

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ

Омиљена Р. Џелебџић

**ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ  
ДЕФИНИСАЊА КРИТЕРИЈУМА И  
ИНДИКАТОРА ПРОСТОРНОГ  
РАЗВОЈА СРБИЈЕ**

докторска дисертација

Београд, 2013. године

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF GEOGRAPHY

Omiljena R. Dželebdžić

**TEORETHICAL AND METHODOLOGICAL  
BASIS FOR DEFINING  
CRITERIA AND INDICATORS FOR  
SPATIAL DEVELOPMENT OF SERBIA**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2013

**Ментор:**

др Мирољуб Милинчић, ванредни професор,  
Универзитет у Београду, Географски факултет

**Чланови комисије:**

др Бранка Тошић, редовни професор,  
Универзитет у Београду, Географски факултет

др Дејан Ђорђевић, редовни професор,  
Универзитет у Београду, Географски факултет

др Јасмина Ђорђевић, ванредни професор,  
Универзитет у Новом Саду, Природно-математички факултет,  
Департман за географију, туризам и хотелијерство

**Датум одбране дисертације:**

---

ДОКТОРАТ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

**ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ  
ДЕФИНИСАЊА КРИТЕРИЈУМА И ИНДИКАТОРА  
ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ**

**- докторска дисертација -**

**РЕЗИМЕ**

*Критеријуми и индикатори се користе као стандардно средство у готово свим сегментима просторно-планерског процеса. Критеријуми, као одраз друштвених вредности, сагледавају се првенствено кроз правила, стандарде и норме у организацији, коришћењу, уређењу и заштити простора. Индикатори представљају мерљива обележја просторних феномена, којима се могу пратити и контролисати процеси и појаве у простору и оцењивати остваривање планских циљева и утврђених критеријума.*

*Примењени критеријуми и индикатори у просторним плановима, њихова објективност, ажурност и поузданост, заправо одражавају развој просторног планирања као друштвене праксе и као дисциплине утемељене на научним основама. Као друштвена пракса, просторно планирање подлеже друштвеним и политичким променама које значе промене у систему вредности и циљевима, па тако и у критеријумима вредновања простора. С друге стране, просторно планирање налази своју научну заснованост у природним и хуманистичким наукама уважавајући методе и резултате истраживања сложених и бројних појава и процеса у простору.*

*У истраживањима просторног развоја, а посебно у практичном раду - у изради просторних планова, теме о критеријумима и индикаторима увек су актуелне и предмет су сталног преиспитивања. Становиште да 'вреднујемо оно што меримо, а меримо онако како вреднујемо' показује динамичност и нераскидивост ових тема, што је за планирање и уређење простора посебан изазов. Промене у систему вредности заправо означавају промене у моделу планирања или чак*

*промене односа према простору, кроз нове планске парадигме у избору циљева, приоритета и улоге актера који су укључени у процес планирања.*

*Потреба за критеријумима произлази из нормативне снаге просторног плана, који непосредно обавезује кориснике простора и носиоце развоја да поштују правила, прецизирајући шта се сме, а шта не сме чинити у простору. Норме су неопходне јер ова законодавна област обухвата и низ правних консеквенци (експропријација земљишта, концесије, режими коришћења простора, услови изградње, инспекција, санкције и др.), којима се утиче на обезбеђивање приватног и јавног права, односно остваривање приватних и јавних интереса.*

*Циљ истраживања је да се утврде основни скупови усаглашених критеријума и индикатора за просторне планове, тако да ови планови буду применљиви и довољно координирајући за планске одлуке о изградњи и коришћењу простора.*

*Теоријско упориште концепта критеријума и индикатора за просторно планирање истражује се у оквиру узрочно-последичних односа и процеса, трагањем за основним универзалним вредностима просторног развоја. У раду се издваја неколико аспеката природних законитости, економских условљености и друштвених условљености, из којих се могу сагледати исходишта за правила и критеријуме у коришћењу и организацији простора. Испитује се универзалност постојања неких правила, у времену и простору, као и различитост правила у различитом друштвеном контексту.*

*Једна од главних одредница истраживања је превасходна повезаност критеријума и индикатора са циљевима просторног развоја. Проблем препознавања циљева је посебна тема истраживања и обухвата разраду више нивоа циљева просторног развоја из којих треба да се идентификују критеријуми као вредносне категорије и индикатори праћења остваривања циљева.*

*У светлу новијих промена у приступу планирању које обележавају процеси глобализације, укључивања у европске интеграционе процесе, транзиционе промене институционалног и нормативног система, као и суштинска примена концепта одрживог развоја, истиче се захтев за преиспитивање критеријума и индикатора у просторном планирању и прилагођавање новим потребама.*

*У овом раду, анализирани су критеријуми у планирању на основу фундаменталних принципа који подупиру легитиман оквир просторног развоја у Србији. То су критеријуми: просторне интеграције, демократских права и јавног интереса, супсидијарности, партиципације, оптимизације, приоритетности, носећег капацитета и предострожности.*

*Полазећи од тога да национална, регионална и локална заједница деле заједничку одговорност за организацију, коришћење, уређење и заштиту простора, потребно је да се утврди јединство критеријума за усаглашавање и координацију просторних планова. На националном нивоу дефинисани основни принципи и инструменти преносе главну обавезу на регионалну и локалну заједницу да укључе своје посебне циљеве и одреде специфична правила управљања просторним развојем уз усклађивање свих активности које имају просторне импликације. Овај задатак подразумева координацију различитих планских нивоа, вертикалну и хоризонталну повезаност просторних и урбанистичких планова, по основу садржаја, степена разраде, улоге поједних актера и третмана различитих просторно релевантних активности.*

*Први корак за развој система индикатора је осмишљавање или избор логичне структуре/шеме по којој ће индикатори бити организовани. Тражење оптималног начина комбиновања индикатора, који ће бити референтан за све кључне аспекте истраживачког процеса, често је већи изазов од идентификовања самих индикатора. У раду се описују три приступа за организовање индикатора, која се обично користе у просторном планирању и просторним истраживањима (проблемски приступ, циљни приступ и приступ одрживости), као и основни поступак селекције и оцењивања потенцијалних индикатора.*

*Када се говори о индикаторима, једна од критика праксе просторног планирања је да нема довољно планских индикатора који указују на просторне последице и оправданост инвестиционих подухвата и њихових укупних ефеката на квалитет живљења и развој друштвене заједнице. Конвенционални индикатори углавном се фокусирају на један аспект и приказују простор као неповезане сегменте (животна средина, саобраћај, здравство, економија и др.). Уважавајући*

*подједнаку важност свих ових компоненти за развој заједнице, добри индикатори су они који одражавају повезаност просторног, економског, енвајроменталног и социјалног развоја, односно одраз су преплитања ових области а не њиховог парцијалног сагледавања.*

*Следећи основне принципе за укључивање у европске интеграционе процесе, посебно је код регионалног нивоа планирања битно да се постигне усклађеност са европским планским документима просторне интеграције. Поред тога, предлог система основних индикатора представљао би оквир за систематизацију и укључивање посебних индикатора, према регионалним или локалним специфичностима.*

*Прихватање концепта одрживости означило је изванредан помак у методологији планирања, посебно на пољу истраживања инструментарија за мерење напретка у правцу одрживости. Потенцира се потреба развоја нових индикатора за кључне компоненте на којима се базира концепт одрживости као што су носећи капацитет и потенцијал заједнице - природни, хумани и створени (изграђени и финансијски).*

*На крају рада дају се правци побољшања индикатора просторног развоја, при чему се види корист у примени динамичких система, за разумевање повезаности између елемената система, мерења интензитета утицаја, као и природу утицаја који су сигнал промена или реакција/одговор на промене у начину коришћења, уређења и заштите простора.*

**Кључне речи:** *просторно планирање, циљеви просторног развоја, критеријуми оцене планерске праксе, индикатори мерења и мониторинга, динамички системи.*

**Научна област - ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ**

УДК: 71

**TEORETHICAL AND METHODOLOGICAL BASIS FOR  
DEFINING CRITERIA AND INDICATORS FOR  
SPATIAL DEVELOPMENT OF SERBIA**

**- Doctoral Dissertation -**

**SUMMARY**

*Criteria and indicators are used as a common means in almost all segments of spatial planning process and actions. Criteria, as reflections of social values, are primarily considered based on rules, standards and norms in organization, use, protection and development of space. Indicators are measurable features of spatial phenomena through which it is possible to monitor and control the processes and phenomena in space, as well as to assess the realization of the planning objectives and established criteria.*

*The criteria and indicators applied in spatial plans, their objectivity, updateness and reliability actually reflect the development of spatial planning as a social practice, as well as discipline conceptually grounded on the scientific basis. As a social practice, spatial planning is prone to social and political changes, thus to the evaluation criteria for space. On the other hand, spatial planning is scientifically grounded in natural and humanistic sciences taking into account research methods and results of complex and numerous processes in space.*

*Thus, in investigation of spatial development, and particularly in practical work – elaboration of spatial plans, themes of criteria and indicators are always topical and subject to re-examination. The attitude that 'we value what we measure and measuring what we value' shows dynamism of and inextricable link between these themes, which is a particular challenge in spatial planning. Changes in the system of values mark the changes in the planning model or even changes in relationship towards space through new planning paradigm in choosing the goals, priorities and roles of actors included in the planning process.*

*The need for criteria derives from a normative power of spatial plan, which indirectly binds users of space and developers to observe the rules, specifying what can and what*



*cannot be done in space. Norms are necessary because this legislative area and plenty of legal consequences (land expropriation, concessions, regime for space-use, construction requirements, inspection, sanctions, etc.) affect the private property and public rights, i.e. the realization of private and public interests.*

*The objective of the research is to establish basic sets of harmonized criteria and indicators for spatial plans, so that these plans could be applicable and sufficiently coordinated for making planning decisions on the development and use of space.*

*Theoretical starting point for the concept of criteria and indicators for spatial planning is explored within cause-and-effect relationships and processes through searching the universal values of spatial development. The paper singles out several aspects of natural, economic and social conditionality, from which the starting point for rules and criteria can be considered. The existence of some universal rules in time and space is explored, as well as diversity of rules in different social contexts.*

*The link between criteria and indicators, on the one hand, and goals of planned development, on the other hand, is one of the major determinants in research. The issue of linking the goals is a specific theme of research and it includes the elaboration of several goals of spatial development from which criteria as value categories should be identified.*

*In light of recent changes in the approach to planning marked by globalization processes, inclusion into integration processes, transitional changes of institutional and normative systems, as well as substantial implementation of the concept of sustainable development, the demand to re-examine criteria and indicators in spatial planning and to adapt them to new needs is highlighted.*

*This paper analyzes criteria in planning based on fundamental principles supporting the legislative framework for and policy of spatial development in Serbia. These criteria include: spatial integrations, democratic rights and public interest, subsidiarity, participation, optimization, priorities, carrying capacity, as well as precaution.*

*Starting from the fact that national, regional and local communities share common responsibility for organization, use, development and protection of space, it is necessary to determine the uniformity of criteria for harmonization and coordination of*

*spatial plans. The main principles and instruments defined at the national level transfer to regional and local communities the main obligation to include specific goals and establish specific rules for managing the spatial development along with the harmonization of activities having spatial implications. This task implies the coordination between different levels of planning, vertical and horizontal link between spatial and urban plans on the basis of contents, the degree of elaboration, role of certain actors and consideration of different spatially relevant activities.*

*The first step in developing the system of indicators is to conceive or select logical structures/schemes according to which the indicators will be organized. Searching for an optimal way of combining the indicators that would be a referent way for all key aspects of research process, is often more challenging than the identification of indicators themselves. This paper describes three approaches to organizing the indicators usually used in spatial planning and spatial research (problem-based approach, target-based approach and sustainability approach), as well as the main method in selecting and assessing the potential indicators.*

*As for indicators, one of criticism of the practice of spatial planning is that there are no enough indicators for planning which indicate spatial effects and justifiability of investment undertakings and their overall effects on the quality of life and development of local and/or regional communities. Conventional indicators are mainly focused on one aspect only and show the space as unconnected segments (the environment, traffic, health , economy, etc.). Taking into account the importance of all of these components for the development of community, the good indicators are those reflecting the connectivity between spatial, economic, environmental and social development, i.e. those reflecting the overlapping of these fields, as well as their partial consideration.*

*Following the main principles of inclusion in European integration processes, it is particularly important for regional level of planning to achieve harmonization with European spatial planning documents. In addition, the proposal of the system of main indicators would provide a framework for systematization and inclusion of specific indicators according to regional or local specificities.*

*The acceptance of the concept of sustainability has marked a certain step forward in the planning methodology, especially in the field of exploration of instruments for*

*measuring progress towards the sustainability. This paper emphasizes the need for developing new indicators for key components on which the concept of sustainability is based, such as carrying capacity and community capital - the natural, human and created (built and financial) capital.*

*Finally, the present paper gives directions for improvement of indicators for spatial development, whereby the benefit of implementing dynamic systems is made obvious, as well as the benefit for understanding the relationship between elements of the system, measuring the impact intensity, as well as nature of impacts that are signal of changes or reactions/response to changes in the way in which space is used, developed and protected.*

**Key words:** *spatial planning, spatial development objectives, assessment criteria of planning practice, indicator measurement and monitoring process, system dynamics.*

**Scientific field:** SPATIAL PLANNING

UDC: 71

## САДРЖАЈ

<i>РЕЗИМЕ</i> .....	i
<i>SUMMARY</i> .....	v
1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ .....	1
2. ПРЕДМЕТ, ЦИЉ И САДРЖАЈ ИСТРАЖИВАЊА .....	6
Значење појмова 'критеријум' и 'индикатор' .....	6
Предмет и циљ истраживања.....	9
Хипотезе истраживања.....	11
Садржај истраживања.....	12
3. ОСНОВНА ПОЛАЗИШТА – УНИВЕРЗАЛНЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ ПРОСТОРНИХ ВРЕДНОСТИ И ПРАВИЛА.....	14
3.1. Законитости у просторним односима као резултат природних условљености.....	15
3.2. Економија као неопходна културна делатност .....	17
3.3. Друштвена заједница као неопходни услов културног напретка .....	22
4. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И САВРЕМЕНИ ДРУШТВЕНИ КОНТЕКСТ .....	32
4.1. Процес глобализације.....	33
4.2. Транзициони процес - политичке, друштвене, економске промене .....	37
4.3. Европски интеграциони процеси .....	40
4.4. Одрживи развој .....	46
5. КОНЦЕПТ И САДРЖАЈ ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА У СРБИЈИ.....	51
5.1. Комплексност тематског обухвата просторних планова .....	52
5.2. Врсте и садржај просторних планова .....	54
5.3. Планерски поступак доношења одлука .....	57
5.4. Хоризонтална и вертикална координација просторних планова .....	59
5.5. Основни аспекти истраживања за потребе просторног планирања.....	61
6. ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА .....	66
7. КРИТЕРИЈУМИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, КОРИШЋЕЊА, УРЕЂЕЊА И ЗАШТИТЕ ПРОСТОРА .....	71
7.1. Критеријуми просторне интеграције .....	73
7.2. Критеријуми демократичности .....	79
7.2.1. Људска и грађанска права.....	79
7.2.2. Имовинска права.....	83
7.2.3. Инструменти позитивних права у планирању .....	84
7.2.4. Јавни интерес .....	86

7.3. Критеријум супсидијарности.....	90
7.4. Критеријум партиципације .....	92
7.5. Критеријум оправданости/рационалности .....	93
7.6. Критеријум приоритетности.....	98
7.7. Критеријум 'носећег капацитета' простора .....	104
7.8. Критеријум предострожности .....	109
8. ИНДИКАТОРИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА .....	114
8.1. Улога и значај индикатора у просторном планирању.....	114
8.2. Функционална подела индикатора.....	116
8.3. Географски опсег индикатора - хијерархијски нивои информација.....	118
8.4. Типови индикатора према структури и сложености .....	120
8.5. Примери концептуалних модела за индикаторе просторног развоја .....	121
8.6. Поступак селекције индикатора .....	129
9. МОДЕЛ ПОВЕЗИВАЊА ИНДИКАТОРА И КРИТЕРИЈУМА .....	144
9.1. Различити критеријуми вредновања - перцепција корисника индикатора	144
9.2. Повезаност критеријума и индикатора у оквиру динамичности просторних односа и процеса .....	146
9.3. Квалитет индикатора - корак испред традиционалних индикатора .....	150
9.4. Примена критеријума за тумачење вредности индикатора - примери.....	154
10. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА .....	192
Списак табеларних и шематских приказа .....	200
Скраћенице.....	200
ЛИТЕРАТУРА .....	201
Остали коришћени извори .....	210
Биографија аутора .....	213
Изјава о ауторству	
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада	
Изјава о коришћењу	

## 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Просторно планирање, као дисциплина и као друштвена пракса, развија се на темељима идеје да простор представља активни фактор развоја друштва, односно да се на простор не може гледати као на прост физички оквир у који треба само сместити физичке структуре, или као на просту последицу општих кретања (Перишић,1985). У тежњи да просторно планирање у Србији постане довољно научно утемељен и друштвено легитиман део развоја, уочљив је дуг пут у методолошком и нормативном регулисању ове области, током кога су спровођене суштинске трансформације концепта и метода планирања.

