, et al., 2012). Pokušaji stvaranja novog zakonskog i planskog okvira učinjeni su usvajanjem Prostornog plana RS 1996. godine, ali je praksa planiranja i dalje nastavila po starom i sve se više razilazila sa novom političkom, ekonomskom i socijalnom situacijom. Glavni problem je bio nedostatak prethodne strategije ekonomskog razvoja, bez koje je prostorni plan postavljen u nestvarnom ekonomskom prostoru i vremenu.

6.1.3 Planiranje gradova posle 2000. godine

Od 2000. godine autoritativni režim je zamenjen demokratskim, što je praćeno ponovnom decentralizacijom političke i administrativne nadležnosti na lokalni nivo. Međutim, post-socijalističke reforme koje su krenule od 2000. godine nisu završene i imaju dosta negativnih posledica, pa se Srbija i dalje nalazi u post-socijalističkoj „proto-demokratiji“ (Vujošević, 2010).

Kao i u drugim bivšim socijalističkim zemljama i u Srbiji je radikalna promena krenula na relaciji država-tržište-planiranje-privatizacija (Vujošević, et al., 2012). Započele su aktivnosti na reformi sistema planiranja, kako bi se našlo adekvatno rešenje za novonastali politički, ekonomski, socijalni i prostorni kontekst u kome planiranje može da funkcioniše. Kako nije prepoznat legitimitet mnoštva interesa, profesionalno planiranje se ne menja značajno u odnosu socijalističko vreme (Perić, 2016). Zanimljivo je kolaborativno planiranje, uprkos njegovom uvođenju kroz neformalno strateško planiranje, već se oslanja na model sveobuhvatnog

planiranja, prema kome su aktivnosti planera usmerene direktno na postizanje javnog interesa uskom saradnjom sa vlastima. Planerima nedostaje razumevanje kompleksnosti promenjenog socio-ekonomskog okvira, kao i znanje o društvenim naukama. Usled nedovoljne efikasnosti i neadekvatnog zakonodavstva, uloga urbanih planera i drugih stručnjaka koji bi trebalo da bude aktivni u oblikovanju urbanih sistema je marginalizovana (Maruna, 2013). U procesu prostornog planiranja interesi imaju prednost u odnosu na vrednosti. To je ujedno i posledica nedovoljno razvijene građanske inicijative. Planiranje ima inferioran položaj i postaje „mlađi partner“ tržišta (Vujošević, 2011).

Period od 2000. godine naziva se i investitorsko planiranje ili preduzetnički urbanizam jer su urbana područja prilagođavana privatnim investitorima koji su utvrđivali glavne kriterijume za definisanje planskih rešenja (Čolić, 2017). Prvih godina nakon demokratskih izbora to su bili domaći tajkuni a kasnije i strani investitori. U svakom slučaju zadovoljavaju se samo delimični interesi što vodi do neuređenog prostornog razvoja. Planiranje nakon 2000. Vujošević (2004) ocenjuje kao kombinaciju upravljanja krizom, podrške kompleksnim društvenim transformacijama i modernizaciji, kao i podrške divljoj privatizaciji javnog dobra. Trenutna razvojna politika je sastavljena od brojnih velikih razvojnih projekata i programa koji nisu međusobno usklađeni i koordinisani. Umesto strateškog upravljanja dominira haotično donošenje odluka sa elementima kriznog upravljanja i planiranja vođenog projektima (Vujošević, et al., 2012).

U periodu 1990–2010. bila su dva pokušaja da se preusmeri nepovoljni kurs razvoja uspostavljanjem zajedničkog strateškog okvira za koordinaciju i integraciju različitih opštih i sektorskih javnih politika: *Prostorni plan Republike Srbije* (PPRS) (1996) *Prostorni plan Republike Srbije 2010–2014–2020* (2010). Prostorni plan Republike Srbije iz 1996. godine u većem delu nije sproveden a razlozi za to su (Vujošević, 2012): nepostojanje političke volje da se preduzme sprovođenje odluka; ambiciozni ciljevi, koji se nisu podudarila stvarnim ciljevima ključnih aktera koji su učestvovali u pripremi plana; nepostojanje programa implementacije. Novi Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine posvetio je više pažnje pitanjima implementacije i 2011. je donet Program implementacije Prostornog plana Republike Srbije u kome su detaljnije definisane odredbe o ostvarivanju strateških prioriteta. Međutim, na samom početku je kritikovan u smislu finansijske i druge podrške kojima društvo i država nisu raspolagali (Vujošević, 2012).

Tokom prve decenije 21. veka izrađeni su brojni prostorni planovi opština i prostorni planovi područja posebne namene, kao i regionalni planovi (Đorđević, et al., 2012). Međutim, kod većine nije napravljen pomak u metodologiji koji bi omogućio brz i adekvatan odgovor na društvene i ekonomske izazove. Njih odlikuje slaba analiza i ocena ekonomskih i socijalnih prilika i promena, a planski ciljevi i rešenja su često nerealni. Nedostaje im primena modela integralnog planiranja kako bi se poboljšao njihov kvalitet. Takođe, drugi akteri u procesu planiranja (vlasti i građani) nisu zainteresovani da učestvuju u izradi ovakvih planova, niti u njihovoj realizaciji. Osim toga, na lokalnom nivou se donose ad hoc odluke koje ne odgovaraju dugoročnim strateškim vizijama urbanog razvoja (Maruna, 2013). Stručnjaci ne sarađuju sa donosiocima odluka na strateškom

nivou, a strateški dokumenti na prostornom nivou u Srbiji ne odgovaraju stvarnim potencijalima razvoja zemlje, a osim toga, ne uzimaju u obzir institucionalne, organizacione, IT i druge aranžmane koji su neophodni za upravljanje razvojem u tržišnom sistemu. Tako da iako su strateški planovi zasnovani na principima participativne demokratije, u praksi se favorizuje klasičan planski sistem kojim dominira tehokratija i oportunistički urbanih planera koji su podređeni političkim i investitorskim zahtevima.

Iako lokalna uprava ima veliku odgovornost, stvarna moć u sprovođenju javnog interesa je ograničena (Maruna, 2013). Moć implementacije leži uglavnom u rukama privatnog sektora koji je vođen tržištem. Iz tog razloga je neophodno prilagođavanje procesa planiranja i odlučivanja u smislu jačanja kolaborativnog odlučivanja.

Planski sistem u Srbiji može se opisati sledećim karakteristikama (Vujošević, 2004; Vujošević, et al., 2012):

- sistem je izgubio legitimitet - veći deo starog javnog interesa se raspao a novi nije uspostavljen;
- planski sistem je previše centralizovan, opštine nemaju dovoljno kompetentnu administraciju i mehanizme za efikasne planske politike;
- nema više ambicioznog strateškog planiranja; većini usvojenih razvojnih dokumenata nedostaju politike i instrumenti implementacije; kod urbanističkog planiranja preovlađaju detaljni planovi (regulacioni) umesto strateških razvojnih šema za šira urbana i regionalna područja;
- slaba integracija i usklađivanje različitih aspekata planiranja i politika;
- nedostaje adekvatna informaciona i istraživačka podrška, a takođe je slaba institucionalna kultura, nedostaju novi pristupi i metodologije;
- niska planska i druga institucionalna kultura.

Da bi planiranje u Srbiji postalo elastičnije na različite izazove, trebalo bi da se fokusira na (Perić, 2016):

- 1) poboljšanje saradnje između aktera;
- 2) jačanje pozicije planera, u smislu očuvanja znanja stručnjaka, koje potiče iz komunističkog perioda, ali u kombinaciji sa veštinama pregovaranja, medijacije u toku planskog procesa;
- 3) izgradnju institucionalnih kapaciteta na lokalnom nivou, što je moguće u trenutnom decentralizovanom sistemu, kako bi se stvarale inovativne inicijative koje bi uvele planski pristup „odozdo-na-gore“ koji nedostaje u Srbiji.

6.1.3.1 Institucioni i regulatorni okvir

U velikom broju post-socijalističkih država problem implementacije tržišnih politika na lokalnom nivou zasniva se na nedostatku funkcionalne tržišne ekonomije i upravljanja u tržišnim uslovima. U osnovne elemente tržišno orijentisanog sistema spadaju ključne tržišne institucije, rešavanje pitanja vlasništva nad zemljištem, poreske politike, planski dokumenti koji odgovaraju stvarnim

potrebama regulisanja prostora umesto formalnih planova i netransparentne procedure (Đokić, 2014; Lazarević Bajec, 2009). Smatra se da postojeći sistem planiranja i upravljanja razvojem ne sadrži neophodne institucionalne, organizacione i druge aranžmane kako bi se usmeravao razvoj u uslovima dominantnog tržišnog sistema i političkog pluralizma (Vujošević, 2012). Sistem planiranja utvrđen zakonom je kruto hijerarhizovan a sadržaj planova, metodologije i procedure su u raskoraku sa diverzitetom razvijenosti Srbije, kao i sa procesima decentralizacije i uvažavanja različitih interesa (Nikezić, 2010).

Institucionalni okvir je u doba socijalizma razvijan sistemski, a njegova struktura se relativno dobro očuvala i u periodu tranzicije (Đokić, 2014). Međutim, tokom 90-tih godina došlo je do prekida veze između istraživačkih instituta i aktera koji realizuju objekte u praksi. Privatni investitori su preuzeli inicijativu u izgradnji, za koju im nisu bila potrebna naučna saznanja.

Od 2000. godine zakonodavni okvir se menja, a naročito se zalagalo za ubrzanje procedura izdavanja građevinskih dozvola, prilagođavanje administrativne i institucionalne reorganizacije, uvođenje zakonskih procedura za prepoznavanje neformalne gradnje i intenzivira javno učešće (Berishaa, et al., 2018). U periodu od 2000. do 2008. godine usvojeno je dosta dokumenata regulacije planiranja i građenja, organizacije i finansiranja lokalnih samouprava, javno-privatnih partnerstava, itd. (Gligorijević, 2016). Zakoni koji imaju najviše uticaja na planiranje prostornog razvoja su Zakon o planiranju i izgradnji⁶³, Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine (Sl. gl. RS 88/10), kao i Zakon o planskom sistemu Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 30/2018).

Novi Zakon o planiranju i izgradnji usvojen je 2003. godine, mada je često menjan i dopunjavan što ukazuje na promenljivu političku, društvenu i ekonomsku sredinu. Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine (Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009) ponovo je uvedeno privatno vlasništvo nad građevinskim zemljištem, teži se približavanju standardima EU, skraćivanju procedure donošenja planova, kao i povećanju transparentnosti. Naglasak je na održivom razvoju. Prostorni planovi dobijaju strateško-razvojnu funkciju i Generalni urbanistički plan se donosi kao strateški razvojni plan. Pravni okvir za uvođenje politika održivog i integralnog razvoja dat je kroz izmene Zakona o planiranju i izgradnji 2014. godine⁶⁴. Izmenama Zakona 2018. godine (Sl. glasnik RS, br. 83/2018), uvodi se Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije kao jedan od dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja.

Nov regulatorni okvir planskog sistema Srbije definisan je usvajanjem Zakona o planskom sistemu Republike Srbije 2018. godine (Sl. glasnik RS, br. 30/2018). Cilj ovog Zakona je ustanovi uređenje sistema planiranja RS, odnosno upravljanje sistemom javnih politika kroz definisanje vrste i sadržine planskih dokumenata, međusobnu usklađenost planskih dokumenata, postupak

⁶³ Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon i 9/2020
⁶⁴ omogućeno je Ministarstvu nadležnom za poslove urbanizma da u cilju uključivanja Republike Srbije u proces integracija finansira izradu nacionalnih programa kojima se uređuje politika urbanog razvoja, urbana obnova i sl.

utvrđivanja i sprovođenja javnih politika, obavezu izveštavanja o sprovođenju planskih dokumenata, obavezu sprovođenja analize efekata na propise i vrednovanje učinka propisa.

Zakon definiše planski sistem kao skup elemenata koji čine: „planska dokumenta, učesnici u planskom sistemu, proces upravljanja sistemom javnih politika, proces usaglašavanja sadržaja planskih dokumenata sa sadržajem drugih planskih dokumenata i propisa, povezivanje procesa usvajanja i sprovođenja javnih politika sa procesom srednjoročnog planiranja“.

Zakon razlikuje tri osnovne grupe planskih dokumenata: dokumente razvojnog planiranja, dokumente javnih politika i ostale planske dokumente (tabela 33).

Tabela 33 Vrste planskih dokumenata prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije

Vrste planskih dokumenata		
Dokumenti razvojnog planiranja	Dokumenti javnih politika	Ostali planski dokumenti
Plan razvoja	Strategija	Program Vlade
Investicioni plan	Program	Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade
Prostorni plan RS i drugi prostorni planovi; generalni urbanistički plan	Koncept politike	Godišnji plan rada Vlade
Plan razvoja autonomne pokrajine; Plan razvoja jedinice lokalne samouprave	Akcioni plan	Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije

Zakon o planskom sistemu predstavlja veliki pomak u domenu javnih politika i suštinski menja način donošenja odluka od značaja za celokupan društveni razvoj u Srbiji (Maruna, et al., 2018). Međutim evidentni su i neki nedostaci kao što su: suviše precizna specifikacija strukture i sadržaja planskih dokumenata, nedoslednost u terminologiji i međusobna neusaglašenost.

Ovaj Zakon nije do kraja usklađen sa principima dobrog upravljanja i demokratskog odlučivanja jer (Maruna, et al., 2018): a) nije institucionalizovan dijalog širokog kruga učesnika kao način rešavanja konflikta između različitih interesa u procesu formiranja javnih politika; b) ne prepoznaje se važnost integralnog pristupa u kreiranju javnih politika koji bi trebalo da se odvija kroz međusektorsku saradnju na horizontalnom i na vertikalnom nivou, i c) finansijska podrška sprovođenju javnih politika ne prepoznaje pluralizam interesa jer ostaje u domenu javnog sektora i odvija se kroz paralelan sistem.

Kao glavne probleme regulativnog i institucionalnog okvira u Srbiji Maruna (2013) ističe:

- pitanja koja se tiču lokalne uprave ne prepoznaju se kao takva pri usvajanju regulative i strategija,
- nedostaje telo koje bi bilo odgovorno za koordinaciju procedure usvajanja zakona i drugih dokumenata,
- nije institucionalizovan način učešća predstavnika lokalne vlasti u donošenju odluka na centralnom nivou a koje se tiču lokalnog nivoa.

6.1.3.2 Nivoi upravljanja prostornim razvojem

U teritorijalnom pogledu u Srbiji je izvršena podela na nacionalni, pokrajinski i lokalni nivo⁶⁵. Za razliku od većine zemalja bivše SFRJ i zemalja CIE, Srbija nije menjala svoju teritorijalnu organizaciju i jedinice lokalne samouprave u Srbiji spadaju u najveće u Evropi što Kopanja, et al. (2013) vide kao prednost iz razloga bolje promocije lokalnog ekonomskog razvoja. Upravljanje je uređeno Zakonom o lokalnoj samoupravi⁶⁶, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave⁶⁷, Zakonom o regionalnom razvoju⁶⁸ i Zakonom o glavnom gradu⁶⁹.

Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine propisuje vertikalnu i horizontalnu saradnju između institucija nadležnih za prostorni razvoj putem razvoja instrumenata komunikacije i saradnje. Takođe propisuje partnerstvo i saradnju na svim nivoima upravljanja. Međutim, ova saradnja na nacionalnom nivou pri donošenju razvojnih dokumenata nije efektivna (Perić, 2013). Vertikalna institucionalna kolaboracija nije dovoljno zastupljena jer ne postoji regionalni nivo uprave.

Lokalne samouprave su donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi 2002. godine dobile veću nadležnost koja obuhvata i donošenje prostornih planova jedinice lokalne samouprave, urbanističkih planova, kao i programa razvoja. Međutim, često su lokalne samouprave suočene sa problemom nedovoljno finansijskih sredstava za pripremu svojih prostornih planova, ali i nedovoljno znanja i razumevanja prostornog planiranja (Perić, 2013). Regulacioni planovi, sa druge strane su često rigidni, sa neefikasnom procedurom izdavanja urbanističkih uslova. Planovi su neprilagođeni novim mogućnostima samouprava (Nikezić, 2010).

Među najveće probleme lokalne samouprave spadaju slaba koordinacija na republičkom nivou, loš kvalitet i slaba primena zakona, kao i nedovoljna razvijenost institucija i procedura (Maruna, 2013). Odlučivanje se u takvim okolnostima sprovodi kroz lošu organizaciju i nije transparentno. Ovo je generalna karakteristika post-socijalističkih zemalja, u kojima praksa autonomnog odlučivanja na lokalnom nivou nije u potpunosti uspostavljena, što je posledica nasleđenog socijalističkog sistema u kome je lokalni nivo bio samo izvršilac odluka donošenih na višim nivoima i malo je mesta bilo za autonomno odlučivanje.

Poslednjih godina je značajno napredovalo planiranje na lokalnom nivou, kao i razumevanje načina pristupa rešavanju lokalnih potreba i problema (Marinković, 2013). Zakonom o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine i njegovim kasnijim izmenama opštine su dobile veću finansijsku moć i više prihoda od poreza na zarade, čime su dobile mogućnost da ta sredstva koriste za finansiranje razvojnih projekata (Kopanja, et al., 2013). Time su dobile mogućnost da

⁶⁵ Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 - dr. zakon) teritorija Srbije se deli na opštine, gradove i autonomne pokrajine.

⁶⁶ Sl. glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018

⁶⁷ Sl. glasnik RS, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon i 86/2019 - usklađeni din. izn.

⁶⁸ Sl. glasnik RS, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 - dr. zakon

⁶⁹ Sl. glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 37/2019

usmeravaju svoj razvoj van formalnog planiranja, mada i dalje imaju veliku zavisnost od centralne vlasti.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi opštine kao jedinice lokalne samouprave mogu međusobno da sarađuju i udružuju se radi ostvarivanja zajedničkih interesa. Međutim, u Srbiji uglavnom ne postoji formalna ili neformalna saradnja i umrežavanje između opština, mada su pojedine opštine uspostavile regionalne razvojne kancelarije radi neformalnog umrežavanja (Perić, 2013).

Imajući u vidu razlike u razvijenosti pojedinih regiona, subregiona i opština upravljanje prostornim razvojem u Srbiji treba uskladiti s tim i potrebno je koncipirati instrumente upravljanja „po meri“ obuhvaćene teritorije (Nikezić, 2010). Shodno tome treba uskladiti dva pravca usmeravanja prostornog razvoja. Sa jedne strane neophodno je jačanje nadležnosti lokalne samouprave kako bi se bez ograničenja razvijali njihovi puni potencijali i to podrazumeva sistem planiranja odozdo-na-gore, saradnju aktera i pregoravanje. Sa druge strane potrebno je jačati vertikalnu komunikaciju na relaciji država, region, subregion, grad i opština, kako bi se usmeravali i kontrolisali aspekti razvoja koji zahtevaju državnu podršku, bilo opštu ili specifičnu. Tu se podrazumeva hijerarhijsko planiranje, značajna uloga države i suženje nadležnosti lokalne samouprave. Cilj je da se instrumenti prilagode potrebama teritorije kako bi se prevazišle razlike između razvijenih i nerazvijenih područja. U skladu sa tim treba omogućiti neometan razvoj razvijenih područja uz maksimalne nadležnosti lokalnih samouprava, a s druge strane omogućiti neposrednu intervenciju države ili regiona u nerazvijenim područjima, odnosno u sredinama koje zahtevaju posebnu podršku.

6.1.3.3 Model planiranja

U Srbiji postoje različite pretpostavke za planersko delovanje i stručnjaci nisu zauzeli jasan stav koji model planiranja (racionalni ili kolaborativni) odgovara srpskom planiranju (Đokić, 2014).

U socijalističkom periodu praktikovano je racionalno planiranje normativne orijentacije, u okviru koga nije razvijana kritička analiza (Lazarević Bajec, 2009). Glavni cilj je bio zaštita javnog interesa a racionalnost se ogledala u dominantnoj ulozi profesionalaca, koji su često opisivani kao tehnostrate i uglavnom bili inženjeri.

U tranzicionim sredinama jača kolaborativna komponenta u okvirima racionalnog planerskog pristupa (Đokić, 2014). U Srbiji je nasleđeno racionalno planiranje iz socijalističkog perioda delimično prilagođeno nakon 2000. godine ali se pokazalo kao potpuno neefikasno u okolnostima tržišno orijentisanog i demokratskog sistema (Lazarević Bajec, 2009). Iz tih razloga je predložena zamena kolaborativnim modelom planiranja. Međutim, u Srbiji ne postoji ni racionalni ni kolaborativni model u potpunom smislu već se smatra da je planiranje u Srbiji pozicionirano između ova dva modela i predstavlja kombinaciju prethodnog sistema sa novim konceptima, metodama i praksama. Racionalnost se prepoznaje u proceduri i metodologiji procesa planiranja, kao i u ulozi planera. Međutim, pri odlučivanju u planiranju se ne uzimaju u obzir ekonomski parametri i stoga ga Lazarević Bajec (2009) smatra *simulacijom racionalnog*

planiranja. Planiranje na početku 21. veka prepoznaje se kao „tehnokratsko, zasnovano na čistom naučno zasnovanom disciplinarnom znanju“ (Lalović, 2013). U planovima nisu formulisani konkretni mehanizmi i instrumenti implementacije, kao ni uloga aktera, a planeri više služe kao tehnička podrška. Kolaborativni model se uvodi kroz strateško planiranje, mada se i u tom slučaju simulira proces saradnje jer se proces odlučivanja ne zasniva na stvarnom znanju i informisanosti o interesima, resursima i rizicima (Lazarević Bajec, 2009).

U kapitalističkim zemljama planiranje je promenilo sveobuhvatne orijentaciju u selektivnu, težište je prebačeno na interesne grupe i učešće aktera je postalo sastavni deo procesa planiranja. U Srbiji se razmatraju dve mogućnosti uvođenja participacije (Lalović, 2013):

- 1) uklapanjem u postojeći racionalni model planiranja unapređenjem metodologije i uvođenjem novih tehnika uključivanja interesa aktera u proces planiranja;
- 2) uvođenjem novog modela - kolaborativnog planiranja, u okviru kog je učešće aktera u srži paradigme i proces planiranja je zasnovan na dijalogu između raznih interesnih grupa i postizanju konsenzusa. Međutim, s obzirom na to da nije sprovedena reorganizacija institucija, nije razijven analitički okvir, niti učinjen veći napor radi promene pristupa planiranju smatra se da ovakva transformacija planiranja nije moguća.

6.1.3.4. Učešće građana u procesu planiranja

Učešće građana prema Zakonu o planiranju i izgradnji (2009) predstavlja jedno od osnovnih načela uređenja prostora. Do 2014. godine, prema ovom Zakonu učešće građana je bilo omogućeno tek u kasnim fazama izrade plana u vidu javnog uvida i njihovo reagovanje je ograničeno na slaganje ili neslaganje. Ovakvo učešće građana nije aktivno i ne odvija se u fazi formulisanja problema kako bi obezbedilo stvarnu interakciju između građana i planera i dovelo do konkretnih rešenja. Izmenama i dopunama Zakona 2014. godine (Sl. glasnik RS 132/2014), uvedena je nova forma učešća građana u vidu ranog javnog uvida, nakon donošenja odluke o izradi plana gde se javnost upoznaje sa opštim ciljevima, svrhom izrade plana, mogućim razvojnim rešenjima i efektima planiranja. U ovoj fazi sva zainteresovana pravna i fizička lica mogu podneti primedbe i sugestije koje mogu imati uticaja na planske predloge. Participacija građana u vidu ranog javnog uvida i ranog uvida zakonski je obuhvaćena i Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (Sl. glasnik RS 32/2019).

U praksi se participacija građana u procesu planiranja i dalje se suočava sa dosta izazova. Aktiviranje građana je sporadično i nedostaju šire konsultacije i pregovori uz upotrebu raznovrsnih tehnika kako bi se nesuglasice i nerazumevanja razrešile do kraja procesa planiranja. Nivo participacije u okviru javnog uvida je relativno nizak. S jedne strane to je iz razloga neinformisanosti većeg dela građana, jer se informacije o ranom javnom uvidu i prezentaciji planskih dokumenata objavljuju u lokalnim novinama. S druge strane među građanima vlada nepoverenje da uopšte mogu uticati na odluke uprave, što je posledica velikog razočarenja građana ishodima tranzicionih reformi i nerešavanja socijalnih i ekonomskih problema.

Učešće građana u procesu planiranja se tako u Srbiji primenjuje isključivo formalno, kako bi se osigurao kredibilitet i legitimitet plana. Na građane koji se uključuju u javne rasprave investitori i lokalna uprava često gledaju kao smetnju, a primedbe i predlozi se usvajaju ukoliko nisu u suprotnosti sa glavnim ciljevima plana. Postoje pojedini izuzeci u razvijenijim gradovima i opštinama, kao i specifični planovi, projekti i programi koji izazivaju snažno protivljenje građana i mogu da pokrenu javnost u većoj meri, kao što su eksproprijacija, preseljenje, zagađenje, degradacija prirode i slično. Takođe, javni interes je veći kod detaljnih planova jer su građani zainteresovani za sopstvene parcele (Maričić, et al., 2018).

Osim formalnog učešća građana koje je zakonski propisano i obavezujuće, postoje i neformalni oblici participacije, koji uključuju alternativne metode i tehnike, čiji je cilj stvarna motivacija aktera da se aktivno uključe u izradu planova. Ovakva participacija, koja se primenjuje u strateškim i akcionim planovima, pruža znatno šire mogućnosti primene različitih tehnika i veću slobodu u posredovanju, ali zahteva vreme, znanje, finansijska sredstva i institucionalnu podršku. Tokom poslednje decenije u Srbiji je bilo i pokušaja uključenja stranih institucija i organizacija (npr. Habitat, GIZ) preko pilot projekta u različite oblike neformalne participacije, najčešće za potrebe lokalnih planova i u saradnji sa lokalnim vlastima (Maričić, et al., 2018). Ova saradnja uključuje okrugle stolove, radionice, konsultacije putem internet, građanske forume i slično. Primena ovakvih metoda informisanja i konsultovanja omogućuje uključivanje svih grupa aktera, bolje definisanje problema i veći legitimitet planova.

Zakon o planskom sistemu iz 2018. godine premešta odlučivanje u političku sferu, uvodi dijalog kao način za donošenje odluka o prostornom razvoju i time posredno uvodi kolaborativno—komunikativnu paradigmu u plansku praksu (Maruna, et al., 2018). Planeri postaju samo jedni od učesnika u procesu odlučivanja.

6.1.3.4 Strateško planiranje i upravljanje u Srbiji

U Srbiji se od 90-tih godina prestaje sa praksom razvojnog planiranja jer se smatralo da je to odlika prethodnog socijalističkog sistema sa kojim se želelo što pre prekinuti (Cvijović, 2014). Zanimareni su dokumenti koji sadrže vizije budućnosti države ili grada, a prestalo je i usklađivanje planova i programa na srednjoročnom i godišnjem nivou.

Nakon političkih promena 2000. godine i postepenog uključivanja Srbije u međunarodne projekte, tema strateškog planiranja i strategija postala je akutuelna (Gligorijević, 2016). U Srbiji je kao i u mnogim zemljama u tranziciji strateško planiranje uvedeno kao paralelni oblik planiranja kako bi se prevazišla ograničenja tradicionalnog planiranja kao što su spore procedure, nefleksibilnost, neefikasnost, sektorska podeljenost, usmerenost na fizičko planiranje (Maruna, et al., 2018). Osnovna razlika strateškog planiranja u odnosu na tradicionalno se sastoji u aktivnom uključivanju različitih aktera (institucija, agencija, građana...) u svim fazama procesa planiranja. U kompleksnim tranzicionim sredinama javlja se nedostatak kapaciteta i informacija, narušene su institucije, proces odlučivanja nije transparentan i nedostaje participacija javnosti. U takvim

uslovima je potrebno uložiti dosta napora kako bi se međunarodne metodologije prilagodile lokalnim uslovima i mogućnostima.

U Srbiji je donet veći broj strateških dokumenata, koji su usklađeni sa međunarodnim normama i preporukama, međutim, postoji dosta razlika u načinu i metodama njihove izrade, nivoa obaveznosti kao i kvalitetu (Maruna, et al., 2018). Kao jedan od razloga različitog kvaliteta navodi se motiv njihove izrade. Naime, veliki broj strateških dokumenata je izrađen zbog uslova i podsticaja u procesu pridruživanja Srbije EU. Strateško planiranje je bilo jedan instrumenata koje je trebalo usvojiti radi prilagođavanja evropskom zakonodavstvu i praksi.

Praksa strateškog planiranja na lokalnom nivou u Srbiji je promovisala kolaborativni model, ali je predstavljala veoma opsežnu aktivnost sa dosta učesnika i uloženi sredstava (Lazarević Bajec, 2009). Veliki broj opština u Srbiji je od 2005. godine doneo strateške/akcione planove. Kvalitet strateških planova se dosta razlikuje i generalno nije na zadovoljavajućem nivou (Kopanja, et al., 2013; Cvijović, 2014). Kao glavni nedostaci ističu se: horizontalna i vertikalna neusaglašenost između strateških dokumenata jedinica lokalne samouprave; preobimni sadržaj; nedovoljna konkretizacija problema, veliki broj ciljeva i njihova vremenska neusaglašenost; veliki stepen preklapanja; nedefinisani sistemi i mehanizmi implementacije, monitoringa i evaluacije. Strateško planiranje nije povezano sa drugim oblicima planiranja i odlučivanja u opštinama, nedostaje strateški menadžment u opštinama što utiče na nedovoljno razrađenu implementaciju. U strategijama nisu razvijeni indikatori za praćenje uspeha implementacije (monitoring, evaluacija). U svakom slučaju lokalne samouprave su uložile dosta napora kako bi pripremile svoja strateška dokumenta i poboljšano je poznavanje procesa i suštine planiranja što daje dobru osnovu za dalje unapređenje.

Kako bi se unapredilo strateško planiranje i odlučivanje neophodna je sveobuhvatna reforma obrazaca upravljanja, odnosno strateško javno upravljanje (Cvijović, 2014). Jedan od uzroka nedostatka implementacije strategija je nedovoljno obrazovanje kadrova zaduženih za primenu. Značajnu ulogu u tome bi trebalo da ima menadžment u lokalnoj samoupravi, kako bi se vršila jasno utvrđena koordinacija izvršnih organa lokalne vlasti sa ostalim akterima i podelila nadležnost zadataka.

Veliki pomak u oblasti strateškog planiranja učinjen je usvajanjem Zakona o planskom sistemu 2018. godine, u kome se strateško planiranje prepoznaje kao glavni nosilac javnih politika i po prvi put se uvodi zakonska obaveza postojanja planskih razvojnih dokumenata na svim nivoima uprave. Zakonom se definiše pojam, vrste i sadržinu strategije. Za jedinice lokalne samouprave, Zakon o planskom sistemu propisuje obavezu donošenja Plana razvoja jedinice lokalne samouprave, koji je dugoročni dokument razvojnog planiranja i donosi se za period od najmanje 7 godina. Ovim Zakonom se opštine i gradovi obavezuju da podnose godišnje izveštaje o sprovođenju plana koji se javno objavljuju, kao i trogodišnji izveštaj o učincima koji se podnosi skupštini na usvajanje. Međutim, u Zakonu nisu predviđene nikakve kaznene mere za njegovo nesprovođenje i nepoštovanje.

Bez obzira na određene nedostatke i kritike ovog Zakona, postojanje zakonskog okvira je važna osnova za dalji razvoj strateškog planiranja u Srbiji. Međutim, pojedine lokalne samouprave nemaju kapacitete za obavljanje zakonskih obaveza. Iz tih razloga je neophodno jačanje kapaciteta lokalnih samouprava kako bi se zakonske odredbe adekvatno sprovodile.

Neke od preporuke za unapređenje procesa i sistema strateškog planiranja odnose se na (Marinković, 2013):

- uspostavljanje jedinstvenog mehanizma planiranja na svim nivoima u cilju bolje koordinacija nacionalnih, regionalnih i lokalnih razvojnih politika. U skladu sa tim bi trebalo odrediti jedinstven metodološki okvir za izradu lokalnih strategija koji treba da bude dovoljno fleksibilan kako bi se prilagodio lokalnim specifičnostima i razviti mehanizam za praćenje sprovođenja strategija.
- uvođenje i izbor indikatora, čijom bi se kvantifikacijom obezbedila osnova za merenje progressa strateškog planiranja na lokalnom nivou, kao i za doprinos lokalnog nivoa razvoju na nacionalnom i regionalnom nivou;
- ojačati kapacitet lokalne samouprave za planiranje (u pogledu razumevanja procesa planiranja, prikupljanja podataka, definisanja indikatora, metoda i alata implementacije...) kao i međusektorsku komunikaciju i koordinaciju;
- strateška dokumenta moraju biti u potpunosti uskladjena sa lokalnim budžetima;
- neophodno je poboljšati učešće lokalne zajednice i u procesu izrade i implementacije, praćenju i oceni efekata. U tom cilju je neophodno da proces planiranja bude transparentan i nepolitizovan.

6.1.4 Planski tretman malih gradova u Srbiji posle 2000. godine

U Srbiji ne postoji eksplicitna politika o malim gradovima. Razvoj gradova u Srbiji nevezano za veličinu se umesto na nivou države ili većih regionalnih područja razmatrao u kontekstu užih prostornih celina, što je posledica nedostatka jasno definisane strategije razvoja gradova i gradskih naselja (Bajić Brković, 2010). Pitanja urbanog razvoja se prepuštaju lokalnom nivou i razmatraju u okviru generalnih planova ili nižih planskih nivoa. Međutim, gradovi i urbana naselja imaju dosta razvojnih problema i pitanja čije rešavanje zahteva definisanje okvira na višem (nacionalnom) nivou. U skladu sa preporukama ESPON-ovog projekta TOWN, mali gradovi na nacionalnom nivou bi trebalo da se razmatraju u sklopu regionalne lokacije i odnosa sa većim urbanim područjima. Pre svega treba identifikovati ulogu malih gradova u teritoriji i uspostaviti hijerarhiju između njih kako bi se identifikovali mali gradovi kojima treba dati veću pažnju.

Bilo je nekoliko pokušaja na nacionalnom nivou da se tretira ubrzana depopulacija malih i srednjih gradova ali oni nisu pokazali zadovoljavajuće efekte (Čamprag, 2018). U cilju uspostavljanja efikasne regionalne organizacije zemlje usvojen je Zakon o regionalnom razvoju 2009. godine. Međutim, nisu definisani mehanizmi implementacije kako bi se izvršila regionalizacija zemlje i dencentralizovale funkcije sa višeg na niži (regionalni) nivo upravljanja (Ministry of Construction, 2016).

U Prostornom planu Republike Srbije (PPRS) od 2010-2020. godine prepoznati su problemi neravnomernog rasporeda stanovništva, depopulacija i pražnjenje ruralnih i nerazvijenih područja, negativni razvoj i stagnacija. U skladu sa tim jedan od ciljeva je jačanje uloge srednjih i malih urbanih centara u cilju podrške policentričnom razvoju. Policentričan model urbanizacije se prepoznaje kao mogućnost postizanja ravnomernijeg razmeštaja stanovništva, čime bi trebalo da se ublaže negativni demografski, ekonomski i socijalni efekti nastali ubrzanim i nekontrolisanim migracijama. Time prednosti pojedinačnih lokalnih resursa mogu da se valorizuju na optimalan način umanjujući negativni migracioni saldo.

Pored toga PPRS predviđa jačanje demografskog i humanog kapitala u područjima sa izraženom depopulacijom ili nepovoljnom demografskom strukturom (naročito istočna i južna Srbija). Pri tom se prepoznaje značaj pojedinih urbanih centara, kao i malih gradova kojima je nophodna privredna orijentacija usmerena ka modernijim oblicima održive industrijske proizvodnje, turizma i drugih kompatibilnih aktivnosti (Negotin, Kladovo, Majdanpek, Knjaževac). Predlaže se umrežavanje i saradnja opština sa značajnim prirodnim resurima i vrednostima radi integrisane zaštite i razvoja turizma.

Prema PPRS-u, prostorno-funkcionalni razvoj Srbije treba da se zasniva na modelu funkcionalnih urbanih područja, povezivanjem urbanih centara sa naseljima u funkcionalnom okruženju. U skladu sa tim, uspostavlja se hijerarhija centara i predlaže prenošenje funkcionalnih nadležnosti iz najrazvijenijih centara u centra i naselja manjeg funkcionalnog značaja. Mali gradovi su u toj hijerarhiji označeni kao manji urbani centri. Takođe je cilj uspostavljanje dinamične urbano-ruralna struktura povezivanjem ruralnih područja sa urbanim centrima.

Uravnotežen razvoj gradova i opština treba da se zasniva na prostorno-funkcionalnom povezivanju susednih centara i opština ili njihovom gupisanju. U okviru funkcionalnih područja ili na nivou većih prostornih celina treba formirati klastere između gradova koji saraduju ili nose komplementarne funkcije. To podrazumeva donošenje komplementarnih planova i programa prostornog razvoja kroz npr. lociranje komplementarnih funkcija i aktivnosti tako da se naselja međusobno pomažu ili dopunjuju. Umrežavanje naselja i gradova treba da se realizuje i razvojem saobraćajnih veza i druge tehničke infrastrukture. Prostorna organizacija i distribucija javnih službi treba da se vrši na osnovu funkcionalnih područja tako da se naselja međusobno pomažu ili dopunjuju. Takođe treba razvijati modalitete saradnje i partnerstva primerenih na lokalnom nivou i ograničenim resursima.

Donošenjem regionalnih prostornih planova stvoreni su preduslovi za realizaciju nacionalnih, regionalnih i lokalnih ciljeva na regionalnom nivou. Hijerarhija centara je preuzeta iz PPRS i dopunjena centrima sub-regionalnog i lokalnog značaja. Međutim, nije razvijen institucionalni okvir za regionalnim upravljanjem što je otežalo njihovu implementaciju.

Generalno, može se zaključiti da iako malim gradovima nije posvećena posebna pažnja, oni su na nacionalnom i regionalnom nivou tretirani u sklopu policentričnog razvoja što je u skladu sa evropskom regionalnom politikom. Međutim, glavni problem je sprovođenje planskih koncepcija

u pogledu razvoja sistema urbanih centara i njihovih funkcionalnih područja. Tako da uprkos planskom tretmanu razvoja naselja kroz PPRS-e i regionalne planove, negativni trendovi razvoja urbanih sistema su nastavljeni i stvorena je još intenzivnija polarizacija teritorije Srbije na razvijenije centre koji su uglavnom veća naselja i sve nerazvijeniju periferiju koju čine skoro svi manji gradski/opštinski centri i sva seoska naselja. Ovi problemi su prepoznati u konceptualnom predlogu PPRS od 2021. do 2030. godina za rani javni uvid. To je posledica neravnomerne distribucije funkcija što je odraz položaja naselja u administrativno-teritorijalnoj hijerarhiji centara i njihove infrastrukturne povezanosti, kao i slabljenja njihovog demografskog i prirodnog kapaciteta. Polarizacija teritorije Srbije na svega nekoliko centara i ogromnu periferiju sve je više pod uticajem stranih investicija jer te investicije privlače centri koji su i konkurentniji.

Koncept novog PPRS-e realno sagledava demografske probleme u smislu depopulacije i ubrzanog starenja i stavlja naglasak na kvalitetnijem razvoju demografskih resursa umesto na kvantitativnom. Razvoj mreže naselja se predviđa kroz integralni razvoj urbanih i ruralnih naselja: uspostavljanjem hijerarhije urbanih sistema i centara, decentralizacijom funkcije centara, policentričnim razvojem urbanih sistema, jačanjem njihovih funkcija u mreži naselja, unapređenjem kvaliteta života u urbanim i ruralnim naseljima i povećanjem efikasnosti upravljanja razvojem urbanih sistema, urbanih naselja i urbano-ruralnih veza.

Usmeravanje dugoročnog razvoja urbanih naselja zasnivaće se na strateškom okviru postavljenom Strategijom održivog i integralnog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine. Ovakva strategija je po prvi put usvojena u Srbiji u cilju uređenja gradskog prostora i rešavanja problema urbanog razvoja. Strategija tretira zajedno sva urbana naselja ali se osvrće na demografske trendove na osnovu kojih, ne bi trebalo računati na širenje urbanih naselja i naseljenih mesta, već podržati povećanje kompaktnosti i izgradnju u okviru postojećih građevinskih područja, uz eventualnu prenamenu pojedinih lokacija. U skladu sa tim bi trebalo preispitati realnost i ostvarivost postojećih urbanističkih planova, pre svega generalnih urbanističkih planova i planova generalne regulacije. Neke od predviđenih mera u cilju racionalnijeg korišćenja prostora su intenzivnije korišćenje i pugušćavanje urbanog prostora, kao i podsticanje razvoja i upravljanja braunfield lokacijama. Ovim se tretiraju gradovi u opadanju, a samim tim i mali gradovi u opadanju.

Mala urbana naselja su kako se navodi u Strategiji naročito pogođena racionalizacijom javnih službi koja je sprovedena sa strane ekonomičnosti i bez dubljih analiza potreba stanovništva. To se negativno odrazilo na funkcionalnu organizaciju urbanih naselja i mala urbana naselja gube funkcionalni značaj u urbanom sistemu u odnosu na ruralno okruženje. Time se urbana naselja i centri preoblikuju kao posledica racionalizacije a ne stvaranja policentričnosti urbanog sistema. Iz tih razloga je jedna od mera ujednačavanje dostupnosti i kvaliteta javnih službi u urbanim područjima (objekti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, sporta i rekreacije).

Strategijom se predviđa uspostavljanje fonda za održivi i integralni razvoj koji podrazumeva uključivanje urbanih i prostornih intervencija u budžet na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i

unapređenje sistema finansiranja JLS; primena integralnog pristupa i planiranju urbanog razvoja; usklađivanje strateškog planiranja i tradicionalnog urbanističkog planiranja.

Na lokalnom nivou potrebno je doneti lokalne strategije integralnog urbanog razvoja, čime se utvrđuju prioriteta područja intervencije i prioritetni projekti urbanog razvoja, sa kojima JLS apliciraju za sredstva iz nacionalnih evropskih i međunarodnih izvora finansiranja. Na osnovu njih JLS će usklađivati i utvrđivati potreba za izmenama i dopunama važećih urbanističkih i prostornih planova za jedinicu lokalne samouprave.

Urbano opadanje na lokalnom nivou se uglavnom ne tretira. Generalni urbanistički planovi mnogih gradova su i dalje pod uticajem paradigme urbanog rasta i nisu adekvatno prilagođeni stvarnoj situaciji. Uprkos negativnim demografskim trendovima mnogi gradovi u Srbiji se i dalje oslanjaju na povećanje gustine naseljenosti i širenje građevinskog područja. Čamprag (2018) prepoznaje upravo generalne urbanistički planove kao značajne dokumente koji mogu da ponude rešenja za urbano opadanje; međutim, puko oslanjanje na prethodne planske ciljeve, zajedno sa nedostatkom refleksivnih i kreativnih planskih odluka, dovodi do već propuštenih prilika da se reše problemi urbanog razvoja u Srbiji.

Planiranjem malih gradova u Srbiji nije se bavilo mnogo autora. Iako se posmatra savremeno planiranje potrebno je zbog malog broja dostupnih podataka osnuti se i na ranije radove. Spasić (1984) se bavio analizom planiranja malih gradova do 80-tih godina prošlog veka. Do tog perioda 70% malih gradova imalo je generalni urbanistički plan, dok je samo 15,5% opština malih gradova imalo prostorne planove. Sadržaj i kvalitet ovih planova urađenih su dosta neujednačeni i zavise od perioda kad je plan urađen, organizacije koja ga je radila i verovatno finansijskih sredstava. Prvi urbanistički planovi za male gradove rađeni su od strane Zavoda za urbanizam NR Srbije 50-tih godina. Oni su dosta sažeti i sa malim brojem priloga mada su zadovoljavali namenu i uslove izgradnje u to vreme. Druga generacija urbanističkih planova rađena je u periodu 1961-74. godine a normativno-pravne osnove je imala u Zakonu o regionalnom i urbanističkom prostornom planiranju. Ovi planovi su bili znatno složeniji i obimniji, rađeni na osnovu već uhodane metodologije i uz učešće višedisciplinarnog tima. Međutim ovi planovi su dosta kruti u projekcijama i daju statična planska rešenja. Sledeća generacija planova za male gradove radi se prema Zakonu o planiranju i uređenju prostora i oni su heterogeni, usled povećanja broja organizacija koje se bave izradom planova i nedovoljne metodološke korenspondencije između njih. Po sadržaju, metodologiji i organizaciji izrade slični su urbanističkim planovima za srednje gradove, mada je kvalitet niži u odnosu na njih. Sprovođenje urbanističkih planova je vršeno preko opštinskog organa nadležnog za urbanizam, koji su u mailm gradovima bili sastavljeni od jednog ili nekoliko radnika. Svi generalni urbanistički planovi i dobar deo detaljnih urađeni su van samih gradova uz manju ili veću saradnju opštinskih organa. Nedovoljna kadrovska opremljenost, nedovoljna ili neodgovarajuća urbanistička planska dokumentacija, praksa naručivanja planova „sa strane“ doveli su do improvizacije utvrđivanja urbanističkih uslova za izgradnju.

Savremene preporuke za razvoj malih gradova odnose se na poboljšanje mogućnosti zaposlenja u malim gradovima i ruralnim centrima, poboljšanje saobraćajnih veza i druge vrste komunikacije; unapređenje komunalnih usluga, zdravstvene i socijalne zaštite, kao i zaštite životne sredine (Spasić & Petrić, 2006). U skladu sa tim planiranje malih gradova treba da obuhvati tri elementa:

- ispitivanje i ukoliko je potrebno redifinisanje njihove funkcije;
- identifikaciju i jačanje duha mesta i lokalnih resursa;
- uključenje lokalne zajednice i poslovnih organizacija u odlučivanju.

Za razvoj malih i srednjih gradova neophodno je obezbediti podsticaje, naročito za one u nerazvijenim delovima republike, planinskim i pograničnim područjima (Spasić, et al., 2007). Neophodno je sprovesti adekvatan program regionalizacije Republike, odnosno uspostaviti mehanizme upravljanja na regionalnom nivou. Time bi se ojačao regionalni nivo, pored republičkog i lokalnog za primenu programa održivog razvoja.

Urbanističko planiranje razvoja malih gradova ne može se posmatrati nezavisno od opšteg sistema planiranja u zemlji. Ne može se izdvojiti poseban urbanizam malih gradova već specifičnosti i problemi malih gradova koji nisu karakteristični za veća gradska naselja i koji zahtevaju prilagođavanje institucionalnog okvira, metoda i sadržaja. Neki od predloga za unapređenje se odnose na (Spasić, et al., 2007):

- povezivanje i sinhronizacija različitih vidova planiranja – usklađivanje urbanističkih i razvojnih planova, naročito na nivou srednjoročnih planova;
- kvalitativno unapređenje stručne izrade planova kroz istraživanje i interdisciplinarni rad;
- vertikalna i horizontalna integracija procesa planiranja, odnosno konceptualno usaglašavanje planova sa planovima širih, susednih i užih područja (naročito je bitno unaprediti opštinski nivo planiranja);
- uvođenje tzv. etapnih planova kao praktične demonstracije kontinualnog procesa planiranja.

Mali gradovi uglavnom nemaju kancelariju za urbanističko planiranje i njihove planove izrađuju organizacije iz većih gradova. Oni obično imaju samo simboličnu pomoć od opštinskih organa, a veoma retko je uspostavljena dugoročna saradnja između opštine i određenih stručnih organizacija koja bi omogućila stabilnu saradnju u domenu planiranja i prostorne organizacije opštine. Mali gradovi verovatno ni u budućnosti neće imati svoje stručne i finansijske potencijale da formiraju samoodgovorne kompetentne planske organizacije koje bi služile njihovim potrebama i verovatno će nastaviti da traže stručnu pomoć na drugom mestu kako bi pripremili urbanističke ili prostorne planove za njihovu teritoriju. U tom slučaju će biti neophodno da se uspostavi dugoročna stručna saradnja između opština u odgovarajuće stručne organizacije, kako bi se obezbedio kontinuitet planskog procesa. Mali i srednji gradovi su u direktnom kontaktu sa ruralnom okolinom što nudi mogućnosti da utiču na razvoj i organizaciju ruralnih područja.

6.2 PLANSKI OKVIR ZA RAZVOJ MALIH GRADOVA U OPADANJU U SRBIJI

Sistem planiranja i upravljanja u Srbiji nije pozitivno uticao na razvoj malih gradova u opadanju. Kao i u drugim post-socijalističkim zemljama razvoj malih gradova je i dalje u velikoj meri kontrolisan od strane državnih organa. Uprkos decentralizaciji, mali gradovi nemaju razvijene institucionalne kapacitete i imaju veoma ograničenu finansijsku nezavisnost da bi se stvarale i sprovodile inovativne inicijative na lokalnom nivou. Takođe je nedovoljno učešće lokalne zajednice u procesu izrade i implementacije razvojnih planova.

Urbano opadanje malih gradova u Srbiji u smislu depopulacije i ostalih demografskih i ekonomskih problema donekle je tretirano na nacionalnom i regionalnom nivou, međutim usled nesprovođenja nacionalnih i regionalnih planova prostornog razvoja, kao i neuspostavljanja mehanizama upravljanja na regionalnom nivou negativni trendovi razvoja su nastavljeni.

Planiranje gradova u opadanju na globalnom nivou je još uvek u fazi istraživanja i ispitivanja mogućih pristupa. Međutim, kako je ovaj fenomen prisutan u dužem vremenskom periodu u pojedinim gradovima Zapadne Evrope i SAD-a, razvio se određeni broj teoretskih pristupa kao i konkretnih pokušaja u praksi da se reše problemi koje urbano opadanje prouzrokuje. Pojedini pristupi su dali određene rezultate, dok su se drugi pokazali kao neuspešni. Oni su sumirani u poglavlju o sistematizaciji pristupa, strategija i mera planiranja urbanog opadanja, a na osnovu čega su formirane opšte smernice za planiranje urbanog opadanja, kao i posebne preporuke za planiranje malih gradova u opadanju. S druge strane, u post-socijalističkim zemljama, urbano opadanje se uglavnom javilo nešto kasnije, pa u skladu s tim rešavanje problema urbanog opadanja nije još uvek na zadovoljavajućem nivou, što se može dodatno povezati i sa tranzicionim uslovima razvoja. Osim toga, generalno, planski pristupi gradovima u opadanju uglavnom su usmereni na veće gradove i ne mogu u potpunosti da odgovore na složene i drugačije probleme razvoja malih gradova u opadanju. U post-socijalističkim zemljama postoje pozitivna iskustva regeneracije malih gradova u opadanju, mada su uglavnom to pojedinačni primeri lokalnih planskih inicijativa (poglavlje 4.3.1.). Kako Srbija takođe spada u post-socijalističke zemlje, sistematizovane preporuke za planiranje post-socijalističkih gradova u opadanju su dobro polazište za formulisanje planskog okvira za razvoj malih gradova u opadanju. U cilju definisanja uspešnijeg pristupa urbanom opadanju malih gradova u Srbiji neophodno je stoga kombinovati pozitivna iskustva post-socijalističkih gradova sa opštim teorijskim preporukama uzimajući u obzir specifičnosti razvoja malih gradova. Pre svega potrebno je bilo da se proveriti da li je moguće primeniti dobijena pozitivna iskustva i preporuke u okviru planskog sistema Srbije, koja su njegova ograničenja i mogućnosti unapređenja.

6.2.1 Model planiranja

Planiranje u kontekstu urbanog opadanja zahteva promenu planske paradigme i uvođenja **inovativnog pristupa planiranju**. Pre svega, paradigmu planiranja urbanog rasta treba zameniti planiranjem urbanog opadanja. Kolaborativni proces planiranja se ističe kao pogodan model za

planiranje gradova u opadanju jer pomera fokus ka strateškim planovima a proces planiranja je transparentan i zasnovan na dijalogu i učešću velikog broja aktera u cilju postizanja konsenzusa.

Strateško planiranje ima veliki značaj u planiranju gradova u opadanju, mada se savetuje kombinovanje strateškog sa formalnim prostornim planiranjem (Humer, 2018). Takođe, prema teoriji elastičnosti, u cilju poboljšanja elastičnosti urbanih sistema, preporučuje se primena elastičnog planiranja koje predstavlja kombinaciju racionalnog i kolaborativno-komunikativnog modela (Eraydin, 2013). Ovaj **integralni pristup** zahteva uključenje i saradnju različitih interesnih grupa zajedno sa stručnim interdisciplinarnim timom u svim fazama planiranja. Imajući u vidu da se planiranje vidi kao upravljanje procesom urbanog opadanja, planiranje i upravljanje treba da funkcionišu kao integralni sistem stalnog procesa učenja kroz rad (Vujičić, 2018). Ovakav model planiranja zahteva:

- odgovarajuće planske metode i mehanizme za uključenje različitih aktera i različitih saznanja o problemu;
- razvoj adekvatnog institucionalnog okvira;
- promenu uloge stručnjaka od arbitarne ka posredničkoj i kontrolnoj;
- međusektorsku saradnju na horizontalnom i vertikalnom nivou.

Kao što je već navedeno, planiranje u Srbiji je pozicionirano između racionalnog i kolaborativnog modela. Preovlađuju karakteristike racionalnog modela koje se ogledaju u primeni hijerarhijskog načina odlučivanja, dominantnoj ulozi planera, nedovoljnom uključivanju aktera u proces planiranja, itd., dok je kolaborativni model uveden kroz neformalnu praksu strateškog planiranja. Postoje i primeri uvođenja kolaborativnog modela planiranja kroz izradu strategija integralnog urbanog razvoja pojedinih gradova kao pilot projekata (Čolić, 2015). Zakon o planskom sistemu iz 2018. godine daje regulatorni okvir za uvođenje kolaborativne paradigme u praksu planiranja pozicioniranjem strateških planova kao osnovnih dokumenata javnih politika i uvođenjem obaveznog učešća svih zainteresovanih strana i grupa u procesu izrade i sprovođenja dokumenta javnih politika. Time je postavljena osnova za uvođenje kolaborativnog pristupa, ali je osim toga, neophodno učiniti dodatne korake kako bi se ovaj pristup praktikovao a koji podrazumevaju reorganizaciju institucija, unapređenje načina i uvođenje novih tehnika za uključenje aktera u proces planiranja, itd.

6.2.2 Uloga i odnos različitih nivoa u procesu planiranja

Formulisanje politika za rešavanje problema urbanog opadanja zahteva **interakciju aktera na različitim nivoima** i neophodno je definisati ulogu svakog nivoa u procesu planiranja (i upravljanja). Podrška sa viših nivoa je naročito značajna kod malih gradova u opadanju, koji nemaju dovoljno kapaciteta da razviju neophodne politike. Odnosi nivoa upravljanja treba da budu postavljeni tako da se sa lokalnog nivoa vrši **koordinacija odozdo-na-gore**, a sa nacionalnog ili višeg nivoa vrši **kontrola odozgo-na-dole**. Na višim nivoima treba definisati kriterijume kvaliteta za planove i programe, postaviti okvir za usmeravanje razvoja malih gradova u opadanju, odrediti prioritete i obezbediti subvencije i finansijsku podršku. Na lokalnom nivou

treba uočiti specifične probleme, identifikovati potencijale i mogućnosti i formulisati lokalne razvojne strategije.

Nacionalni nivo

Formiranje posebne politike i okvira za razvoj malih (i srednjih) gradova. Sistemski integralni pristup planiranju malih gradova u opadanju podrazumeva definisanje okvira (politike) planiranja i upravljanja na nacionalnom nivou. S obzirom na to da malim gradovima generalno nije posvećena dovoljna pažnja u nacionalnim planovima, potrebno je formulisati **posebnu politiku o malim gradovima** (ili ih obuhvatiti zajedno sa srednjim gradovima jer se obično tretiraju zajedno), koji su najviše zahvaćeni procesom urbanog opadanja. U okviru ove politike bi se identifikovali mali gradovi i opštine u opadanju i uspostavila njihova tipologija na osnovu ključnih karakteristika urbanog opadanja, problema i izazova sa kojima se suočavaju, teritorijalne pozicije i odnosa sa većim urbanim područjima. Na osnovu toga bi se definisale strategije njihovog oporavka i usvojili različiti paketi mera za svaki nivo (nacionalni, regionalni, lokalni), koji moraju da deluju sinhrono, kako bi se osigurao razvoj adekvatnih regionalnih i lokalnih planova i programa. Identifikovanjem prioriteta i područja za delovanje, moguće je oblikovati posebne pristupe, usmeriti adekvatne resurse i sredstva. Takođe je neophodno uspostaviti adekvatne mehanizme upravljanja i praćenja realizacije.

U Prostornom planu Republike Srbije 2010-2020. godine mali gradovi su tretirani u sklopu policentričnog urbanog razvoja, ali kao jedinstvena kategorija, bez osvrta na njihove specifičnosti. Pojedini primeri malih gradova su prepoznati u vidu moguće buduće privredne orijentacije.

Strateški okvir razvoja urbanih naselja postavljen je u Strategiji održivog i integralnog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine, međutim usvojene mere se odnose na sva urbana naselja, dok je utvrđivanje prioriteta područja intervencije i projekata urbanog razvoja, prepušteno lokalnom nivou usvajanjem lokalnih strategija integralnog urbanog razvoja. Njima dalje lokalne samouprave mogu da apliciraju za sredstva iz nacionalnih evropskih i međunarodnih izvora finansiranja.

U cilju lakšeg usmeravanja nacionalnih i međunarodnih sredstava i subvencija, trebalo bi definisati konkretnija usmerenja za razvoj malih gradova u opadanju, pri čemu bi to najbolje moglo da se sprovede formulisanjem posebne politike razvoja malih i srednjih gradova. Neophodni preduslov ovakve politike je utvrđivanje prvenstveno pojma urbanog naselja, kao i kriterijuma za tipologiju naselja. Na osnovu toga bi trebalo definisati male gradove i umesto statističke definicije napraviti pomak ka funkcionalnoj tipologiji i prilagoditi evropskim preporukama. To i jeste bio jedan od strateških prioriteta PPRS-e koji nije realizovan.

Prema Zakonom o planskom sistemu (2018), mogao bi da se usvoji Koncept politike kao dokument javne politike koji bi dao smernice za izradu strategije ili programa razvoja malih i srednjih gradova na nacionalnom nivou. Strategija kao osnovni dokument javne politike prema Zakonu o planskom sistemu može obuhvatiti područja koja nisu geografski odnosno administrativno povezana, ali imaju određena istovetna svojstva.

Podrška umrežavanju i međuopštinskoj saradnji. Horizontalna saradnja između opština ima veliku ulogu u razvoju i realizaciji strategija malih gradova u opadanju, dok efikasan pristup rešavanju njihovih problema zahteva učenje od drugih i razmenu znanja između zemalja i unutar njih. Umrežavanje gradova bi trebalo da se sprovodi između gradova koji mogu imati koristi jedni od drugih kroz uzajamni odnos i razmenu znanja, a saradnja se može sprovoditi u različitim oblastima. S jedne strane, mali gradovi u opadanju mogu da se povežu sa gradovima sličnih problema, kako bi udružili resurse, ali i sa uspešnijim i većim gradovima, od kojih mogu da dobiju stručnu u finansijsku pomoć. Iako inicijative za saradnju mogu doći i sa lokalnog nivoa, načini saradnje mogu biti definisani i na regionalnom ili nacionalnom nivou. Na višim nivoima je poželjno **utvrditi oblasti i polja urbanog razvoja** u okviru kojih je neophodan ili moguć zajednički pristup.

U Srbiji postoji zakonski okvir za saradnju lokalnih samouprava, uspostavljene su i regionalne razvojne agencije kao institucionalni okvir za umrežavanje opština. Prostorni planovi različitog nivoa i strateški dokumenti uglavnom prepoznaju koncept međuopštinske saradnje, ali uprkos tome nema puno primera uspešne saradnje između opština. Pokretači međuopštinske saradnje u Srbiji su uglavnom spoljni – privatni investitori, međunarodne finansijske institucije ili donatori (Pavlovic-Križanic, 2010), tako da postoje i primeri prekogranične saradnje, a najveći broj projekata nastalih kao rezultat međuopštinske saradnje odnosi se na oblast upravljanje otpadom.

S druge strane, decentralizacija u Srbiji u pogledu prenošenja nadležnosti na lokalne samouprave je izvršena dodeljivanjem istih nadležnosti svim lokalnim samoupravama (Vukmirović, 2013). Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine opštine su bile zadužene za 39 nadležnosti. Ovaj broj je izmenama zakona 2018. godine smanjen na 15, ali je dopunjen Jedinstvenim popisom poslova na lokalnom nivou vlasti koje je izradilo nadležno ministarstvo. Zakon ne pravi razliku između obaveznih i dopunskih nadležnosti koji bi opštine mogle da obavljaju u skladu sa svojim kapacitetima. Nije realno očekivati da opštine različite veličine i različitog stepena razvijenosti mogu da obezbede isti kvalitet usluga da efikasno i kvalitetno obavljaju iste nadležnosti, što je naročito evidentno kod malih gradova u opadanju. Međuopštinska saradnja je mogući mehanizam za obezbeđenje bolje funkcionalnosti opština. Zakonom o lokalnoj samoupravi ili sektorskim zakonima bi trebalo istaći koje nadležnosti opštine slabije razvijenog kapaciteta mogu obavljati u saradnji sa susednim opštinama ili opštinama koje imaju neophodne kapacitete. U skladu sa tim bi trebalo izvršiti i diferencijaciju lokalnih samouprava u Zakonu i na osnovu toga prilagoditi nadležnosti i obaveze njihovim mogućnostima. U nemačkom planskom sistemu se na primer na osnovu kategorizacije centralnih mesta u nacionalnim i regionalnim planovima određuje minimalna zastupljenost javnih službi i usluga u svakom regionu i subregionu, pri čemu se ovaj koncept za male gradove u opadanju svodi na održavanje neophodnih usluga. Vukmirović (2013) predlaže model „decentralizacije sa dve brzine“ po kome bi nadležnosti opština mogle selektivno da se prenose u zavisnosti od kapaciteta jedinice lokalne samouprave za njihovo samostalno sprovođenje čime bi se pružile nove mogućnosti za međuopštinsku saradnju.

Zakon o lokalnoj samoupravi daje pravni osnov za pokretanje saradnje između jedinica lokalne uprave, ali navodeći saradnju samo kao mogućnost. U cilju kvalitetnijih i efikasnijih sporazuma o saradnji zakonom bi bilo poželjno propisati uslove, načine i postupak uspostavljanja međuopštinske saradnja i druga važna pitanja (Pavlovic-Križanic, 2010). Usmeravanje ka međusobnom umrežavanju malih gradova uz korišćenje različitih potencijala i sprovođenja različitih inicijativa treba doći sa višeg nivoa i reflektovati se u ciljevima njihovih razvojnih strategija. Kako u Srbiji lokalne samouprave i dalje imaju veliku zavisnost od nacionalnog nivoa, podrška međuopštinskoj saradnji treba doći u vidu posebnih nacionalnih programa ili u okviru nacionalne politike razvoja sa definisanim ciljevima, oblastima i konceptima saradnje. Planovima na višem nivou – nacionalnim ili regionalnim treba definisati oblasti opšteg interesa u kojima pojedine opštine (u koje spadaju i mali gradovi u opadanju) ne mogu samostalno da osiguraju njihovo izvršenje i potrebno je ohrabriti opštine da ulaze u međuopštinske sporazume gde bi se obezbedilo jedinstveno rešenje za zajedničko vršenje usluga. Slično se može primeniti i za saradnju ruralnih i urbanih područja koja treba da se zasniva na komplementarnim potencijalima ovih područja i postojećim vezama.

Dobar model koji bi mogao da se usvoji je nemački primer programa međuopštinske saradnje između malih gradova koji je pokrenut u okviru Nacionalne politike urbanog razvoja. Podsticanjem saradnje na nacionalnom nivou može se obezbediti specijalna podrška za strateške mreže lokalne saradnje, uključujući i participaciju građana i drugih aktera.

U cilju sprovođenja politika razvoja malih gradova u opadanju neophodno je ojačati institucionalni kapacitet i upravljanje, pri čemu se preporučuju sledeće mere:

- *Uspostaviti koordinaciju politika za gradove u opadanju*, pri čemu je preporuka da se na nacionalnom nivou uspostavi posebna agencije za upravljanje gradovima u opadanju. Ova agencija bi imala ulogu podrške lokalnim aktivnostima, jačanju mreže, izgradnje kapaciteta i transfera znanja. Dobar primer je nemačka transfer agencija *Bundestransferstelle Stadtbau-Ost* koja upravlja državnim programom urbanog restrukturiranja u gradovima u opadanju.
- *Jačanje javne debate o gradovima u opadanju*. Na osnovu nemačkog iskustva, stvaranje eksplicitnog diskursa o gradovima u opadanju može uticati na formiranje nacionalnog okvira politika i usmeravanje budućih akcija. U Srbiji se u medijima često pominje depopulacija gradova i sela, problem opadanja nataliteta i sve veće emigracije. Takođe, postoji dosta radova iz oblasti demografije koji se bave ovim problemima. Međutim, iako su u blagom porastu, nedostaju istraživanja koja se bave fenomenom gradova u opadanju, niti je ovaj termin zvanično usvojen. U cilju stvaranja šireg diskursa, neophodno je usvajanje zvaničnog termina za fenomen *shrinking cities*, zatim povećano angažovanje istraživača kako bi se fenomen indentifikovao i istakli faktori koji treba da se tretiraju pri oblikovanju politika. Medijska podrška je neophodna u cilju informisanja građana i povećanja njihovog angažovanja u procesu stvaranja politika razvoja. Takođe je poželjna organizacija posebnih događaja za plasiranje informacija o problemu i prezentaciju

mogućih intervencija i primera dobre prakse (Međunarodna izložba zgrada IBA u Nemačkoj je primer za to). Priznavanje urbanog opadanja kao problem, neophodno je kao prvi korak ka razvoju i implementaciji odgovarajućih politika.

Regionalni nivo

Regionalni nivo upravljanja se ističe kao veoma značajan za usmeravanje razvoja malih gradova u opadanju. Mreža malih gradova i ruralnih područja koji međusobnom saradnjom mogu ostvariti koristi jedni od drugih može se ostvariti i na regionalnom nivou. U tom cilju je neophodno **jačanje regionalnog planiranja i upravljanja**, kako bi se sprovedila vertikalna koordinacija između različitih nivoa. Regionalni nivo je zajedno sa lokalnim odgovoran za izgradnju lokalnog kapaciteta i kreiranju endogenih koncepata i strategija.

Zakon o regionalnom razvoju predviđa izradu dokumenata regionalnog razvoja koje čine Nacionalni plan regionalnog razvoja; regionalne razvojne strategije; programi finansiranja razvoja regiona i ostala razvojna dokumenta. Ovi dokumenti treba da čine jednu od polaznih osnova za izradu dokumenata prostornog planiranja, kao i dokumenata za sprovođenje prostornih planova. Time se dokumenti prostornog i ekonomskog razvoja povezuju na svim nivoima. Instisucionalni okvir za sprovođenje politike regionalnog razvoja na nacionalnom nivou resornim čine resorno ministarstvo, Nacionalni savet za regionalni razvoj i Nacionalna agencija za regionalni razvoj. Na nivou regiona su predviđeni regionalni razvojni saveti, dok su na nivou oblasti uspostavljene regionalne razvojne agencije. Međutim, i pored političkog značaja, nacionalni i regionalni razvojni saveti nemaju realnu moć i njihov rad se pokazao nefunkcionalnim (osim u Regionu Vojvodine) (Mijačić, 2014; Vukmirović, 2013).

Nacionalni plan regionalnog razvoja nije izrađen. Prethodno je donešena Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, u skladu sa kojom su usvajani regionalni prostorni planovi, dok je izrađen vrlo mali broj regionalnih strategija. Regionalnim prostornim planovima su stvoreni preduslovi za realizaciju ciljeva na regionalnom nivou, ali njihova implementacija je bila slaba usled nedostatka regionalnog nivoa upravljanja, zbog čega je vertikalna koordinacija u Srbiji nedovoljno zastupljena. Kao jedan od nedostataka Zakona o regionalnom razvoju se navodi to što se ne predviđa formiranje regionalnih razvojnih agencija na nivou NSTJ2 (NUTS2) kao operativnih tela koja bi koordinirala rad subjekata i sprovedila strategije regionalnog razvoja unutar regiona (Vukmirović, 2013). Kako i pored toga postoji Agencija za regionalni razvoj AP Vojvodine i Regionalna agencija za razvoj i evropske integracije Beograd, javlja se potreba za osnovanjem regionalne razvojne agencije za ostala dva regiona NSTJ2 (Regiona Šumadije i Zapadne Srbije i Region Južne i Istočne Srbije), čime bi se uravnotežio institucionalni okvir.

U post-socijalističkim zemljama takođe nedostaje efikasno regionalno upravljanje, što se ističe kao veliki nedostatak za planiranje malih gradova u opadanju. U njima uglavnom nije ostvarena odgovarajuća regionalizacija i decentralizacija, regionalne politike se fokusiraju na veće i prosperitetne centre a regionalni razvojni planovi su često usmereni na prioritete finansiranja EU.

S druge strane, u Nemačkoj je regionalno planiranje tradicionalno snažno usled federalne političke strukture koja se odražava i na planski sistem. Programi razvoja se osim na nacionalnom donose i na regionalnom nivou i koriste se i regionalni fondovi (primer grada Colditz). Važno je napomenuti da u Nemačkoj vertikalna koordinacija funkcioniše u oba smera. Na nacionalnom nivou se određuju nadležnosti, definišu generalni ciljevi i uspostavlja pravni okvir koji je obavezujući za niže administrativne nivoe, ali istovremeno princip „suprotnog smera“ osigurava da se ne mogu preduzeti nikakve mere na višim nivoima bez konsultacija sa nižim nivoima planiranja (Mertins & Paal, 2009). Regionalni nivo tako predstavlja važnu vezu između nacionalnog i opštinskog nivoa planiranja.

Uspostavljanje mehanizama upravljanja na regionalnom nivou, odnosno adekvatnim programom regionalizacije Srbije bi se ojačao regionalni nivo i sprovedila bolja kolaboracija između lokalnog i republičkog nivoa. Vertikalna koordinacija u Srbiji prema Zakonu o planiranju i izgradnji podrazumeva „uspostavljanje veza svih nivoa prostornog i urbanističkog planiranja i uređenja prostora, od nacionalnog ka regionalnom i dalje ka lokalnom nivou, kao i informisanje, saradnju i koordinaciju između lokalnih inicijativa, planova i projekata sa regionalnim i državnim planovima i akcijama“. Time se vertikalna koordinacija definiše odozgo-na-dole, dok formalni odnos odozdo-na-gore nije definisan.

Jedan od ciljeva Zakona o regionalnom razvoju je podsticanje međuopštinske kao i prekogranične saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa. S obzirom na to da u Srbiji nije uspostavljen srednji nivo vlasti i nema teritorijalne regionalne organizacije, kako bi se uspostavila kvalitetnija međuopštinska saradnja neophodno je jačanje regionalnih razvojnih agencija, kao osnovne institucionalne strukture i njihovo učešće u planiranju regionalnog razvoja, kao i upravljanju i realizaciji projekata. S druge strane, lokalne samouprave treba da ostvare intenzivniju saradnju sa regionalnim razvojnim agencijama.

Regionalni planovi bi trebalo detaljnije da **razrade smernice iz nacionalnih** u pogledu određivanja mogućih polja koja zahtevaju **saradnju i umrežavanje gradova**.

Lokalni nivo

Na lokalnom nivou se kao glavni cilj umeravanja razvoja gradova u opadanju ističe razvoj i implementacija **integrisanog strateškog plana** zasnovanog na lokalnim resursima i teritorijalnom kapitalu.

Pre svega, na lokalnom nivou malih gradova u opadanju je potrebno **identifikovati probleme** prouzrokovane urbanim opadanjem. U tom cilju se zahteva **praćenje demografskih i ekonomskih kretanja** na osnovu indikatora definisanih u radu ali ne samo na opštinskom, već i najnižim administrativnim nivoima (nivo gradskog naselja, mesne zajednice). Istovremeno je neophodno pratiti i njihove prostorno-funkcionalne manifestacije u vidu evidentiranja lokacije, broja i namene praznih objekata, uticaja na javne službe i komunalnu infrastrukturu itd. Na lokalnom nivou u Srbiji još uvek ne postoji dovoljno razumevanje značaja informacione podrške (Lalović, 2013), što je naročito prisutno u malim gradovima gde nedostaje jasnog usmerenja,

znanja i iskustva za sprovođenje ovih poslova. Iz ovih razloga se javlja potreba za unapređenje institucionalnih kapaciteta, definisanje njihovih nadležnosti, obuka i uspostavljanje regulatornog okvira za definisanje podataka koji se prikupljaju na nivou lokalne samouprave. Značajna podrška u tom pogledu predstavlja finansijska podrška EU za uvođenje i unapređenje geografskog informacionog sistema opština, pri čemu je proces započet i u malim gradovima u Srbiji, od kojih neki ove projekte sprovode kroz partnersko delovanje.

Na osnovu lokalnih problema neophodno je **identifikovati lokalne potrebe** i razviti **endogeni pristup** u okviru integrisane strategije. Iskustva pojedinih post-socijalističkih malih gradova pokazala su da su integrisani pristupi zasnovani na mestu i kreativnim strategijama uspešno mogli da odgovore na pojedine probleme urbanog opadanja i unaprede kvalitet života u ovim gradovima. Tu se pre svega ističe značaj strateškog planiranja i integralnog pristupa koji treba da obezbedi aktivno učešće svih aktera i definiše modele finansiranja, kao i mere sprovođenja praćenja i upravljanja.