Како се просторно планирање развија, у првом реду, као друштвена пракса, разумљив је и нужан утицај привредних, социјалних и политичких промена, које обично значе и превласт једних снага и схватања над другим, руковођених одређеним вредностима и циљевима, што се одражава и на однос према простору као фактору развоја. Како се начином организовања, коришћења и уређења простора делује у сфери узрока колико и у сфери последица развоја, императив је регулисање односа и правила у коришћењу и уређењу простора. За такву активност битно је изучавање просторних односа и процеса који произлазе из различитих закономерности, у виду функционалних, узрочно-последичних и других веза, као наопходна помоћ у усмеравању просторног развоја ка позитивном исходу и избегавању штетних последица.

Поред перманентне спреге са друштвеним развојем, просторно планирање проналази научну заснованост у природним и хуманистичким наукама за формирање одговарајућег теоријског оквира, а посебно за избор приступа, метода и техника у истраживању сложених и бројних појава, процеса и односа у простору. Операционализација појединих задатака подразумева укрштање разних научних дисциплина: економије, географије, социологије, екологије, архитектуре, грађевинарства, технологије, практично свих области чији предмет посредно или непосредно укључује и просторну димензију. Уважавајући допринос појединих

дисциплина у секторским приступима, значај просторних истраживања је у синтезном приступу, кроз критичко сагледавање утицаја појединачних резултата на укупну организацију, коришћење, уређење и заштиту простора.

Научна заснованост просторног планирања уједно представља и израз одговорности друштва да се у процесу одлучивања избегне опасност произвољног и лаичког третирања простора. Посебан разлог томе је што се у овој области врши валоризација основних природних и створених вредности, укључујући и највећа национална богатства (насеља, природни ресурси, екосистеми, инфраструктура, културно наслеђе, градитељски комплекси), па је неизбежно је да се усклади систем вредновања и правног регулисања кроз дефинисање норми и правила на свим нивоима планирања. Због тога је становиште да 'вреднујемо оно што меримо, а меримо онако како вреднујемо' увек актуелно, када се ради о преиспитивању приступа и праксе просторног планирања. Ово заправо отвара широку тему о критеријумима и индикаторима у оквиру разматрања методолошких основа, вредновања и усмеравања планске праксе, усклађивања планских пропозиција и праћења ефикасности планских мера.

**Критеријуми и индикатори** користе се као уобичајено средство у свим сегментима просторно-планерског циклуса, од планирања у ужем смислу (процеса израде планског документа, од анализе стања до планских решења), преко евалуације, до имплементације и мониторинга. Нужност примене критеријума и индикатора произлази пре свега из нормативног и усмеравајућег карактера просторног плана.

Генерално посматрано, као увод у ово истраживање, полази се од следећих одређења критеријума и индикатора:

- **критеријуми** се сагледавају првенствено кроз правила, стандарде, норме и вредносне категорије уопште, којима се оцењују, уређују и усклађују односи у простору, у правцу обезбеђивања права корисника простора и спровођења политике друштва, а према затеченим условљеностима и утврђеним циљевима просторног развоја;
- **индикатори** су кључна обележја просторних феномена, која су доведена до нивоа мерљивих исказа, тако да омогућавају да се сагледа стање и прате

(контролишу) промене у простору, те је стога потребно да буду у повратној спрези са критеријумима.

Потреба да се стално унапређују критеријуми и индикатори, у правцу објективног, ажурног и поузданог механизма за боље разумевање и усмеравање просторног развоја, као и ширег друштвеног развоја, за просторно планирање је посебан изазов. У протеклом периоду било је више иницијатива планера за израдом одговарајућих пратећих законских инструментарија, у виду методолошких упутстава, стандарда, правилника, као и заједничких индикатора и мерила кључних развојних обележја. Њихова реализација је, међутим, сукцесивно одлагана са сваким радикалнијим мењањем друштвеног контекста, циљева, приоритета и улоге актера који су укључени у процес планирања, што је резултирало недовољно утемељеним методолошким основама за вредновање и усмеравање планске праксе.

Просторним планом Републике Србије из 1996. године, актуелизована је потреба ових истраживања и предвиђено да се она реализују посебним програмом након доношења Плана, претпостављајући да сам План буде основа израде кодекса прописа и норми, који би се даље поступно дограђивали на темељу искуства и нових сазнања. При том су истакнута "два кључна циља која би се овим требала постићи: први, да се промене у коришћењу и изградњи простора одвијају на основу просторних и еколошких критеријума и услова; и други, да се обезбеди интегрални и координирани приступ, којим би се превазишао доминирајући секторски приступ" (ППРС, 1996). Израда предвиђеног програма истраживања је изостала, пошто је убрзо дошло до системских промена у друштву (уставних, политичких, економских, социјалних), које су изискивале нужно иновирање и преиспитивање решења и пропозиција овог просторног плана.

У Србији је, у међувремену, од 2000-2012. године усвојено више стратешких развојних докумената, од којих се најмање 15 директно или индиректно тичу организације, уређења, коришћења и заштите простора. Мада су поједине стратегије већи нагласак ставиле на циљеве које треба постићи а мањи на њиховој операционализацији тј. начинима како ће се спроводити, то ограничава њихово целовито укључивање у ово истраживање, али се свакако сматрају релевантним



документима у елаборирању проблематике којом се ово истраживање бави. За предмет овог рада значајна је Стратегија одрживог развоја (2008), због понуђених индикатора одрживости, с обзиром да су они углавном изостали у другим стратешким документима.

У јуну 2009. године донета је Стратегија просторног развоја Републике Србије, у којој је апострофирана потреба "изналажења минимума заједничких просторних индикатора за праћење појава и процеса у простору, у циљу постизања усаглашености просторних и урбанистичких планова, боље координације планских одлука, као и укључивање у међународне системе праћења територијалног развоја" (СПРС, 2009). Већ 2010. године, то је конкретизовано у Просторном плану Републике Србије 2010-2020 године, кроз предложени модел главних индикатора за мониторинг просторног развоја, који се даље разрадио кроз Програм имплементације Просторног плана. Један од главних изазова за овај модел био је да се понуде индикатори који су усмерени на основне циљеве просторног развоја утврђених Планом, који би: имали велику тематску покривеност; били усклађени са расположивим базама података; задовољили услове у погледу квалитета (релевантности), просторне покривености и просторног нивоа и; коначно, били усклађени са успостављеним индикаторима за мониторинг европског простора (Целебцић, 2010). С обзиром да је понуђени сет индикатора у Плану представљен као модел, али са претензијама да се даље унапређује у функцији мониторинга просторног развоја Србије, о њему ће се детаљније говорити у посебном делу овог истраживања.

Европска искуства су такође важна за ово истраживање, у складу са стратешким опредељењем Србије за укључивање у европске интеграционе процесе. Посебно се за национални и регионални нивоа планирања истиче потреба за усклађивањем критеријума вредновања и индикатора мерења са европском политиком економске и социјалне кохезије, као и иницијативама за политику територијалне кохезије. Неки од тих примера корисни су пре свега у методском и аналитичком смислу, с тим да се не могу у потпуности применити у нашој пракси планирања, с обзиром на разлике у институционалним и законским оквирима, начину усклађивања и имплементацији планова. У првом реду референтна су развојна документа Европске уније (ЕУ) на тему Перспектива европског просторног

развоја (*European Spatial Development Perspective - ESDP, 1999*), Водећих принципа одрживог просторног развоја европског континента (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, 2000*), Територијалне агенде Европске уније (*Territorial Agenda of European Union 2007, и ревизије 2011*). За њихову реализацију развијају се системи подршке на бази релевантних индикатора, углавном у оквиру програма *ESPON (European Spatial Planning Observation Network)*, а истовремено и статистички системи подршке, као што то чини *Eurostat (European statistics)*. Евидентно је да земље чланице ЕУ усклађују своје системе просторног развоја, радећи на успостављању јединствених стандарда за заједничке развојне политике (ЕС, 1997; Wiebusch, 2004).

У концептуалном и методолошком унапређењу праксе просторног планирања, у готово свим земљама, од 1990-их година доминантну улогу има развој концепта одрживог развоја. Почети фаворизовања овог концепта односили су се на уважавање еколошких проблема, али су убрзо укључени укупни развојни проблеми који се препознају од нивоа локалне заједнице до нивоа националне и међународне заједнице. Тај концепт је ушао у легислативе многих земаља, са различитим степеном одређености и детаљности, што је потакло нове иницијативе за успостављање критеријума и индикатора за праћење напретка ка одрживости. Неки од ових примера засновани су на приступу који је развијен од стране *OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* који се односи на индикаторе животне средине и користи га Европска агенција за животну средину (*European Environment Agency - EEA*), у свом извештавању о стању животне средине у Европи, као и неке друге међународне организације. Други пример је сет индикатора одрживости (*Indicators of Sustainable Development - ISD*) који развија Комисија за одрживи развој у оквиру Уједињених нација (*UN Commission for Sustainable Development - UNCSD*), као модел усаглашавања и подршке за националне програме индикатора одрживости.

Преко заједничких индикатора земље су пронашле свој интерес у погодном начину да прате свој развој, не само кроз ниво конкурентности у међународној заједници, већ више кроз достигнути ниво квалитета живљења, одрживо коришћење ресурса, као и кроз могућности и последице свог развоја на глобалном нивоу. Иако се показује да се просторни индикатори који се прате у појединим

земљама разликују, да за неке не постоје усаглашене дефиниције, да нису сви индикатори подједнако релевантни за питања развоја сваке земље, ипак су све земље сагласне да се настави рад на развоју заједничких индикатора одрживог развоја и постепеном уједначавању методологија статистичких праћења и стандарда у примени индикатора (ESPON, 2007; Eser, 2007).

## 2. ПРЕДМЕТ, ЦИЉ И САДРЖАЈ ИСТРАЖИВАЊА

### Значење појмова 'критеријум' и 'индикатор'

Како би се предмету посматрања дао солидан основ, погодан начин је да се претходно погледају изворна значења, као и синоними ова два појма, што ће указати на првобитне идеје и касније придодате прираслице, уз одређење њиховог основног смисла на којем се базира ово истраживање.<sup>1</sup>

Појам *критеријум* (грч. *kriterion*) примарно значи 'основа за просуђивање' или 'давање суда о нечему' (нпр. критеријум за формалну истину су логички закони). У савременој употреби појам критеријум попримио је више значења, међу којима: правило или тест на коме се може заснивати нека одлука; основа за поређење; референтна тачка у односу на коју се друге ствари могу оценити; постављена угледна мера за све даље активности; нешто идеално, у смислу да се помоћу тога може нешто оценити.

У савременим речницима, као синоними појма *критеријум* користе се појмови: *стандард*, *мерило*, *норма*, *правило*. Навешће се неколико примера значења ових појмова:

- *стандард*: призната величина поређења за квалитативне и квантитативне вредности; предмет који је под посебним условима дефинисан; нешто што је широко прихваћено или коришћено због своје изузетности; захтеван ниво квалитета или вештине; нешто успостављено од стране ауторитета, корисника

---

<sup>1</sup> За објашњење појмова коришћени су извори: Вујаклија (1980); Гамс (1995); Видановић (2006); The American Heritage Dictionary of the English Language (2000), Merriam-Webster's Dictionary of Law (1996); WordNet 2.0 (2003).

или уз општи пристанак, као модел, пример или правило за мерење квалитета, величине или употребне вредности;

- придев *стандардан*, који је изведен из овог појма, такође, може ближе одредити појам критеријум, са значењима: направити или ускладити према стандарду, посебно оном који је установљен законом или од стране корисника; ускладити се према стандардној мери или вредности; широко прихваћено по моделу ауторитета или због одличног квалитета; стандардни референтни пример; прихватљиво али слабије од врхунског квалитета; нормално, фамилијарно или уобичајено; уобичајено коришћен или опремљен;
- *мера/мерило*: основа за поређење; утврђене димензије, количина или капацитет у складу са стандардима; референтна тачка у односу на коју се друге ствари могу оценити (нпр. постављена је мера за даљи рад);
- *норма*: појам који се у правној терминологији дефинише као правило понашања, у ширем смислу односи се и на друштвене односе у целини; друштвене норме означавају правила која регулишу односе међу људима у друштву (правне, моралне и религијске норме);
- појам *норма* има и друга значења, укључујући и значења синонима *стандард*, *мерило* и *квота*, а обично означавају одређену меру (нпр. радна норма); затим правило (нпр. нормирати, тј. подвести под правила једно стање, одређен круг односа); даље, одређен просек стања ствари, чињеница, односа, при чему се одређена мера узима као нормално.

Правила, норме, стандарди и друге вредносне категорије којима је исказан однос према простору, обједињује општи појам - критеријуми, како се уобичајено користи у просторном планирању.

Једна од дефиниција појма **критеријум**, којом се обједињују сви ови појмови је: критеријум је стандардно постигнуће или правило понашања које служи као мерило процене успешности или оцене пожељности или прикладности, тј. утврђује да ли нешто јесте збиља то што изгледа или се представља да јесте (Видановић, 2006).

Други појам - **индикатор** (нлат.indicator), такође има више одређења у складу са широким распоном примене, укључујући и значења која се односе на синонине овог појма: *знак, индикација, индекс, показатељ, показивач, симптом, доказ, потврда*. Нека од најчешћих значења су: показатељ или опсег који указује, упућује на нешто; вредност на мерној скали или однос који је добијен из серије запажених чињеница и може показати релативне промене у функцији времена; инструмент који се користи за праћење функционисања или услова неког физичког система; нешто што служи да упути на нешто друго (на пример, 'симптоми су главни знак обољења'); или (у екологији) на пример, 'врсте биљака и животиња које егзистирају у неком ареалу су строго индициране специфичним условима животне средине'; даље, (у економији) неке различите статистичке вредности које заједно дају индикацију услова или правац економије; варијабла која се користи да се прогнозира вредност или промена у вредности друге варијабле (нпр. промене у индексу цене производње се користе да се прогнозирају даље промене у индексу цене потрошње; промена у приливу новца као индикатор кретања финансијског тржишта).

Индикатори су мерљиви ентитети који се користе да се оцени стање и тренд кључних фактора према постављеним циљевима у оквиру изабраног развојног концепта. Добри индикатори треба да задовоље услове, као што су: мерљивост, релевантност, прецизност и конзистентност.

Повезаност критеријума и индикатора о организацији, коришћењу, уређењу и заштити простора, представља један од главних ослонаца теоријског и методолошког оквира просторног планирања, а пре свега практичну потребу. Стога је главни правац овог истраживања усмерен ка што већој практичној користи, при чему се првенствена сврха критеријума и индикатора види као:

- основа за валоризацију простора, праћење трендова и прогреса у реализацији циљева развоја;
- усмеравајућа правила за координацију планова - хоризонталну и вертикалну усаглашеност просторних планова;
- помоћ у дефинисању циљева и осмишљавању нових политика, кроз објективно приказивање могућих и стварних последица планских одлука/решења;

- аналитички оквир за типологију подручја и насеља у оквиру развојних стратегија;
- основа за праћење остваривања планова, сагледавање ефеката планских мера и благовремено упозоравање на одступања од постављених циљева развоја;
- основа за оцену оправданости планских мера које се намеравају спровести, с обзиром на последице које ће имати на простор и друге кориснике;
- помоћ за пружање прецизних и релевантних информација, за доносиоце одлука, потенцијалне инвеститоре или за друштвену заједницу, о подобности или неподесности предложених планских решења;
- носилац основних информација о нивоу развијености, стању животне средине, квалитету живљења.

Набројан је само део свих ситуација у којима је неопходна примена критеријума и индикатора у просторном планирању. То би у обухватнијем општијем сагледавању значило да они могу допринети поузданости у оцењивању, објективности у одлучивању и ефикаснијим начинима мониторинга, што су уједно и значајне претпоставке за унапређење праксе просторног планирања и даљу афирмацију ове дисциплине.

### **Предмет и циљ истраживања**

Основни **предмет истраживања** су критеријуми и индикатори за потребе просторног планирања, њихово дефинисање, систематизовање и валоризовање, посебно за национални и регионални ниво планирања.

Из самог одређења појма *критеријум* произлазе вредносне категорије, које се јављају не само као вредности којима друштво тежи, већ и као резултат просторних условљености. Оне опредељују однос друштвене заједнице према простору, дакле и однос према очувању и заштити својих ресурса, уређењу простора и унапређењу квалитета живљења. Промене у систему вредности, заправо означавају промене у моделу планирања или чак промене односа према простору кроз нове планске парадигме у избору циљева, утврђивању мера, приоритета и улоге актера који су укључени у процес планирања. Коришћење *индикатора* који су обележја одређеног концепта развоја треба да помогне да се

из више аспеката сагледају приоритети развоја, односи у простору, могући конфликти и приступи у решавању проблема.

У оквиру новијих теоријских и методолошких расправа о просторном планирању у нашој средини, све је више научних радова и студија у којима се наглашава захтев за преиспитивање критеријума и индикатора у просторном планирању и прилагођавање новим потребама (у оквиру разраде концепта одрживог развоја и принципа за укључивање у европске интеграционе процесе, али и у контексту транзиционих промена у својинским односима и новој констелацији интереса и односа у простору).

**Циљ истраживања** је тестирање функција критеријума и индикатора у усклађивању приступа и садржаја просторног планирања, те сагледавање на који начин се планирање и уређење простора институционално организује ради подстицања и усмеравања друштвеног развоја.

Уз овако постављен општи циљ формулисано је неколико посебних циљева истраживања. (1) Циљ је да се сагледају извори правила по којима планирање простора може утицати на развој друштвене заједнице, односно да се сагледа да ли и како организација и коришћење простора условљава развој. (2) Критеријуми и индикатори треба да представљају генерализовано искуство струке и резултат научног истраживања које, у одговарајућем облику, прихватају и струка и друштво. То подразумева одговарајући јединствени логички модел повезивања циљева, критеријума, индикатора и података, који би се развијао у правцу стандардизованог модела за потребе просторног планирања и просторних истраживања. (3) Критеријуми и индикатори треба да буду ажуран, објективан, поуздан и остварљив систем који ће допринети ефикасности и ефективности планова, па треба тежити да буду дати у исказима који се могу имплементирати у политике и мере за решавање конкретних проблема у простору. То би значило да се за предложене критеријуме и индикаторе оцени њихова повезаност са циљевима и вредностима који су релевантни за национални и регионални ниво посматрања; њихова способност да објективно мере; њихова способност да се развијају и да се могу дугорочно пратити и њихова релевантност за доношење типичних одлука који се тичу организације, коришћења и уређења простора.

### Хипотезе истраживања

- (1) Одређени плански искази могу бити високо ранжирани када се вреднују користећи један сет критеријума и индикатора, а ниско ранжирани са другим сетом;
- (2) Критеријуми и индикатори су средство да се препознају неконзистентности и конфликти планских решења и боље осмисле планске процедуре за решавање;
- (3) Поузданост и ажурност критеријума и индикатора помаже објективној оцени колико заједница одржава и повећава своје развојне могућности;
- (4) Јасни и доступни критеријуми и индикатори који се односе на квалитет и заштиту простора и квалитет живљења доприносе већој партиципацији грађана у доношењу и спровођењу планских одлука.

Генерално се може рећи да је истраживање усмерено, с једне стране, ка сазнајној вредности, трагању за научно утемељеним критеријума и поузданим индикаторима у планирању и уређењу простора, а са друге стране, ка друштвеној функционалности употребе критеријума и индикатора сходно захевима политика развоја, институционалним оквирима и инструментима просторног развоја.

Још увек је, међутим, тема критеријума и индикатора недовољно обрађена и присутна у истраживањима и не прати ни издалека успостављене стандарде у организацији, коришћењу, уређењу и заштити простора у европским државама. Према расположивим изворима није рађена нека темељнија анализа критеријума и индикатора који су коришћени у важећим просторним плановима и програмима ужих планских подручја. Колико је познато чак није рађена анализа спровођења неког од просторних планова урађених на регионалном нивоу, а да се не говори о упоредној анализи садржаја планова, примењених метода, области које се прате или степена разраде и детаљности истраживања.

Овим истраживањем трага се за основним скуповима усаглашених критеријума и индикатора који се могу применити за савремени контекст просторног планирања, са циљем да ови планови буду довољно координирајући за друге планове, програме и одлуке о организацији и коришћењу простора.



## **Садржај истраживања**

Укључујући уводне напомене и упознавање са предметом и циљевима истраживања, рад је структуриран у десет поглавља. У наредном, **трећем** поглављу назначен је теоријски оквир истраживања указивањем на суштину веза и односа у простору, трагањем за основним законитостима и правилностима у просторним односима и процесима, као универзалним вредностима просторног развоја. Овим се покушавају сагледати вредности и правила/критеријуми по којима се успостављају односи у простору, кроз наизглед спонтане процесе и кроз контролисано и планско усмеравање процеса у простору.

Из овога произлази и задатак да се утврди шта проузрокује различитост критеријума у организацији и коришћењу простора и како се мења однос према простору у различитом друштвеном контексту, о чему се говори у **четвртном** поглављу. Посебно се ово питање односи на низ промена у нашем друштву, у постсоцијалистичком транзиционом процесу, затим пред изазовима глобализације и европских интеграција, као и прихватања основних принципа одрживог развоја. Овде се трага за одговором колико се у начину организације и уређења простора задржавају трагови прошлости, с обзиром да се просторне структуре и успостављени односи у простору спорије мењају у поређењу са променама друштвених и производних односа.

**Пети** део рада разматра концепт и садржај просторних планова на различитим нивоима и улогу критеријума и индикатора као планског средства у организацији, коришћењу, уређењу и заштити простора.

Даље се отвара питање за које просторне односе је потребно утврдити критеријуме и индикаторе, што је тема **шестог** поглавља. Тежиште је на циљевима просторног развоја, у смислу области праћења и вредности којима се тежи у организацији и коришћењу простора. Вредновање циљева односно процена реалности постављених циљева мора се посматрати у склопу односа између просторног развоја и друштвеног контекста, институционалног и законског оквира, као и нивоа постигнутог економског и технолошког развоја. Пажња је на развоју функција подручја, квалитета живљења, односа према природним и културним вредностима, као и начину исказивања циљева, на

пример: равномерност, рационалност, конкурентност, доступност, што представља основу за дефинисање критеријума.

Шта су критеријуми у организацији, коришћењу, уређењу и заштити простора, како се утврђују и колико се базирају на општим искуствима струке и резултатима научних истраживања? Питања се односе превасходно на оперативну и надзорну функцију планирања, што је тема **седмог** поглавља. Настоји се да се принципи просторног развоја прикажу на начин да јасно указују на базне вредности, као исходишта за критеријуме организације и коришћења простора. Разматрају се критеријуми, као правила, норме, конвенције, до критеријума техничке природе који су значајни за усмеравање планског процеса.

У **осмом** поглављу следи операционализација критеријума, кроз избор обележја која се прате, а у функцији индикатора за мерење остваривања постављених циљева. Разрађују се приступи избора индикатора, чија је суштина да се анализирају релеванте информације о стању и променама појединих фактора развоја (расположивих ресурса, економског развоја, социјалног благостања, интервенција у простору и последица по животну средину). Испитују се могућности индикатора за приказ трендова, упоредне анализе планских сектора, оцене активности, политика и планских варијанти, као и праћење остваривања циљева просторног развоја.

Тема **деветог** поглавља је повезаност критеријума и индикатора, што се проверава кроз интеракције између појединих фактора развоја, у складу са циљевима којима се тежи и проблемима који се решавају.

**Десето** поглавље су закључна разматрања са приказом основних налаза истраживања и указивањем на правце побољшања избора и примене критеријума и индикатора у просторном планирању.

### 3. ОСНОВНА ПОЛАЗИШТА – УНИВЕРЗАЛНЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ ПРОСТОРНИХ ВРЕДНОСТИ И ПРАВИЛА

Правила у организацији и коришћењу простора не почињу са планирањем, она су постојала и пре било које организоване људске активности у простору, надаље она су постојала од када су људи постали свесни да својим радом могу да се одупру силама природе у задовољењу својих потреба. Ова правила постоје у сваком друштву било како да је оно организовано и на било којем степену развоја се налазило. Стога, да би се дошло до **критеријума као планског средства** у организацији, коришћењу и уређењу простора, мора се размотрити неколико кључних питања. Прво је питање суштине ове универзалности постојања правила, и евентуално постојање законитости по којима се ова универзалност провлачи у времену и простору. Поред тога, намеће се питање шта проузрокује различитост правила у организацији и коришћењу простора у различитом друштвеном контексту. И коначно, потребно је указати за које просторне односе је важно утврдити критеријуме, као одговор на питање сагласности 'онога што хоћемо и стања које имамо'.

Трагајући за основним, општим или универзалним правилима за односе и процесе у простору налазимо да она сежу до саме суштине и смисла људског друштва а то је непрекидна тежња да се досегне виши ступањ културног развитка. Просторни аспект развоја друштва, који се огледа кроз организацију, коришћење, уређење и заштиту простора, чини део материјалне културе друштва утолико пре што стварање вредности у садашњости представља континуитет са искуствима прошлости и предложак за вредности које ће се усвојити у будућности. У овом смислу, чини се пријемчивим одређење културног развитка које је дао Јован Цвијић (1901/1969), да култура обухвата у основи све материјалне и нематеријалне тековине које се сублимирају током дугог временског периода и низа генерација, а исказују се кроз научене обрасце мишљења, осећања и деловања неке групе људи, заједнице или друштва. Из тих образаца произашла су одређена правила као универзалне категорије које су највише вредности једног друштва и које представљају основ за разумевање и критеријум за вредновање људске делатности.

Овде ће пажња бити на детерминантама развоја које се огледају у просторним процесима и законитостима просторног развоја, било да су потакнути просторним нужностима или произлазе из узрочно-последичног следа процеса и односа у простору. Издвојене законитости овде ће се исказати у виду поука/порука, које представљају правац истраживања као исходишта за препознавање критеријума и избор адекватних индикатора просторног развоја.

### **3.1. Законитости у просторним односима као резултат природних условљености**

Природни фактори носе универзалну вредност самим тим што су природом дати, што су дати у ограниченом обиму, и што су везани за место. Међузависност природних законитости и културног развитка друштва приказује се са врло различитих теоријских и научних гледишта, што би морала бити посебна тема истраживања. Стога се овде слободно ставља акценат на неке од законитости које објашњавају суштину вредновања простора као фактора развоја, који су нужна претпоставка за утврђивање критеријума - норми и правила, у организацији, коришћењу, уређењу и заштити простора.

#### ***1) 'Еколошка зависност је бивствено једна центрипетална сила'***

Ова тврдња, коју је изнео Lampard, E.S (према:Супек,1987), на јасан начин указује да природна средина представља сплет објективних околности и нужности који утичу на људску егзистенцију и активности. Међузависност човека и природе прва је детерминанта у развоју људске цивилизације. У почетку она се намеће као зависност човека од природе, као нужност изван људске свести и воље (потпуна препуштеност природним силама). Човекова способност размишљања и развој свести да може утицати на природу, одредила га је у мисаоно-вредносном смислу усмеравајући процес развоја материјалне производње и друштвене поделе рада. Било како да се овај однос мењао, зависност човека од природне средине се не губи, самим тим што је природна средина биолошки услов човековог опстанка. Овде се не могу набројати сви неопходни фактори и њихова важност није подједнака, али на првом месту су свакако: ваздух, вода, земљиште, енергија, руде, рељеф, клима, биљни и животињски свет, географски положај.

## ***2) Закони природе су били основа за формирање 'културних огњишта'***

"Ослобађање људских група од готових дарова природе и представа које им је природа наметнула" (Цвијић, 1901/1969), мења облик и интензитет међузависности човека и природе и овај однос прераста у процес узимања од природе а затим и њеног мењања са сваким вишим ступњем развитка.