U Srbiji je kao što je već navedeno izrađen veći broj strateških dokumenata za lokalne samouprave ali više kao formalna obaveza i oni se uglavnom ne sprovode niti imaju uticaj na urbanističke i prostorne planove. Osim toga, većina ovih dokumenata je istekla. U skladu sa Strategijom održivog i integralnog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine potrebno je doneti lokalne strategije integralnog urbanog razvoja. U cilju poboljšanja procesa izrade strateških dokumenata neophodno je pre svega ojačati institucionalne kapacitete lokalnih samouprava za planiranje. Veoma je važno poboljšati učešće zajednice u izradi, implementaciji i praćenju ostvarivanja strateških ciljeva. Lokalnim umrežavanjem građana, kroz podršku građana i uključivanje lokalnih preduzeća ili organizacija civilnog stvara se socijalni kapital i poboljšava urbana elastičnost. Time bi se ujedno i sprečilo donošenje ad hoc odluka na lokalnom nivou (kao što su nelegalna gradnja i investitorski urbanizam) koje bi mogle da prouzrokuju još veće probleme i dalje urbano opadanje.

S obzirom na to da opštine malih gradova u Srbiji često nemaju institucionalne kapacitete i mehanizme za usvajanje efikasnih planskih politika i angažuju različite stručne organizacije u izradi planskih dokumenata značajno da se upostavi kvalitetna dugoročna saradnja između njih.

Strateška dokumenta moraju biti u usklađenju sa lokalnim budžetima. Iako je u Srbiji izvršena decentralizacija u smislu nadležnosti lokalnih samouprava, ekonomska decentralizacija u smislu nivoa procesa odlučivanja o sredstvima nije izvršena i predstavlja veliki problem. Lokalne samouprave zavise od institucija na republičkom nivou i o raspodeli sredstava se odlučuje na republičkom nivou. Nije institucionalizovan način učešća predstavnika lokalne vlasti u donošenju odluka na centralnom nivou a koje se tiču lokalnog nivoa (Maruna, 2013) i nedostaje telo koje bi bilo odgovorno za koordinaciju. Generalno u post-socijalističkim zemljama praksa autonomnog odlučivanja na lokalnom nivou nije u potpunosti uspostavljena. Iz ovih razloga su planovi često neusklađeni sa realnim mogućnostima lokalnih samouprava, što se naročito ogleda u ambicioznim ekonomskim ciljevima.

Osim slabe vertikalne komunikacije odozdo-na-gore, upravljanje lokalnim samoupravama se odlikuje niskim nivoom transparentnosti. Usled netransparentnog procesa odlučivanja građani često nezadovoljni raspodelom budžeta i usvajanjem prioritetnih aktivnosti i programa. U skladu sa tim je potrebno povećati učešće građana u upravi kako bi se od njih dobile povratne informacije koje se odnose na odluke u vezi sa planiranim aktivnostima, programima i projektima. To može biti sprovedeno kroz razne vrste sastanaka sa relevantnim učesnicima, pri čemu se ističe uloga civilnog sektora kao posrednika u organizovanju građana i usmeravanju njihovih interesa prema nadležnim organima. Dodatne aktivnosti koje mogu da se sprovedu su organizacije anketa, redovno informisanje javnosti o planiranim akcijama i budžetu, sprovođenja analiza stavova korisnika usluga o lokalnim propisima i odlukama. Za sprovođenje principa transparentnosti, neophodno je uspostaviti zakonski okvir u vidu posebnog zakona, propisa ili akta u kome bi se definisala komunikacija i protok informacija između različitih nivoa vlasti (Evropski progres, 2017).

6.2.3 Sadržaj planova i proces planiranja

Proces planiranja malih gradova u opadanju zahteva primenu modela integralnog planiranja i kvalitativno unapređenje stručne izrade planova kroz istraživanje i interdisciplinarni rad. U tom cilju se mogu izdvojiti sledeći koraci:

1. Formiranje analitička osnove - identifikacija problema i utvrđivanje potreba

Polazni korak planiranja malih gradova u opadanju je njihova identifikacija i razumevanje problema kao posledica urbanog opadanja. Kako bi se ovaj fenomen prepoznao neophodno je praćenje indikatora urbanog opadanja, kako bi se uvideo nivo opadanja, pratio proces i njegovi uticaji. Prepoznavanjem područja pogođenih urbanih opadanjem i definisanjem prirode problema, karakteristika, posledica i specifičnosti u različitim oblastima i aspektima, stvorila bi se adekvatna informaciona i istraživačka podrška za proces planiranja i upravljanja razvojem ovih gradova. Na osnovu toga bi se propoznali potencijali, ali i moguće pretnje za njihov dalji razvoj.

U Srbiji se poslednjih godina se zapaža značajan pomak u izgradnji nacionalne informacione baze u pogledu prikupljanja i dostupnosti podataka. Međutim i dalje postoji dosta problema vezanih za ažurnost, prostorni obuhvat i kvalitet podataka koji se koriste u procesu planiranja i upravljanja prostornim razvojem. Demografski podaci na koje se oslanjaju planovi zasnivaju se na statističkoj metodologiji kroz desetogodišnje popise čime se ne omogućuju praćenje promena u međupopisnim periodima i u odgovarajućim teritorijalnim obuhvatima. Većina podataka se prikuplja na nivou opština, što u procesu planiranja onemogućava stvarno sagledavanje prostorne distribucije stanovništva i aktivnosti na određenoj teritoriji.

Kako bi se unapredila informaciona osnova procesa planiranja, koja je naročito značajna za gradove u opadanju, potrebno je uspostaviti integralnu bazu podataka koja bi sadržala podatke na različitim prostornim nivoima, uključujući i najniže prostorne jedinice, a koji bi se odnosili na ekonomske i demografske trendove, prirodnu i izgrađenu sredinu, statusu zemljišta,

infrastrukturu, zaštićena područja i druge informacije o značajnim aspektima prostornog razvoja. Osim toga je neophodno uspostavljanje sistema za praćenje koji bi kontinualno informisao o demografskoj, ekonomskoj i prostornoj dinamici. U tom cilju je neophodna kadrovska obuka i razvojni programi za uspostavljanje naprednih informacionih sistema. Lalović (2010) predlaže primenu koncepta Teritorijalnih informacionih sistema koji podrazumeva razvoj odozdo-na-gore pri čemu lokalne samouprave čine osnovu za razvoj TIS-a a dalja integracija ide u veće teritorijalne jedinice do nacionalnog nivoa.

2. Modelovanje različitih razvojnih opcija – integrisanje alternativnih scenarija u strateške planove

Kvalitetna informaciona osnova osim što bi dala dobru podlogu za ocenu postojećeg stanja doprinela bi i boljim projekcijama budućeg razvoja. Planska dokumenta u Srbiji se zasnivaju na analitičkim i matematičkim projekcijama kretanja stanovništva i starosnih grupa, pri čemu se uglavnom usvaja povoljnija varijanta.

Značajna metoda za istraživanje mogućih budućnosti, razumevanje kompleksnosti urbane sredine i predviđanje promena je izrada scenarija koja bi trebalo da se integriše u planski proces (Stojanović, et al., 2014). Metoda scenarija predstavlja i efikasan alat za učenje koji pomaže da se uoče trendovi i ključni faktori, a podstiče komunikaciju i saradnju između aktera. Na osnovu realnih pretpostavki moguće je formirati više scenarija budućih putanja ključnih elemenata. Razvojem alternativnih budućnosti mogli bi da se utvrde racionalni strateški ciljevi koji bi najbolje odgovarali za više razvojnih varijanti i time bi se adekvatnije pristupilo rešavanju posledica opadanja.

3. Izrada planske dokumentacije - usaglašavanje strateških i prostornih i urbanističkih planova.

Strateško planiranje se ističe kao neophodno u gradovima u opadanju ali se savetuje njegova kombinacija sa prostornim planiranjem. Strateško planiranje je značajno kao kolektivni proces učenja koji uključuje različite aktere i pri kome se formulišu strateški ciljevi koji poštuju specifičnost mesta i odnose se na postojeće resurse i potencijale. Prostorno i urbanističko planiranje ima ulogu distribucije planiranih aktivnosti i mera u prostoru (Vujičić, 2018).

U dosadašnjoj praksi planiranja u Srbiji dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja na različitim nivoima su bili obavezujući, dok je strateško planiranje bilo neformalna podrška urbanom razvoju i kao takvo nije povezano sa drugim oblicima planiranja i odlučivanja u lokalnim samoupravama. Strategija održivog i integralnog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine kao formalni dokument prostornog i urbanističkog planiranja propisuje donošenje lokalnih strategija integralnog urbanog razvoja, na osnovu kojih je potrebno uskladiti odgovarajućim izmenama i dopunama važeće urbanističke i prostorne planove za jedinicu lokalne samouprave, ili izraditi nove. Na ovaj način je dat okvir za povezivanje i sinhronizaciju strateškog i prostornog planiranja.

Lokalne strategije integralnog urbanog razvoja treba da budu komplementarne sa prostornim i urbanističkim planovima, ali je važno da se strategije zasnivaju na lokalnim resursima, dostupnim

kapacitetima i racionalnim odlukama, pri čemu treba definisati realne i ostvarive ciljeve. Imajući u vidu teoriju elastičnosti, pri definisanju strategije razvoja mogu se razmotriti dve mogućnosti – adaptacija i transformacija. Grad može da zadrži svoj funkcionalni karakter i unapredi kvalitet postojećeg okruženja npr. renoviranjem građevinskog fonda, revitalizacijom postojećih struktura, ali može i da transformiše svoju funkciju i strukturu, gde treba razmišljati o uvođenju novih namena i definisanju novih aktivnosti u prostoru. Moguć je i razvoj više strateških pravaca usklađenih sa različitim scenarijima budućeg razvoja.

Urbanističko i prostorno planiranje bi trebalo da odgovori na identifikovane ciljeve strategija integralnog razvoja odnosno da se uskladi sa ključnim poljima razvoja. Neophodno je i modifikovanje sadržaja prostornih i urbanističkih planova, odnosno njihovo prilagođavanje planiranju urbanog opadanja. Umesto krutih planskih rešenja usmerenih ka rastu potrebna su fleksibilna rešenja koja bi uzela u obzir urbano opadanje kao mogući alternativni razvoj i osiguraju racionalno korišćenje zemljišta.

Prostorni i urbanistički planovi malih gradova i opština u Srbiji i dalje se šablonski zasnivaju na konceptima rasta građevinskog područja i širenja uglavnom stambenih i radnih zona, uz istovremeno poguščavanje postojećeg stanovanja. Iako u malim gradovima u opadanju još uvek nije evidentno prazno stanovanje u značajnoj meri, vrlo je moguće da će usled nastavka trendova opadanja do njega doći i ovakva planska rešenja će dovesti do neracionalnog korišćenja zemljišta.

Kako bi se prilagodili promenljivoj i neizvesnoj budućnosti u uslovima urbanog opadanja ovi planovi mogu da se zasnivaju na više alternativnih mogućnosti i koncepta razvoja grada. U skladu sa tim planska rešenja treba prilagoditi različitim opcijama razvoja grada i umesto striktnih ograničenja i pravila izgradnje, treba razmišljati o više mogućih varijanti i tipologija izgradnje koje bi omogućile prihvatanje različitih namena i aktivnosti.

U pogledu stanovanja naglasak bi trebalo dati na obnovi postojećeg stambenog fonda umesto novogradnje. Takođe treba preispitati parametre kojima se omogućavaju veće gustine stanovanja u centralnim područjima malih gradova, kako bi se izbegli parcijalni objekti velike spratnosti i izgrađenosti parcele koji narušavaju formu bloka.

Urbanistički planovi često proširuju građevinsko područje kako bi regulisali bespravnu izgradnju na periferiji gradova predviđanjem novog stanovanja. Međutim, ovi prostori ne moraju nužno da se planiraju kao stambeni, već treba razmišljati i o drugim mogućim namenama kojima bi npr. moglo da se unapredi postojeće stanovanje.

Planiranje novih radnih zona treba zasnivati na realnim mogućnostima malih gradova za ekonomski razvoj. Pri tome treba imati u vidu da reindustrijalizacija nije jedina opcija njihovog ekonomskog razvoja, dok možda u nekim gradovima nije ni moguća. U okviru lokalne strategije razvoja treba identifikovati moguće ekonomske pravce razvoja na osnovu mogućnosti i resursa grada, a urbanističke planove prilagoditi njima.

Pored toga, treba definisati i mere u slučaju nastavka ili pojave ozbiljnijeg urbanog opadanja, koje bi zahtevale primenu alternativnih koncepata kao što su rušenje objekata, urbana poljoprivreda, privremene namene, mala preduzetništva i sl.

4. Praćenje realizacije i evaluacija

Kako bi se planovi uspešno realizovali neophodno je definisati indikatore za praćenje, izraditi plan implementacije, finansijski plan, kao i plan monitoringa i evaluacije. U adaptivnom procesu upravljanja, koje zastupa Vujičić (2018) praćenje implementacije plana ima za cilj optimizaciju programa i projekata, odnosno kontinualan proces učenja. Vrednovanjem rezultata neophodno je revidirati i po potrebi - ukoliko se jave negativni trendovi, pojave novi problemi ili neuspešno rešavaju stari - korigovati strateška opredeljenja i ciljeve. Uvođenjem indikatora i njihovom kvantifikacijom bi se obezbedila osnova za merenje progressa strateškog planiranja na lokalnom nivou. U skladu sa konceptom elastičnosti indikatore treba definisati u vidu pragova koji odvajaju alternativna stanja režima, pri čemu prelaženje određenog praga može da pokrene krug propadanja. Indikatore treba uskladiti sa integralnom bazom podataka koja se koristi za definisanje strateških ciljeva.

Praksa planiranja u Srbiji je pokazala veliku slabost u pogledu praćenja implementacije. Čak i zakonom obavezujući izveštaji se ne izrađuju redovno, niti se revidiraju odluke na osnovu njih. Većini usvojenih razvojnih dokumenata nedostaju politike i instrumenti implementacije. Zakonom o planskom sistemu opštine i gradovi se obavezuju da podnose godišnje izveštaje o sprovođenju razvojnog plana koji se javno objavljuju, kao i trogodišnji izveštaj o učincima koji se podnosi skupštini na usvajanje. Međutim, kako implementacija i praćenje ne bi samo formalno bili sprovedeni, trebalo bi detaljnije definisati i razraditi modele implementacije, pri čemu bi lokalne samouprave trebalo da dobiju jasna uputstva za praćenje i evaluaciju realizacije. Veoma je bitno uspostaviti odgovarajuće upravljačko telo nadležno za ove aktivnosti.

6.2.4 Načini uključenja aktera u proces planiranja

Rešavanje problema urbanog opadanja zahteva sprovođenje **procesa upravljanja** u kome treba da **učestvuju veliki broj aktera** kao što su lokalna vlada, škole, lokalna udruženja, preduzetnici i građani. Participacija je naročito neophodno na lokalnom nivou planiranja i donošenja odluka u malim gradovima u opadanju. Građani su značajni akteri procesa planiranja urbanog opadanja jer mogu biti najviše pogođeni planskim odlukama i njihovo uključivanje olakšava prihvatanje nepopularnih mera. Sa druge strane, građani mogu pomoći donošenju planskih odluka lokalnim znanjem i informacijama, a kroz angažovanje stanovnici se lakše povezuju sa svojom zajednicom i učestvuju u izgradnji socijalnog kapitala. Snažnija mreža participacije povećava elastičnost planiranja i stvara se više dostupnih opcija planskog procesa za buduće nepoznate uslove i zahteve (Desouza & Flanery, 2013). Iz ovih razloga, jedna od glavnih preporuka planiranja gradova u opadanju je **uključivanje građana i ostalih zainteresovanih aktera od samog starta u planski proces i upotreba inovativnih oblika participacije** (javne konsultacije, radionice, forumi za diskusiju na internetu itd.).

Planiranje u post-socijalističkim zemljama generalno nema razvijen kapacitet za rešavanje konflikta traženjem konsenzusa kroz participaciju građana. Iako je od 1989. godine počeo da se stvara zakonodavni okvir za obezbeđenje javne participacije, još uvek ima dosta prepreka (Hirt & Stanilov, 2009). Novi zakoni su bili progresivni u odnosu na socijalistički period, međutim, oni utvrđuju samo minimum participacije i tipični zakonodavni okvir obezbeđuje upoznavanje javnosti sa nacrtima planova putem javnih objava na početku procesa planiranja, javnih izložbi i par javnih rasprava.

Participacija u post-socijalističkim zemljama se odvija u različitim oblicima – od spontanih građanskih aktivnosti do formalno organizovanog građanskog uključenja preko dobro uspostavljenih neprofitnih organizacija. Uspešna participacija se javlja uglavnom izvan formalnog planiranja u vidu strateškog planiranja i razvijenija je gde postoji snažno građansko društvo (npr. u Baltičkim zemljama), kao i volja lokalnih vlasti da uključe građane na početku planskog procesa (Hirt & Stanilov, 2009). U malim post-socijalističkim gradovima u opadanju uspešno su realizovane upravo inicijative i projekti koji su se zasnivali na saradnji gradske uprave, lokalnih preduzetnika i aktera civilnog društva. Još veći značaj je postignut razvojem integrisanih koncepata urbanog razvoja aktiviranjem različitih aktera.

Angažovanje građana može da bude i van domena politika i planiranja. Neformalne inicijative odozdo-na-gore često su sprovedene u gradovima u opadanju. U SAD-u su dosta zastupljeni „uradi sam“ projekti, u okviru kojih se građani sami organizuju i preduzimaju akcije u cilju poboljšanja svoje životne sredine (npr. raščišćavanje i uređenje zapuštenih parcela). Ove inicijative se uglavnom sprovode u saradnji sa neprofitnim organizacijama.

Angažovanje različitih nezavisnih organizacija i građana osnivanjem „Urbanog foruma Lajpcig“ kao platforme za njihovo delovanje sprečeno je prekomerno rušenje objekata u okviru programa *Stadtumbau Ost*. Postignut je konsenzus o konzervaciji građevinskog fonda, koji je uključen u „Integrirani koncept urbanog razvoja Lajpciga“ i promenila se sadržaj programa rušenja. Tako je jedna akcija odozdo-na-gore imala ne samo lokalni, već i regionalni uticaj (Haase, Hospers, et al., 2012).

Kako bi se aktiviralo građansko društvo i drugi lokalni akteri neophodna je volja lokalne, ali i nacionalne vlade da dodeli zadatke, resurse i zaduženja zainteresovanim akterima. U tom cilju je često neophodan fleksibilan pristup postojećoj regulativi i razmatranje mogućnosti van postojećih zakonodavnih obaveza radi formiranja javno-privatnih partnerstva u cilju poboljšanja kvaliteta života stanovništva.

Za uspešnu realizaciju strategija u cilju usmeravanja razvoja malih gradova u opadanju neohodno je obezbediti uključenje većeg broj aktera iz javnog, privatnog i građanskog sektora u proces formulisanja politika, kao i njihovog na formalan ili neformalan način. Osim toga, aktivno angažovanje zajednice u unapređenju kvaliteta života u gradu kroz volonterske i udružene akcije može ponekad da nadoknadi nedostatak finansijskih sredstava.

U Srbiji je uloga civilnog sektora u procesu formulisanja prostornih politika u Srbiji veoma slaba, a institucionalni aranžmani nedovoljno razvijeni (Maksić, 2012). Neformalni mehanizmi i tehnike aktivne participacije uglavnom se ne koriste na lokalnom nivou, jer javni sektor nije uspostavio dovoljno mehanizama za odnose sa članovima civilnog društva. Usled nedostatka podrške institucija i lokalnih samouprava inicijative za učešće građana u upravljanju urbanim razvojem mogu doći od samih građana (RERI, 2020). Građani reaguju najčešće radi protivljenja različitim nepoželjnim projektima i planovima u čiji proces izrade nisu bili uključeni. U cilju jačanja prakse civilnog sektora u Srbiji preporučuje se (Čukić & Perić, 2019):

- intenzivno partnerstvo između javnog i građanskog sektora;
- jačanje uloge lokalnog samoupravljanja u saradnji sa civilnim sektorom.

Uključenje velikog broja aktera u proces odlučivanja zahtevao bi reformu sistema upravljanja u Srbiji i institucionalne promene kako bi se ublažilo centralizovano donošenje odluka i podržile građanske i ostale inicijative odozdo-na-gore.

U Srbiji se uključenje aktera u proces planiranja vrši na formalan i neformalan način. Formalna javna participacija se obezbeđuje preko javnog uvida dva puta u toku izrade plana (na početku, nakon donošenja odluke o izradi plana i na kraju, kad je plan završen) i u poređenju sa drugim post-socijalističkim zemljama zakonski propisana participacija se ne razlikuje značajno.

Ovakva forma participacije ne obezbeđuje mnogo mogućnosti za stvarnu interakciju i nivo uključenja aktera u planski proces u Srbiji je nizak. Sa jedne strane se javlja nezainteresovanost, pa čak i strah planera za povezivanje sa građanima i uključenje njihovog znanja u proces planiranja, iz razloga što njihove odluke zavise značajno od države i političkih vlasti (Maričić, et al., 2018).

Sa druge strane odziv građana je nizak iz razloga što građani:

- često nisu obavešteni o održavanju javnog uvida;
- nemaju dovoljno znanja i stručnosti za razumevanje planskih dokumenata;
- nemaju poverenje da mogu uticati na odluke gradske uprave (što je zasnovano na prethodnim lošim iskustvima).

Tako da i pored napretka u vidu uvođenja ranog javnog uvida, participacija u Srbiji se i dalje primenjuje formalno i ne koristi se u potpunom kapacitetu.

Neformalna participacija je sprovedena u sklopu strateškog planiranja, mada nivo participacije građana nije visok i kao glavni problem se navodi nedostak motivacije građana za direktno uključenje u izradu plana (Maričić, et al., 2018). Građani često ne prepoznaju uticaj strateških planova na njihov lični interes, naročito kad se radi o planovima većeg obuhvata. Rezultati sprovedenog istraživanja „Javne rasprave: učešće građana u procesima kreiranja politika“ pokazali su da je u periodu od 2014. do 2017. godine održano svega 15 javnih rasprava o predlogu nacrtu različitih strategija (RERI, 2020).

Postoje i pokušaji međunarodnih agencija i saradnje sa stranim stručnjacima, najčešće kao pilot-projekti kako bi se poboljšala praksa javne participacije. Međutim, problem za sprovođenje ovakvih inicijativa predstavlja nedovoljno interesa političara i planera, nedostatak institucionalne podrške i finansijskih sredstava (Maričić, et al., 2018).

Zakon o planskom sistemu (2018) je uveo obavezno sprovođenje konsultacija u svim fazama izrade dokumenata javnih politika, pri čemu se tu ubrajaju strategije, programi, koncepti politike i akcioni planovi. Zakonom je propisano da se zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata i ostalih učesnika uključuju u zavisnosti od obuhvata dokumenta javne politike, što nadležnom predlagaču omogućuje da sam vrši izbor učesnika. Takođe, oblik i način konsultacija, ka ni njihova dinamika, nisu definisani zakonom.

Na osnovu analize zakonodavnog okvira participacije građana u Srbiji, imajući u vidu značaj aktivne participacije u gradovima u opadanju (generalno, a samim tim i malim gradovima), mogu se formirati odedene preporuke:

1. Unapređenje načina informisanja građana o urbanom razvoju

Uvođenje ranog javnog uvida daje priliku javnosti da se u ranoj fazi upoznaju sa opštim ciljevima izrade plana, mogućim rešenjima i efektima, čime se stvara mogućnost da javnost utiče na planska rešenja. Blagovremeno obaveštavanje i informisanje građana je u tom pogledu neophodno radi povećanja njihovog učešća.

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, kao i Pravilniku o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja rani javni uvid se oglašava u sredstvima informisanja (odnosno dnevnom listu, kako je precizirano u Pravilniku) i u elektronskom obliku na internet stranici jedinice lokalne samouprave kao i na internet stranici donosioca plana. Iskustva pokazuju da ovaj način informisanja nije dovoljno efikasan i da veliki deo javnosti ostane neobavešten. Kako bi se poboljšala informisanost neophodno je primeniti druge dostupne tehnike – reklama putem medija, društvenih mreža, reklamni panoji, leci i brošure itd.

2. Unapređenje načina komunikacije sa građanima i ostalim akterima u planskom procesu

Izlaganje materijala za rani javni uvid, kao i javni uvid prema Pravilniku se obavlja u sedištu jedinica lokalne samouprave (mesto izlaganja plana na javni uvid zavisi od nivoa plana) uz dostupnu stručnu pomoć, kao i na internetu u elektronskom obliku. Javna prezentacija se organizuje po potrebi, ali ne postoje definisani kriterijumi na osnovu kojih se može proceniti da li je ona potrebna ili ne.

Ovakav vid komunikacije je statičan i bez adekvatnih mehanizama uključenja aktera ne može se očekivati njihov veliki interes u urbani razvoj. Čak i nakon prisustva javnom uvidu građani se retko odlučuju na pisanje primedbi i sugestija. Neophodno je obezbediti uslove za stvarnu interakciju između građana, privatnih aktera i donosioca plana. U tom cilju je potrebno primeniti različite tehnike participacije među kojima su pojedine razrađene u Vodiču za participaciju u planiranju urbanog razvoja (Čolić, et al., 2013). One mogu uključiti:

- konsultacije – sprovođenje istraživanja mišljenja građana, ankete, organizovanje javnih tribina, grupa za diskusiju, konsultacije putem interneta...;
- aktivna participacija – radionice, okrugli stolovi, izrada scenarija;
- povratno informisanje – izveštaji o prihvatanju primedbi čime bi se vršila kvalitativna evaluacija participacije (veoma je važno uvažiti pojedine primedbe i sugestije građana, jer samo tako se stiče međusobno poverenje i podstiče njihovo učešće);
- uključivanje što širih interesnih grupa – manjine, mladi, osobe sa invaliditetom, itd.

3. Unapređenje učešća građana u strateškom planiranju

I pored pomenutih nedostataka, Zakon o planskom sistemu propisuje obavezno učešće građana u izradi i sprovođenju strategije. Kako bi se izbeglo formalno ispunjavanje zakonske procedure i povećao nivo učešća javnosti potrebno je vršiti edukaciju i informisanje javnosti o razlozima, mogućim uticajima i ličnom i javnom interesu njihovog uključivanja u planiranje.

Ove preporuke je moguće implementirati:

- u sklopu postojećeg okvira planiranja

Poboljšanje participacije građana može se vršiti i u sklopu postojećeg zakonodavnog okvira, što su prepoznali i pojedini stručnjaci u vidu potrebe definisanja smernica za proceduru implementacije u vidu načina informisanja, pripreme materijala, procesuiranja primedbi, pisanja izveštaja pri čemu je izrađen i Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja (Čolić, et al., 2013).

Iako uslovi i načini učešća građana nisu detaljno objašnjeni u trenutnom regulatornom okviru, postojeće načelo participacije ne isključuje korišćenje dodatnih tehnika informisanja i participacije građana. Međutim, unapređenje participacije u ovoj formi je prepušteno dobroj volji nadležnih organa, što do sada nije dalo adekvatne rezultate i svodilo se na sporadične primere dobre prakse.

- unapređenjem okvira planiranja

Institucionalizacijom učešća građana u procesu planiranja definisanjem jasnih dužnosti nadležnih organa i mehanizama uključivanja građana i ostalih učesnika u proces planiranja, gde bi se pored javnog uvida definisali uslovi i načini sprovođenja aktivne participacije. Promene bi u sklopu toga mogle da uključe dopune postojećeg Zakona i Pravilnika, ili usvajanje posebnog zakonskog dokumenta kojim bi se još detaljnije definisali mehanizmi učešća javnosti u izradi planova i strategija, kao i način i nadležnost njihovog sprovođenja.

6.3 SMERNICE I MOGUĆNOSTI UNAPREĐENJA PLANSKOG OKVIRA ZA RAZVOJ MALIH GRADOVA U OPADANJU

Na osnovu analize planskih preporuka razvoja malih gradova u opadanju u sklopu konteksta i sistema planiranja u Srbiji, može se zaključiti da je neophodno unaprediti postojeće sadržaje, metode i procedure izrade prostornih i urbanističkih politika i planova u Srbiji. U tabeli 34 su

sistematizovane opšte smernice za planiranje malih gradova u opadanju u Srbiji, mogućnost njihovog sprovođenja kroz postojeći sistem planiranja, kao i preporuke za unapređenje.

Tabela 34 Smernice za planiranje malih gradova u opadanju u Srbiji i mogućnost njihove primene

MODEL PLANIRANJA	
Smernice za planiranje	Mogućnost i način primene
<i>Inovativni pristup planiranju</i>	
Integralni model planiranja - kombinacija racionalnog i komunikativno-kolaborativnog	Postoji osnovni regulatorni okvir (Zakon o planskom sistemu) Potrebno je uspostaviti ili unaprediti: <ul style="list-style-type: none"> • adekvatan institucionalni okvir • mehanizme za uključivanje različitih aktera i različitih saznanja o problemu • međusektorsku saradnju na horizontalnom i vertikalnom nivou
ULOGA I ODNOS RAZLIČITIH NIVOVA U PROCESU PLANIRANJA I UPRAVLJANJA	
Smernice za planiranje	Mogućnost i način primene
<i>Sinbrono delovanje različitih nivoa upravljanja - vertikalna koordinacija u oba smera</i>	
<u>Nacionalni i regionalni nivo:</u> Postavljanje okvira za usmeravanje planiranja malih gradova u opadanju i obezbeđivanje Saradnja sa nižim nivoima planiranja <u>Lokalni nivo:</u> Razvoj lokalnih strategija na osnovu identifikovanih lokalnih specifičnosti, problema, potencijala i mogućnosti	Vertikalna koordinacija je propisana odozgo-na-dole Neophodno je reformisati sistem upravljanja: <ul style="list-style-type: none"> • formalizacijom odnosa odozdo-na-gore • stvaranjem institucionalnog okvira za učešće lokalne vlasti u procesu odlučivanja na višim nivoima
Nacionalni nivo	
<i>Formiranje politike i okvira za razvoj malih (i srednjih) gradova</i>	
Identifikacija malih gradova u opadanju Tipologija na osnovu ključnih karakteristika urbanog opadanja Usmeravanje razvoja kroz strategije oporavka i donošenje paketa mera Finansijska podrška Mehanizmi upravljanja i praćenja	Neophodno je: <ul style="list-style-type: none"> • usvojiti definiciju malog grada • usvojiti posebne strategije ili programa za razvoj malih gradova u okviru koje bi se integrisale navedene mere
<i>Podrška umrežavanju i međuopštinskoj saradnji (na nacionalnom i regionalnom nivou)</i>	
Usmeravanje ka međusobnom umrežavanju malih gradova kroz: <ul style="list-style-type: none"> • utvrđivanje mogućih ili neophodnih oblasti saradnje između opština • obezbeđenje subvencija i specijalne finansijske podrške 	Postoji zakonski okvir ali su moguća unapređenja radi većeg obima i kvaliteta saradnje: <ul style="list-style-type: none"> • definisanje ciljeva, oblasti i koncepata saradnje u vidu posebnog nacionalnog programa • umesto istih nadležnosti za sve lokalne samouprave, napraviti njihovu diferenciju i prilagoditi nadležnosti i obaveze njihovim mogućnostima (izmene Zakona o lokalnoj samoupravi)

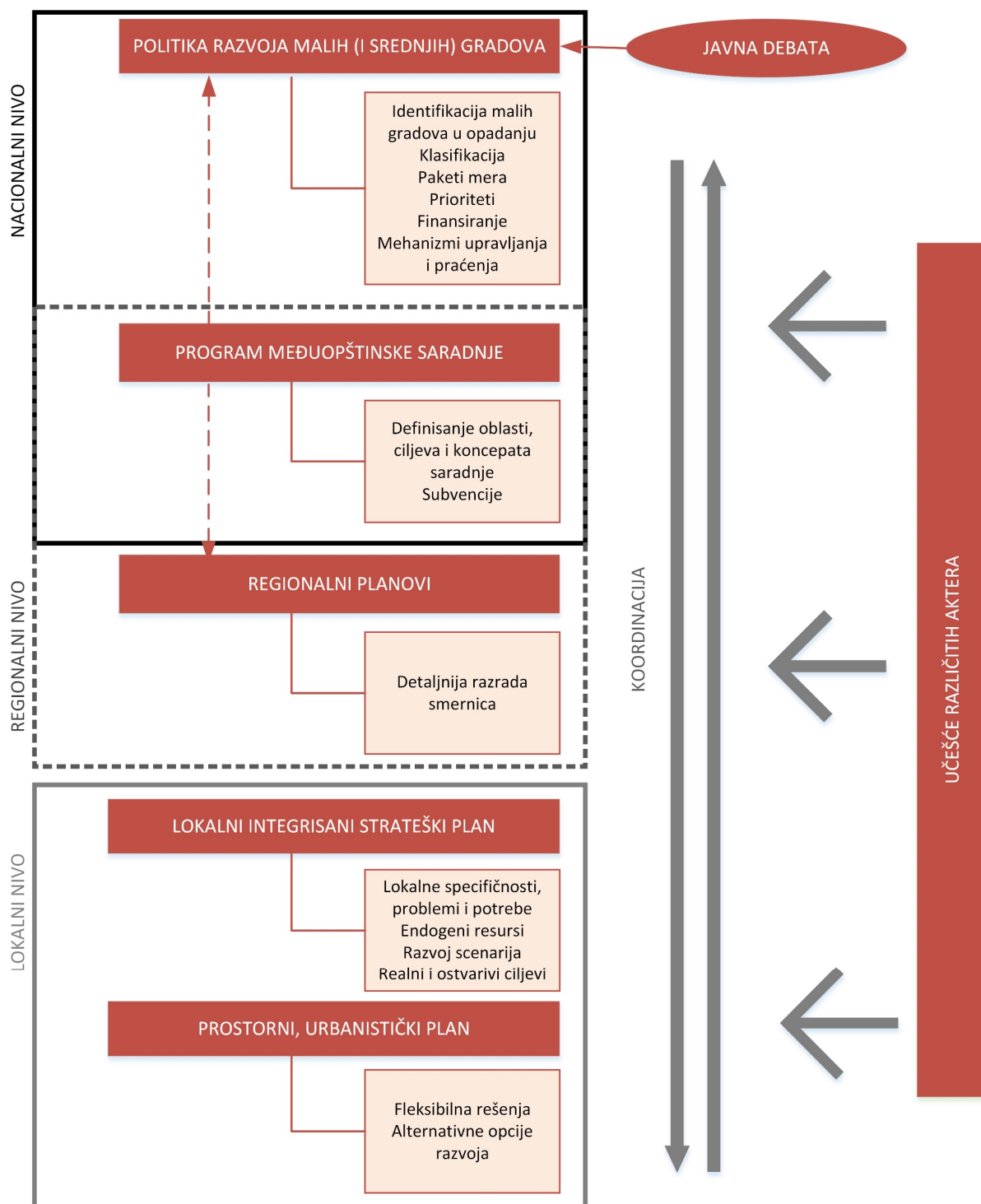
<i>Uspostavljanje koordinacije politika za gradove u opadanju</i>	
Formiranje upravljačkog tela npr. uspostavljanjem posebne agencije	Neophodno je uspostavljanje ovakvog tela za koordinaciju
<i>Jačanje javne debate o gradovima u opadanju</i>	
Stvaranje eksplicitnog diskursa o gradovima u opadanju i povezivanje sa nacionalnim okvirom politika	Usvajanje zvanične terminologije za shrinking cities Povećano angažovanje istraživača Medijska podrška i promocija primera dobre prakse
Regionalni nivo	
<i>Povezivanje nacionalnog i opštinskog nivoa planiranja</i>	
Uspostavljanje mehanizama upravljanja na regionalnom nivou	Potrebno je uspostaviti regionalni nivo upravljanja: <ul style="list-style-type: none"> • jačanjem postojećih regionalnih agencija u pogledu planiranja i sprovođenja planova regionalnog razvoja • formiranjem regionalnih agencija na nivou NSTJ
<i>Detaljnija razrada smernica iz nacionalnih planova</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • u pogledu određivanja mogućih polja koja zahtevaju saradnju i umrežavanje gradova • u pogledu strategija oporavka malih gradova u zavisnosti od teritorijalnog konteksta 	Direktno primenljivo osvarivanjem prethodno navedenih koraka
Lokalni nivo	
<i>Razvoj i implementacija integrisanog strateškog plana zasnovanog na lokalnim resursima i teritorijalnom kapitalu</i>	
Identifikacija problema i lokalnih specifičnosti urbanog opadanja: <ul style="list-style-type: none"> • praćenje demografskih i ekonomskih kretanja na nižim prostornim nivoima, kao i njihovih prostornih manifestacija Identifikacija lokalnih potreba, mogućnosti i ograničenja Razvoj endogenog pristupa Aktivno učešće različitih aktera Definisanje modela finansiranja, sprovođenja praćenja i upravljanja	Potrebno je: <ul style="list-style-type: none"> • uspostavljanje regulatornog okvira za definisanje podataka koji se prikupljaju na nivou lokalne samouprave, kao i kadrovska obuka • jačanje institucionalnih kapaciteta lokalnih samouprava za planiranje • poboljšati učešće zajednice u izradi, implementaciji i praćenju ostvarivanja strateških ciljeva • usklađivanje strateških planova sa lokalnim budžetima • unapređenje vertikalne koordinacije odozdo-na-gore • povećanje transparentnosti u procesu odlučivanja (dostupnost informacija, saradnja sa građanima) • uspostavljanje zakonskog okvira za definisanje komunikacije i protoka informacija između i unutar različitih nivoa vlasti

SADRŽAJ PLANOVA / PROCES PLANIRANJA

Smernice za planiranje	Mogućnost i način primene
<i>Kvalitativno unapređenje stručne izrade planova kroz istraživanje i interdisciplinarni rad; primena modela integralnog planiranja</i>	
<i>1. Analitička osnova - identifikacija problema i utvrđivanje potreba</i>	
Stvaranje informacione i istraživačke osnove za proces planiranja malih gradova kroz praćenje indikatora urbanog opadanja	Formiranje integralne baze podataka sa integracijom ulaznih podataka odozdo-na-gore <ul style="list-style-type: none"> • uspostavljanje naprednih informacionih sistema • uspostavljanje sistema za praćenje promena • kadrovska obuka

<i>2. Modelovanje različitih razvojnih opcija – integrisanje alternativnih scenarija u strateške planove</i>	
Razvoj alternativnih budućih putanja grada kroz izradu scenarija	Uvođenje tehnika scenarija kao obaveznog sadržaja strateških planova
<i>3. Izrada planske dokumentacije - usaglašavanje strateških, prostornih i urbanističkih planova</i>	
<p>Strateško planiranje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • definisanje strateških ciljeva koji poštuju specifičnost mesta i odnose se na postojeće resurse i potencijale <p>Prostorno i urbanističko planiranje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prevođenje strateških ciljeva u vidu distribucije aktivnosti u prostoru <p>Principi planiranja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fleksibilna rešenja • uvažavanje neizvesnosti • adaptacija i/ili transformacija u cilju ostvarivanja elastičnosti • alternativne putanje razvoja – alternativna rešenja 	<p>Uspostavljen pravni okvir za formalno povezivanje strateških i prostornih i urbanističkih planova (Zakon o planiranju i izgradnji)</p> <p>Potrebna unapređenja sadržaja planova</p> <p>Strateški planovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • strategije zasnivati na lokalnim resursima • postaviti realne i ostvarive ciljeve • razmotriti mogućnosti novih putanja razvoja (novih funkcija, ekonomske orijentacije...) <p>Prostorni i urbanistički planovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • promena koncepta rasta i širenja građevinskog područja • usvajanje više alternativnih mogućnosti razvoja • primena različitih varijanti prostornih obrazaca (vrste i tipa izgradnje, namena) • fokus na unapređenju postojećih sadržaja i objekata umesto izgradnje novih • usklađivanje namena sa eventualnom promenom funkcije grada • razmotriti uvođenje alternativnih namena
<i>4. Praćenje realizacije i evaluacija</i>	
<p>Definisanje indikatora za praćenje</p> <p>Izrada plana implementacije</p> <p>Izrada finansijskog plana</p> <p>Utvrđivanje plana monitoringa i evaluacije</p> <p>Revidiranje strateških ciljeva</p>	<p>Postoji zakonska osnova</p> <p>Potrebno je:</p> <ul style="list-style-type: none"> • detaljnije definisati i razraditi modele implementacije • definisati jasna uputstva za praćenje i evaluaciju realizacije na lokalnom nivou • uspostaviti odgovarajuće nadležno upravljačko telo
NAČINI UKLJUČENJA AKTERA U PROCES PLANIRANJA	
Smernice za planiranje	Mogućnost i način primene
<i>Uključivanje građana i ostalih zainteresovanih aktera od samog starta u planski proces i upotreba inovativnih oblika participacije</i>	
<p>Primena planiranja „sa građanima“ a ne „za građane“</p> <p>Korišćenje formalnih i neformalnih oblika participacije</p> <p>Inovativni oblici komunikacije</p>	<p>U sklopu postojećeg okvira planiranja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • korišćenjem dodatnih tehnika informisanja i participacije građana van zakonske obaveze <p>Unapređenjem okvira planiranja (zakonskim dopunama):</p> <ul style="list-style-type: none"> • definisanje jasnih dužnosti nadležnih organa • definisanje mehanizama uključivanja građana i ostalih učesnika u proces planiranja <p>Unapređenja treba izvršiti na polju:</p> <ul style="list-style-type: none"> • načina informisanja građana o urbanom razvoju • načina komunikacije sa građanima i ostalim akterima u planskom procesu • povećanog učešća građana u strateškom planiranju
<i>Jačanje građanskog društva i podrška građanskih inicijativa „odozdo-na-gore“</i>	
Obezbeđenje podrške lokalnim inicijativama i neformalnim oblicima aktivne participacije	<p>Uspostavljanje mehanizma za odnose lokalne vlade sa članovima civilnog društva</p> <p>Reforma sistema upravljanja</p>

Na osnovu izvršene analize, može se formirati šematski prikaz planskog okvira za razvoj malih gradova u opadanju u Srbiji koji je prikazan na slici 68.



Slika 68 Šematski prikaz planskog okvira za razvoj malih gradova u opadanju u Srbiji

Kako je u više navrata u radu skretana pažnja na to, mali gradovi ne predstavljaju jedinstvenu kategoriju, pa samim tim i mali gradovi u opadanju ne mogu da se obuhvate jedinstvenim pristupom. U skladu sa tim je dalje potrebno formirati posebne programske mere koje bi se usmerile na određene tipove malih gradova u opadanju, odnosno njihove specifične probleme. U

Regionu Južne i Istočne Srbije je statističkom analizom izdvojeno četiri klastera malih gradova u opadanju, koji se međusobno razlikuju prema pojedinim dominantnim faktorima i na osnovu njih bi trebalo oblikovati poseban pristup. Na osnovu toga i imajući u vidu dimenzije koje treba da obuhvate strategije i mere za podršku razvoja malih gradova u opadanju, formirane su preporuke za usmeravanje razvoja ovih klastera koje bi trebalo najpre sprovesti.

Klaster 1 – gradovi koji su u ekonomskom pogledu relativno stabilni, odnosno nisu prolazili kroz veliku dinamiku ekonomskih promena. S druge strane javlja se veći pad gustine naseljenosti. Demografska kretanja nemaju jedinstveni obrazac, ali generalno je emigracija manje izražena.

Širokim poljem delovanja na različite faktore može da se ostvari poboljšanje kvaliteta života u ovim gradovima, s tim što bi prioritet zavisio od konkretnih lokalnih uslova. Glavni cilj razvoja je promocija alternativnog životnog okruženja naspram velikih gradova. Moguće mere bi pri tom bile u okviru različitih dimenzija:

- podrška inovaciji;
- jačanje socijalne elastičnosti kroz izgradnju socijalnog kapitala i reorganizaciju lokalnih zajednica;
- koncentracija ključnih funkcija (administrativnih, obrazovnih, uslužnih);
- razvoj kulturnih sadržaja, rekreacije;
- smanjenje stambenog tržišta usled većeg opadanja gustine naseljenosti i ograničenje širenja građevinskog područja.

Klaster 2 – Gradovi sa izrazito nepovoljnim ekonomskim uslovima u vidu niskih stopa zaposlenih, velikog porasta nezaposlenih i izraženim negativnim migracionim balansom, mada nižim udelom starih.

Kod ovih gradova treba najviše uticati na ekonomsku dimenziju urbanog opadanja, pa bi moguće mere bile:

- osmišljavanje novih ekonomskih pravaca razvoja grada u zavisnosti od sopstvenih resursa (npr. turizam, rekreacija, organska poljoprivreda, obnovljivi izvori energije...)
- specijalizacija i izgradnja jedinstvenog imidža grada– mogućnost tematskog razvoja
- ulaganje u kvalitet obrazovanja, zabavne i kulturne sadržaje radi zadržavanja mladih.

Klaster 3 – Gradovi sa izraženim opadanjem stanovnika i u okviru gradskog naselja i opštine, najnižim prirodnim priraštajem i najvećim udelom starih.

Kod ovih gradova su izrazito nepovoljni demografski faktori pa bi mere trebalo oblikovati prema njima, pri čemu se posebni naglašavaju socijalna, teritorijalna i prostorno-funkcionalna dimenzija:

- razvoj politika integracije starije populacije u društvo (nega starijih, uključivanje starijih građana u planiranje budućnosti);

- kvalitetniji uslovi za život porodica sa malom decom - rešavanje stambenih pitanja (uvođenje novih oblika stanovanja), unapređenje dečije zaštite, poboljšanje odnosa porodica – posao, unapređenje prostora za igru dece;
- saradnja sa ruralnim područjima i unapređenje veza, pristupačnosti;
- osiguravanje mobilnosti i pristupačnosti za sve građane – unapređenje sistema individualnog ili javnog prevoza;
- unapređenje pristupa usluga – mobilne usluge, centri za pružanje zdravstvenih usluga na daljinu.

Klaster 4 – Grad sa najizraženijim opadanjem stanovnika, intenzivnom emigracijom, ali i najnižim udelom starih. Uprkos ekonomskom padu i dalje ekonomski pozicioniran iznad republičkog proseka. Takođe ima izraženo opadanje gustine naseljenosti.

Usled drastično nepovoljne demografske strukture mere bi trebalo oblikovati ka njenom poboljšanju i obuhvatiti sve dimenzije:

- poboljšanje javnih i privatnih usluga za stanovnike;
- inovativna ekonomija, podrška preduzetništvu, investiranje u veštine;
- stvaranje fleksibilnih radnih prostora i razvoj IKT tehnologija kako bi se zadržala lokalna kreativna klasa;
- teritorijalna saradnja i partnerstvo sa ruralnim područjima;
- smanjenje stambenog tržišta usled velikog pada gustine naseljenosti i emigracije, ali i unapređenje posroječeg stanovanja u cilju zadržavanja mladih.

7 ANALIZA IZABRANIH MALIH GRADOVA U REGIONU JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE

Identifikacijom malih gradova u opadanju u Regionu Južne i Istočne Srbije i njihovom klasifikacijom, dobijene su četiri grupe gradova koji se razlikuju po modalitetu urbanog opadanja. Dobijena saznanja o procesu urbanog opadanja i definisane karakteristike klastera su dalje primenjeni na odabranim predstavnicima klastera u cilju provere mogućnosti primene definisanih smernica za unapređenje razvoja ovih gradova. Za svaki klaster, kao njegov tipičan predstavnik je izabran po jedan mali grad u opadanju: Aleksinac (klaster 1), Bela Palanka (klaster 2), Knjaževac (klaster 3), Majdanpek (klaster 4).

Prvi deo analize se odnosi na demografski, ekonomski i prostorni razvoj ovih gradova tokom perioda socijalizma i post-socijalizma u cilju izdvajanja specifičnih karakteristika (uzroka i posledica) procesa urbanog opadanja i potvrde pripadnosti klasteru. Ovo istraživanje je sprovedeno na osnovu statističkih podataka, pisane građe i terenskih istraživanja.

Drugi deo analize se odnosi na istraživanje odnosa planiranja prema kompleksnom fenomenu urbanog opadanja u ovim gradovima i sprovedeno je kroz analizu planskih dokumenata. Istraživačka pitanja na koja se pri tom traži odgovor su:

- 1) Da li se urbano opadanje prepoznaje u planskim dokumentima i prihvata kao problem?
- 2) Kako se može identifikovati pristup urbanom opadanju, kao ignorisanje, suprostavljanje urbanom opadanju, prihvatanje urbanog opadanja ili korišćenje urbanog opadanja?
- 3) Da li se uvažava neizvesnost i nepredvidivost budućih situacija, da li postoje alternative plana?
- 4) Odnos urbanističkog planiranja prema problemu urbanog opadanja – određivanje granica obuhvata urbanističkog plana, širenje građevinskog područja u poređenju sa planskim projekcijama i stvarnim demografskim kretanjima?
- 5) Odnos prostornog planiranja prema problemu urbanog opadanja:
 - a. Da li se strateški ciljevi oslanjaju na lokalne specifičnosti i razvoj endogenih resursa (prirodni, istorijsko-kulturni resursi, industrijska specijalizacije, kvalitet života i sl.)?
 - b. Da li je definisan sistem praćenja promena u procesu implementacije (parametri, indikatori)?
 - c. Da li se izrađuju izveštaji o realizaciji plana?
 - d. Da li se predviđa i realizuje međuopštinska saradnja?

- e. Kako su koncipirane veze sa ruralnim okruženjem?
- 6) Da li su usvojeni dokumenti strateškog planiranja i da li se vrši njihova implementacija?
 - 7) Da li se građani uključuju u proces planiranja?

Identifikacijom ključnih problema razvoja i planiranja izabраниh gradova, daju se preporuke za unapređenje njihovog razvoja pri čemu se vrši validacija definisanih smernica za usmeravanje razvoja klastera. Izneti rezultati i definisane smernice za gradove koji su predstavnici određenog klastera prikazani su na šematskom konceptu formiranog modela razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju. Na taj način je potvrđena primenljivost modela analize i osnove unapređenja za svaki od definisanih klastera u cilju stvaranja novih razvojnih putanja.

7.1 ALEKSINAC

Aleksinac je od postanka pa do oslobođenja od Turaka bio drumska stanica koja se nije razlikovala značajno od okolnih seoskih naselja (Savić, 1958). U periodu 1833–1878. godine Aleksinac je bio pogranično mesto prema Turskoj carevini i važna carinarnica kada doživljava procvat i razvija gradske funkcije – vojne, trgovačko-zanatske i upravno-prosvetne. Do drugog svetskog rata, Aleskinac postaje trgovinsko-zanatski i kulturno-prosvetni centar.

7.1.1 Karakteristike razvoja u periodu socijalizma

7.1.1.1 Ekonomski razvoj

Zahvaljujući svom strateško-vojnom položaju kao pogranično mesto tokom 19. veka (1833–1878. godine) Aleksinac je imao intenzivan privredni razvoj. Gubitkom ovog statusa pograničnog mesta sa oslobođenjem od Turaka težište razvoja se premešta u Niš, Leskovac i druge gradove oslobođene Srbije, što je imalo značajan uticaj na dalji razvoj Aleksinca. Otvaranje rudnika uglja 1883. godine i razvoj industrijske proizvodnje u 19. veku pozitivno su uticali na privredni razvoj. Industrija se intenzivnije razvija nakon Drugog svetskog rata, a naročito 60-tih godina. Međutim, Aleksinac se nikada nije razvio u značajan industrijski centar Srbije (Savić, 1958).

Dinamika privrednog rasta na području opštine Aleksinac je tokom većeg dela perioda nakon Drugog svetskog rata bila sporija u odnosu na centralnu Srbiju, kao i u odnosu na Nišavski okrug⁷⁰. Razlozi sporije dinamike privrednog rasta uglavnom leže u strukturi privrede (ZUN, 2005). U privrednoj strukturi opštine Aleksinac dominirala je poljoprivreda tokom većeg dela perioda nakon Drugog svetskog rata, a naročito 60-tih i 70-tih godina. Veliko učešće poljoprivrede čija je produktivnost rada niža u odnosu na druge delatnosti, usporavalo je ekonomski rast Aleksinca u vreme dinamičnog privrednog razvoja drugih sredina.

Nosilac privrednog razvoja pored poljoprivrede bio je i Aleksinački rudnik mrkog uglja koji je radio u otežanim uslovima eksploatacije sa nekonkurentnim cenama. Nakon eksplozije gasa 1989.

⁷⁰ Nivo narodnog dohotka po stanovniku se kretao od 64,2% do 74,8% proseka centralne Srbije, odnosno 62,3% do 81,3% proseka Nišavskog okruga (ZUN, 2005). U pogledu nivoa zaposlenosti Aleksinac je još više zaostajao (oko 50-60% proseka centralne Srbije i Nišavskog okruga).

godine rudnik prestaje sa radom. Time je direktno smanjena vrednost dohotka i učešća industrije i rudarstva u strukturi ukupne privrede, što je poremetilo dinamiku privrednog rasta koji je 80-tih godina bio povoljan u opštini (ZUN, 2005).

7.1.1.2 Prostorni razvoj

Aleksinac je do 1833. godine bio mala palanka nakon čega postaje varoš. Godine 1839. dobija urbanistički plan, koji je izradio Janke i po kome je izgrađena čaršija, javne zgrade i stambena zona u pravcu juga (ka Nišu). Međutim, dalje širenje naselja ka zapadu je neplansko, mada u pravolinijskom sistemu (Kojić, 1970).

Gradsko jezgro Aleksinca je planski razvijano sa trojnim sistemom paralelnih podužnih ulica i ortogonalno postavljenih poprečnih. Stambeni objekti u užem delu čaršije su izgrađeni kao zbijeni objekti u nizu spratnosti P+1 dok su ka periferiji građeni prizemni objekti. U osovini glavne podužne ose istaknut položaj je imala crkva oko koje su izgrađene javne zgrade (Kojić, 1970). Planski razvoj tokom 19. veka menja besplanski tokom 20. veka. Aleksinac se oko čaršije širio spontano i planski ortogonalno do prirodnih ograničenja, a nakon toga radijalno uz lokalne i regionalne saobraćajne pravce spajajući se postepeno sa naseljima Aleksinački Rudnik, Vakup, Kraljevo i Glogovica (slika 69) (Skupština opštine Aleksinac, 2018).



Slika 69 Geodetski snimak Alensinca iz druge polovine 20. veka (Kojić, 1970)

Intenzivniji razvoj grada počinje 60-tih godina, na osnovu urbanističkog plana iz 1958. godine kojim je određena gradska i industrijska zona. Razvoj industrije na prostoru oko grada i u prigradskim naseljima Aleksinački Rudnik i Žitkovac uticali su na koncentraciju stanovništva u gradu ali i na nekontrolisano širenje grada izgradnjom individualnog stanovanja na rubovima izgrađenog naselja i duž saobraćajnih pravaca.

Usled širenja naselja na periferiji od 70-tih godina se rade detaljni urbanistički planovi, koji su predviđali potpunu rekonstrukciju centralnog područja i izgradnju višespratnog stanovanja (P+4, P+5) (slika 70).



Slika 70 Prikaz dela detaljnog plana rekonstrukcije centralnog područja

Ovi planovi su očigledno bili preambiciozni i samo su delimično realizovani. Umesto potpune rekonstrukcije starih objekata i izgradnje višespratnog stanovanja u blokovima koji naležu na ulicu Knjaza Miloša, izgrađeni su samo pojedini objekti što je narušilo visinsku regulaciju i prostornu celovitost najužeg centra grada. Višespratno stanovanje je realizovano i u južnom delu grada uz Moravicu i u Aleksinačkim rudnicima. Razlozi ovakve delimične realizacije planova leže u nedostatku finansija i izvođenja neophodne ekproprijacije.

Nova planska naselja individualnog stanovanja uglavnom su izgrađena u zapadnom delu grada. Južni deo grada je bio predviđen za razvoj industrije i vojnih objekata, mada uz industrijsku zonu dolazi i do neplanske stambene izgradnje od strane radnika indrustrije. Izgradnjom autoputa E-75 od kraja 70-tih godina zaustavljeno je prostorno širenje grada ka dolini Južne Morave ali je nastavljena izgradnja južno od autoputa, uz prugu Beograd-Skoplje-Solun, gde je formirana

konurbacija nekoliko naselja (Žitkovac, Moravac, Prćilovica i Donji Adrovac). Veliki deo individualnog stanovanja je realizovan kao bespravna izgradnja (deo naselja Brđanka na istoku, periferija grada i duž prilaznih puteva gradu). Dominacija privatnog sektora ogleda se u podatku da je 1991. godine samo 10% stanova bilo u društvenoj svojini.

7.1.2 Karakteristike razvoja u periodu post-socijalizma

7.1.2.1 Ekonomski razvoj

Industrijska proizvodnja 90-tih godina prošlog veka doživljava veliki pad i veliki broj ljudi ostaje bez posla. Pored toga, veliki uticaj na ekonomski pad je imalo zatvaranje rudnika nakon nesreće 1989. godine što je dovelo do pada privredne aktivnosti i više preduzeća čiji je rad bio povezan sa rudnikom. Oporavak privrede nakon ukidanja međunarodnih sankcija je otežan kao i u celoj zemlji s obzirom na to da se odvija u uslovima privredne i ukupne tranzicije društva (privatizacija, reforme celokupnog društvenog sistema). Privredna kriza je najnepovoljnije uticala na sekundarne delatnosti – industriju i građevinarstvo (ZUN, 2005).

Najveći broj industrijskih preduzeća je zatvoren usled dugogodišnje finansijske krize. Neka preduzeća su privatizovana, druga su u stečaju ili likvidirana. Danas najveći broj zaposlenih radi u tercijarnom sektoru. U uslovima smanjenja zaposlenosti naročito se ispoljava preduzetnička inicijativa u oblasti trgovine, ugostiteljstva i zanatstva, što je dovelo do formiranja relativno guste mreže trgovinskih, ugostiteljskih i zanatskih radnji. Najveći broj privrednih subjekata čine preduzetničke radnje (84,8%), a među njima je najviše mikropreduzeća sa 1-5 radnika (Skupština opštine Aleksinac, 2018).

Poslednjih nekoliko godina je smanjen broj nezaposlenih usled pojedinih investicija i otvaranje novih radnih mesta. Međutim, kao veliko ograničenje za dalji privredni razvoj i investiranje navodi se nedovoljna ponuda građevinskog zemljišta u sopstvenom vlasništvu (Skupština opštine Aleksinac, 2018). Prostor za nove industrijske zone definisan u planskoj dokumentaciji uglavnom se sastoji od većeg broja manjih parcela u privatnom vlasništvu, što nepovoljno utiče na privlačenje investitora.

Najveći procenat radnog stanovništva opštine je zaposlen na njenoj teritoriji, tako da je najizraženija dnevna migracija ka Aleksincu, dok je ka drugim centrima van opštine (pre svega Nišu) značajno manja (Skupština opštine Aleksinac, 2018). Ovaj podatak ukazuje na to da se stanovništvo radije opredeljuje za potpuni odlazak iz grada umesto rada van opštine.

7.1.2.2 Prostorni razvoj

Tokom 90-tih godina na području opštine Aleksinac je u manjim i većim talasima pristizalo izbeglo stanovništvo iz bivših republika SFRJ u periodu 1991–1996. godine, a nakon toga i izvestan broj interno raseljenih lica sa KiM. Tačnih podataka o broju lica koji se našao na teritoriji Aleksinca nema iz razloga što su pojedina lica nisu ostvarivala status „izbeglica“, dok se pojedina

nisu ni prijavjivala kao izbeglice⁷¹. U narednom periodu broj izbeglica se dalje smanjivao, ali su u svakom slučaju imali uticaj na demografske i prostorne promene u gradu. Blagi porast stanovnika u gradu u periodu 1991–2002. godine može se prema tome delom prepisati doseljavanju izbeglica i interno raseljenih lica. Iz ovih razloga je tokom 90-tih godina stambena izgradnja, iako dosta manje zastupljena u odnosu na prethodni period, značajno veća u odnosu na druge male gradove RJS-e. Izgradnja stanova je sa druge strane u velikoj meri bila neplanska, iako je za pojedina naselja postojala planska dokumentacija. Detaljni urbanistički plan Padalište je izrađen 1992. godine, međutim nije realizovan zbog neophodne eksproprijacije i izgradnje saobraćajnica, ali je uprkos u ovom naselju građeno individualno stanovanje bez građevinske dozvole. Takođe je došlo do izgradnje na klizištu sa istočne strane grada.

Aleksinac je pretrpeo veliku štetu u bombardovanju 1999. godine, kada su u više navrata pogođeni civilni objekti u užem gradskom jezgru. Od značajnijih aktivnosti na uređenju grada treba pomenuti rekonstrukciju centralne ulice Knjaza Miloša 2019. godine.

7.1.2.3 Analiza savremenog planskog okvira

Urbanističko planiranje

Prvi post-socijalistički Generalni plan Aleksinca (GP) usvojen 2005. za period do 2025. godine, mada je 2014. godine donesen Plan generalne regulacije⁷². Generalni plan je pored gradskog naselja Aleksinca, obuhvatio i naselja Aleksinački Rudnik i Vakup, sa kojima Aleksinac čini jedinstveno građevinsko područje, ali i teritorijalno odvojena naselja Kraljevo i Glogovica, kao i konurbaciju naselja uz železničku prugu južno od Morave.

Projekcija stanovništva je rađena na osnovu perioda od 1948. godine pri je čemu samo u periodu 1991–2002. godine stanovništvo na području plana stagniralo. Iako se u GP-u ne odbacuju mogućnosti dalje stagnacije ili smanjenja broja stanovnika, usvajaju se optimistične prognoze porasta stanovništva na planskom području. Na području gradskog naselja Aleksinac predviđen je porast od 3.191 stanovnika 2002–2025. godine, ali je u periodu do 2011. umesto očekivanog povećanja, broj stanovnika smanjen za 486. Povećanje broja stanovnika GP predviđa i u drugim naseljima – Glogovici, Žitkovcu, Moravcu i Prćilovici.

Generalni plan je u skladu sa pozitivnim demografskim projekcijama obuhvatio područje površine 5.548,25 ha, dok je građevinsko područje plana obuhvatilo 2.067,63 ha. U odnosu na prethodno građevinsko područje od 1.262,79 ha, uvećano je za 804,84ha. Postojeće izgrađeno zemljište na području GP-a obuhvatalo je 958,78 ha, odnosno 46,37% od planiranog građevinskog područja. Poljoprivredno zemljište se umanjuje za 1.188,52ha, odnosno 21%

⁷¹ Prema popisu izbeglica 1996. godine na teritoriji opštine je bilo ukupno 1951 izbeglice, da bi se do 2002. godine ovaj broj smanjio na 957 (Skupština opštine Aleksinac, 2012).

⁷² Prema Zakonu o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr. i 64/2010 - odluka US) Generalni urbanistički plan se donosi za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave, koje ima preko 30.000 stanovnika

S obzirom na veliku izgrađenost naselja sa severne strane Morave, za dalji razvoj i izgradnju GP izdvaja slobodne prostore južno od Morave i povezivanjem postojećeg građevinskog područja Aleksinca sa građevinskim područjem naselja Glogovica. Južno od Morave, van gradskog naselja se predviđa i velika površina novih radnih zona (od oko 195ha, sa još 94,85ha u rezervi), u skladu sa postavljenom politikom privrednog rasta, u cilju privlačenja novih investicija.

U pogledu stanovanja, ciljevi razvoja obuhvataju povećanje stambene površine po stanovniku (na 28-29m²), zamenu dotrajalih i nestandardnih stanova (po 1% godišnje), kao i formiranje i razvoj kategorije socijalnog stanovanja. U širem centralnom području se planira pogušćavanje stanovanja (do 200st/ha u centru) i postepeni prelaz ka višeporodičnom stanovanju. U zonama oko centra, sa postojećim stanovanjem, kao i na slobodnim površinama po obodu naselja se predviđa porodično i višeporodično stanovanje gustine do 150 st/ha. Proširenje stanovanja (sa nižom gustom naseljenosti 20-50st/ha) se predviđa uz očekivano povećanje stepena urbanizacije i u ostalim naseljima van gradskog. Ukupno je planirano još 252,83ha za stanovanje.

U skladu sa očekivanim povećanjem broja stanovnika ističe se da je neophodna izgradnja još 3 osnovne škole van gradskog naselja, kao i izgradnja doma za stare u Glogovici.

Plan generalne regulacije (PGR) Aleksinca donesen je 2014. godine za period do 2025. Za razliku od GP-a, PGR nije obuhvatio prostor južno od Morave, kao ni naselja Kraljevo i Vakup na severu. Površina obuhvata plana je 1643,4ha, dok građevinsko zemljište obuhvata 837,7 ha, odnosno 50,9% PGR-a. Povećanje građevinskog područja u odnosu na postojeće stanje (508,92 ha) je predviđeno za 328,78 ha u delovima rubnih zona, kao zaokružene celine stambenih zona. Najveći deo predviđen za proširenje stanovanja (od 276,63 ha na 408,10 ha).

Kako su pri izradi PGR-a bili dostupni podaci popisa iz 2011. godine, konstatuje pad stanovnika grada u međupopisnom periodu 2002–2011. godine. Međutim, smanjenje stanovništva se predviđa samo na nivou opštine, dok se za gradsko naselje ponovo zauzima optimistični stav i predviđa porast broja stanovnika na 19.203 do 2025. godine. Prema trenutnim procenama ovaj optimistični porast je teško ostvariv.

Koncept stanovanja PGR-a je u velikoj meri zadržan iz GP-a i predviđa stanovanje visoke gustine u centralnom području i transformaciju ka višeporodičnom, stanovanje srednje gustine u ostatku izgrađenog područja, a stanovanja niske gustine (30-60 st/ha) uglavnom na slobodnom prostoru sa severne i istočne strane. Takođe su predviđene površine za socijalno stanovanje.

Za razliku od GP-a u PGR-u se predviđa mnogo manje proširenje radnih zona (od oko 90ha). U okviru površina javne namene predviđa se proširenje za 187ha, mada najviše u vidu park šuma (66ha), i zaštitnog zelenila (41,2ha). Zemljište van građevinskog područja se smanjuje na račun šuma i poljoprivrednog zemljišta.

Za centralnu zonu se predviđa revitalizacija zaštićenih objekata, unapređenja ambijentalnih vrednosti kroz obnovu postojećih objekata ali u većoj meri zamenom postojećeg građevinskog fonda novim. Veliki broj objekata kulturne baštine se nalazi na području užeg centra ali objekti su

loše održavani i uglavnom u lošem stanju. Zbog očekivanog daljeg povećanja starog stanovništva planira se izgradnja još jednog objekta za smještaj starih ali se ističe da je neophodno razvijati i druge oblike socijalne zaštite starih. PGR-om je planirano i formiranje zone turizma sporta i rekreacije koja se sastoji od više prostornih celina i u koje spada budući Sportski centar „Jaz“.

Odnos urbanističkog planiranja prema problemu urbanog opadanja:

- U GP-u se ukazuje na mogući demografski pad ili stagnaciju, ali se ipak planska rešenja usvajaju prema budućem demografskom i ekonomskom rastu područja, čime se urbano opadanje ignoriše i pokušava da preokrene. U skladu sa tim postavkama građevinsko područje je značajno prošireno i to bez ograničenja izgradnje po određenim fazama, pa je tako došlo do izgradnje na periferiji grada bez sprovedene infrastrukture, kao i izgradnje na klizištu.
- Kako je novijeg datuma, PGR prepoznaje demografski pad grada, ali se on smatra privremenom fazom i plan se usmerava ka rastu stanovnika skoro istom dinamikom kao GP. Građevinsko područje se proširuje uz istovremeno pogušćavanje postojećih celina, tako da se ni u ovom planu urbano opadanje ne prihvata kao moguća budućnost. Jedini indikator urbanog opadanja koji se prihvata kao problem i ističe nužnost njegovog rešavanja je starenje stanovništva.

Prostorno planiranje

U Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine Aleksinac je označen kao manji urbani centar koji pripada Funkcionalnom urbanom području međunarodnog značaja. Teritorija opštine je označena kao nerazvijeno područje demografski ugroženo, ali je značajan njen položaj na razvojnoj osovini prvog ranga.

Područje Aleksinca obuhvata Regionalni prostorni plan za područje Nišavskog, Topličkog i Pirotskog upravnog okruga (RPPNTP) usvojen 2011. godine, za period do 2025. godine. U RPPNTP-u su prepoznati nepovoljni demografski trendovi, zatim ekonomska ograničenja u vidu visoke stope nezaposlenosti, kao i prostorna ograničenja koja se odnose na veliku koncentraciju stanovništva u urbanim zonama dok se sa druge strane javljaju naselja sa depopulacijom. Razvojno stanje područja plana je generalno ocenjeno kao nepovoljno, sa izraženom polarizacijom u kojoj dominira grad Niš, dok se veći deo područja smatra „unutrašnjom razvojnom periferijom Srbije“.

Prema prognozama stanovništva u RPPNTP-u očekuje se nastavak opadanja stanovništva svih opština osim grada Niša na osnovu dve projekcije (matematičke i analitičke), mada je u opštini Aleksinac već do 2011. godine ostvareno veće opadanje u odnosu na pesimističniju projekciju. U planu se ne pominje se kao ograničenje smanjenje populacije u gradskim naseljima.

U mreži naselja Aleksinac kao poseban rudarsko-industrijski centar sa dobrim položajem na razvojnoj osovini zauzima treći nivo po hijerarhiji kao subregionalni centar i u skladu sa tim treba da razvija subregionalne funkcije (privredne, javno-socijalne, razvojno-upravljačke i kulturne).

Aleksinac bi po planu trebalo funkcionalno da bude povezan sa Nišem kao centrom međunarodnog značaja i Ražnjem kao opštinskim centrom drugog reda. Primena modela decentralizovane koncentracije u funkcionalnom području Niša treba da se ostvari između Niša, Doljevca, Aleksinca i Ražnja i ona podrazumeva decentralizaciju funkcije rada, razvoj dnevne migracije i stvaranje dnevnih urbanih sistem. Time bi trebalo da se zadrži stanovništvo u seoskim naseljima uz istovremeno pospešivanje socioekonomske transformacije seoskih naselja uvođenjem industrijskih i uslužnih delatnosti i njihovom urbanizacijom.

Javne usluge treba da se ostvaruju po principu popunjavanja neiskorišćenih kapaciteta u drugim javnim objektima u mestu stanovanja ali i po principu mobilnih usluga (putujući vrtići, mobilne službe za pružanje zdravstvene zaštite, gostovanja, izložbe...). Van mesta stanovanja treba obezbediti 30-minutnu dostupnost organizovanim javnim prevozom. Glavni preduslovi za nesmetano funkcionisanje javnih službi su regulisanje imovinsko-pravnih odnosa lokacija za pružanje javnih usluga, kao i rekonstrukcija i održavanje postojeće putne mreže, naročito u zimskom periodu.

Predlaže se umrežavanje postojećih institucija kulture na planskom području i njihovo povezivanje sa kulturnim institucijama u susednim opštinama i inostranstvu.

Za RPPTNP je izrađen program implementacije 2015–2020. godine, kao i izveštaj o ostvarivanju RPPTNP za 2016. godinu. U pojedinim oblastima postoje izvesna poboljšanja na području plana, npr. porast zaposlenosti, stope investicija u pojedinim opštinama itd. S druge strane, na osnovu pokazatelja stepena koncentracije stanovništva, područje je i dalje monocentrično. Za većinu strateških prioriteta nisu dobijene informacije o statusu njihove realizacije u 2016. godini.

U Prostornom planu opštine Aleksinac (PPOA) od 2011. godine projekcija stanovništva je rađena na osnovu matematičke i analitičke metode. Usvojena je radna verzija prema kojoj se predviđa smanjenje stanovništva opštine ali mnogo blaže od stvarnih demografskih prilika koje su nastupile. Tako je do 2010. godine bilo predviđeno opadanje od ukupno 621 stanovnika, dok je na popisu 2011. godine bilo čak 5.886 stanovnika manje u odnosu na 2002. godinu. S druge strane, predviđen je porast stanovnika u gradskim naseljima, međutim, stanovništvo u njima je opalo do 2011. godine i prema procenama taj trend se nastavlja. Takođe se planira i dalje visoki udeo starijih od 60 godina u ukupnom stanovništvu (11,93%), ali smanjenje učešća u odnosu na popis iz 2002. godine. Ovaj procenat je bio daleko veći 2011. godine (28% na nivou opštine i 24% na nivou grada). Građevinsko zemljište je u skladu sa očekivanim pozitivnim razvojem povećano za 3775,2ha. Planom je predviđeno smanjenje poljoprivrednog zemljišta za oko 20,4% za potrebe izgradnje vodoprivrednih objekata i saobraćajnica. U PPOA je zadržano veliko proširenje građevinskog zemljišta u naseljima sa južne strane Morave određeno GP-om za izgradnju novih radnih zona i stanovanja.

Kao neke od slabosti opštine u PPOA navode se odliv visokoškolskog kadra, zatim dugogodišnja inertnost institucija, organa i organizacija javnih preduzeća prilikom donošenja i sprovođenja odluka, a naročito implementacije planskih dokumenata i strategija.