Овим се може објаснити и првобитни настанак 'културних огњишта' из којих се развила савремена културна матрица, којој припада оно што се данас означава као: 'европски културни простор', 'европски културни круг', развијајући вредности које су одредиле и својеврсни однос према простору. О овом прелазу Јован Цвијић каже: "Нема културног напретка без рада, без савлађивања отпора. Истина, ми радо замишљамо колевку људског рода у тропима, где је живот лако одржавати с најмање рада. Али је првобитни развитак културних огњишта могао бити само тамо где су људске снаге каљене и челичене на тај начин што су морале од природе отимати њене плодове, у пределима са сменом годишњих доба, где је храну ваљало сабрати и за ону сезону која је без вегетације. И збиља се види да су четири најстарија културна центра Старога света у уској суптропској зони. Ма какве биле њихове узајамне везе, из ових центара је изишла култура која се распрострла по Старом свету."<sup>2</sup>

## ***3) Природни свет је сам по себи уравнотежен и сваки део је у складу са свим осталим***

Природне науке према предмету свог истраживања увек полазе од чврстог поретка у природи, строгих законитости и односа каузалности. "Природне појаве се одвијају независно од човека по устаљеном реду, јер у природи влада строги детерминизам, свака појава је строго одређена својим узроком. Као такве, оне су човеку дате на спољашњи начин, човек никако не може да продре у унутрашњу бит тих појава, да их схвати и разуме, он може да докучи само њихову појавну,

---

<sup>2</sup> Јован Цвијић овде издваја: 'источно-азијски културни круг' чије је исходиште у северној Кини; 'индијски културни круг', зачет у подножју Хималаја, 'западно-азијски културни круг' са седиштем у Месопотамији, који се затим проширио на долину Нила и 'јужно-европски простор' у коме се развила класична култура. Касније, Цвијић спомиње 'културу

спољашњу страну и да их објасни утврђивањем закона који владају њима." (цит. Dilthey, W., према: Миљевић, 2008).

Склад природних односа одржава се захваљујући елементарним законитостима опстанка и еволуције, које чине: законитости у кружењу материје (циклуси кружења воде, угљеника, азота, кисеоника, водоника, сумпора, минерала и др.); законитости у протоку енергије (од сунчеве енергије, претварања у хемијску енергију у процесу фотосинтезе, пролазом кроз ланац исхране, оксидације до враћања у виду топлотне енергије); законитостима у ланцима исхране (од продуцентата преко потрошача до редуцентата, сходно односима које представља трофичка пирамида) (Целебцић, 1995).

#### ***4) Природни систем је стабилан само до одређеног степена повредивости***

Природни систем је сам по себи релативно постојан, јер се промене дешавају унутар одређених граница. Изван тих граница природни систем излази из стања стабилности и успостављене равнотеже. Поремећаји у циклусима у природи, изазвани директним или индиректним утицајем човека, нарушавају равнотежу у природи, са последицама као што су: ефекат стаклене баште (као последица поремећаја у кружењу угљеника); киселе кише (због укључивања продуката сагоревања у циклус кружења воде); смањење количине хумуса и минерала у земљишту (услед прекидања природног кружења азота); улазак токсичних материја у ланац исхране.

### **3.2. Економија као неопходна културна делатност<sup>3</sup>**

Ступњеви развоја људског друштва углавном се идентификују са напретком у економији, а пре свега, бар у почетним фазама, са развојем средстава за производњу. Просторне импликације техничког и технолошког прогреса и усложњавања поделе рада, које су означавале прелаз на виши културни ступањ, евидентне су кроз промене односа у простору.

---

средње и западне Европе'; и 'културу америчких Индијанаца' андске висоравни (Цвијић, 1901/1969).

<sup>3</sup> Израз преузет од Гамс, А. (1995)

Овде се издваја неколико аспеката економске и просторне условљености, из којих се могу боље сагледати исходишта за правила и критеријуме у коришћењу и организацији простора.

***1) Привидно успостављена просторна равнотежа пуца под утицајем нових производних снага***

Почетак економије као неопходне људске делатности означен је моментом када људи почињу да задовољавају своје потребе по одређеним правилима (нормама), уместо да то чине вођени нагонским инстинктима само убирајујући готове плодове из природе (Гамс, 1995). У односу на прве облике привређивања који су условљавали номадски начин живота и много већу зависност од природних утицаја, тек је земљорадња омогућила чвршће везивање за територију и формирање трајнијих станишта (Цвијић, 1901/1969).

Са земљорадњом и формирањем сталних насеобина започиње тзв. историјска епоха развоја човечанства. Почетком тог периода, када гвожђе улази у широку примену, започиње развој занатства и металургије уз даљу све интензивнију експлоатацију рудних богатстава. Са развојем земљорадње и повећањем производње стварају се вишкови који се почињу размењивати означавајући почетак трговине, захваљујући којој битну улогу добијају градови као места тржишта (Weber M., према: Супек, 1987).

Осамостаљивање трговине као посебне делатности било је основа настанка многих градова и допринело је да се градови повезују уз постепени развој међусобне поделе рада/функција. Саобраћајно повезивање градова и ширење трговине постају тако доминанте просторних односа.

Индустријски период развоја који започиње открићем парне машине, заснован је на моћним изворима енергије и огромним количинама сировина за производњу. Друга техничка револуција, која је означена проналаском електромотора, даље је појачала доминацију индустријског сектора, развијајући масовну серијску производњу уз огромно повећање продуктивности и додатно појачавајући захтеве за енергијом и сировинама.

До индустријске револуције процеси у простору су се одвијали релативно споро, тако да се у једној дужој временској инстанци може говорити о јасним и предвидивим правилима организације и коришћења простора. Нове димензије просторног развоја наметнули су системи грађења објеката у висину, развој саобраћаја и повећање брзина у савлађивању растојања, концентрација производних јединица и радних места на релативно малом простору и све што ове новине прати, компликујући и усложњавајући односе у простору.

Поред, тога, индустријска револуција означила је и темељну измену односа између града и села. Концентрисање производних снага почиње у градовима, који су једини могли пружити неопходну инфраструктуру за фабрички систем производње. Градови који су били првобитно место размене и потрошње, претварају се у место производње и постају места која иницирају раст и напредак, док села постају све више изолована, остајући само извор јефтине радне снаге и производних вишкова за потребе града.

Савремени ступањ културног развитка означен је 'информатичком ером' и повезује се са иновацијама на пољу електронике, телекомуникационих система, аутоматизације производње, нових технологија и нових материјала. Упоредо, ово време карактерише значајно смањење потреба физичког рада и ранијих облика индустријске производње али поставља нове захтеве према простору као и нови начин прилагођавања просторним условима.

Просторне импликације технолошког прогреса евидентне су кроз промене значаја развојних фактора у смислу потенцијала за развој неког подручја. Нови развојни фактори постају: знање, иновације и информатика, који заузимају место факторима значајним за период индустријског прогреса (природни ресурси, радна снага, близина тржишта), релативизујући њихов утицај на организацију и коришћење простора (Спасић, Целебцић, 2004). Тако се, у новијим приступима, конкурентност неког подручја оцењује према заступљености предузећа у областима као што су, на пример: индустрија на бази високих технологија (електронска, фармацеутска, аутомобилска, и др.), комуникационе услуге, компјутерске услуге, медицинске услуге, инжењерске и архитектонске услуге, услуге истраживања и



тестирања, итд. Ови нови правци истовремено су се значајно одразили на регионални просторни развој и развој градова (Sommers, Carlson, 2003).

## ***2) Према потребама економског раста мења се значај (начин вредновања) појединих делова и облика природне околине***

Средства за производњу опредељују тип економске производње, а упоредо са тим и однос према природној средини која постаје фактор могућности и ограничења за опстанак и развој. Отуда се мења значај развојних фактора у смислу потенцијала и ограничења за развој и однос према ресурсима у различитим периодима културног развитка на светском нивоу. Примери овоме су давно успостављени историјски градови (чија локација са данашњег аспекта нема својих предности, али те предности су у неком периоду историје биле евидентне).

## ***3) Савремена економија истиче вредност конкуренције***

Један од основних фактора који обликују развој савремених друштава је моћ капитала, посредован тржиштем и јачањем вредности конкуренције, што се пресликава и на начин уређивања односа у простору. Произвођачи се такмиче ко ће више и јефтиније да производи да би повећали своју добит, тј. да би удовољили свом приватном интересу. То их истовремено подстиче да изналазе нове изворе прихода, а тиме и нове могућности привређивања, што је у општем интересу, јер доприноси стварању нових радних места и повећању националног (укупног друштвеног) богатства, а тиме и сталном побољшању квалитета живљења. И међу теоретичарима који сматрају да капитализам није идеалан модел развоја савремених друштава, не оспорава се значај конкуренције и закона тржишта. У прилог томе су гледишта да су сталне технолошке иновације, нови облици организације производње и пословања, а пре свега непресушна жеља за профитом, главне покретачке снаге за дугорочно одржавање економског раста (Henrekson, Jakobsson, 2000). Овај економски модел, упркос повременим кризама, показивао је довољну виталност и флексибилност да се стално прилагођава, реформише и незадрживо шири.

## ***4) Специјализација производње води ка регионалној специјализацији***

"У култури која истиче вредност конкуренције постоји стална тенденција произвођача да се распршују и концентришу према начелу што мање трошка."

(цит. Lampard, E.S, према: Супек, 1987:60). Основни локациони фактори производних делатности, као што су: доступност сировина, енергије и комуникација, који су обележили индустријски период развоја, водили су просторној концентрацији одређених специјализованих делатности, у циљу смањења трошкова, већег профита и боље повезаности с комплементарним делатностима.

Техничка подела рада услед индустријализације, произвела је већу специјализацију функција, што се просторно одразило на специјализацију читавих регија, док је у територијаној подели рада, диференцирало град од града, а не више само село од града. Истовремено, међу диференцираним деловима све је већа зависност, било директна - као потреба боље координације функција, или индиректна - када поједина предузећа и заједнице виде већу корист у повезаности (Супек, 1987).

Читаве регије које се налазе под утицајем великог града почињу да се специјализују у производњу која је потребна или комплементарна великом граду. Тако се говори о 'функционално-структурном јединству' и 'интегративној тенденцији' града као непосредним последицама специјализације функција (Richardson, 1973). Изнета гледишта указују да је стварањем специјализованих индустријских насеља била поремећена стара равнотежа између пољопривредних и индустријских подручја, сеоских и градских насеља. До тада водеће урбане теорије о хијерархији централних места (Christaller, 1933; Lösch, 1954), не могу се више применити за презентацију просторне организације, пошто нису способне да уваже динамичке аспекте и динамичке елементе урбаних система (Pumain, 1997). Као један од најзначајнијих фактора који утиче на урбане хијерархије сматра се економска агломерација чији су примери нодалне регије са специјализованом делатношћу (Тошић, 2000; Раг, 2002). Јаке интерактивне везе између нодалних регија воде поларизовању простора, између незаустављивог раста и неконтролисаног ширења великих градова и неразвијених региона изван њих.

Информатичка револуција означила је формирање новог привредног амбијента, у могућности предузећа да раде 'глобално', као и груписању предузећа према моделу 'фрагментације фирме' (Sommers, Carlson, 2003). Уз подршку информатичко-комуникацијских технологија, нова парадигма груписања предузећа је да на заједничкој локацији остају само они делови предузећа који су функционално

повезани са другим предузећима на тој локацији, док се друге функције могу преместити у друге регионе, где могу да добију виши ниво ефикасности, профитабилности или конкурентности. Овај тренд специјализације је уједно и предност али и опасност за регионе и представља новину из аспекта организације и коришћења простора. Региони се могу усмерити и надметати за одређене функције фирми, било да захтевају производњу, истраживање и развој, маркетинг и продају или дистрибуцију и логистику. Опасност се огледа у томе да региони у којима нису смештене профитабилне функције фирме губе високо-вредан интелектуални капитал, имају мању материјалну подршку, што мења карактер многих других садржаја. Са друге стране, они региони у којима постоји интерес за лоцирањем углавном производних функција, могу бити суочени са проблемима угрожавања ресурса и животне средине, уколико у овим гранама није достигнут одговарајући технолошки прогрес.

### **3.3. Друштвена заједница као неопходни услов културног напретка**

Оперисати са појмовима организација, коришћење и уређење простора у основи значи разматрање питања друштвених односа и социјалне интеграције, односно заједнице живљења својствене одређеном културном ступњу развитака. Ово описује Јован Цвијић када каже да је основни географски услов сваког напретка на првом месту зближавање људских група, односно згушњавање њихових станишта, закључујући: "Првобитно насељавање је махом у групама услед природне људске тежње за друштвом, привредних потреба и напослетку ради веће заштите."

Овде се издваја неколико аспеката друштвене и просторне условљености, из којих се могу боље сагледати универзалне релације између елемената заједнице и начина организације, коришћења и уређења простора.

#### ***1) Заједницу формирају елементи спонтаности и интереса***

У обликовању друштвене заједнице, као основа удруживања, друштвеност се испољава у два основна облика, као социјална/спонтана и као економска/интересна компонента заједнице (Гамс, 1995). У односу на облике друштвености који су резултат нужне људске потребе за социјализацијом, са

развојем производње као резултат концентрације радне снаге, повезаност (друштвеност) се јавља и као економска нужност. Ови облици су у корелативном односу у смислу да, "у модерном друштву ретко постоје чисто спонтане и чисто интересне заједнице: обично су елементи спонтаности и елементи интереса измешани. Зато је већина заједница регулисана и моралним нормама којима су по правилу уређене спонтане заједнице, и правним нормама које регулишу интересне заједнице" (Гамс, 1995).

За разлику од заједница које се формирају спонтано а унутрашњи односи су или спонтани или уређени нормама (брак, породица, суседство), за тему којом се ово истраживање бави, значајне су оне територијалне заједнице које су формиране на основу норми (административна одлука, политичка одлука) и у којима је однос између чланова уређен нормама, као што је општина, регион, држава. Најпре, заједнички интерес као основа удруживања и уређења ових заједница је изричито утврђен правним нормама. Из аспекта друштвености ово су "вештачке" заједнице, а основ удруживања је принудан утолико што је законом одређен.

Сложеност односа испољава се, међутим, у међусобној повезаности ових заједница, која није у свим аспектима нормама уређена, а с друге стране, у повезаности нижих заједница које оне уоквирују, а чији међусобни односи јесу или нису нормама регулисани. Територијалне заједнице између поменутих спонтано формираних и нормама формираних, су насеља - села и градови. Настанак насеља је најчешће спонтан, али како она нису само збир физичких структура већ пре свега заједница људи, њихов развој не може бити спонтан и стихијски. Самим тим што се између људи развијају друштвене везе, они су принуђени да ограниче своје појединачне потребе у друштву, било свесно или несвесно.

Посматрајући заједницу као услов културног напретка посматра се заправо степен сагласности заједнице као политичке творевине и заједнице као друштвене творевине, прве коју обликује држава и друге коју на истом простору обликују грађани. Држава делује у домену институционалног, у домену прописаних вредности којима тежи у развоју друштва и према којима обликује одговарајући начин управљања. Грађани представљају заједницу коју обликује традиција, заједничка веровања, морална правила која су ретко експлицитно препознатљива

али се подразумевају - као нешто што се цени, што пружа осећање припадности, пожељног понашања и деловања - који се одражавају у породици, у класној структури, обичајном праву и начину живота који је опште прихваћен. Може се говорити о *хабитусу* (Bourdieu, 1984), као скупу стечених диспозиција који се одражавају у перцепцији и процени појединца, као координирајуће начело понашања и деловања у реалном животу. Хабитус се усваја васпитањем, образовањем и искуством, али и као одређени, делом несвесни 'траг прошлости' који одређује начин размишљања и понашање појединца у садашњости. Хабитус значи 'простор стила живљења' у којем се конституише престављени друштвени свет појединца и друштвених група који им даје вредносни и нормативни оквир као матрицу понашања (Bourdieu, 1984). Они су вођени различитим праксама које произлазе из успостављених односа између социјалног, економског и културног капитала заједнице. Уз ово гледиште, може се додати да: "хабитус и стилови живота откривају различите односе друштвених група и појединаца према системима (и нивоима) потреба и вредности, а социјални и културни капитал, када се повеже са економским капиталом, објашњава њихове циљеве, мотивацију и преференције" (Голубовић, 2006).

Друга, политичка сфера деловања заједнице, оличена у државном апарату и политичким елитама које је представљају, по природи ствари задужена је да рефлектује 'глас народа' у контексту друштвених вредности које изражавају заједнички интерес у организацији живота у заједници. Реалност савремених друштава, као што показују и ранији развојни стадијуми, таква је да политичке елите не изражавају просто глас народа већ и активно учествују у стварању културних образаца и подстичу 'свој' народ да размишља на одређени начин (Bourdieu, 1998).

Слагање или извесна напетост између друштва/грађана и државе у највећој мери зависи од друштвених вредности које их карактеришу, пошто "народ или држава нису само социолошки или правни појмови, они означавају и морално-нормативне вредности одређеног друштва" (Гамс, 1995).

Отуда смисао идеје заједнице обухвата низ питања о залагању државе за одређене вредности, о културним стадијумима прихватања одређених етичких начела.

Самим тим што неке вредности могу бити заједничке за цело друштво али и прихваћене од стране само појединих друштвених група или мањих целина, говорити о заједници у суштини значи говорити о прихватању заједничких етичких принципа (Swift, 2006). Ово је схватање заједнице и појединца у њој - између изражавања индивидуализма личности и осећаја солидарности према другим члановима заједнице - "заједница значи да људи не би требало да теже само најбољем положају за себе" (Swift, 2006).

## ***2) Заједничке потребе и квалитет живљења су у основи заједничког циља деловања друштвене заједнице***

Ма како да се промене у друштву одражавају на промене у простору, постоји јединство сврхе у организацији и начину коришћења простора, које се огледа у задовољењу одређених потреба, што се изражава у виду различитих сила - економске, социјалне, политичке или технолошке природе.

На нивоу друштвене заједнице, потребе су основа сваког деловања, јер се испољавају у свим сферама друштвеног живота. На овом нивоу потребе представљају све оно што изазива друштвену неопходност од заједничког интереса за егзистенцију и развијање друштва (Галић, 1980). Према једном од одређења потреба у смислу друштвене категорије, под потребама се подразумевају друштвено признате и аутентичне потребе. Индивидуална потреба постаје општа ако стекне одређени интензитет испољавања, ако буде често присутна, распрострањена и остварљива. Индивидуалне потребе постају друштвене потребе када постану циљ организоване друштвене акције и делатности (Немањић, 1974).

Немогућност да све испољене потребе буду истовремено и задовољене, рађа сукоб потреба, који њиховим развојем и усложњавањем постаје све интензивнији и присутнији (Галић, 1980). Развојем културе потреба развија се код људи у интерес (Гамс, 1995). Овим се отвара питање критеријума којима се утврђују потребе које представљају заједнички интерес, које су друштвено признате и аутентичне за заједницу. Избор, па самим тим, и вредновање потреба које треба задовољити обавља се на основу искуства и претпоставке о могућим последицама незадовољавања или задовољавања одређене потребе.

Битна карактеристика/одлика савремених друштава јесте да она практично почивају на сталном повећању и чак вештачком стварању потреба (Гамс, 1995), чиме се одбацује могућност да се људске потребе могу унапред испланирати.

У областима које су овде предмет интересовања, квалитет живљења се јавља као крајњи циљ сваког деловања друштвене заједнице. Степен задовољења аутентично друштвено признатих потреба уједно је мера постигнутог квалитета живљења. У том смислу, разматрање потреба и квалитета живљења из аспекта испољавања интереса, отвара питање елемената који изражавају заједнички и општи интерес друштвене заједнице.

### ***3) Друштвене вредности су смисао идеје друштвене заједнице***

У сваком друштву постоји систем друштвених вредности, у смислу нормативних и моралних вредности, које дају садржај и структуру организацији живота у заједници. Друштвене вредности се могу дефинисати као "имплицитни или експлицитни садржаји и норме пожељености карактеристичне за појединце, друштвене групе и заједницу" (Видановић, 2006).

Друштвене вредности, као извор друштвених правила, важан су фактор просторног развоја, у првом реду у обезбеђивању и заштити прокламованих људских права и јавних интереса. Акцент је на базним вредностима која истичу модерна друштва, као полазишта на којима се граде принципи и критеријуми за савремене концепте просторног развоја. Такве вредности су на пример: слобода, демократија, једнакост, правда, солидарност; различитост, разноврсност; благостање; идентитет; природни и културни простори. Ове вредности се првенствено штите и подржавају нормама (правне норме, моралне норме). "Као релативно стабилне, опште и хијерархијски организоване форме, друштвене вредности у великој мери одређују карактер друштва, деловања институција и утичу на ниво социјалне кохезије заједнице" (Видановић, 2006).

### ***4) Организованост друштвених заједница је уређена хијерархијом нормативних вредности***

Свака друштвена заједница има своју организацију, чији је главни задатак да оствари друштвене вредности путем норми и да одржава појединачне интересе и потребе у оквирима норми (Гамс, 1995). Организација друштва је различита и

зависи од облика и снаге економске базе и других историјских околности. Заправо, у погледу усавршавања организације постоји еволуција која, по формули енглеског филозофа и социолога Спенсера, иде од простијег ка сложеном, од хомогеног ка хетерогеном.

Пирамида друштвених заједница поклапа се са хијерархијом нормативних вредности унутар тог друштва. Тако, спонтано настале заједнице имају спонтану, неповезану и често споља неприметну организацију. Са друге стране, у систему територијалне организације државе, формирају се интересне заједнице (код нас су то: општина, град, покрајина, а у догледно време вероватно и регион), са сложенијим, повезанијим и нормама изричито уређеним облицима организације. Ове заједнице су заправо облици децентрализације власти, укључујући и неопходан круг надлежности, организационих капацитета и финансијске аутономије. Хијерархија нормативних вредности одговара и хијерархији власти у друштву. Највиша правна власт постављена је у најшире организованој сувереној заједници, тј. у њеним органима. Данас, услед стварања глобалне светске економије, у току је стварање ширих наднационалних и надржавних глобалних друштава чији је најјаснији пример Европска унија (Гамс, 1995).

##### ***5) Својина и власт као темељне установе друштва и најважнији елементи деловања заједнице***

У просторним односима, својина над добрима која закон уређује и власт која уређује односе и права, суштински опредељују просторне односе, у смислу управљања, коришћења, располагања и уређења простора.

Поменуто је да се заједнице формирају око неког заједничког циља који изражава заједнички интерес, вредност или идеал заједнице. У суштини, заједнички циљ произлази из преплитања интереса различитих друштвених група који делују у заједници, а првенствено зависи од расподеле власти и својине као највиших и најважнијих интереса без којих не постоји ни једно класно друштво (Гамс, 1995).

Иако се својина и власт могу појмовно одвојити, они увек иду заједно у сваком друштву, као најважнији елементи деловања заједнице. Облик и снага власти, величина и правни облик својине различити су међу појединим друштвима, и могу се мењати према ступњу развоја неког друштва, али установе власти и



својине увек остају. Од расподеле својине и власти зависи карактер односа у економским, друштвеним и просторним релацијама, као и карактер друштвених вредности, правила и норми, што из тих релација произлази (Гамс, 1995).

### ***Својински односи и право својине као извор правила и норми***

Својина подразумева најшира овлашћења људи над стварима и испољава се најпре као економски однос (овлашћења титулара својине), али и као друштвени однос (између власника и невласника ствари). Регулисање ових односа изражава се у облику права својине, дакле у оквиру правила (скупа норми) утврђених законом, којима се прецизирају овлашћења над стварима која обухватају: поседовање, коришћење и располагање стварима (Лабус, 2006).

Сходно расподели ових овлашћења, право својине може добити различите конкретне облике, што се и показује у битним разликама које постоје између појединих друштава. Наиме, у савременим друштвима подразумева се да титулар права својине не мора да има сва наведена овлашћења, већ више титулара могу имати различита својинска овлашћења на истој ствари. Поред тога, пракса савремених друштава је да се приватно право својине може ограничити прописима јавног права, што се обавезно регулише кроз правне норме и законска акта (Лабус, 2006).

У наведеним околностима подељености својине и јавних ограничења, настали су различити модалитети права својине, а сви су произашли из два основна облика својине: приватне својине и колективне својине. Један вид подељене колективне својине је и друштвена својина која је код нас била основни облик својине у време самоуправљања, а од 1990. године она се приватизује и ограничава, што узрокује темељне промене како у производним и друштвеним односима тако и у просторним односима (Лабус, 2006).

### ***Структура власти и начин њеног вршења утичу на деловање заједнице према одређеном циљу***

Осим својине, под којом се подразумевају извесна овлашћења над стварима, други нужан елемент деловања заједнице је власт, односно одређена овлашћења према лицима. Са становишта теме која се овде обрађује сматрају се значајним поимања власти као друштвене установе и њеног испољавања као друштвеног

односа. Овај аспект посматрања поткрепљује тумачење Макса Вебера, да власт и начин њеног вршења чине од аморфног деловања заједнице рационално удруживање, те да структура власти и њен развој формирају деловање заједнице према одређеном циљу (Вебер, 1947).

Облици испољавања власти показују да се за појам власти везују и појмови којима се исказује моћ, ауторитет, друштвени утицај и слични појмови, којима се означава обим и облик наметања властите воље унутар одређеног друштвеног односа. Макс Вебер показује да облик испољавања легитимне власти често није само заснован на рационално-законским правилима и нормама (легална власт), већ готово увек има елементе традиционалног ('увек је тако било') или персоналног (харизма вође) утицаја.

У модерним друштвеним системима, као правно-нормативни оквир и идејна подлога истиче се вредност демократије, што подразумева и својеврсно схватање власти и њене друштвене улоге. Основно обележје је да се у демократији својина ослобађа а власт нормативно ограничава (Гамс, 1995).

Власт по себи није негативна појава у друштву, већ је битно ко и како врши власт (Гамс, 1995). У изнетим представама о власти садржана су и питања о моралним мерилима којима се одваја добра од лоше власти. Један приказ је, на пример, да добра власт брине о интересима грађана, заштити њихових приватних добара и брине о јавним добрима (Петовар, 2003).

За просторно планирање ово су значајна питања, када се разматрају критеријуми на основу којих се припремају, доносе и остварују планске одлуке, које вредности и интереси стоје у њиховој основи, ко одлучује о релевантности критеријума (Вујошевић, Петовар, 2006; Његован, 2006). Одговори на ова питања подразумевају схватање власти и нормативног оквира у коме се регулише њено деловање. У простору се јасно показују све осцилације у концепцијама које се мењају с политичким режимима, упркос декларативних изјава да су планови вођени неполитичким и функционалним разлозима.

Из напред изнетог намеће се да се узајамни однос својине и власти мора сагледати и из другог аспекта, из односа заједничких и појединачних интереса - јавног и приватног простора.

***б) Раздвајање на приватно и јавно као економска, друштвена и просторна нужност***

Развој сваког друштва прати продубљивање разлика у потребама и циљевима између појединца и његовог приватног интереса и заједнице као носиоца јавног интереса. Узајманост односа јавног и приватног садржајно се прилагођава сваком нивоу развоја, али се одржава одређена структурна закономерност између потреба, права и норми. Она се може представити логичким низом:

заједничке и појединачне потребе → заједнички (јавни) и приватни интерес → јавна и приватна својина → јавно и приватно право → јавноправне и приватноправне норми.

На исти начин се у просторним односима могу сагледати извори права и начин стварања правних норми, на основу препознавања јавног и приватног простора. Раздвајање на приватно и јавно у сфери просторних односа може се сагледати кроз противречности поседовања простора, између приватног и јавног поседовања простора, приватне и јавне интервенције у њему. Практично све политике уређења и коришћења простора произлазе из одмеравања приватног и јавног, 'приватног егоизма и идеализма општих интереса', тржишних правила и планских циљева, наступајући са разних позиција (рационализма, функционализма или просторне интеграције, на пример). Проблем је ако се не зна да ли је неки простор национално добро, или је начин његовог коришћења ствар појединца, локалних заједница или пак инвеститора. Када су ови односи јасно (законом/нормом) разграничени, остварују се предуслови за обликовање критеријума и правила понашања, као и индикатора за праћење спровођења планских докумената.

Разграничење интереса приватног и јавног сектора је нужни елемент за одлуке о коришћењу простора, тако да се друштва у основи разликују по томе којим интересима се даје предност. Генерално посматрано, друштва тржишне привреде првенство дају остварењу приватног интереса, док је остварење овог права смисао опшег интереса. Тако је и идеја о јавном простору остварена на начин што се

гарантује приватни простор. Са друге стране, у друштвима која су се развијала на идејама социјализма, приступ је обрнут, пошто се предност даје остварењу општег и заједничког интереса, који треба да створи услове за приватни и појединачни интерес. Изграђујући своје правне системе без диференцијације између јавног и приватног права, то је значило већу контролу инвестиција од стране државе и чак потискивање приватног интереса. Један од изазова у периоду транзиције за бивше социјалистичке земље био је да се рехабилитују појмови 'јавног простора' и 'приватног простора' и да им се да нови смисао у новом друштвеном контексту. То је једна од претпоставки за проверу критеријума у начину коришћења простора, с обзиром да се успоставља нова констелација интереса у простору, са разликама у вредносним обрасцима понашања појединих актера.

#### **4. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И САВРЕМЕНИ ДРУШТВЕНИ КОНТЕКСТ**

Третирање простора као фактора развоја претпоставља да просторно планирање има ширу улогу од регулисања намене земљишта и зонинга. Нагласак је на процесу планирања као важном инструменту у успостављању оквира за дугорочни економски, територијални и социјални развој. То постаје прихваћен концепт и у већини европских земаља (RTPI, 2007), а посебно је потакнуто идејом о територијалној кохезији европског простора (ESDP, 1999, COM, 2008).