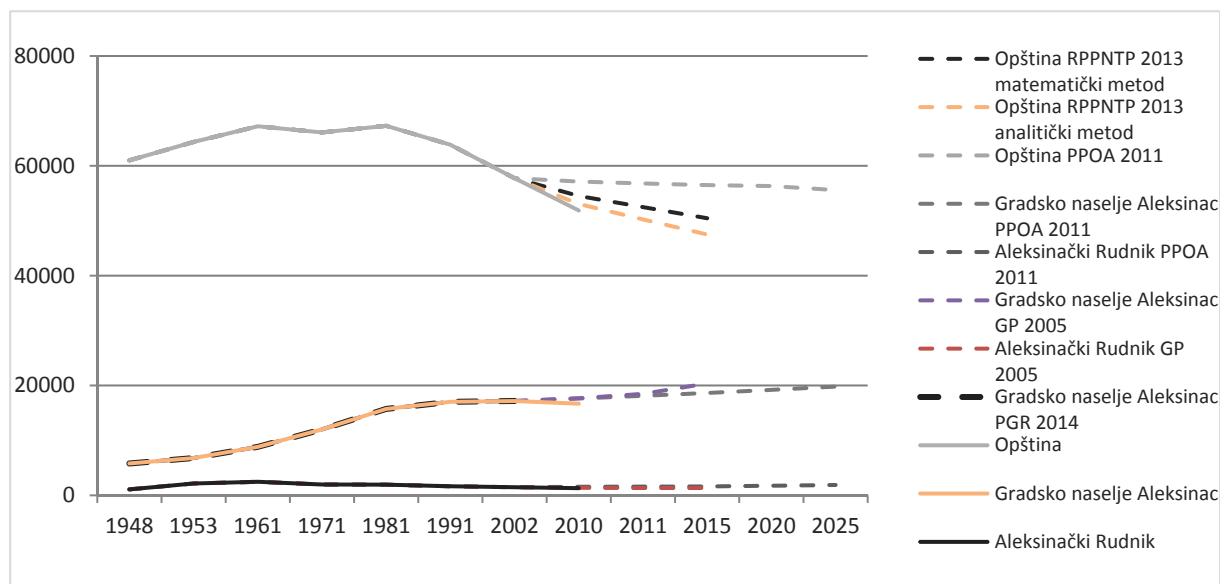
Kao glavni lokalni resursi opštine, u PPOA ističu se:

- blizina akumulacije Bovan;
- povoljni prirodno-geografski uslovi sa potencijalom za korišćenje obnovljivih izvora energije;
- kulturne manifestacije sa dugom tradicijom (naročito na selu) i brojna amaterska udruženja koja neguju različite oblike kulturnog stvaralaštva;
- potencijali za razvoj turizma na teritoriji opštine (kulturno-istorijski, ompladinski, tranzitni, ruralni, manifestacioni turizam...);
- povoljni geografski položaj grada uz Koridor 10 (mogućnosti za razvoj tranzitnog turizma).

Urbano-ruralne veze predviđaju se kroz uspostavljanje hijerarhije centara u mreži naselja opštine i određivanjem osnovnih sadržaja u skladu sa tim.

Odnos prostornog planiranja prema problemu urbanog opadanja. Na osnovu postavljenih istraživačkih pitanja povezanih sa prostornim planiranjem, mogu se izvesti sledeći zaključci:

- prostorni planovi različitog nivoa imaju isti odnos prema urbanom opadanju Aleksinca. Oni predviđaju dalje opadanje opštine, mada u blažoj meri u odnosu na realne demografske prilike (slika 71). Gradsko naselje u RPPNTP se ne razmatra, dok se u PPOA predviđa porast stanovnika u njemu. Takođe se u planovima naglašava privredni razvoj i oporavak. Opadanje grada se dakle ne prihvata kao buduća opcija razvoja, već je cilj ponovno uspostavljanje rasta.

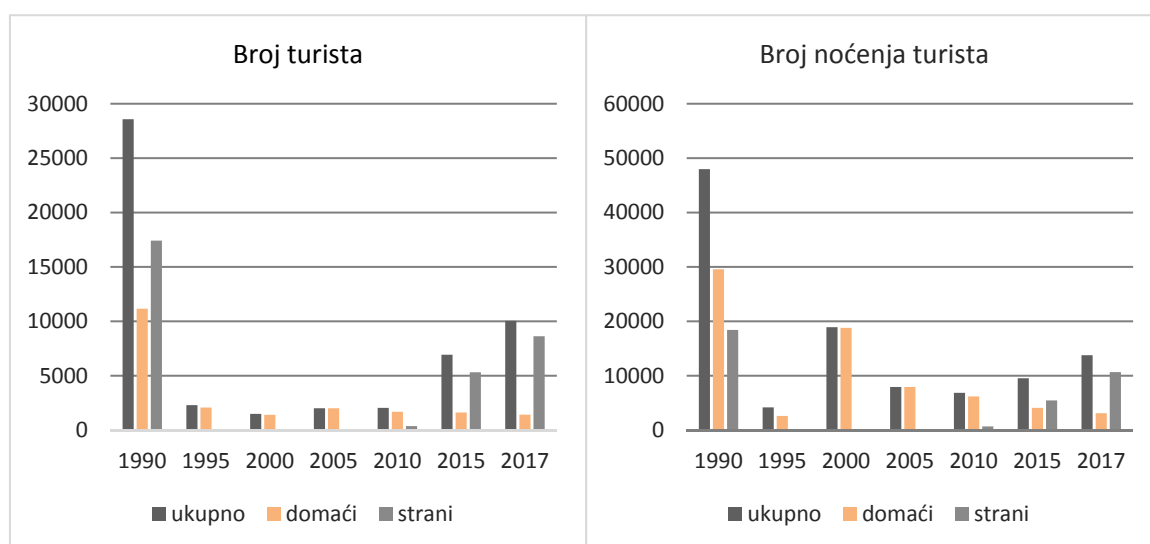


Slika 71 Broj stanovnika po popisima i planske projekcije

- za RPPNTP je izrađen program implementacije do 2020. godine, sa detaljno razrađenim strateškim prioritetima i definisanim pokazateljima za praćenje prostornog razvoja. Na osnovu njih je urađen izveštaj o ostvarivanju plana ali samo za 2016. godinu, iako je

programom implementacije predviđena njegova izrada svake godine. Kako program implementacije prostornog plana opštine kao dokument nije definisan Zakonom o planiranju i izgradnji u skladu sa tim nije rađen. U samom planu su date smernice za njegovo sprovođenje u vidu definisanja prioriternih planskih rešenja, ali bez definisanja sistema praćenja promena u procesu implementacije, iako se u samom planu ističe implementacija planskih dokumenata kao problem.

- oslanjanje na lokalne resurse – u prostornim planovima se ukazuje na prirodne i kulturne vrednosti i potencijale za razvoj turizma. Razvoj kreativnih ekonomija je u RPPNTP-u predviđen samo za Niš. U pogledu razvoja turizma, nakon velikog opadanja 90-tih godina primetan je porast broja turista i noćenja turista na godišnjem nivou (slika 72), naročito stranih, čemu je najviše doprinelo otvaranje hotela uz autoput E75 i razvoj tranzitnog turizma.



Slika 72 Broj turista i turističkih noćenja u opštini Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

- mogućnost međuopštinske saradnje se ne pominje u prostornim planovima;
- povezivanje ruralnih naselja sa gradskim naseljem je u prostornim planovima predviđeno kroz uspostavljanje hijerarhije centara u mreži naselja opštine i određivanjem osnovnih sadržaja na osnovu toga, međutim ove mere se ne realizuju. Pored toga, sve više linija javnog gradskog prevoza ka seoskim naseljima se ukida zbog nerentabilnosti.

Strateški i razvojni dokumenti

Na nivou opštine donesen je veći broj strateških i razvojnih dokumenata: Strategija održivog razvoja opštine Aleksinac 2010-2020. godine, Strateški plan za ekonomski razvoj opštine Aleksinac 2006-2016. godine, Lokalni ekološki akcioni plan opštine Aleksinac za period 2007–2017, Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva na teritoriji opštine Aleksinac 2009–2013. godine, Program zaštite životne sredine opštine Aleksinac za period 2018–2025. godine, Program razvoja sporta opštine Aleksinac 2016-2020. itd.

U Programu zaštite životne sredine opštine Aleksinac za period 2018–2025. godine je ukazano na pojedine nove ideje iz oblasti životne sredine, koje nisu sadržane u prostornim planovima⁷³. Osim toga ukazuje se na problem usled širenja radnih zona na grinfield lokacije, intenziviziranja poljoprivredne proizvodnje, konverzije poljoprivrednog u građevinsko zemljište itd. Kao najveći ekološki problem na teritoriji opštine ističe se nepostojanje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda koji negativno utiče i na razvoj privrede u planiranim radnim zonama koje treba komunalno opremiti.

Za veliki broj strateških dokumenata je istekao period važenja. U pojedinim strateškim dokumentima su dati i akcioni planovi za sprovođenje, međutim, i pored toga, nijedan strateški dokument nije sproveden. Osim nezainteresovanosti lokalne samouprave za njihovo sprovođenje, dodatni problem predstavljaju previše ambiciozni ciljevi u njima, naročito u pogledu ekonomskog razvoja.

S druge strane Aleksinac ima veliki broj planiranih projekata iz različitih oblasti ali bez strateških planova za regulisanje prioriteta u tim opštinama (CSP, 2016) što ukazuje na neusklađenost strateškog planiranja i programskog budžeta. Takođe se ističe potreba za izradom sektorskih planova koji treba da budu usklađeni sa Strategijom održivog razvoja.

Međuopštinska saradnja. Aleksinac ima uspostavljenu međuopštinsku saradnju sa više gradova. Međuopštinska saradnja se realizuje u oblasti upravljanja čvrstim komunalnim otpadom sa opštinama Nišavskog okruga i Sokobanjom. Sa opštinama Paraćin, Ražanj i Sokobanja postoji saradnja u cilju izgradnje regionalnog vodovoda sa akumulacije Bovan (CSP, 2016).

Evidentirani su i primeri međuopštinske saradnje kao zajednički projekti u oblasti upravljanja. U okviru programa EU Exchange 4 podržana je međuopštinska saradnja između Aleksinca i Ražnja kao dve JLS slične veličine u oblasti upravljanja imovinom (SKGO, 2015). Glavni ciljevi ovog projekta su uvođenje Geografskog informacionog sistema (GIS) u rad Opštinske uprave i uspostavljanje lokalne organizacione strukture za upravljanje imovinom.

Pored toga, opštini Aleksinac je zajedno sa opštinom Merošina odobren partnerski projekat od strane Evropskog PROGRES-a za razvoj GIS-a. Cilj projekta je razvoj zajedničkog GIS-a i izrada inventara imovine i mapiranje braunfid i grinfield lokacija.

Učešće građana u procesu planiranja. U opštini Aleksinac vlada veoma slabo učešće građana u procesu planiranja. Pokazalo se da u praksi informacija o javnoj raspravi stigne do vrlo malog broja građana, a pored toga, većina građana nije dovoljno stručna da razume plansku dokumentaciju. Kao mogući predlog unapređenja navodi se izdvajanje propratnog sažetog obrazloženja koje bi nestručnoj javnosti moglo da približi planska rešenja (Evropski progres, 2017).

⁷³ izgradnja plovnog kanala Dunav-Egejsko more, čiji bi jedan deo prolazio kroz teritoriju opštine Aleksinac; moguće posledice eksploatacije ležišnih uljnih škriljaca u Aleksinačkom basenu

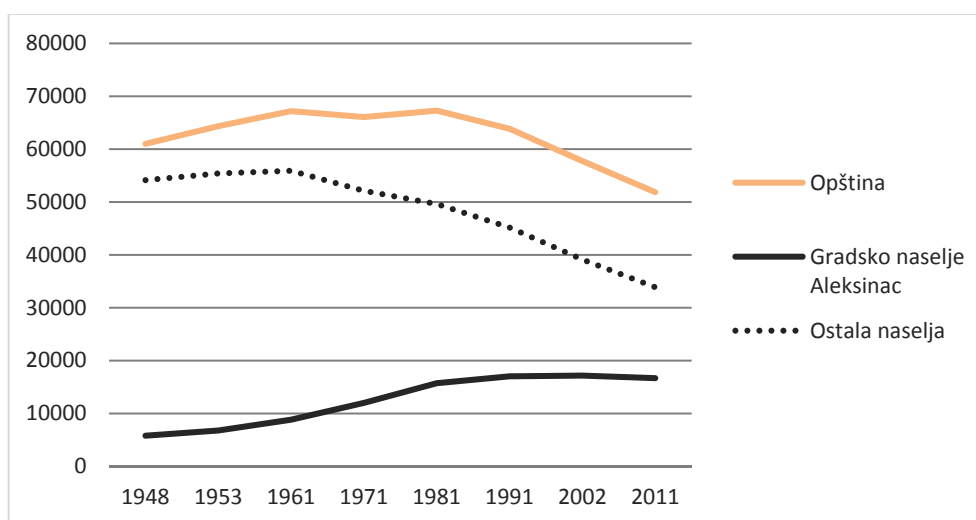
S druge strane građani su se oštro protivili uređenju pešačke ulice Knjaza Miloša. Ovaj projekat je izazvao burnu reakciju u javnosti i na društvenim mrežama kako zbog velike novčane sume koja se izdvojila za to, tako i zbog seče dugogodišnjih stabala u toj ulici.

7.1.3 Indikatori urbanog opadanja

7.1.3.1 Demografski indikatori

Kriterijum 1 - pad broja stanovnika.

Promene broja stanovnika razmatraju se na nivou gradskog naselja, opštine, ali i Aleksinačkog rudnika koje je takođe svrstano u gradsko naselje i obuhvaćeno je Planom generalne regulacije Aleksinca (tabela 3.1, prilog 1, slika 73).



Slika 73 Uporedni prikaz promene broja stanovnika u gradskom naselju, ostalim naseljima i opštini Aleksinac (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Gradsko naselja Aleksinac je konstantno raslo do 1981. godine, s tim što ovaj porast nije bio toliko izražen što se može dovesti u vezu sa skromnijim privrednim razvojem u odnosu na okolna područja. Rast se nastavlja u manjoj meri do 1991. godine, tako da se u periodu 1948–1991. broj stanovnika uvećao 3 puta. Nakon ovog perioda broj stanovnika u gradu stagnira do 2002. godine i u periodu 2002–2011. godine opada 3%. Prema tome, na osnovu kretanja broja stanovnika, Aleksinac samo na osnovu poslednjeg međupopisnog perioda može da se identifikuje kao gradu u opadanju.

Dinamika promene broja stanovnika u opštini je varirala do 1981. godine uz smenu blažeg rasta i opadanja, da bi od tog perioda krenulo opadanje koje se intenziviralo od 1991. godine, na šta je u najvećoj meri uticalo opadanje ruralnog stanovništva, zastupljeno od 1961. godine.

Prema poslednjim procenama stanovništva, trend opadanja je nastavljen (tabela 3.2, prilog 1). Godišnje opadanje stanovnika u opštini je nastavljeno istim tempom (-1,21%), dok je u gradu znatno intenzivnije (-1,09%).

Kriterijum 2 – negativan prirodni priraštaj

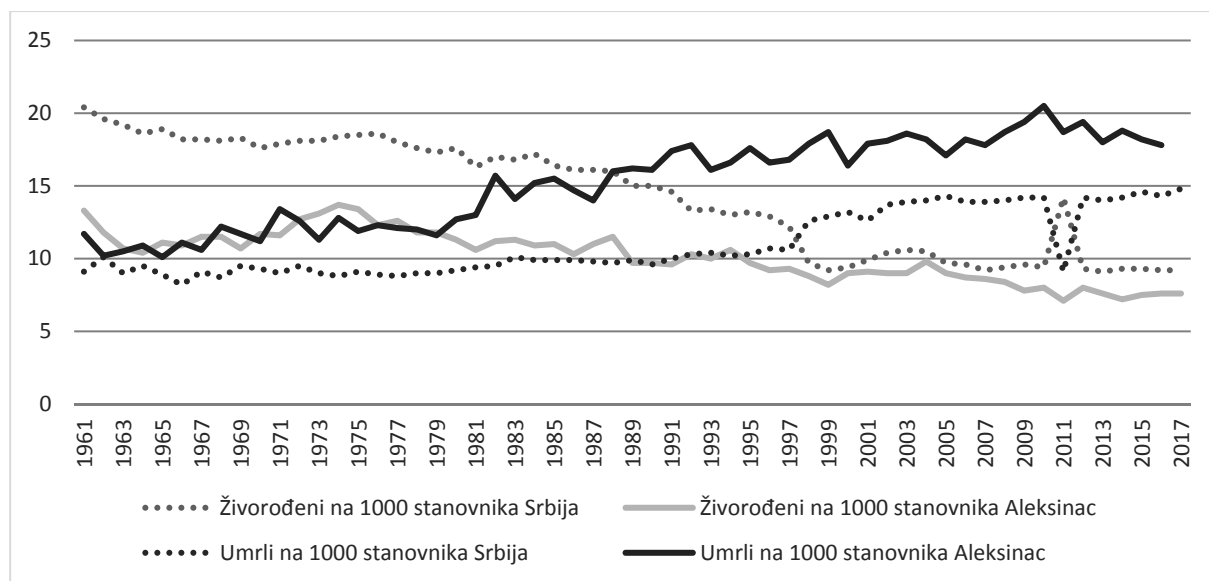
Prirodni priraštaj na području opštine negativan je od kraja 70-tih godina i u konstantnom je padu (slika 74).



Slika 74 Prirodni priraštaj opštine Aleksinac (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Najniža vrednost prirodnog priraštaja na 1000 stanovnika je bila 2012. godine i iznosila je -12,5 (u Srbiji je iste godine bila -4,9). U celokupnom posmatranom periodu je prirodni priraštaj dosta niži u odnosu na prosek za Srbiju, mada se ova razlika umanjuje od 90-tih godina. Ukoliko se uporedi sa ostalim opštinama Regiona Južne i Istočne Srbije, vrednosti prirodnog priraštaja Aleksinca se nalaze u okviru proseka ovih opština. U svakom slučaju je negativni prirodni priraštaj uticao na populacioni pad opštine i grada.

Nizak prirodni priraštaj je više posledica porasta stope mortaliteta (slika 75).



Slika 75 Stope nataliteta i mortaliteta opštine Aleksinac (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Stopa mortaliteta nije bila tako visoka kao npr. u slučaju Knjaževca ali je veća u odnosu na nacionalni prosek. Stopa rađanja je u padu od sredine 70-tih godina prošlog veka, ali od kraja 90-tih godina je vrlo malo niža od nacionalnog proseka.

Kriterijum 3 - opadanje stope fertiliteta

Ukupna stopa fertiliteta u Aleksincu je ispod nivoa neophodnog za prostu reprodukciju stanovništva, i uglavnom je bila niža od proseka Regiona i Srbije.

Kriterijum 4 - negativni migracioni balans (ili emigracija)

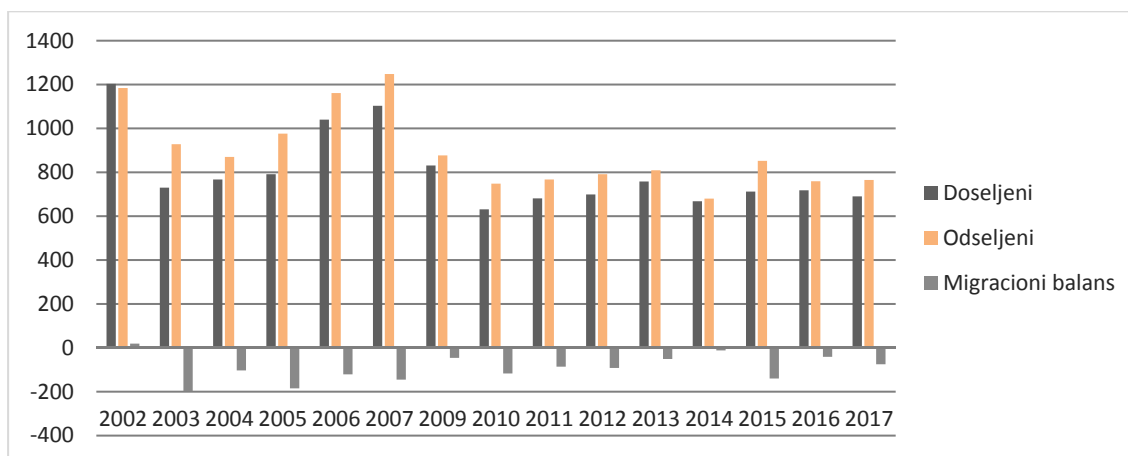
U tabeli 35 je dat prikaz doseljenog stanovništva u opštini i gradu do 2002. godine.

Tabela 35 Doseljeno stanovništvo na području Aleksinca do 2002. godine (Izvor podataka (RZS, 2004b))

Aleksinac	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2002	nepoznato
opština	5120	4792	5217	4195	5739	950
gradsko naselje	1521	1832	2092	1622	1885	432

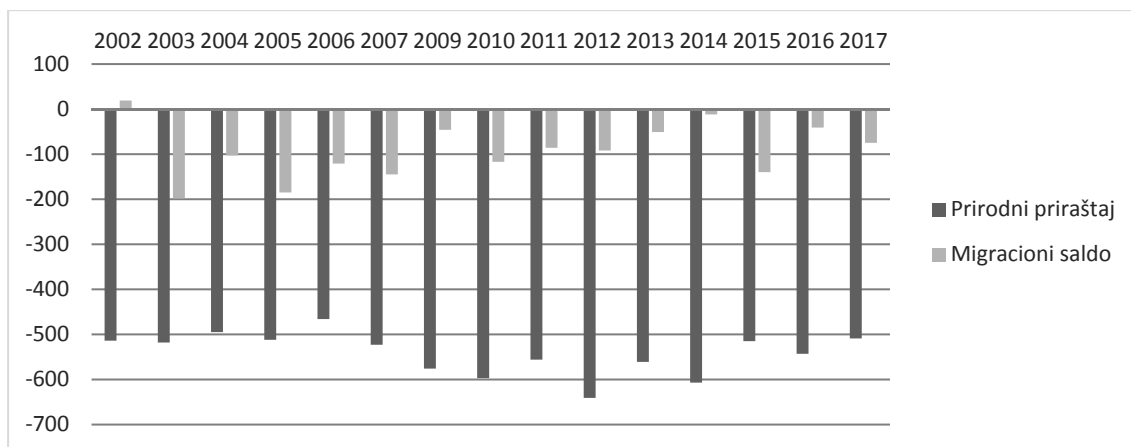
Najveći broj stanovnika doselio se u grad u periodu 1971–1980. godine. Nakon toga, broj doseljenog stanovništva i na nivou grada i opštine je dosta manji što uz negativan prirodni priraštaj utiče na smanjenje stanovništva opštine i usporavanja rasta grada. U periodu 1991–2002. godine je ponovo doseljen veći broj stanovnika u grad, a naročito u opštinu, što je delom posledica priliva izbeglog stanovništva i interno raseljenih lica. Ovo objašnjava stagnaciju gradskog stanovništva u tom periodu, do koje je došlo uprkos negativnom prirodnom priraštaju.

Migracioni saldo opštine je negativan od 2003. godine, mada nije značajno izražen (slika 76).



Slika 76 Doseljeno i odseljeno stanovništvo na području opštine Aleksinac u periodu 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Kako bi se uporedilo učešće prirodnog i migracionog kretanja stanovnika, na slici 77 je dat njihov prikaz. Može se zapaziti da je na opadanje stanovnika opštine od 2002. godine mnogo veći uticaj imao negativni prirodni priraštaj u odnosu na mehanički. Udeo lica na radu, odnosno boravku u inostranstvu na popisu 2011. godine bio je 2-5% (Stanković, 2014).



Slika 77 Prirodni priraštaj i migracioni saldo od 2002-2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Kako bi se uzela u obzir selektivna migracija, na slikama 3.1 i 3.2 (prilog 3) je prikazano učešće različitih starosnih kategorija u migracijama. Negativni migracionog balans je najizraženiji u kategoriji mladih 15-34 godina, dok se u drugim starosnim grupama skoro i ne javlja. To ukazuje na veliko prisustvo selektivne emigracije. Udeo mladih 15-34 godine u doseljenom stanovništvu uglavnom je niži u odnosu na republički, a naročito u odnosu na regionalni prosek. S druge strane, njihov udeo u odseljenom stanovništvu je dosta viši u odnosu na republički prosek, dok je približno sličnih vrednosti kao regionalni.

Kriterijum 5 - Starenje populacije

Pokazatelji demografske starosti ukazuju na starenje stanovništva grada (tabela 36).

Tabela 36 Pokazatelji demografske starosti u Aleksincu u odnosu na prosečne vrednosti za Srbiju (Izvor podataka: (RZS, 2012a; RZS, 2003; SZS, 1995))

Godina	Koeficijent ukupne zavisnosti	Koeficijent zavisnosti starih	Koeficijent zavisnosti mladih	Stanovništvo 0-14	Staro stanovništvo 65 i više	Indeks starenja	Prosečna starost
Aleksinac							
1991	43,38	14,62	28,76	20%	10%	58.57	
2002	43,51	20,33	23,18	16%	14%	85.23	39.0
2011	43,72	22,69	21,04	15%	16%	115.22	41.5
Srbija – gradska naselja							
1991	44.27	11.61	32.66	22%	8%	43.48	
2002	42.30	19.98	22.32	16%	14%	87.23	39.2
2011	43.00	22.26	20.74	15%	16%	114.06	41.3

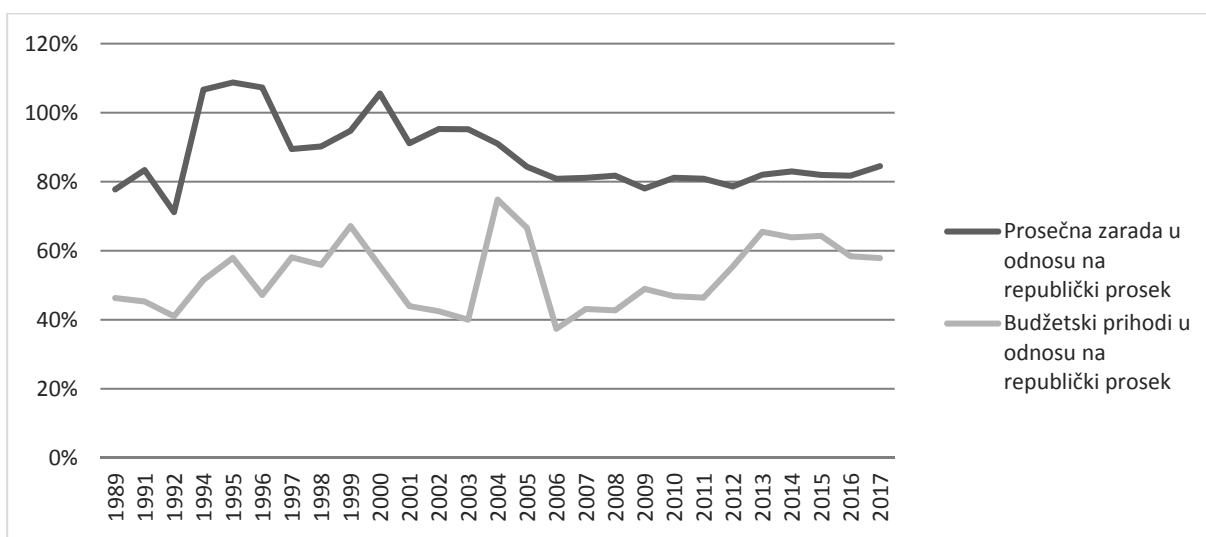
Proces starenja je više izražen u odnosu na veći deo malih gradova regiona, mada dosta manje nego napr. u Knjaževcu ili Dimitrovgradu. Koeficijenti starenja i udeo starog stanovništva su u rangju proseka gradskih naselja Srbije. Stanovništvo starije od 65 godina se uvećalo 1,5 puta u periodu 1991–2011. godine, dok je stanovništvo mlađe od 14 godina skoro isto toliko puta opalo.

Kriterijum 6 - Promena strukture domaćinstva

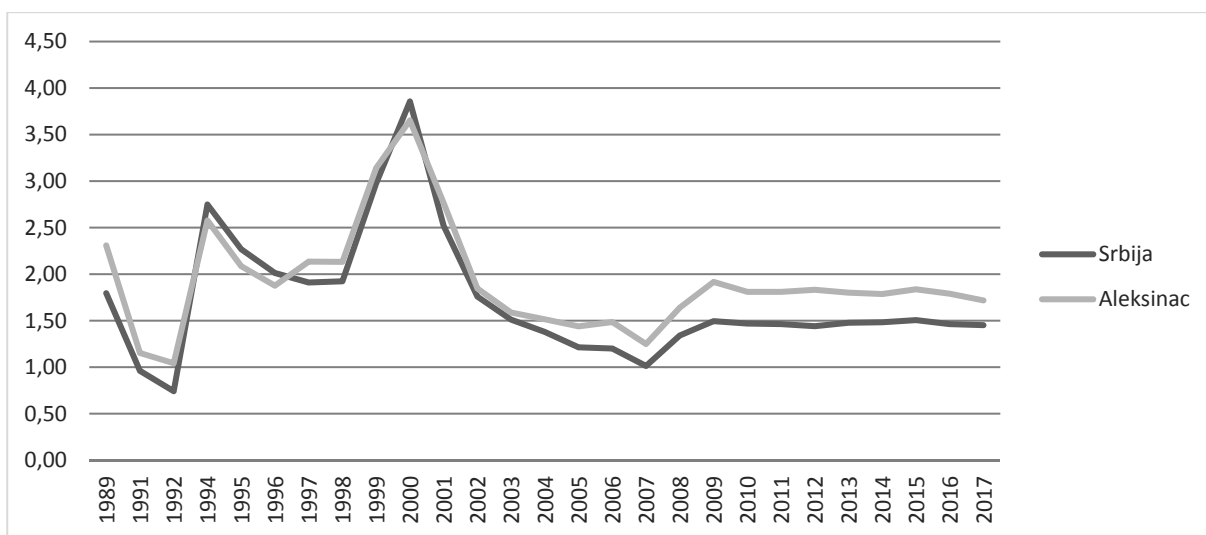
Broj domaćinstava u gradu je bio u porastu do 2002. godine, kada je iznosio 57910, što je oko 3 puta veće od broja domaćinstava 1948. godine. U periodu 2002–2011. godine je zabeležen mali pad broja domaćinstava (na 5668), ali i smanjenje prosečne veličine domaćinstva sa 3 na 2,9. Ova promena se manifestovala kroz malo povećanje dvočlanih domaćinstava i padu broja četvoročlanih domaćinstava.

7.1.3.2 Ekonomski indikatori

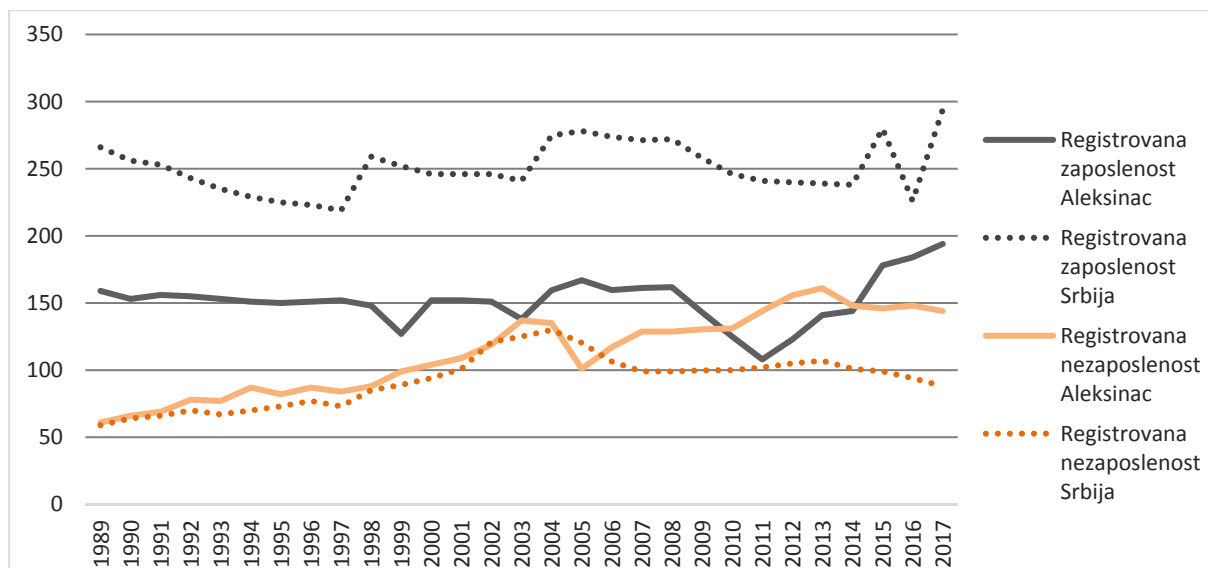
Ekonomski indikatori prema definisanim kriterijumima prikazani su na slikama 78, 79 i 80.



Slika 78 Kriterijum 1 i 2: prosečne zarade i budžetski prihodi opštine Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)



Slika 79 Kriterijum 3: prosečna kupovna moć stanovništva opštine Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)



Slika 80 Kriterijum 4 i 5: Pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti u opštini Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS) Prosečna zarada u opštini se tokom 90-tih godina kretala između 90-110% republičkog proseka. Od 2000. godine kreće da opada da bi se od 2005. godine stabilizovala na oko 80% republičkog proseka.

Budžetski prihodi imaju dosta raznolik trend i najvišu vrednost dostižu 2004. godine (75% republičkog proseka), dok je najniža vrednost bila 2006. godine i iznosila je samo 37% republičkog proseka.

Kupovna moć stanovništva je do 2003. godine bila u okviru proseka za Srbiju, da bi u narednom periodu bila nešto niža.

Stopa zaposlenosti je do 2008. godine bila skoro konstantna, nakon čega opada, a od 2011. godine kreće da raste. Međutim, u celokupnom periodu je stopa zaposlenosti bila znatno ispod proseka za Srbiju. Stopa nezaposlenosti je u porastu od 1991. godine i do 2006. godine je uglavnom je bila malo veća od republičkog proseka, da bi se u narednom periodu ova razlika još više povećala.

Opština Aleksinac prema stepenu razvijenosti spada u IV grupu opština (stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka). Prosečna zarada i samim tim kupovna moć nisu bile značajno ispod republičkog proseka u poređenju sa drugim opštinama malih gradova regiona, dok je velika razlika prisutna kod stopa zaposlenosti i nezaposlenosti, kao i budžetskih prihoda.

7.1.3.3 Prostorni indikatori

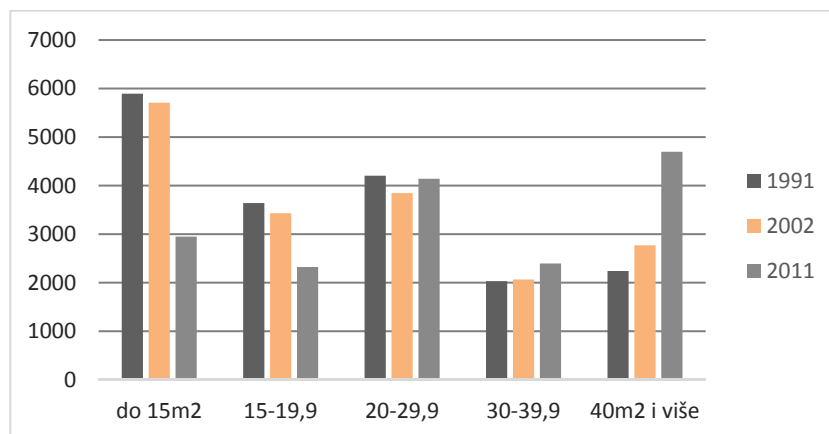
Prostorno opadanje Aleksinca se najviše odrazilo na objekte u radnoj zoni koji su vremenom propali usled nedostatka novih investitora. U opštini Aleksinac postoji ukupno 5 braunfield lokacija ukupne površine od 15,5ha⁷⁴, koje su uglavnom u državnom vlasništvu. Za prostor

⁷⁴ Na osnovu podataka Razvojne agencije Srbije <http://crm.siepa.gov.rs/locations-srb/> (pristupljeno 16. 7. 2020.)

napuštene kasarne na ulazu u grad, PGR-om su definisane mešovite namene i mogućnost realizacije turističkih sadržaja, međutim, imovinsko-pravni odnosi nisu rešeni i u međuvremenu je kompleks dat na korišćenje žandarmeriji.

U centralnom području grada ima praznih javnih objekata, dok kod stanovanja nisu приметni propadanje napušteni objekti. Stambena izgradnja je od 90-tih godina značajno opala (slika 3.3, prilog 3). Nešto veći intenzitet izgradnje može se приметiti u periodu nakon 2002. godine što je delom posledica doseljavanja interno raseljenih lica sa KiM.

Demografske promene su uticale i na veličinu stana po licu (slika 81).



Slika 81 Stanovi prema površini po licu u opštini Aleksinac (RZS, 2013c)

U periodu 1991–2011. godine došlo je do povećanja prosečne površine stana po licu, naročito stanova većih od 40m². Prosečna površina stana po stanovniku 1991. godine bila je 20,7m², dok je 2011. bila 29,6m². Istovremeno je došlo do smanjenja broja lica po stanu i znatnog povećanja broja stanova sa jednim licem (za 50%). Stanovi su skoro svi u privatnom vlasništvu – samo je 0,6% stanova u vlasništvu države. Oko 18% stanova je 2011. godine bilo nenastanjeno, od toga 15% privremeno, dok je 3% napušteno.

Broj polaznika u osnovnu školu na području opštine ima tendenciju opadanja, naročito u ruralnim naseljima, dok se u gradu prostorni uslovi kreću u granicama normative za rad u dve smene. Obrazovanje se sprovodi u okviru 4 osnovne, 3 srednje i jedne više škole za obrazovanje vaspitača.

7.1.3.4 Povezanost sa karakteristikama klastera

Na osnovu klaster analize Aleksinac pripada klasteru 1, kao jedan od ekonomski stabilnijih malih gradova u opadanju. Karakteristike urbanog opadanja ovog grada mogu se sažeti:

- pad populacije u gradu je prisutan od 2002. godine i nije tako izražen (-2,8%), mada se prema procenama nakon 2011. godine intenzivira. Opadanje opštine je prisutno od 1981. godine i nije tako izraženo kao kod drugih opština regiona;
- prirodni priraštaj je negativan od 70-tih godina i znatno je niži u odnosu na prosek Srbije i Regiona ali se nalazi među prosečnim vrednostima u odnosu na druge opštine malih

gradova Regiona. U svakom slučaju predstavlja glavni uzrok populacionog pada opštine i gradskog naselja;

- tokom 90-tih godina povećao se broj doseljenih stanovnika pa je 2002. godine migracioni balans bio pozitivan. U narednom periodu migracioni balans je negativan i to skoro jedino u grupi mladih, mada vrednosti negativnog migracionog balansa nisu izražene u poređenju sa drugim opštinama Regiona, kao i u poređenju sa vrednostima prirodnog priraštaja;
- uticaj negativnog prirodnog priraštaja i emigracije mladih odrazili su se na starenje stanovništva koje je izraženije u odnosu na druge gradove regiona ali je u rangu proseka za gradska naselja Srbije;
- prosečna zarada se u celokupnom periodu kretala od 80-110% republičkog proseka, pa je samim tim i kupovna moć bila u okviru proseka Srbije. Obe vrednosti su prilično stabilne od 2005. godine;
- stopa zaposlenosti je dosta niža od republičkog proseka ali nije pokazivala veće oscilacije. Stopa nezaposlenosti je u porastu ali je tek od 2008. godine iznad republičkog proseka i niža je u odnosu na druge opštine regiona;
- ekonomski indikatori nisu povoljni ali takođe nije izražena velika dinamika njihovih promena. Razlozi za to se mogu naći u slabijoj ekonomskoj razvijenosti Aleksinca tokom socijalizma u odnosu na šire područje, što je za posledicu imalo manji ekonomski pad nakon političko-društvenih promena za razliku od razvijenijih industrijskih centara;
- usled prisustva neplanske i izgradnje i nekontrolisanog širenja naselja, u Aleksincu je izraženije opadanje gustine naseljenosti u odnosu na druge male gradove RJIS-e.

7.1.4 Smernice za unapređenje razvoja grada

Opadanje stanovnika u Aleksincu je prisutno od 2002. godine i nije bilo izraženo u velikoj meri, što omogućuje da se pravovremenim i odgovarajućim reagovanjem spreče dalekosežne posledice ovog procesa. Osim nešto većeg pada prirodnog priraštaja, ostali demografski i ekonomski faktori ne pokazuju značajan pad što otvara mogućnost širokog polja delovanja u cilju unapređenja razvoja. U pogledu demografskog razvoja trebalo bi stvoriti kvalitetnu životnu sredinu za različite starosne grupe kako bi se stanovnici zadržali u mestu. Manji ekonomski pad u odnosu na druge gradove posledica je slabijeg ekonomskog razvoja tokom socijalizma, pa bi budući ekonomski razvoj trebalo zasnivati na novim mogućnostima i inovativnim aktivnostima. U skladu sa tim je potrebno preispitati planska rešenja širenja radnih zona. U prostornom pogledu bi trebalo ograničiti dalje širenje grada usled već primetnog opadanja gustine naseljenosti. Stanovanje pri tome zahteva racionalniji pristup.

Imajući u vidu predložene smernice za razvoj gradova 1. klastera, kome Aleksinac pripada, kao i lokalne karakteristike, mogu se izdvojiti glavni pravci i ciljevi daljeg razvoja grada u funkciji unapređenja:

- promocija alternativnog životnog okruženja naspram velikih gradova,

- jačanje socijalne elastičnosti kroz izgradnju socijalnog kapitala,
- razvoj tranzitnog turizma.

Promocija alternativnog životnog okruženja naspram velikih gradova. Kako bi se stvorila atraktivna i kvalitetna životna sredina za različite starosne grupe, moguće mere obuhvataju različite razvojne oblasti i polja delovanja.

Ekonomske mere treba usmeriti ka reformi lokalnog tržišta rada u cilju veće produktivnosti i ekonomskog učinka:

- programi obuke i razvoja veština, podrška inovaciji;
- uspostavljanje saradnje sa gradom Nišem kao univerzitetskim gradom – s obzirom na geografsku blizinu i saobraćajnu povezanost postoji preduslov za razvoj koncepta „pozamljene veličine“. Saradnjom se može ostvariti razmena znanja, sprovođiti programi obuke, a neophodno je ostvariti i digitalnu povezanost.
- preispitivanje postojećih planskih rešenja koja predviđaju konverziju obradivog zemljišta u građevinsko radi privlačenja investicija.

Socijalni razvoj. S obzirom na nizak prirodni priraštaj, rastući problem starenja i emigraciju mladih, programske mere treba uskladiti sa potrebama različitih korisnika. U skladu sa tim treba razvijati kulturne, zabavne i rekreacione sadržaje prilagođene različitim uzrastima. U tom cilju treba iskoristiti mogućnost saradnje i povezivanja sa drugim opštinama, naročito gradom Nišem u kome su zastupljeniji takvi sadržaji (np. kroz organizaciju putujućeg pozorišta, besplatnog prevoza za različite događaje i sl.). S druge strane treba koristiti prirodne resurse u okolini (akumulacija Bovan, Sokobanja sa svojom prirodom) i u saradnji sa drugim opštinama organizovati boravke u prirodi za različite starosne grupe.

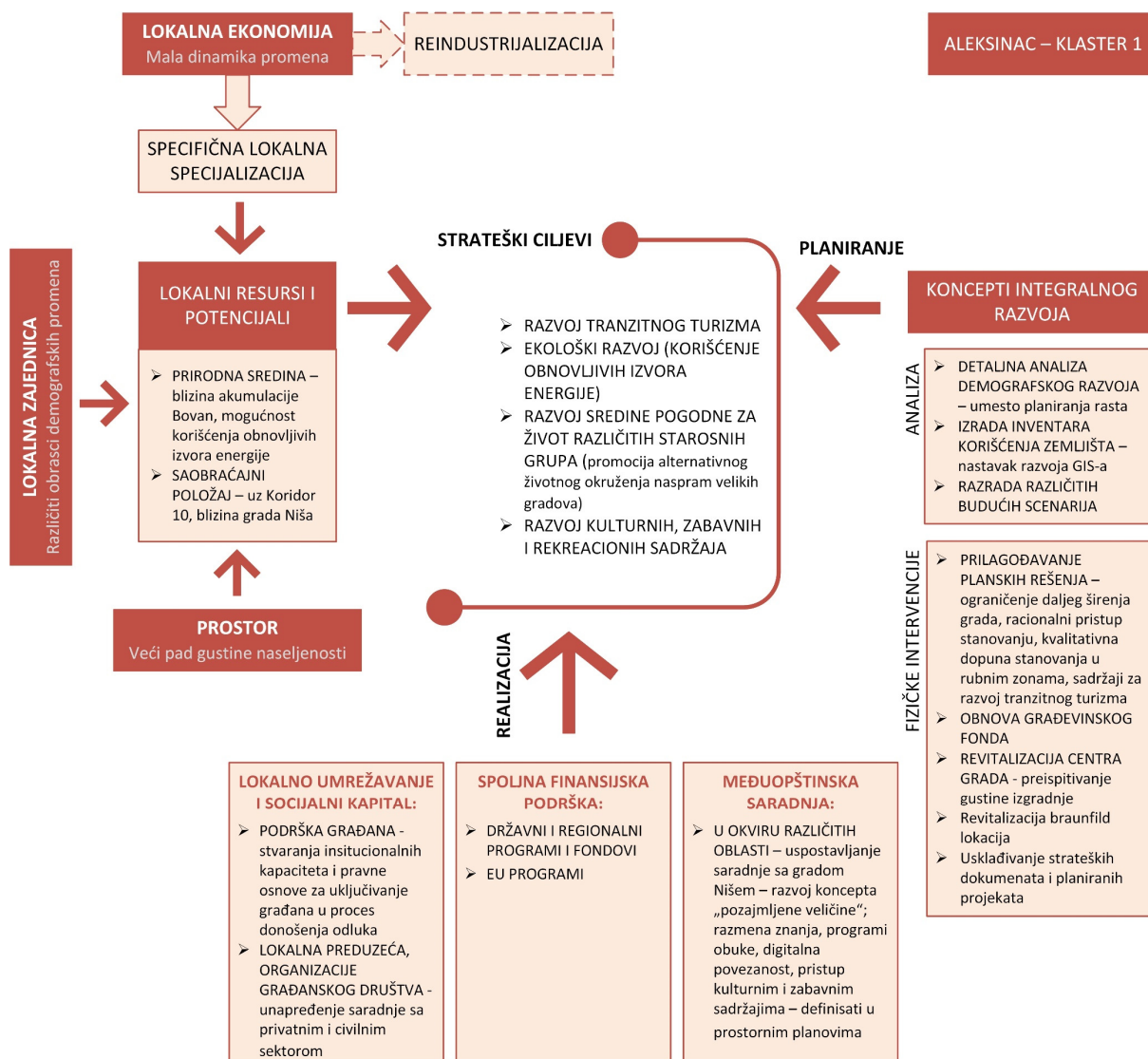
Fizička struktura:

- usled već prisutnog širenja naselja duž izlaznih pravaca zbog neplanske gradnje treba racionalno pristupiti rešavanju stanovanja i umesto velikih proširenja stanovanja ograničiti dalje širenje građevinskog područja uz davanje mogućnosti kvalitativne dopune stanovanja u rubnim zonama (nestambeni sadržaji kao podrška lokalnom preduzetništvu, urbana agrikultura);
- podsticanje obnove postojećeg stambenog fonda;
- s obzirom na već prisutnu neujednačenu izgradnju u centralnom području treba pažljivije pristupiti planiranju buduće prostorne strukture, naročito imajući u vidu intenzitet izgradnje i tržište nekretnina poslednjih godina. Kako bi se izbegla još veća prostorna neravnoteža u ovim mešovitim blokovima treba preispitati gustinu izgradnje.

Jačanje socijalne elastičnosti kroz izgradnju socijalnog kapitala. Na osnovu teorijskih pristupa, poboljšanje urbane elastičnosti je moguća alternativa rastu pri čemu pozitivan uticaj može da ima postojanje većeg centra u blizini grada, kao što je u slučaju Aleksinca. Izgradnja socijalnog kapitala zasniva se na saradnji i uzajamnoj podršci između različitih aktera uključujući aktere civilnog društva,

lokalne ekonomije, politike i administracije. Kako u Aleksincu vlada veoma slabo učešće građana u procesu planiranja, kao i protivljenje građana pri izvođenju projekata od strane grada (uređenje centralne zone), potrebne su sistemske reforme u vidu stvaranja insitucionalnih kapaciteta i pravne osnove za uključivanje različitih aktera u proces donošenja odluka, kao i za saradnju sa privatnim i civilnim sektorom u cilju sprovođenja budućih projekata i veće uključenje zajednice.

Razvoj tranzitnog turizma. Usled povoljnog geografskog položaja grada uz Koridor 10 otvara se mogućnost za razvoj tranzitnog turizma pri čemu je jedan motel već otvoren. Planskom dokumentacijom bi trebalo predvideti dodatne sadržaje kao što su uslužni, ugostiteljski i sprotsko-rekreativni, ali je neophodno i rešavanje potencijalnih konflikata korišćenja zemljišta, koje trenutno zauzimaju industrijski sadržaji i poljoprivredno zemljište u državnom i privatnom vlasništvu. Jednu od potencijalnih lokacija za razvoj novih sadržaja čini i kasarna za koju još uvek nisu regulisani imovinsko-pravni odnosi. Šematski prikaz koncepta formiranog modela razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju primenjenog na Aleksinac kao predstavnika prvog klastera prikazan je na slici 82. Pri tom su istaknuti najkarakterističniji uticajni i razvojni faktori.



Slika 82 Koncept usmeravanja razvoja Aleksinca

7.2 BELA PALANKA

Zahvaljujući povoljnom saobraćajno-geografskom položaju naselje Bela Palanka postoji u kontinuitetu od antičkih vremena. Dodatnu povoljnu okolnost za formiranje ovog naselja je predstavljalo obilje pijaće vode na Vrelu (Živković, 2017). Tako već krajem 18. veka usled teritorijalnog širenja i privrednog jačanja dobija varoški karakter. U prvoj polovini 19. veka imala je značajnu zanatsko-trgovinsku funkciju. Postala je sedište belopalanačkog sreza 1879. godine a varošicom je zvanično proglašena 1885. godine (Kostić, 1970).

7.2.1 Karakteristike razvoja u periodu socijalizma

7.2.1.1 Ekonomski razvoj

Do 1953. godine Bela Palanka, ali i Dimitrovgrad i Pirot su bili pretežno zaostala gradska naselja sa izraženom zanatskom funkcijom. Stanovništvo sa teritorije opštine je stoga bilo usmereno na industriju u Nišu (Kostić, 1970).

Društveno-ekonomske promene u drugoj polovini 20. veka u vidu industrijalizacije, deagrarizacije i urbanizacije uticale su na ekonomsku strukturu Bele Palanke. U ovom periodu su građeni industrijski objekti. Međutim, industrijalizacija u Beloj Palanci je krenula kasnije u odnosu na veće gradske centre, pa je privredni razvoj opštine tekao nešto sporije. Najveći broj aktivnog stanovništva je bio 1961. godine (56,9% populacije), od koga je čak 80,8% radilo u primarnom sektoru, a najviše u poljoprivredi (Živković, 2014). Broj aktivnog stanovništva je od tada u opadanju usled smanjenja prirodnog priraštaja i emigracije stanovništva.

7.2.1.2 Prostorni razvoj

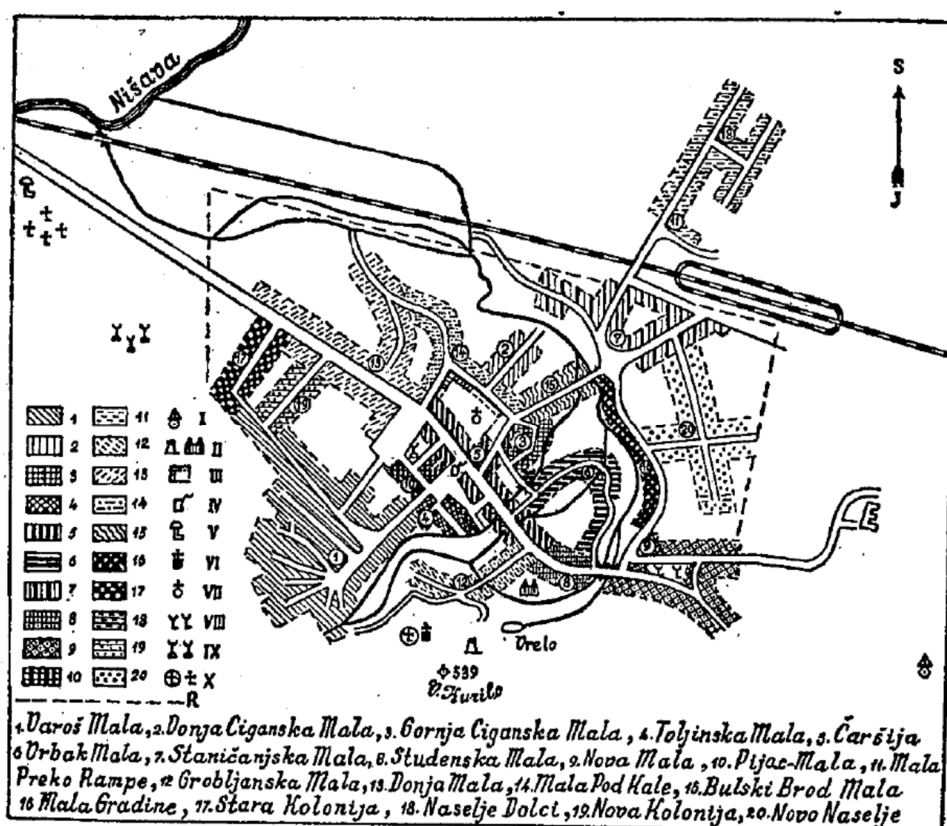
Na prostoru Bele Palanke je u antičko doba postojao znameniti grad Remezijana, dok je u tursko doba utvrđena palanka kao saobraćajno-vojna postaja sa malom ekonomskom varošicom uz utvrđenje (Ak-Palanka i Musa Pašina Palanka). Nakon oslobođenja od Turaka, duž carigradskog drumca se razvija čaršija, između utvrđenja i stare čaršije. Grad se nakon toga razvija ka zapadu, a nakon izgradnje pruge 1880. godine širi se i ka severu, ka železničkoj stanici (slika 83). Glavna faza teritorijalnog razvoja Bele Palanke bila je 1919–1930. godine, kada je za samo 11 godina podignuto 206 objekata (Kojić, 1970).

Od 1953. godine počinje socijalistička faza izgradnje i uređenja Bele Palanke na osnovu usvojenog regulacionog plana kada su izgrađena naselja Nova Kolonija i Novo Naselje, istočno od Koritničke reka i koje je pripadalo društvenoj svojini. Izgradnja ova dva naselja je predstavlja najintenzivniju fazu prostornog širenja Bele Palanke (slika 84). Takođe je u periodu 1954-56. godine izvršena regulacija Koritničke reke, izgrađen kej i uređen basen Vrela koji je proširen u manje jezero. U istoj fazi se grade objekti javnih službi, obrazovanja, kulture i trgovine (Kostić, 1970). Na slici je prikazan izgled Bele Palanke u periodu socijalističkog razvoja. Najintenzivniji period stambene izgradnje je 60-tih i 70-tih godina prošlog veka kada je izgrađeno 1620 stanova,

da bi se izgradnja usporila 80-tih godina. Novogradnja se najviše odvijala sa severne i zapadne strane naselja, mada je prisutna i u drugim delovima Bele Palanke.



Slika 83 Geodetski snimak Bele Palanke iz prve polovine 20. veka (Kojić, 1970)



Slika 84 Razmeštaj naselja Bele Palanke prema periodu razvoja: 1-3: 17. vek; 4: 18v.; 5-13: 19. vek; 14-17: prva polovina 20. veka; 18-20 druga polovina 20. veka, (Kostić, 1970)

7.2.2 Karakteristike razvoja u periodu post-socijalizma

7.2.2.1 Ekonomski razvoj

Sva preduzeća koja su postojala u Beloj Palanci tokom socijalizma su nakon društveno-političkih promena neuspešno privatizovana ili pod stečajem. Otvorena su pojedina nova preduzeća.

Usled pada privrednih aktivnosti i neuspele privatizacije u oblasti industrije u poslednjem međupopisnom periodu (2002–2011) dolazi do velikog pada udela zaposlenih u sekundarnom sektoru sa 62,5% na 36,3% (Živković, 2014).

Na osnovu anketnog istraživanja sprovedenog od strane J. Živković (2017) ekonomski faktori su navedeni kao glavni razlog iseljavanja stanovništva sa prostora. Većina stanovnika mlađeg od 50 godina bi trajno napustila zavičaj. Između turizma i poljoprivrede, ispitanicima je bio primamljiviji turizam, a naročito seoski turizam koji bi se zasnivao na gostoprimstvu stanovništva ali i kulturnim i prirodnim resursima.

Kao ograničavajući faktor masovnijeg razvoja turizma navode se nepovoljni reljefni i klimatski uslovi za razvoj zimskog turizma, kao i nedostatak većih hidroloških objekata za razvoj kupališnog turizma (Živković, 2017).

7.2.2.2 Prostorni razvoj

Od 90-tih godina intenzitet stambene izgradnje se drastično smanjio pa je u toku ove decenije izgrađeno oko 30% stanova u odnosu na prethodnu deceniju. Od početka 21. veka stambena izgradnja skoro da prestaje.

Stanovanje je uglavnom individualno sa ponekom višespratnicom. Odlike urbanog naselja ima jedino uži centar grada u kome se nalaze i poslovne zgrade i javne ustanove, kao i crkva. Najstariji krajevi grada odlikuju se patrijahalnom gradnjem – naselje Varoš mala, strane Velikog Kurila (oko vodenice „Vrelo“), naselje Preko Rampe (Živković, 2017). U Varoš mali su se do danas održali elementi starobalkanske fizionomije. U perifernim delovima grada su krajevi seoskog izgleda. U zapadnim i severnim delovima grada su krajevi novije gradnje. Novijeg datuma je sportsko-rekreativni centar sa ekološko-rekreativnim centrom „Banjica“ koji je izgrađen sa ciljem unapređenja kvaliteta života stanovnika, kao i poboljšanja imidža grada i turističke promocije.

Dalje prostorno širenje grada je ograničeno Šljivovačkom planinom na jugu i starim autoputem E-80 na severu. Buduće prostorno širenje grada je moguće sa zapadne i severozapadne, kao i istočne i severoistočne strane (Živković, 2017).

7.2.2.3 Analiza savremenog planskog okvira

Urbanističko planiranje

Najnoviji urbanistički plan grada je Plan generalne regulacije (PGR) Bele Palanke iz 2013. godine. U PGR-u se ne navode projekcije stanovništva, niti se razmatraju demografski, kao ni ekonomski trendovi. S obzirom na to da PGR definiše povećanje građevinskog područja od 433,51ha u

odnosu na izgrađeno područje od 145,59ha, može se zaključiti da je opredeljenje plana optimistični urbani rast u narednom periodu. Treba napomenuti da je u okviru građevinskog područja predviđeno i 95,93ha zaštitnog zelenila čime se ograničava dalje širenje grada, ali je i pored toga dosta slobodnog prostora namenjeno izgradnji.

U skladu sa prepostavljenim rastom grada, stanovanje je prošireno za 48,1ha.

Kako je jedan cilj izrade plana „optimalna prostorna definicija lokacija za buduće investicije“ pod pretpostavkom ekonomskog rasta određuje se tri puta veći obuhvat od postojećeg za radne zone (odnosno povećanje od 103ha). Proširenje radnih zona u okviru neizgrađenih područja se predviđa u istočnom delu grada, dok se najveće proširenje predviđa van gradskog naselja u KO Kremenica, gde već postoje izgrađeni proizvodni objekti, kao i u KO Novo selo.

Planira se proširenje glavnog gradskog centra kao i formiranje sekundarnog gradskog cetra u severnom delu grada. Dopunski centar se planira kao posledica proširenja stanovanja i poslovnih i radnih zona. U okviru njega je planirana izgradnja još jedne osnovne škole.

Plan predviđa i nove turističke sadržaje površine od 5,37ha uključujući kupalište, kamp naselje i objekte etno nasleđa.

Odnos urbanističkog planiranja prema problemu urbanog opadanja: Iako u PGR-u nisu navedene demografske projekcije na osnovu kojih su izrađena planska rešenja, na osnovu buduće namene prostora i postavljenih granica građevinskog područja može se lako zaključiti da je opredeljenje plana urbani rast. Urbano opadanje Bele Palanke se tako u potpunosti ignoriše i planska rešenja postavljaju pod pretpostavkom da će se opadanje preokrenuti. Velikim proširenjem prostora za buduću izgradnju, a bez definisanja redosleda i faza izgradnje urbana struktura naselja se može u budućnosti dodatno fragmentisati umesto stvaranja kompaktnog grada.

Prostorno planiranje

Prema Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine opština Bela Palanka usmerava se ka gradu Nišu, kao centru funkcionalnog područja međunarodnog značaja i ka Pirotu kao centru funkcionalnog područja regionalnog značaja.

Područje Bele Palanke je takođe obuhvaćeno Regionalnim prostornim planom za područje Nišavskog, Topličkog i Pirotskog upravnog okruga. S obzirom na ta da su neki od opštih ciljeva i koncepcija razvoja izdvojeni u okviru analize plana na primeru Aleksinca, izdvojeni su samo principi i planovi razvoja koji se odnose na Belu Palanku.

Bela Palanka se u RPPNTP-u tretira kao nerazvijena i depopulaciona opština. U mreži naselja ona zauzima peti nivo kao manje urbano naselje u ruralnom okruženju i u skladu sa tim treba intenzivnije da razvija funkcije opštinskih centara – privredne i javno-socijalne.

Bela Palanka se nalazi na osovini funkcionalne veze koja treba da se ostvari između Niša i Pirota. Ova povezanost se prema RPPNTP-u ostvaruje na relaciji: grad Niš – Bela Palanka kao opštinski centar drugog reda, Piroto kao regionalni centar – Dimitrovgrad kao opštinski centar prvog reda.

Primena modela decentralizovane koncentracije u funkcionalnom području Pirota treba da se ostvari između Bele Palanke, Pirota i Dimitrovgrada i ona podrazumeva decentralizaciju funkcije rada, razvoj dnevne migracije i stvaranje dnevnih urbanih sistema.

U RPPNTP-u se ističu raznovrsni prirodni i stvoreni potencijali za razvoj turizma na području plana, ali ponuda nije dovoljno razvijena niti organizovana. Turizam u Parku prirode „Stara planina“ je u početnoj fazi razvoja.

Prema izveštaju o ostvarivanju RPPNP-a za 2016. godinu na području opštine Bela Palanka je došlo do smanjenja poljoprivrednog i šumskog zemljišta na račun građevinskog. U ovoj opštini je registrovano najveće učešće domaćinstava primaoca socijalne pomoći (5,66%), kao i najduže vreme za izdavanje građevinske dozvole (20 radnih dana). S druge strane, kao pozitivan indikator, najveće investicije u nove fondove su ostvarene pored Pirota u Beloj Palanci.

Prostorni plan opštine Bela Palanka (PPOBP) 2009-2024. godine prepoznaje negativne demografske trendove kao posledicu ekonomskih, obrazovnih, psiholoških, bioloških i kulturnih faktora. Projekcije stanovništva su rađene na osnovu popisa do 2002. godine, pa je predviđeno opadanje broja stanovnika na teritoriji opštine u svim naseljima osim opštinskog centra Bele Palanke, Krupca i Špaja. Za gradsko naselje je predviđen porast stanovnika za 619 do 2021. godine, međutim već do 2011. godine je broj stanovnika opao za 483.

U pogledu javnih službi, usluge višeg ranga kao što su više i visoko obrazovanje, sekundarna i tercijarna zdravstvena zaštita itd. obezbeđuju se u Nišu i Pirotu. Ističe se na nužnost uvođenja odgovarajućih oblika organizacije socijalne zaštite usled nepovoljne starosne strukture u Beloj Palanci i Crvenoj Reci. Predlaže se korišćenje viškova prostora u osnovnim školama ili drugim objektima. U oblasti zdravstvene zaštite predlaže se organizovanje mobilnih službi. Daje se mogućnost formiranja multifunkcionalnih centara u kojima će se kombinovati različite usluge.

Mreža škola je nedovoljno razvijena, ali je racionalna sa stanovništa demografskih trendova pa se ukazuje na neophodno poboljšanje prevoza učenika do naselja koja imaju osnovne škole.

U okviru mreže naselja prema PPOBP Bela Palanka predstavlja opštinski centar, Crvena Reka centar zajednice sela, Čiflik i Dolac naselja sa ograničenim funkcijama centraliteta, dok sva ostala naselja spadaju u primarna seoska naselja.

U PPOBP-u je planirano 22,53km² građevinskog zemljišta što je za 6ha više od postojećeg. Planirano građevinsko zemljište se navodi kao rezervna površinu za budući prostorni razvoj naselja, mada nisu precizirani uslovi njegovog budućeg korišćenja.

Za dosadašnji razvoj industrije koji je bio usmeren na primenu koncepta diversifikacije preduzeća zaključeno je da ne može da dostigne odgovarajući nivo konkurentnosti. Buduće investicije treba usmeriti na braunfield lokacije u okviru postojećih kapaciteta. Na ruralnom području razvoj industrije treba da se usmeri na grane direktno oslonjene na poljoprivredu. Pored toga, predviđaju se i grinfield lokacije. Posebno se ističe nužnost podrške za aktiviranje mikro biznisa.

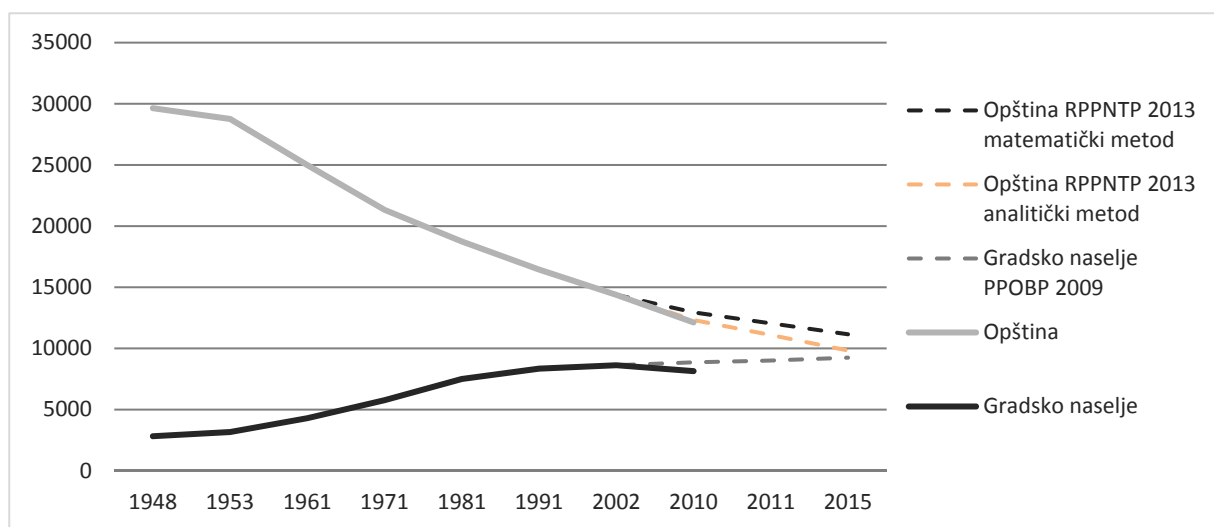
Prirodni resursi prema PPOBP-u treba da se koriste za:

- organizovanje izletničkih tura;
- sportsko-rekreativni turizam – organizovanje svih vrsta biciklističkih staza, razvoj ekstremnih sportova...;
- unapređenje turističkih manifestacija;
- razvoj seoskog turizma;
- razvoj ekoturizma, s obzirom na to da velika površina planskog područja spada u zaštićena dobra;
- aktiviranje tranzitnog turizma.

Kao ambijentalne celine se izdvajaju arheološko nalazište od velikog značaja Remesiana i Varošanska Mala u naselju Bela Palanka. Varošanska mala kao ambijentalna celina treba da bude korišćena uz očuvanje tradicionalnog izgleda prostora.

Odnos prostornog planiranja prema problemu urbanog opadanja. Na osnovu postavljenih istraživačkih pitanja povezanih sa prostornim planiranjem, mogu se izvesti sledeći zaključci:

- prostorni planovi predviđaju dalje opadanje opštine, ali PPOBP predviđa porast stanovnika gradskog naselja (slika 85). Opadanje grada se prema tome ne usvaja kao buduća opcija razvoja.



Slika 85 Broj stanovnika po popisima i planske projekcije

- za RPPNTP je izrađen program implementacije do 2020. godine, kao i izveštaj o ostvarivanju plana za 2016. godinu, dok za prostorni plan opštine program implementacije nije rađen. U PPOBP-u su date smernice za njegovo sprovođenje u vidu direktne primene ili izrade urbanističkih planova, kao i isticanja prioriternih planskih rešenja, mera i instrumenata ali bez definisanja sistema praćenja promena u procesu implementacije.
- oslanjanje na lokalne resurse – u prostornim planovima se ukazuje naročito na prirodne resurse kao potencijale za razvoj turizma, ali i mogućnost daljeg razvoja i unapređenja postojećih kulturnih i tradicionalnih manifestacija (Dani igre, Dani banice, Sajam starih

zanata). Različiti vidovi turizma su već zastupljeni na području opštine, ali uglavnom lokalnog ili regionalnog karaktera. Prema statističkim podacima broj turista u opštini je u opadanju.

- mogućnost međuopštinske saradnje se ne pominje u prostornim planovima.
- iako se u PPBP-u ističu pravci i ciljevi razvoja ruralnih područja, ne razrađuje se njihovo povezivanje sa urbanim centrom.

Strateški i razvojni dokumenti

Iako postoje informacije o postojanju izvesnih strateških dokumenata (npr. Strategija održivog razvoja opštine Bela Palanka 2010–2020.) oni nisu dostupni na zvaničnoj internet stranici opštine. Bela Palanka je jedna od opština u kojoj ne postoje strateški planovi za pojedine oblasti ali postoje realizovani projekti, dok sa druge strane za pojedine oblasti postojećih strateških planova nema sprovedenih niti planiranih projekata (CSP, 2016)

Bela Palanka ima takođe usvojen Program zaštite životne sredine, ali ne vrši monitoring stanja životne sredine niti dostavlja Skupštini opštine godišnji Izveštaj o stanju životne sredine (Timočki klub, 2017). Takođe nije naveden ni jedan projekat iz oblasti zaštite životne sredine koji se realizuje ili je realizovan.

Unapređenje strateških kapaciteta je jedan od glavnih identifikovanih potrebnih ciljeva unapređenja Bele Palanke uz neophodno unapređenje transparentnosti i saradnje sa državnim institucijama, kao i finansijskih kapaciteta (CSP, 2016).

Međuopštinska saradnja se realizujesa više opština. U oblasti upravljanja čvrstim komunalnim otpadom postoji međuopštinska saradnja sa opštinama: Piro, Dimitrovgrad i Babušnica.

Pored toga, realizuje se prekogranična saradnja sa opštinama u Bugarskoj, pri čemu Bela Palanka učestvuje u 10 projekata. Tako je u okviru saradnje sa bugarskom opštinom Etropole Bela Palanka dobila sredstva za izgradnju sportsko-rekreativnog centra. Takođe je sa opštinom Slovenska Bistrica (Slovenija) potpisala povelju prijateljstva 2012. godine, čime su postale pobratimljene opštine.

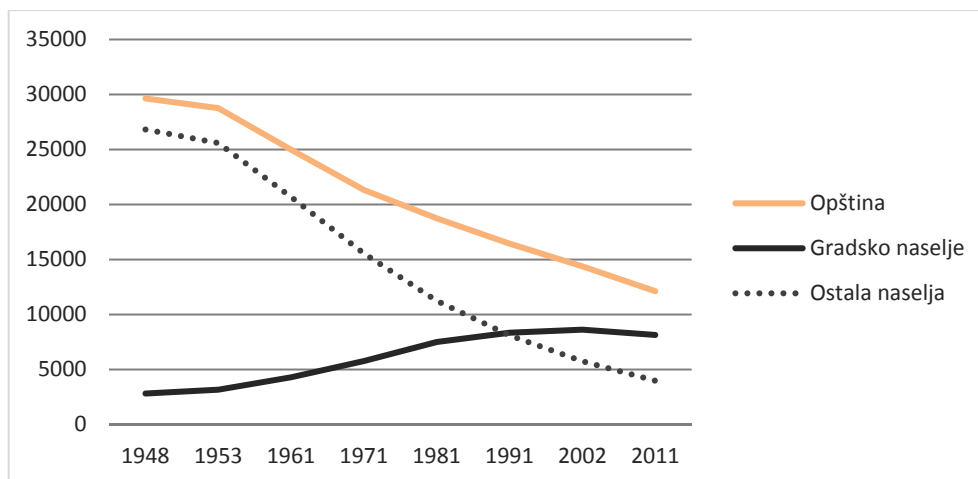
7.2.3 Indikatori urbanog opadanja

7.2.3.1 Demografski indikatori

Kriterijum 1 - pad broja stanovnika.

Promene broja stanovnika gradskog naselja, opštine i ostalih naselja date su u tabeli 3.3 (prilog 1) i na slici 86.

Gradsko naselja Bela Palanka je beležilo porast stanovništva sve do 2002. godine, do kad se uvećalo 3 puta od kraja Drugog svetskog rata. Najintenzivniji rast je bio u periodu 1953–1981. godine. U periodu 2002–2011. godine broj stanovnika u gradu je opao za 5,6%, pa se i Bela Palanka može svrstati u gradove u opadanju samo u ovom periodu.