Издајати, примењивати или унапређивати критеријуме и индикаторе просторног развоја није прост поступак насумично одабраних карактеристика и односа у простору. Тај поступак није могућ без сагледавања тока промена и околности друштвеног контекста које опредељују уређивање односа, успостављање права и правила у организацији, коришћењу, уређењу и заштити простора..

Управо правна снага планова (обавезујуће пропозиције, санкције) захтева да се норме и критеријуми уопште, периодично преиспитују и дограђују, у складу са измењеним потребама и могућностима (сходно променама економских и друштвених односа) и истовремено унапређују како би се следила нова теоријска и научна сазнања.

Значај елаборирања друштвеног контекста је из разлога што се просторно планирање сагледава као критичко мишљење о простору што је основа за акцију и интервенције. За ову констатацију има се у виду да је просторно планирање одговорно за координацију и просторну интеграцију секторских политика развоја, при чему друштвени контекст опредељује критеријуме за избор модела развоја

Друштвени контекст је важан и из разлога што је простор оптерећен решењима која дуго трају односно, промене у простору се одвијају спорије од промена економских односа и друштвених односа. Стога је јасно да планирање укључује погледе у прошлост, садашњост и будућност који се морају релативизирати у смислу осветљавања колико наслеђе утиче на предузимање одређених активности у садашњости и колико садашњост условљава појаве које ће се испољити у будућности. Овде се назире суштина одговора односа према простору и бољег разумевања шта се у простору дешава, ако се прихвати теза да је организација,

коришћење и уређење простора 'одраз друштва у коме настаје'. Тиме се долази до суштине објашњења потребе за критеријумима просторног развоја, пратећи како се мењао систем вредности, или још одређеније шта се у неком временском раздобљу штити, којим идејама се стреми, колико су начињене промене неповратне.

Друштвене промене на крају XX века, у светским размерама, несумњиво су утицале на ставове према просторном и урбаном развоју, који постављају неке заједничке захтеве за системе просторног планирања, у преиспитивању система вредности, критеријума и циљева које би требало остварити (UNECE, 2008). Међу савременим изазовима за систем просторног планирања у Србији издвајају се:

- 1) процес глобализације
- 2) транзиционе промене
- 3) европске интеграције
- 4) одрживи развој

#### **4.1. Процес глобализације**

Развој глобалног економског тржишта, с краја XX века, представља новину у односу на претходни период, доминацију националних економија које су достигле свој најнапреднији облик 1970-их година. Појам глобализације превазилази значење ранијег концепта интернационализације, у смислу веће интеракције између држава, повећања међународне трговине и токова капитала. Глобализација подразумева економску фузију између националних економија појавом једне глобалне економије (Harris, 2001).

Неколико трендова у процесу глобализације изазвали су промене гледишта о политичком, економском и социјалном развоју, као што су:

- либерализација трговине и међународни проток капитала,
- раст броја и утицаја транснационалних корпорација,
- убрзање технолошких иновација, посебно у области информатичко-комуникацијских технологија.

Глобализација је битан фактор у преформулисању места и улоге просторног планирања у политичком и друштвеном контексту, али тај утицај није ни

линеаран ни једнозначан. Заиста, тешко је сетити се неког периода у коме је било толико истовремених процеса преобликовања просторних односа. На листи су само неки посебно очигледни.

**1.** У глобалној економији, не само фирме, већ и територије све више се налазе у конкуренцији једни са другима. Растућа интеграција тржишта робе и услуга и тржишта фактора привређивања, као што су капитал, рад, информатичко-комуникацијске технологије, значи да појединци и фирме имају шири избор локација него икада пре (Koresawa, Konvitz, 2001). Ови трендови могу значајно утицати на структуру заједница. На пример, они могу допринети повећању интернационализације метрополитенских подручја у смислу капитала и радне снаге, промене у расподели одговорности између јавног и приватног сектора, и у смислу давања веће улоге водећим градовима у земљи.

**2.** На планирање просторног развоја паралелно утичу процеси либерализације и децентрализације, који су променили односе просторног/урбанистичког планирања, институција и друштвене моћи. Друштвена моћ се истовремено концентрише тежећи глобализацији система, али и фрагментира у процесима у којима појединци, групе и слојеви теже повећању свог утицаја и контроли развоја (Harris, 2001). Незаустављива концентрација капитала и стварање свемоћних монопола су међу најважнијим појавама у економији развијених земаља данашњице. Последице томе, евидентно је повећање правне несигурности корисника простора у односу на јавне власти, моћне интересне групе и појединце.

Глобализација (отварање националних економија, као и почетак спајања националних економија у развијеним земљама) и следствено томе, децентрализација власти и финансија са централног на регионални/локални ниво, створио је нови привредни амбијент за локалне економије и нову агенду управљања простором. Уместо мапе националних ингеренција у просторном планирању, на глобалном нивоу се назире мапа мреже великих градова и нодалних регија, са везама ка споља, ка зонама производње, пољопривреде, рударства, итд. Велики градови и региони (они који су институционализовани као нивои власти) појављују се као управљачки или логистички центри за светску економију, подржани технологијом

којом се допире до глобалног система. Тако се формални критеријуми просторног развоја преносе све више на регионални ниво.

Отварање територија ка глобалној економији утемељује идеју о територији у непрекидном прилагођавању спољним силама тржишта, уместо идеје о територији као фиксној физичкој структури. Успостављање субнационалних (регионалних, локалних) система, који могу да пруже флексибилне економске и социјалне одговоре на изазове глобалних промена је нова кључна област усмеравања просторног развоја (Koesawa, Konvitz, 2001).

**3.** Мобилност капитала тражи специфичне квалитете подручја за инвестирање. (Sommers, Carlson, 2000). Конкретно, транснационалне корпорације упоређују квалитет места у оквиру глобалног референтног оквира, за поједине делове својих пословних функције (захваљујући могућности 'фрагментираниности фирми'). Где фирме сматрају да постоје дугорочне предности, обично су спремне да ангажују своје ресурсе за унапређење локалних капацитета, подршку образовању радника за потребне профиле, унапређењу животног окружења и другим активностима којима уједно побољшавају амбијент за своје пословање.

Истовремено, потврђено је правило да технолошки високо рангиране компаније теже ка разноврсном, високо квалитетном просторном амбијенту који обезбеђује алтернативне видове саобраћаја, забавне садржаје, здравствено-рекреативне садржаје и друге погодности којима запослени у областима нових технологија дају предност (Sommers, Carlson, 2000). Технолошки прогрес у том правцу, значи да ће од све мањег значаја бити где се живи, у граду или селу, већ како се живи. Ради се о променама у задовољењу потреба, обрасцима потрошње и квалитету живљења, што поставља нове изазове у планирању простора (Целебџић, 2005).

**4.** Развој глобалне економије ставља много већи нагласак на мобилност и комуникацијску повезаност функција простора. Заправо, град и регион суштински постају релацијски простор за токове робе, људи, новца, информација, итд. С тим у вези, ефикасно функционисање сваког вида саобраћаја (друмски, железнички, ваздушни, водени) и посебно интермодалног промета постају кључни фактор конкурентности подручја.



5. Под утицајем растуће глобалне конкурентности, компаније усвајају много софистицираније начине пословања у производно-продајном ланцу, са циљем да смање трошкове, освоје нова тржишта и задовоље потребе купаца. Уз подршку информатичких и комуникацијских технологија (ИКТ), компанија може да сели делове свог производног процеса на различите локације. Регион, у том случају, може рачунати на своју конкурентност уколико омогући да се доступност ИКТ довољно прошири да омогући њихову повезаност.

6. Информатичка револуција означила је трансформисање привредног, социјалног и урбаног амбијента, уз просторне импликације које је још увек тешко предвидети. Поред већ поменутих, издваја се још неколико кључних момената. Прво, поред доприноса ИКТ у повећању могућности предузећа да раде глобално, повећава се могућност да региони сами приступају тржишту на интернационалном нивоу, без обзира на њихову величину и степен развијености, чиме се смањује утицај националних држава у привредним токовима (Целебџић, 2005).

Друго, нови социјални амбијент гради се на темељима примера добре праксе (Gomez, et.al, 1999), који показују допринос ИКТ (посебно е-услуга, Интернета и друштвених мрежа) у чвршћем повезивању власти, привреде и цивилног друштва, затим у подизању квалитета и доступности јавних служби, као и у борби против сиромаштва (побољшању приступа тржишту рада, могућности да се оствари боља друштвена укљученост становништва без обзира на социјални статус). Поједине студије су показале, међутим, да се нека очекивања о потенцијалима ових технологија у корист развоја нису остварила и да се могу наћи примери са контрапродуктивним ефектима, где ИКТ подстичу социјалне разлике у земљама у развоју, или чак имају штетне ефекте (Mansell, et.al, 1998; WBG, 2003).

Треће, широка примена ИКТ дозвољава да се у планирању урбане матрице превазилази стриктно зонирање, пружају се бољи услови за постизање територијалног баланса, равномернијег размештаја функција и креирања хуманијег урбаног амбијента, пре свега захваљујући могућности да се физичка и географска ограничења превазилазе без превелике цене и оштећења окружења. С друге стране, и поред тога што информатичке технологије помажу бржем обављању послова, показује се да оне не умањују потребу за саобраћајном

инфраструктуром, напротив. Захтев за добром инфраструктурном повезаношћу и функционисањем саобраћаја, који намећу нови модели организације простора, као и технолошки прогрес ка развоју интер- и мулти-модалних инфраструктурних система, отварају бројна питања у погледу заузимања, начина коришћења и уређења простора (Целебцић, 2006).

Како се нови талас технолошког развоја помера ка глобалном тржишту, убрзано се, захваљујући ИКТ, подстиче повезивање подручја и развој информатичке инфраструктуре, што умногоме утиче на нове трендове у просторној дистрибуцији становништва и запослености и посебно на промене у регионалној дистрибуцији инвестиција.

#### **4.2. Транзициони процес - политичке, друштвене, економске промене**

Транзиција привредног система ка тржишној економији, децентрализација и утемељење демократских институција, били су најзначајнији изазови за бивше социјалистичке земље, на крају XX века. Транзициони период је показао корените промене за просторно планирање, како у предметној материји тако и улози у економском, политичком и друштвеном контексту.

За планирање простора, посебно за профилисање критеријума организације и коришћења простора, значајне су најмање три димензије транзиционих процеса:

- структурно прилагођавање економског развоја;
- институционалне промене у домену правила која регулишу друштвена понашања; и
- развој социокултурног потенцијала за усмеравање друштвених промена и реализацију друштвених циљева.

1. Увођење тржишне привреде није потпуна новина транзиционог процеса у Србији, с обзиром на раније напоре да се реформише социјалистичка привреда на тржишним основама, што је омогућило деловање аутономних привредних субјеката на тржишту робе и услуга (Лабус, 2006). Овај облик децентрализованог привредног одлучивања, међутим, показао се нефункционалним, између осталог и због тога, што друштвена својина не подстиче ширење тржишта капитала по угледу на модерне тржишне привреде. У том смислу се приватизација друштвене

имовине схвата као неопходан услов за успостављање интегралне тржишне привреде (Лабус, 2006). "Процес приватизације има директан уплив на елементе просторне, урбане/насељске структуре, промене структуре делатности, запосленост, незапосленост, социјалне проблеме, коришћење јавних добара и ресурса, преизграђеност појединих простора, кретање цена некретнина и др." (Хацић, Зековић, 2007).

Изазови друштава у процесу постсоцијалистичке транзиције је рехабилитација приватне својине и промена структуре својинских односа у њену корист, што је повезано даље са новом дистрибуцијом националног богатства између јавног и приватног интереса, а посебно расподеле одговорности између власника, корисника и управљача над објектом својине и њиховог односа према простору.

Један од основних задатака друштвене теорије (и урбане теорије) био је да се разграниче значења *јавног* и *приватног* у новом друштвеном контексту. Почетак транзиционог процеса у Србији илустративан је по оцени да је "идеолошка збрка око државне, друштвене, јавне и приватне својине довела до тога да мало ко разазнаје шта је јавно добро, шта приватни а шта јавни интерес" (Петовар, 2003). Импликације тога биле су видљиве у примерима безобзирног односа према националним добрима: "уништавање шума у националним парковима, претварање квалитетног пољопривредног земљишта у грађевинско, заузете речне обале, противправна изградња у националним парковима, резерватима природе и на археолошким локалитетима" (Петовар, 2003).

Овде треба указати и на оцене да је транзициони процес у Србији обележен неконтролисано приватизацијом. Заправо, процес либерализације који је захватио развијеније земље тржишне економије, био је схваћен од стране новонасталих приватних монопола и нових бизнисмена као модел за приватизацију друштвене имовине. "Сматрајући да 'системска трансформација изискује брзу, радикалну и универзалну (ре)приватизацију', она је била неосмишљена и неселективна, занемарујући при том категорију јавног добра" (Вујошевић, 2003).

Транзициона друштва карактерише њихово почетно заостајање у технолошком, економском и социјалном развоју пред изазовима глобализације, као последица

кризе традиционалне економије и институција, неодговарајућих еколошких и просторних образаца. У условима када се држава повлачи из редистрибуције националног дохотка, транзициона друштва су посебно рањива због тенденције неселективног прихватања страних инвестиција у настојању да се ублаже проблеми незапослености и слабе конкурентности. Примери добре праксе показују да развој комуникација, технологије и образовања, који су основни услови модернизације, су једини ефикасан одговор на ове изазове, и представљају важно усмерење за праксу просторног планирања (WBG, 2003; ЕСТР-СЕУ, 2003).

**2.** Промене друштвеног оквира развоја, тичу се утемељења нових облика демократије и политичког плурализма, испољавања много већег броја легитимних интереса у простору, као и промена надлежности институција државе.

Промене правног система које обухватају, између осталог, другачији однос према власништву и власничким правима, власницима и корисницима непокретности, другачију земљишну политику. Ово истовремено значи и другачији приступ у процесу планирања и изградње. Суштина је у промени контекста у примени просторног планирања у оквиру динамике јавног сектора. У овом смислу, транзициона друштва су се суочила са недостатком инструмената којима се осигурава остваривање јавног интереса у уређењу земљишта за градњу, посебно у градовима. Основни приоритети у промени правног система тичу се трансформације система грађевинског земљишта, целовито решавање својинских питања (денационализација, реституција, јавна својина и развој нових својинских облика јавне својине и контрола трансакција земљишта) (ППРС, 2010).

**3.** Период транзиције одликује се променама у систему вредности у домену социолошких, идеолошких и културолошких норми и стандарда. Посебно на почетку транзиционог периода у Србији, дошла је до изражаја конфузија система вредности, превладавање образаца који толеришу екстремна понашања, неретко и трансформација позитивних културолошких традиција у конзерватизам и 'митомански кич', као и прелаз од колективистичке идеологије и образаца колективног понашања ка плурализму, деловању унутар конгломерата друштвених слојева, група, супкултура, и животних стилова (Базик, Петрушевски 2005). Отуда, контекст савременог оквира урбане регенерације, код нас не подразумева само

физичку обнову градова, већ и промену ставова и понашања самих грађана и обнову урушеног урбанитета (Базик, Петрушевски 2005).