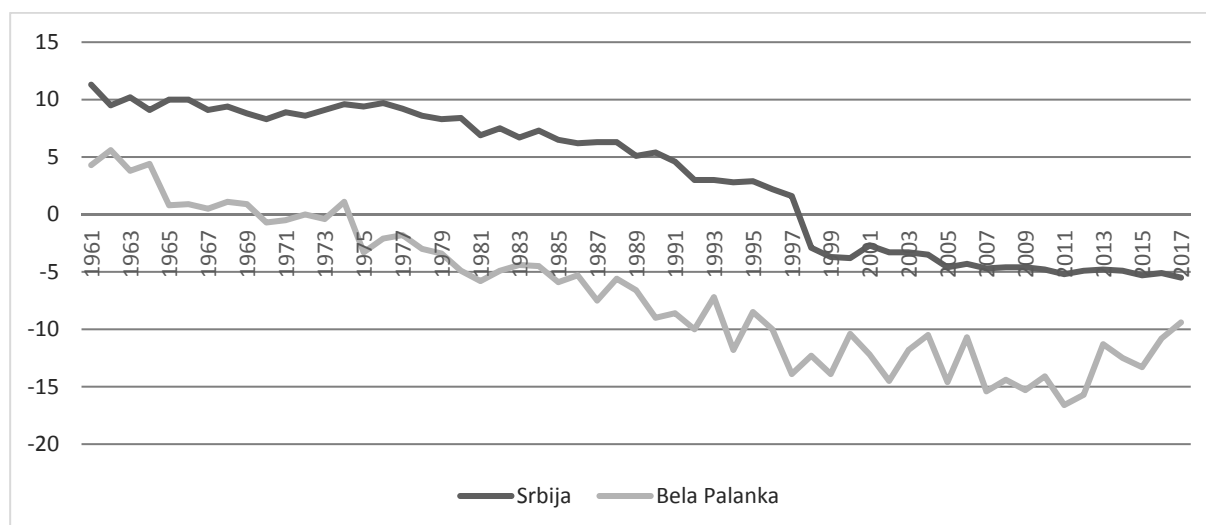
Slika 86 Uporedni prikaz promene broja stanovnika u gradskom naselju, ostalim naseljima i opštini Bela Palanka (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Broj stanovnika u opštini je s druge strane bio u konstantnom padu od kraja Drugog svetskog rata usled još većeg smanjenja stanovništva u ruralnim naseljima tokom celog perioda. Stanovništvo je nakon Drugog svetskog rata prvo krenulo da se smanjuje u naseljima na većim nadmorskim visinama, a nakon toga i u drugim ruralnim naseljima, s tim što je u naseljima na nižim nadmorskim visinama i na dnu kotline pad bio umereniji ili je bila prisutna stagnacija (Živković, 2014)

Prema poslednjim procenama stanovništva, trend opadanja se nastavlja i u opštini i u gradu istim tempom (tabela 3.4, prilog 3).

Kriterijum 2 – negativan prirodni priraštaj

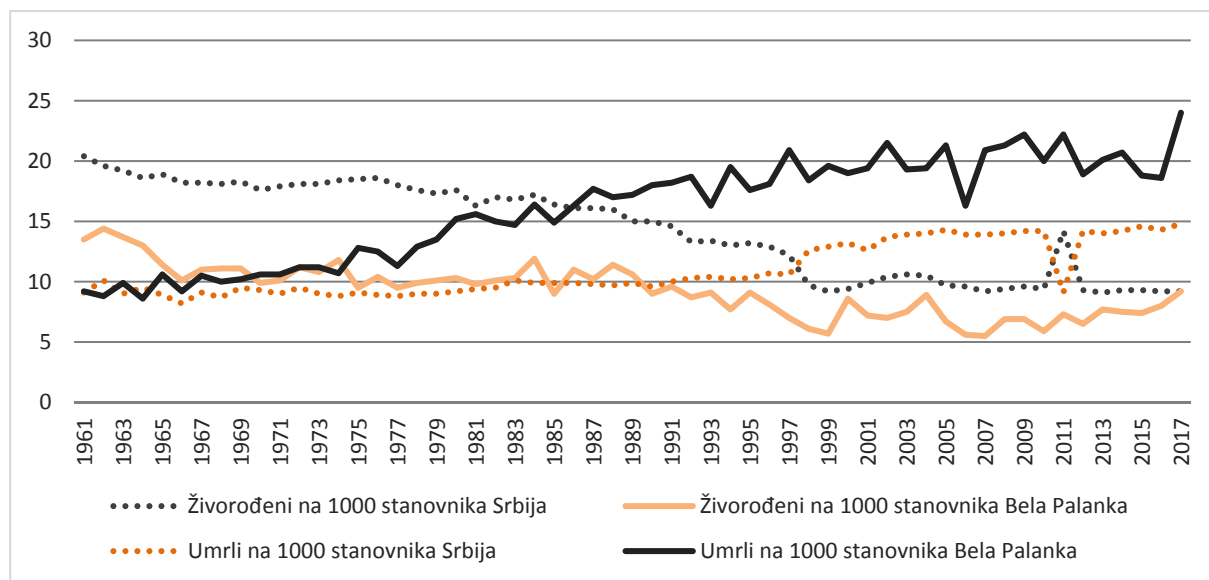
U prvim posleratnim godinama prirodni priraštaj na području opštine bio je visok zahvaljujući visokom natalitetu (Živković, 2014). Međutim, on je u konstantnom padu i od 70-tih godina prošlog veka je negativan (slika 87).



Slika 87 Kretanje prirodnog priraštaja opštine Bela Palanka (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

I u ovoj opštini je prirodni priraštaj niži u odnosu na Srbiju, pa je tako najniža vrednost prirodnog priraštaja 2011. godine iznosila -16,6 promila, čak 3 puta niža u odnosu na prosek Srbije (-5,2). U poređenju sa drugim opštinama Regiona vrednosti prirodnog priraštaja su dosta niže i predstavlja glavni uzrok opadanja stanovnika ruralnih naselja, a samim tim i opštine.

Nizak prirodni priraštaj Bele Palanke je posledica porasta stope mortaliteta, kao i pada nataliteta (slika 88).



Slika 88 Stope nataliteta i mortaliteta opštine Bela Palanka (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Stopa mortaliteta je u porastu i dosta je veća u odnosu na nacionalni prosek. Stopa rađanja je u padu od 80-tih godina prošlog veka i nešto je niža od nacionalnog proseka.

Kriterijum 3 – opadanje stope fertiliteta

Ukupna stopa fertiliteta u Beloj Palanci je ispod nivoa neophodnog za prostu reprodukciju stanovništva, ali uglavnom je bila viša od proseka Regiona i Srbije, kao i u odnosu na druge opštine malih gradova Regiona.

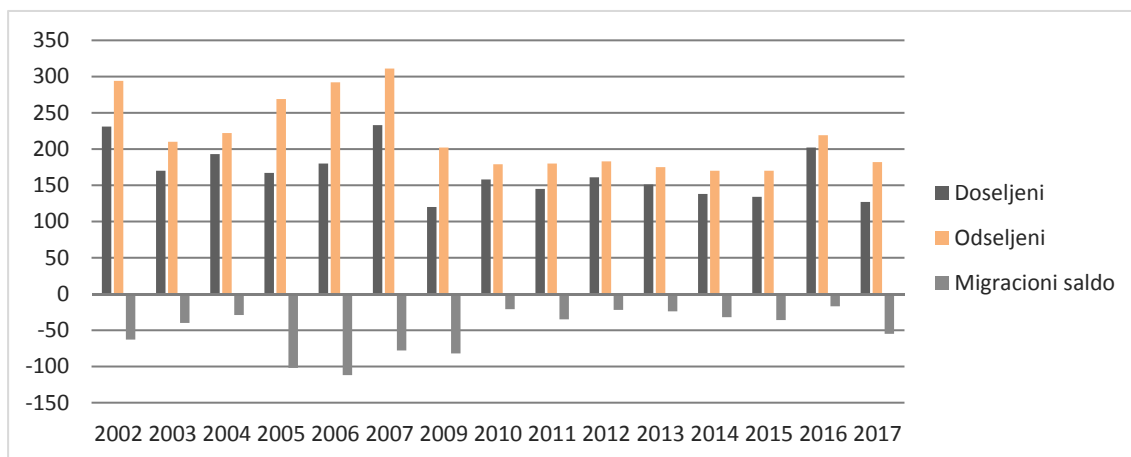
Kriterijum 4 – negativni migracioni balans (ili emigracija)

U drugoj polovini 20. veka na proces migracija su uticali procesi industrijalizacije i urbanizacije. Stanovništvo iz ruralnih naselja na većim nadmorskim visinama kretalo se prvenstveno ka opštinskom centru, ali i drugim urbanim naseljima Srbije. U periodu 1961–2011. godine povećava se broj doseljenog a smanjuje broj autohtonog stanovništva (Živković, 2014). U tabeli 37 je dat prikaz doseljenog stanovništva u opštini i gradu do 2002. godine.

Najveći broj stanovnika se doselio i na području opštine i grada u periodu 1961–1980. godine, kada je gradsko stanovništvo najintenzivnije raslo. Od 2002. godine migracioni saldo opštine je negativan (slika 89).

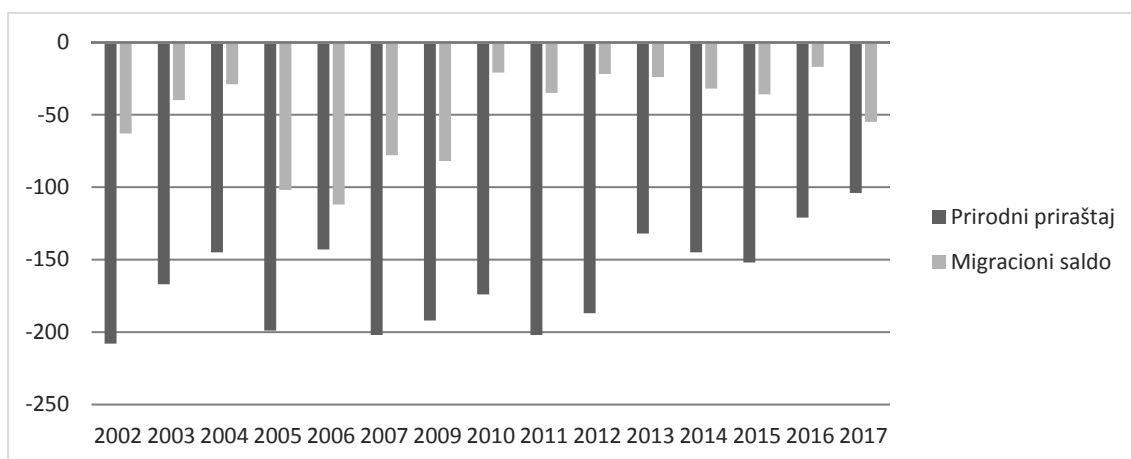
Tabela 37 Doseљeno stanovništvo na području Bele Palanke do 2002. godine (Izvor podataka (RZS, 2004b))

Bela Palanka	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2002	nepoznato
opština	1299	1386	1396	1169	1227	468
gradsko naselje	688	1014	1126	870	760	194



Slika 89 Doseљeno i odseljeno stanovništvo na području opštine Bela Palanka u periodu 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Kako bi se uporedilo učešće prirodnog i migracionog kretanja stanovnika, na slici 90 je dat njihov prikaz.



Slika 90 Prirodni priraštaj i migracioni saldo od 2002-2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Pad stanovnika od 2002. godine je bio prouzrokovan najviše negativnim prirodnim priraštajem, ali su pojedinih godina dosta doprinosile i migracije. Što se tiče lica na radu – boravku u inostranstvu, njihov udeo na popisu 2011. godine bio je manje od 2% (Stanković, 2014).

Učešće različitih starosnih kategorija u migracijama prikazano je na slikama 3.4 i 3.5 (prilog 3).

Najveće negativne vrednosti migracionog balansa javljaju se u kategoriji mladih 15-34 godina, mada se negativni balans javlja periodično i u grupama starijih od 35 godine. Ali u svakom slučaju je prisutna selektivna emigracija. Udeo mladih 15-34 godine u doseљenom stanovništvu znatno je

niži u odnosu na republički i regionalni prosek. Njihov udeo u odseljenom stanovništvu je viši od republičkog proseka, ali je približno jednak regionalnom.

Kriterijum 5 - Starenje populacije

Na nivou opštine, proces demografskog starenja se odvija kontinualno od 1961. godine, usled emigracije i opadanja stope nataliteta (Živković, 2014). Pokazatelji demografske starosti stanovništva grada su prikazani u tabeli.

Tabela 38 Pokazatelji demografske starosti u Beloj Palanci u odnosu na prosečne vrednosti za Srbiju
(Izvor podataka: (RZS, 2012a; RZS, 2003; SZS, 1995))

Godina	Koeficijent ukupne zavisnosti	Koeficijent zavisnosti starih	Koeficijent zavisnosti mladih	Stanovništvo 0-14	Staro stanovništvo 65 i više	Indeks starenja	Prosečna starost
Bela Palanka							
1991	46.06	13.24	32.82	22%	9%	48.90	
2002	45.42	20.77	24.65	17%	14%	80.59	39.0
2011	42.83	22.22	20.62	14%	15%	109.95	42.0
Srbija – gradska naselja							
1991	44.27	11.61	32.66	22%	8%	43.48	
2002	42.30	19.98	22.32	16%	14%	87.23	39.2
2011	43.00	22.26	20.74	15%	16%	114.06	41.3

Proces starenja u Beloj Palanci se odvija sličnim tempom kao i u Aleksincu i u rangu je prosečnih vrednosti pokazatelja za gradska naselja Srbije.

Kriterijum 6 - Promena strukture domaćinstva

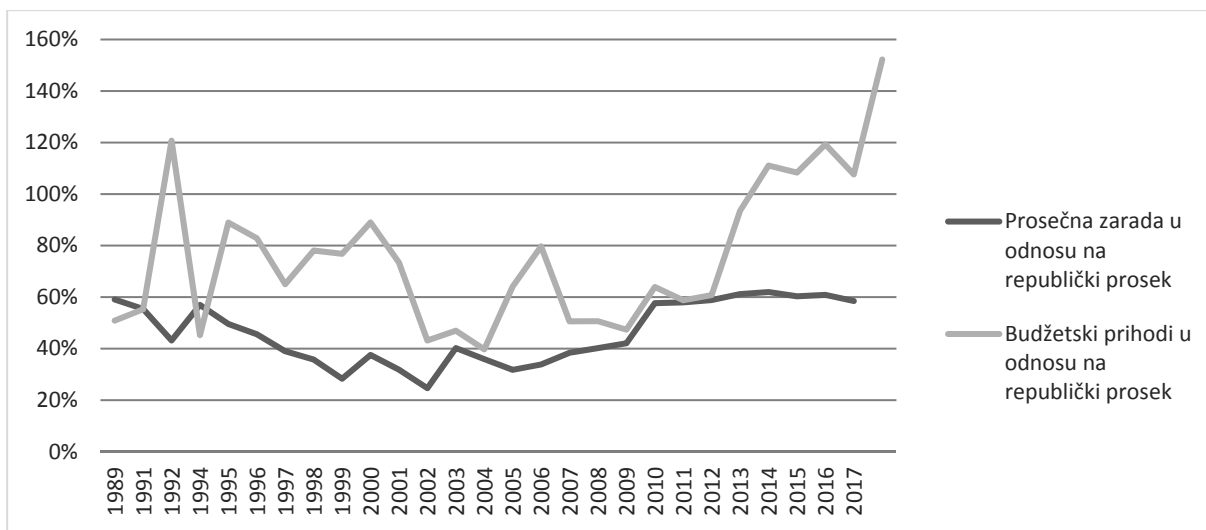
Broj domaćinstava je kao i u prethodna dva grada rastao sve do 2002. godine, kada je iznosio 3037, da bi u periodu do 2011. godine opao na 2820. Međutim, za razliku od Knjaževca i Aleksinca nije došlo do promene prosečne veličine domaćinstva, iz razloga što je pored porasta jednočlanih i smanjenja broja četvoročlanih domaćinstava došlo do povećanja broja petočlanih i šestočlanih domaćinstava.

7.2.3.2 Ekonomski indikatori

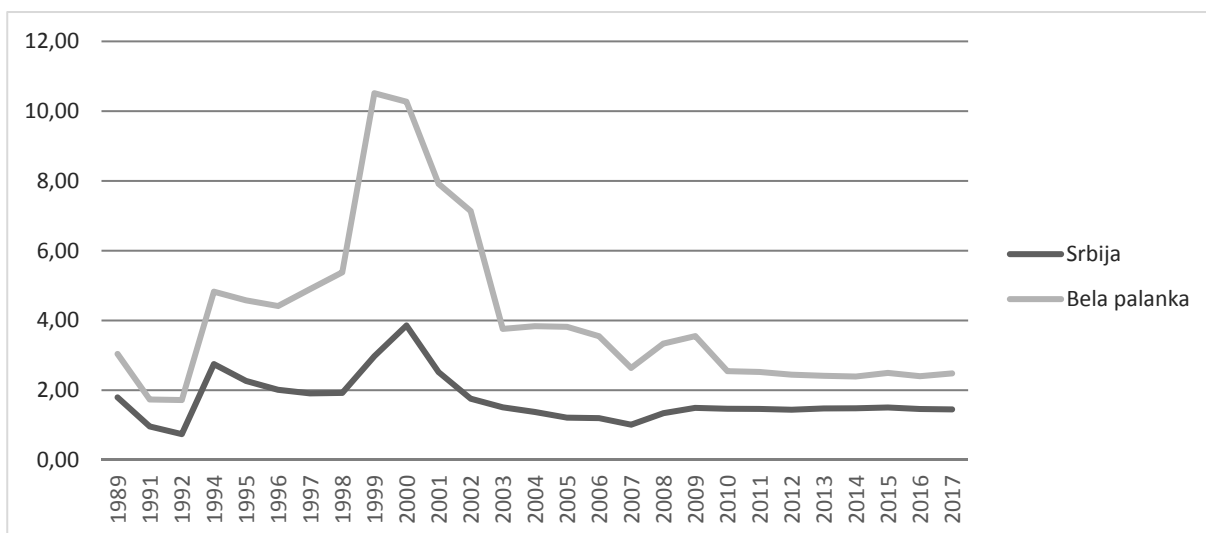
Ekonomski indikatori prema definisanim kriterijumima prikazani su na slikama 91, 92 i 93.

Prosečna zarada u opštini je tokom celog perioda znatno ispod proseka za Srbiju. Nakon 1989. godine je došlo do naglog pada do čak 25% od republičkog nivoa 2002. godine. Nakon toga je bila u porastu i vratila se na oko 60% republičkog proseka, čime dostiže nivo iz 1989. godine.

Budžetski prihodi su u skoro celom periodu bili dosta niži u odnosu na republički prosek, pri čemu je najniža vrednost bila 2003. godine i iznosila samo 40% od republičkog proseka. Nakon 2008. godine su u porastu i od 2012. se kreću iznad proseka za Srbiju.



Slika 91 Kriterijum 1 i 2: prosečne zarade i budžetski prihodi opštine Bela Palanka (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

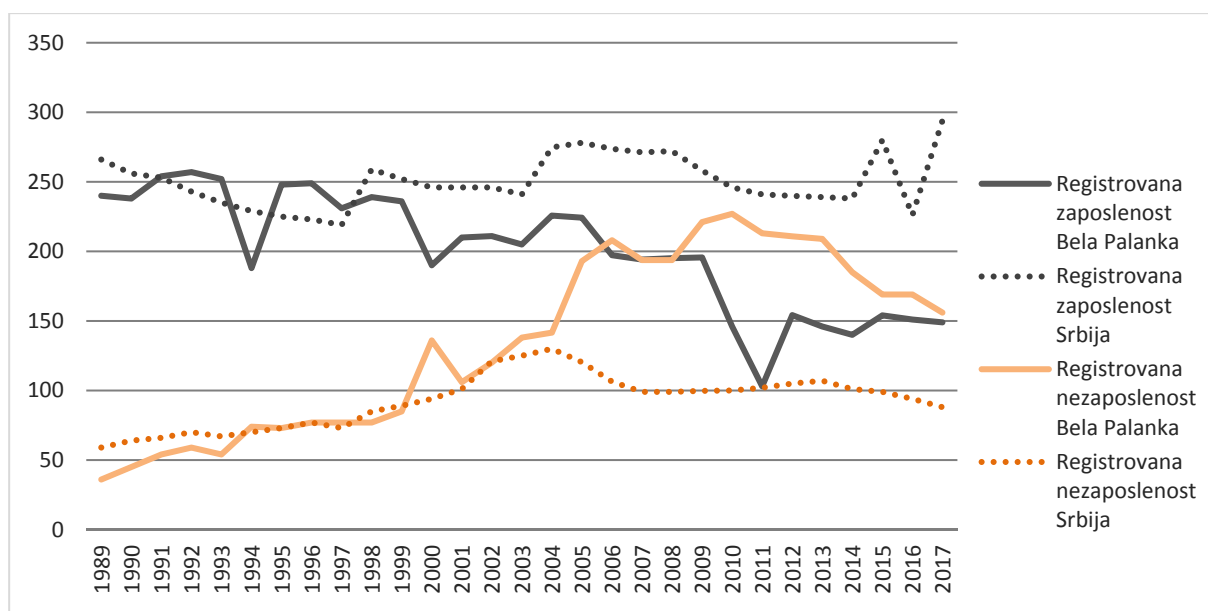


Slika 92 Kriterijum 3: prosečna kupovna moć stanovništva opštine Bela Palanka (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

Kupovna moć stanovništva je u skladu sa prosečnom zaradom znatno opala tokom 90-tih godina, nakon čega beležila porast, ali je i dalje niža od proseka za Srbiju.

Stopa zaposlenosti je tokom 90-tih godina uglavnom bila iznad prosečne vrednosti za Srbiju. Od kraja 90-tih je u konstantnom padu i sve nižih vrednosti u odnosu na nacionalni prosek. Stopa nezaposlenosti je u porastu od 1989. godine, da bi od 2004. godine bila znatno veća od republičkog proseka, uz blagi pad od 2011. godine.

U periodu 90-tih godine je po svim indikatorima došlo do velikog ekonomskog pada u opštini, naročito tokom 90-tih godina. Od 2000. godine pojedini indikatori su blagom porastu (prosečna zarada, budžetski prihodi), dok stope zaposlenosti i nezaposlenosti i dalje beleže negativne trendove. Sve je ovo uticalo da se opština Bela Palanka prema stepenu razvijenosti svrsta u devastirana područja.

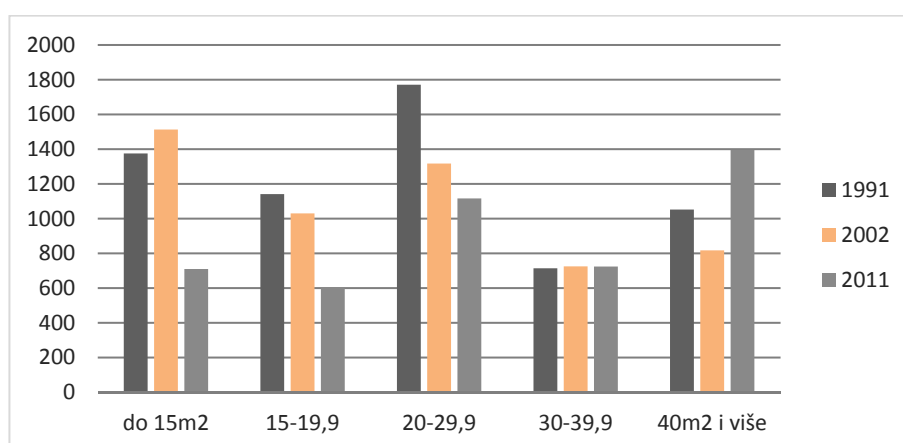


Slika 93 Kriterijum 4 i 5: Pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti u opštini Bela Palanka (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

7.2.3.3 Prostorni indikatori

U opštini Bela Palanka postoji ukupno 4 braunfield lokacija ukupne površine od 4,88ha⁷⁵ različitog imovinskog statusa. Stambena izgradnja počinje da opada od kraja 80-tih godina da bi je od sredine 90-tih takoreći nije ni bilo (slika 3.6, prilog 3). Od 21. veka vlada promenljiva dinamika izgradnje ali je i dalje dosta niska.

U periodu 1991–2011. godine došlo je do povećanja broja stanova većih od 40m² po licu (slika 94). Prosečna površina stana po licu u gradu 1991. godine bila je 26,6m², dok je 2011. bila 29,6m². Zanimljivo je da je došlo do neznatnog povećanja broja stanova sa jednim ali i sa 7 i više lica, što posredno ukazuje na prisustvo siromaštva u gradu.



Slika 94 Stanovi prema površini po licu u opštini Bela Palanka (RZS, 2013c)

⁷⁵ Na osnovu podataka Razvojne agencije Srbije <http://crm.siepa.gov.rs/locations-srb/> (pristupljeno 16. 7. 2020.)

Stanovi su skoro svi u privatnom vlasništvu – samo je 0,4% stanova u vlasništvu države. Oko 15% stanova je 2011. godine bilo nenastanjeno, od toga 13% privremeno, dok je 2% napušteno.

Što se tiče uticaja urbanog opadanja na obrazovne ustanove, broj polaznika u osnovnu školu na području opštine se periodu 1990–2017. godine se prepolovio. Na području grada postoji jedna osnovna i jedna srednja škola, dok je 2017. godine potpisan Protokol o saradnji između opštine Bela Palanka i Fakulteta za menadžment Univerziteta UNION – „Nikola Tesla“ iz Sremskih Karlovaca, čime Bela Palanka dobija visokoškolsku ustanovu.

7.2.3.4 Povezanost sa karakteristikama klastera

Bela Palanka na osnovu klaster analize pripada klasteru 2, čije su glavne osobine emigracija i velika nezaposlenost. Detaljnijom analizom pojedinačnih indikatora mogu se izdvojiti osnovne karakteristike urbanog opadanja Bele Palanke:

- pad populacije je izražen od 2002. godine u gradu (-5,6%) a opštini stanovništvo opada u celokupnom posleratnom periodu veoma intenzivno (čak -31% u poslednjem međupopisnom periodu). Ovako izraženo opadanje se prema procenama stanovništva nastavlja i posle 2011. godine;
- negativni prirodni priraštaj na području opštine je prisutan od 70-tih godina, znatno je niži u odnosu na prosek Srbije, kao i u odnosu na druge opštine Regiona (najniža vrednost 2011. godine je zinosila -16,6 promila);
- pored negativnog prirodnog priraštaja, opadanju stanovnika dosta doprinosi i negativni migracioni balans, koji je evidentan naročito u grupi mladih, ali je prisutan i u drugim starosnim grupama. Vrednosti negativnog migracionog balansa su izraženije u odnosu na druge opštine Regiona, ali su ipak dosta manje izražene u poređenju sa vrednostima prirodnog priraštaja;
- starenje stanovništva je evidentan proces i u rangu je prosečnih vrednosti pokazatelja za gradska naselja Srbije;
- ekonomski pokazatelji su znatno ispod republičkog proseka;
- prosečne zarade i kupovna moć beleže veliki pad tokom 90-tih godina, a zatim porast od 2000. godine;
- veoma niska stopa nezaposlenosti i visoka stopa zaposlenosti.

7.2.4 Smernice za unapređenje razvoja grada

S obzirom na izrazito nepovoljne ekonomske uslove razvoja, glavne mere za unapređenja razvoja grada bi trebalo usmeriti ka utvrđivanju novog pravca privrednog razvoja, koji bi zaustavio odliv mlađe populacije.

Na osnovu preporuka za razvoj grada definisanih za 2. klaster, imajući u vidu lokalne karakteristike mogu se izdvojiti glavni pravci i ciljevi razvoja Bele Palanke:

- osmišljavanje novih ekonomskih pravaca razvoja grada;

- specijalizacija i izgradnja jedinstvenog imidža grada– mogućnost tematskog razvoja;
- ulaganje u kvalitet obrazovanja, zabavne i kulturne sadržaje radi zadržavanja mladih.

Osmišljavanje novih ekonomskih pravaca razvoja grada. Imajući u vidu prethodnu nedovoljnu razvijenost opštine, nedovoljnu industrijalizaciju i izraženu ekonomsku krizu nakon društveno-političkih promena, neophodno je dopuniti ekonomsku osnovu inovativnim aktivnostima. Mogući pravci razvoja uključuju:

- razvoj industrije vezane za poljoprivredu - predlog Generalnog plana na osnovu velike zastupljenosti poljoprivrede u prethodnom privrednom razvoju. Ovo može biti ekonomska osnova grada, ali je moguće unaprediti npr. organskom proizvodnjom i u svakom slučaju preispitati da li je racionalno predvideti velike površine obradivog zemljišta za nove investicije;
- podrška razvoju novih aktivnosti kao npr. turizam, obnovljivi izvori energije i sl. koji bi bili privlačniji mlađoj populaciji (npr. Generalnim planom su predviđeni turistički sadržaji, izgradnja postrojenja na biomasu).

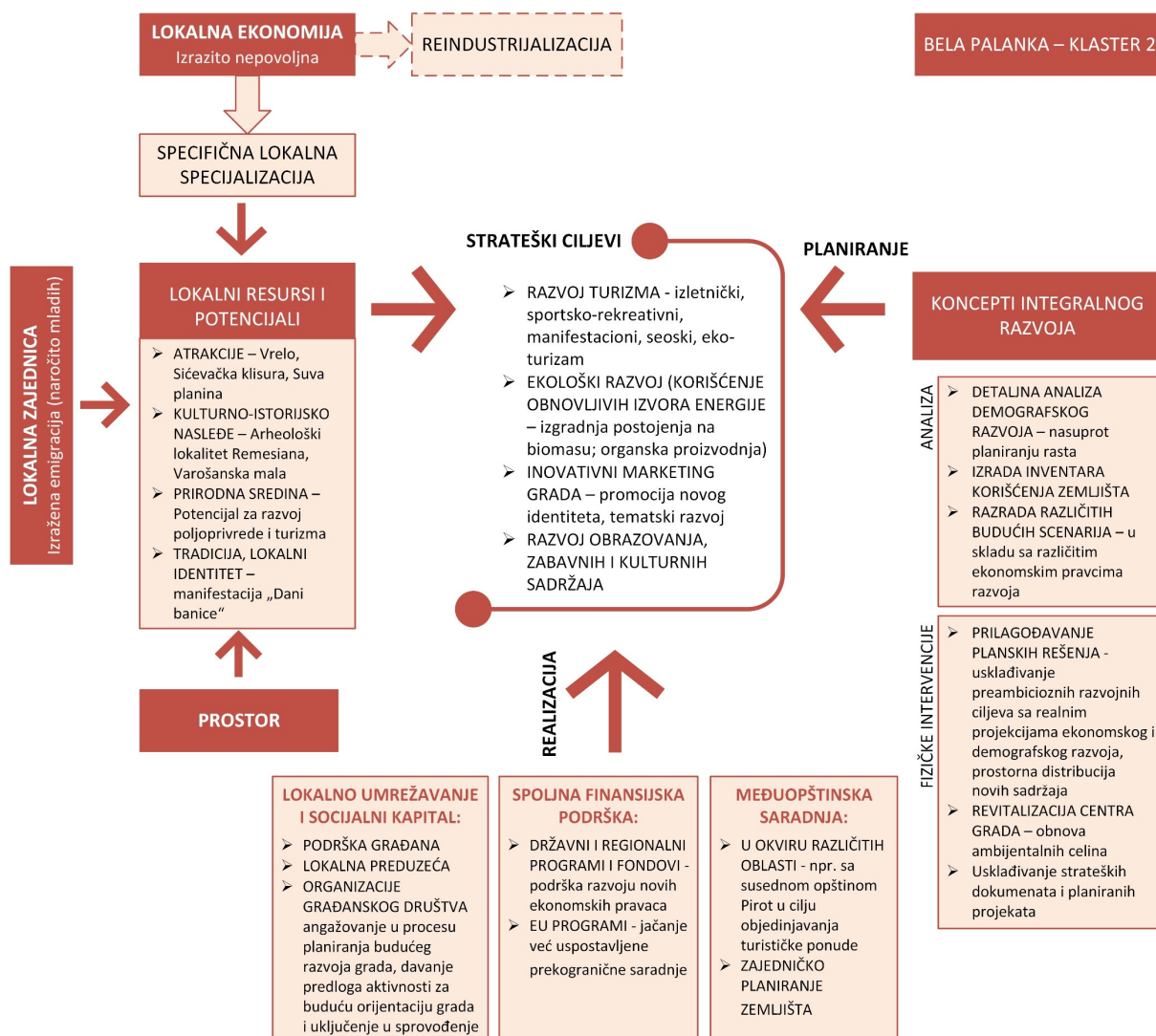
Specijalizacija i izgradnja jedinstvenog imidža grada. Na osnovu identifikovanih ekonomskih pravaca razvoja grada neophodno je izvršiti njihovo jačanje kroz promociju novog identiteta. Na primer, u slučaju razvoja turizma, imajući u vidu raznolike mogućnosti grada i okoline (izletnički, sportsko-rekreativni, manifestacioni, seoski, eko-turizam, itd.) postoji mogućnost formiranja tematske turističke rute koja bi objedinila turističku ponudu grada i okolnih naselja. Ovo bi trebalo sprovesti:

- angažovanje građana i drugih aktera, a naročito mladih u procesu planiranja budućeg razvoja grada, u cilju davanja predloga aktivnosti za buduću orijentaciju grada a u okviru čijeg sprovođenja bi i sami mogli da se uključe;
- finansijsku podršku države, uz mogućnost međuopštinske saradnje (npr. sa susednom opštinom Pirot u cilju objedinjavanja turističke ponude), ili jačanjem već uspostavljene prekogranične saradnje;
- povezivanjem sa lokalnom tradicijom, gastronomskom ponudom, postojećim festivalima;
- planskim rešenjima prostorne distribucije novih sadržaja.

Ulaganje u kvalitet obrazovanja, zabavne i kulturne sadržaje radi zadržavanja mladih. Pojedine aktivnosti na ovom polju se već sprovode kao što su saradnja sa Fakultetom za menadžment Univerziteta UNION i izgradnja sportsko-rekreativnog centra. Međutim ove aktivnosti je potrebno dodatno upotpuniti u skladu sa ekonomskim razvojem grada: npr. angažovanjem mladih u digitalnoj promociji grada, za sprovođenje mobilnih usluga za udaljena područja grada i sl. za šta su neophodni programi razvoja obuke na polju informacionih tehnologija i finansijska podrška grada.

Važno je izraditi realne projekcije budućeg ekonomskog i demografskog razvoja i uskladiti planska dokumenta sa njima koja su trenutno previše ambiciozna i mogu dovesti do neusklađenih prostornih obrazaca umesto kompaktnog razvoja.

Prikaz šematskog koncepta razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju primenjenog na Belu Palanku kao predstavnika drugog klastera prikazan je na slici 95. U okviru svake potceline su istaknuti karakteristični elementi razvoja.



Slika 95 Koncept usmeravanja razvoja Bele Palanke

7.3 KNJAŽEVAC

Knjaževac je u prošlosti zahvaljujući svom geografskom položaju bio značajni ekonomski, saobraćajni i vojni centar (Milosavljević, 2012). Gradska teritorija ima karakter kotline gde se susreću međugradski putevi što je povoljno uticalo na razvoj. Prvi put se spominje u turskom popisu iz 15. veka kao selo Gurgusovac sa 10 domaćinstava. Godine 1886. proglašen je za varoš kad je imao oko 4.000 stanovnika. Ostaci „Stare čaršije“ na čijem lokalitetu je nastalo gradsko

naselje potiču uglavnom s kraja 19. i početka 20. veka (Spasić, et al., 2005). Izgled čaršije je sačuvan do danas uprkos nagloj urbanizaciji tokom 70-tih godina 20. veka.

7.3.1 Karakteristike razvoja u periodu socijalizma

7.3.1.1 Ekonomski razvoj

Područje opštine Knjaževac je u periodu od 19. i u prvoj polovini 20. veka kao granično područje sa lošim saobraćajnim vezama i skromnim prirodnim resursima imalo usporen privredni razvoj (Milosavljević, 2012). Do Drugog svetskog rata ovo područje je bilo među najnerazvijenijim područjima u Srbiji, čije se stanovništvo bavilo pretežno naturalnom poljoprivredom. Izgradnjom železničke pruge Negotin-Zaječar-Knjaževac-Niš 1922. godine stvoreni su uslovi za privredni razvoj ovog područja. Prvi industrijski objekti u gradu izgrađeni su 1927–1936. godine. Razvoj rudnika uglja u okolini grada pozitivno se odrazio i na njegov razvoj. U periodu 1921–1940. broj stanovnika se gotovo udvostručio u gradu.

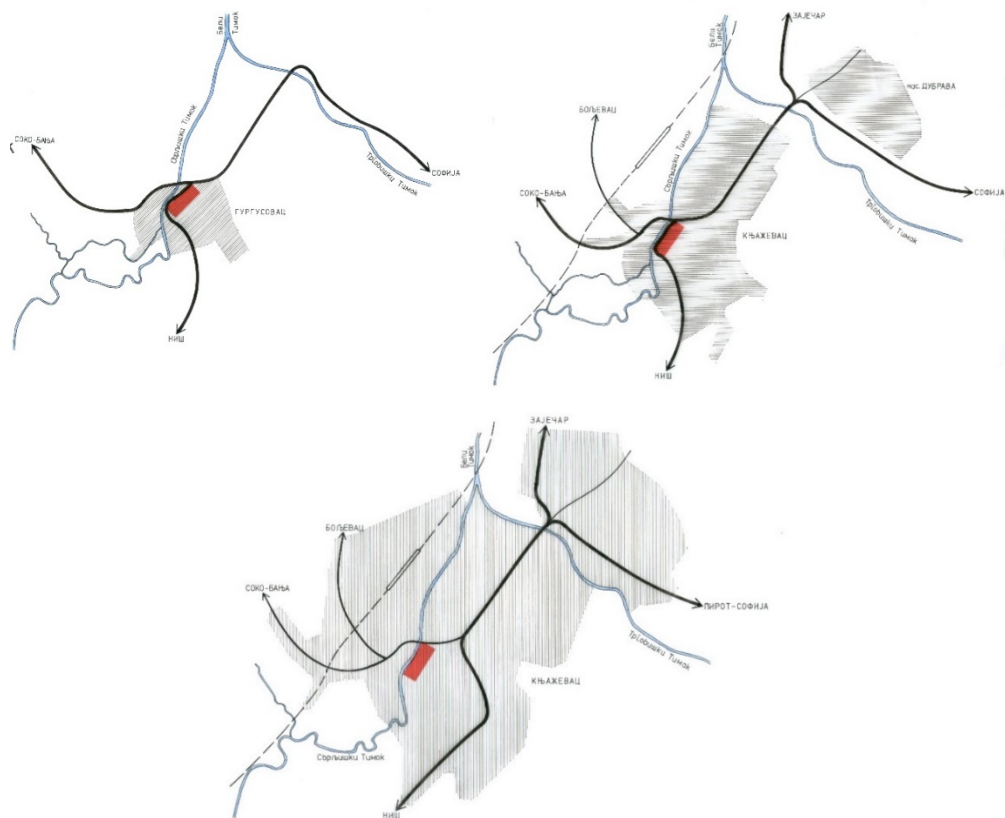
Rudnici uglja su radili i zapošljavali najveći broj radnika sve do kraja 60-tih godina. Nakon Drugog svetskog rata rudnici uglja, industrijski, trgovinski i ugostiteljski objekti su nacionalizovani i do 1960. godine razvoj privrede se odvijao usporeno, usled predratne nerazvijenosti i nepovoljnog graničnog položaja. Nacionalizovani kapaciteti su bili mali i nisu mogli da formiraju značajnu ekonomsku osnovu za razvoj grada. U posleratnom periodu, do 1955. godine poljoprivreda i rudarstvo su ostale dominantne grane u privredi opštine (Milosavljević, 2014). Od 1955. godine započela je izvesna decentralizacija u privredi, napuštaju se iskustva Sovjetskog Saveza, cene počinju da se formiraju na tržištu i nastupaju povoljniji uslovi za ulaganja u industriju. Međutim, Knjaževac je sve do 1968. godine bio među nerazvijenijim gradovima u Srbiji. U periodu 1950-70. godine veliki broj mladih odlazi iz opštine radi posla u druge razvijenije gradove: Bor, Zaječar, Niš. Privrednom reformom sredinom 60-tih godina stvaraju se povoljniji uslovi za privredni razvoj, kad su pogranična područja svrstana u prioritetna područja za razvoj Srbije. Od 1970. do 1990. godine sledi period intenzivnog razvoja Knjaževca kada je ostvaren najveći privredni uspon i rast društvenog i ličnog standarda stanovništva Knjaževca. Početkom 70-tih usvojen je i Plan ravnomernog razvoja opštine, pa su industrijski objekti izgrađeni i u okolnim selima kako bi se zaustavile migracije van opštine. Krajem 70-tih opština Knjaževac je bila među najrazvijenijim područjima u Srbiji, sa većom stopom zaposlenosti Regiona i Republike Srbije (Milosavljević, 2014).

7.3.1.2 Prostorni razvoj

U razvoju prostorne i fizičke strukture Knjaževca razlikuju se dva perioda: period pre i period posle Drugog svetskog rata. Krajem 19. veka dolazi do intenzivnije prostorne transformacije grada, izgradnje puteva, železnica i društvenih i javnih objekata. Grad se tokom godina razvijao ka izlaznim pravcima, a naročito ka Zaječaru (slika 96).

Savremena faza urbanog razvoja Knjaževca počinje nakon Drugog svetskog rata. Knjaževac se u periodu intenzivnog industrijskog razvoja od male, nedovoljno razvijene varoši, razvio u

savremeni industrijski grad. Izgrađeni su značajni industrijski objekti a razvojem industrije je povećana zaposlenost stanovništva i ubrzano je naseljavanje grada (Milosavljević, 2014). U skladu sa tim razvijala se i poljoprivreda, građevinarstvo, saobraćaj, zanatstvo i ugostiteljstvo.

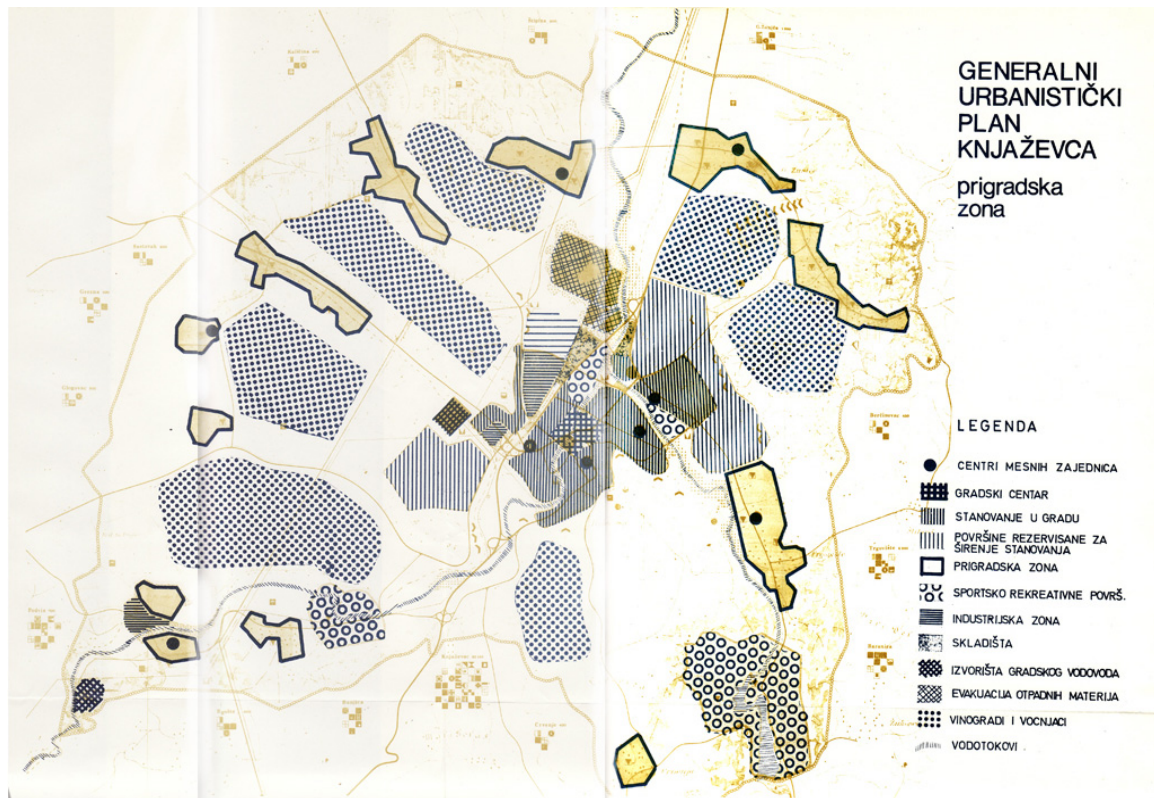


Slika 96 Širenje gradskog područja Knjaževca: a. 17-18. vek, b. 1925. i c. 1990. godina (Milosavljević, 2014)

Sedamdesetih i osamdesetih godina grad je doživeo najveći obim izgradnje, kada je izgrađen veliki broj privrednih i stambenih objekata, više zdravstvenih, obrazovnih i kulturnih objekata, kao i saobraćajna infrastruktura i stanovanje. Najveći deo objekata je podignut u centralnom gradskom području.

Do 1959. godine stambene izgradnje u Knjaževcu skoro da nije ni bilo. Sa početkom intenzivnog industrijskog razvoja 70-tih godina dolazi do intenzivne stambene izgradnje zbog pritiska stanovništva sa sela na grad i povećane potrebe za stanovanjem. Nakon donošenja urbanističkog plana 1973. godine (slika 97) usledio je veoma dinamičan razvoj grada koji je prevazišao predviđanja plana u pogledu prostornog razvoja (broja stanovnika, stambene izgradnje, širenja industrijskih zona i dr.) (Spasić, 1984). U periodu od 1974. do 1990. na području opštine je izgrađeno 1.047 stanova, u proseku oko 400 društvenih i individualnih stanova (kuća) godišnje (Milosavljević, 2014). U istom periodu su izgrađeni i mnogi društveni objekti za potrebe zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite, kulture i sporta. Iako su tokom 70-tih intenzivnije građeni društveni stanovi oni nisu zadovoljavali potrebe stanovništva ni po broju ni po površini,

pošto su to uglavnom bili stanovi male kvadrature. Sve je do uticalo na porast bespravne individualne izgradnje.



Slika 97 Generalni urbanistički plan Knjaževca iz 1973. godine (Izvor: (Spasić, 1984))

Najznačajniji planski zahvat je obuhvatao rekonstrukciju centralnog gradskog područja kojom je formirana urbanističko-arhitektonska celina i prostrana pešačka zona sa objektima opštine i suda, pošte, robne kuće, doma kulture, specijalizovanih prodavnica, banaka i sl. (Spasić, 1984). Na širem području gradskog jezgra takođe je krenuo proces rekonstrukcije ali nije se toliko vodilo računa o usklađivanju izgrađenih objekata sa sa nasleđenim arhitektonskim celinama.

Stambena izgradnja je vršena i u zonama rekonstrukcije i na slobodnom prostoru na periferiji. Tokom 80-tih godina izgrađene su i višespratne zgrade van centralnog gradskog područja (na lokaciji „Vojne bašte“). Usled naglog doseljavanja stanovništva sa sela u grad javila se bespravna izgradnja na svim ulaznim pravcima (npr. naselje Lastavičko polje). Zahvaljujući tome, neka bivša seoska naselja, kao što je Trgovište su se spojila sa gradom.

Tokom 80-tih godina grad Knjaževac je zajedno sa okolnim gradskim centrima učestvovao u raspodeli funkcija regionalnog značaja usled nepostojanja izrazitog regionalnog centra. U određenim oblastima imao je funkcije koje prelaze regionalne okvire, kao što je socijalno staranje, manifestacije kulture i umetničkog stvaralaštva omladine Srbije. Usled intenzivnog razvoja, očekivalo se da će moći da se uvrsti u grupu (manjih) srednjih gradova (Spasić, 1984).

Smatra se da je Knjaževac bio dosta napredan u pogledu prostornog i urbanističkog planiranja, čak i u odnosu na neke veće gradove u Srbiji (Milosavljević, 2014). Grad je u velikoj meri planski

građen (detaljnija planska analiza je data u prilogu). Centralno gradsko područje kao i nekoliko novih naselja su planski građeni, dok su periferna područja bila pod uticajem spontane neplanske izgradnje (Spasić, et al., 2005). Uprkos intenzivnom ekonomskom razvoju 70-tih godina očuvana je Stara čaršija a urbano tkivo je sačuvano od izgradnje visokih betonskih zgrada. Takođe je izbegnuta gusta koncentracija objekata i visok stepen izgrađenosti zemljišta.

Prostorni plan opštine Knjaževac donesen je 1985. godine, kada nijedna opština tadašnjeg regiona Zajčar nije imala prostorni plan. Usled intenzivnog rasta i razvoja u periodu 1971–1981. godine, projekcije daljeg razvoja su bile veoma optimistične i predvidele dalji porast stanovništva grada sa eventualnim usporenjem. Osnova za ostvarivanje ciljeva prostornog plana je bio dalji industrijski razvoj koji je izostao tokom 90-tih godina.

7.3.2 Karakteristike razvoja u periodu post-socijalizma

7.3.2.1 Ekonomski razvoj

U poslednjoj deceniji 20. veka usled raspada zemlje, ratova i sankcija došlo je prekida u razvoju i industrija Knjaževca je beležila sve veći pad proizvodnje i zaposlenih (Milosavljević, 2014). Sa raspadom Jugoslavije, raspalo se i njeno tržište, dok su ekonomske sankcije sprečile izvoz robe u inostranstvo. Preostalo tržište je moglo da konzumira 20-30% ukupne moguće proizvodnje. Proizvodnja se smanjivala iz godine u godinu, a time i zaposlenost i učešće industrije u ukupnoj ekonomskoj strukturi.

Ekonomija iz 80-tih godina prošlog veka nije do danas uspela da se povraća. Na početku 21. veka samo su pojedina preduzeća privatizovana, a u većini slučajeva privatizacija nije uspela. Skoro sva industrijska preduzeća su otišla u stečaj, likvidarana su i prestala da postoje. Ostvarena industrijska proizvodnja 2011. godine je manja za 70% u odnosu na 1990. godinu. Knjaževac spada u područja Srbije koja su u periodu od 2000. do 2011. godine doživela najveće propadanje. Propadanjem industrije poljoprivreda 2005. godine ponovo postaje dominantna privredna grada.

Privreda opštine Knjaževac se posle 2000. godine vraća po svim parametrima na period iz 50-tih godina prošlog veka (Milosavljević, 2014). Broj zaposlenih 2012. godine je skoro isti kao 1961. godine. Knjaževac ponovo ima status nerazvijenih opština u Srbiji. Bez posla je ostalo oko 6.000 radnika. U nemogućnosti da nađu novi posao, mnogi kvalifikovani i visokokvalifikovani radnici su se odlučili za otvaranje privatnih zanatskih radnji.

7.3.2.2 Prostorni razvoj

Posle raspada zemlje došlo je do centralizacije svih prihoda na nivou Republike i ukidanja prihoda koje su imale opštine u prethodnom periodu, a iz kojih je izgrađen najveći broj stanova i javnih objekata. U narednom periodu stambena izgradnja skoro da prestaje (Milosavljević, 2014). Izgrađeno područje je vrlo malo prošireno i nije došlo do bitnije promene namene površina u gradskom području.

Prostorna struktura grada je u velikoj meri određena konfiguracijom terena pa je manji deo grada na ravnom terenu, dok je ostatak izgrađen na padinama pobrđa. U prostornoj strukturi se izdvajaju tri prostorne celine, ujedno i mesne zajednice, koje su međusobno odvojene vodotocima (Spasić, et al., 2005).

Centralno područje predstavlja celovitu prostornu strukturu sa ambijentalnim vrednostima u kojoj su koncentrisane centralne gradske funkcije. Iako je u njemu skoncentrisano vredno arhitektonsko i urbano nasleđe, tu se nalazi i najveći procenat građevinskog fonda u lošem stanju. Cela zona je sa najvećom gustinom stanovanja, koncentracijom aktivnosti i najvećim stepenom izgrađenosti. Veoma mali broj centralnih funkcija se nalazi na širem području gradskog centra (Spasić, et al., 2005).

Okolna sela su loše povezana sa gradom. Pojedina sela imaju autobusku liniju samo jednom ili dva puta nedeljno, dok 35 seoskih naselja nema saobraćajnu vezu sa gradom.

Mogućnosti daljeg razvoja gradskog naselja i opštine predočene su od strane pojedinih autora (Spasić, et al., 2005; Milosavljević, 2014; Sibinović, 2017):

- povećanje atraktivnosti i funkcija centralnog područja grada njegovim uređenjem i pretvaranjem većeg dela u pešačku zonu (neke aktivnosti su urađene na ovom polju, kao što su uređenje platoa ispred Doma kulture, rekonstrukcija keja i trga Dimitrija Tucovića u centru grada);
- Imajući u vidu prostrano centralno gradsko područje, ne javlja se potreba za formiranjem sekundarnih centara u gradu, ali postoji se potreba za formiranjem posebnog centra treće mesne zajednice, s obzirom na udaljenost od gradskog centra;
- povećanje saobraćaja u gradu i na putevima utiče na potrebu za izmeštanjem tranzitnog saobraćaja;
- razvoj turizma na Staroj planini i u okviru Sportsko-rekreacionog centra „Banjica“;
- razvoj seoskog turizma (izgrađeno 20 objekata sa oko 250 ležajeva);
- formiranje mreže funkcionalno komplementarnih gradova radi postizanja ekonomije raznovrsnosti;
- postizanje održivog razvoja (ekonomična potrošnja energija, racionalizacija korišćenja postojećih resursa itd.)
- decentralizacija industrijskog razvoja smeštanjem industrijskih kompleksa u ruralnim naseljima kako bi se razvijala ruralna područja i smanjio priliv radno sposobnog stanovništva u opštinski centar (što je činjeno i ranije, tokom 70-tih godina u Kalni i Minićevu).

7.3.2.3 Analiza savremenog planskog okvira

Urbanističko planiranje

Poslednji generalni urbanistički plan Knjaževca iz perioda socijalizma donesen je 1988. godine, za period do 2010. godine. Novi urbanistički plan, Plan generalne regulacije donesen je 2011.

godine. Plan ne predviđa povećanje broja stanovnika u gradu, ali ne daje nikakve preciznije demografske projekcije, niti uzima u obzir mogućnost daljeg opadanja broja stanovnika. Istovremeno je predviđen umereniji privredni rast i ograničeni obim investicionih aktivnosti. Plansko područje PGR-a u odnosu na prethodni GUP je delimično prošireno (za 359,49 ha). To je učinjeno kako bi se obuhvatio preostali deo Trgovišta, kao i deo rubne zone grada sa neplanskom izgradnjom (uz međugradske saobraćajnice, „Lastavičko polje“, itd.). Ograničenje daljeg prostornog širenja grada predviđa se definisanjem zaštitnog pojasa u vidu poljoprivrednog i šumskog zemljišta, tako da građevinsko područje nije mnogo veće u odnosu na GUP i iznosi 980 ha.

Koncepcija stanovanja se zasniva na pugušćavanju postojećih celina, formiranjem zone mešovitog stanovanja srednje gustine sa centralnim sadržajima u gradskom jezgri, u blokovima u kojima već postoji mestimično višeporodično stanovanje. Istovremeno je predviđeno i širenje individualnog stanovanja, ali u manjem obimu. U velikoj meri su zadržane granice stambenih zona iz GUP-a (bez rezervnih proširenja). Najveće širenje se predviđa u delu „Lastavičko polje“, kao i uz izlazne saobraćajnice iz grada gde je negde bilo i neophodno radi dobijanja kompaktnih formi i uobličavanja razuđene neplanske izgradnje. Proširenja se uočavaju i u delu industrijske zone „Leda“ u zapadnom delu grada, na prostoru uz kasarnu, kao i u naselju Trgovište. Ukupno 495,08 ha, odnosno 50% građevinskog područja plana čini stanovanje.

Saobraćaj, a pre svega prolazak tranzitnog saobraćaja kroz gradsko područje i gradski centar, identifikovan je u PGR-u kao jedan od ključnih problema u funkcionisanju grada. U skladu sa tim, zadržava se rešenje zaobilaznice iz GUP-a iz 1988. godine uz delimične korekcije trase.

U pogledu privrednih zona prioritet se daje rekonstrukcije i revitalizacije postojećih industrijskih kompleksa. Postojeće industrijske zone zauzimaju veliku površinu (do 77 ha) a najveći deo pogona već godinama nije u funkciji. Planom je predviđeno i proširenje industrijske zone „Boševo“ na severu grada, kao i prenamena bivše kasarne u industrijsku zonu.

Prisustvo obnovljivih izvora energije na području grada je evidentirano, ali se minimalno koristi. Najveći značaj imaju biomasa i sunčeva energija, kao i male hidroelektrane na području Opštine. Problem za investiranje u razvoj i korišćenje obnovljivih izvora energije predstavljaju mnoge administrativne i proceduralne prepreke.

Kulturna dobra su prepoznata kao resursi za održiv razvoj i potencijal za razvoj turizma. U cilju prezentacije i očuvanja postojećih arhitektonskih i ambijentalnih vrednosti planirano je formiranje pešačke zone u centru grada.

Odnos urbanističkog planiranja prema problemu urbanog opadanja. Urbano opadanje u PGR-u je donekle prepoznato i prihvaćeno kao problem. Demografska predviđanja nisu pozitivna ali ne daju ni precizne projekcije – predviđa se da stanovništvo grada neće rasti ali se ne navodi da li će njegov broj stagnirati ili opadati. Građevinsko područje je u skladu sa tim delimično prošireno i to uglavnom stambenim namenama, uz istovremeno pugušćavanje stanovanja u centralnom području, pa se postavlja pitanje koliko je realno očekivati novu izgradnju i proširenje stanovanja,

imajući u vidu da je preporuka za razvoj malih gradova u opadanju smanjenje stambenog tržišta i uvođenje novih oblika stanovanja (TOWN, 2014).

Prostorno planiranje

Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine ukazuje na prioritarnu ulogu Zaječara i Bora u mreži urbanih naselja istočne Srbije, s tim što Negotin, Kladovo, Majdanpek i Knjaževac mogu da imaju veću ulogu ukoliko se njihove privredne aktivnosti usmere ka modernijim oblicima održive industrijske proizvodnje, turizmu i drugim kompatibilnim aktivnostima. Ističe se da je neophodno funkcionalno umrežavanje ovih urbanih centara.

Područje Knjaževca obuhvata Regionalni prostorni plan Timočke krajine (RPPTK,) usvojen 2011. godine, za period do 2025. godine. Loši demografski trendovi su prepoznati u RPPTK, a naročito starenje na području opštine Knjaževac. Na osnovu planske prognoze, stanovništvo na području RPPTK će nastaviti da se smanjuje do 2015. godine, ali sporijim tempom nego što je to bilo u periodu 1991–2002. godine. Nakon toga se očekuje blagi porast stanovništva, ali i dalje manji ukupan broj u odnosu na 2002. godinu. Za opštinu Knjaževac je prognozirano smanjenje od oko 5 hiljada stanovnika do 2015. godine, međutim, to je već dostignuto 2011. godine. Na osnovu procena stanovništva teško je očekivati porast stanovnika opštine u narednom periodu. Prema prognozi plana opštine Zaječar, Bor i Majdanpek je do 2025. godine trebalo da zabeleže porast na osnovu mehaničkog priliva. Međutim, stanovništvo u ovim opštinama je već do 2011. godine opalo više od prognoziranog pada do 2015. godine.

Kao timočka razvojna osovina u RPPTK se identifikuje linija Knjaževac-Zaječar-Negotin-Kladovo, koja povezuje makroregion Niša sa istočnim Podunavljem i ima za cilj da integriše centre unutar regiona. Knjaževac u mreži naselja ima ulogu subregionalnog centra, kao i Negotin i Kladovo. U tom pogledu ističe se nužnost razvoja subregionalnih funkcija (privredne, javno-socijalne, razvojno-upravljačke i kulturne). U opštini Knjaževac se kao sekundarni opštinski centri predlažu Minićevo i Kalna. Funkcije subcentara i centara zajednica naselja mogu da prevazilaze opštinske granice i imaju međuopštinski uticaj.

Razvoj dnevnih urbanih sistema se ističe kao jedan od instrumenata policentričnog razvoja pri čemu kao prvi nivo izdvajaju regionalni centri Bor i Zaječar, dok Knjaževac sa Negotinom i Kladovom spada u drugi nivo dnevnih migracija. Pri tome se očekuje povećanje broja dnevnih migracija regionalnih centara usled jačanja njihovih regionalnih funkcija.

U RPPTK naglašavaju se funkcionalne veze regiona sa funkcionalnim urbanim područjem Niša, kao i sa centrima razvojne osovine Velike Morave. Pri tom se ističe značaj funkcionalne specijalizacije manjih gradova i ekonomski razvijenijih sela, kako bi se uključili u savremene ekonomske procese. U tom cilju se predlaže formiranje klastera i funkcionalno umrežavanje naselja, u konkretnom slučaju turističkih područja Stare planine Knjaževac-Pirot sa sličnim područjima u Srbiji. Knjaževac se identifikuje kao gradski turistički centar u funkciji razvoja turističke destinacije Stara planina. Za razvoj javnih službi predlaže se međuopštinska saradnja i partnerstva radi organizacije komplementarnih sadržaja i korišćenje mobilnih usluga.

Za RPPTK je izrađen i program implementacije do 2018. godine, ali ne i za period nakon toga. Takođe je urađen i Izveštaj o ostvarivanju RPPTK za 2015. i 2016. godinu na osnovu analize pokazatelja definisanih u programu implementacije. Većina pokazatelja demografskog razvoja ukazuje na negativne tendencije i ne ide u korist planskih prognoza. U okviru drugih oblasti postoje izvesna poboljšanja, ali u svakom slučaju napredak nije potpuno u skladu sa postavljenim ciljevima.

Prostorni plan opštine Knjaževac donesen je 2011. godine za period do 2022. Ovaj plan prihvata negativne demografske trendove i jedini je plan ovog područja koji prognozira smanjenje stanovništva i u opštini i u gradskom naselju. U skladu sa tim jedan od ciljeva demografskog razvoja je zadržavanje stanovništva, naročito u ruralnim naseljima. Takođe se očekuje i opadanje uticajne zone opštinskog centra Knjaževca. Funkcionalni razvoj treba da se ostvari kroz jačanje privrednih veza sa Zaječarom i Borom, klasterizacijom turističke ponude sa drugim centrima planinskog turizma u Srbiji i Bugarskoj, jačanje uslužnih i servisnih aktivnosti ka subopštinskim centrima i primarnim selima.

Mreža naselja treba da se razvije prvenstveno jačanjem funkcije opštinskog i subopštinskih centara, a nakon toga prenošenjem dela funkcija iz opštinskog centra u prigradska naselja. U pogledu javnih službi, cilj je njihovo umrežavanje, kao i uspostavljanje i razvoj mobilnih usluga (zdravstvenih, kulturnih, obrazovnih...), naročito za stanovnike u slabije opremljenim naseljima. Kao multifunkcionalni centri u tim naseljima mogli bi da budu bivši domovi kulture i zadružni objekti. U cilju što boljeg funkcionisanja mobilnih usluga trebalo bi ih definisati na nivou više opština kroz udruživanje njihovih resursa. Takođe, radi funkcionisanja mobilnih usluga neophodno je poboljšanje kvaliteta puteva i javnog saobraćaja.

Razvoj privrednih zona se predviđa u okviru postojećih lokacija i napuštenih objekata (proizvodnih hala, smeštajnih objekata-hotela, kasarne, i dr.), uz manja proširenja postojećih kompleksa.

Kao glavni lokalni resursi opštine, u PPOK ističu se:

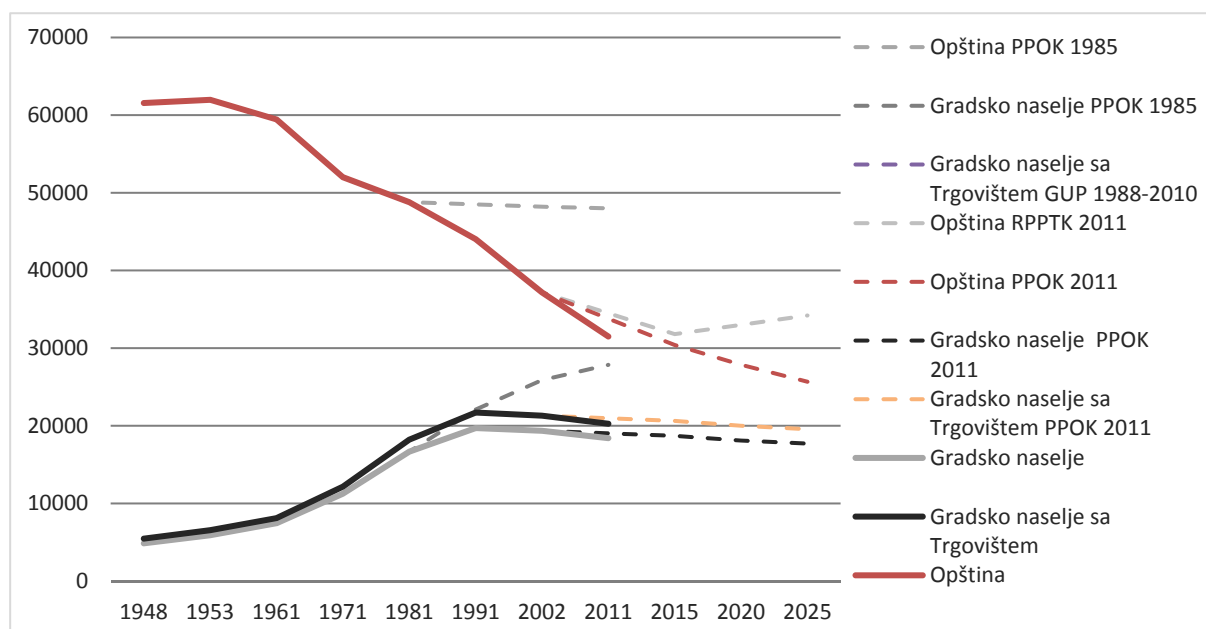
- kulturno istorijske znamenitosti – veliki broj zaštićenih kulturnih dobara od kojih su 3 kategorisana kao nepokretna kulturna dobra od velikog značaja (arheološko nalazište Timacum Minus kod sela Ravna, antičko utvrđenje i naselje, crkva Sv. Bogorodice u Donjoj Kamenici, manastir Sv. Trojice u Gornjoj); kao i nekoliko kulturno-umetničkih minifestacije;
- očuvana priroda i prirodne vrednosti, naročito Parka prirode Stara planina;
- Rgoška banja i sportsko-rekreacioni centar „Banjica“;
- raznolik ruralni predeo.

U skladu sa tim, potencijali za razvoj turizma na području opštine vide se u razvoju planinskog turizma (pre svega na Staroj planini), uključenjem kulturno istorijskih znamenitosti u turističku ponudu, bogate prirodne vrednosti, kao i moguć seoski turizam.

Pored brojnih sela, sa po nekoliko desetina stanovnika, u opštini Knjaževac je sve više seoskih naselja bez stanovnika (Repušnica) ili onih pred gašenjem (Aldina Reka, Gabrovnica, Papratna). Utoliko gore je što je, i u selima koja imaju stanovnike, starosna struktura u tolikoj meri nepovoljna da je planiranje razvoja bilo koje privredne grane, pa i turizma, praktično onemogućeno.

Odnos prostornog planiranja prema problemu urbanog opadanja. Na osnovu postavljenih istraživačkih pitanja povezanih sa prostornim planiranjem, mogu se izvesti sledeći zaključci:

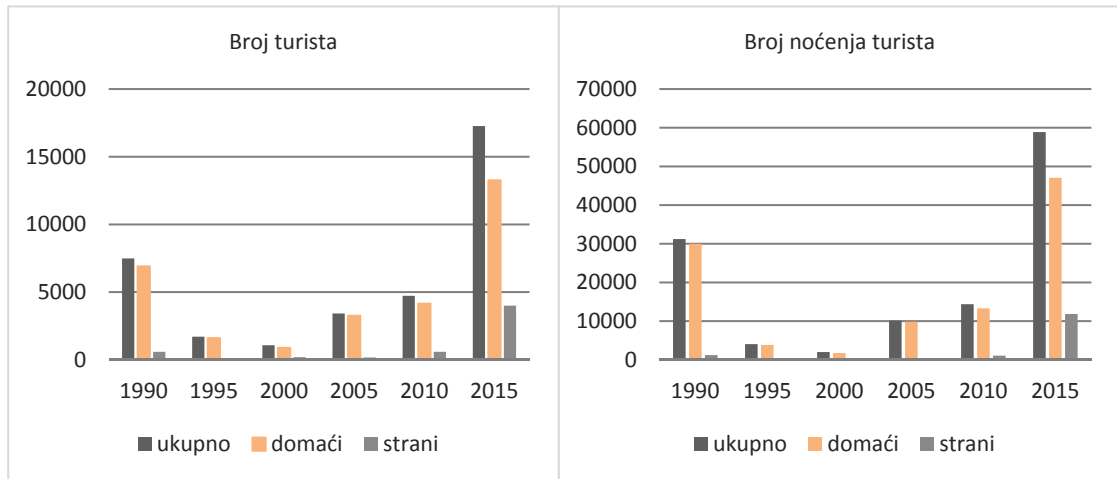
- prostorni planovi različitog nivoa nemaju isti odnos prema urbanom opadanju. Na osnovu projekcija stanovništva može se zaključiti da PPOK jedini prihvata opadanje kao najverovatniju budućnost, dok RPPTK predviđa preokret opadanja stanovnika u opštini (slika 98). Za razliku od potpunog prihvatanja urbanog opadanja PPOK, RPPTK prihvata urbano opadanje samo kao privremeno i ne daje alternativne mogućnosti razvoja.



Slika 98 Broj stanovnika po popisima i planske projekcije

- za RPPTK je izrađen program implementacije ali samo za period do 2018. godine, sa definisanim pokazateljima za praćenje prostornog razvoja na osnovu kojih je urađen izveštaj o ostvarivanju plana ali samo za 2016. godinu. Program implementacije prostornog plana opštine kao dokument nije definisan Zakonom o planiranju i izgradnji i u skladu sa tim nije rađen. U samom planu su date smernice za njegovo sprovođenje u vidu izrade urbanističkih planova, sektorskih planova i programa, kao i definisanje prioritarnih aktivnosti i rešenja. Međutim, nije definisan sistem praćenja promena u procesu implementacije.
- oslanjanje na lokalne resurse – u prostornim planovima se ističu prirodne i kulturne vrednosti i potencijali za razvoj turizma, međutim i dalje je pristurna nedovoljna zaštita prirodnih vrednosti i resursa. Prostorni obuhvat zaštićenog prirodnog nasleđa ne

zadovoljava u potpunosti strateške ciljeve Evropske Unije i Republike Srbije o dostizanju većeg procenta teritorija zaštite prirodnog nasleđa do 2020. (Izveštaj o ostvarivanju RPPTK). S druge strane, u pogledu razvoja turizma postoji porast broja turista i noćenja turista na godišnjem nivou (slika 99)



Slika 99 Broj turista i turističkih noćenja u opštini Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

- u prostornim planovima se ukazuje na značaj međuopštinske saradnje u cilju pružanja javnih usluga i funkcionalno umrežavanje naselja. Međuopštinska saradnja opštine Knjaževac se sprovodi u sklopu Regionalne agencije za razvoj istočne Srbije (RARIS). Tako je sa opštinama Majdanpek, Kladovo, Negotin, Bor, Boljevac i Zaječar sklopljen sporazum o zajedničkom upravljanju komunalnim otpadom. Međutim, izrađen je samo Regionalni plan za upravljanje otpadom, ali nijedan projekat iz oblasti zaštite životne sredine nije realizovan. (Timočki klub, 2017). Prostorni planovi ističu potrebu za umrežavanjem naselja kompatibilnih karakteristika, dok se sa druge strane naglašavaju veze sa regionalnim centrima Borom i Zaječarem radi razvoja privrednih aktivnosti. Ovaj vid saradnje pogrešno se temelji na rastu ovih centara koji nije ostvaren.
- Područje opštine Knjaževac obuhvaćeno je IPA programom prekogranične saradnje Bugarska-Srbije. Opština učestvuje u projektima u oblasti zaštite životne sredine, turizma i investiranja u mlade. U sklopu toga je bilo pojedinih aktivnosti promocije prekograničnog turizma i organizovanje kulturnih događaja, međutim ovu saradnju je neophodno još više ojačati.
- povezivanje ruralnih naselja sa gradskim naseljem je u prostornim planovima predviđeno na polju javnih službi uspostavljanjem mobilnih usluga i unapređenjem mreže puteva i javnog saobraćaja. Jedna od ostvarenih mera na tom polju je uvođenje besplatnog javnog prevoza na području opštine, ali nema podataka o drugim aktivnostima na ovom polju.

Strateški i razvojni dokumenti

Na nivou opštine doneseno je više strateških i razvojnih dokumenata i akcionih planova: Strategija održivog razvoja opštine Knjaževac od 2009. godine, Strategija socijalne politike 2013-2018,

Strategija ruralnog razvoja 2010-2020, Lokalni plan upravljanja otpadom 2011-2021, opštinski programi razvoja turizma, studije o prirodnim i kulturnim dobrima i dr.

U Strategiji održivog razvoj opštine Knjaževca od 2009. godine naznačeno je da je turizam primarna grana koju treba razvijati u opštini. Pri tome glavni projekti se oslanjaju na izgradnji turističkih kompleksa na Staroj planini čija realizacija zavisi od Vlade RS. Pored turizma i poljoprivredne proizvodnje motor razvoja opštine bi trebalo da predstavljaju mala i srednja preduzeća ali postoji dosta prepreka za njihov razvoj. Lokacije koje su u urbanističkim planovima planirane za ove namene (industrijske i komercijalne zone) i u državnom su vlasništvu su uglavnom nedovoljno opremljene komunalnom infrastrukturom, njihovo okruženje i fizički ambijent nije zadovoljavajući i otežava nove investicije i osnivanje novih preduzeća. U pogledu društvenog razvoja glavni cilj je poboljšanje kvaliteta života i u skladu sa tim investiranje u obrazovanje, očuvanje kulturne baštine itd. Na polju upravljanja najveće slabosti predstavlja nerazvijena elektronska uprava, nepostojanje baza podataka, nedovoljno razvijeni kadrovski i tehnički kapaciteti.

Iako se PPOK poziva na pojedine strateške dokumente, oni su donošeni kao neophodni dokumenti radi pridruživanja EU i glavni problem je izostanak njihove realizacije. Takođe nisu rađeni ni izveštaji o realizaciji planova.

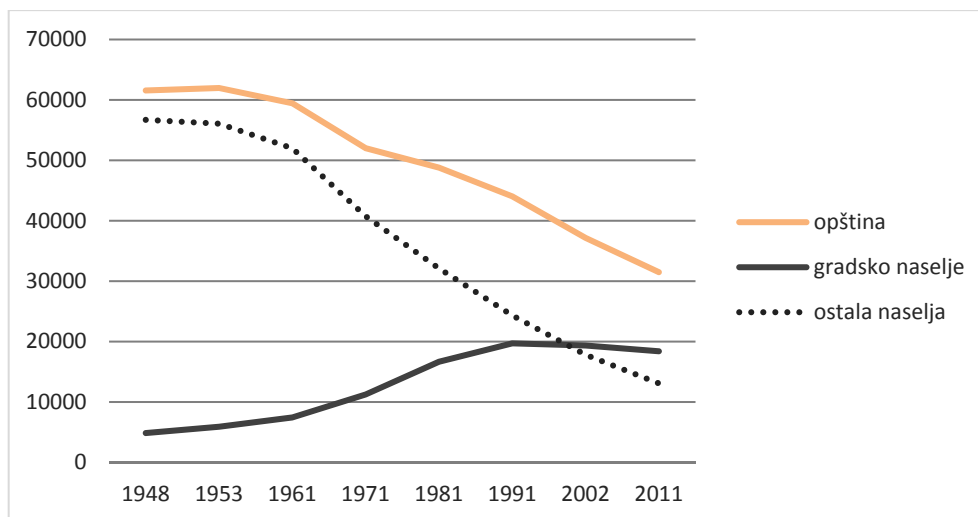
Učešće građana u procesu planiranja. Učešće građana u procesu planiranja je omogućeno putem javnih rasprava (Evropski progres, 2017). Obaveštenje o javnoj raspravi i uvid u nacrt dokumenta omogućen je građanima preko zvaničnog sajta opštine Knjaževca i/ili oglasnih table u gradu ili selu. U praksi se pokazalo da učešće građana u procesu planiranja zavisi od teme i od interesnih grupa. Tako je najveća zainteresovanost građana bila pri rekonstrukciji platoa doma kulture i učešće je bilo veliko još prilikom ranog javnog uvida u planskou dokumentaciju. U jednom slučaju je inicijativa građana uz podršku rukovodstva opštine i javnih službi sprečila izgradnju kamenoloma u jednom prigradskom naselju, jer je strateška procena uticaja na životnu sredinu pokazala neopravdanost izgradnje kamenoloma. Građani imaju mogućnost učešća u odlukama o raspodeli budžeta, tako što im opština ponudi određene projekte ili im se da mogućnost da sami daju predlog projekta, mada je odziv građana mali.

7.3.3 Indikatori urbanog opadanja

7.3.3.1 Demografski indikatori

Kriterijum 1 – pad broja stanovnika.

Promene broja stanovnika razmatraju se na nivou gradskog naselja, opštine, ali i gradskog naselja zajedno sa Trgovištem koje je prigradsko naselje, spojeno sa gradom i obuhvaćeno Planom generalne regulacije (tabela 3.5, prilog 3, slika 100).



Slika 100 Uporedni prikaz promene broja stanovnika u gradskom naselju, ostalim naseljima i opštini Knjaževac (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

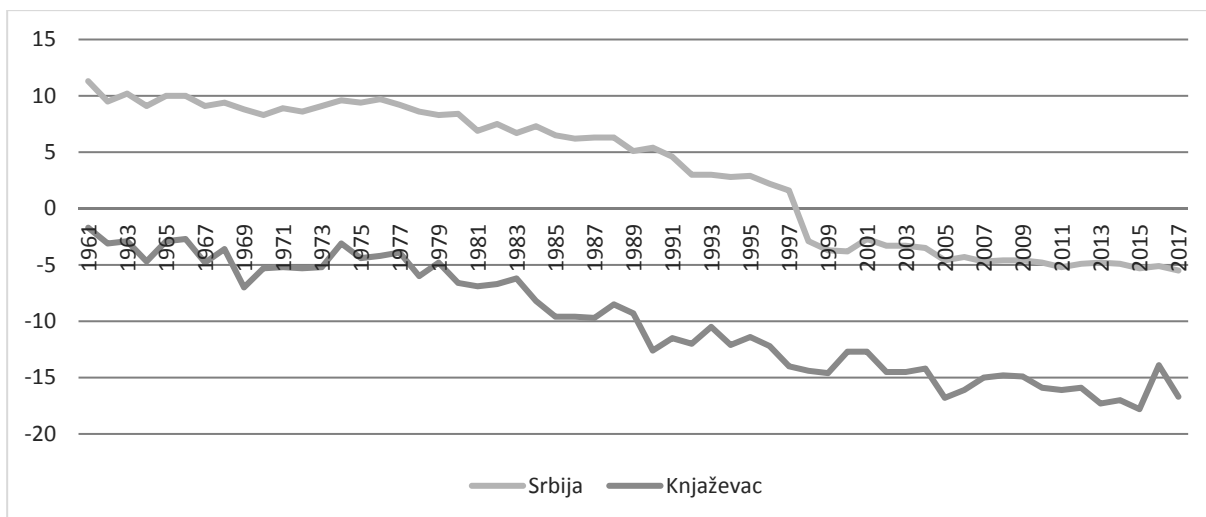
Gradsko naselje Knjaževac je raslo do 1991. godine i to naročito intenzivno od 1961. godine, usled razvoja industrije i ubrzanog naseljavanja grada. U periodu 1948–1991 broj stanovnika u gradu se povećao za 4 puta. Rast stanovnika je ublažen 1981. godine i od 1991. godine kreće opadanje, koje je još intenzivnije od 2002. godine. Prema definisanom osnovnim indikatorom urbanog opadanja na osnovu kretanja broja stanovnika Knjaževac u oba perioda (1991–2002, 2002–2011), može da se svrsta u gradove u opadanju. Međutim, procentualno opadanje u poslednja dva međupopisna perioda se u svakom slučaju ne menja.

Broj stanovnika opštine je od 19. veka konstanto bio u porastu a najveći broj stanovnika opština je imala 1910. kada je na njenoj teritoriji živelo 65.890 stanovnika (Milosavljević, 2012). Broj stanovnika se potom smanjio usled balkanskih ratova i Prvog svetskog rata usled velikih stradanja. Nakon Drugog svetskog rata opština Knjaževac je u početku stagnirala i od 1953. godine dolazi do opadanja broja stanovnika uglavnom zbog migracija mladih sa sela radi zaposlenja u Zaječaru, Boru ili Nišu. Razvoj industrije u periodu posle 70-tih omogućio je zapošljavanje radnika iz obližnjih sela, pa se migracije sa sela usmeravaju ka gradu i uglavnom se zaustavlja migracija stanovništva van opštine. Uprkos tome smanjenje stanovništva je nastavljeno. Od 1991. godine opadanje stanovnika opštine je naročito intenzivno i znatno je veće u odnosu na prosek Republike i Regiona, kao i u odnosu na druge opštine malih gradova istog Regiona.

Prema poslednjim procenama stanovništva, trend opadanja je nastavljen i u gradskom naselju i opštini (tabela 3.6, prilog 3). U slučaju opštine, godišnje opadanje je nastavljeno istim tempom (-1,6%), dok je u gradu zastupljeno skoro duplo veće godišnje opadanje stanovnika (-0,9%).

Kriterijum 2 – negativan prirodni priraštaj

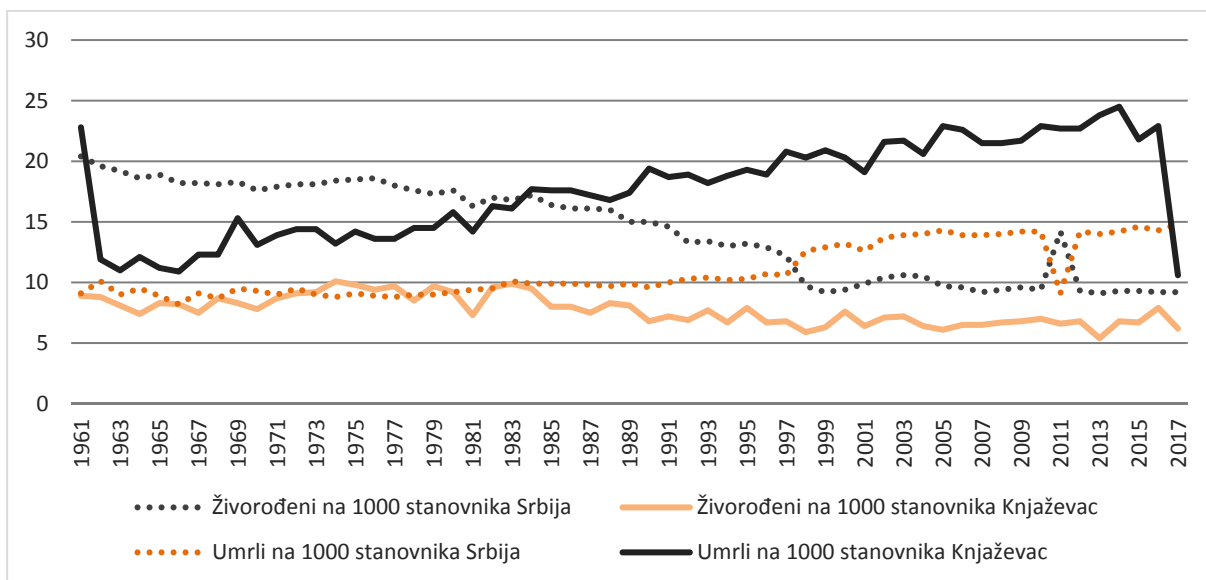
Nizak natalitet na području opštine javlja se još od 30-tih godina prošlog veka što je uslovalo negativan prirodni priraštaj od 1953. godine i koji je u konstantnom je padu, a intenzivnije od 80-tih godina (slika 101).



Slika 101 Prirodni priraštaj opštine Knjaževac (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Najniža vrednost prirodnog priraštaja na 1000 stanovnika je bila 2005. godine i iznosila je -17,8, što je značajno manje od najnižeg proseka za Srbiju (-5,5 2017. godine). U odnosu na druge opštine malih gradova Regiona Južne i Istočne Srbije Knjaževac spada u grupu opština sa najnižim prirodnim priraštajem. Ovakvo kretanje prirodnog priraštaja objašnjava dugoročni populacioni pad opštine, a istovremeno je uticao i na pad samog grada.

Bližim posmatranjem stopa nataliteta i mortaliteta, može se zaključiti da je ovako nizak prirodni priraštaj više posledica visoke stope mortaliteta koja od sredine 90-tih iznosi preko 20 (slika 102).



Slika 102 Stope nataliteta i mortaliteta opštine Knjaževac (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Stopa mortaliteta je u stalnom porastu i skoro duplo je veća u odnosu na nacionalni prosek. Stopa rađanja je takođe duplo niža od nacionalnog proseka mada njen pad nije toliko izražen. Ovakav trend ukazuje na proces starenja koji je u ovoj opštini zastupljen u dužem vremenskom periodu.

Kriterijum 3 – opadanje stope fertiliteta

Ukupna stopa fertiliteta u Knjaževcu je ispod nivoa neophodnog za prostu reprodukciju stanovništva, mada je od uglavnom bila nešto veća od proseka Regiona i Srbije.

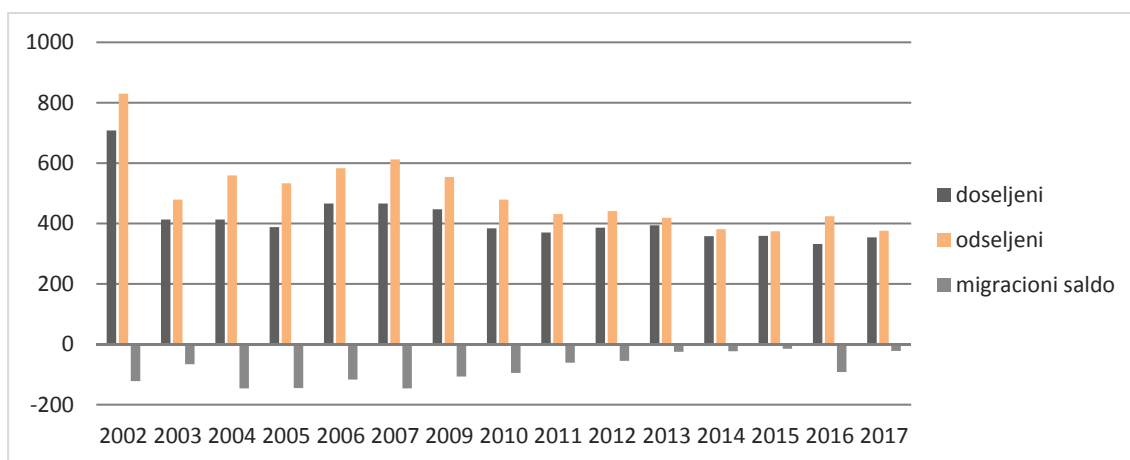
Kriterijum 4 – negativni migracioni balans (ili emigracija)

Sa područje opštine u periodu 1950-70. godine veliki broj mladih (oko 5.000 ljudi) je otišlo radi zaposlenja u druge gradove. Razvoj industrije od 1970. godine usmerio je migracije iz sela u grad i dosta zaustavio migracije van opštine. U tabeli 39 je dat prikaz doseljenog stanovništva u opštini i gradu do 2002. godine.

Tabela 39 Doseljeno stanovništvo na području Knjaževca do 2002. godine (Izvor podataka (RZS, 2004b))

Knjaževac	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2002	nepoznato
opština	2841	3759	4544	3261	2883	1045
gradsko naselje	1431	2601	3249	2302	1550	475

Najveći broj stanovnika doselio se u periodu intenzivnog razvoja Knjaževca 1971–1980, kada je i zabeležen najveći porast stanovnika u gradu. Od 2002. godine migracioni saldo opštine je negativan, mada se njegova vrednost smanjila poslednjih godina (slika 103).



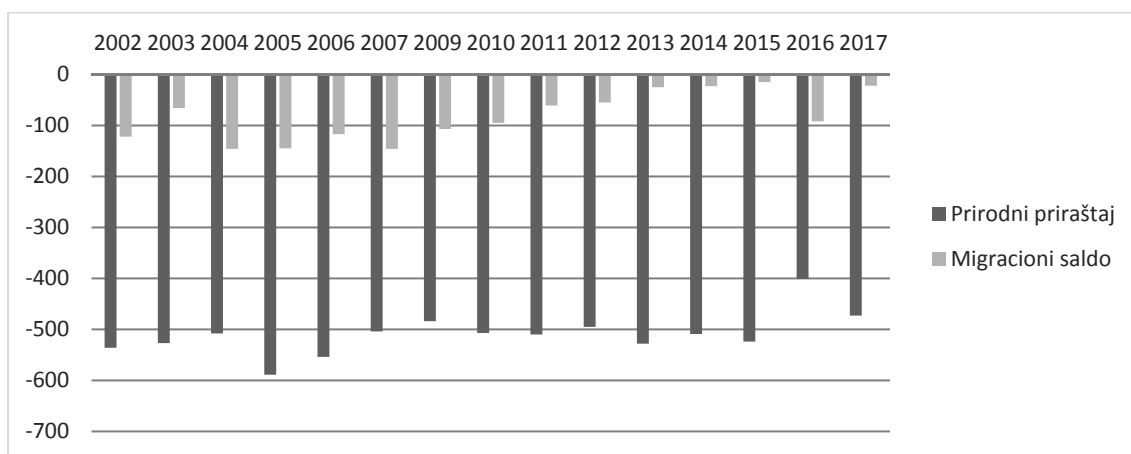
Slika 103 Doseljeno i odseljeno stanovništvo na području opštine Knjaževac u periodu 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Kako bi se uporedilo učešće prirodnog i migracionog kretanja stanovnika, na slici 104 je dat njihov prikaz.

Može se zapaziti da od 2002. godine unutrašnje migracije nisu imale značajnu ulogu u opadanju stanovnika opštine, već su mnogo veći uticaj imale velike vrednosti negativnog prirodnog priraštaja. Što se tiče lica na radu – boravku u inostranstvu, njihov udeo na popisu 2011. godine bio je manje od 2% (Stanković, 2014).

Učešće različitih starosnih kategorija u migracijama prikazano je na slikama 3.7 i 3.8 (prilog 3). Najveće apsolutne vrednosti migracionog balansa bile su u kategoriji mladih 15-34 godina, što

ukazuje na prisustvo selektivne emigracije. Udeo mladih 15-34 godine u doseljenom stanovništvu niži je u odnosu na republički i regionalni prosek, međutim, njihov udeo u odseljenom stanovništvu je približno jednak republičkom proseku, dok je niži u odnosu na regionalni.



Slika 104 Prirodni priraštaj i migracioni saldo 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Kriterijum 5 – Starenje populacije

Pokazatelji demografske starosti ukazuju na starenje stanovništva grada (tabela 40).

Tabela 40 Pokazatelji demografske starosti u Knjaževcu u odnosu na prosečne vrednosti za Srbiju (Izvor podataka (RZS, 2012a; RZS, 2003; SZS, 1995))

Godina	Koeficijent ukupne zavisnosti	Koeficijent zavisnosti starih	Koeficijent zavisnosti mladih	Stanovništvo 0-14	Staro stanovništvo 65 i više	Indeks starenja	Prosečna starost
Knjaževac							
1991	40,79	13,99	26,80	19%	10%	57,82	
2002	40,49	20,65	19,84	14%	15%	96,77	40,6
2011	44,11	25,22	18,89	13%	18%	144,85	43,6
Srbija – gradska naselja							
1991	44,27	11,61	32,66	22%	8%	43,48	
2002	42,30	19,98	22,32	16%	14%	87,23	39,2
2011	43,00	22,26	20,74	15%	16%	114,06	41,3

Proces starenja je više izražen u odnosu na gradska naselja Srbije, kao i u odnosu na veći deo malih gradova regiona. Stanovništvo starije od 65 godina se povećalo 1,6 puta 2011. u odnosu na 1991. godinu, dok je stanovništvo mlađe od 14 godina skoro isto toliko puta opalo. Starenje stanovništva je naročito izraženo na nivou opštine, pa uz opštinu Svrlijig spade u opštine se najzastupljenijom starom populacijom u Srbiji.

Kriterijum 6 – Promena strukture domaćinstva

Broj domaćinstava u gradu je rastao sve do 2002. godine, kada je iznosio 6268, da bi u periodu do 2011. godine opao na 6168. Pad broja stanovnika 1991–2002. godine se više odrazio na prosečnu

veličinu domaćinstva, koja je opala sa 3,36 na 3,06 u istom periodu. Istovremeno je došlo do porasta jednočlanih i dvočlanih domćinstava.

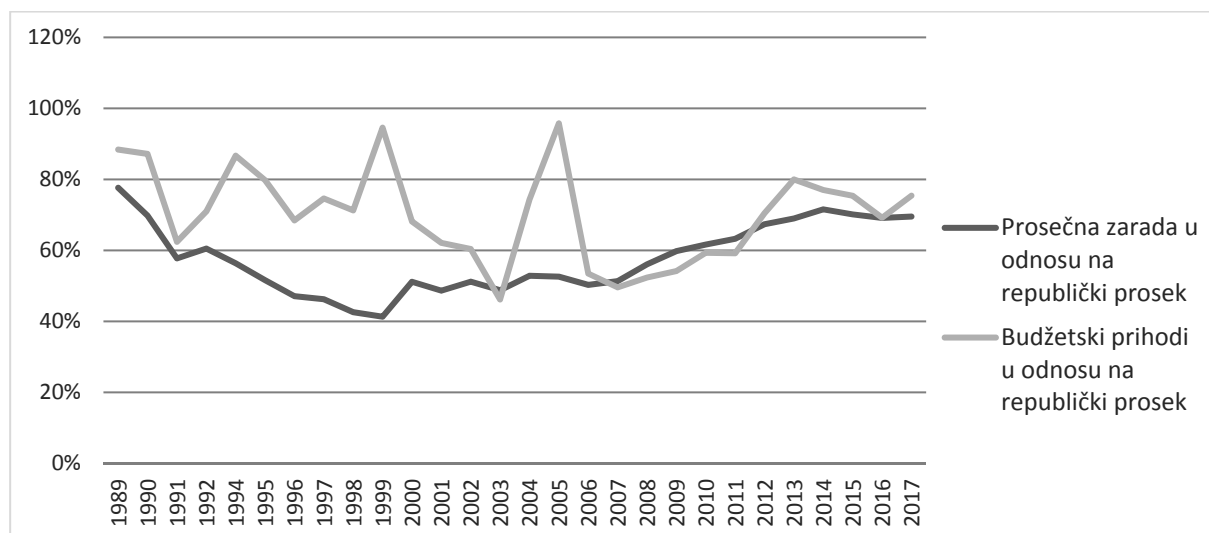
7.3.3.2 Ekonomski indikatori

U periodu usporenog privrednog razvoja od 1945.-1960. broj zaposlenih u opštini se povećao i 1961. godine u privredi i neprivredi je bilo zaposleno 5.422 radnika (Milosavljević, 2012). Godine 1968. opština Knjaževac je izašla iz grupe nerazvijenih područja i u periodu intenzivnog razvoja od 1971. do 1990. godine, broj zaposlenih se utrostručio. Opština Knjaževac je u tom periodu imala veću stopu zaposlenosti od Regiona i Republike Srbije (Milosavljević, 2014).

Ubrzani privredni razvoj doveo je do ostvarivanja većeg društvenog proizvoda i nacionalnog dohodka po stanovniku u opštini. Godine 1990. nacionalni dohodak po stanovniku opštine bio je niži od regionalnog za samo 5,8% (Milosavljević, 2014).

Tokom 90-tih godina dolazi do pada broja zaposlenih i drastičnog pada industrijske proizvodnje (2000. je bila za 60% manja u odnosu na ostvarenu proizvodnju 1990. godine), kao i do pada ukupnih privrednih ektivnosti. Prema broju zaposlenih opština se 2011. godine vratila na nivo iz 1961. godine i ponovo ima status nerazvijenih opština u Srbiji. U nemogućnosti da nađu novi posao, mnogi kvalifikovani i visokokvalifikovani radnici su se odlučili za otvaranje privatnih zanatskih radnji, pa se njihov broj više nego udvostručio 2003–2011. godine.

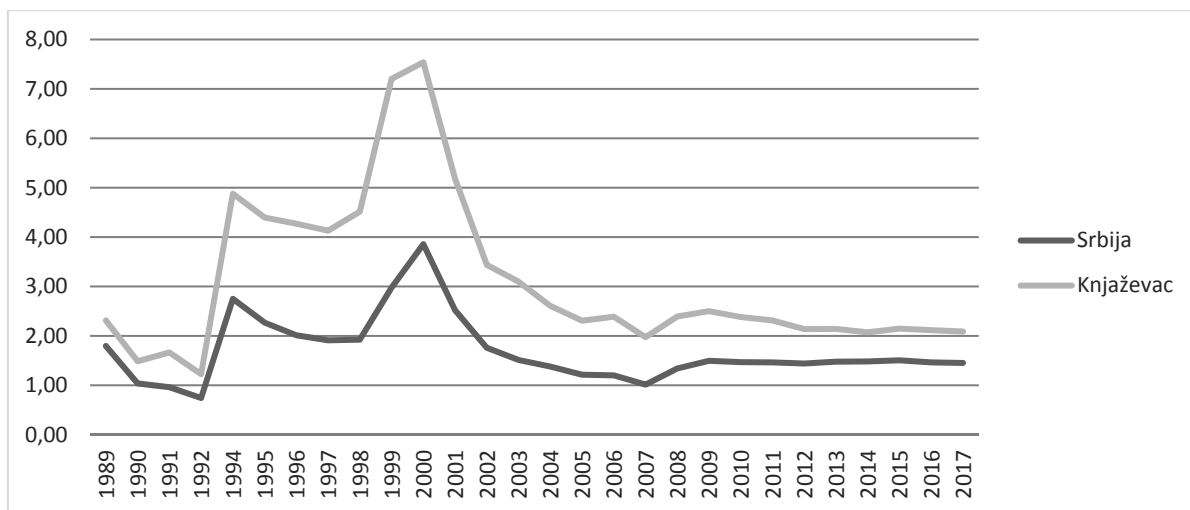
Ekonomski indikatori prema definisanim kriterijumima prikazani su na slikama 105, 106 i 107.



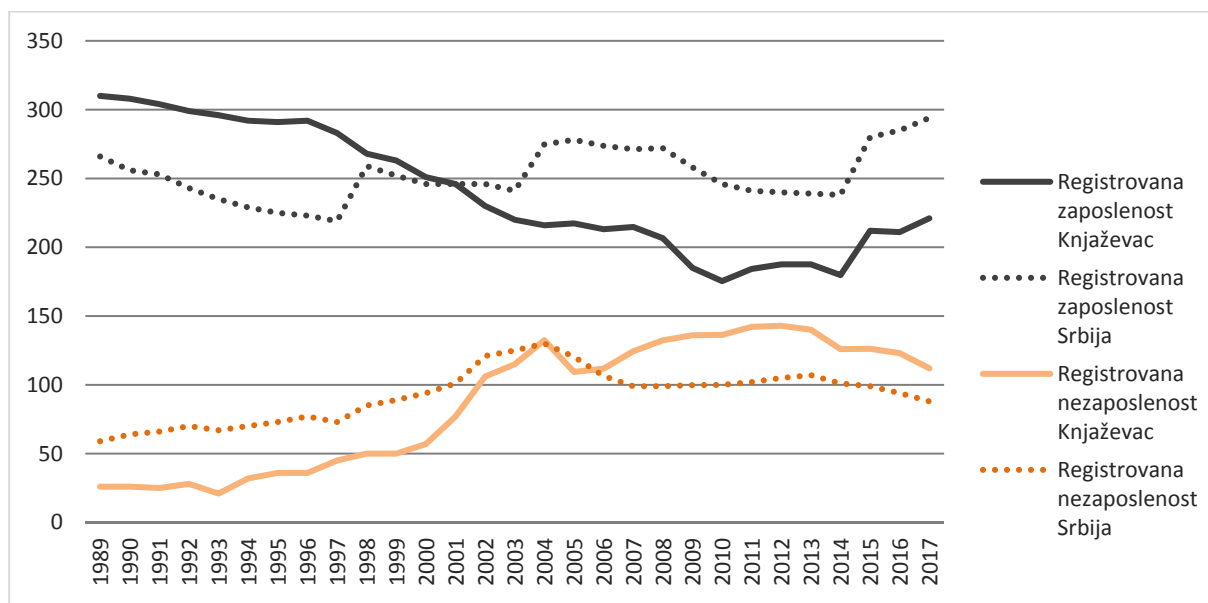
Slika 105 Kriterijum 1 i 2: prosečne zarade i budžetski prihodi opštine Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regionu u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

Prosečna zarada u opštini je naglo opala nakon 1989. godine i u periodu 1994–2008. iznosila je samo oko 50% republičkog proseka. Nakon toga postepeno raste do 70% 2017. godine ali i dalje ne dostiže nivo iz 1989. godine.

Budžetski prihodi imaju dosta raznolik trend ali su uglavnom bili dosta niži u odnosu na republički prosek, naročito u periodu 2000–2011. godine, sa izuzetkom 2004. i 2005. godine.



Slika 106 Kriterijum 3: prosečna kupovna moć stanovništva opštine Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)



Slika 107 Kriterijum 4 i 5: pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti u opštini Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

Kupovna moć stanovništva je u celokupnom periodu niža od proseka za Srbiju, uz veliko opadanje 90-tih godina. Stopa zaposlenosti je u opadanju od 1989. godine, s tim što je do 2000. godine bila iznad prosečne vrednosti za Srbiju. Blagi porast je primetan tek nakon 2014. godine. Stopa nezaposlenosti je u porastu od 1991. godine, da bi od 2004. godine bila veća od republičkog proseka.

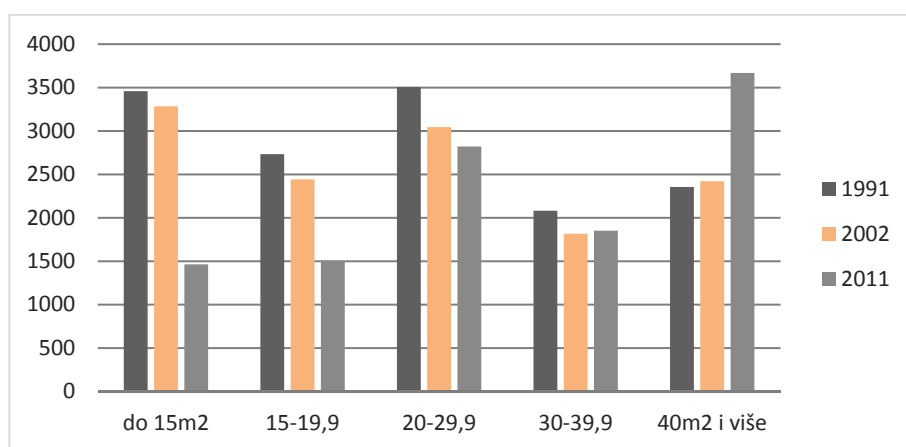
Može se zaključiti da je prema svim indikatorima došlo do ekonomskog pada u opštini, naročito tokom 90-tih godina. Od 2000. godine pojedini indikatori su blagom porastu (npr. prosečna zarada), ili su stabilizovani (kupovna moć), ali su i dalje svi parametri ispod republičkog proseka.

7.3.3.3 Prostorni indikatori

U opštini Knjaževac postoji ukupno 7 braunfield lokacija ukupne površine od 34,47ha⁷⁶. Od toga je 4 lokacija u gradu i za njih uglavnom postoji planski osnov, ali namene nisu realizovane. Najveća braunfield lokacija u gradu je bivša kasarna za koju je donesen Plan detaljne regulacije industrijske zone „Kasarna“ u Knjaževcu kojim je predviđena izgradnja objekata za mešovito stanovanje, vatrogasni dom, uprava carine i špedicije, pošta-ekspozitura, banka, ambulanta, apoteka itd.

Kako bi se dobio uvid u stambenu izgradnju tokom dužeg perioda, na slici 3.9 (prilog 3) je prikazan broj izgrađenih stanova i u periodu socijalizma i post-socijalizma. Najveći broj stanova u gradu je izgrađen tokom 70-tih i 80-tih godina, nakon čega je znatno usporena izgradnja. Uz promenu broja stanovnika i strukture domaćinstva menjala se i veličina stana po licu (slika 108). U periodu 1991–2011. godine došlo je do povećanja prosečne površine stana po licu, što je naročito evidentno kod stanova većih od 40 m². Prosečna površina stana po licu 1991. godine bila je 21,3 m², dok je 2011. bila 24,8 m². Istovremeno je došlo do smanjenja broja lica po stanu i povećanja broja stanova sa jednim licem. Ove promene su posledica raslojavanja porodice, smanjenja porodice, emigracije stanovništva i pojave staračkih domaćinstava.

Stanovi su skoro svi u privatnom vlasništvu – samo je 1% stanova u vlasništvu države. Oko 17% stanova je 2011. godine bilo nenastanjeno, od toga 15% privremeno, dok je 2% napušteno.



Slika 108 Stanovi prema površini po licu u opštini Knjaževac (RZS, 2013c)

Što se tiče uticaja urbanog opadanja na obrazovne ustanove, broj polaznika u osnovnu školu na području opštine ima tendenciju opadanja još od 1970. godine, a u periodu 1990–2017. godine se prepolovio. Nakon povećanja broja osnovnih škola na 25 1995. godine njihov broj je smanjen na 15 2013. godine. Broj polaznika u srednju školu se u istom periodu smanjio za 30%, što je uslovalo zatvaranje 2 škole. Na području grada postoje tri osnovne (od toga jedna specijalna), dve srednje škole, kao i istureno odeljenje visoke škole „Megatrenda“ iz Zaječara. Trend opadanja

⁷⁶ Na osnovu podataka Razvojne agencije Srbije <http://crm.siepa.gov.rs/locations-srb/> (pristupljeno 16. 7. 2020.)

broja dece u školama u gradu je u planu da se iskoristi za uvođenje jednosmenske nastave i unapređenje obrazovanja.

7.3.3.4 Povezanost sa karakteristikama klastera

Na osnovu klaster analize Knjaževac pripada klasteru 3, čije su glavne osobine izrazito negativan prirodni priraštaj i starenje stanovništva. Detaljnijom analizom pojedinačnih indikatora mogu se izdvojiti sledeće karakteristike urbanog opadanja Knjaževca:

- pad populacije je izražen od 1991. godine u gradu (-1,8% i -4,9% u međupopisnim periodima), a naročito u opštini (oko -15% u oba međupopisna perioda) i ovakvi trendovi se prema procenama stanovništva nastavljaju i posle 2011. godine;
- negativni prirodni priraštaj na području opštine je prisutan od 50-tih godina i u znatno je niži u odnosu na prosek Srbije, kao i u odnosu na druge opštine Regiona (najniža vrednost 2005. godine je zinosila -17,8 promila). To je glavni je uzrok populacionog pada opštine i gradskog naselja;
- migracije su tokom 70-tih i 80-tih godina nadoknađivale prirodni priraštaj u gradu, međutim od 2000. godine migracioni balans je negativan i to naročito u grupi mladih. Vrednosti negativnog migracionog balansa nisu izražene u poređenju sa drugim opštinama Regiona, a naročito u poređenju sa vrednostima prirodnog priraštaja;
- negativni prirodni priraštaj i emigracija mladih su direktno uticali na starenje stanovništva u gradu, a naročito u opštini. Starenje je izraženije u odnosu na ostale gradove i opštine u zemlji. Udeo stanovništva starijeg od 65 godina je 2011. godine bilo 18% u gradu, dok je na nivou Srbije iznosio 16%.
- tokom 90-tih godina je naročito izražen pad prosečne zarade i samim tim i kupovne moći, kao i veliki porast nezaposlenosti, što je uticalo na izražene vrednosti ovih indikatora 2002. godine u odnosu na druge gradove;
- od svih ekonomskih indikatora, jedino je stopa zaposlenosti do 2000. godine bila iznad republičkog proseka, ali je u narednom periodu beležila niže vrednosti.

7.3.4 Smernice za unadređenje razvoja grada

U skladu sa identifikovanim demografskim problemima, razvoj grada je potrebno usmeriti na dve ciljne grupe – starije stanovništvo i porodice sa decom kako bi se sa jedne strane odgovorilo na problem starenja populacije a sa druge strane na niske stope rađanja. U pogledu ekonomskog razvoja treba razmotriti realne mogućnosti reindustrijalizacije kroz razvoj modernijih oblika održive industrijske proizvodnje (što je preporuka na osnovu PPRS 2010), ali i stimulisati lokalno preduzetništvo. Prostorna manifestacija urbanog opadanja nije još uvek vidljiva u većoj meri, ali s obzirom na značajne gubitke stanovništva tokom dve decenije u gradu i još veće u opštini, budući planski razvoj treba uskladiti sa postojećim brojem stanovnika i eventualnim nastavkom trenda opadanja.

Na osnovu preporuka za razvoj grada definisanih za 3. klaster, kome Knjaževac pripada, kao i lokalnim karakteristikama mogu se izdvojiti glavni pravci i ciljevi razvoja u funkciji unapređenja razvoja grada:

- razvoj životne sredine prilagođene starosti;
- razvoj kvalitetnijih uslova za život porodica sa malom decom;
- promocija lokalnog identiteta zasnovanog na kulturnom nasleđu;
- jačanje veza sa ruralnim područjem.

Razvoj životne sredine prilagođene starosti. Moguće mere obuhvataju različite razvojne oblasti i polja delovanja.

Ekonomske mere:

- razvoj „srebrne ekonomije“, odnosno razvoj proizvoda i usluga namenjenih starijim ljudima ili kreiranih od njih (neophodna državna podrška);
- kreiranje radnih mesta za starije od 65 godina – prilagođavanje poslova starijoj populaciji, njihova uloga kao mentora ili predavača (lokalna samouprava treba da obezbedi finansijske podsticaje, zakup prostora);
- ulaganje u zdravstvenu negu kako bi se smanjila stopa mortaliteta (finansijska podrška bi morala da dođe sa državnog nivoa, dok bi na lokalnom nivou trebalo sprovesti organizaciono-upravljačke mere i planska rešenja);
- bolja i efikasnija organizacija javnog transporta kako bi starim ljudima bili pristupačni neophodni sadržaji (uveden besplatni javni transport).

Socijalni razvoj:

- uključivanje starijih građana u proces odlučivanja i planiranja budućnosti (kroz angažovanje civilnog društva npr. Udruženja penzionera);
- uključenje u aktivnosti zajednice, volonterske inicijative, u očuvanju baštine i zdravstvene usluge (kroz saradnju neprofitnih organizacija i lokalne samoprave).

Fizička sredina:

- prilagođavanje javnih prostora za potrebe i neometano kretanje starijih ljudi
 - u tom cilju bi trebalo izvršiti analizu postojećih javnih prostora, identifikovati potrebe starijih građana kroz dijalog sa njima i formirati programe unapređenja;
 - programske aktivnosti je poželjno integrisati u planske dokumente (npr. u postojećim planskim dokumentima rekreacija se razmatra generalno, bez usmeravanja na posebne grupe stanovništva).
- adaptacija stanovanja - ove mere su sprovedene npr. dodavanjem balkona starim stanovima, liftovima, bašti i sl., međutim zbog finansijskih izdataka, moguće je realizovati manje intervencije u okviru objekata i parcela kroz javno-privatna partnerstva i volonterske akcije, kako bi život starijih ljudi bio ugodniji.

Razvoj kvalitetnijih uslova za život porodica sa malom decom. Moguće mere obuhvataju različite razvojne oblasti i polja delovanja.

Ekonomске mere:

- različite mere podsticaja rađanja na državnom i opštinskom nivou;
- poboljšanje odnosa porodica – posao kroz fleksibilno radno vreme, rad od kuće i sl. (neophodna pravna osnova);

Socijalni razvoj:

- unapređenje dečije zaštite;
- organizovanje kulturno-zabavnih sadržaja za decu (mogućnost angažovanja starijih sugrađana)

Fizička struktura:

- razvoj socijalnog stanovanja (trenutno ne postoji planski osnov)
- unapređenje prostora za igru dece;
- prilagođavanje saobraćajne mreže pešačkom i biciklističkom saobraćaju koji je potpuno zanemaren u planskim dokumentima.

Promocija lokalnog identiteta zasnovanog na kulturnom nasleđu. Knjaževac poseduje značajno graditeljsko nasleđe među kojim je najprepoznatljivija prostorno kulturno-istorijska celine „Stara čaršija“. Ovo nasleđe predstavlja značajan endogeni resurs grada i njegova revitalizacija bi bila od primarnog značaja za unapređenje razvoja grada. Sa jedne strane je značajna radi stvaranja duha mesta i identiteta grada, a sa druge strane treba iskoristiti mogućnost razvoja kulturnog turizma na osnovu ovih resursa.

U planskim dokumentima je prepoznat značaj kulturnog nasleđa i pojedine aktivnosti u cilju njegovog unapređenja se već sprovode (uređenje gradskog centra, izrada Studije zaštite nepokretnih kulturnih dobara i graditeljskog nasleđa u Knjaževcu), međutim potrebno je implementirati dodatne mere:

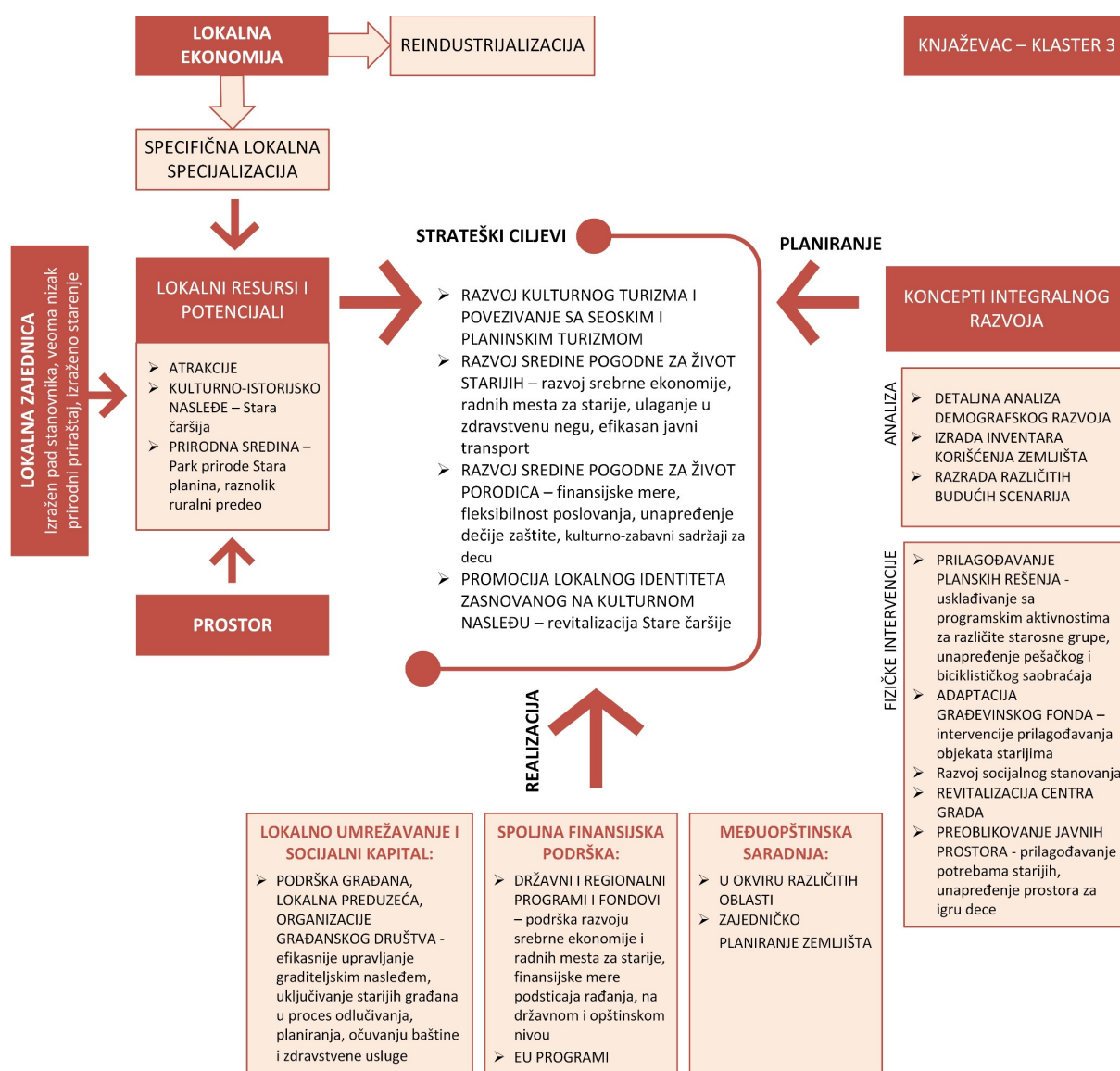
- uključenje različitih aktera u proces planiranja, razrade programskih aktivnosti i njihove implementacije. Uz saradnju sa akterima iz različitih oblasti (zaštite i kulture, ugostiteljstva i uslužnih delatnosti, građanskih udruženja i drugih organizacija) moglo bi da se postigne efikasnije upravljanje graditeljskim nasleđem i njegovo korišćenje u svrhu ekonomskog razvoja.
- mere za promociju graditeljskog nasleđa i kulturnog turizma koje mogu da uključe i organizaciju i podršku kulturnim manifestacijama kojima bi se unapredila turistička ponuda.

Jačanje veza sa ruralnim područjem. Iako je to opšti strateški prioritet razvoja malih gradova, u slučaju opštine Knjaževac je naročito značajan iz razloga velikih gubitaka populacije u ruralnim područjima, izrazitog starenja i njihove nepristupačnosti.

- unapređenje pristupa uslugama – mobilne usluge, centri za pružanje zdravstvenih usluga na daljinu. U PPOK se navode neke mogućnosti za razvoj ovih usluga, ali je neophodno sprovesti organizacione mere i informacionu podršku.
- tematski razvoj turizma - povezivanje ponude kulturnog turizma grada sa arheološkim nalazištima u okolini i seoskim turizmom.
- jačanje trgovinskih veza.

Identifikovane pravce razvoja je potrebno razmotriti pri izradi lokalne strategije integralnog urbanog razvoja, a dalje razrađivati lokalnim prostornim i urbanističkim planovima.

Šematski prikaz koncepta razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju primenjenog na Knjaževac kao predstavnika trećeg klastera prikazan je na slici 109. Pri tom su na osnovu lokalnih specifičnosti za svaku celinu istaknuti najkarakterističniji uticajni i razvojni faktori.



Slika 109 Koncept usmeravanja razvoja Knjaževca

7.4 MAJDANPEK

7.4.1 Karakteristike razvoja u periodu socijalizma

Razvoj Majdanpeka je bio uslovljen razvojem rudnika, s obzirom na to da je područje na kom je nastalo naselje bilo veoma nepogodno za razvoj poljoprivrede usled brdsko-planinskog reljefa. Eksploatacija rudnika je vršena još u doba Rimljana, međutim usled ratova i smene naroda na ovom području rudnik se gasio a naselje napuštano i rušeno. Naselje postoji u kontinuitetu od sredine 19. veka kada je rudnik obnovljen.

7.4.1.1 *Ekonomski razvoj*

Nacionalizacijom rudnika posle Drugog svetskog rata počinje ubrzan razvoj grada. Redovna proizvodnja počinje od 1962. godine. Sa proizvodnjom i obradom plemenitih metala od 1971. godine počinje zlatno doba Majdanpeka.

Privredni razvoj Majdanpeka temeljio se na vrednim prirodnim resursima pri čemu je favorizovano rudarstvo i industrija proizvodnje i prerade bakra i plemenitih metala (Magdalinović, 2011). Time se razvila tipična monocentrična privreda. Privredni razvoj je bio veoma brz i dinamičan, pri čemu je ostvaren nadprosečan ekonomski nivo u pogledu društvenog proizvoda, zaposlenosti i životnog standarda. Dinamičan privredni rast je ostvaren u periodu do 1990. godine, kada je društveni proizvod po stanovniku bio dvostruko veći od proseka Srbije i Regiona.

7.4.1.2 *Prostorni razvoj*

Savremeni Majdanpek je počeo da se razvija od sredine 19. veka (slika 110). Uz obnovu i otvaranje rudnika 1848. godine počinje intenzivna izgradnja naselja koje je u početku bilo rudarska kolonija, da bi se u narednom periodu razvio u varošicu (Stanković, 1986).



Slika 110 Izgled Majdanpeka 1857. godine (Izvor: <http://www.novojutro.rs/majdanpecani-u-zvezdori-jenta/>, pristupljeno avgusta 2020.)

Krajem 19. veka rad rudnika je slabiji pa je i izgradnja usporena iako je stanovništvo raslo. Osim toga javili su se dodatni problem u samim stanovima, kao što je vlaga. Ovakva situacija je trajala do skoro posle Drugog svetskog rata, kada država otvara nov rudnik i započinje izgradnju potpuno novog naselja (Stanković, 1986).

Intenzivan razvoj rudnika u drugoj polovini 20. veka je uticao na razvoj grada. Stari objekti od trošnog materijala su rušeni, a građeni novi. Izgradnja pruge ka Boru je dovela do masovnog doseljavanja stanovništva. Od 60-tih godina kreće izgradnja stanova potrebnih za smeštaj sve većeg broja stanovnika. Uz stanovanje građeni su i objekti društvenog standarda, kao i samački hotel koji je rešavao pitanje stanovanja uglavnom za mlade ljude koji su se tek zapošljavali u rudniku. Prva faza izgradnje je trajala do kraja 60-tih kada su uglavnom građeni višespratni objekti niže spratnosti uz tok reke Mali Pek, u paralelnim ulicama (Proleterska i Pemska).

Uz razvoj rudarstva otvaraju se i fabrike drugih delatnosti što dodatno utiče na porast stanovništva i još intenzivniju izgradnju 70-tih godina prošlog veka (Stanković, 1986). Tada se grade i višespratni objekti velike spratnosti na istočnoj strani grada, kao i novi društveni objekti. Individualnog stanovanja je bilo vrlo malo i to su uglavnom starije kuće izgrađene na perifernim delovima grada pre masovne izgradnje.

Grad je preventivno pozicioniran uz rudnik, u dolini, međutim usled nedostatka prostora i dodatnim širenjem rudnika javila se potreba za daljim širenjem grada uzbrdo, uz izlazni put iz grada. Osim stanovanja, tu se grade i objekti pošte, zdravstva i obrazovanja. Kako se jama rudnika približila gradu neke ustanove su bile premeštane u gornji deo grada. Izgradnja stambenih zgrada je bila intenzivna sve do kraja 80-tih godina. Tih godina je izgrađen i savremeni sportski centar. Gornji deo grada karakterišu krivudave slepe ulice prilagođene terenu i zgrade spratnosti do P+6.

7.4.2 Karakteristike razvoja u periodu post-socijalizma

7.4.2.1 Ekonomski razvoj

U periodu do 1995. godine nacionalni dohodak po stanovniku Majdanpeka se kretao između 140 i 215% u odnosu na prosek Srbije i opština se nalazila među deset najrazvijenijih područja u Srbiji (Magdalinović, 2011). Nakon toga dolazi do naglog pada proizvodnje. Društveno-ekonomski procesi, tranzicija i privatizacija su imali ogromne posledice po ekonomski razvoj Majdanpeka. Došlo je do ubrzanog pada proizvodnje, smanjenja zaposlenosti i pada društvenog proizvoda, koji u 2005. godini iznosi samo 28,4% od proseka Srbije. Ovakav drastičan pad društvenog proizvoda posledica je i monostrukturnog karaktera privrede.

Privredni potencijali opštine i dalje postoje kao neaktivirani teritorijalni kapital (Magdalinović, 2011). Prirodni resursi du i dalje od primarnog značaja za privredni razvoj i opravdano je opet investirati u razvoj rudarstva i industrije prerade bakra i plemenitih metala. Međutim, za ovakav budući razvoj je neophodna pomoć države. Osim toga ukazuje se i na potencijal poljoprivrednog

i šumskog zemljišta, a naročito mogućnosti za razvoj turizma s obzirom da se na teritoriji opštine nalaze i atraktivni i raznovrsni prirodni resursi i kulturno-istorijski spomenici.

7.4.2.2 Prostorni razvoj

Izgradnja u Majdanpeku polako staje još sredinom 80-tih godina, od kada je izgrađena još po neka stambena izgradnja u gornjem delu grada. Usled smanjenja proizvodnje rudnika čijim sredstvima je izgrađena velika većina stambenih i javnih objekata, sve je manje sredstva za izgradnju.

7.4.2.3 Analiza savremenog planskog okvira

Urbanističko planiranje

Generalni plan (GP) Majdanpeka donesen je 2006. godine za period do 2020. godine, da bi 2011. godine preimenovan u Plan generalne regulacije. Ovim planom je usvojen veoma ambiciozni cilj razvoja Majdanpeka u pravcu formiranja evropskog grada srednje veličine, kao jednog od značajnijih punktova regiona. S druge strane, GP prepoznaje negativne demografske tendencije i ekonomski pad, kao i nezvestan budući razvoj. Shodno tome, ne usvaja precizne projekcije razvoja stanovništva, već uzima u obzir različite alternative razvoja. Prema jednoj od njih može doći do blage revitalizacije opštine i grada pa bi se stanovništvo stabilizovalo na oko 10.000 i ostvario visok stepen zaposlenosti. Međutim, pod uslovom da ne dođe do značajnih investicija verovatno će se nastaviti opadanje i opštine i naselja. U skladu sa tom postavkom su definisane dve alternative razvoja sa minimalnim i maksimalnim promenama u vidu zastupljenosti sadržaja i izgrađenosti prostora. U okviru planskog područja građevinsko zemljište se 174,01ha na 3459,88ha, odnosno sa 17,69% na 35,57% na račun smanjenja površina šumskog i poljoprivrednog zemljišta. Najveći deo novog građevinskog područja je predviđen za razvoj sporta i rekreacije (dodatnih 63,4ha).

Centralne funkcije se planiraju u kontekstu velike neizvesnosti budućih ishoda i planom se daju preporuke za pristup njihovom planiranju i upravljanju razvojem. Kako se ne očekuju bitnije promene broja stanovnika, GP-om se zadržavaju postojeće gustine (koje su već velike), sa blagim povećanjem u perifernim zonama.

U okviru implementacije GP-a razrađene su faze njegovog sprovođenja. Faze su razrađene prema svakoj funkciji i nisu obavezujuće, već ih je potrebno uskladiti sa budućim razvojem grada.

U izmenama i dopunama Plana generalne regulacije iz 2016. godine gubi se fleksibilnost planskih rešenja i ona se prilagođavaju očekivanom porastu broja stanovnika od 1.715 u periodu 2011–2022. godine. U okviru izgrađenog područja je prema tome predviđeno pugušćavanje i intenzivnije korišćenje prostora, dok se na neizgrađenom području i poljoprivrednom zemljištu predviđa izgradnja stanovanja niske gustine, kao i malih i srednjih preduzeća.

Odnos urbanističkog planiranja prema problemu urbanog opadanja. Generalni plan Majdanpeka prihvata urbano opadanje kao problem i uvažava neizvesnost i kompleksnost budućih situacija, na osnovu

čega uzima u obzir i predstavlja različite alternative plana. Iako se planom određuju zone proširenja namena i izgrađenog područja, njih prema planu treba uzeti u obzir fleksibilno i prilagoditi stvarnim budućim potrebama. Prema tome, planska rešenja su data kao programski okvir razvoja. Jedini problem koji može da se javi pri implementaciji ovakvog plana je zanemarivanje preporuka sprovođenja faza i njegova zloupotreba pri realizaciji kako bi se ostvarili pojedinačni interesi. S druge strane, u Izmenama i dopunama PGR-a planska rešenja se usmeravaju ka blagom rastu stanovništva.

Prostorno planiranje

Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine u mreži naselja istočne Srbije Majdanpek tretira kao i Knjaževac i ukazuje na mogućnost njegove značajnije uloge. Takođe ističe neophodnost funkcionalnog povezivanja urbanih centara unutar funkcionalnog područja Zaječar. Osim toga, PPRS ukazuje na ugroženost područja Majdanpeka od posledica zagađenja,

Regionalni prostorni plan Timočke krajine predviđa opadanje stanovnika opštine Majdanpek do 2015. godine (za 1.000 lica), nakon čega se predviđa porast stanovnika na osnovu mehaničkog priliva. U periodu 2002–2011. godine broj stanovnika se smanjio za 5.017 što je u startu pobilo ove optimistične prognoze.

Majdanpek se u mreži naselja Timočke krajine tretira kao opštinski centar specifičnih funkcija i predstavlja treći nivo dnevnih urbanih sistema (lokalni migracioni sistem). Funkcionalne veze treba da ostvari sa Borom, kao regionalnim centrom i sa Donjim Milanovcem i Kladovom kao subopštinskim centrima.

Prostor opštine Majdanpek pripada turističkom klasteru „Donje Podunavlje“, pa se ističu njeni resursi u zoni priobalja (Dunav, deo NP Đerdap, arheološki lokalitet Lepenski vir, Donji Milanovac). Pored toga, na teritoriji opštine postoje i drugi turistički resursi kao što su jezero Veliki Zaton, ski stadion Rajkovo, pećine itd.

Prostorni plan opštine Majdanpek (PPOM) donesen je 2012. godine za period do 2025. godine. U PPOM se ističu negativni demografski trendovi i usvaja varijanta usporavanja demografskog pada, nakon čega se očekuje blagi porast u opštinskim centrima i naseljima sa funkcijom razvojnog centra. Međutim, ističe se da je teško izvršiti prognoze i projekcije stanovništva na osnovu trenutnog stanja.

Kao glavni lokalni resursi opštine u PPOM navode se:

- prirodni resursi u okviru Nacionalnog parka Đerdap i
- prisustvo mineralnih sirovina i podzemnih voda.

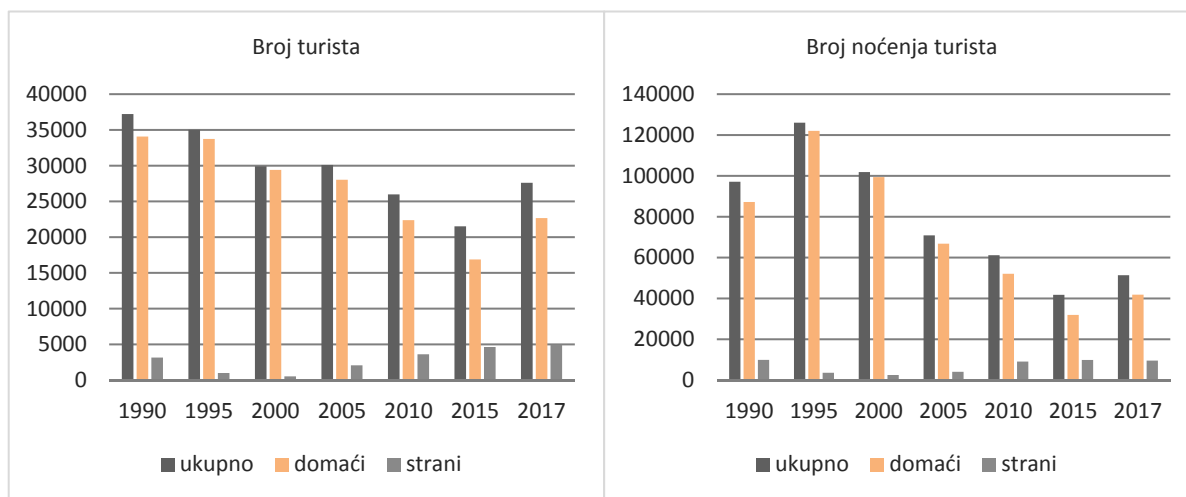
U skladu sa tim se uz rudarski sektor turizam prepoznaje kao osnovna ili alternativna delatnost koja treba da obuhvati integrisanu turističko-rekreativna ponuda Dunava, brdsko-planinsko zaleđe, kulturno istorijske znamenitosti, itd. Takođe se razvoj malih i srednjih preduzeća prepoznaje kao dopunska delatnost.

Prostorni plan prepoznaje nedovoljnu funkcionalnu povezanost opštine, pri čemu se kao cilj ističe kvalitetnije saobraćajno povezivanje između naselja. U regionalnom pogledu teži se jačanju funkcionalne integrisanosti unutar Borskog okruga i intenzivnijoj saradnji u oblastima od zajedničkog interesa. Takođe se ističe neophodnost zajedničke saradnje sa susednim gradovima

U pogledu razvoja javnih službi cilj je nalaženje modaliteta za efikasnije korišćenje i održavanje postojećih objekata kao i upotreba mobilnih usluga.

Odnos prostornog planiranja prema problemu urbanog opadanja. Na osnovu postavljenih istraživačkih pitanja povezanih sa prostornim planiranjem, mogu se izvesti sledeći zaključci:

- PPTK prihvata urbano opadanje opštine samo kao privremeno i previđa njegov preokret, dok se gradsko naselje posebno ne tretira. PPOM predviđa usporavanje demografskog pada ali sa budućim blagim porastom stanovništva u opštinskim centrima, mada se ne vrši precizna projekcija.
- za RPPTK je izrađen program implementacije ali samo za period do 2018. godine, sa definisanim pokazateljima za praćenje prostornog razvoja na osnovu kojih je urađen izveštaj o ostvarivanju plana ali samo za 2016. godinu. U PPOM-u date su smernice za sprovođenje sa utvrđenim prioritetima do 2015. godine, ali bez definisanja sistema praćenja promena u procesu implementacije.
- oslanjanje na lokalne resurse – u RPPTK-u se ističu prirodni i kulturni resursi za razvoj turizma. Broj turista je u opadanju do 2015. godine, od kada beleži porast (slika 111).



Slika 111 Broj turista i turističkih noćenja u opštini Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

- u prostornim planovima se ukazuje na značaj međuopštinske saradnje u cilju pružanja javnih usluga i funkcionalno umrežavanje naselja. Međuopštinska saradnja opštine Majdanpek se sprovodi u sklopu Regionalne agencije za razvoj istočne Srbije (RARIS) i vrši se u upravljanju komunalnim otpadom. Međuopštinska saradnja nije dovoljna, više je ad-hoc tipa, projektno usmerena i nije stalna.

- povezivanje ruralnih naselja sa gradskim je u PPOM predviđeno poboljšanjem funkcionalnih i saobraćajnih veza, ravnomernijim usmeravanjem koncentracije stanovništva, kao i sprovođenjem mobilnih usluga.

Strateški i razvojni dokumenti

Na nivou opštine doneseno je nekoliko strateških i razvojnih dokumenata: Lokalni plan upravljanja otpadom 2010, Strategija lokalnog ekonomskog razvoja opštine Majdanpek 2010-2014, Program mera podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja opštine Majdanpek. S druge strane, iako je područje ugroženo zagađenjem životne sredine, Majdanpek nema usvojen program zaštite životne sredine, niti vrši monitoring zaštite životne sredine (Timočki klub, 2017).

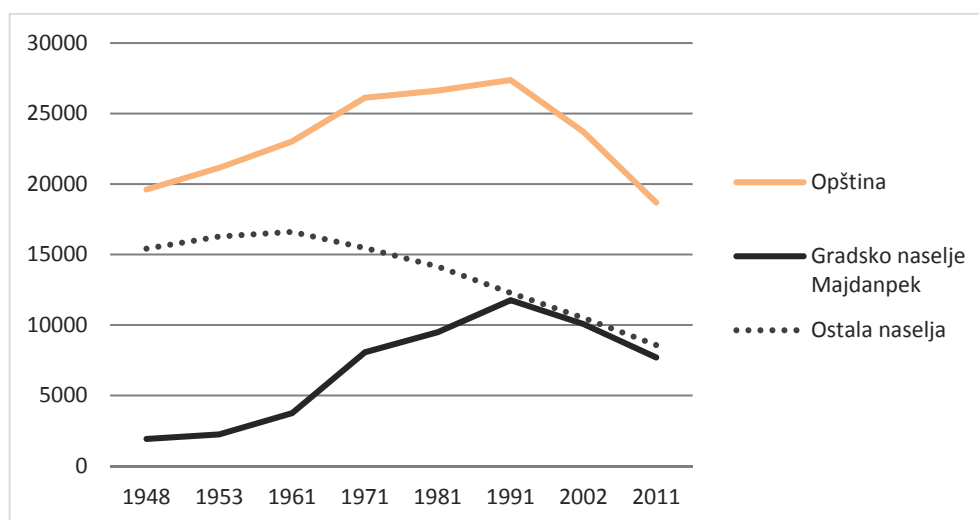
Majdanpek je obuhvaćen Master planom turističke destinacije „Donje Podunavlje“ u kome se ističu turistički resursi majdanpeka u zoni dunavskog priobalja i Nacionalnog parka „Đerdap“, kao i u zoni grada Majdanpeka i njegove šire okoline.

7.4.3 Indikatori urbanog opadanja

7.4.3.1 Demografski indikatori

Kriterijum 1 – pad broja stanovnika.

Promene broja stanovnika od kraja Drugog svetskog rata date su u tabeli 3.7 (prilog 3) i na slici 112.



Slika 112 Usporedni prikaz promene broja stanovnika u gradskom naselju, ostalim naseljima i opštini Majdanpek (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

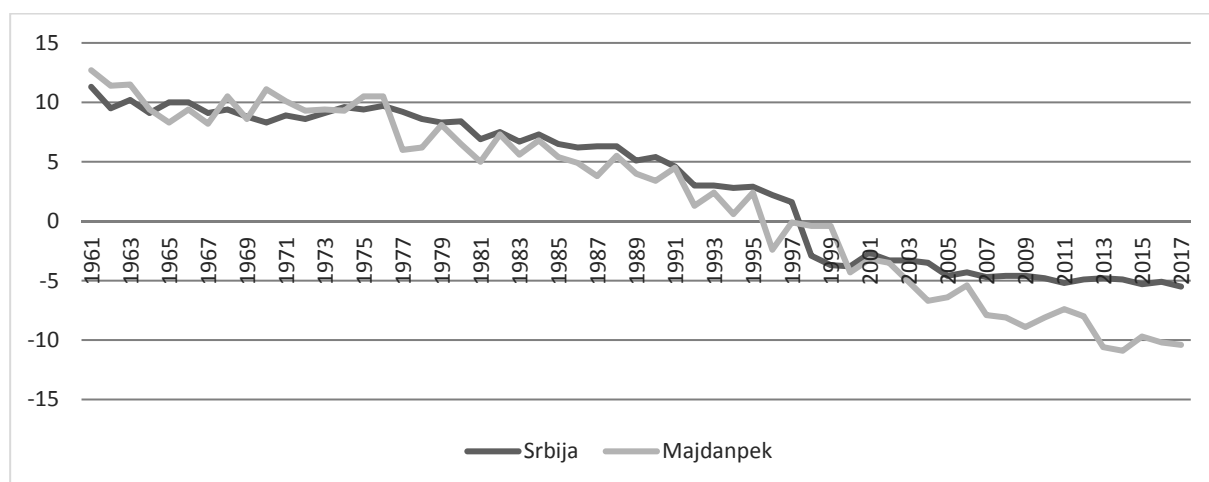
Gradsko naselje Majdanpek je raslo do 1991. godine a naročito intenzivno od 1961. godine, usled ubrzanog privrednog razvoja i intenzivnog naseljavanja grada. U periodu 1948–1991 broj stanovnika u gradu se povećao čak 6 puta. Od 1991. godine kreće opadanje, koje je dosta intenzivnije u odnosu na druge gradove RJIS-e. Prema tome, na osnovu broja stanovnika Majdanpek u oba perioda (1991-2002, 2002-2011), može da se svrsta u gradove u opadanju.

Broj stanovnika opštine je od Drugog svetskog rata takođe bio u porastu do 1991. godine i za razliku od svih drugih opština malih gradova regiona, tek je tad krenulo opadanje. U periodu 2002–2011. godine opština Majdanpek beleži najveće opadanje u odnosu na istraživane opštine Regiona (-21%). Opadanje stanovništva u ruralnim naseljima započelo je 1961. godine sa intenzivnim razvojem grada.

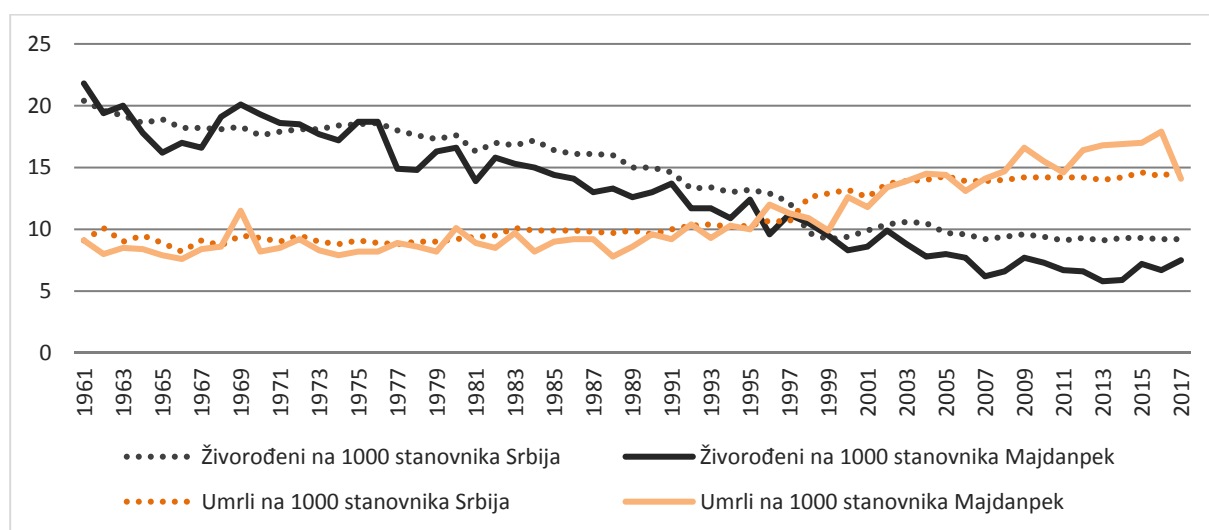
Prema poslednjim procenama stanovništva, trend opadanja se nastavlja i u gradskim naseljima i u opštini, mada manjim intenzitetom (tabela 3.8, prilog 3).

Kriterijum 2 – negativan prirodni priraštaj

U opštini Majdanpek je vladao visok prirodni priraštaj koji je bio u okviru proseka Srbije sve do kraja 20. veka (slika 113), što je pored imigracije dodatno uticalo na rast grada. Do ovog perioda je bio i znatno viši u odnosu na druge opštine malih gradova RJIS-e. Od 1996. godine prirodni priraštaj beleži negativne vrednosti i u opadanju je, mada je i dalje znatno viši u odnosu na većinu opština Regiona. Najniža vrednost prirodnog priraštaja je iznosila -10,9 promila 2014. godine. Radi sagledavanja uticaja stope nataliteta i mortaliteta, njihove promene su prikazane na slici 114.



Slika 113 Prirodni priraštaj opštine Majdanpek (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 114 Stope nataliteta i mortaliteta opštine Majdanpek (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Stopa nataliteta je bila nešto niža u odnosu na prosek Srbije, naročito od 2000. godine, što objašnjava pad prirodnog priraštaja. Stopa mortaliteta je uglavnom bila u rangu nacionalnog proseka.

Kriterijum 3 – opadanje stope fertiliteta

Ukupna stopa fertiliteta u Majdanpeku je ispod nivoa neophodnog za prostu reprodukciju stanovništva i niža je u odnosu na proseka Regiona i Srbije.

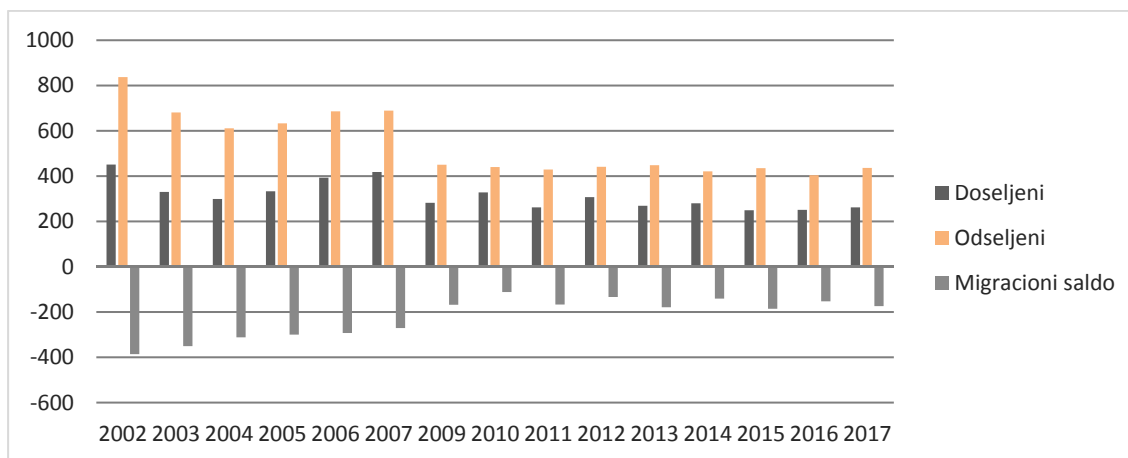
Kriterijum 4 – negativni migracioni balans (ili emigracija)

Prikaz doseljenog stanovništva u opštini i gradu do 2002. godine dat je u tabeli 41.

Tabela 41 Doseljeno stanovništvo na području Majdanpeka do 2002. godine (Izvor (RZS, 2004b))

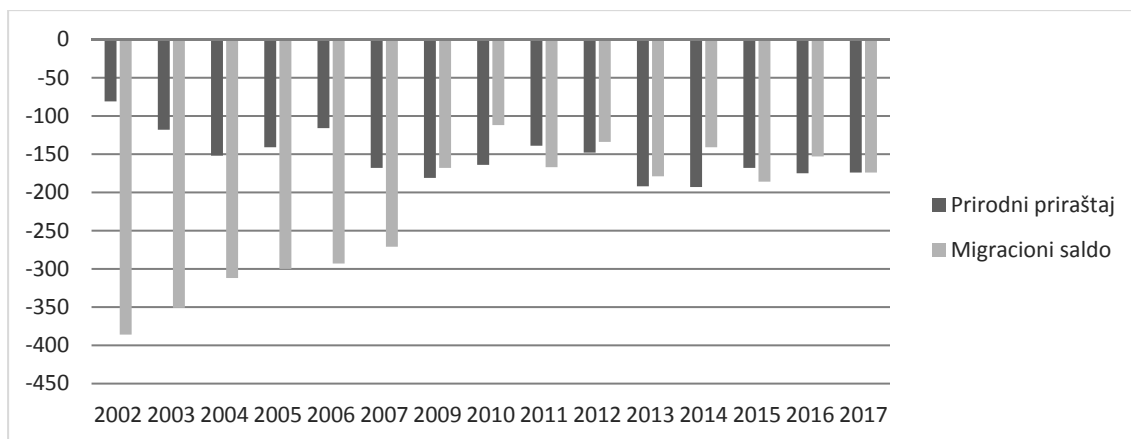
Majdanpek	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2002	nepoznato
opština	787	1622	1812	1865	1656	682
gradsko naselje	373	1125	1181	1182	709	543

Zahvaljujući intenzivnom privrednom razvoju, veliki broj stanovnika se doselio na područje opštine, a naročito u grad u periodu od 1961. godine. Od 2002. godine migracioni saldo opštine je izrazito negativan kao posledica ekonomskog pada, ali i udaljenosti Majdanpeka od većih urbanih centara (slika 115).



Slika 115 Doseljeno i odseljeno stanovništvo na području opštine Majdanpek u periodu 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Kako bi se uporedilo učešće prirodnog i migracionog kretanja stanovnika, na slici 116 je dat njihov prikaz. Za razliku od drugih opština malih gradova RJIS-e u opštini Majdanpek je migracioni saldo od 2002. godine značajno više uticao na opadanje stanovnika u odnosu na prirodni priraštaj, što je posledica pozitivnog prirodnog priraštaja do 1995. godine. Od 2009. godine se smanjuje intenzitet emigracije pa se uticaj negativnog prirodnog i mehaničkog se izjednačuje. Iz opštine Majdanpek je bio i nešto veći udeo lica na radu - boravku u inostranstvu, na popisu 2011. godine i iznosio je 5-10% (Stanković, 2014).