### **4.3. Европски интеграциони процеси**

Европска унија (ЕУ) на транснационалном нивоу има заједничку политику у социјалној, економској и еколошкој области, док је просторно планирање још увек у чврстој надлежности националних држава (Tinnies, 2001). Ипак, европска димензија просторног развоја добија све више на значају, с обзиром да одлуке европских институција у различитим областима политика имају последице на просторни развој (као што је подршка економски и социјално запостављеним регионима, кроз структурне фондове и кохезионе фондове). Аргумент у том процесу је иницирање заједничке регионалне политике ЕУ, у којој просторно планирање има кључну улогу, чиме је више порасла свест о потреби усаглашавања просторно-планских циљева држава чланица (Wiebusch, 2004; Waterhout et al., 2009).

За Републику Србију, процес придруживања Европској унији, значи прилагођавање правила коришћења и заштите простора, који би могли имати значај за заједничке европске политике. Развој регионалне политике у Србији која ће правно, институционално и финансијски кореспондирати с регионалном политиком и структурним фондовима ЕУ, подразумева и стварање нове платформе просторног планирања.

Идеја просторног развоја ЕУ, први пут је елаборирана у документу "Перспективе европског просторног развоја" (*ESDP - European Spatial Development Perspective*, 1999). Овај докуменат је широко прихваћен као заједничка визија просторног развоја,<sup>4</sup> који наглашава циљ уравнотеженог и одрживог развоја територије Европске уније. Мада *ESDP* не предвиђа било какве нове одговорности на нивоу Уније, он је представљен као погодан политички оквир за државе чланице,

---

<sup>4</sup> Због питања 'компетенција' напред наведених, *ESDP* није званична политика ЕУ, већ је договор неформалног савета министара одговорних за просторно планирање (the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning) у Потсдаму, маја 1999. године (Wiebusch, 2004).

њихове регионе и локалне власти, као и Европску комисију у њеној сфери одговорности (Wiebusch, 2004). *ESDP* је фокусиран, с једне стране, на географску интеграцију на два нивоа (европски ниво, који се односи на заједничку територију и међунационални ниво) и са друге стране, на хоризонталну координацију (облицима сарадње између региона и градова).

На основу смерница из *ESDP*, следио је низ стратешких докумената и резолуција на разним институционалним нивоима ЕУ, у којима се истиче потреба за територијалном координацијом секторских политика и осмишљавањем концепта територијалне кохезије (Eser, 2007).

Залагања у том правцу резултирала су усвајањем Територијалне агенде Европске уније (Territorial Agenda of the European Union, 2007).<sup>5</sup> Овај документ је представљен као спона, која треба да премости недефинисан институционални оквир, за координацију политика које имају утицај на територијални развој и кохезију (Eser, 2007). Територијална агенда ЕУ полази од општих циљева: 1) подршка привредном расту и запослености (Лисабонској стратегији); 2) подршка одрживом развоју (Гетеборшкој стратегији); 3) јачање европског модела социјалног развоја у глобалном контексту; 4) подршка новом схватању територијалне управе; и 5) дијалог између економије, науке и управе (ТА, 2007).

Као главни будући задатак апострофира се јачање територијалне кохезије из аспекта регионалне различитости Европе. Начини да се овај задатак испуни виде се у: 1) јачању регионалних идентитета, као и 2) бољем коришћењу територијалне различитости. При том, пред назначеним циљевима и задацима намеће се низ

---

<sup>5</sup> Територијалне агенда (2007) базирана је на низу претходно усвојених докумената: *ESDP*, Потсдам, I/1999; Акциони програм *ESDP*, Тампере, II/1999 (неформални савет министара ЕУ одговорних за просторно планирање); Лисабонска стратегија (Lisbon strategy), самит у Лисабону, 2000; Гетеборшка стратегија (Gothenburg strategy), самит у Гетеборгу 2001; Луксембург, 2005. (критика секторског приступа и одсуства територијалне координације); Ротердам, 2004. (истакнута је вредност територијалне димензије у оквиру разматрања Лисабонске стратегије); Луксембург, II/2005. (студијска основа за Територијалну агенду: операционализација *ESDP* у тренутном политичком контексту, дијалог заинтересованих страна); Регулатива Структурних фондова (Structural

територијалних изазова, међу којима су: 1) климатске промене; 2) енергија и енергетска ефикасност; 3) саобраћај и приступачност/мобилност; 4) концентрација економских активности у највећим градовима Европе; 5) глобална економска конкуренција; и 6) демографске промене (старење популације и миграциони процеси) (ТА, 2007).

Упоредо са усвајањем Територијалне агенде, усвојена је и Лајпцишка повеља о одрживим европским градовима (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 2007*), чији су главни циљеви: јачање конкурентности европских градова и регија и подршка стратегији одрживог развоја ЕУ (ЕС, 2006).

Лајпцишка повеља је комплементарна смерницама Територијалне агенде, пошто истиче интегралну политику урбаног развоја као задатак са европском димензијом. Према томе, интегрална политика урбаног развоја и политика територијалне кохезије комплементарно доприносе имплементирању циљева одрживог развоја (ТА, 2007).

Документ Европске комисије под називом Зелени документ о територијалној кохезији: Претварање различитости у снагу (*Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength, 2008*), препознаје три кључна доприноса већој уравнотежености и хармоничности развоја европске територије: (1) концентрација: превазилажење разлика у густинама, (2) повезаност територија: превазилажење дистанци; и (3) кооперација: превазилажење подела (COM, 2008).

Значај 'територијалне кохезије' добија правни легитимитет укључивањем у Лисабонски уговор (*Lisbon treaty, 2009*), као дугорочни циљ ЕУ, заједно са 'старим' циљевима - економском и социјалном кохезијом. Први резултати, који су уграђени у Пети извештај о економској, социјалној и територијалној кохезији ЕУ (2010), показују трендове и допринос кохезији које су постигле националне и друге политике ЕУ, посебно у областима: промовисање привредне конкурентности и конвергенције, унапређење благостања и повећање одрживости животне средине.

---

Funds (SF)) и праћење после 2006; Територијална агенда (Territorial Agenda (ТА)), Лајпциг I/2007 и Акциони програм ТА, Португал II/2007 (према: Eser, 2007).

Поред тога, у стратешком документу 'Европа 2020': Стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст (*The Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 2010*), истиче се потреба да се сагледа територијална димензија за постављени правац економског опоравка ЕУ, укључујући оперативне циљеве који треба да се остваре до 2020. године (СЕС, 2010).

При томе, потврђено је неколико мега трендова и утицаја политика са значајним утицајем на територију ЕУ (ESPON, 2007; Péti, et.al., 2010):

- утицај глобалног тржишта и развој друштва уопште воде географској концентрацији активности;
- интеграција ЕУ у глобалну економску утакмицу отвара ширу перспективу за регионе и веће територије у одабиру свог правца развоја;
- све су бројније интеракције између ЕУ територије и суседних земаља као и осталог дела света (као што су миграторни притисци, приступ и инвестирање у нова тржишта, климатске промене, управљање заједничким водама, лежишта фосилних горива и цевоводни системи);
- усложњавају се демографски и социјални проблеми, укључујући и културни аспект (старење европске популације, миграције, положај националних мањина) који различито утичу на регионе и повећање конкурентности за квалификовану радну снагу;
- повећавају се хазарди због климатских промена, и различити делови Европе су искусили различите типове хазарда;
- повећање цене енергије и избијање нове енергетске парадигме има значајан територијални утицај (неки региони су више изложени од других, неки имају одговарајући потенцијал за производњу енергије из обновљивих извора);
- проширење ЕУ прикључењем нових земаља представља изазов без преседана за конкурентност и унутрашњу кохезију Уније.

Ови елементи су били важни за преиспитивање територијалних приоритета и отварање питања усаглашавања секторских политика, који су разматрани у ревидованој 'Територијалној Агенди Европске уније до 2020.: за укључиву, паметну и одрживу Европу разноликих региона' (*Territorial Agenda of the*



*European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*) (TA2020, 2011).<sup>6</sup> Истакнута је стратешка орјентација развоја територија, подстиче се интеграција територијалне димензије унутар различитих политика на свим управљачким нивоима и подстиче се имплементација стратегије одрживог развоја 'Европа 2020' кроз принципе територијалне кохезије.

*Територијална кохезија* означава сет принципа за усаглашен, уравнотежен, ефикасан и одржив територијалан развој који, кроз територијалну интеграцију, солидарност и конвергенцију, омогућава једнаке услове становницима и предузећима, где год да су смештени, да остваре већину својих потенцијала (ТА2020, 2011:4). Министри задужени за област просторног планирања и територијалног развоја држава ЕУ су заузели став да је потребан међусекторски приступ за постизање уравнотеженог, усаглашеног и одрживог просторног развоја, и дефинисали су шест приоритета за Европску унију:

- (1) подршка полицентричном и уравнотеженом територијалном развоју;
- (2) подстицање интегралног развоја урбаних, руралних и специфичних региона;
- (3) територијална интеграција трансграничних и међунационалних функционалних региона;
- (4) обезбеђивање глобалне компетитивности региона засноване на локалној привреди;
- (5) унапређивање комуникацијске повезаности грађана, заједница и предузећа; и
- (6) повезивање и управљање еколошким, пејзажним и културним вредностима региона (ТА2020, 2011).

### ***Шта ово значи за земље које се прикључују ЕУ?***

Од земаља које се прикључују ЕУ очекују се одговори и коментари, у вези са основним принципима, циљевима и приоритетима, који су већ усаглашени међу земљама чланицама. Неке групе питања су:

---

<sup>6</sup> Као и претходни поменути документи (ESDP и ТА2007), овај документ је резултат неформалног договора између земаља чланица, усвојен на састанку министара одговорних за област просторног планирања и територијалног развоја, тако да не задире у формалне надлежности ЕУ, тј. изван је званичне законске и управљачке процедуре Европске уније.

- Лајпцишки принципи (Leipzig principles, 1994)

Да ли принципи према уравнотеженијем и полицентричном систему градова и новим урбано-руралним односима, подједнаком приступу инфраструктури и знању и мудрог управљању природним и културним наслеђем, покривају све групе питања/проблема просторног развоја релевантне за приступне земље или евентуално постоје другачији принципи и карактеристике у датим структурама (у поређењу са оним у ЕУ)?

- Територијална агенда (Territorial Agenda 2020,2011)

Да ли следећи елементи покривају питања просторног развоја са којима се суочавају земље које се придружују ЕУ?

- јачање економске и социјалне кохезије територије,
- уравнотеженост урбане и регионалне конкурентности,
- боља доступност,
- јачање пограничних региона Европске уније и градова у тим регионима,
- развој европских коридора (*Euro-corridors*).

- Просторни проблеми од супранационалног значаја са којима се суочавају приступне земље

Проблем који је значајан за регионални и национални ниво не мора нужно имати импликације значајне за транснационални и европски ниво. Који од проблема просторног развоја земље која приступа ЕУ може бити од европског и транснационалног значаја и зашто?

- Утицаји актуелних европских политика на земље које приступају ЕУ

Да ли се већ могу сагледати просторни утицаји (независно од приступања ЕУ), од европских програма и инвестиција (на пример од програма *PHARE*, или инвестиција Европске банке (*EIB*) или од планирања пан-европске транспортне мреже (*pan-European Transport Network Planning*))?

Проширење групе питања, позивајући се на студију Европске комисије о просторним перспективама за проширење Европске уније (*Study on the Spatial Perspectives for the Enlargement of the European Union*) (Biehl, et.al. 2000),

обухвата питања развојних потенцијала и надлежности за регионално планирање, као што су:

- Оцена развојних потенцијала с обзиром на демографски оквир, економску ситуацију и трендове

Да ли су прихватљиве претпоставке о перспективи за дугорочни национални и регионални развој у вези са инфраструктуром, географским положајем, агломерационом и секторском структуром, и/или постоје други фактори који одређују развојни потенцијал?

- Питање националне централизације и регионалне децентрализације

Који је облик расподеле надлежности за просторно планирање и регионалне политике у приступним земљама?

Како се оцењује важност политика просторног развоја у односу на регионалне политике, као и одрживог развоја у односу на регионалне политике у приступним земљама? Да ли се оцене односе на нови урбано-рурални однос и приступ инфраструктури?

- Мишљење о предлозима стратегија и политика

Какво је мишљење приступних земаља о важности питања регионализације власти уопште, као и у контексту прекограничне сарадње? Да ли је изражена диспропорција између фактора развоја и фактора конкурентности, и како се то тумачи?

Нека од ових питања нису се мењала од ESDP документа и допуњују се сходно политикама ЕУ, као и питањима која се тичу специфичности земље кандидата.

#### **4.4. Одрживи развој**

Почеци промишљања о одрживом развоју су извештаји тзв. Римског клуба, током 1960-их година, који су показали да су природни ресурси планете ограничени а да динамика раста светске популације и економије води ка убрзаном исцрпљивању необновљивих извора енергије и сировина. Концепт одрживог развоја, представљен је у извештају "Наша заједничка будућност", Светске комисије за животну средину и развој (1987), као "модел развоја којим се задовољавају

потребе садашњих генерација без довођења у питање могућности будућих генерација да задовоље своје сопствене потребе" (Brundtland, 1987).

Глобално признање неопходности одрживог развоја уследило је усвајањем 'Рио Декларације' на Конференцији Уједињених нација о животној средини и развоју, и доношењем акционог плана, Агенде 21, за глобалну транзицију ка одрживом развоју (UNCED, 1992).

Идеја о одрживом развоју наишла је на одобравање и прихватање у многим земљама, али је извесно да су погледи на одрживи развој различити. Новија схватања одрживог развоја су обухватнија – поред проблема природних ресурса и животне средине, обухватају и социјалне и економске проблеме (као што су: превазилажење сиромаштва; проблеми контроле здравља; унапређење технологија којима се ефикасније користе ресурси; самоослањајући развој унутар ограничености природних ресурса; увођење нових економских критеријума у традиционалним приступима на релацији трошкови-ефекти; развој којим се неће деградирати квалитет окружења нити смањити продуктивност на дуги рок и др.). Овим питањима бави се више међународних организација, међу којима су UNCSД и ЕЕА, али и друге организације које ова питања разматрају у оквиру својих области интересовања (OECD, UNEP, WB и др).

Различитост, не само проблемског обухвата већ и методолошких приступа, указују да није установљена јасна дефиниција појма одрживог развоја. За термин одрживости вероватно постоји онолико дефиниција колико има и покушаја да се дефинише. Тако се термин користи у различитим контекстима: одрживи развој, одржива заједница, одржива производња, одржива пољопривреда, одрживо коришћење ресурса, одрживи туризам, до формулација 'одрживи раст', 'одржива потрошња', 'одржива обнова'. Чак и бројне расправе о одрживом развоју које се воде у међународним научним и стручним круговима намећу питање: да ли сви тај појам разумемо на исти начин?