Slika 116 Prirodni priraštaj i migracioni saldo od 2002-2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Učešće različitih starosnih kategorija u migracijama prikazano je na slikama 3.10 i 3.11 (prilog 3). Najveće negativne vrednosti migracionog balansa bile su u kategoriji mladih 15-34 godina, mada je negativni migracioni balans izražen i u grupama starijim od 35 godina, čak i kod stanovništva starijeg od 65 godina. Udeo mladih 15-34 godine u doseljenom stanovništvu niži je u odnosu na republički i regionalni prosek, međutim, njihov udeo u odseljenom stanovništvu je približno jednak regionalnom proseku, dok je viši od republičkog.

Kriterijum 5 – Starenje populacije

Pokazatelji demografske starosti ukazuju na starenje stanovništva grada (tabela 42).

Tabela 42 Pokazatelji demografske starosti u Majdanpeku u odnosu na prosečne vrednosti za Srbiju (Izvor podataka: (RZS, 2012a; RZS, 2003; SZS, 1995))

Godina	Koeficijent ukupne zavisnosti	Koeficijent zavisnosti starih	Koeficijent zavisnosti mladih	Stanovništvo 0-14	Staro stanovništvo 65 i više	Indeks starenja	Prosečna starost
Majdanpek							
1991	39.77	4.41	35.36	25%	3%	19.11	
2002	32.90	9.85	23.05	17%	7%	42.68	35.8
2011	32.00	15.17	16.83	13%	12%	101.85	41.0
Srbija – gradska naselja							
1991	44.27	11.61	32.66	22%	8%	43.48	
2002	42.30	19.98	22.32	16%	14%	87.23	39.2
2011	43.00	22.26	20.74	15%	16%	114.06	41.3

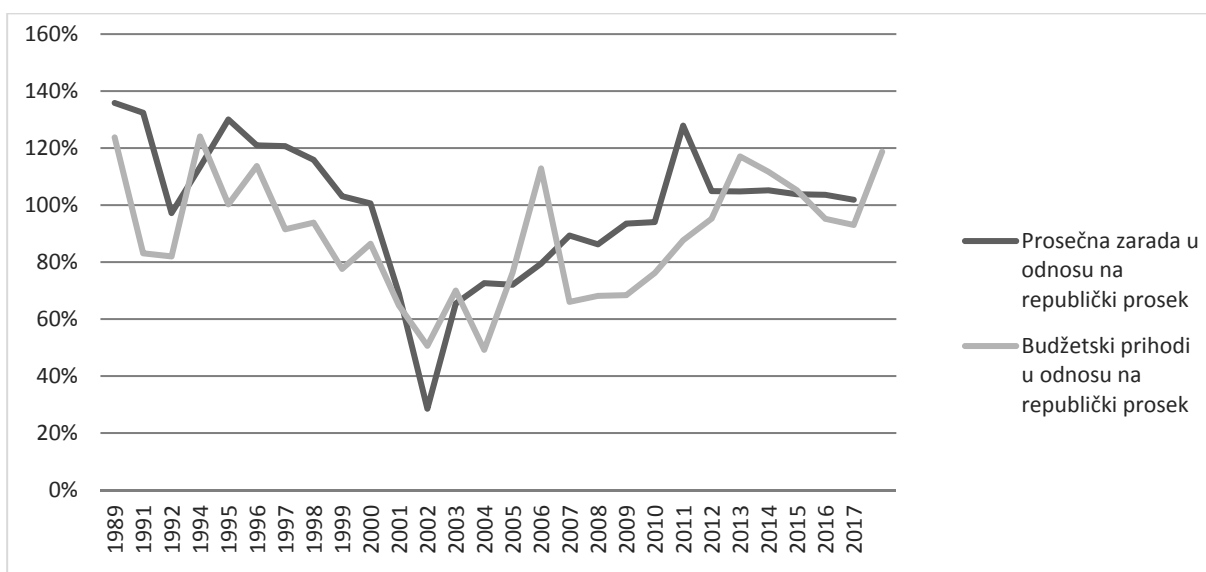
Udeo stanovništva starijeg od 65 godina je iznosio samo 3% 1991. godine, što je znatno niže u odnosu na gradska naselja Srbije, kao i u odnosu na druge male gradove RJIS. Do 2011. godine staro stanovništvo se povećalo čak 2.4 puta što ukazuje da se proces starenja može identifikovati i u ovom gradu kao posledica pada nataliteta i emigracije mlađeg stanovništva. U svakom slučaju udeo starog stanovništva je i dalje niži u odnosu na prosek republike i ostale male gradove regiona.

Kriterijum 6 – Promena strukture domaćinstva

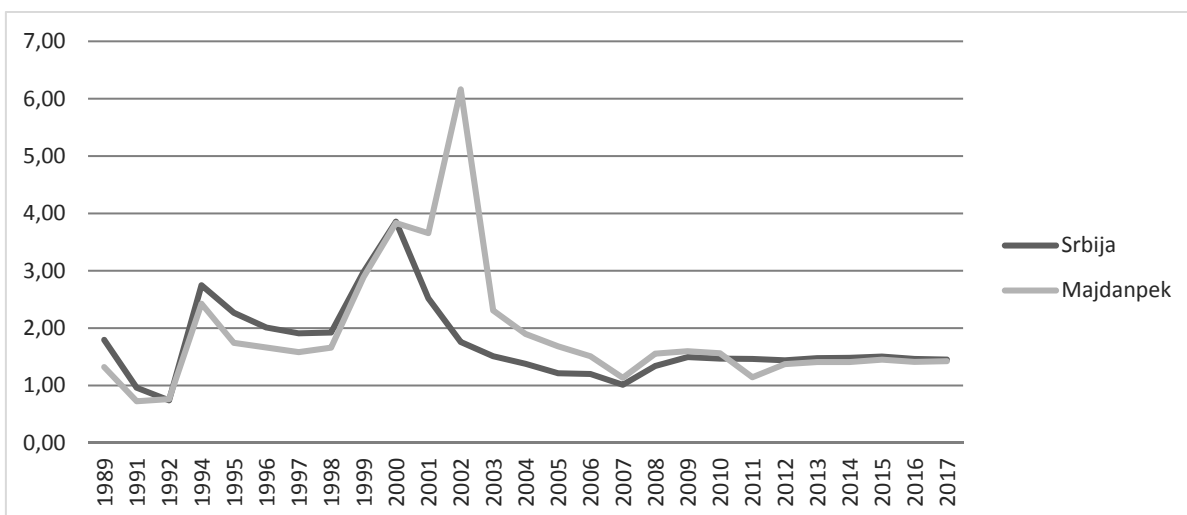
Broj domaćinstava u gradu je bio u porastu do 1991. godine, kada je iznosio 3917, da bi u periodu do 2011. godine opao na 3122. Pad broja domaćinstava je izraženiji u odnosu na druge male gradove RJIS-e što je direktna posledica intenzivnijeg pada broja stanovnika. Istovremeno je došlo do promene u strukturi domaćinstava pa je prosečna veličina opala sa 3 na 2,5 u istom periodu. Pri tome je naročito opao broj tročlanih, četvoročlanih i petočlanih domaćinstava.

7.4.3.2 Ekonomski indikatori

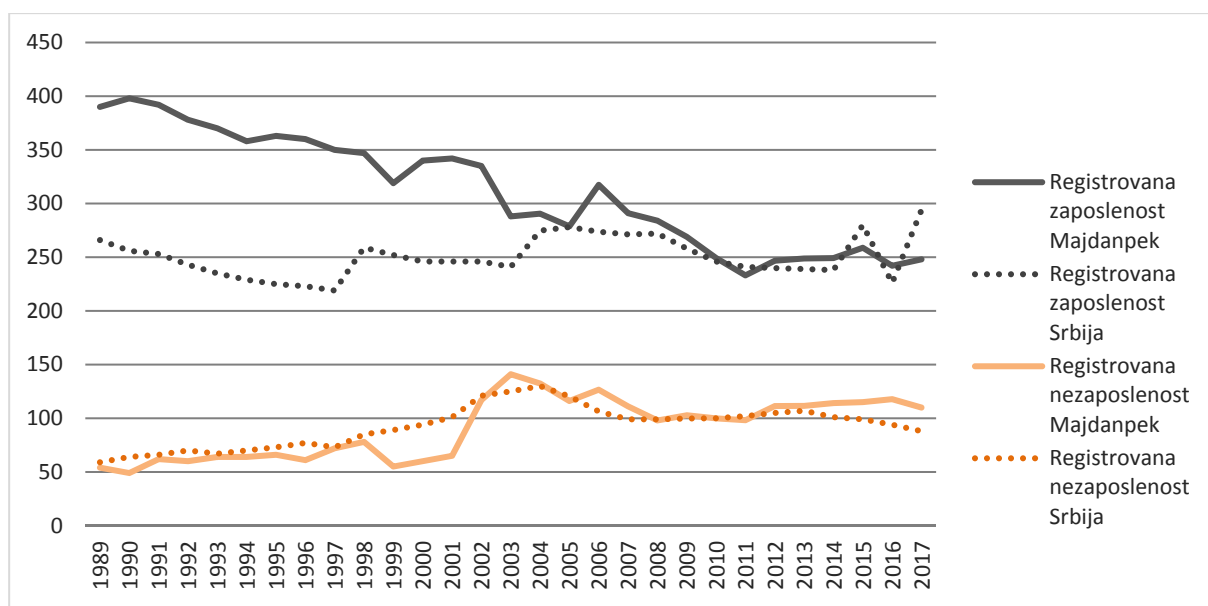
Ekonomski indikatori prema definisanim kriterijumima prikazani su na slikama 117, 118 i 119.



Slika 117 Kriterijum 1 i 2: prosečne zarade i budžetski prihodi opštine Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)



Slika 118 Kriterijum 3: prosečna kupovna moć stanovništva opštine Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)



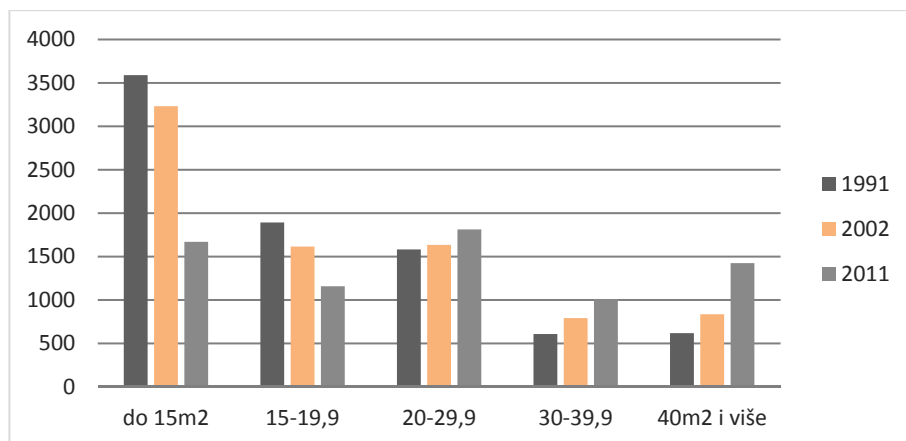
Slika 119 Kriterijum 4 i 5: pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti u opštini Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

Prosečna zarada u opštini je do 1995. godine bila iznad republičkog proseka nakon čega opada i 2002. godine je iznosila samo 29% republičkog proseka. Nakon toga postepeno raste i od 2011. godine je viša u odnosu na prosek Srbije ali i dalje ne dostiže nivo iz 1989. godine. Budžetski prihodi po stanovniku su opadali do 2001. godine kada su iznosili 50% republičkog proseka, nakon čega beleže rast i vraćaju se na nivo iznad republičkog proseka. Kupovna moć stanovništva se uglavnom kretala oko republičkog proseka, osim u periodu 2001–2005. godine kada je niža u odnosu na prosek Srbije. Broj zaposlenih u Majdanpeku je do 1990. godine bio u konstantnom porastu kada je dostigao maksimum od 398 zaposlenih na 1.000 stanovnika. Time je u periodu 1972–1990 dupliran broj zaposlenih (Magdalinović, 2011). Nakon 1990. godine zaposlenost opada i od početka 21. veka se kretala u okviru ovog proseka Srbije ali je na nižem nivou u odnosu na početak 70-tih godina. Stopa nezaposlenosti je u porastu od 1990. godine i do 2002. godine bila niža od republičkog proseka da bi od 2011. godine bila nešto veća od republičkog proseka.

Ekonomski indikatori uglavnom nisu bili značajno niži u odnosu na republički prosek, što je posledica velike ekonomske razvijenosti Majdanpeka tokom socijalizma i visokih vrednosti indikatora na početku posmatranog perioda. Međutim, primetan je njihov pad u odnosu na period pre post-socijalističke tranzicije, a naročito u periodu 1995–2005. godine.

7.4.3.3 Prostorni indikatori

Nakon masovne izgradnje stanova u periodu socijalizma, izgradnja novih stanova drastično opada, tako da je pojedinih godina jedva prisutna (slika 3.12, prilog 3). Uz promenu broja stanovnika i strukture domaćinstva menjala se i veličina stana po licu (slika 120).



Slika 120 Stanovi prema površini po licu u opštini Majdanpek (RZS, 2013c)

U periodu 1991–2011. godine došlo je do povećanja prosečne površine stana po licu, što je naročito evidentno kod stanova većih od 40m². Istovremeno je došlo do smanjenja broja lica po stanu i povećanja broja stanova sa jednim i dva lica.

U Majdanpeku je veliki broj stanova bio u društvenom vlasništvu – 1991. godine je to bilo 43% stanova, da bi 2011. godine 96% stanova bilo u privatnom vlasništvu. Stanovi su skoro svi u privatnom vlasništvu – samo je 1% stanova u vlasništvu države. Oko 23% stanova je 2011. godine bilo nenastanjeno, od toga 20,5% privremeno, dok je 2,5% napušteno, što nije značajno u odnosu na veliki pad broja stanovnika.

7.4.3.4 Povezanost sa karakteristikama klastera

Na osnovu klaster analize Majdanpek je svrstan u klaster 4, kao jedini pripadnik ovog klastera. Majdanpek se izdvojio u odnosu na druge male gradove kao grad sa naglim opadanjem stanovništva i izraženom emigracijom. Osim toga, Majdanpek se može okarakterisati kao tipičan primer malog monofunkcionalnog grada u kome je nakon propadanja najrazvijenije privredne grane došlo do drastičnog pada stanovnika. Osobnosti urbanog opadanja Majdanpeka i samim tim četvrtog klastera čine sledeće karakteristike:

- izražen pad grada i opštine populacije od 1991. godine, koji iznosi preko 20% u poslednjem međupopisnom periodu;
- izražena emigracija stanovništva od 2000. godine koja je direktno uticala na opadanje stanovništva;
- niži udeo starijih od 65 godina u odnosu na druge male gradova zahvaljujući relativno visokom prirodnom priraštaju do 90-tih godina prošlog veka, mada se njihov broj povećava u narednom periodu. Udeo stanovništva starijeg od 65 godina je 2011. godine bilo 12% u gradu, dok je na nivou Srbije iznosio 16%.
- značajni pad ekonomskih indikatora, ali zahvaljujući prethodnim natprosečnim vrednostima i dalje u okviru ili nešto iznad republičkog proseka.

7.4.4 Smernice za unapređenje razvoja grada

Majdanpek predstavlja specifičan primer urbanog opadanja zbog čega je izdvojen u poseban klaster. Osim intenzivnog opadanja stanovnika i emigracije, glavno ograničenje njegovog budućeg razvoja je monostrukturalna privreda. S obzirom na to da je ponovni razvoj rudarstva i industrije neizvestan jer zahteva pomoć države veoma je teško planirati buduću razvoj grada. Ove činjenice su prihvaćene i u Generalnom planu Majdanpeka koji uz uvažavanje neizvesnosti i kompleksnosti budućih situacija daje različite alternative plana, čineći ga jedinstvenim primerom među analiziranim gradovima.

Imajući ovo u vidu, u skladu sa preporukama za ovaj klaster, mogu se izdvojiti sledeći pravci i ciljevi razvoja u funkciji unapređenja razvoja grada:

- razvoj inovativne ekonomije, podrška preduzetništvu, investiranje u veštine;
- stvaranje fleksibilnih radnih prostora i razvoj IKT tehnologija kako bi se zadržala lokalna kreativna klasa;
- poboljšanje javnih i privatnih usluga za stanovnike;
- smanjenje stambenog tržišta usled velikog pada gustine naseljenosti i emigracije, ali i unapređenje posroječeg stanovanja u cilju zadržavanja mladih.

S obzirom na monofunkcionalnu privredu, u cilju njenog restrukturiranja glavna preporuka za buduću razvoj grada je razvoj inovativne ekonomije, podrška preduzetništvu i investiranje u veštine kako bi se ublažila dalja emigracija naročito mladog stanovništva.

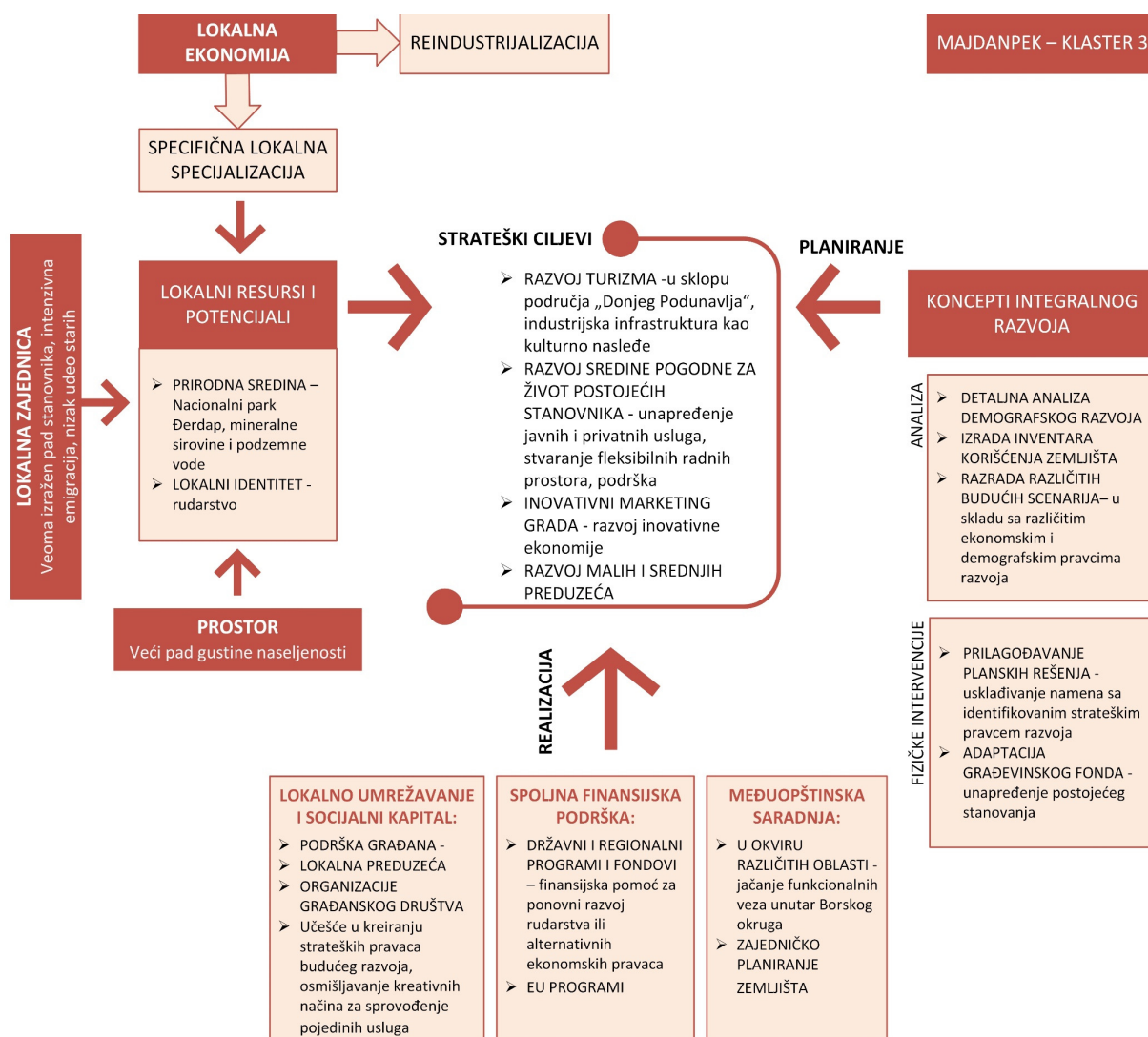
Kako bi se unapredio kvalitet života postojećih stanovnika, imajući u vidu udaljenost područja od drugih naselja, neophodno je unaprediti javne i private usluge. Pri tom je važno angažovati građane u osmišljavanju kreativnih načina za sprovođenje pojedinih usluga.

Razvoj informacionih tehnologija je značajan zajedno sa stvaranjem fleksibilnih radnih prostora za rad na daljinu, čime bi se nadoknadila nepovoljna teritorijalna pozicija.

U pojedinim bivšim rudarskim gradovima, industrijska infrastruktura je pretvorena u kulturno nasleđe, pa to takođe treba razmotriti zajedno sa ostalim identifikovanim resursima za razvoj turizma.

Sva ova pitanja treba obuhvatiti prilikom definisanja lokalne strategije integralnog razvoja pri čemu je suštinska saradnja različitih interesnih grupa, građana i lokalne samouprave u kreiranju strateških pravaca razvoja. Na osnovu toga je potrebno prilagoditi buduća planska rešenja. U svakom slučaju je neophodno preduzeti aktivnosti na unapređenju postojećih prostornih struktura u saglasnosti sa usvojenim ciljevima, umesto nove gradnje.

Prikaz šematskog koncepta razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju primenjenog na Majdanpek kao predstavnika četvrtog klastera prikazan je na slici 121. Karakteristični uticajni i razvojni faktori su istaknuti u okviru svake faze razvoja.



Slika 121 Koncept usmeravanja razvoja Majdanpeka

7.5 DISKUSIJA

Analiza karakteristika urbanog opadanja u specifičnom kontekstu odabranih gradova, tipičnih prestavnika definisanih klastera, omogućava da se proverí postavljeni model identifikacije klastera i utvrde lokalne specifičnosti. Razmatranjem odnosa planiranja prema fenomenu urbanog opadanja u ovim gradovima može se preispitati prethodna ocena stanja planiranja u Srbiji, odnosno njegovu spremnost da se suoči sa problemima koje ovaj proces prouzrokuje. Takođe, na osnovu preporuka za usmeravanje razvoja datih gradova, moguće je proveriti adekvatnost smernica za svaki od klastera i utvrditi njihove eventualne specifičnosti.

Fenomen urbanog opadanja. Analiza razvoja odabranih gradova i detaljno razmatranje indikatora urbanog opadanja u njima omogućili su proveru i identifikovanje specifičnosti urbanog opadanja u svakom pojedinačnom klasteru. Ono što se kao primarno može zapaziti je da su u svakom analiziranom gradu prepoznate glavne karakteristike klastera kome pripadaju.

Ekonomski najstabilniji mali gradovi u opadanju pripadaju klasteru 1 u kome je i Aleksinac. U njemu je potvrđena većina karakteristika koje odgovaraju modelu ovog klastera:

- pozitivni migracioni bilans 2002. godine,
- dobra prosečna zarada u odnosu na region,
- kupovna moć u okviru proseka u Srbiji,
- male promene u broju zaposlenih,
- izražen pad gustine naseljenosti.

Specifičnost ovog grada u odnosu na karakteristike klastera su to što ekonomske prilike uprkos višim vrednostima pokazatelja nisu povoljne, a razlog za manje izražene promene je niža ekonomska razvijenost tokom perioda socijalizma. Stopa zaposlenosti nije beležila velike promene, ali je znatno ispod proseka za Srbiju. Osim toga, stopa nezaposlenosti nije niža u odnosu na pojedine gradove drugih klastera.

Bela Palanka pripada klasteru 2 i može se reći da dobro reprezentuje ovaj klaster, što je potvrđeno sledećim karakteristikama:

- veoma izražen negativan migracioni balans,
- niski budžetski prihodi,
- nizak procenat zaposlenih 2002 i u konstantnom padu,
- visok procenat nezaposlenih, znatno viši od republičkog proseka,
- izražen porast nezaposlenih.

Ekonomski pokazatelji su međutim veoma nepovoljni u ovom gradu, a uzroci populacionog pada su i veoma izražen pad stanovnika u ruralnoj okolini i izrazito nizak prirodni priraštaj u odnosu na ostale pripadnike klastera. Dodatna specifičnost ovog grada je da je starenje manje izražen proces u odnosu na druge pripadnike klastera. Udeo starih je nešto viši od 14% i u rangu je prosečnih vrednosti za Srbiju.

Knjaževac pripada klasteru 3 i kod njega je većina pripadajućih karakteristika potvrđena što se može videti na osnovu:

- izraženo opadanje stanovnika gradskog naselja (-5%), a naročito opštine (-27%),
- vrednosti prirodnog priraštaja među najnižim u regionu,
- visok koeficijent ukupne zavisnosti 2011. godine,
- proces starenja izraženiji u odnosu na veći deo malih gradova regiona (udeo starih 2011. godine 17,5%),
- Među najvišim budžetskim prihodima 2011
- niska kupovna moć 2002. godine,
- procenat zaposlenih 2002. godine iznad proseka za Srbiju.

Izrazito negativni prirodni priraštaj i starenje stanovništva, kao najuočljivije odlike klastera su posledica dugotrajne zastupljenosti ovih trendova. Jedinu specifičnost u odnosu na model klastera predstavljaju budžetski prihodi, koji su bili dosta niži u odnosu na prosek za Srbiju.

Klaster 4 čini samo Majdanpek, koji se po dosta parametara drastično razlikuje od drugih gradova. To je grad sa najvećim opadanjem stanovnika i u gradskom naselju i u opštini (preko 20%), sa najizraženijom emigracijom i opadanjem gustine naseljenosti. Ali s druge strane ima najveći procenat zaposlenih, kao i opadanje nezaposlenih, a 2011. godine je u njemu prosečna zarada bila iznad republičkog proseka. Udeo starih je najniži u ovom gradu (7-11%).

Rezultati analize pokazuju da se utvrđeni model može koristiti za identifikaciju pripadnosti grada određenom klasteru, ali da se sa druge strane, što je i normalno, u svakom gradu mogu identifikovati i pojedine specifičnosti koje ga ne izdvajaju iz klastera ali utiču na oblikovanje planskih rešenja.

Odnos planiranja prema urbanom opadanju. Analizom planskih dokumenata razmotren je odnos planiranja prema urbanom opadanju u ovim gradovima. I ovde su uočene specifičnosti pojedinih klastera, a u odnosu na postavljena istraživačka pitanja može se izdvojiti sledeće:

- Demografski pad se u planskim dokumentima Aleksinca i Bele Palanke smatra privremenom fazom i planska rešenja se usmeravaju ka privrednom i demografskom rastu ovih gradova. Građevinsko područje se shodno tome značajno proširuje a urbano opadanje se ignoriše i pokušava da se preokrene.
- U planskoj dokumentaciji Knjaževca je urbano opadanje prepoznato i prihvaćeno kao problem, mada se u RPPTK-e urbano opadanje prihvata samo kao privremeno. Građevinsko područje se širi ali u manjoj meri.
- Generalni plan Majdanpeka jedini prihvata urbano opadanje kao opciju budućeg razvoja, ali se u Izmenama i dopunama PGR-a planska rešenja ipak usmeravaju ka blagom rastu stanovništva. U prostornim planovima Majdanpeka se s druge strane predviđa preokret demografskog pada.
- Neizvesnost budućih situacija se ne uvažava u planovima, osim u GP Majdanpeka u kome se daju i različite alternative plana. Ovaj plan jedini nudi fleksibilna planska rešenja prilagođena mogućem daljem opadanju grada. Međutim, u izmenama plana ova fleksibilnost se gubi.
- Program implementacije je rađen za regionalne prostorne planove, ali samo za prvi period. Izveštaji o realizaciji planova nisu redovno rađeni, a sistem praćenja promena u procesu implementacije nije definisan.
- U prostornim planovima Aleksinca i Bele Palanke se ne pominje mogućnost međuopštinske saradnje mada Aleksinac ima uspostavljenu međuopštinsku saradnju sa više gradova, kao i saradnju realizovanu preko evropskih programa. Bela Palanka ostvaruje saradnju sa opštinama u Bugarskoj. U prostornim planovima Knjaževca i

Majdanpeka se ukazuje na značaj međuopštinske saradnje ali je ona realizovana u maloj meri.

- Veze sa ruralnim okruženjem uglavnom nisu u dovoljnoj meri razrađene dok se previđene mere ne realizuju.
- Strateški dokumenti su donošeni kao neophodan uslov radi pridruživanja EU. Oni su uglavnom šablonski rađeni, sa ambicioznim ekonomskim ciljevima i glavni problem je njihovo nesprovođenje. S druge strane u Aleksincu i Beloj Palanci se planiraju i realizuju pojedini projekti bez strateških planova iz tih oblasti.
- Učešće građana u procesu planiranja je veoma slabo u svim gradovima.

Može se zapaziti da iako je urbano opadanje evidentan proces u analiziranim gradovima prostorni i urbanistički planovi su i dalje orijentisani ka urbanom rastu. Time se potvrđuje da je planiranje u Srbiji i dalje pod uticajem paradigme urbanog rasta i nije spremno da se suoči sa problemima urbanog opadanja malih gradova.

Smernice za unapređenje razvoja klastera. Na osnovu analize primenljivosti preporuka za razvoj gradova odgovarajućih klastera utvrđeno je da se definisane smernice po klasterima mogu implementirati uz odgovarajuće posebne mere kojima bi se tretirale njihove specifičnosti.

Bitne preporuke za usmeravanje razvoja klastera 1 a pogodne za razvoj Aleksinca su:

- *promocija alternativnog životnog okruženja naspram velikih gradova* i podršku inovaciji kroz uspostavljanje saradnje sa gradom Nišem, kao i kroz razvoj kulturnih, zabavnih i rekreacionih sadržaja za različite grupe korisnika;
- *jačanje socijalne elastičnosti* uključivanjem različitih aktera u proces donošenja odluka i implementacije planova
- *smanjenje stambenog tržišta i ograničenje širenja građevinskog područja* racionalnim pristupom rešavanja stanovanja, podsticanja obnove postojećeg stambenog fonda i preispitivanja planirane gustine izgradnje

Specifična preporuka koja se odnosi na lokalni kontekst predstavlja mogućnost razvoja tranzitnog turizma usled povoljnog saobraćajnog položaja.

Što se tiče klastera 2, izdvojene su sledeće preporuke koje mogu da se primene za razvoj Bele Palanke:

- *osmišljavanje novih ekonomskih pravaca razvoja grada* kao što je razvoj industrije vezane za poljoprivredu i razvoj novih aktivnosti (npr. turizam)
- *izgradnja jedinstvenog imidža grada* povezivanjem sa lokalnom tradicijom i resursima, a uz finansijsku podršku države i međuopštinsku saradnju
- *ulaganje u kvalitet obrazovanja radi zadržavanja mladih* uz njegovo usklađivanje sa ekonomskim razvojem grada.

U pogledu klastera 3, pokazalo se da su sledeće smernice adekvatne za usmeravanje razvoja Knjaževca:

- *razvoj politika integracije starije populacije u društvo* kroz razvoj srebrne ekonomije, ulaganje u zdravstvenu negu, uključivanje starijih građana u planiranje budućnosti;
- *razvoj kvalitetnijih uslova za život porodica sa malom decom* kroz unapređenje dečije zaštite, razvoj socijalnog stanovanja, unapređenje prostora za igru dece;
- *saradnja sa ruralnim područjima* unapređenjem pristupa uslugama, jačanjem trgovinskih veza, razvojem tematskog turizma;

Posebna smernica povezana sa lokalnim kontekstom Knjaževca odnosi se na promociju lokalnog identiteta zasnovanog na kulturnom nasleđu, među kojim se najviše ističe prostorno kulturno-istorijska celina “Stara čaršija”.

Utvrđene preporuke za razvoj klastera 4, koje su pogodne za usmeravanje razvoja Majdanpeka su:

- *razvoj inovativne ekonomija, podrška preduzetništvu, razvoj IKT tehnologija* u cilju restrukturiranja monofunkcionalne privrede i zadržavanja mladih;
- *poboljšanje javnih i privatnih usluga za stanovnike uz angažovanje građana;*
- *smanjenje stambenog tržišta i unapređenje postojećeg stanovanja.*

Dodatna mogućnost razvoja grada je pretvaranje industrijskog nasleđa u kulturni resurs.

Pokazalo se da su tako definisane mere mogu primeniti i na šematski koncept modela razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju čime je on verifikovan. U cilju unapređenja razvoja malih gradova u opadanju neophodno je prema tome definisane opšte smernice za planiranje kombinovati sa specifičnim preporukama po klasterima i dodatno ih razraditi kako bi obuhvatile ključne razvojne probleme.

8 ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sprovedeno istraživanje je inicirano potrebom da se kroz potpunije naučno objašnjenje urbanog opadanja doprinese razumevanju ovog fenomena i njegove manifestacije u Srbiji. Kako ova tema nije dovoljno istražena u domaćoj literaturi, to se dodatno odrazilo na nespremnost planerske prakse da odgovori na probleme sa kojima se gradovi u opadanju suočavaju. Fokus istraživanja je bio na malim gradovima, koji do sada nisu primarno bili istraživani kao gradovi u opadanju, iako je urbano opadanje u njima evidentno.

Prepoznavajući **ulogu konteksta** u oblikovanju putanje procesa urbanog opadanja, ovaj fenomen je posmatran u okviru tri različita nivoa:

- 1) globalnog, na osnovu koga je postavljena osnova koncepta i sistematizovani različiti aspekti, karakteristike, dimenzije i topologije;
- 2) područja zemalja Centralne i Istočne Evrope, kako bi se identifikovali specifični faktori i obrasci post-socijalističkog konteksta urbanog opadanja;
- 3) nacionalnog nivoa Srbije, kako bi se utvrdilo kako se manifestuje fenomen urbanog opadanja u našoj sredini.

Istraživanjem fenomena urbanog opadanja kroz ove različite kontekste cilj je bio sa jedne strane identifikacija i definisanje modela urbanog opadanja koji bi se primenio na male gradove u Srbiji sa fokusom na Region Južne i Istočne Srbije, kao i da se izvrši njihova tipološka klasifikacija. Ispitivanje sličnosti i razlika opadanja post-socijalističkih gradova i malih gradova Srbije pružilo je osnov za formiranje planskih smernica njihovog razvoja čime se bavila druga faza istraživanja. Ona je imala za cilj da se na osnovu opštih i post-socijalističkih teorijskih pristupa kao i praktičnih iskustava planiranja gradova u opadanju definiše planski okvir koji prepoznaje specifičnosti malih gradova i njihove različite obrasce opadanja i omogućava primenu adekvatnih smernica.

Priroda i karakteristike opadanja malih gradova u globalnom i post-socijalističkom kontekstu

Na osnovu opštih karakteristika urbanog opadanja u radu je objašnjena priroda fenomena malih gradova u opadanju sa naglašenim specifičnostima tog procesa, a zaključci su pored ovoga, a u cilju boljeg razumevanja procesa, posebno dati u globalnom i post-socijalističkom kontekstu.

A) Opšte karakteristike fenomena urbanog opadanja. Gradovi u opadanju postaju široko rasprostranjeni i dugoročan fenomen u drugoj polovini 20. veka. Iako je kao koncept globalno postavljen, utvrđeno je da su prisutne određene razlike u njegovoj manifestaciji u različitim zemljama.

Analizom teorijskih izvora i sistematizacijom znanja dosadašnjih istraživanja gradova u opadanju potvrđena je prva hipoteza istraživanja da je urbano opadanje rezultat demografskih, ekonomskih i socio-prostornih promena kako na globalnom i nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, pa pored zajedničkih, ima i prepoznatljive regionalne i lokalne manifestacije. Ona se dalje dodatno proverava i potvrđuje kroz analizu urbanog opadanja u post-socijalističkom kontekstu, kao i analizom ovog procesa u Srbiji.

Analizom različitih uzroka i manifestacija urbanog opadanja, potvrđen je zaključak da ne postoje jedinstveni uzorci niti efekti tog procesa, ali se mogu izdvojiti njihove zajedničke manifestacije kao najčešće zastupljene. Međutim, na osnovu analize različitih nacionalnih konteksta zaključuje se da pored globalnih uticaja u svakom području dodatni faktori kao što su nacionalni kontekst i lokalni efekti daju specifične obrasce urbanog opadanja. Time je potkrepljeno je mišljenje autora Haase, et al. (2017) da bi, iako sa jedne strane postoji težnja da se formira internacionalni diskurs o gradovima u opadanju, svaka zemlja morala da razvije svoj diskurs o gradovima u opadanju kako bi se istakli faktori koji treba da se tretiraju kao problem ili mogućnost i na osnovu njih oblikovale politike.

Analizom različitih teorija urbanih promena kojima se objašnjavaju uzroci urbanog opadanja može se zaključiti da ovaj proces nije moguće posmatrati samo sa jednog stanovništva već je neophodno kombinovati više teorijskih okvira (ekonomskog, demografskog, političkog), pa nije moguće jednobrazno teorijski definisati ovu problematiku.

B) Karakteristike urbanog opadanja malih gradova. Polazeći od činjenice da mali gradovi u odnosu na veća urbana područja imaju svoje specifičnosti razvoja, bilo je neophodno istražiti posebne karakteristike njihovog opadanja, kako bi se formirao teorijski okvir za analizu opadanja malih gradova u post-socijalističkom kontekstu i u Srbiji. Uočeno je da su isti globalni uzroci doveli do različitog uticaja na male gradove, pri čemu su se istovremeno javili i neki novi:

- Došlo se do saznanja da su ekonomski, demografski i funkcionalni efekti urbanog opadanja uglavnom više izraženi u malim gradovima, dok su prostorni efekti vidljivi u manjoj meri.
- S druge strane, pokazalo se da su faktori kao što su teritorijalna pozicija, nacionalni urbani sistem, politika urbanog razvoja i opadanje ruralnog okruženja od posebnog značaja za male gradove i mogu dovesti do njihovo perifernog položaja kako geografskog, tako i socijalno-političkog i ekonomskog.

Imajući sve to u vidu zaključuje se da se problematika urbanog opadanja malih gradova mora razmatrati posebno u odnosu na opšti koncept urbanog opadanja, a samim tim i planiranje njihovog razvoja.

C) Karakteristike urbanog opadanja malih gradova u post-socijalističkom kontekstu. Analizom razvoja i opadanja gradova u bivšim socijalističkim državama Centralne i Istočne Evrope zaključeno je da je post-socijalistička tranzicija zajedno sa globalnim promenama uticala na urbano opadanje i pri

tom je potvrđen stav da je negde bila direktan uzrok a negde samo dodatni faktor koji je ubrzao ovaj proces.

Uzajamno dejstvo ovih transformacija dovelo je do određenih specifičnosti urbanog opadanja u zemljama CIE-e, pri čemu se ističu uticaji deindustrijalizacije i privatizacije državnih preduzeća, reforme stanovanja i komercijalizacija gradskih centara zajedno sa privatizacijom zemljišta na periferiji gradova. Ovi rezultati potvrđuju značaj konteksta u određivanju karakteristika procesa urbanog opadanja.

Prostorno-društvene transformacije nisu na isti način delovale na male gradove što je uticalo na razlike u obrascima njihovog opadanja u odnosu na veće gradove. Imajući u vidu njihov veštački rast tokom socijalizma usled državnih ulaganja i industrijalizacije, post-socijalistička tranzicija je vratila male gradove na endogenu putanju razvoja bez državne finansijske podrške. Na taj način su političke, ekonomske i institucionalne promene dovele do velike krize u njihovom razvoju. Dodatni uticaj na opadanje malih post-socijalističkih gradova su imale regionalne i nacionalne prostorne politike koje su favorizovale veće i prosperitetne urbane centre čime su mali gradovi izgubili značaj i ulogu u sistemu prostorne organizacije zemlje. Osim toga, demografsko pražnjenje i porast mobilnosti stanovnika ruralnih područja uticali su na nedostatak izvora rasta i opadanje korisnika usluga malih gradova.

Postojeći opšti teorijski modeli urbanog opadanja uz uključivanje specifičnosti malih post-socijalističkih gradova u opadanju mogu poslužiti da se konceptualizuje model njihovog opadanja u cilju poređenja sa modalitetima opadanja malih gradova u Srbiji, što je u radu i urađeno i predstavlja poseban teorijski doprinos. Na osnovu identifikovanih karakteristika malih gradova u opadanju u Srbiji komparativnom analizom je konstatovano da su opšti *obrasci opadanja malih post-socijalističkih gradova*, a samim tim i definisani konceptualni model *u velikoj meri primenljivi* na njih, čime je potvrđena treća hipoteza. Sličnosti se ogledaju u opštim ekonomskim, demografskim i institucionalnim pokretačima urbanog opadanja koji uključuju kombinovani uticaj globalnih promena i post-socijalističke tranzicije. Glavnu razliku predstavlja kompleksnija promena društvenog sistema u Srbiji do koje je došlo usled društveno-političkih i ekonomskih promena 90-tih godina, uključujući raspad zemlje, sankcije i autoritarni politički režim, a što je uticalo na odlaganje započetog procesa tranzicije. Osim toga, javljaju se i razlike u dejstvu pojedinačnih faktora kao što su članstvo u EU, koje Srbija još uvek nema, zatim gubitka statusa urbanih naselja do koga u Srbiji nije došlo sa promenom režima. Posledice urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova evidentne su i u malim gradovima Srbije, pri čemu se razlike javljaju u intenzitetu njihove zastupljenosti.

Identifikacija malih gradova u opadanju u Srbiji

Rezultati dobijeni istraživanjem globalnog i post-socijalističkog konteksta urbanog opadanja formirali su teorijski okvir za analizu i definisanje karakteristika opadanja malih gradova u Srbiji kao i utvrđivanje mehanizama planiranja primenljivih u našoj praksi.

Na osnovu analize demografskih statističkih podataka utvrđeno je da je u Srbiji rast gradskih naselja usporen tokom 80-tih godina, pri čemu se još tad javlja opadanje populacije malih gradova u Vojvodini, mada su to bili malobrojni slučajeve sa teritorijalnom pozicijom na istočnoj strani pokrajine. Tokom 90-tih godina opadanje se širi i na druga područja, kad je 36% gradskih naselja izgubilo više od 0,15% stanovnika godišnje i to najviše u kategoriji naselja sa 5.000 – 50.000 stanovnika. U ovom periodu se donekle javlja regionalna razlika, pri čemu su gradska naselja koja su izgubila stanovništvo pozicionirana uglavnom u severoistočnom i centralno-istočnom delu zemlje. Takođe je uočeno da ta naselja u Vojvodini uglavnom pripadaju ekonomski dobro razvijenim opštinama, dok su u Centralnoj Srbiji njihove opštine slabije razvijene ili nerazvijene.

Od 2000. godine je intenzivizirano opadanje gradskog stanovništva (62,1% naselja), što je odlika i većeg broja post-socijalističkih zemalja. U ovom periodu se gube regionalne razlike, gubici stanovništva su najizraženiji kod malih gradova i po broju (69,5%) i po intenzitetu. Rast malih gradova u istom periodu odvijao se uglavnom u suburbanim područjima velikih gradova. Tu se posebno ističe gravitaciona zona Beograda i Novog Sada u čijoj okolini mali gradovi rastu ili imaju stabilan razvoj, kao i centralno pozicionirani gradovi Regiona Šumadije i Zapadne Srbije.

Ključni uzroci opadanja malih gradova povezani su sa političkim, ekonomskim i demografskim faktorima. Osim populacionog pada, male gradove u Srbiji karakteriše i negativan prirodni priraštaj i proces starenja. Ovi demografski problemi su rezultat nedovoljno usmeravanog procesa urbanizacije, promene populacionih trendova i stihijskih migracija tokom druge polovine 20. veka. Društveno-ekonomske promene 90-tih godina prošlog veka dovele su do ekonomske krize i rasta nezaposlenosti u celoj zemlji, pa tako i u malim gradovima, koji imaju najviše poteškoća da se izbore sa njom. Njihova uloga u regionalnom i lokalnom razvoju je dodatno oslabljena centralizacijom zemlje i finansijskom zavisnošću od centralnog budžeta.

Rezultati analize razvojnih trendova gradova u Srbiji ukazali su na to da je fenomen urbanog opadanja prisutan u velikoj meri u Srbiji i prema dosta kriterijuma izraženiji proces od urbanog rasta, čime se potvrđuje druga hipoteza. *Proces opadanja je pri tom najviše izražen u kategoriji malih gradova*. Potvrđeno je da se *urbano opadanje negativno odražava na lokalni i regionalni razvoj Srbije i da je svakako neophodno pronaći mehanizme oporavka gradova u opadanju (četvrta hipoteza)*.

Ključni doprinos ovog istraživanja predstavlja definisanje metodološkog pristupa za *identifikaciju i klasifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji*, što je učinjeno na primeru Regiona Južne i Istočne Srbije, u kome je uočeno najizraženije demografsko opadanje, kao i ekonomska nerazvijenost malih gradova.

Metodološki postupak za identifikaciju malih gradova u opadanju odnosio se na višekriterijumsku analizu i obuhvatio je sledeće korake: 1 - na osnovu uočenih promena definisanih parametara izdvojeni su kriterijumi koji jasno definišu urbano opadanje u malim gradovima Regiona Južne i Istočne Srbije, 2 - definisanje minimalnih uslova odnosno pragova graničnih vrednosti koje grad treba da ispuni da bi se identifikovao kao grad u opadanju, 3 - određivanje prostorne jedinice i vremenskog perioda posmatranja urbanog opadanja.

Imajući u vidu uticaj nacionalnog i lokalnog konteksta na urbano opadanje, identifikacija malih gradova u opadanju u Srbiji zahteva izvesna prilagođavanja fenomena ovim kontekstima, pri čemu je definisanje kriterijuma opadanja predstavljao poseban izazov. Detaljnom analizom statističkih podataka u okviru demografskih, ekonomskih i prostornih indikatora u malim gradovima ovog Regiona, kao polaznih parametara modela, uočeno je da je teško strogo odrediti kriterijume i njihove granične vrednosti. Veliko ograničenje za identifikaciju i poređenje pojedinih indikatora u Srbiji predstavlja nedovoljno razvijen statistički sistem i nedostatak podataka, kao i njihova nepotpunost za najniže prostorne jedinice. Kao najniža prostorna jedinica uzeto je gradsko naselje s tim što pri detaljnijem proučavanju urbanog opadanja treba uzeti u obzir i prigradska naselja fizički neodvojiva od grada sa kojim čine neodvojivu celinu. Bitno je istaći da su za identifikovanje malih gradova kao gradova u opadanju umesto preciznog izdvajanja kriterijuma morala da se vrše prilagođavanja nacionalnom kontestu uz zadovoljavanje većine definisanih kriterijuma. Usvojeni prag opadanja stanovnika gradskog naselja od minimum 0,15% godišnje pokazao se kao odgovarajući polazni parametar za identifikaciju malih gradova u opadanju. Za ostale kriterijume pragove je potrebno odrediti na osnovu prosečnih vrednosti na nacionalnom ili regionalnom nivou. Rezultati ove analize pokazuju da se razvijeni metodološki postupak može primeniti za istraživanje i identifikaciju malih gradova u opadanju kako u regionima Srbije, tako i u drugim regionima. Pri tom je potrebno izvršiti prilagođavanja graničnih vrednosti i broja kriterijuma nacionalnim i lokalnim kontekstualnim uslovima.

Tipološka klasifikacija malih gradova u RJIS-e imala je za cilj da se na osnovu svih bitnih kriterijuma izvrši njihovo grupisanje prema zastupljenosti pojedinih obeležja njihovog razvoja, koji najbolje karakterišu zajedničke uzroke i posledice opadanja stanovništva u njima. Kao metodološki postupak izabrana je klaster analiza koja omogućuje grupisanje malih gradova unutar homogenih grupa na osnovu njihove sličnosti. Ova analiza predstavlja jedan od važnih doprinosa rada. Zaključak koji je proizašao iz klaster analize je da postoji mogućnost da se mali gradovi u opadanju u RJIS-e grupišu u četiri klastera. Kritičkom analizom definisanih kriterijuma izabrani su indikatori koji najbolje karakterišu urbano opadanje u malim gradovima RJIS-e u periodu 2002–2011. godine. Na taj način omogućeno je da se izdvoje grupe gradova prema izraženim karakteristikama opadanja. Najveći broj gradova je svrstan u okviru dva klastera, pri čemu se jedni odlikuju manje izraženim ekonomskim promenama i izraženim opadanjem gustine naseljenosti, dok je u drugima izražena emigracija i nezaposlenost. Dva grada iz pograničnih opština, Dimitrovgrad i Knjaževac izdvojili su se kao poseban klaster na osnovu izrazito negativnog prirodnog priraštaja i izraženog procesa starenja. Četvrti klaster se sastoji od samo jednog grada, Majdanpeka, koji se izdvojio kao izuzetak po dosta parametara. Rezultati klaster analize pokazali su da mali gradovi u opadanju u RJIS-e ne predstavljaju homogenu grupu, već da se izdvajaju različite grupe gradova sa zajedničkim obeležjima urbanog opadanja. Time se dodatno potvrđuje da urbano opadanje ima prepoznatljive lokalne specifičnosti (prva hipoteza) i da mali gradovi u opadanju ne mogu da se obuhvate jedinstvenim pristupom.

Primena ove klaster analize moguća je i za druge regione u Srbiji, pri čemu je broj klastera potrebno odrediti najpre hijerarhijskom metodom, a zatim kroz više iteracija doći do optimalnog broja klastera. Ograničenje ove metode je nemogućnost izdvajanja klastera ukoliko ne postoje varijacije po parametrima.

Planiranje malih gradova u opadanju

Pristupi planiranju gradova u opadanju se još uvek istražuju ali jasno je da u je u cilju efikasnijeg sprovođenja planskih mera značajno prepoznati urbano opadanje u ranoj fazi i delovati pre nego što previše napreduje. Pokazalo se da su pokušaji preokretanja opadanju uglavnom neuspešni, da zahtevaju velike finansijske izdatke, a pored toga mogu prouzrokovati dodatne socijalne i prostorne probleme. Takođe, ignorisanje problema vodi samo do njegovog pogoršanja. To znači da se prihvatanje (i/ili korišćenje) urbanog opadanja izdvaja kao jedini validan pristup urbanom opadanju, međutim on zahteva *prilagodavanje pojedinih mehanizama i instrumenata planiranja*. Analiza je pokazala da su u praksi već razvijeni različiti alternativni koncepti kako bi rešili prostorni problemi nastali pojavom praznih objekata i zemljišta u cilju prilagođavanja socijalne i fizičke infrastrukture postojećim stanovnicima, ali njihovu primenu treba prilagođavati lokalnim specifičnostima.

Zapaža se da je većina planskih koncepata i strategija razvoja gradova u opadanju uglavnom usmerena na veće gradove i njihova primena u malim gradovima nije uvek moguća, ili ne odgovara u potpunosti drugačijim i kompleksnijim problemima malih gradova u opadanju. S druge strane, može se zaključiti da su utvrđene generalne karakteristike procesa planiranja gradova u opadanju primenljive i na male gradove.

Rešavanje problema urbanog opadanja u gradovima post-socijalističkih zemalja nije na zadovoljavajućem nivou što se može povezati sa kasnijom pojavom fenomena u njima, kao i tranzicionim promenama. Urbano opadanje je uglavnom bilo ignorisano, a planski odgovori su bili orijentisani ka rastu i ekonomskog karaktera. Analizom nacionalnog konteksta planiranja pojedinih post-socijalističkih zemalja, kao i pojedinalnih izabраниh primera zaključeno je da *su mali gradovi zanemareni u nacionalnim politikama* u okviru kojih su povećan značaj dobili veliki gradovi kao potencijalni moćni centri. To je otežalo planiranje njihovog razvoja. Dodatni ograničavajući faktori daljeg razvoja ovih gradova su velika *finansijska zavisnost od države* i *centralna kontrola razvoja*, uprkos sprovedene decentralizacije i veće slobode koju su dobili u pogledu odlučivanja i planiranja, kao i *struktura vlasništva*, pri čemu je uglavnom zastupljeno privatno vlasništvo što otežava sprovođenje pojedinih strategija pametnog opadanja.

Uprkos svim ograničenjima, analiza primera malih post-socijalističkih gradova u opadanju ukazala je da su određene stragije i mere dale izvesne rezultate, pa su pojedini gradovi uspeli su da osmisle novi razvojni put. Može se zaključiti da iako su ove lokalne inicijative bile uspešne, trebalo bi ih dodatno podržati, olakšati i usmeriti poboljšanjem pozicije malih gradova u regionalnim i nacionalnim planovima.

Na osnovu sinteze opštih teorijskih preporuka za planiranje gradova u opadanju, kao i pozitivnih iskustava post-socijalističkih gradova, a uzimajući u obzir specifične probleme razvoja malih gradova mogu se izdvojiti ključne preporuke za planiranje razvoja malih gradova u opadanju:

- Planiranje u kontekstu urbanog opadanja zahteva uvođenje inovativnog pristupa planiranju i *promenu paradigme rasta*. Kao adekvatan model planiranje se prepoznaje **komunikativno-kolaborativan model**, koji bi podrazumevao transparentan proces planiranja regionalnog obuhvata ali lokalne implementacije uz uključivanje različitih aktera i izvora informacija.
- Usled ograničenog budžeta grada i nedovoljnog administrativnog kapaciteta mali gradovi ne mogu sami da reše problem urbanog opadanja već im je potrebna podrška viših nivoa. Stoga se preporučuje pristup opadanju malih gradova koji uključuje **sve nivoe upravljanja**.
- Na *regionalnom i nacionalnom nivou* je potrebno identifikovati teritorijalnu dinamiku i funkcionalne veze, odakle treba da dolazi i **finansijska podrška** i definiše **međupštinska saradnja**
- Podrška razvoju malih gradova u opadanju može doći i sa *evropskog nivoa*, pri čemu je analiza evropskih dokumenata pokazala da mali gradovi i dalje nisu dovoljno zastupljeni u evropskoj razvojnoj politici, kao i da se tretiraju kao jedinstvena kategorija bez obzira na razlike u njihovom razvoju i funkciji.
- Na *lokalnom nivou* mali gradovi treba da razvijaju **strategije adaptacije** zasnovane na lokalnim resursima uz umrežavanje lokalnih aktera i vrše horizontalnu integraciju socijalnih, ekonomskih i ekoloških akcija. Lokalno planiranje pri tom treba da bude bolje integrisano sa regionalnim i nacionalnim strategijama, planovima i programima.
- **Strateško planiranje** ima značajnu ulogu u procesu planiranja gradova u opadanju, naročito u istraživanju novih mogućnosti razvoja, kao i potencijalnih rizika, pri čemu planiranje postaje proces učenja i saradnje sa različitim akterima.
- *Proces planiranja* treba da obuhvati **sistemski integralni pristup**, sa jasno definisanim ciljevima i merama sprovođenja, praćenja i upravljanja, aktivnim učećem svih aktera i definisanim modelima finansiranja

Planiranje malih gradova u opadanju u Srbiji

A) Planski okvir za razvoj malih gradova u opadanju u Srbiji. Izneseni zaključci komparativne analize da se obrasci promena u post-socijalističkim gradovima mogu u određenoj meri primeniti na gradove u Srbiji pružaju osnovu za primenu pozitivnih iskustava planiranja post-socijalističkih gradova u opadanju na gradove u Srbiji. Međutim, imajući u vidu da je planiranje malih gradova u opadanju u ovim zemljama još uvek u razvoju, neophodno je kombinovati ova iskustva sa opštim teorijskim preporukama uzimajući u obzir specifičnosti razvoja malih gradova.

Analizom zakonskih i planskih dokumenata, kao i pojedinih istraživanja, uočeni su ključni problemi planiranja malih gradova u opadanju u Srbiji:

- Urbano opadanje se na lokalnom nivou uglavnom ne tretira a prostorni i urbanistički planovi su i dalje pod uticajem paradigme urbanog rasta.
- Analizirani regionalni prostorni planovi, kao i Prostorni plan Republike Srbije od 2010-2020. godine uglavnom prepoznaju demografske i ekonomske problem gradova u Srbiji, čime se obuhvataju pojedine karakteristike gradova opadanju, ali se oni ne razmatraju kao poseban fenomen. Uprkos tome, u njima se i dalje favorizuje rast urbanih područja.
- U Srbiji ne postoji eksplicitna politika o malim gradovima i oni su na nacionalnom i regionalnom nivou tretirani u sklopu policentričnog razvoja, međutim nedostaju dodatna usmerenja na osnovu specifičnih karakteristika (razlika) u njihovom razvoju.
- Nesprovođenjem planskih koncepata i rešenja nastavljeni su negativni trendovi razvoja urbanog sistema što je dovelo do još veće polarizacije teritorije Srbije i izdvajanja pojedinih razvijenijih centara, uglavnom većih naselja nasuprot sve nerazvijenije periferije kojoj pripadaju skoro sva mala urbana naselja. Razvoj pojedinih područja usmeravaju strane investicije, a njih privlače centri koji su konkurentniji.

Na osnovu analize mogućnosti primene planskih preporuka za razvoj malih gradova u opadanju u sklopu konteksta i sistema planiranja u Srbiji, zaključeno je da za pojedine smernice postoji planska i zakonska osnova, dok bi za druge bilo neophodno izvršiti odgovarajuće izmene i prilagođavanja. To je ukazalo na to da je potrebno *redefinisati planski okvir* kako bi prepoznao specifičnosti malih gradova i njihove različite obrasce opadanja i usmerio njihov razvoj. U skladu sa tim, u radu su date preporuke za *unapređenje postojećih sadržaja, metoda i procedura izrade prostornih i urbanističkih politika i planova u Srbiji* u cilju adekvatnog odgovora na složene probleme razvoja malih gradova u opadanju. Ovo predstavlja praktični doprinos disertacije oblasti planiranja malih gradova u opadanju u Srbiji.

Mogu se izdvojiti ključni segmenti planskog okvira do kojih se došlo u radu a koje treba unaprediti u skladu sa izvedenim preporukama:

- Osnovni korak predstavlja uvođenje **paradigme planiranja urbanog opadanja** uz postojeću paradigmu planiranja urbanog rasta. S obzirom na to u procesu planiranja u Srbiji preovlađuje racionalni model planiranja, njega treba dopuniti **kolaborativno-komunikativnim pristupom** planiranju. Osnovni regulatorni okvir za uvođenje ovog pristupa za to postoji, ali bi trebalo uspostaviti adekvatan institucionalni okvir i mehanizme za uključenje različitih aktera i različitih saznanja o problemu kako bi se ovaj pristup praktikovao.
- Uspešan pristup planiranju razvoja malih gradova u opadanju zahteva **sinhrono delovanje svih nivoa upravljanja**, sa jasno definisanim ulogama, koje su detaljno date u radu. Kao glavno ograničenje sprovođenja ovog pristupa uočen je nedostatak vertikalne koordinacije odozdo-na-gore. U cilju prevazilaženja ovog problema bi trebalo izvršiti odgovarajuće zakonske i institucionalne promene kako bi lokalne vlasti učestvovala u procesu odlučivanja na višim nivoima.

- Na *nacionalnom nivou* je neophodno uspostaviti okvir za usmeravanje razvoja malih gradova u opadanju i obezbediti finansijsku podršku. Kritičkom analizom planskih dokumenata na nacionalnom nivou u Srbiji zaključeno je da malim gradovima nije posvećena dovoljna pažnja i da se posmatraju kao jedinstvena kategorija. Shodno tome predlaže se formulisanje posebne **politike razvoja malih i srednjih gradova** u okviru koje bi se odredili strateški prioriteti i obezbedio okvir njihovog razvoja. Time bi se bolje i lakše usmerila nacionalna i međunarodna sredstva i subvencije.
- Pokazalo se da *regionalni nivo* ima značajnu ulogu u planiranju razvoja malih gradova u opadanju, pri čemu regionalni planovi treba detaljnije da **razrade smernica iz nacionalnih** i odrede moguća polja za **saradnju i umrežavanje gradova** kako bi korišćenjem zajedničkih resursa mali gradovi lakše realizovali pojedine ciljeve. Glavni problem za jačanje regionalnog nivoa u Srbiji predstavlja nedostatak adekvatne regionalizacije. Kao rešenje se predlaže uspostavljanje mehanizama upravljanja na regionalnom nivou, čime bi mogla da se sprovede bolja saradnja između lokalnog i nacionalnog nivoa.
- Na *lokalnom nivou* se preporučuje razvoj **integralnog pristupa lokalnom planiranju**. Planski okvir za formiranje ovog pristupa u Srbiji je uspostavljen Strategijom održivog i integralnog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine, međutim postoji opasnost od nastavka prakse formalne izrade strateških planova bez njihovog povezivanja sa prostornim i urbanističkim, kao i nesprovođenje postavljenih ciljeva. Radi prevazilaženja ovih problema neophodno je ojačati institucionalne kapacitete lokalnih samouprava za planiranje i uspostaviti zakonski okvir za definisanje komunikacije i protoka informacija između i unutar različitih nivoa vlasti.
- U **procesu** planiranja malih gradova u opadanju neophodno je kvalitativno unapređenje stručne izrade planova kroz primenu integralnog modela planiranja. Pri tom se podrazumeva formiranje adekvatne informacione osnove, modelovanje različitih razvojnih opcija, usklađivanje strateških, prostornih i urbanističkih planova, kao i praćenje realizacije i evaluacija. Analizom **sadržaja prostornih i urbanističkih planova** malih gradova u Srbiji, može se zaključiti da ih odlikuje šablonski pristup u procesu izrade, slaba analitička osnova i nedovoljno uvažavanje lokalnih specifičnosti i problema urbanog opadanja. Iz ovih razloga se ističe kao neophodno usklađivanje planova sa realnim pretpostavkama razvoja, uzimanjem u obzir više alternativnih scenarija i realno postaviti ciljeve u strateškim razvojnim planovima. U skladu sa tim trebalo bi primeniti fleksibilna planska rešenja, kako bi se izbegle česte izmene i dopune planova i izvršilo prilagođavanje neizvesnim budućim tokovima razvoja. Kako ne bi došlo do zloupotrebe preterane fleksibilnosti, potrebno je definisati jasna uputstva za praćenje i evaluaciju realizacije na lokalnom nivou, uspostaviti odgovarajuće nadležno upravljačko telo i povratne informacije koristiti za prilagođavanje postavljenih planskih rešenja.

- Pokazalo se da je za uspešnu realizaciju strategija u cilju rešavanja problema urbanog opadanja u malim gradovima neophodno uspostaviti adekvatne mehanizme za **uključenje različitih aktera** i različitih saznanja o problemu. Analizom zakonskog okvira u Srbiji zaključeno je da on ne predstavlja prepreku za korišćenje dodatnih tehnika informisanja i inovativnih metoda komunikacije sa građanima, međutim, usled krutog i nedovoljno razvijenog sistema za aktivnije učešće različitih interesnih grupa, participacija u procesu planiranja lokalnog razvoja je na niskom nivou. Iz tog razloga su date preporuke kako se odgovarajućim zakonskim dopunama može unaprediti planski okvir da bi planiranje dobilo formu planiranja „sa građanima“ a ne „za građane“.

Unapređenje procesa izrade planske dokumentacije zahteva i primenu odgovarajućih mera za istraživanje i prikupljanje podataka pri oceni postojećeg stanja, kako bi se unapredila analitička osnova planova i istraživački deo planiranja. U skladu sa tim se preporučuje:

- utvrđivanje pojma urbanog naselja, kao i formalnih kriterijuma za tipologiju naselja, koji bi obuhvatili ne samo populacione, već i morfološke i funkcionalne karakteristike;
- unapređenje statističke baze podataka, dopunom podataka za uže prostorne nivoe i kraće vremenske periode;
- uspostavljanje naprednih informacionih sistema kako bi se pratile i mapirale promene u prostoru
- detaljnija analiza demograskih i ekonomskih kretanja i projekcija uz korišćenja tehnika planiranja scenarija.

Rezultati analize sistema planiranja u Srbiji pokazuju da je u cilju sprovođenja politika razvoja malih gradova u opadanju neophodno **ojačati institucionalni kapacitet i upravljanje**. Uočeno je da glavnu prepreku za unapređenje razvoja malih gradova u opadanju čini veliki uticaj politike i pojedinačnih privatnih interesa u procesu planiranja i odlučivanja, pa se nameće kao neophodno sprovođenje mera da se omogući bitan uticaj struke i građana kako bi se ovaj problem prevazišao.

Definisanje smernica za unapređenje planskog okvira u cilju primene adekvatnih strategija i mera za razvoj malih gradova u opadanju u Srbiji daje doprinos teoriji planiranja, ali i mogućnost praktične primene planskih preporuka.

B) Posebne smernice za planiranje klastera malih gradova u opadanju. Dobijena saznanja o procesu urbanog opadanja i definisane karakteristike klastera RJIS-a primenjene na odabranim predstavnicima klastera pokazali su mogućnosti implementacije definisanih smernica (opštih i posebnih, po klasterima) za unapređenje razvoja ovih gradova.

Analiza izabranih gradova kao predstavnika klastera je omogućila proveru postavki klastera kao i kvalitativno sagledavanje i identifikovanje specifičnih lokalnih karakteristika urbanog opadanja u ovim gradovima. Analizom planskih dokumenata je pokazano da se urbano opadanje uglavnom prepoznaje kao privremeni problem koji je moguće prevazići. Urbanistički i prostorni planovi Aleksinca i Bele Palanke su prema tome previše optimistični u pogledu budućeg razvoja i

proširenja izgradnje. Urbanistički plan Knjaževca već realnije sagledava trenutne demografske prilike, dok su u slučaju Majdanpeka postavljene alternativne mogućnosti razvoja, što predstavlja veliki pomak ka planiranju opadanja. S druge strane, strateški planovi ovih gradova su uglavnom šablonski izrađeni, većina je istekla a u svakom slučaju se ne implementiraju. Učešće građana je na niskom nivou.

Analiza planiranja u ovim gradovima potvrdila je prethodnu ocenu planiranja u Srbiji kao nespremno za suočavanje sa problemima urbanog opadanja malih gradova. Identifikacijom ključnih problema razvoja i planiranja izabranih gradova, utvrđeno je da se njihovo stanje može unaprediti prema preporukama za taj klaster uz dodatne specifičnosti koje bi obuhvatile njihove posebne karakteristike. Na osnovu toga se može iz sveobuhvatnih mera i preporuka datih u radu za razvoj gradova odgovarajućih klastera izdvojiti sledeće:

- klaster 1 obuhvata ekonomski najstabilnije male gradove u opadanju pa mere za usmeravanje njihovog razvoja obuhvataju promociju alternativnog životnog okruženja naspram velikih gradova; podsticanje obnove postojećeg stambenog fonda; racionalni pristup stanovanju usled većeg opadanja gustine naseljenosti i ograničenje širenja građevinskog područja;
- klaster 2 čine gradovi sa izraženom emigracijom i velikom nezaposlenošću i u skladu sa tim se predlažu mere za jačanje ekonomskih uslova uz razmatranje mogućnosti specijalizacije na tom polju; ulaganje u kvalitet obrazovanja, zabavne i kulturne sadržaje radi zadržavanja mladih, ali i njihovo angažovanje u razvoju i promociji novih ekonomskih pravaca;
- klaster 3 sadrži gradove sa izrazito negativnim prirodnim priraštajem i starenjem za čiji se budući razvoj preporučuju mere za razvoj životne sredine prilagođene starosti kao i kvalitetnijih uslova za život porodica sa malom decom;
- klaster 4 čini grad sa izrazitim opadanjem stanovništva i emigracijom pa se predlažu mere u cilju privrednog restrukturiranja i poboljšanja izrazito nepovoljne demografske strukture.

Potvrđeno je na ovaj način da se usvojeni šematski koncept modela razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju može se primeniti na planiranje razvoja malih gradova u Srbiji.

Ostvareni rezultati i pravci daljeg istraživanja

Ključne rezultate ovog istraživanja predstavljaju: 1) definisanje metodološkog pristupa za identifikaciju i klasifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji, i 2) definisanje smernica za unapređenje planskog okvira u cilju planiranja razvoja malih gradova u opadanju u Srbiji. Ovim rezultatima se doprinosi teorijskom razumevanju fenomena koji u Srbiji nije dovoljno istražen, ali i teoriji i praksi planiranja u Srbiji.

Analiza pojave, aspekata i dimenzija urbanog opadanja uz razmatranje više teorija o urbanim promenama omogućila je da se izvrši sistematizacija kriterijuma i faktora kao polaznih podataka

za identifikovanje fenomena. Poseban rezultat istraživanja pri tom predstavlja izdvajanje specifičnih uzroka i problema opadanja malih gradova koji su u maloj meri zastupljeni u istraživanjima i teorijama koje se bave fenomenom urbanog opadanja. Uzimajući u obzir ove specifičnosti i ulogu konteksta u oblikovanju putanje procesa urbanog opadanja razvijen je konceptualni model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova. Time je izvršena nadogradnja postojećih opštih teorijskih modela i konceptualizacija urbanog opadanja. Ovo je značajan rezultat istraživanja koji može imati široku primenu u daljim proučavanjima fenomena u post-socijalističkim zemljama.

Istraživanjem pojave, uzroka, posledica i karakteristika urbanog opadanja malih gradova u Srbiji stvorena je teorijsko-informaciona osnova za dalja istraživanja ovog procesa u našoj zemlji. Predloženi metodološki postupak za identifikaciju i klasifikaciju malih gradova u opadanju u Srbiji pokazao je kako se na osnovu kriterijuma i indikatora urbanog opadanja utvrđenih na globalnom nivou mogu izvršiti njihova prilagođavanja nacionalnim i lokalnim kontekstualnim uslovima. Time je kreiran analitički pristup koji se može primeniti za istraživanje i identifikaciju malih gradova u opadanju u drugim regionima Srbije i šire.

Analizom teorijskih i praktičnih pristupa planiranju razvoja gradova u opadanju utvrđene su smernice za planiranje malih gradova što predstavlja doprinos teoriji planiranja. Sistematizacijom iskustva i pristupa planiranju malih gradova u post-socijalističkom kontekstu razvijen je konceptualni model usmeravanja razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju koji se može primeniti kao pomoćni alat u praksi planiranja. Ispitivanjem mogućnosti primene utvrđenih smernica za planiranje izabranih malih gradova u Srbiji, pokazalo se da se ovaj model može koristiti kao analitički alat u procesu formulisanja strateških ciljeva i razvoju koncepata integrisanog razvoja, pa je njegova primena pogodna i u našoj planerskoj praksi.

Glavni doprinos teoriji i praksi planiranja u Srbiji predstavlja definisanje smernica za unapređenje planskog okvira u cilju primene adekvatnih strategija i mera za razvoj malih gradova u opadanju. Pored toga, tipološkom klasifikacijom malih gradova Regiona Južne i Istočne Srbije i definisanjem preporuka za njihov razvoj pokazano je kako se mogu oblikovati posebne programske mere razvoja određenih tipova gradova u opadanju. Rezultati istraživanja time daju osnovu za planiranje malih srpskih gradova u opadanju u cilju unapređenja njihovog razvoja.

Moguće ograničenje ovog rada leži u tome da je složenost pojave urbanog opadanja realno veća od činjenica koje pružaju dostupni podaci koji su obrađeni u radu. U skladu sa tim prilikom primene rezultata istraživanja potrebno je uvek preispitati činjenice koji utiču na ovaj proces. Primena postupka za klasifikaciju gradova u opadanju je osetljiva na slabo izraženu varijaciju parametara, što može da bude otežavajući faktor prilikom primene u drugim regionima Srbije. U tom slučaju bi bilo neophodno pored definisanih uvesti dodatne kvalitativne i kvantitativne odrednice u odnosu na koje bi mogla da se izvrši klasifikacija.

Imajući u vidu aktuelnost koncepta i kompleksnost procesa urbanog opadanja, koje nije u dovoljnoj meri istraživano u Srbiji, sprovedeno istraživanje pruža dobru osnovu za dalje proučavanje urbanog opadanja u Srbiji i lako se može nadograditi.

Predložena metodologija za identifikaciju i klasifikaciju malih gradova u opadanju može se dalje primeniti na mapiranje i izdvajanje klastera malih gradova u ostalim regionima, kako bi se formirala jedinstvena tipologija malih gradova u opadanju na nivou cele zemlje što bi olakšalo usmeravanje njihovog razvoja. Osim toga, postoji mogućnost i proširenja date tipologije (prema teritorijalnoj poziciji, strukturi privrede i dr.). U tom slučaju bi posebne mere definisane prema klasterima mogle dodatno da se konkretizuju i oblikuju prema detaljnijim specifičnostima. Postoji mogućnost i daljeg istraživanja dinamike urbanog opadanja malih gradova i njene povezanosti sa dinamikom urbanih promena okolnih područja, kako bi se identifikovala regionalna i nacionalna dinamika urbanih promena, mada je za ovakvo istraživanje neophodno prevazići ograničenja u vidu nedostatka statističkih podataka, naročito o migracijama.

Rezultati istraživanja u domenu planiranja takođe pružaju mogućnosti dalje razrade. Jedna mogućnost bi bila detaljnija razrada smernica prema određenim oblastima urbanog razvoja na osnovu postavljenog planskog okvira (stanovanje, poslovanje, rekreacija, javne službe, braunfield lokacije itd.). Takođe postoji osnova za dalje istraživanje iz oblasti urbanog upravljanja. Upravljanje gradovima u opadanju je razmatrano u istraživanju, jer njihovo planiranje ne može da se posmatra odvojeno od upravljanja, definisane su i smernice za unapređenje upravljanja, ali je moguće dodatno razraditi instrumente i mehanizme upravljanja kako bi se bolje prilagodilo postavljenom planskom okviru.

Činjenica je da su istraživanja na temu demografskog, prostornog i funkcionalnog opadanja malih gradova veoma aktuelna pa je ovo istraživanje samo jedan od budućih doprinosa rešavanja ovih problema. Naročito je važno da se i dalje radi na identifikaciji ovih gradova u Srbiji, kao i nalaženju adekvatnih planskih pristupa u cilju usmeravanja njihovog razvoja. U skladu sa tim i istraživanje urađeno u ovom radu predstavlja samo jedan od početaka detaljnijem proučavanju malih gradova u opadanju u Srbiji i da se lako može nadograditi i inovirati budućim trendovima.

LITERATURA

- Abukhater, A. B.-D. (2009). Rethinking planning theory and practice: a glimmer of light for prospects Of integrated planning to combat complex urban realities. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 2(11), 64-79.
- Ahern, J. (2011). From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning*, 100, 341-343.
- Akmentina, L. (2017). *Resilience to Urban Shrinkage in Riga*. Dresden: Technische Universität Dresden.
- Albrechts, L. (2006). Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38, 1149-1170. doi:10.1068/a37304
- Alves, D., Barreira, A. P., Guimarães, M. H., & Panagopoulos, T. (2016). Historical trajectories of currently shrinking Portuguese cities: A typology of urban shrinkage. *Cities*, 52, 20-29.
- Andrews, K. D. (2005). Mastering the post-socialist city: Impacts on planning the built environment. In I. Hamilton, K. Dimitrovska Andrews, & N. Pichler-Milanović (Eds.), *Transformation of cities in central and Eastern Europe: Towards globalization* (pp. 153-189). Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Antonić, B. (2018). *Stanovanje u funkciji pokretanja urbanog razvoja degradiranih gradova: slučaj gradova u Vojvodini*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet.
- Arsić, M. (2016). Dugoročne posledice ekonomskog sloma privrede Srbije tokom 90-tih godina: dinamika potencijalnog BDP u periodu 1989-2015. godina. *Kvartalni monitor*, 46-57.
- Audirac, I. (2009). Urban Shrinkage Amid Fast Metropolitan Growth (Two Faces of Contemporary Urbanism). In *The Future of Shrinking Cities - Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context* (pp. 69-80). Berkley: University of California Berkley, Institute of Urban and Regional Development, IURD Monograph Series.
- Audirac, I. (2018). Shrinking cities: An unfit term for American urban policy? *Cities*, 75, 12-19.
- Bajić Brković, M. (2010). Ka održivom razvoju gradova u Srbiji. In M. Bajić Brković (Ed.), *Kreativne strategije za održivi razvoj gradova u Srbiji* (pp. 11-50). Beograd: Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- Bartholomae, F., Nam, C., & Schoenberg, A. (2016). Urban shrinkage and resurgence in Germany. *Urban Studies*, 1-18.
- Batten, D. F. (1995). Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century. *Urban Studies*, 32(2), 313-327.
- Batty, M. (2016). Creative Destruction, Long Waves and the Age of the Smart City. In R. D. Knowles, & C. Rozenblat (Eds.), *Sir Peter Hall: Pioneer in Regional Planning, Transport and Urban Geography* (pp. 81-98). Switzerland: Springer.
- Batty, M., & Marshall, S. (2012). The Origins of Complexity Theory in Cities and Planning. In J. Portugali, H. Meyer, & E. T. Egbert Stolk (Eds.), *Complexity Theories of Cities Have Come of Age* (pp. 21-46). Berlin: Springer.

- Batunova, E. (2017). *"Designed" shrinkage? Managing demographic challenges/ decline in urban planning. The case of small and medium-sized cities of Southern Russia*. Milano: DASTU – Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – Politecnico di Milano.
- Beauregard, R. A. (2003). Aberrant Cities: Urban Population Loss in the United States, 1820-1930. *Urban Geography*, 24(8), 672-690.
- Beauregard, R. A. (2003). *Voices of Decline: The Postwar Fate of US Cities*. New York: Routledge.
- Beauregard, R. A. (2006). *When America Became Suburban*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Beauregard, R. A. (2009a). Shrinking Cities in the United States in Historical Perspective: A Research Note. In *The Future of Shrinking Cities - Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context* (pp. 61-68). Berkley: University of California Berkley, Institute of Urban and Regional Development, IURD Monograph Series.
- Beauregard, R. A. (2009b). Urban population loss in historical perspective: United States, 1820 – 2000. *Environment and Planning A*, 41(3), 514 – 528.
- Beauregard, R. A. (2011). Spaces of Shrinkage: United States, 1950-2000. *International RC21 Conference*.
- Bell, D., & Jayne, M. (2009). Small Cities? Towards a Research Agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33.3(September), 683-99.
- Berishaa, E., Colic, N., Cotellac, G., & Nedović-Budić, Z. (2018). Mind the gap - Spatial planning systems in the Western balkan region. *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 2, 47-62.
- Bernt, M. (2016). The Limits of Shrinkage: Conceptual Pitfalls and Alternatives in the Discussion of Urban Population Loss. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(2), 441-450.
- Bernt, M., & Rink, D. (2010). 'Not Relevant to the System': The Crisis in the Backyards. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 678-85. doi:10.1111/j.1468-2427.2010.00985.x
- Bernt, M., Cocks, M., Couch, C., & Großmann, K. (2012). *The Governance of Shrinkage and Future Directions - Research Brief No. 2: Policy Response, Government and Future Directions. Shrink Smart*. Leipzig.
- Bernt, M., Haase, A., Großmann, K., Matthew Cocks, C. C., Cortese, C., & Krzysztofik., R. (2014). How does (n't) Urban Shrinkage get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1749-1766.
- Bogdanović Protić, I., Dinić Branković, M., Igić, M., Ljubenović, M., & Mitković, M. (2018). Modalities of tenants participation in the revitalization of open spaces in complexes with high-rise housing. *Facta Universitatis, Series: Architecture and Civil Engineering*, 16(2), 203-211.
- Bogdanović Protić, I., Mitković, P., & Vasilevska, L. (2020). Toward Regeneration of Public Open Spaces within Large Housing Estates-A Case Study of Nis, Serbia. *Sustainability*, 12(24), 10256. doi:https://doi.org/10.3390/su122410256
- Bojarra-Becker, E., Franke, T., & Nedden, M. z. (2017). *Herausforderungen von Klein- und Mittelstädten*. Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bontje, M. (2004). Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: The case of Leipzig. *GeoJournal*, 61(June), 13-21.
- Bontje, M. (2016). Creative cities and shrinking cities: False opposites? In V. Mamadouh, & A. v. Wageningen (Eds.), *Urban Europe: Fifty Tales of the City* (pp. 153-162). Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Bontje, M., & Musterd, S. (2012). Understanding Shrinkage in European Regions. *Built Environment*, 38(2), 153-161.
- Bowns, C. (2013). Shrinkage happens y in small towns too!: Responding to de-population and loss of place in Susquehanna River Towns. *Urban Design International*, 18(1), 61-77.
- Božić, N. (2017). Obnova i održivi razvitak malih gradova. *Urbano-ruralne veze, Sveti Martin na Muri 19. i 20. rujna 2017. godine* (pp. 66-75). Zagreb: Hrvatski zavod za prostorni razvoj.
- Buhnik, S. (2010). From Shrinking Cities to Toshi no Shukushō: Identifying Patterns of Urban Shrinkage in the Osaka Metropolitan Area. *Berkeley Planning Journal*, 23(1), 132-155.
- Burdack, J. (2013a). Entwicklungstypen von Kleinstädten in Sachsen. In J. Burdack, & A. Kriszan (Eds.), *Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa: Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung* (pp. 89-95). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde e.V. (IfL).
- Burdack, J. (2013b). Lokal basierte Kleinstadtentwicklung im östlichen Europa: Potenziale, Probleme und Praktiken – eine Einführung. In J. Burdack, & A. Kriszan (Eds.), *Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa : Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung* (pp. 5-13). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde e.V. (IfL).
- Burdack, J., & Kriszan, A. (2013). Schlussbetrachtungen zu Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung in Kleinstädten. In J. Burdack, & A. Kriszan (Eds.), *Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa: Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung* (pp. 106-111). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde.
- Burdack, J., & Meschwitz, H. (2013). Entwicklungsperspektiven sächsischer Kleinstädte: Dippoldiswalde, Grimma, Großenhain, Ostritz und Waldenburg. In J. Burdack, & A. Kriszan (Eds.), *Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa: Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung* (pp. 13-31). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde e.V. (IfL).
- Buzar, S., Ogden, P., Hall, R., Haase, A., Kabisch, S., & Steinführer, A. (2007). Splintering Urban Populations: Emergent Landscapes of Reurbanisation in Four European Cities. *Urban Studies*, 44(4), 651-677.
- Cadavid, P. R., Cineas, G., Quintero, L. E., & Zhukova, S. (2017). *Cities in Europe and Central Asia - A shifting story of urban growth and decline*. The World Bank.
- Carpenter, S., Walker, B., Anderies, J. M., & Abel, N. (2001). From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What? *Ecosystems*, 4(8), 765–781.
- Castells, M. (2010). *The Rise of the Network Society* (2nd ed., with a new preface ed.). Blackwell Publishing Ltd.
- Champion, A. G. (2001). A Changing Demographic Regime and Evolving Poly centric Urban Regions: Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations. *Urban Studies*, 37(4), 657-677. doi:10.1080/00420980120035277
- Champion, T. (2001). Urbanization, suburbanization, counterurbanization and reurbanization. In R. P. (Ed.), *Handbook of urban studies* (pp. 143–161). London: Sage Publications.
- Cheshire, P. (1995). A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence for the 1980s. *Urban Studies*, 32(7), 1045-1063.
- Christmann, G., Ibert, O., Jessen, J., & Walther, U.-J. (2018). How Does Novelty Enter Spatial Planning? In W. Rammert, A. Windeler, H. Knoblauch, & M. Hutter (Eds.), *Innovation Society Today - Perspectives, Fields, and Cases* (p. Wiesbaden). Springer.
- Cieśla, A. (2012). “Shrinking city” in Eastern Germany. *The term in the context of urban development in Poland*. PhD Thesis, Fakultät Architektur der Bauhaus-Universität Weimar, Weimar.
- Čamprag, N. (2018). Facing shrinkage - perspectives of urban development in Serbia. *6th International conference- Contemporary achievements in civil engineering 20. April 2018*. (pp. 545-554). Subotica, Serbia: Faculty Of Civil Engineering Subotica.

- Čolić, N. (2017). Operationalizing the public interest in the local planning context of. *SPATIUM*, 38, 10-17.
- Čolić, R. (2015). Integrated urban development strategy as an instrument for supporting urban governance. *SAJ*, 7, 317-342.
- Čolić, R., Mojević, Đ., Petković, M., & Čolić, N. (2013). *Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja*. Beograd: AMBERO consulting.
- Copus, A. K. (2001). From core-periphery to polycentric development: Concepts of spatial and aspatial peripherality. *European Planning Studies*, 9(4), 539–552.
- Cottineau, C. (2016). A multilevel portrait of shrinking urban Russia. *Espace populations sociétés. Space populations societies, 2015/3-2016/1*.
- Couch, C., Karecha, J., Nuissl, H., & Rink, D. (2005). Decline and sprawl: an evolving type of urban development—observed in Liverpool and Leipzig. *European Planning Studies*, 13(1), 117-136.
- Cox, E., & Longlands, S. (2016). *City systems: The role of small and medium-sized towns and cities in growing the northern powerhouse*. Manchester: IPPR North. Retrieved January 2018, from <https://www.ippr.org/publications/city-systems>
- CSP. (2016). *Izveštaj o stanju institucionalnih kapaciteta, zapošljivosti ugroženih grupa i socijalnoj zaštiti u 34 gradova i opština u Srbiji*. Centar za socijalnu politiku. Retrieved August 2020, from http://csp.org.rs/sr/assets/publications/files/Izvestaj_o_stanju_institucionalnih_kapaciteta_zaposljivosti_ugrozenih_grupa_i_socijalnoj_zastiti_u_34_gradova_i_opstine_u_Srbiji.pdf
- Cudny, W. (2012). Socio-economic transformation of small towns in East Germany after 1990 – Colditz case study. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 17, 33-43.
- Čukić, I., & Perić, A. (2019). Transformation of the Spatial Planning Approach in Serbia: Towards Strengthening the Civil Sector. In *Spatial and Transport Infrastructure Development in Europe: Example of the Orient/East-Med Corridor* (pp. 272-290). Hannover: Büchner-Verlag. Retrieved April 2020, from <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66479-8>
- Cunningham-Sabot, E., & Fol, S. (2009). Shrinking Cities in France and Great Britain: A Silent Process? In *The Future of Shrinking Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context* (pp. 17-28). Berkley: University of California Berkley, Institute of Urban and Regional Development, IURD Monograph Series.
- Cunningham-Sabot, E., Audirac, I., Fol, S., & Martinez-Fernandez, C. (2013). Theoretical approaches of shrinking cities. In K. Pallagst, T. Wiechmann, & C. Martinez-Fernandez, *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications* (pp. 14–30). Routledge.
- Cvijenović, D., Mihajlović, B., & Simonović, Z. (2009). Tranzicija u Srbiji: efekti i ograničenja. *Tranzicija*, 10(21-22), 87-100.
- Cvijović, M. (2014). Strateško planiranje i upravljanje na lokalnom nivou u Srbiji. *Megatrend revija*, 11(4), 381-404.
- Dabović, T., Nedović-Budić, Z., & Djordjević, D. (2017). Pursuit of integration in the former Yugoslavia's planning. *Planning Perspectives*, 1-27. doi:10.1080/02665433.2017.1393628
- Davoudi, S., Shaw, K., Haider, L. J., Quinlan, A. E., Peterson, G. D., Wilkinson, C., . . . Davoudi, S. (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? “Reframing” Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planni. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299-333.
- Delken, E. (2008). Happiness in shrinking cities in Germany. *Journal of Happiness Studies*, 9, 213–218.

- Desouza, K. C., & Flanery, T. H. (2013). Designing, planning, and managing resilient cities: A conceptual framework. *Cities*, 35, 89-99.
- Devedžić, M., & Gnjatović, J. S. (2015). *Demografski profil starog stanovništva Srbije*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Djukić, A., Antonić, B., & Vujičić, T. M. (2017). Urban shrinkage in a ‘shrinking’ Serbia – the approach to a global phenomenon in a local context. *Geodetski vestnik*, 61(4), 614-628.
- Djukić, A., Krstić-Furundžić, A., & Kušić, A. (2011). Cities in Decline; Causes and Consequences of Shrinkage in the Industrialized City - Case Study Belgrade. *Shrinkage in Europe: Causes, Effects and Policy Strategies, COST CIRES Conference*. Amsterdam.
- Đokić, J. (2014). *Urbanistički obrasci stanovanja u Beogradu: postojeći tipovi i mogućnosti diverzifikacije*. Doktorska disertacija, Beograd.
- Đorđević, D., Dabović, T., & Živak, N. (2012). Slabost prostornog planiranja u Srbiji na primeru planiranja prostornog razvoja pogranične zone prema Bugarskoj. *Glasnik/Herald*, 43-59.
- Domhardt, H.-J., & Troeger-Weiß, G. (2009). Germany’s Shrinkage on a Small Town Scale. In *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context* (pp. 161-168). Berkley: University of California Berkley, Institute of Urban and Regional Development, IURD Monograph Series.
- Drobniak, A. (2019). Resilience and Hybridization of Development of Small and Medium Towns in. *Olsztyn Economic Journal*, 14(1), 47-62.
- Drozg, V. (2012). Polycentric Urban System Between State Regulation and Market Economy—The Case of Slovenia. In T. Csapó, & A. Balogh (Eds.), *Development of the Settlement Network in the Central European Countries* (pp. 3-13). Berlin: Springer.
- Dubeaux, S., & Sabot, E. C. (2018). Maximizing the potential of vacant spaces within shrinking cities, a German. *Cities*, 75, 6-11.
- Ehrlich, K., Kriszan, A., & Lang, T. (2012). Urban development in central and eastern Europe - between peripheralization and centralization? *disP - The Planning Review*, 48(2), 77-92. doi:10.1080/02513625.2012.721611
- Enyedi, G. (1996). Urbanization under Socialism. In G. Andrusz, M. Harloe, & I. Szelenyi (Eds.), *Cities after socialism: urban and regional change and conflict in post-socialist societies* (pp. 100-119). Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- Eraydin, A. (2013). “Resilience Thinking” for Planning. In A. Eraydin, & T. Taşan-Kok (Eds.), *Resilience Thinking in Urban Planning* (pp. 17-39). Dordrecht: Springer.
- ESPON 1.4.1. (2006). *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*. Final Report. Retrieved Februar 05, 2018, from https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.4.1_revised-full.pdf
- Evropski progres. (2017). *Dobro upravljanje na lokalnom nivou. Iskustva iz Srbije*. Beograd: Evropski progres.
- Fatić, A. (2000). *Problemi srpske politike*. Beograd: Centar za menadžment.
- Fertner, C., Groth, N. B., Herslund, L., & Carstensen, T. A. (2015). Small towns resisting urban decay through residential attractiveness. Findings from Denmark. *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*(2), 119-132.
- Filipović, M., Kanazir, V. K., & Drobniaković, M. (2016). Small Towns in Serbia – The “Bridge” Between the Urban and the Rural. *European Countryside*, 8(4), 462-480.
- Florentin, D. (2010). The “perforated city”: Leipzig’s model of urban shrinkage management. *Berkeley Planning Journal*, 23(1), 83-101.
- Florida, R. (2012). *The Rise of the Creative Class, Revisited*. New York: Basic Books.

- Fol, S. (2012). Urban shrinkage and socio-spatial disparities: are the remedies worse than the disease? *Built Environment*, 38, 259-275.
- Fol, S., & Cunningham-Sabot, E. (2010). Urban decline and shrinking cities: a critical assessment of approaches to urban shrinkage. *Annales de géographie*, 4(674), 359-383.
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253–267.
- Folke, C. (2016). Resilience (Republished). *Ecology and Society*, 21(4), 44.
- Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., & Rockström, J. (2010). Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability. *Ecology and Society*, 15(4). Retrieved September 18, 2018, from <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- Foster, K. A. (2006). *A Case Study Approach to Understanding Regional Resilience*. Berkely: Insitute of Urban and Regional development.
- Frazier, A. E., & Bagchi-Sen, S. (2019). Developing open space networks in shrinking cities. *Applied Geography*, 59, 1-9.
- Friedrichs, J. (1993). A theory of urban decline: economy, demography and political elites. *Urban Studies*, 30(6), 907-17.
- Ganser, R., & Piro, R. (Eds.). (2016). *Parallel Patterns of Shrinking Cities and Urban Growth*. Abingdon: Routledge.
- Garreau, J. (1991). *Edge City: Life on the New Frontier*. New York: Doubleday.
- Gatzweiler, H.□P., Milbert, A., & Meyer, K. (2003). Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends. *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 10-11, 557-574.
- Gligorijević, Ž. Ž. (2016). *Odnos strategija urbanog razvoja i planskih politika Beograda 1995-2015*. doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, Beograd.
- Großmann, K., Bontje, M., Haase, A., & Mykhnenko, V. (2013). Shrinking cities: Notes for the further research agenda. *Cities*, 35, 221-225.
- Großmann, K., Haase, A., Rink, D., & Steinführer, A. (2008). Urban Shrinkage in East Central Europe? Benefits and Limits of a Cross-National Transfer of Research Approaches. In M. Nowak, & M. Nowosielski (Eds.), *Declining cities/Developing cities: Polish and German perspectives* (pp. 77-99). Poznan: Instytut Zachodni.
- Guimarães, M. H., Nunes, L. C., Barreira, A. P., & Panagopoulos, T. (2016). Residents' preferred policy actions for shrinking cities. *Policy Studies*, 37(3), 254-273.
- Haase, A., Athanasopoulou, A., & Rink, D. (2016). Urban shrinkage as an emerging concern for European policymaking. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 103-107.
- Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V., & Rink, D. (2016). Varieties of shrinkage in European cities. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 86-102.
- Haase, A., Bontje, M., Couch, C., Marcinczak, S., Rink, D., Rumpel, P., & Wolff, M. (2021). Factors driving the regrowth of European cities and the role of local and contextual impacts: A contrasting analysis of regrowing and shrinking cities. *Cities*, 108(102942).
- Haase, A., Herfert, G., Kabisch, S., & Steinführer, A. (2012). Reurbanizing Leipzig (Germany): Context Conditions and Residential Actors (2000–2007). *European Planning Studies*, 20(7), 1173-96.
- Haase, A., Hospers, G.-J., Pekelsma, S., & Rink, D. (2012). *Shrinking Areas - Front-runners in Innovative Citizen Participation*. Hague: European Urban Knowledge Network.
- Haase, A., Nelle, A., & Mallach, A. (2017). Representing urban shrinkage — The importance of discourse as a frame for understanding conditions and policy. *Cities*, 69(September), 95-101. doi:10.1016/j.cities.2016.09.007

- Haase, A., Rink, D., & Grossmann, K. (2012). Urban shrinkage as a shock? Challenges for modelling human-environmental interaction. In R. Seppelt, A. Voinov, S. Lange, & D. Bankamp (Eds.), *International Congress on Environmental Modelling and Software, Managing Resources of a Limited Planet, Sixth Biennial Meeting*. Leipzig, Germany: International Environmental Modelling and Software Society.
- Haase, A., Rink, D., & Grossmann, K. (2016). Shrinking cities in postsocialist Europe – what can we learn from their analysis for urban theory-making? *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 98(4), 305-319.
- Haase, A., Rink, D., Bernt, M., Grossmann, K., & Mykhnenko, V. (2014). Conceptualizing urban shrinkage. *Environment and Planning A*, 46(7), 1519-1534.
- Haase, D. (2005). Derivation of predictor variables for spatial explicit modelling of ‘urban shrinkage’ at different scales. *45th Congress of the European Regional Science Association (ERSA)*.
- Haase, D., Haase, A., Kabisch, N., Kabisch, S., & Rink, D. (2012). Actors and factors in land-use simulation: The challenge of urban shrinkage. *Environmental Modelling & Software*, 35, 92-103.
- Haase, D., Lautenbach, S., & Seppelt, R. (2010). Modeling and simulating residential mobility in a shrinking city using an agent-based approach. *Environmental Modelling & Software*, 25, 1225-1240.
- Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning*. London, New York: Routledge.
- Hamilton, I., Dimitrovska Andrews, K., & Pichler-Milanović, N. (Eds.). (2005). *Transformation of cities in central and Eastern Europe: Towards globalization*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Hartt, M. (2016). *Act Small and Think Big: Exploring the Plurality and Complexity of Shrinking Cities*. Ontario, Canada: University of Waterloo.
- Hartt, M. D. (2018). How cities shrink: Complex pathways to population decline. *Cities*, 75(May), 38-49. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2016.12.005>
- Harvey, D. (2006). *The Limits to Capital*. London, New York: Verso.
- Harvey, D. (2010). *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Häussermann, H., & Siebel, W. (1988). Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie. In J. Friedrichs, *Soziologische Stadtforschung* (p. 78). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Healey, P. (1997). The revival of strategic spatial planning in Europe. In P. Healey, A. Khakee, A. Motte, & B. Needham (Eds.), *Making Strategic Spatial Plans - Innovation In Europe* (pp. 3-19). London: UCL Press.
- Healey, P., & Williams, R. (1993). European Urban Planning Systems : Diversity and Convergence. *Urban Studies*, 30(4/5), 701-720.
- HESPI, & EUKN. (2015). *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAs), their economic growth potential and impact on territorial development in the European Union and Latvia*. Latvia: The Latvian Ministry of Environmental Protection and Regional Development.
- Hill, E. W., Wolman, H. L., Kowalczyk, K., & Clair, T. S. (2012). Forces Affecting City Population Growth or Decline: The Effects of Interregional and Inter-municipal Competition. In A. Mallach, *Rebuilding America's Legacy Cities* (pp. 31-80). The American Assembly, Columbia University.
- Hirt, S. A. (2005). Planning the Post-Communist City: Experiences from Sofia. *International Planning Studies*, 10(3-4), 219-240.
- Hirt, S., & Stanilov, K. (2009). *Revisiting Urban Planning in the Transitional Countries*. UN-Habitat.

- Hoekveld, J. J. (2012). Time-Space Relations and the Differences between Shrinking Regions. *Built Environment*, 38(2), 179-195.
- Hoekveld, J. J. (2014). *Urban decline within the region: Understanding the intra-regional differentiation in urban population development in the declining regions Saarland and Southern-Limburg*. Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: UvA-DARE (Digital Academic Repository).
- Hollander, J. B., & Németh, J. (2011). The Bounds of Smart Decline: A Foundational Theory for Planning Shrinking Cities. *Housing Policy Debate*, 21(3), 349–367.
- Hollander, J. B., Pallagst, K., Schwarz, T., & Popper, F. (2009). Planning shrinking cities. *Progress in planning*, 72(4), 223-232.
- Holling, C. S., & Gunderson, L. H. (2002). Resilience and Adaptive Cycles. In L. H. Gunderson, & C. S. Holling (Eds.), *Panarchy - Understanding Transformations in Human and Natural Systems* (pp. 25-62). Washington: Island Press.
- Holling, C. S., Gunderson, L. H., & Peterson, G. D. (2002). Sustainability and Panarchies. In L. H. Gunderson, & C. S. Holling (Eds.), *Panarchy - Understanding Transformations in Human and Natural Systems* (pp. 63-102). Washington: Island Press.
- Holling, S. C. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.
- Hospers, G.-J. (2013). Coping with shrinkage in Europe's cities and towns. *Urban design international*, 18(1), 78-89.
- Hospers, G.-J. (2014). Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement. *European Planning Studies*, 22(7), 1507-1523.
- Hospers, G.-J., & Reverda, N. (2015). *Managing Population Decline in Europe's Urban and Rural Areas*. New York, Dordrecht, London: Springer.
- Houston, D., Findlay, A., Harrison, R., & Mason, C. (2008). Will attracting the “creative class” boost economic growth in old industrial regions? A case study of Scotland. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 90(2), 133-149.
- Hoyt, H. (1939). *The structure and growth of residential neighborhoods in American cities*. Washington DC: Federal Housing Administration.
- Humer, A. (2018). Strategic spatial planning in shrinking regions. In G.-J. Hospers, & J. Syssner (Eds.), *Dealing with Urban and Rural Shrinkage: Formal and Informal Strategies* (pp. 73-87). Münster: LIT Verlag.
- Hummel, D. (2014). Right-sizing cities in the United States: defining its strategies. *Journal of Urban Affairs*, 37(4), 397-409.
- INTELI. (2011). *Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities*. URBACT, Creative Clusters.
- Jakopin, E., & Bajec, J. (2012). Structural transformations - a development imperative. *Ekonomika preduzeća*, 14(2), 77-87.
- Jeftić, M. R. (2015). The impact of demographic processes on the functional urban regions` development in Serbia. *Glasnik srpskog geografskog društva*, 95(1), 67-76.
- Ježek, J. (2011). Small towns attractiveness for living, working and doing business. Case study the Czech Republic. In J. Ježek, & L. Kaňka (Eds.), *Competitiveness and sustainable development of small towns and rural regions in Europe* (pp. 4-12). Pilsen: University of West Bohemia in Pilsen.
- Jiří Tintěra, Z. K., & Tohvri, E. (2018). Inadequacies of heritage protection regulations in an era of shrinking communities: a case study of Valga, Estonia. *European Planning Studies*, 26(12), 2448-2469.

- Johnson, R. A., & Wichern, D. W. (2007). *Applied Multivariate Statistical Analysis*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Kabisch, N., & Haase, D. (2011). Diversifying European Agglomerations: Evidence of Urban Population Trends for the 21st Century. *Population, space and place*, 17, 236-253.
- Kabisch, S., Haase, A., & Haase, D. (2006). Beyond growth – Urban development in shrinking cities as a challenge for modeling approaches. *International Congress on Environmental Modelling and Software*. 282. Retrieved September 25, 2017, from http://scholarsarchive.byu.edu/iemssconference/2006/all/282?utm_source=scholarsarchive.byu.edu%2Fiemssconference%2F2006%2Fall%2F282&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Kanazir, V. K. (2016). *Mali gradovi - demografski potencijal Srbije* (Vols. Posebna izdanja, knjiga 90). Beograd: Geografski institut "Jovan Cvijić" SANU.
- Kanazir, V. K., Filipović, M., & Magdalenić, I. (2016). Unutrašnja mobilnost stanovništva Srbije u drugoj polovini XX i na početku XXI veka. *Glasnik Etnografskog instituta SANU*, 64(3), 553-567.
- Katalaksija. (2010). *Tribina: Srbija i tranzicija – Od nade do razočarenja*. Retrieved May 2016, from Katalaksija: <http://katalaksija.com/2010/03/25/tribina-srbija-i-tranzicija-od-nade-do-razocaranja/>
- Keim, K.-D. (2006). Peripherisierung ländlicher Räume - Essay. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 56(37). Retrieved September 10, 2018, from <http://www.bpb.de/apuz/29544/peripherisierung-laendlicher-raeume-essay?p=all>
- Knox, P. L., & Mayer, H. (2012). Europe's internal periphery: small towns in the context of reflexive polycentricity. In A. Lorentzen, & B. v. Heur (Eds.), *Cultural Political Economy of Small Cities*. New York: Routledge.
- Knox, P., & Mayer, H. (2009). *Small Town Sustainability: Economic, Social, and Environmental Innovation*. Basel: Birkhäuser Verlag AG.
- Kočović, D. (2012). Tehnološki napredak, društveni problemi i kriza morala. *Media, culture and public relations*, 3(1), 13-22.
- Kojić, B. Đ. (1970). *Varošice u Srbiji XIX veka: regionalna-urbanistička studija*. Beograd: Građevinska knjiga .
- Kopanja, V., Teodorović, I., & Njegovan, Z. (2013). *Analiza procesa planiranja u gradovima i opštinama u Republici Srbiji*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Kostić, M. (1970). *Belopalanačka kotlina - društvenogeografska proučavanja*. Beograd: Geografski institut "Jovan Cvijić".
- Kotilainen, J., Eisto, I., & Vatanen, E. (2015). Uncovering Mechanisms for Resilience: Strategies to Counter Shrinkage in a Peripheral City in Finland. *European Planning Studies*, 23(1), 53-68.
- Kovačević, M. (2016). *Balkan Magazin*. Retrieved Februar 2016, from Srbija ostaje u dubokoj ekonomskoj i društvenoj krizi: <http://www.balkanmagazin.net/nauka/cid144-130283/srbija-ostaje-u-dubokoj-ekonomskoj-i-drustvenoj-krizi>
- Kovačić, Z. J. (1994). *Multivarijaciona analiza*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet.
- Kovács, Z. (1999). Cities from state-socialism to global capitalism: an introduction. *GeoJournal*, 49, 1-6.
- Koziol, M. (2004). *The consequences of demographic change for municipal infrastructure*. Retrieved September 21, 2017, from <https://difu.de/publikationen/the-consequences-of-demographic-change-for-municipal.html>

- Kriszan, A. (2013). Urbane Regime in Kleinstädten Mittel- und Osteuropas. In J. Burdack, & A. Kriszan (Eds.), *Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa: Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung* (pp. 97-106). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde e.V. (IfL).
- Kuhn, B. (2011). *What is Downzoning and When is it Compensable?* Retrieved March 20, 2019, from Nossaman LLP: <https://www.californiaeminentdomainreport.com/2011/11/articles/inverse-condemnation-regulatory-takings/what-is-downzoning-and-when-is-it-compensable/>
- Kühn, M. (2007). Visions or projects: Urban regeneration strategies in Cottbus and Görlitz (Eastern Germany). *Paper presented at 43rd ISOCARP Congress*. Retrieved March 10, 2019, from http://www.isocarp.net/Data/case_studies/972.pdf
- Kühn, M. (2015). Peripheralization: theoretical concepts explaining socio-spatial inequalities. *European Planning Studies*, 23(2), 367-78. doi:10.1080/09654313.2013.862518
- Kwiatk-Soltys, A. (2011). Small towns in Poland - barriers and factors of growth. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 363-370.
- Kwiatk-Soltys, A., & Mainet, H. (2014). Quality of Life and Attractiveness of Small Towns: A Comparison of France and Poland. *Questiones Geographicae*, 33(2), 103-113.
- LaCroix, C. J. (2011). Urban Green Uses: The New Renewal. *Planning & Environmental Law*, 63(5), 3-13.
- Lalović, K. (2010). Informacioni sistemi za podršku odlučivanju u održivom razvoju gradova. In M. Bajić Brković (Ed.), *Kreativne strategije za održivi razvoj grada* (pp. 301-341). Beograd: Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu .
- Lalović, K. (2013). *Model teritorijalnih informacionih sistema za podršku održivom urbanom razvoju u Srbiji*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet.
- Lang, R. E., & LeFurgy, J. B. (2007). *Boomburbs: The Rise of America's Accidental Cities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lang, T. (2005). *Insights in the British debate about urban decline and urban regeneration*. Ekner: Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning (IRS). Retrieved 6 17, 2017, from http://www.irs-net.de/download/wp_insights.pdf
- Lang, T. (2012). Shrinkage, Metropolization and Peripheralization in East Germany. *European Planning Studies*, 20(10), 1747-1754. doi:10.1080/09654313.2012.713336
- Laursen, L. L. (2008). Shrinking cities or urban transformation! *PhD Thesis*. Aalborg: The Faculties of Engineering, Science and Medicine, Aalborg University.
- Lazarević Bajec, N. (2009). Rational or Collaborative Model of Urban Planning in Serbia: Institutional Limitations. *SAJ*, 1, 81-106.
- Leetmaa, K., Nuga, M., & Org, A. (2013). Entwicklungsstrategien und soziales Kapital in den schrumpfenden Kleinstädten Südestlands. In J. Burdack, & A. Kriszan (Eds.), *Kleinstädte in Mittel- und Osteuropa: Perspektiven und Strategien lokaler Entwicklung* (pp. 31-53). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde e.V. (IfL).
- Leetmaa, K., Kriszan, A., Nuga, M., & Burdack, J. (2015). Strategies to Cope with Shrinkage in the Lower End of the Urban Hierarchy in Estonia and Central Germany. *European Planning Studies*, 23(1), 147-165.
- Lennon, M. (2017). What is planning? *Town Planning Review*, 88(2).
- Lesthaeghe, R. (1991). *The second demographic transition in western countries: an interpretation*. Brussel: Vrije Universiteit.
- Ljubenović, M., Bogdanović Protić, I., Mitković, M., Igić, M., & Đekić, J. (2018). Applicability of theoretical approaches of urban shrinkage to small towns. *Proceedings of 2nd International*

- Conference on Urban Planning- ICUP 2018* (pp. 227-235). Niš: Faculty of Civil Engineering and Architecture of the University of Niš, Urban Planning Cluster.
- Ljubenović, M., Igić, M., Đekić, J., Bogdanović-Protić, I., & Momčilović-Petronijević, A. (2018). Specifics of dynamics of shrinking small towns in Serbia. *5th International Academic Conference on Places and Technologies* (pp. 879-888). Belgrade: University of Belgrade - Faculty of Architecture.
- Lowndes, V., Pratchet, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy & Society*, 5(2), 281-291. doi:10.1017/S1474746405002988
- Lukić, V. (2015). *Dve decenije izbegništva u Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Lütke Daldrup, E. (2003). Die „perforierte Stadt“ – neue Räume im Leipziger Osten. *Informationen zur Raumentwicklung*, 1/2, 55-67.
- Magdalinović, N. (2011). *Potencijali privrednog razvoja opštine Majdanpek*. Zaječar: Fakultet za menadžment Zaječar.
- Maier, J. (2011). Das Leitbild einer „intelligenten Schrumpfung“ für Klein- und Mittelstädte – eine Frage der Vernunft- und Überzeugungskraft? *Competitiveness and sustainable development of small towns and rural regions in Europe*, 12-20. (L. K. Jiří Ježek, Ed.) Pilsen: University of West Bohemia in Pilsen.
- Maier, K. (1998). Czech planning in transition: Assets and deficiencies. *International Planning Studies*, 3(3), 351-365.
- Makkai, B., Máté, É., Pirisi, G., & Trócsányi, A. (2017). Where Have All the Youngsters Gone? The Background and Consequences of Young Adults' Outmigration from Hungarian Small Towns. *European Countryside*, 9(4), 789-807.
- Maksić, M. (2012). *Institucionalni okvir urbanističkih politika izgradnje velikih trgovina u Srbiji*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Maksin-Mičić, M. (2008). Problems and possibilities for sterreing urban sprawl in Serbia. *Urban Sprawl in Serbia, 44th ISOCARP Congress 2008*.
- Mallach, A. (2012). Depopulation, Market Collapse, and Property Abandonment: Surplus Land and Buildings in Legacy Cities. In A. Mallach (Ed.), *Rebuilding America's legacy cities: New Directions for the Industrial Heartland* (pp. 85-111). New York: The American Assembly, Columbia University.
- Mallach, A. (2017). What we talk about when we talk about shrinking cities: The ambiguity of discourse and policy response in the United States. *Cities*. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2017.01.008
- Mallach, A., Haase, A., & Hattori, K. (2017). The shrinking city in comparative perspective: Contrasting dynamics and responses to urban shrinkage. *Cities*, 69, 102-108.
- Maričić, T., Cvetinović, M., & Bolay, J.-C. (2018). Participativno planiranje u urbanom razvoju postsocijalističke Srbije. In J.-C. Bolay, T. Maričić, & S. Zeković (Eds.), *Podrška procesu urbanog razvoja* (pp. 1-27). Lausanne/Beograd: EPFL, IAUS.
- Marinković, I. (2013). Popis stanovništva 2011. Osnovne strukture populacije Srbije. *Demografski pregled*, 8(47).
- Martinez-Fernandez, C., & Wu, C.-T. (2009). Shrinking Cities: A Global Overview and Concerns about Australian Mining Cities. In *The future of shrinking cities: Problems, patterns and strategies of urban transformation in a global context* (pp. 29-36). Berkley: University of California Berkley, Institute of Urban and Regional Development, IURD Monograph Series.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., & Cunningham-Sabot, E. (2012). Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 213-25.

- Martinez-Fernandez, C., Weyman, T., Fol, S., Audirac, I., Cunningham-Sabot, E., Wiechmann, T., & Yahagi, H. (2016). Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA From a global process to local policy responses. *Progress in Planning*, 105(April), 1-48.
- Maruna, M. (2008). Planski razvojni proces: metodološki okvir za savremeno urbanističko planiranje. In R. Bogdanović (Ed.), *Nova urbanost: integracija - dezintegracija grada?* (pp. 51-70). Beograd: Društvo urbanista Beograda.
- Maruna, M. (2013). Climate change adaptation strategies: urban planning in post-socialist transition countries in between values and interests. *Regional development, spatial planning and strategic governance - RESPAG 2013* (pp. 1007-1017). Belgrade, May 22 - 25, 2013: Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia.
- Maruna, M., Čolić, R., & Rodić, D. M. (2018). Nov regulatorni okvir kao podsticaj i ograničenje za upravljanje urbanim razvojem u Srbiji. In J. Bolay, T. Maričić, & S. Zeković (Eds.), *Podrška procesu urbanog razvoja* (pp. 77-103). Belgrade: IAUS & EPFL.
- Matković, I. (2017). Urbano-ruralne veze. *Zbornik radova Urbano-ruralne veze* (pp. 10-18). Zagreb: Hrvatski zavod za prostorni razvoj.
- Mayer, H., & Knox, P. L. (2006). Slow Cities: Sustainable Places in a Fast World. *Journal of urban affairs*, 28(4), 321-334.
- Meerow, S., Newell, J. P., & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, 147, 38-49.
- Meijers, E. J., & Burger, M. J. (2015). Stretching the concept of 'borrowed size'. *Urban Studies*, 1-23.
- Mertins, G., & Paal, M. (2009). Regional planning in Germany. Institutional framework, instruments and effectiveness. *Estudio se casos sobre planificación regional*, 31-49.
- Metzger, J. T. (2000). Planned Abandonment: The Neighborhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy. *Housing Policy Debate*, 11(1), 7-40.
- Mićić, V., & Zeremeski, A. V. (2011). Deindustrijalizacija i reindustrijalizacija privrede Srbije. *Industrija*(2), 51-68.
- Mijačić, D. (2014). *Regionalni razvoj: bez dobrog naslova ili bez jasne vizije?* In TER. Retrieved August 2020, from <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/11/Regionalni-razvoj-bez-dobrog-naslova-ili-bez-jasne-vizije.pdf>
- Milosavljević, M. (2012). *Privreda opštine Knjaževac - prvi deo (1900-1945)*. Knjaževac: Narodna biblioteka "Njegoš" Knjaževac.
- Milosavljević, M. (2014). *Privreda opštine Knjaževac 20. veka - drugi deo (1945-2000)*. Knjaževac: Narodna biblioteka "Njegoš" Knjaževac.
- Mitković, P., & Vasilevska, L. (2010). Grad i selo: partnerstvom do održivog ruralnog razvoja. In M. B. Brković (Ed.), *Kreativne strategije za održivi razvoj gradova u Srbiji* (pp. 201-231). Beograd: Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- Ministry of Construction, T. a. (2016). *National Report of the Republic of Serbia to the HABITAT III Conference*. Belgrade: Ministry of Construction, Transport and Infrastructure.
- Molodikova, I., & Makhrova, A. (2007). Urbanization patterns in Russia in the post-Soviet era. In K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City - Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* (pp. 53-72). Dordrecht., Netherlands: Springer.
- Morrison, H., & Dewar, M. (2012). Planning in America's Legacy Cities: Toward Better, Smaller Communities After Decline. In A. Mallach (Ed.), *Rebuilding America's legacy cities: New Directions for the Industrial Heartland* (pp. 115-139). New York: The American Assembly, Columbia University.

- Moss, T. (2008). 'Cold spots' of urban infrastructure: 'shrinking' processes in eastern Germany and the modern infrastructural ideal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 436-451.
- Müller, B. (2003). Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. *Raumforschung und Raumordnung*, 61(1-2), 28-42.
- Müller, B., & Siedentop, S. (2004). Growth and shrinkage in Germany – Trends, perspectives and challenges for spatial planning and development. *German Journal of Urban Research*, 3(1). Retrieved March 29, 2019, from <https://difu.de/publikationen/growth-and-shrinkage-in-germany-trends-perspectives-and.html>
- Musil, J. (2005). City development in Central and Eastern Europe before 1990: Historical context and socialist legacies. In I. Hamilton, K. Dimitrovska Andrews, & N. Pichler-Milanović (Eds.), *Transformation of cities in central and Eastern Europe: Towards globalization* (pp. 22-44). Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Musterd, S. (2013). A Conceptual Framework for Shrinking Cities Research. Retrieved September 29, 2013, from http://www.shrinkingcities.eu/fileadmin/Conference/Presentations/02_Musterd.pdf
- Mykhnenko, V., & Turok, I. (2008). East European cities—patterns of growth and decline, 1960–2005. *International Planning Studies*, 13(4), 311-342.
- Nedović-Budić, Z. (2001). Adjustment of Planning Practice to the New Eastern and Central European Context. *Journal of the American Planning Association*, 67(1), 38-52.
- Nedović-Budić, Z., Djordjević, D., & Dabović, T. (2011). The Mornings after...Serbian Spatial Planning Legislation in Context. *European Planning Studies*, 19(3), 429-455.
- Nedučin, D. (2014). *Postsocijalistički grad – promena društvene i prostorne strukture Novog Sada u periodu tranzicije*. Doktorska disertacija, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad.
- Nelle, A., Großmann, K., Haase, D., Kabische, S., Rink, D., & Wolff, M. (2017). Urban shrinkage in Germany: An entangled web of conditions, debates and policies. *Cities*, 69, 116-123.
- Németh, J., & Langhorst, J. (2014). Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land. *Cities*, 40(B), 143-150.
- Nevenić, M. (2013). *Funkcionalno urbani region instrument policentričnog prostornog razvoja Srbije*. Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd.
- Nikezić, Z. (2010). Instrumenti upravljanja. In M. Bajić Brković (Ed.), *Kreativne strategije za održivi razvoj gradova u Srbiji* (pp. 253-276). Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.
- Noronha, T. d., & Vaz, E. (2015). Framing urban habitats: The small and medium towns in the peripheries. *Habitat International*, 45, 147-155.
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127–150. doi:10.1007/s10464-007-9156-6
- Nuissl, H., & Rink, D. (2005). The 'production' of urban sprawl in eastern Germany as a phenomenon of post-socialist transformation. *Cities*, 22, 123-134.
- Nyström, J. (1992). The cyclical urbanization model. A critical analysis. *Geografiska Annaler*, 74 B(2), 133-144.
- O'Sullivan, A. (2012). *Urban Economics* (8th ed.). Boston, MA: McGraw-Hill/Irwin.
- Ogden, P. E., & Hall, R. (2000). Households, Reurbanisation and the Rise of Living Alone in the Principal French Cities, 1975± 90. *Urban Studies*, 37(2), 367-390.

- Olsen, A. K. (2013). Shrinking Cities: Fuzzy Concept or Useful Framework? *Berkeley Planning Journal*, 26(1), 107-132.
- Östh, J., Dolciotti, M., Reggiani, A., & Nijkamp, P. (2018). Social Capital, Resilience and Accessibility in Urban Systems: a Study on Sweden. *Netw Spat Econ*, 18(2), 313-336.
- Oswalt, P. (2009). Hypothesen zum städtischen Schrumpfen im 21. Jahrhundert. *GAM - Graz Architektur Magazin - Urbanity not Energy / Stadt statt Energie*, 5.
- Oswalt, P., & Rieniets, T. (2006). *Atlas of Shrinking Cities*. Ostfildern, Germany: Hatje Cantz.
- Palermo, P. C., & Ponzini, D. (2010). *Spatial Planning and Urban Development*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer.
- Pallagst, K. (2008). Shrinking Cities - Planning Challenges from an International Perspective. In *Cities Growing Smaller*. Kent State University: Kent State University's Cleveland Urban Design Collaborative.
- Pallagst, K., Asaied, S., & Fleschurz, R. (2013). The shrinking cities phenomenon and its influence on planning cultures – evidence from a German-American comparison. *AESOP-ACSP Joint Congress, 15-19 July 2013*. Dublin.
- Pallagst, K., Cunningham-Sabot, E., Mulligan, H., & Fol, S. (2017). The shrinking city awakens - Introduction to the special issue on shrinking cities. *Town Planning Review*, 88(1), 9-14.
- Pallagst, K., Fleschurz, R., & Said, S. (2017). What drives planning in a shrinking city? Tales from two German and two American cases. *88(1)*, 15-28.
- Pallagst, K., Mulligan, H., Cunningham-Sabot, E., & Fol, S. (2017). The shrinking city awakens - Introduction to the special issue on shrinking cities. *Town Planning Review*, 88(1), 9-14.
- Parr, J. (2007). Spatial Definitions of the City: Four Perspectives. *Urban Studies*, 44(2), 381-392.
- Parr, J. B. (2012). The Spatial-Cycle Model (SCM) Revisited. *Regional Studies*, 46(2), 217-228. doi:10.1080/00343404.2011.558895
- Pascariu, G., & Elisei, P. (2012). Major trends in the evolution of Towns and Cities of in a post communist competitive environment. *48th ISOCARP Congress*. Perm, Russia.
- Pavlovic-Križanic, T. (2010). *Međuopštinska saradnja u Srbiji: mogućnosti i izazovi*. Beograd: SKGO.
- Penev, G. (2010). Novije promene u populacionoj dinamici Srbije i Balkanskih zemalja. *Demografija*, 7, 45-76.
- Perić, A. (2013). *Uloga urbanističkog planiranja u procesu regeneracije braunfeld lokacija*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet.
- Perić, A. (2016). The evolution of planning thought in Serbia: can planning be 'resilient' to the transitional challenges? *International Planning History Society Proceedings*, 7, pp. 181-194.
- Perić, A., & Miljuš, M. (2017). Spatial and urban planning in Serbia: a look through the lens of deliberative approach. *SPATIUM*, 37, 49-57
- Petrić, J. (2013). Rezidencijalne preferencije ka gradskim i prigradskim područjima i povezanost sa njihovim demografskim karakteristikama. *Arhitektura i urbanizam*(38), 3-8.
- Petrić, J. (2014). Traditional sprawling vs. „implosive“ shrinking examined in the Serbian urban context. *Urbanistica Informazioni*, XXXXI(257), 64-67.
- Petrovar, K. (2005). Urbanizacija bez urbanosti. *Sociologija sela*, 43(3 (169)), 725-749.
- Pirisi, G., & Trócsányi, A. (2014). Shrinking small towns in Hungary: the factors behind the urban decline in "small scale". *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 58(2), 131-147.
- Pirisi, G., Trócsányi, A., & Makkai, B. (2015). Between shrinking and blooming: the crossroad of small towns' urbanisation in Hungary. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Geographica*, 8, 12-28.

- Platt, S. (2004). Causes of Urban Shrinkage: an overview of European cities. *COST CIRES Conference, University of Amsterdam 16-18 February*.
- Popper, D. E., & Popper, F. J. (2002). Small can be beautiful: Coming to terms with decline. *Planning*, 68(7), 20-23.
- Portz, N. (2011). Stadtentwicklung in Mittel- und Kleinstädten: Chancen und Herausforderungen. *vbw FWS*, 3(Mai-Juni), 115-118.
- Prașca, M., Petrea, R., & Filimon, M. I. (2013). The Urban Shrinkage of the Small Town Located in southern part of Bihor county, Romania. *Analele Universității din Oradea – Seria Geografie*, 1, 172-180.
- PRUV. (2017). *Social Capital and Urban Resilience: Research Design*. Preparedness and Resilience to Reduce Urban Vulnerability (PRUV), Work package one .
- Rašević, M. (2004). Starenje stanovništva Srbije i mogući pravci političkog odgovora. *Demografski pregled*, V(17).
- Reckien, D., & Martinez-Fernandez, C. (2011). Why Do Cities Shrink? *European Planning Studies*, 19(8), 1375-1397. doi:10.1080/09654313.2011.593333
- RERI. (2020). *Analiza pozicije građana u razvoju i planiranju gradova - mogućnosti građana da utiču na proces izrade planskih dokumenata*. RERI. Retrieved August 2020, from <https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2020/04/Analiza-pozicije-gradjana-u-razvoju-i-planiranju-gradova-1.pdf>
- Rieniets, T. (2006). Shrinking Cities - Growing Domain for Urban Planning? In P. Louguet, C. Tiry, & F. Vermandel, *L'espace de la grande échelle/Space on a Large Scale*. Laboratoire d'architecture, conception, territoire, histoire (LACTH) de l'École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille.
- Rieniets, T. (2006). Urban Shrinkage. In P. Oswalt, & T. Rieniets (Eds.), *Atlas of Shrinking Cities* (p. 30). Ostfildern: Hatje Kantz Verlag.
- Rieniets, T. (2009). Shrinking Cities: Causes and Effects of Urban Population Losses in the Twentieth Century. *Nature and Culture*, 4(3), 231–254. doi:10.3167/nc.2009.040302
- Rink, D., Couch, C., Haase, A., Krzysztofik, R., Nadolud, B., & Rumpel, P. (2014). The governance of urban shrinkage in cities of post-socialist Europe: policies, strategies and actors. *Urban Research & Practice*, 7(3), 258-277.
- Rink, D., Haase, A., & Bernt, M. (2009). *WP1: Specification of working model*. Leipzig: Helmholtz Centre for Environmental Research.
- Rink, D., Haase, A., Bernt, M., & Mykhnenko, V. (2011). *WP3: Synthesis (I): Challenges of Shrinkage. Discussion paper on Cross-Cutting Challenges*. Shrink Smart. Retrieved September 5, 2017, from chrome-extension://oemmndcblbdoiebfnladdacbfmadadm/https://www.ufz.de/export/data/400/39021_D7_living_document_submission_290710.pdf
- Rumpel, P., & Slach, O. (2012). *Governance of shrinkage of the city of Ostrava*. Praha: European Science and Art Publishing.
- Rybczynski, W., & Linneman, P. D. (1999). How to save our shrinking cities. *Public Interest*, 135, 30-44.
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. doi:10.1515/9781400847488
- Savić, O. (1958). *Uticajna sfera Aleksinca i njene osobine*. Beograd: Izdavačka ustanova srpske akademije nauka.

- Schatz, L. K. (2010). What helps or hinders the adoption of “good planning” principles in shrinking cities? A comparison of recent planning exercises in Sudbury, Ontario and Youngstown, Ohio. *PhD Thesis*. University of Waterloo .
- Schilling, J. (2008). Buffalo as the nation’s first living laboratory for reclaiming vacant properties, in: S. Rugare &. In S. Rugare, & T. Schwarz (Eds.), *Cities Growing Smaller* (pp. 31-44). Cleveland: Kent State University.
- Schilling, J., & Logan, J. (2008). Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America’s Shrinking Cities. *Journal of the American Planning*, 74(4), 451-66.
- Schilling, J., & Mallach, A. (2012). *Cities In Transition*. Michigan: American Planning Association, Planning Advisory Service Report.
- Schlappa, H. (2016). Leading Strategy in Shrinking Cities. University of Hertfordshire.
- Schlappa, H., & Neill, W. J. (2013). *From crisis to choice: re-imagining the future in shrinking cities*. Saint-Denis, France: URBACT.
- Schumpeter, J. A. (1939). *Business cycles - A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Schwarz, K., Cutts, B. B., London, J. K., & Cadenasso, M. L. (2016). Growing Gardens in Shrinking Cities: A Solution to the Soil Lead Problem? *Sustainability*, 8(2), 1-11. doi:10.3390/su8020141
- Schwarz, T. (2012). Rethinking the Places In Between: Stabilization, Regeneration, and Reuse. In A. Mallach (Ed.), *Rebuilding America's legacy cities: New Directions for the Industrial Heartland* (pp. 167-185). New York: The American Assembly, Columbia University.
- Scott, A., & Storper, M. (2003). Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, 37(6/7), 579–593. doi:10.1080/0034340032000108697a
- Selada, C., & Cunha, I. V. (2012). Creative-based strategies in small and medium-sized cities: Key dimensions of analysis. *Quaestiones Geographicae*, 31(4), 43–51.
- Servillo, L., Atkinson, R., Smith, I., Russo, A., Sýkora, L., Demazière, C., & Hamdouch, A. (2014). *TOWN Small and medium sized towns in their functional territorial context 2014*. Luxembourg: Espon.
- Sibinović, M. (2017). *Geografski faktori razvoja opštine Knjaževac*. Knjaževac: Narodna biblioteka “Njegoš”, Knjaževac, Srpsko geografsko društvo, Beograd.
- Sientop, S., & Fina, S. (2008). Urban Sprawl beyond Growth: from a Growth to a Decline Perspective on the Cost of Sprawl Sientop, S. & Fina, S. *44th ISOCARP Congress*. Dalian, China. Retrieved March 4, 2019, from https://www.ireus.uni-stuttgart.de/publikationen/ISOCARP_Paper_Sientop-Fina.pdf
- Siljanoska, J., Korobar, V. P., & Stefanoska, J. (2012). Causes, Consequences and Challenges of Shrinkage: The Case of Small Cities in a Transition Society. *Built Environment*, 38(2), 244-258.
- Simić, P. (2013). Srbija: kontinuitet i promene posle izbora 2012. godine. *A Délkelet-Európa - South-East Europe International Relations Quarterly*, 4(1).
- Simon, A., Fons, J., & Milego, R. (2010). *Urban Morphological Zones, version F2v0. Definition and procedural steps*. Spain: European Topic Centre Land Use and Spatial Information. Retrieved July 2017, from <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-morphological-zones-1990-umz1990-f2v0/note/note/download>
- SKGO. (2015). *Program EU exchange 4 - grant šema, najbolja praksa*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije.

- Slavík, V. (2002). Small towns of the Slovak Republik within the transformation stage. In R. Matlovič, & F. Žigrai, *Wandel der regionalen Strukturen in der Slowakei und im österreichisch-slowakischen Grenzgebiet* (pp. 146-154). Prešov: Prešovská univerzita.
- Smith, I. (2017). Demographic Change in European Towns 2001–11: A Cross-National Multi-Level Analysis. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 108(4), 424-437.
- Smith, N. (2008). *Uneven development: nature, capital, and the production of space*. Athens: The University of Georgia Press.
- Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Sousa, S. A. (2010). *Planning for Shrinking Cities in Portugal*. Oporto: Faculty of Engineering of the University of Oporto.
- Sousa, S., & Pinhoa, P. (2015). Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm. *European Planning Studies*, 23(1), 12-32.
- Spasić, N. (1984). *Mali gradovi Srbije*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, IAUS.
- Spasić, N., & Petrić, J. (2006). The role and development perspectives of small towns in central Serbia. *Spatium*(13-14), 8-15.
- Spasić, N., Petrić, J., & Filipović, M. (2007). *Small and medium towns of Central Serbia. Standpoints and Assumptions on Development Perspectives*. Belgrade: Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia.
- Spasić, N., Petrić, J., & Krunić, N. (2005). Prostorna i funkcionalna struktura grada na primerima Valjeva, Bora i Knjaževca. *Arhitektura i urbanizam*, 16-17, 40-53.
- Spasovski, M., & Šantić, D. (2016). Migracije stanovništva kao determinanta razvitka i razmestaja stanovništva Srbije poslednjih pola veka. *Glasnik Etnografskog instituta SANU*, 64(3), 453-467.
- Squires, G. D. (2003). To Grow or Not to Grow: That is Not the Question. *City & Community*, 2(1), 27-31.
- Stanilov, K. (2007). Political reform, economic development, and regional growth in post-socialist Europe. In K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* (pp. 21-35). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Stanilov, K. (2007). Taking stock of post-socialist urban development: A recapitulation. In K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City. Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Stanilov, K. (2007). The restructuring of non-residential uses in the post-socialist metropolis. In K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* (pp. 73-101). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Stanilov, K. (2007). Urban development policies in Central and Eastern Europe during the transition period and their impact on urban form. In K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* (pp. 347-361). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Stanilov, K. (2007). Urban planning and the challenges of post-socialist transformation. In K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* (pp. 413-427). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Stanković, M. (1986). *Godine rada i stvaranja (bronika Majdanpeka i okoline)*. Majdanpek: Skupština opštine Majdanpek.
- Stanković, V. (2014). *Srbija u procesu spoljnih migracija*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Steinführer, A., & Haase, A. (2007). Demographic Change as a Future Challenge for Cities in East Central Europe. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 89(2), 183–195.

- Stevanovnić, R. (2004). Gradska naselja Republike Srbije u popisima stanovništva od 1948. do 2002. godine. *Stanovništvo*, 1-4, 109-126.
- Stojanović, B., & Vojković, G. (2005). Urbane aglomeracije na glavnim razvojnim osovinaama kao polovi demografske revitalizacije Srbije. *Stanovništvo*, 1(4), 61-79.
- Stojanović, M., Mitković, P., & Mitković, M. (2014). The scenario method in urban planning. *Facta universitatis-series: Architecture and Civil Engineering*, 12(1), 81-95.
- Stojkov, B., & Šećerov, V. (2012). The Settlement Network of Serbia: From the Past to the Prospective. In T. Csapó, & A. Balogh (Eds.), *Development of the Settlement Network in the Central European Countries* (pp. 41-62). Berlin: Springer.
- Strohmeier, K. P., & Bader, S. (2004). Demographic decline, segregation, and social urban renewal in old industrial metropolitan areas. *German Journal of Urban Studies*, 1. Retrieved March 29, 2019, from <https://difu.de/6057>
- Stryjakiewicz, T. (2013). The Process of Urban Shrinkage and its Consequences. *Romanian Journal of Regional Science*, 7, 29-40.
- Stryjakiewicz, T., & Jaroszevska, E. (2016). The process of shrinkage as a challenge to urban governance. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 27-37.
- Sýkora, L., & Bouzarovski, S. (2012). Multiple Transformations: Conceptualising the Post-communist Urban Transition. *Urban Studies*, 49(1), 43-60.
- Sýkora, L., & Mulíček, O. (2017). Territorial arrangements of small and medium-sized towns from a functional-spatial perspective. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 108(4), 438-455.
- Szelenyi, I. (1996). Cities under Socialism - and After. In G. Andrusz, M. Harloe, & I. Szelenyi (Eds.), *Cities after socialism: urban and regional change and conflict in post-socialist societies* (pp. 286-317). Oxford: Blackwell Publishers.
- Taşan-Kok, T., Stead, D., & Lu, P. (2013). Conceptual Overview of Resilience: History and Context. In A. Eraydin, & T. Taşan-Kok (Eds.), *Resilient Thinking in Urban Planning* (pp. 39-51). Dordrecht: Springer.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory Since 1945*. London: SAGE Publications.
- The American Assembly. (2011). *Reinventing America's Legacy Cities - strategies for cities losing population*. New York: The American Assembly.
- Timočki klub. (2017). *Primena usvojenih propisa na lokalnom nivou*. Timočki klub. Retrieved 07 16, 2020, from <http://www.timok.org/wp-content/uploads/2017/09/Istra%C5%BEivanje-Primena-usvojenih-propisa-na-lokalnom-nivou.pdf>
- Tintěra, J., Kotval, Z., Ruus, A., & Tohvri, E. (2018). Inadequacies of heritage protection regulations in an era of shrinking communities: a case study of Valga, Estonia. *European Planning Studies*, 26(12), 2448-2469.
- Todorić, J., & Glavonjić, T. J. (2015). Urban geography in Serbia: from "Varošica" to conurbation. *International Scientific Conference „150th Anniversary of Jovan Cvijić's Birth“* (p. 92). Belgrade: Serbian Academy of Sciences and Arts, Geographical. Institute „Jovan Cvijić“ SASA, Belgrade City Museum.
- Tošić, D., & Krunić, N. (2005). Urbane aglomeracije u funkciji regionalne integracije Srbije i Jugoistočne Evrope. *Glasnik srpskog geografskog društva*, 85(1), 137-148.
- Tosics, I. (2005). City development in Central and Eastern Europe since 1990: The impacts of internal forces. In I. Hamilton, K. Dimitrovska Andrews, & N. Pichler-Milanović (Eds.), *Transformation of cities in central and Eastern Europe: Towards globalization* (pp. 44-79). Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.

- TOWN. (2014). *TOWN, small and medium sized towns in their functional territorial context*. Luxembourg: ESPON.
- Trkulja, T. (2015). *Definisanje metodoloških principa regeneracije napuštenih železničkih koridora u Republici Srpskoj*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet.
- Trócsányi, A., Pirisi, G., & Máté, É. (2018). An interpretation attempt of Hungarian small towns' shrinking in a post-socialist transformation context. *Часопис соціально-економічної географії*, 24(1), 5-20.
- Tsenkova, S. (2007). Urban futures: Strategic planning in post-socialist Europe. In K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* (pp. 447-473). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Turok, I., & Mykhnenko, V. (2007). The trajectories of European cities, 1960–2005. *Cities*, 24(3), 165-182.
- United Nations. (2008). *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*. Geneva: United Nations.
- Vaishar, A. (2004). Small towns: an important part of the Moravian settlement system. *Dela*, 21, 309-317.
- Vaishar, A., & Zapletalová, J. (2009). Small towns as centres of rural micro-regions. *European Countryside*, 2, 70-81.
- Vaishar, A., Lipovská, Z., & Št'astná, M. (2012). Small Towns in Post-Mining Regions. In P. Wirth, B. Č. Mali, & W. F. (Editors), *Post-Mining Regions in Central Europe – Problems, Potentials, Possibilities* (pp. 153-167). München: oekom.
- Vaishar, A., Št'astná, M., & Stonawská, K. (2015). Small towns - engines of rural development in the south-moravian region (Czechia): an analysis of the demographic development. *Acta Univ. Agric. Silvic. Mendelianae Brun.*, 63(4), 1395-1405. doi:http://dx.doi.org/10.11118/actaun201563041395
- Van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, 42(1), 1-59.
- Van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L. H., Rossi, A., & Vijverberg, C. H. (1982). *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*. Oxford: Pergamon Press.
- Vernon, R. (1966). International investment and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of Economics*, 190-207.
- Vujičić, T. (2018). *Definisanje metodologije integralnog adaptivnog upravljanja procesom urbane stagnacije na primeru grada Prijedora*. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet.
- Vujičić, T. M., & Đukić, A. (2015). Methodological framework for shrinking cities case study research: northwest region of Bosnia and Herzegovina. *Geodetski vestnik*, 59(3), 520-536. doi:10.15292/geodetski-vestnik.2015.03.520-536
- Vujošević, M. (2004). The search for a new development planning/policy mode: Problems of expertise in the transition period. *Spatium*, 10, 12-18.
- Vujošević, M. (2010). Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the Spatial Plan of the Republic of Serbia. *SPATIUM*, 23, 22-29.
- Vujošević, M. (2011). Postsocijalistička tranzicija u Srbiji, kriza strateškog mišljenja, istraživanja i upravljanja i mogućnosti obnove. *Predavanje*. Beograd: Arhitektonski fakultet .
- Vujošević, M. (2012). Stranputice državne politike prostornog razvoja: neosnovane nade, lažna obećanja i nepostojanje stvarnih instrumenata. *Polis*, 1(1), 27-31.
- Vujošević, M., Zeković, S., & Maričić, T. (2010). Post-socialist Transition and Spatial Development of Serbia. *Latest Trends on Urban Planning and Transportation*, 60-65.
- Vujošević, M., Zeković, S., & Maričić, T. (2012). Post-Socialist Transition in Serbia and Its Unsustainable Path. *European Planning Studies*, 20(10), 1707-1727.

- Vukmirović, J. (2013). Regionalni razvoj kao preduslov za izlazak iz krize. *Makroekonomski trendovi*.
- Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2). Retrieved September 19, 2018, from <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>
- Ward, S. V. (2016). Spatial Planning Approaches to Growth and Shrinkage: A Historical Perspective. In R. Ganser, & R. Piro (Eds.), *Parallel Patterns of Shrinking Cities and Urban Growth: Spatial Planning for Sustainable Development of City Regions and Rural Areas* (pp. 7-26). New York: Routledge.
- Weaver, R., Bagchi-Sen, S., Knight, J., & Frazier, A. E. (2017). *Shrinking Cities - Understanding urban decline in the United States*. Abingdon, New York: Routledge.
- Wiechmann, T. (2008). Errors Expected — Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities. *International Planning Studies*, 13(4), 431-446.
- Wiechmann, T. (2013). Shrinking Cities in Europe – Evidence from the COST Action “Cities Regrowing Smaller” (CIRES). Retrieved 9 29, 2013, from http://www.shrinkingcities.eu/fileadmin/Conference/Presentations/01_Wiechmann.pdf
- Wiechmann, T., & Bontje, M. (2015). Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities. *European Planning Studies*, 23(1), 1-11.
- Wiechmann, T., & Pallagst, K. M. (2012). Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 261-80.
- Wiechmann, T., & Wolff, M. (2013). Urban Shrinkage in a Spatial Perspective – Operationalization of Shrinking Cities in Europe 1990 - 2010. *AESOP-ACSP Joint Congress July 2013*, 1519.
- Wirth, P., Elis, V., Müller, B., & Yamamoto, K. (2016). Peripheralisation of small towns in Germany and Japan - Dealing with economic decline and population loss. *Journal of Rural Studies*, 47, 62-75.
- Wiśniewski, R. (2017). Spatial differentiation of urban population change in Russia. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 38, 143-162.
- Wolff, M. (2010). *Urban Shrinkage in Europe: Benefits and limits of an indicator-based analysis*. Dresden: Chair of Spatial Planning - TU Dresden.
- Wolff, M. (2018). Understanding the role of centralization processes for cities – Evidence from a spatial perspective for urban Europe 1990-2010. *Cities*, 75(May), 20-29.
- Wolff, M., & Wiechmann, T. (2017). Urban growth and decline: Europe’s shrinking cities in a comparative perspective 1990–2010. *European Urban and Regional Studies*, 1-18.
- Wolff, M., Fol, S., Roth, H., & Cunningham-Sabot, E. (2017). Is planning needed? Shrinking cities in the French urban system. *Town Planning Review*, 88(1), 131-145.
- World Health Organization. (1999). Towards a new planning process: a guide to reorienting urban planning towards Local Agenda 21. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/handle/10665/107445>
- Zeković, S. (2009). Regional competitiveness and territorial industrial development in Serbia. *Spatium*(21), 27-38.
- Živanović, Z., & Gatarić, D. R. (2017). Differences in regional development on the territory of the Republic of Serbia. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 35, 145-154. doi:<http://dx.doi.org/10.1515/bog-2017-0010>
- Živković, D. (2014). Savremene demografske odlike opštine Bela Palanka. *Demografija*, 11, 233-243.

- Živković, J. (2017). *Regionalno-geografske osnove održivog razvoja Šljivovačke planine i njene podgorine u Istočnoj Srbiji*. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu, Prirodno-matematički fakultet, departman za geografiju, turizam i hotelijerstvo.
- Zsilincsar, W. (2003). Future perspective for small urban centres in Austria. *Geografičeský časopis*, 55(4), 309-324.
- ZUN. (2005). Generalni plan Aleksinca 2005-2025. Aleksinac: Službeni list opštine Aleksinac br. 5/05.

Statistički izveštaji

- Eurostat. (2018). *Population structure and ageing*. Retrieved 31 12, 2018, from Eurostat Statistics Explained: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing
- RZS. (1993). *Opštine u Republici Srbiji 1992*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (1997). *Opštine u Republici Srbiji 1996*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2003). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2002. Pol i starost, podaci po naseljima*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2004a). *Opštine u Srbiji 2003*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2004b). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2002. Migraciona obeležja*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2004c). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2002. Domaćinstva prema posedovanju poljoprivrednog gazdinstva i broju članova*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2007). *Opštine u Republici Srbiji 2006*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2011). *Azbučni spisak naselja u Republici Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2012a). *Opštine i regioni u Republici Srbiji 2012*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2012b). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji. Starost i pol, podaci po naseljima*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2012b). *Prirodno kretanje stanovništva u Republici Srbiji 1961–2010*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2013a). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji. Domaćinstva prema broju članova*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2013b). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2011. godine. Broj i površina stambenih jedinica*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2013c). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2011. godine. Stambene jedinice prema broju lica i domaćinstava*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2014a). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji. Uporedni pregled broja stanovnika 1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002. i 2011*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2014b). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji. Uporedni pregled broja domaćinstava 1948–2011. i stanova 1971–2011*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2018a). *Opštine i regioni u Republici Srbiji 2018*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2018b). *Procene stanovništva Republike Srbije prema polu, starosti i tipu naselja 2013–2017*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS. (2018c, 11 28). *Stanovništvo, baza podataka*. Retrieved from <http://data.stat.gov.rs/?caller=1801&languageCode=sr-Latn>

- SZS. (1991). *Stanovi i površina stanova prema korišćenju, druge nastanjene prostorije i nastanjena lica. Popis stanovništva 1991*. Beograd: Savezni zavod za statistiku.
- SZS. (1995). *Popis stanovništva 1991. Pol i starost*. Beograd: Savezni zavod za statistiku.
- United Nations. (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York: United Nations. Retrieved January 8, 2019, from https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf
- UN-HABITAT. (2008). *State of the World's Cities 2008/2009 - Harmonious Cities*. London; Sterling, VA: United Nations Human Settlements Programme.
- World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum. Retrieved November 2019, from www.weforum.org/gcr

Dokumenta, planovi i propisi

- Dijkstra, L., & Poelman, H. (2012). *Cities in Europe - the new OECD-EC definition*. European Commission. Retrieved February 2017, from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf
- Dijkstra, L., & Poelman, H. (2014). *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation*. European Commission. Retrieved February 2018, from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf
- ESDP. (1999). *European Spatial Development Perspective*. Luxembourg: European Commission. Retrieved September 03, 2019, from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
- Eurostat. (2007). *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics*. Brussel: European Commission.
- Eurostat. (2010). *Urban-rural typology*. Retrieved March 2017, from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology
- Hungarian Presidency. (2011). *Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse*. agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 19th May Gödöllő.
- Urban Audit. (2007). *State of European Cities Report – Adding value to the European Urban Audit*. European Commission. Retrieved 8 16, 2017, from chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/stateofcities_2007.pdf
- Generalni plan Aleksinca 2005-2025*. JP Zavod za urbanizam Niš, Službeni list opštine Alekcinac br. 5/05
- Generalni plan Majdanpek 2020*. JP Direkcija za urbanizam i izgradnju Kragujevac, Službeni list opštine Majdanpek br. 2/07
- Generalni urbanistički plan Knjaževca 2010*. Institut za urbanizam i arhitekturu Srbije, 1988. godine
- Izmene i dopune plana generalne regulacije za naselje Majdanpek*. Jugoslovenski institute za urbanizam i stanovanje. Službeni list opštine Majdanpek br. 32/16
- Izveštaj o ostvarivanju regionalnih prostornih planova na području Regiona Južne i Istočne Srbije za 2016. godinu*. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Beograd, 2018. godine

- Plan generalne regulacije Aleksinca*, Infoplan d.o.o., Aranđelovac, Službeni list opštine Aleksinac br. 6/2014
- Plan generalne regulacije Bele Palanke*. JP Zavod za urbanizam Niš, 2013. godine
- Plan generalne regulacije Knjaževca*. Direkcija za razvoj, urbanizam i izgradnju opštine Knjaževac. Institut za urbanizam i arhitekturu Srbije. Službeni list opštine Knjaževac, 9/1
- Prostorni plan opštine Aleksinac*. Infoplan d.o.o., Aranđelovac, Službeni list opštine Aleksinac br. 8/08
- Prostorni plan opštine Bela Palanka 2009-2024*. JP Zavod za urbanizam Niš. Službeni list grada Niša br. 85/11
- Prostorni plan opštine Knjaževac*. Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, JP Direkcija za razvoj, urbanizam i izgradnju Knjaževac. Službeni list opštine Knjaževac
- Prostorni plan opštine Majdanpek*. Direkcija za izgradnju, urbanizam i građevinsko zemljište JP Smederevo. Službeni list opštine Majdanpek br. 15/12
- Prostorni plan Republike Srbije 2010–2020*. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Republička agencija za prostorno planiranje. Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine. Službeni glasnik RS 88/10
- Prostorni plan Republike Srbije od 2021. do 2035. godine*. Osnovni konceptualni pristup prostornom razvoju za rani javni uvid. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, sektor za prostorno planiranje i urbanizam. Beograd, 2012. godine
- Regionalni prostorni plan Timočke krajine*. Republička agencija za prostorno planiranje Republike Srbije. Službeni glasnik RS broj 51/11
- Regionalni prostorni plan za područje Nišavskog, Topličkog i Pirotskog upravnog okruga*. Republička agencija za prostorno planiranje Republike Srbije. Službeni glasnik Republike Srbije broj 1/2013
- Skupština opštine Aleksinac. (2012). *Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji u opštini Aleksinac u periodu 2016-2016.g.* Aleksinac.
- Skupština opštine Aleksinac. (2018). *Program zaštite životne sredine opštine Aleksinac za period 2018-2028. godine sa petogodišnjim akcionim planom za sprovođenje prioriternih aktivnosti*. Aleksinac: Skupština opštine Aleksinac.
- Strategija održivog i integralnog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine*. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Beograd, 2018. godine
- Uredba o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica*. Službeni glasnik RS, br. 109/09, i 46/10
- UN-Habitat. (2017). *Nova urbana agenda*. Novi Sad: Centar za životnu sredinu i održivi razvoj "Struktura" .
- Urban Audit. (2004). *Methodological Handbook*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Retrieved April 2014, from <https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-BD-04-002-EN.pdf>

Zakon o finansiranju lokalne samouprave. Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon i 86/2019 - usklađeni din. izn.

Zakon o lokalnoj samoupravi. Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018

Zakon o planiranju i izgradnji. Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon i 9/2020

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije. Službeni glasnik RS, br. 30/2018

Zakon o regionalnom razvoju. Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 - dr. zakon

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije. Službeni glasnik RS, br. 129/2007 i 18/2016

Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije. Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 - dr. zakon

Veb izvori

CORINE Land Cover - Copernicus Land Monitoring Service. <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover>, pristupljeno 28. 9. 2019.

Eurostat, Crude marriage rate and crude divorce rate. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=TPS00206>, pristupljeno 22. 9. 2019.

GeoSrbija, Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka <https://geosrbija.rs/>, pristupljeno 28. 9. 2019.

Razvojna agencija Srbije, Baza lokacija. <http://crm.siepa.gov.rs/locations-srb/>, pristupljeno 16. 7. 2020.

RZS – Republički zavod za statistiku, Baza podataka. <https://data.stat.gov.rs/?caller=SDDB>, pristupljeno 22.09.2019

Smart Growth America. <https://smartgrowthamerica.org/>, pristupljeno 31. 3. 2019.

ECOVAST - The European Council for the Village and Small Town. <https://www.ecovast.org/english/index%20.htm>, pristupljeno 5. 1. 2020.

URBACT. <https://urbact.eu/>, pristupljeno 5. 1. 2020.

POPIS ILUSTRACIJA

Slika 1 Integralna šema istraživanja

Slika 2 Gradovi sa izraženim ili negativnim rastom u periodu 1990-2000. godine (UN-HABITAT, 2008)

Slika 3 Model međusobnih veza između uslova, diskursa i politika (Haase, et al., 2017)

Slika 4 Glavni uzroci i posledice procesa urbanog opadanja

Slika 5 Ciklične faze urbanog razvoja (Van den Berg, et al., 1982)

Slika 6 Model elastičnosti na stres (Norris, et al., 2008)

Slika 7 Adaptivni ciklus (Holling & Gunderson, 2002)

Slika 8 Konceptualni model urbanog opadanja prema (Rink, et al., 2009)

Slika 9 Konceptualni okvir istraživanja gradova u opadanju na osnovu (Musterd, 2013)

Slika 10 Konceptualni model urbanog opadanja prema (Haase, et al., 2014)

Slika 11 Tipovi malih i srednjih gradova u zavisnosti od teritorijalnog aranžmana (ESPON 1.4.1., 2006)

Slika 12 Začarani krug u koji upadaju mali gradovi u opadanju (ESPON 1.4.1., 2006)

Slika 13 Model strateškog ciklusa za gradove u opadanju (Schlappa, 2016)

Slika 14 Primer revitalizacije zgrade u Lajpcigu kroz program *Wächterhäuser* (Izvor: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadterneuerung-in-leipzig/stadterneuerungsprojekte/waechterhaeuser/>, 01.04.2019.)

Slika 15 Konceptualni model kreativnih strategija u malim i srednjim gradovima (Selada & Cunha, 2012)

Slika 16 Opšte karakteristike planskog pristupa urbanom opadanju

Slika 17 Karakteristike planiranja orijentisanog ka opadanju i uloga nivoa upravljanja

Slika 18 Začarani krug opadanja malih gradova u Mađarskoj (Pirisi & Trócsányi, 2014)

Slika 19 Ruralni karakter Nucet-a (Izvor: levo <http://www.primarianucet.ro/>, desno https://ro.wikipedia.org/wiki/Nucet,_Sibiu, 4. 9. 2019.)

Slika 20 Vașcău (Izvor: <https://en.wikipedia.org/wiki/Va%C8%99c%C4%83u>, 4. 9.2019.)

Slika 21 Rekonstruisan centralni trg u Valgi (Izvor: <https://www.ev100.ee/en/opening-valgas-new-central-square>, 4. 9. 2019.)

Slika 22 Dvorac u Colditz-u (Izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Colditz_Castle, 4. 9. 2019.)

Slika 23 Internacionalni folk muzički festival u Viljandiju, (https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Viljandi_folk_music_festival_2012.JPG, 4. 9. 2019.)

Slika 24 Procentualni rast/opadanje broja stanovnika u analiziranim post-socijalističkim gradovima

Slika 25 Konceptualni model urbanog opadanja malih post-socijalističkih gradova

Slika 26 Konceptualni model usmeravanja razvoja malih post-socialističkih gradova u opadanju

Slika 27 Tranzicioni indikatori (Jakopin and Bajec 2012)

- Slika 28 Kretanje broja stanovnika u gradskim i ostalim naseljima u Srbiji (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 29 Gradska naselja koja su izgubila više od 0,15% stanovnika godišnje u periodu 1991–2002. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 30 Gradska naselja koja su izgubila više od 0,15% godišnje stanovnika u periodu 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 31 Levo: ukupni gubici populacije prema veličini naselja; desno: prosečni gubici populacije prema veličini naselja (Ljubenočić, Igić, et al., 2018)
- Slika 32 Broj malih gradskih naselja prema popisima (Izvor podataka: RZS, 2014a; Kanazir, 2016; RZS, 2011)
- Slika 33 Prostorna distribucija malih gradova u Srbiji
- Slika 34 Promene broja stanovnika u gradovima različite veličine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 35 Promena broja stanovnika i stepen razvijenosti malih gradova 1991-2002. godine (Ljubenočić, Igić, et al., 2018)
- Slika 36 Promena broja stanovnika i stepen razvijenosti malih gradova 2002–2011
- Slika 37 Region Južne i Istočne Srbije – položaj regiona u odnosu na teritoriju Republike Srbije i gradska naselja po veličini
- Slika 38 Šematski prikaz odnosa različitih prostornih nivoa
- Slika 39 Položaj analiziranih malih gradova u sklopu Regiona Južne i Istočne Srbije, kao i u odnosu na veće gradove Regiona
- Slika 40 Procentualni pad/rast stanovnika 1991-2002. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 41 Procentualni pad/rast stanovnika 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 42 Procentualni pad/rast stanovnika 2011–2017. godine (Izvor podataka: RZS, 2014a; RZS, 2018b)
- Slika 43 Promena broja stanovnika u opštinama 1953–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 44 Promena broja stanovnika u gradskim naseljima i opštinama 1991–2002. i 2002–2011. godine
- Slika 45 Procentualni rast/pad broja stanovnika gradskih naselja u odnosu na nacionalni i regionalni nivo 1991–2002. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 46 Procentualni rast/pad broja stanovnika gradskih naselja u odnosu na nacionalni i regionalni nivo 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 47 Procentualno opadanje broja stanovnika opština u odnosu na nacionalni i regionalni nivo 1991–2002. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 48 Procentualno opadanje broja stanovnika opština u odnosu na nacionalni i regionalni nivo 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 49 Prirodni priraštaj u opštinama 1961–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2012b), (RZS, 2018c))
- Slika 50 Prirodni priraštaj i migracioni saldo 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 51 Prirodni priraštaj i migracioni saldo 2011–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 52 Udeo lica na radu ili boravku u inostranstvu (Stanković, 2014)
- Slika 53 Indeks starenja u popisnim godinama (Izvor podataka: (RZS, 2012b; RZS, 2003; SZS, 1995))
- Slika 54 Koeficijent promene broja domaćinstava (Izvor podataka: (RZS, 2014b))
- Slika 55 Koeficijent promene domaćinstava prema broju članova u periodu 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2013a; RZS, 2004c))

- Slika 56 Prosečne zarade bez poreza i doprinosa u odnosu na republički prosek (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))
- Slika 57 Kupovna moć stanovništva (odnos prosečne potrošačke korpe i zarade) (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))
- Slika 58 Procenat zaposlenog stanovništva u odnosu na ukupan broj stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))
- Slika 59 Procenat nezaposlenog stanovništva u odnosu na ukupan broj stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))
- Slika 60 Gustina naseljenosti izgrađenog područja (Izvor podataka: <http://www.geosrbija.rs/Default.aspx>, pristupljeno 28. 9. 2019.)
- Slika 61 Stanovi za stalno stanovanje u malim gradskim naseljima (RZS, 2014b)
- Slika 62 Broj napuštenih stanova u gradskim naseljima 1991. i 2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2013b; SZS, 1991))
- Slika 63 Dendogram dobijen hijerarhijskom analizom
- Slika 64 Konačni centri klastera
- Slika 65 Dendogram dobijen hijerarhijskom analizom
- Slika 66 Klasteri (grupe) malih gradova u opadanju
- Slika 67 Karakteristike klastera
- Slika 68 Šematski prikaz planskog okvira za razvoj malih gradova u opadanju u Srbiji
- Slika 69 Geodetski snimak Alensinca iz druge polovine 20. veka (Kojić, 1970)
- Slika 70 Prikaz dela detaljnog plana rekonstrukcije centralnog područja
- Slika 71 Broj stanovnika po popisima i planske projekcije
- Slika 72 Broj turista i turističkih noćenja u opštini Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 73 Uporedni prikaz promene broja stanovnika u gradskom naselju, ostalim naseljima i opštini Aleksinac (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 74 Prirodni priraštaj opštine Aleksinac (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 75 Stope nataliteta i mortaliteta opštine Aleksinac (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 76 Doseljeno i odseljeno stanovništvo na području opštine Aleksinac u periodu 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 77 Prirodni priraštaj i migracioni saldo od 2002-2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 78 Kriterijum 1 i 2: prosečne zarade i budžetski prihodi opštine Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 79 Kriterijum 3: prosečna kupovna moć stanovništva opštine Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 80 Kriterijum 4 i 5: Pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti u opštini Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 81 Stanovi prema površini po licu u opštini Aleksinac (RZS, 2013c)
- Slika 82 Koncept usmeravanja razvoja Aleksinca
- Slika 83 Geodetski snimak Bele Palanke iz prve polovine 20. veka (Kojić, 1970)
- Slika 84 Razmeštaj naselja Bele Palanke prema periodu razvoja: 1-3: 17. vek; 4: 18v.; 5-13: 19. vek; 14-17: prva polovina 20. veka; 18-20 druga polovina 20. veka, (Kostić, 1970)
- Slika 85 Broj stanovnika po popisima i planske projekcije

- Slika 86 Usporedni prikaz promene broja stanovnika u gradskom naselju, ostalim naseljima i opštini Bela Palanka (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 87 Kretanje prirodnog priraštaja opštine Bela Palanka (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 88 Stope nataliteta i mortaliteta opštine Bela Palanka (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 89 Doseljeno i odseljeno stanovništvo na području opštine Bela Palanka u periodu 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 90 Prirodni priraštaj i migracioni saldo od 2002-2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 91 Kriterijum 1 i 2: prosečne zarade i budžetski prihodi opštine Bela Palanka (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 92 Kriterijum 3: prosečna kupovna moć stanovništva opštine Bela Palanka (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 93 Kriterijum 4 i 5: Pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti u opštini Bela Palanka (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 94 Stanovi prema površini po licu u opštini Bela Palanka (RZS, 2013c)
- Slika 95 Koncept usmeravanja razvoja Bele Palanke
- Slika 96 Širenje gradskog područja Knjaževca (a. 17-18. vek, b. 1925. i c. 1990. godina)
- Slika 97 Generalni urbanistički plan Knjaževca iz 1973. godine (Izvor: (Spasić, 1984))
- Slika 98 Broj stanovnika po popisima i planske projekcije
- Slika 99 Broj turista i turističkih noćenja u opštini Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 100 Usporedni prikaz promene broja stanovnika u gradskom naselju, ostalim naseljima i opštini Knjaževac (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 101 Prirodni priraštaj opštine Knjaževac (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 102 Stope nataliteta i mortaliteta opštine Knjaževac (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 103 Doseljeno i odseljeno stanovništvo na području opštine Knjaževac u periodu 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 104 Prirodni priraštaj i migracioni saldo 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 105 Kriterijum 1 i 2: prosečne zarade i budžetski prihodi opštine Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 106 Kriterijum 3: prosečna kupovna moć stanovništva opštine Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 107 Kriterijum 4 i 5: pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti u opštini Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 108 Stanovi prema površini po licu u opštini Knjaževac (RZS, 2013c)
- Slika 109 Koncept usmeravanja razvoja Knjaževca
- Slika 110 Izgled Majdanpeka 1857. godine (Izvor: <http://www.novojutro.rs/majdanpecani-u-zvezdi-orijenta/>, pristupljeno avgusta 2020.)
- Slika 111 Broj turista i turističkih noćenja u opštini Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

- Slika 112 Usporedni prikaz promene broja stanovnika u gradskom naselju, ostalim naseljima i opštini Majdanpek (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Slika 113 Prirodni priraštaj opštine Majdanpek (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 114 Stope nataliteta i mortaliteta opštine Majdanpek (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 115 Doseljeno i odseljeno stanovništvo na području opštine Majdanpek u periodu 2002–2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 116 Prirodni priraštaj i migracioni saldo od 2002-2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018c))
- Slika 117 Kriterijum 1 i 2: prosečne zarade i budžetski prihodi opštine Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 118 Kriterijum 3: prosečna kupovna moć stanovništva opštine Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 119 Kriterijum 4 i 5: pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti u opštini Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)
- Slika 120 Stanovi prema površini po licu u opštini Majdanpek (RZS, 2013c)
- Slika 121 Koncept usmeravanja razvoja Majdanpeka

POPIS TABELA

- Tabela 1 Pregled analiza rađenih u radu
- Tabela 2 Uzroci opadanja gradova prema (Oswalt & Rieniets, 2006)
- Tabela 3 Socio-prostorne nejednakosti između centra i periferije (Kühn, 2015)
- Tabela 4 Morfološki kriterijum za tipologiju naselja (Servillo, et al., 2014)
- Tabela 5 Tipologija malih i srednjih gradova (Servillo, et al., 2014)
- Tabela 6 Pregled najčešćih ekonomskih i demografskih indikatora urbanog opadanja prema (Wolff & Wiechmann, 2017; Gatzweiler, Milbert, & Meyer, 2003; Wolff, 2010; O'Sullivan, 2012)
- Tabela 7 Demografske i ekonomske dimenzije rasta i opadanja (Wiechmann & Pallagst, 2012)
- Tabela 8 Strategije u gradovima u opadanju u zavisnosti od percepcije urbanog opadanja prema (Pallagst, Fleschurz, et al., 2017)
- Tabela 9 Karakteristike planiranja okrenutog rastu i opadanju prema (Müller, 2003; Müller & Siedentop, 2004)
- Tabela 10 Polja delovanja urbanih politika u gradovima u opadanju (Stryjakiewicz & Jaroszevska, 2016)
- Tabela 11 Alternativni koncepti planiranja gradova u opadanju
- Tabela 12 Strategije i mere za gradove u opadanju u zavisnosti od polja delovanja
- Tabela 13 Post-socijalističke urbane transformacije u gradovima CIE-e (Stanilov, 2007)
- Tabela 14 Glavne karakteristike urbanog opadanja sa naglaskom na malim gradovima u post-socijalističkim zemljama
- Tabela 15 Uzroci i posledice urbanog opadanja u malim post-socijalističkim gradovima
- Tabela 16 Pravci razvoja malih post-socijalističkih gradova u opadanju
- Tabela 17 Karakteristike planskih pristupa malim gradovima u opadanju pojedinih post-socijalističkih zemalja
- Tabela 18 Promene broja stanovnika u gradovima različite veličine u periodu 1991–2002. god.
- Tabela 19 Kretanje broja stanovnika u naseljima sa preko 100.000 stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Tabela 20 Promene broja stanovnika u gradovima različite veličine u periodu 2002–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Tabela 21 Gradska naselja sa populacionim gubicima (Izvor podataka: (RZS, 2014a))
- Tabela 22 Demografski indikatori urbanog opadanja i dostupnost podataka u Srbiji
- Tabela 23 Ekonomski indikatori i urbanog opadanja i dostupnost podataka u Srbiji
- Tabela 24 Budžetski prihodi ((Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))
- Tabela 25 Broj zaposlenih na 1000 stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))
- Tabela 26 Broj nezaposlenih na 1000 stanovnika (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

- Tabela 27 Kriterijumi urbanog opadanja malih gradova u Srbiji
- Tabela 28 Ispunjenost kriterijuma u periodu 1991–2002. godine
- Tabela 29. Ispunjenost kriterijuma u periodu 2002–2011. godine
- Tabela 30 Izabrane varijable za klaster analizu
- Tabela 31 Identifikovani klasteri i njihove karakteristike
- Tabela 32 Poređenje karakteristika urbanog opadanja u malim post-socijalističkim gradovima i gradovima u Srbiji
- Tabela 33 Vrste planskih dokumenata prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije
- Tabela 34 Smernice za planiranje malih gradova u opadanju u Srbiji i mogućnost njihove primene
- Tabela 35 Doseljeno stanovništvo na području Aleksinca do 2002. godine (Izvor podataka (RZS, 2004b))
- Tabela 36 Pokazatelji demografske starosti u Aleksincu u odnosu na prosečne vrednosti za Srbiju (Izvor podataka: (RZS, 2012a; RZS, 2003; SZS, 1995))
- Tabela 37 Doseljeno stanovništvo na području Bele Palanke do 2002. godine (Izvor podataka (RZS, 2004b))
- Tabela 38 Pokazatelji demografske starosti u Beloj Palanci u odnosu na prosečne vrednosti za Srbiju (Izvor podataka: (RZS, 2012a; RZS, 2003; SZS, 1995))
- Tabela 39 Doseljeno stanovništvo na području Knjaževca do 2002. godine (Izvor podataka (RZS, 2004b))
- Tabela 40 Pokazatelji demografske starosti u Knjaževcu u odnosu na prosečne vrednosti za Srbiju (Izvor podataka (RZS, 2012a; RZS, 2003; SZS, 1995))
- Tabela 41 Doseljeno stanovništvo na području Majdanpeka do 2002. godine (Izvor (RZS, 2004b))
- Tabela 42 Pokazatelji demografske starosti u Majdanpeku u odnosu na prosečne vrednosti za Srbiju (Izvor podataka: (RZS, 2012a; RZS, 2003; SZS, 1995))

PRILOZI

PRILOG 1. STATISTIČKA ANALIZA MALIH GRADOVA U REGIONU JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE

Tabela 1. 1 Kretanje broja stanovnika u gradskim naseljima prema popisima u periodu 1991–2011. godine
(Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Gradsko naselje	Broj stanovnika			Procenat rasta/opadanja	
	1991	2002	2011	1991-2002	2002-2011
Aleksinac	17030	17171	16685	0,8%	-2,8%
Bela Palanka	8347	8626	8143	3,3%	-5,6%
Blace	5228	5465	5253	4,5%	-3,9%
Dimitrovgrad	7276	6968	6278	-4,2%	-9,9%
Kladovo	9626	9142	8869	-5,0%	-3,0%
Knjaževac	19705	19351	18404	-1,8%	-4,9%
Kuršumlija	12525	13639	13200	8,9%	-3,2%
Lebane	9528	10004	9272	5,0%	-7,3%
Majdanpek	11760	10071	7699	-14,4%	-23,6%
Negotin	17355	17758	16882	2,3%	-4,9%
Petrovac	8255	8117	7447	-1,7%	-8,3%
Smederevska Palanka	25146	25300	23601	0,6%	-6,7%
Sokobanja	8439	8407	7982	-0,4%	-5,1%
Surdulica	11357	10914	10888	-3,9%	-0,2%
Svrljig	7126	7358	7553	3,3%	2,7%
Velika Plana	17197	16210	16088	-5,7%	-0,8%
Veliko Gradište	5973	5658	5825	-5,3%	3,0%
Vladičin Han	7835	8338	8030	6,4%	-3,7%
Vlasotince	14552	16212	16088	11,4%	-2,0%

Tabela 1.2 Kretanje broja stanovnika u opštinama prema popisima u periodu 1991–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

Gradsko naselje	Broj stanovnika			Procenat rasta/opadanja	
	1991	2002	2011	1991-2002	2002-2011
Aleksinac	63844	57749	51863	-10%	-10%
Bela Palanka	16447	14381	12126	-13%	-16%
Blace	15709	13759	11754	-12%	-15%
Dimitrovgrad	13488	11748	10118	-13%	-14%
Kladovo	31881	23613	20635	-26%	-13%
Knjaževac	44036	37172	31491	-16%	-15%
Kuršumlja	23590	21608	19213	-8%	-11%
Lebane	27068	24918	22000	-8%	-12%
Majdanpek	27378	23703	18686	-13%	-21%
Negotin	59559	43418	37056	-27%	-15%
Petrovac	46414	34511	31259	-26%	-9%
Smederevska Palanka	59822	56011	50284	-6%	-10%
Sokobanja	21948	18571	16021	-15%	-14%
Surdulica	24785	22190	20319	-10%	-8%
Svrljig	50650	44167	40902	-13%	-7%
Velika Plana	27174	20659	17610	-24%	-15%
Veliko Gradište	25255	23703	20871	-6%	-12%
Vladičin Han	34302	33312	29893	-3%	-10%
Vlasotince	63844	57749	51863	-10%	-10%

Tabela 1.3 Ukupna stopa fertiliteta (Izvor podataka: RZS, Demografski indikatori, baza podataka <http://data.stat.gov.rs/?caller=1801&languageCode=sr-Latn>, pristupljeno 23. 9. 2019.)

Republika/region/ opština	Ukupna stopa fertiliteta						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Republika Srbija	1,40	1,45	1,43	1,46	1,46	1,46	1,48
Region JIS	1,35	1,36	1,38	1,39	1,36	1,38	1,41
Aleksinac	1,26	1,41	1,35	1,28	1,34	1,37	1,37
Bela Palanka	1,46	1,26	1,53	1,55	1,52	1,64	1,90
Blace	1,06	1,14	1,38	1,49	1,37	1,49	1,60
Dimitrovgrad	0,97	1,05	1,11	1,12	1,26	1,42	1,21
Kladovo	1,38	1,44	1,18	1,12	1,43	1,18	1,34
Knjaževac	1,42	1,46	1,16	1,49	1,46	1,73	1,37
Kuršumlja	1,20	1,30	1,21	1,55	1,52	1,58	1,50
Lebane	1,32	1,28	1,29	1,44	1,14	1,52	1,43
Majdanpek	1,25	1,24	1,10	1,14	1,41	1,33	1,52
Negotin	1,40	1,31	1,38	1,24	1,20	1,13	1,07
Petrovac na Mlavi	1,16	1,19	1,20	1,16	1,10	1,25	1,16
Smederevska Palanka	1,44	1,27	1,21	1,41	1,28	1,34	1,34
Sokobanja	1,34	1,21	1,37	1,41	1,55	1,33	1,33
Surdulica	1,30	1,40	1,30	1,50	1,19	1,35	1,32
Velika Plana	1,23	1,38	1,24	1,25	1,33	1,40	1,28
Veliko Gradište	1,26	1,43	1,48	1,29	1,31	1,52	1,16
Vladičin Han	1,19	1,29	1,27	1,22	1,23	1,37	1,41
Vlasotince	1,18	1,26	1,08	1,34	1,26	1,09	1,21

Tabela 1.4 Zaključeni i razvedeni brakova na 1000 stanovnika 2017. godine
(Izvor podataka: (RZS, 2018c))

Republika/region/ opština	Zaključeni brakovi na 1000 stanovnika	Razvedeni brakovi na 1000 stanovnika
Republika Srbija	5,1	1,3
Region JIS	4,8	1,3
Aleksinac	4,1	2
Bela Palanka	3,1	1,4
Blace	3,1	0,3
Dimitrovgrad	5,4	1,3
Kladovo	5,7	2,4
Knjaževac	3,1	1,2
Kuršumlija	4,5	0,3
Lebane	4,5	1,3
Majdanpek	5,7	2,7
Negotin	5,9	3,3
Petrovac na Mlavi	4,1	2,2
Smederevska Palanka	4,0	-
Sokobanja	5,4	2,0
Surdulica	3,9	1,2
Velika Plana	4,2	0,5
Veliko Gradište	4,6	1,2
Vladičin Han	4,4	1,9
Vlasotince	3,4	0,2

Tabela 1.5 Udeo mladih (15-34) u odseljenom stanovništvu (Izvor podataka:
(RZS, 2018c))

Republika/region/ opština	Udeo mladih u odseljenom stanovništvu	
	2011	2017
Republika Srbija	48%	43%
Region JIS	53%	48%
Aleksinac	51%	51%
Bela Palanka	53%	51%
Blace	62%	51%
Dimitrovgrad	47%	48%
Kladovo	51%	44%
Knjaževac	49%	44%
Kuršumlija	52%	41%
Lebane	55%	60%
Majdanpek	51%	45%
Negotin	45%	45%
Petrovac na Mlavi	55%	50%
Smederevska Palanka	55%	52%
Sokobanja	52%	43%
Surdulica	58%	54%
Velika Plana	60%	49%
Veliko Gradište	57%	44%
Vladičin Han	67%	55%
Vlasotince	56%	56%

Tabela 1.6 Narodni dohodak i društveni proizvod u opštinama malih gradova (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 1997; RZS, 2004a; RZS, 2007))

Republika/opština	Narodni dohodak po stanovniku		Društveni proizvod po stanovniku	
	1991	2002	1995	2005
Republika Srbija	6906	76349	3630	144 109
Aleksinac	5184	43805	2791	66 602
Bela Palanka	4615	32831	2099	50 311
Blace	4768	47608	3364	99 471
Dimitrovgrad	5406	35799	2761	62 935
Kladovo	6200	55486	3239	68 963
Knjaževac	6824	49745	3605	76 624
Kuršumljia	5496	43355	2189	61 252
Lebane	3585	34926	2123	41 050
Majdanpek	10031	25135	5252	48 975
Negotin	6163	60895	2912	93 147
Petrovac na Mlavi	4075	49816	2409	77 237
Smederevska Palanka	5852	53519	2758	87 254
Sokobanja	5896	60817	2994	80 936
Surdulica	5119	48734	3501	63 751
Velika Plana	4828	55803	2529	81 522
Veliko Gradište	5344	74969	2684	105 546
Vladičin Han	7639	45555	3587	44 088
Vlasotince	3745	34889	2028	35 832

Tabela 1.7 Prosečne zarade bez poreza i doprinosa (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2012a; RZS, 2018a))

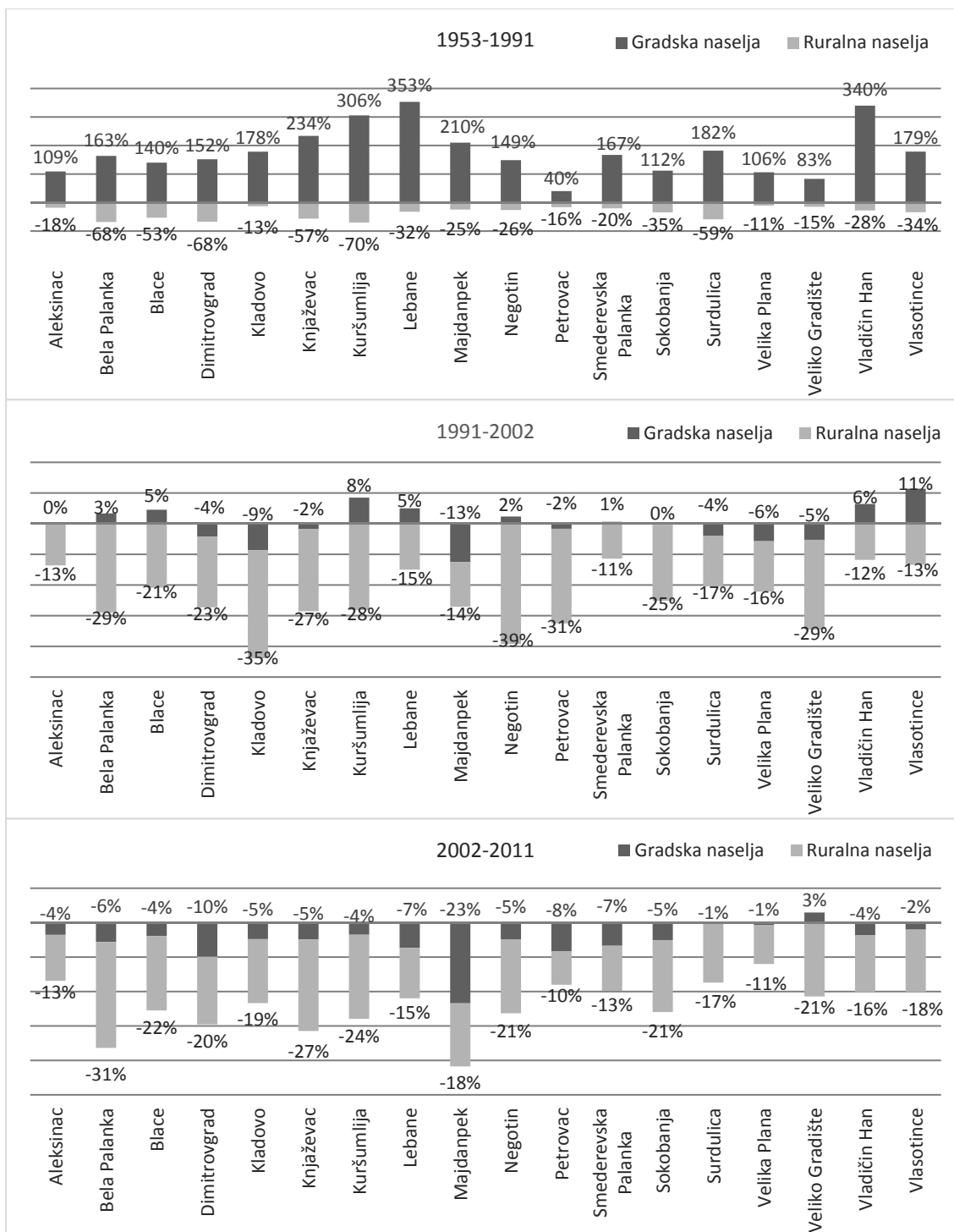
Republika/region/opština	Prosečna zarada				Relativni odnos RS=100			
	1991	2002	2011	2017	1991	2002	2011	2017
Republika Srbija	8474	9208	37976	47893				
Region JIS			32941	41402			87%	86%
Aleksinac	7064	8773	30710	40477	83%	95%	81%	85%
Bela Palanka	4695	3477	22008	28009	55%	38%	58%	58%
Blace	5170	4026	27326	35256	61%	44%	72%	74%
Dimitrovgrad	5284	2378	27037	31757	62%	26%	71%	66%
Kladovo	9244	9486	38186	43022	109%	103%	101%	90%
Knjaževac	4893	4713	24028	33296	58%	51%	63%	70%
Kuršumljia	4917	7169	23954	36396	58%	78%	63%	76%
Lebane	5025	2912	26988	31634	59%	32%	71%	66%
Majdanpek	11220	5949	38566	48795	132%	65%	102%	102%
Negotin	7987	6958	32548	43798	94%	76%	86%	91%
Petrovac na Mlavi	8157	7544	27353	33209	96%	82%	72%	69%
Smederevska Palanka	6240	7170	29118	33831	74%	78%	77%	71%
Sokobanja	7702	9234	33690	41606	91%	100%	89%	87%
Surdulica	7281	8514	34297	38555	86%	92%	90%	81%
Velika Plana	6285	7950	32872	38246	74%	86%	87%	80%
Veliko Gradište	7207	6649	24271	34017	85%	72%	64%	71%
Vladičin Han	7275	5681	24563	32174	86%	62%	65%	67%
Vlasotince	5488	5278	24336	33355	65%	57%	64%	70%

Tabela 1.8 Prosečna kupovna moć stanovništva (odnos potrošačke korpe i zarade (Izvor podataka: (RZS, 1993; RZS, 2004a; RZS, 2018a))

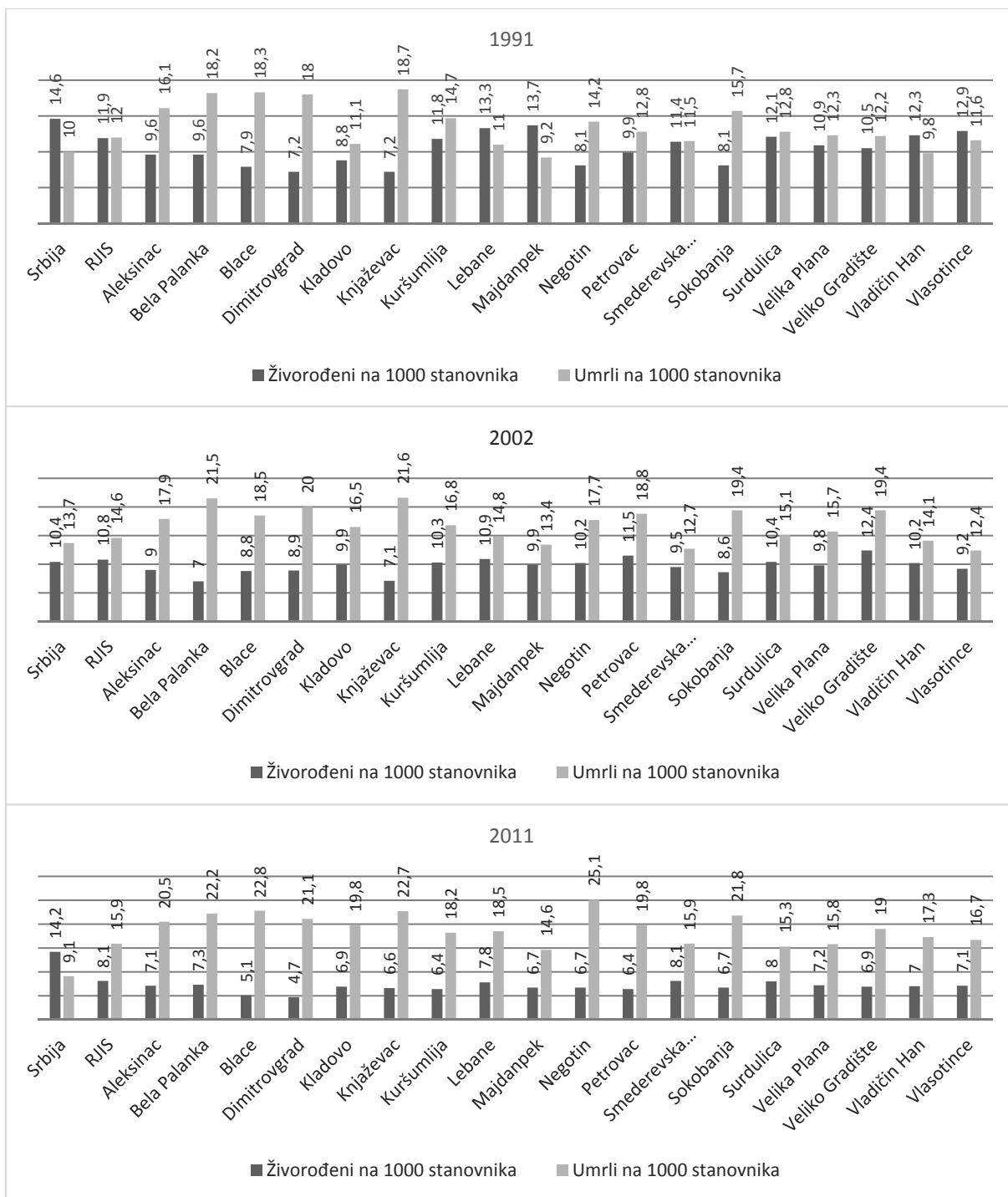
Region/ opština	Kupovna moć stanovništva			
	1991	2002	2011	2017
Republika Srbija	0.9609	1.7587	1.4632	1.4516
Region JIS			1.6869	1.6792
Aleksinac	1.1527	1.8459	1.8094	1.7176
Bela Palanka	1.7344	4.6576	2.5249	2.4822
Blace	1.5750	4.0225	2.0335	1.9719
Dimitrovgrad	1.5411	6.8101	2.0553	2.1892
Kladovo	0.8809	1.7072	1.4552	1.6160
Knjaževac	1.6642	3.4361	2.3126	2.0880
Kuršumljia	1.6561	2.2590	2.3198	1.9102
Lebane	1.6205	5.5613	2.0590	2.1977
Majdanpek	0.7258	2.7222	1.4409	1.4248
Negotin	1.0195	2.3275	1.7073	1.5873
Petrovac	0.9983	2.1467	2.0315	2.0935
Smederevska Palanka	1.3050	2.2586	1.9084	2.0550
Sokobanja	1.0573	1.7538	1.6494	1.6710
Surdulica	1.1184	1.9021	1.6202	1.8032
Velika Plana	1.2956	2.0370	1.6904	1.8178
Veliko Gradište	1.1297	2.4356	2.2895	2.0438
Vladičin Han	1.1193	2.8506	2.2623	2.1608
Vlasotince	1.4838	3.0683	2.2834	2.0843

Tabela 1.9 Gustina naseljenosti izgrađenog područja i njene promene

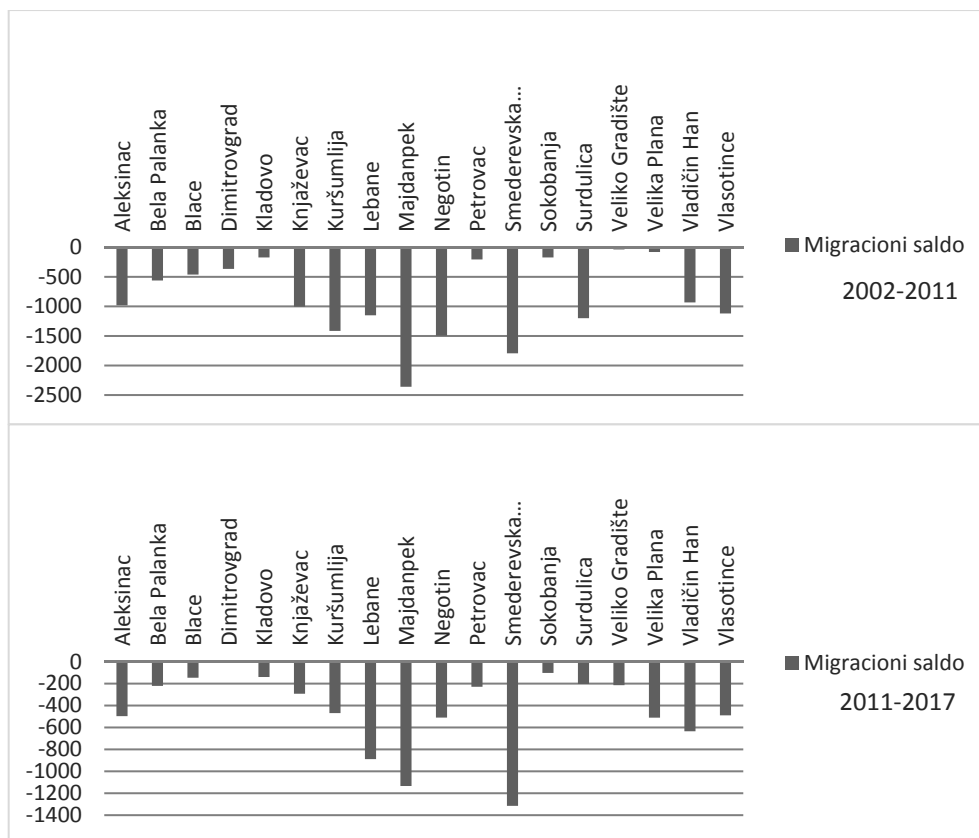
Gradsko naselje	Gustina naseljenosti (st/ha)			Koeficijent promene gustine naseljenosti	
	1991	2002	2011	2002/1991	2011/2002
Aleksinac	49	50	41	1.01	0.82
Bela Palanka	43	44	40	1.03	0.91
Blace	27	28	24	1.05	0.86
Dimitrovgrad	38	37	33	0.96	0.90
Kladovo	45	38	34	0.83	0.92
Knjaževac	38	37	35	0.98	0.96
Kuršumljia	31	34	31	1.09	0.92
Lebane	44	45	41	1.02	0.91
Majdanpek	188	161	121	0.86	0.76
Negotin	42	44	37	1.04	0.85
Petrovac	38	35	30	0.92	0.85
Smederevska Palanka	33	33	31	1.01	0.93
Sokobanja	44	44	36	1.00	0.82
Surdulica	56	54	54	0.96	1.00
Velika Plana	30	23	23	0.77	0.99
Veliko Gradište	27	24	22	0.90	0.90
Vladičin Han	36	39	34	1.06	0.87
Vlasotince	50	55	52	1.10	0.94



Slika 1.1 Promene broja stanovnika u ruralnim i gradskim naseljima opština (Izvor podataka: (RZS, 2014a))



Slika 1.2 Stope nataliteta i mortaliteta u popisnim godinama (Izvor podataka: (RZS, 2012b), (RZS, 2018c))



Slika 1.3 Migracioni saldo (Izvor podataka: (RZS, 2018c))

PRILOG 2. KLASTER ANALIZA

Tabela 2.1 Klasteri dobijeni nehijerarhijskom analizom

Grad	Klaster	Rastojanje
1 Aleksinac	1	3.193
2 Bela Palanka	3	3.277
3 Blace	3	2.599
4 Dimitrovgrad	3	5.612
5 Kladovo	1	4.867
6 Knjaževac	3	3.278
7 Kuršumljija	1	4.536
8 Lebane	3	4.470
9 Majdanpek	2	.000
10 Negotin	1	2.985
11 Petrovac	1	4.076
12 Smederevska Palanka	1	3.016
13 Sokobanja	1	3.102
14 Vladičin Han	3	3.394
15 Vlasotince	3	3.289

Tabela 2.2 Klasteri dobijeni nehijerarhijskom analizom bez Majdanpeka

Grad	Klaster	Rastojanje
1 Aleksinac	1	3.663
2 Bela Palanka	2	4.308
3 Blace	2	3.388
4 Dimitrovgrad	3	3.511
5 Kladovo	1	5.150
6 Knjaževac	3	3.511
7 Kuršumljija	2	3.939
8 Lebane	2	4.456
9 Negotin	1	3.417
10 Petrovac	1	4.716
11 Smederevska Palanka	1	3.565
12 Sokobanja	1	3.039
13 Vladičin Han	2	2.737
14 Vlasotince	2	3.058

PRILOG 3. STATISTIČKA ANALIZA IZABRANIH MALIH GRADOVA U REGIONU JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE

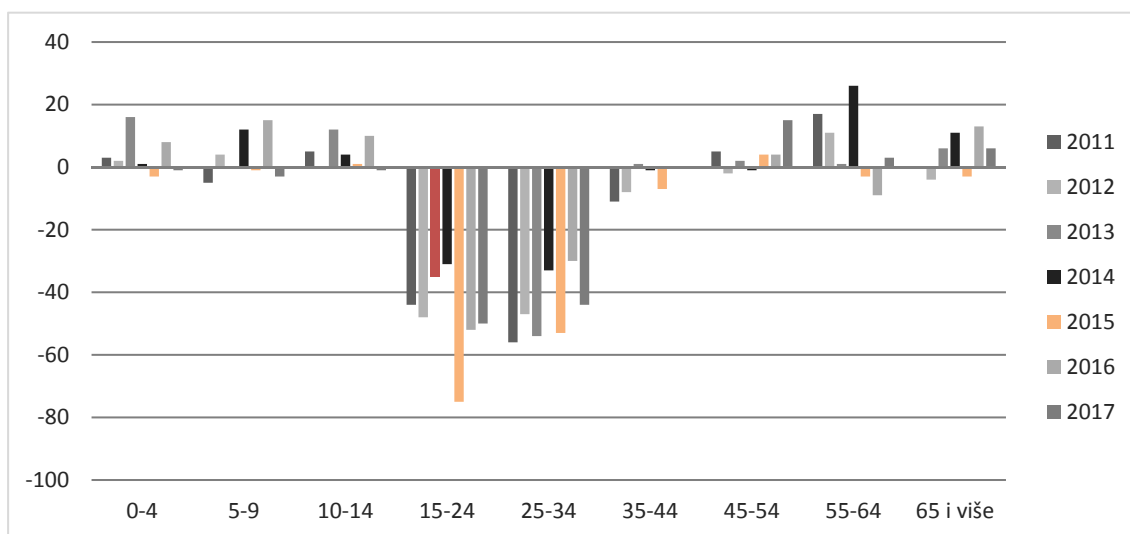
Aleksinac

Tabela 3.1 Promena broja stanovnika u Aleksincu po popisnim godinama 1948–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

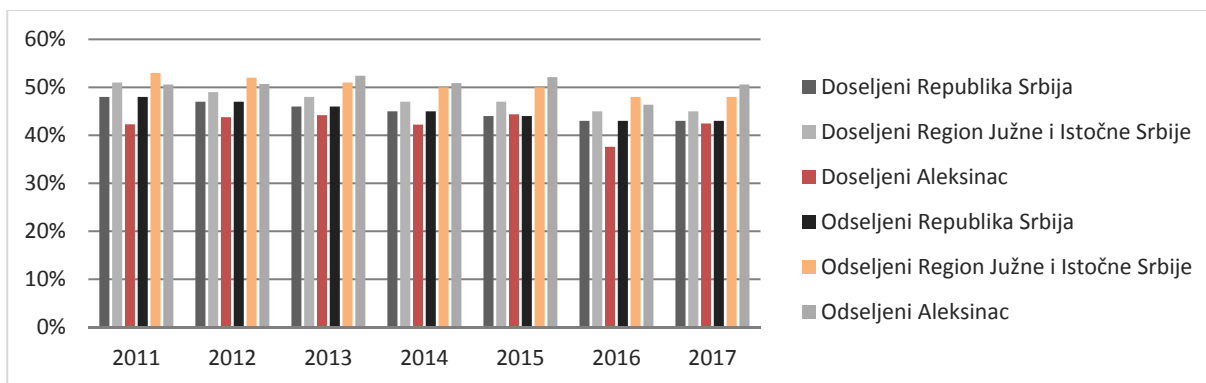
Aleksinac	Broj stanovnika							
	1948	1953	1961	1971	1981	1991	2002	2011
Opština	61002	64344	67200	66082	67286	63844	57749	51863
Gradsko naselje	5797	6788	8828	12007	15734	17030	17171	16685
Aleksinački Rudnik	1074	2151	2461	1961	1927	1645	1467	1293
Ostala naselja	54131	55405	55911	52114	49625	45169	39111	33885
	Procenat rasta/smanjenja							
	1948-1953	1953-1961	1961-1971	1971-1981	1981-1991	1991-2002	2002-2011	
Opština	5%	4%	-2%	2%	-5%	-10%	-10%	
Gradsko naselje	17%	30%	36%	31%	8%	1%	-3%	
Aleksinački Rudnik	100%	14%	-20%	-2%	-15%	-11%	-12%	
Ostala naselja	2%	1%	-7%	-5%	-9%	-13%	-13%	

Tabela 3.2 Procene broja stanovnika u Aleksincu 2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018b))

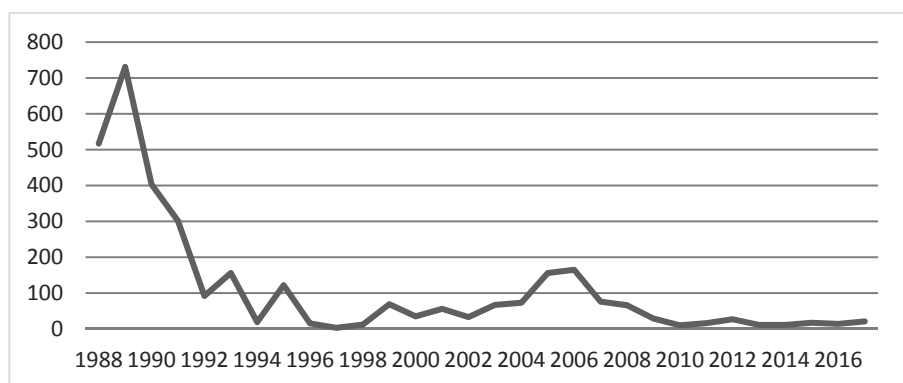
Područje	Broj stanovnika		Promena broja stanovnika	Godišnja promena stanovnika	
	2011	2017	2011-2017	2002-2011	2011-2017
Opština Aleksinac	51863	48087	-7%	-1.13%	-1.21%
Gradsko naselje Aleksinac i Aleksinački rudnik	17978	16805	-7%	-0.39%	-1.09%



Slika 3.1 Migracioni saldo prema starosnim grupama (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 3.2 Udeo mladih (15-34) u migranatskom stanovništvu (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 3.3 Broj završenih stanova u opštini Aleksinac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

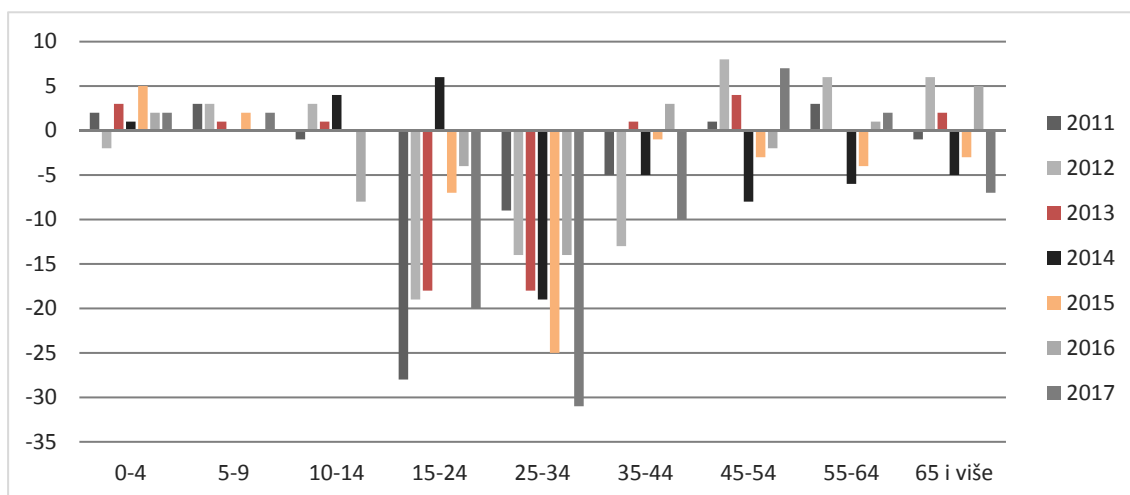
Bela Palanka

Tabela 3.3 Promena broja stanovnika u Beloj Palanci po popisnim godinama 1948–2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

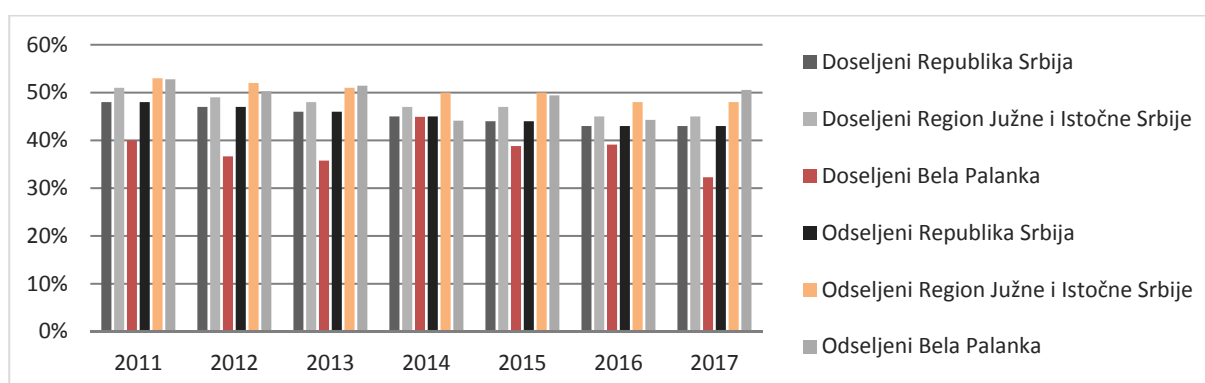
Bela Palanka	Broj stanovnika							
	1948	1953	1961	1971	1981	1991	2002	2011
Opština	29641	28756	24982	21325	18744	16447	14381	12126
Gradsko naselje	2823	3168	4300	5772	7502	8347	8626	8143
Ostala naselja	26818	25588	20682	15553	11242	8100	5755	3983
	Procenat rasta/smanjenja							
	1948-1953	1953-1961	1961-1971	1971-1981	1981-1991	1991-2002	2002-2011	
Opština	-3.0%	-13.1%	-14.6%	-12.1%	-12.3%	-12.6%	-15.7%	
Gradsko naselje	12.2%	35.7%	34.2%	30.0%	11.3%	3.3%	-5.6%	
Ostala naselja	-4.6%	-19.2%	-24.8%	-27.7%	-27.9%	-29.0%	-30.8%	

Tabela 3.4 Procene broja stanovnika u Beloj Palanci 2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018b))

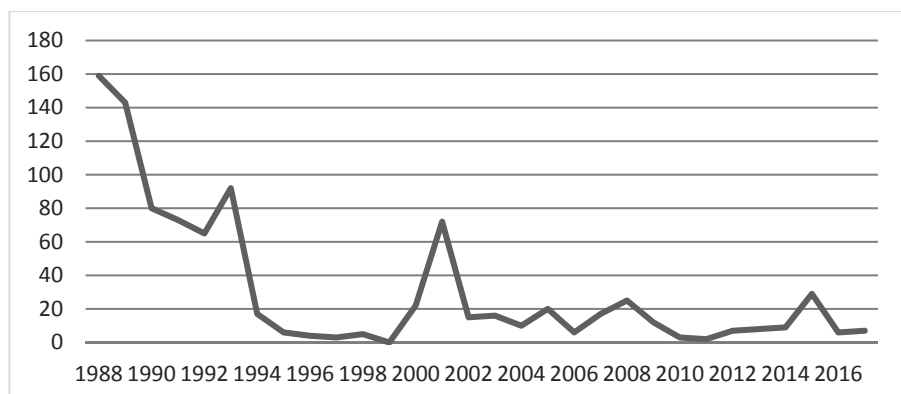
Bela Palanka	Broj stanovnika		Promena broja stanovnika	Godišnja promena stanovnika	
	2011	2017	2011-2017	2002-2011	2011-2017
Opština	12126	11065	-9%	-1.74%	-1.46%
Gradsko naselje	8143	7739	-5%	-0.62%	-0.83%



Slika 3.4 Migracioni saldo prema starosnim grupama (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 3.5 Udeo mladih (15-34) u migranstkome stanovništvu (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 3.6 Broj završenih stanova u opštini Bela Palanka (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

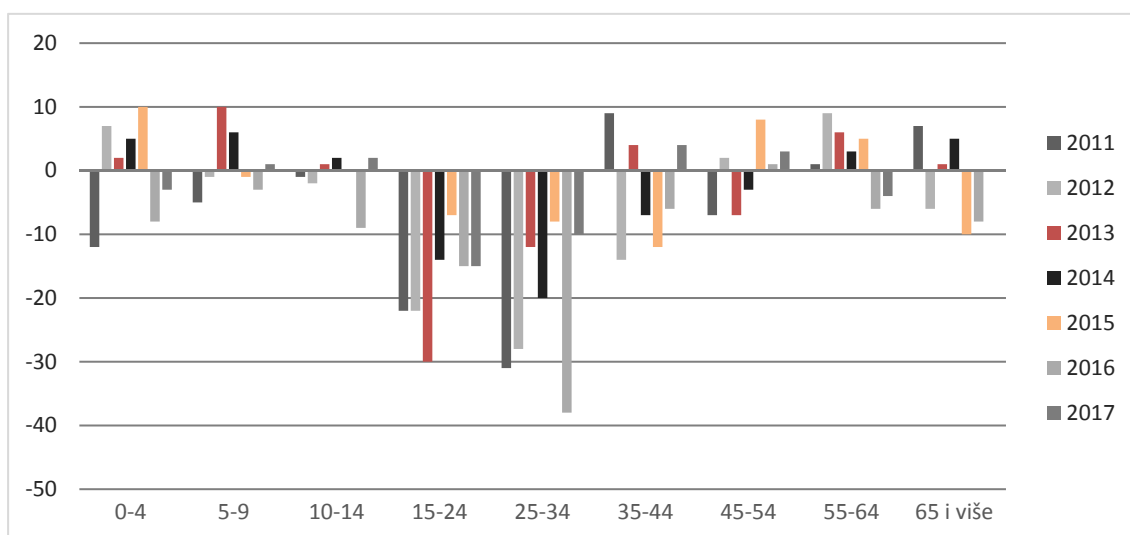
Knjaževac

Tabela 3.5 Promena broja stanovnika u Knjaževcu po popisnim godinama od 1948-2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

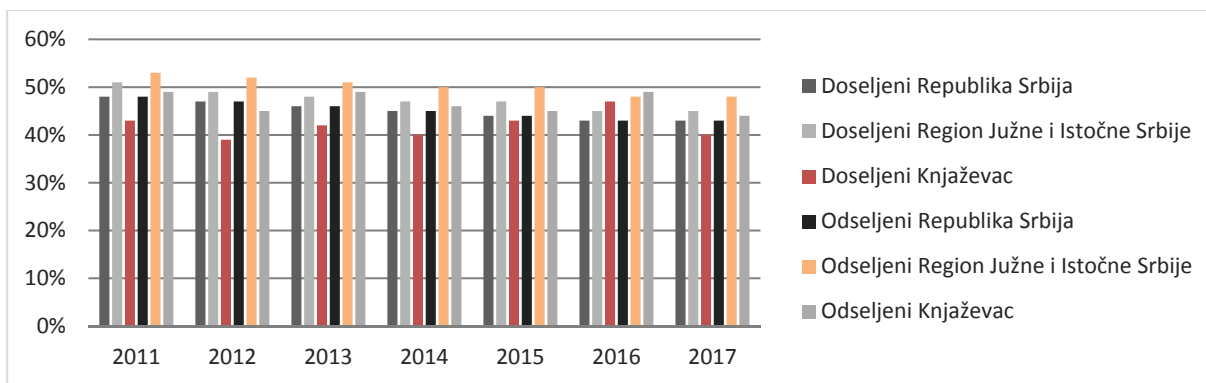
Knjaževac	Broj stanovnika							
	1948	1953	1961	1971	1981	1991	2002	2011
Opština	61560	61973	59445	52010	48789	44036	37172	31491
Gradsko naselje	4862	5906	7448	11249	16665	19705	19351	18404
G. naselje sa Trgovištem	5468	6550	8115	12162	18206	21703	21304	20259
Ostala naselja	56698	56067	51997	40761	32124	24331	17821	13087
	Procenat rasta/smanjenja							
	1948-1953	1953-1961	1961-1971	1971-1981	1981-1991	1991-2002	2002-2011	
Opština	0,7%	-4,1%	-12,5%	-6,2%	-9,7%	-15,6%	-15,3%	
Gradsko naselje	21,5%	26,1%	51,0%	48,1%	18,2%	-1,8%	-4,9%	
G. naselje sa Trgovištem	19,8%	23,9%	49,9%	49,7%	19,2%	-1,8%	-4,9%	
Ostala naselja	-1,1%	-7,3%	-21,6%	-21,2%	-24,3%	-26,8%	-26,6%	

Tabela 3.6 Procene broja stanovnika u Knjaževcu 2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018b))

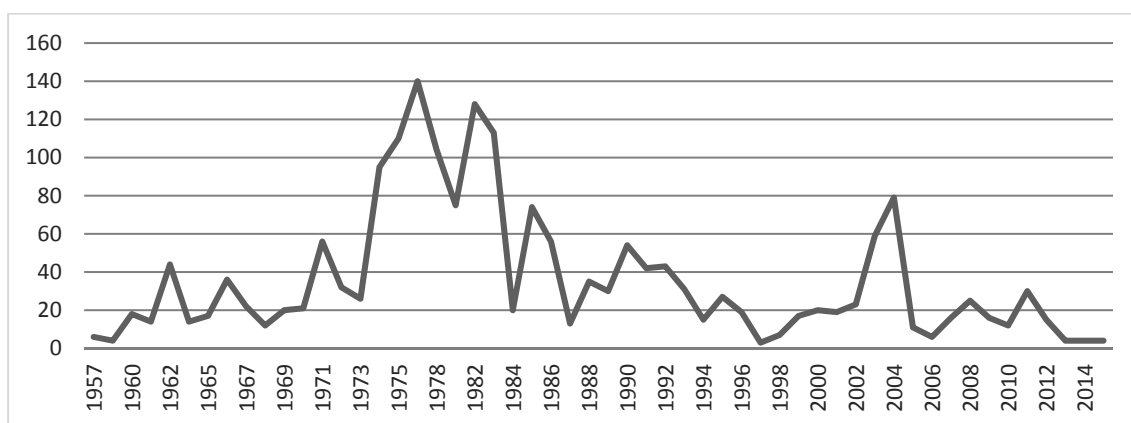
Knjaževac	Broj stanovnika		Promena broja stanovnika	Godišnja promena stanovnika	
	2011	2017	2011-2017	2002-2011	2011-2017
Opština	31491	28402	-10%	-1,7%	-1,6%
Gradsko naselje	18404	17416	-5%	-0,54%	-0,9%



Slika 3.7 Migracioni saldo prema starosnim grupama (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 3.8 Udeo mladih (15-34) u migranstkom stanovništvu (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 3.9 Broj izgrađenih stanova u opštini Knjaževac (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS; (Milosavljević, 2012))

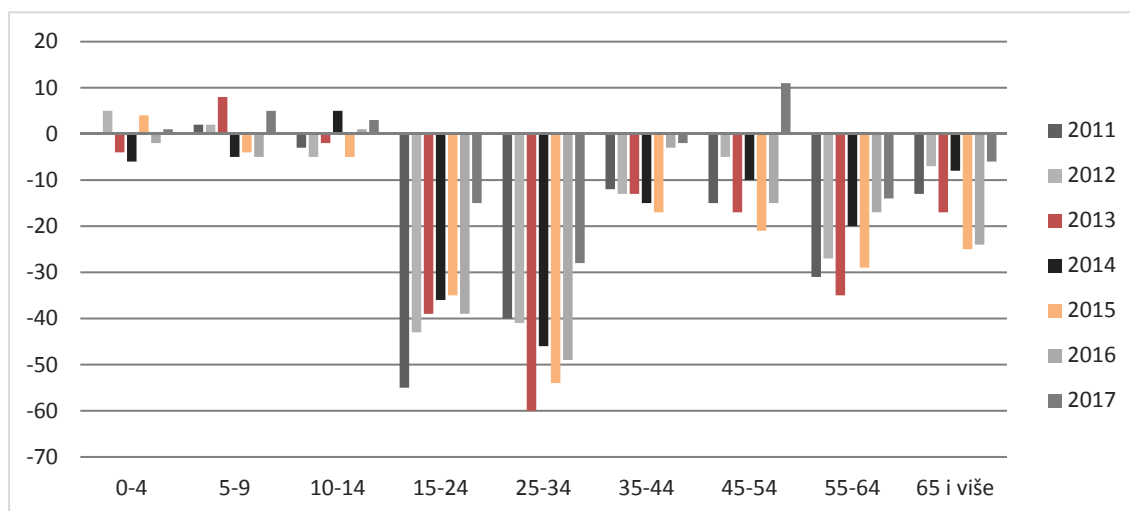
Majdanpek

Tabela 3.7 Promena broja stanovnika u Majdanpeku po popisnim godinama od 1948-2011. godine (Izvor podataka: (RZS, 2014a))

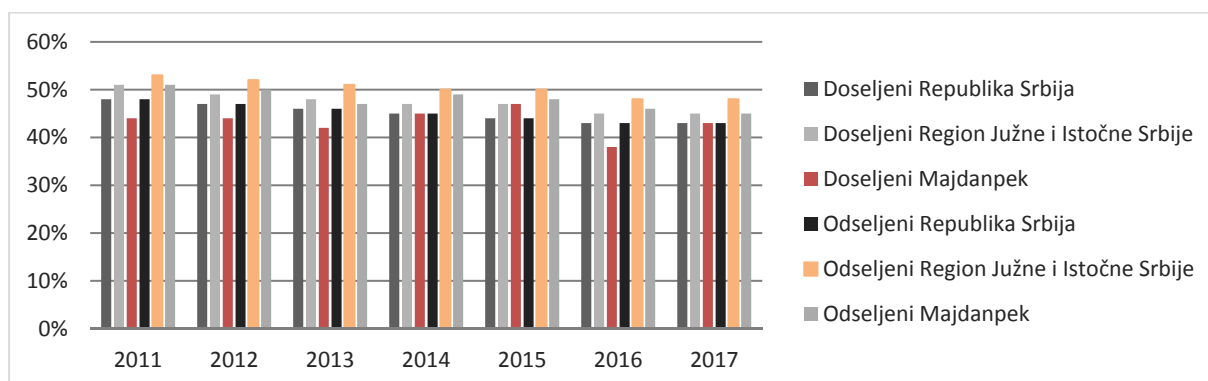
Majdanpek	Broj stanovnika							
	1948	1953	1961	1971	1981	1991	2002	2011
Opština	19610	21155	23022	26120	26628	27378	23703	18686
Gradsko naselje	1919	2244	3746	8065	9489	11760	10071	7699
Ostala naselja	15417	16282	16607	15460	14143	12280	10500	8577
	Procenat rasta/smanjenja							
	1948-1953	1953-1961	1961-1971	1971-1981	1981-1991	1991-2002	2002-2011	
Opština	7.9%	8.8%	13.5%	1.9%	2.8%	-13.4%	-21.2%	
Gradsko naselje	16.9%	66.9%	115.3%	17.7%	23.9%	-14.4%	-23.6%	
Ostala naselja	5.6%	2.0%	-6.9%	-8.5%	-13.2%	-14.5%	-18.3%	

Tabela 3.8 Procene broja stanovnika u Majdanpeku 2017. godine (Izvor podataka: (RZS, 2018b))

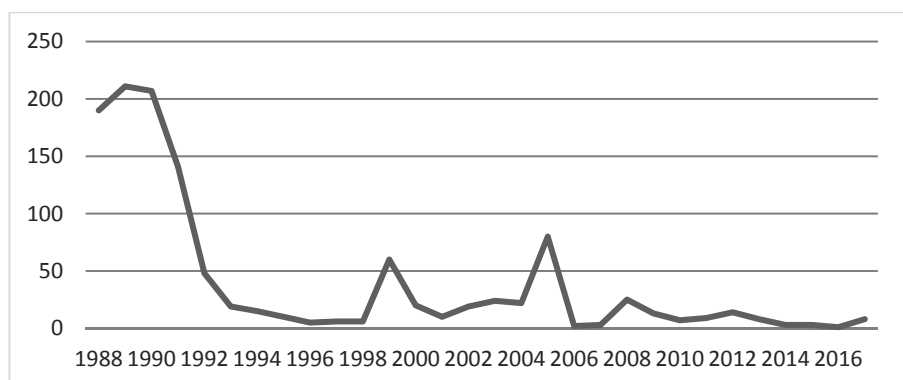
Majdanpek	Broj stanovnika		Promena broja stanovnika	Godišnja promena stanovnika	
	2011	2017	2011-2017	2002-2011	2011-2017
Opština	51863	48087	-7%	-1.13%	-1.21%
Gradsko naselje	17978	16805	-7%	-0.39%	-1.09%



Slika 3.10 Migracioni saldo prema starosnim grupama (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 3.11 Udeo mladih (15-34) u migranstkome stanovništvu (Izvor podataka: (RZS, 2018c))



Slika 3.12 Broj izgrađenih stanova u opštini Majdanpek (Izvor podataka: RZS, Opštine u Republici Srbiji 1990-2003; Opštine i regioni u Republici Srbiji 2011-2018, Beograd: RZS)

BIOGRAFIJA AUTORA

Milica Ljubenović rođena je 14. 5. 1983. godine u Nišu, gde je završila osnovnu školu i Gimnaziju „Stevan Sremac“ kao nosilac Vukovih diploma. Na arhitektonski odsek Građevinsko-arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Nišu upisala se školske 2002/03. godine. Diplomirala je 2008. godine sa prosečnom ocenom 9,2 i stekla zvanje diplomirani inženjer arhitekture. Školske 2008/09. godine upisala je doktorske studije, studijski program Arhitektura na Građevinsko-arhitektonskom fakultetu u Nišu.

Od februara 2009. godine angažovana je u izvođenju nastave na Građevinsko-arhitektonskom fakultetu u Nišu kao saradnik i stipendista Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Bila je angažovana na različitim predmetima na Katedri za urbanizam i prostorno planiranje. Od aprila 2014. godine radi u zvanju asistenta na istoj katedri na Građevinsko-arhitektonskom fakultetu. U toku rada u nastavi bila je mentor studentima na studentskim konkursima.

Kao istraživač-stipendista bila je angažovana na naučno-istraživačkim tehnološkim projektima Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja „Eksperimentalna i teorijska istraživanja realnih veza armirano-betonskih i spregnutih konstrukcija pri statičkom i dinamičkom opterećenju“, u periodu od 2009. do 2011. godine i „Izgradnja studentskih domova početkom 21. veka“, u periodu od 2011. do 2013. godine. Na istom projektu je nastavila angažovanje kao istraživač od 2018. godine.

Stručno i naučno usavršavanje ostvaruje učešćem na radionicama, kursevima i seminarima u oblasti arhitekture, urbanističkog planiranja i projektovanja. Autor je brojnih naučno-istraživačkih radova iz oblasti urbanizma i arhitekture. Učesnik je većeg broja nacionalnih i međunarodnih naučnih konferencija, stručnih skupova i izložbi.

Udata je i majka dvoje dece.

IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da je doktorska disertacija, pod naslovom

**PLANSKI OKVIR I SMERNICE ZA RAZVOJ MALIH GRADOVA U PROCESU
DEMOGRAFSKOG, PROSTORNOG I FUNKCIONALNOG OPADANJA - PRIMER
REGIONA JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE**

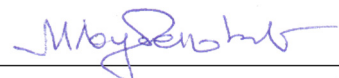
koja je odbranjena na Građevinsko-arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Nišu:

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada;
- da ovu disertaciju, ni u celini, niti u delovima, nisam prijavljivala na drugim fakultetima, niti univerzitetima;
- da nisam povredila autorska prava, niti zloupotrebila intelektualnu svojinu drugih lica.

Dozvoljavam da se objave moji lični podaci, koji su u vezi sa autorstvom i dobijanjem akademskog zvanja doktora nauka, kao što su ime i prezime, godina i mesto rođenja i datum odbrane rada, i to u katalogu Biblioteke, Digitalnom repozitorijumu Univerziteta u Nišu, kao i u publikacijama Univerziteta u Nišu.

U Nišu, 18. 10. 2021. godine.

Potpis autora disertacije:



Milica B. Ljubenović

**IZJAVA O ISTOVETNOSTI ŠTAMPANOG I ELEKTRONSKOG OBLIKA
DOKTORSKE DISERTACIJE**

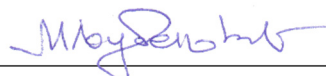
Naslov disertacije:

**PLANSKI OKVIR I SMERNICE ZA RAZVOJ MALIH GRADOVA U PROCESU
DEMOGRAFSKOG, PROSTORNOG I FUNKCIONALNOG OPADANJA - PRIMER
REGIONA JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE**

Izjavljujem da je elektronski oblik moje doktorske disertacije, koju sam predao/la za unošenje u **Digitalni repozitorijum Univerziteta u Nišu**, istovetan štampanom obliku.

U Nišu, 18. 10. 2021. godine.

Potpis autora disertacije:



Milica B. Ljubenović

IZJAVA O KORIŠĆENJU

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku „Nikola Tesla“ da u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Nišu unese moju doktorsku disertaciju, pod naslovom:

PLANSKI OKVIR I SMERNICE ZA RAZVOJ MALIH GRADOVA U PROCESU DEMOGRAFSKOG, PROSTORNOG I FUNKCIONALNOG OPADANJA - PRIMER REGIONA JUŽNE I ISTOČNE SRBIJE

Disertaciju sa svim priložima predao/la sam u elektronskom obliku, pogodnom za trajno arhiviranje.

Moju doktorsku disertaciju, unetu u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Nišu, mogu koristiti svi koji poštuju odredbe sadržane u odabranom tipu licence Kreativne zajednice (Creative Commons), za koju sam se odlučila.

1. Autorstvo (CC BY)

2. Autorstvo – nekomercijalno (CC BY-NC)

3. Autorstvo – nekomercijalno – bez prerađe (CC BY-NC-ND)

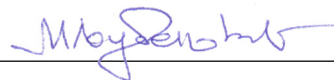
4. Autorstvo – nekomercijalno – deliti pod istim uslovima (CC BY-NC-SA)

5. Autorstvo – bez prerađe (CC BY-ND)

6. Autorstvo – deliti pod istim uslovima (CC BY-SA)

U Nišu, 18. 10. 2021. godine.

Potpis autora disertacije:



Milica B. Ljubenović