Одрживост, чак и ако је недоречен, лоше дефинисан концепт, достигао је скоро универзални статус као жељени појам за 'добро'. Заправо, његова велика уопштеност омогућава различита, па чак и супротстављена тумачења одрживости, али сваки пример примене овог појма носи рефлексију позитивне вредности, као

знак за добро (Gunder, 2007). У вези са тим су вероватно и различити покушаји да се појам одрживости дефинише и шире од базног оквира, који подразумева подједнако подстицање и уравнотежено одмеравање економског раста, заштите животне средине и бриге за друштвену једнакост.

Дебате о одрживом развоју вођене 1990-их година биле су покушај да се повежу сва питања која су препозната као проблеми одрживог развоја, али се убрзо показало да их није лако истовремено обухватити, иако су усвојени принципи одрживости међусобно повезани и вишеструко условљени (на пример, затварање загађујућих фабрика може унапредити животну средину, али би повећало незапосленост, што би вероватно довело до повећања сиромаштва) (Целебцић, Базик, 1999).

Између принципа одрживости и приступа просторног планирања постоје заједнички именитељи, на којима се базирају тврђења да просторно планирање поседује највећи капацитет за остварење идеје одрживости (ЕС, 1997). Овде се издваја неколико могућих полазишта (Целебцић, 2002).

- Принципи одрживости су применљиви за сваку заједницу, од руралног насеља, урбаног подручја, општине, региона, државне заједнице, заједнице држава, до глобалне заједнице. Ово значи да се концепт одрживости може уградити у планске пропозиције за сваку просторну целину дефинисану планским подручјем, што се аналогно идентификује кроз планске нивое (локални, регионални, планови подручја посебне намене, национални, и други планови према актуелној регулативи).
- Из аспекта просторног планирања, много дефиниција одрживости заправо није проблем. Прво, све заједнице су различите, што је одрживо у једном граду не значи да је одрживо за други град, што је одрживо за једно село не мора бити применљиво за једно метрополитенско подручје, оно што је одрживо за једну планинску заједницу није исто и за приморску заједницу и сл. Друго, свако има различити поглед на ствари и постојање много дефиниција обезбеђује много начина да се размотри и рашчлани комплексност значења, која су садржана у уопштеним појмовима какви су одрживи развој или одржива заједница.

- Основна поставка просторног планирања је комплексно сагледавање простора као фактора развоја, односно утврђивање пропозиција за организацију, коришћење, уређење и заштиту простора којим су обухваћени комплексни односи производње, животне средине, природних ресурса, инфраструктуре, социјалног стандарда, укратко, различити међусобно условљени просторни чиниоци. Ово је у сагласности са принципима одрживости, који наглашавају да оно што се покушава унапредити је заједница као целина, не само животна средина или само економија или социјални услови живљења.
- Заједнички именитељ свих нивоа просторних планова, а уједно и важан принцип одрживости, је фокусираност на дугорочност, не само 5 или 10 година, већ наредних 20 и више година (зависно од могућности прогнозирања и прављења пројекција пожељно је да временски хоризонт буде 30, 50 и више година). То значи да се говори о доношењу одлука у име неколико наредних генерација, као и задовољавање будућих потреба за постојеће генерације.

Подударност ових основних поставки показује да постоји суштинска усаглашеност приступа просторног планирања са принципима одрживости. Из тога произлази питање методског усаглашавања, у смислу одговарајућих начина мерења напретка ка одрживости. Битна претпоставка за то је разрада методског концепта, који се састоји у избору индикатора који ће показати да ли се подручје које се планира развија у правцу одрживости и да ли су у овом сегменту просторног планирања потребна прилагођавања са концептом одрживости.

Упозорења научника указују на опасност варљиве употребе 'одрживости' за 'неодрживе' исходе. Ова упозорења су усмерена на низ примера где су аргументи одрживог развоја коришћени од стране власти да оправдају политике које нису нужно еколошки одрживе, па чак ни социјално праведне. Уместо тога оне су биле политике које помажу положају одређених метрополитенских и регионалних области да катализују раст и повећају глобалну економску конкурентност (Gunder, 2007). У сваком случају, одговорност се упућује и институцијама планирања које, уместо да настоје да побољшају изгледе за промену потрошачког и производног понашања, на начин који је у складу са локалним и глобалним носећим капацитетом (тј. еколошком одрживости), оне раде супротно и под

изговором 'одрживог развоја' покушавају да оправдају акције које првенствено погодују предузетничким интересима и протржишним интервенцијама, који 'одрживост' свде на модел 'радити као обично' (Gunder, 2007).

Поред тога, међународне дебате показују да су видне разлике када треба дефинисати конкретне активности које би водиле ка одрживости. Не улазећи у појединачне случајеве, уочљива су различита мишљења о могућим последицама које би имало спровођење појединих идеја када се доведу у везу са глобалним потребама или интересима појединих међународних заједница или интересима појединих земаља, тако да се усвојене конвенције различито тумаче и реализују.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Илустративан пример је усвајање међународних конвенција о биодиверзитету и клими (UNCED, Rio de Janeiro, 1992) када су многе невладине организације изразиле незадовољство што су оне усвојене у уопштеној форми, без директних и конкретних упутстава за имплементацију, иако су били предочени бројни резултати разних истраживања.

## 5. КОНЦЕПТ И САДРЖАЈ ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА У СРБИЈИ

Будући да се простор у основи понаша као јединствен систем и да га је само тако и могуће планирати, концепт планирања подразумева тематску комплексност, заснованост на вредностима и прилагођеност друштвеном контексту, што се може закључити из претходног излагања. При томе, фокусирајући се на улогу и функције просторног планирања, полази се од следећих одредница:

- организација, коришћење, уређења и заштита простора манифестују се као синтеза у развоју;
- просторно планирање се остварује интегрално у простору а не у његовим изолованим деловима;
- плановима се дугорочно уређују односи, обезбеђују права и утврђују правила и обавезе корисника простора; и
- плановима се спроводи политика друштва и постављају дугорочни циљеви и правци просторног развоја.

У овим одредница садржан је оквир даљег разматрања критеријума вредновања и индикатора мерења/мониторинга у просторном планирању.

Прво, узимајући за предмет регулисања целовитост и комплексност простора, као и то да је сваки простор непоновљив и јединствен, у садејству природних, социјалних, економских, политичких и технолошких сила произлази сложеност утврђивања тематског обухвата и предметне материје просторног планирања.

Друго, интегрални приступ планирања подразумева и то да је развој појединих просторних целина део развоја ширих просторних целина, а развој ширих просторних целина мора да доприноси развоју сваке појединачне просторне целине.

Треће, неопходан услов свих односа у простору је да се обезбеде могућности у остваривању индивидуалних и колективних права која гарантује уставни поредак земље, међу којима се подразумевају аспекти гарантованих права који се могу препознати у начину организације и коришћења простора.

Четврто, деловањем у сфери општих услова привредног, социјалног и културног развоја, просторно планирање је део укупне друштвене политике и може се изразити само у међузависности политика развоја.



Извор правила произлази из нормативне улоге просторног планирања која се остварује у садејству законских, планских, оперативних и надзорних функција. Ове функције се обједињују кроз четири кључне карике: законом који прописује опште захтеве, планом као инструментом којим се они конкретизују у простору, друштвеном акцијом (мерама и средствима) којом се реализују, као и мониторингом којим се прати и контролише њихова реализација.

### **5.1. Комплексност тематског обухвата просторних планова**

Још у уводном делу текста поменуто је да је у методолошком и у нормативном регулисању области просторног планирања уочљив дуг пут током кога су спровођене суштинске трансформације концепта и метода планирања, у тежњи да постане довољно утемељен и друштвено легитиман део развоја, те да нађе своје место међу другим областима које сагледавају простор из једног аспеката.

Просторно планирање, као и урбанистичко планирање, дуго је пратило обележје 'хетерогених' делатности које укључују многобројне друштвене односе у простору. То је узроковало да ове области буду под утицајем регулисања 'суседних' области, у првом реду природне и културне баштине, инфраструктурне изградње или привредних активности. Основни разлог за ово је што је предмет које регулишу поједине области јасно одређен (пољопривредно земљиште, шуме, воде, станишта, културна добра, инфраструктура), све се односе на простор, а толико су повезане са проблематиком просторног планирања да је тешко повући границе њихове поделе. Комплексност као једини облик постојања ових појединачних категорија у простору даје оправданост и смисао просторног планирања као комплексне области, али је видљив проблем да се искристалише предметна материја, која произлази из повезаности појединих компоненти простора и зависности једних од других. Тај проблем је постао јасно уочљив при нормативном регулисању просторног планирања у Србији, 1960-их година, када су аналитичари упозоравали да је и у садржају и концепту закона видљив утицај 'суседних' закона али је и материја која је обухваћена као матична за просторно планирање део других области садржаних у другим законима (Крстић, 1987).

Илустративно је објашњење о значају овог проблема током припреме документа 'Законодавна материја просторног уређења, средине и урбанизма' (1972) у

тадашњој Југославији (СФРЈ): "Некад је свака област могла аутономно да регулише своје понашање у простору; једна по једна је то и чинила. Резултат је био да је урбанистичка односно просторна материја била 'искрчмљена' у небројено много закона ... Очигледно је да је превише оних који регулишу своје место у простору, а премало онога што регулише простор за све ... Уместо да промовише хармонију интереса у простору, законодавство је легализовало конфликте ... У том, све акутнијем, конфликтном стању ствари, најгоре је што нема кривих, јер свако поступа на основу права 'свог' закона; и тако конфликтно стање постаје легално стање ..." (Крстић, 1987:32).

О истом проблему говори се и 25 година касније, у Просторном плану Републике Србије (1996): "Претерани нормативизам у Републици и покрајинама о планирању, коришћењу и изградњи у простору (директно и индиректно ова област регулише се са више од 40 закона) дао је у пракси скромне резултате. Закони не садрже решења која би се могла непосредније примењивати у пракси, односно она која би дала одговор на питања свакодневне праксе планирања и уређења простора." (ППРС, II, 1996: 112)

Протекло време залагања за утемељење улоге просторног планирања у друштвеном развоју, може се тако пратити кроз прихватање начела кодификације у законодавној пракси у Србији, којим 'ресорни' приступ у регулисању простора даје предност целовитом третману простора. Ови напори су резултирали 'пакетом' закона за просторно и урбанистичко планирање, као и формалним усклађивањем са другим/сродним областима, с тим да се још не може говорити о интегралном законском оквиру. У том правцу, истиче се неколико кључних захтева (Вујошевић, 2002: 3): "усклађивање са законским регулисањем заштите средине и коришћења природних ресурса, усклађивање са социјалним и економским планирањем/политиком, усклађивање са регулисањем својинских односа у области грађевинског земљишта, устројства власти на разним нивоима управљања, изградње тржишних институција/механизама и пореског система."

Један од предуслова за интегрално нормативно уређење ових области, тј. доношење својеврсног 'кодекса', јесте усклађивање основних принципа за све појединачне законске акте, кроз израду одговарајућег подзаконског инструментарија, у

виду методолошких упутстава, правилника, критеријума/стандарда, индикатора, система мониторинга (Вујошевић, 2002; Спасић, Целебдић, 2004).

## **5.2. Врсте и садржај просторних планова**

Актуелни период у домаћој пракси карактерише обједињено нормативно регулисање просторног и урбанистичког планирања, кроз прописане врсте докумената, основну садржину, процедуру израде и њихово усаглашавање (Закон о планирању и изградњи РС, 2009). Структуру планских докумената чине чине:

- просторни планови:
  - Просторни план Републике Србије,
  - регионални просторни план,
  - просторни план јединице локалне самоуправе и
  - просторни план подручја посебне намене;
- урбанистички планови:
  - генерални урбанистички план,
  - план генералне регулације и
  - план детаљне регулације.

Према одредбама Закона, поред планских докумената, за спровођења републичког и регионалних просторних планова, раде се програми имплементације за одређене временске интервале; док се за спровођење урбанистичких планова раде урбанистичко-технички документи на нивоу пројеката. Програмима имплементације за просторне планове утврђују се мере и активности за спровођење, међу којима је и прецизирање критеријума и према њима релевантних индикатора, за праћење (мониторинг) промена стања у простору.

Следи кратак опис функција планских докумената и приказ проблемског обухвата (Табела 1.), према Закону о планирању и изградњи РС (2009):

- Просторни план Републике Србије основни је плански документ просторног планирања и развоја у Републици, са стратешко-развојном и опште регулаторном функцијом (доноси се за период од најмање 10, а највише до 25 година).
- Регионални просторни план је плански документ који уз уважавање специфичних потреба које произлазе из регионалних посебности, разрађује

циљеве просторног уређења и одређује рационално коришћење простора, у складу са суседним регионима и општинама.

- Просторни план јединице локалне самоуправе доноси се за територију јединице локалне самоуправе и одређује смернице за развој делатности и намену површина, као и услове за одрживи и равномерни развој на територији јединице локалне самоуправе.
- Просторни план подручја посебне намене доноси се за подручје које због природних, културно-историјских или амбијенталних вредности, експлоатације минералних сировина, искоришћења туристичких потенцијала и искоришћења хидропотенцијала или изградње објеката за које грађевинску дозволу издаје министарство надлежно за послове грађевинарства или надлежни орган аутономне покрајине, захтева посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора и које је као такво одређено Просторним планом Републике Србије.
- Генерални урбанистички план се доноси као стратешки развојни план, са општим елементима просторног развоја. Доноси се за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, које има преко 30 000 становника.
- План генералне регулације обавезно се доноси за место које је седиште јединице локалне самоуправе, а може се донети и за друга насељена места, када је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе.
- План детаљне регулације се доноси за неизграђене делове насељеног места, уређење неформалних насеља, зоне урбане обнове, инфраструктурне коридоре и објекте, изградњу објеката или насељених места у грађевинском подручју изван насељеног места, као и у заштићеној околини културних добара.

Како ово истраживање обухвата ниво просторног планирања, проблематика насеља (из домена урбанистичког планирања) разматра се само у спољним манифестацијама према другим насељима и широј заједници. Тиме ће се само са вишег нивоа уопштавања и основних категорија обухватити сложеност просторних односа локалне заједнице, проблематика коришћења грађевинског земљишта и изградње објеката, као и просторни процеси који се дешавају унутар урбаног/руралног простора.

Табела 1. Шематски приказ садржаја просторних планова

Садржај просторних планова који се разрађује сходно нивоу просторног плана *	Просторни план Републике	Регионални просторни план	Просторни план подручја посебне намене	Просторни план јединице локалне самоуправе
полазне основе за израду плана;				
оцена постојећег стања (SWOT анализа);				
циљеви, принципи и концепција просторног развоја;				
принципи и пропозиције заштите, уређења и развоја природе и природних система;				
просторни развој и дистрибуција становништва;				
мрежа насеља и јавне службе;				
функционално повезивање насељених места;				
однос градских и сеоских насеља;				
просторни развој саобраћаја и инфраструктурних система и повезивање са другим мрежама;				
концепција и пропозиције просторног развоја привреде;				
дистрибуција активности и употреба земљишта;				
мере заштите, уређења и унапређења природних и културних добара (сходно нивоу плана);				
мере заштите животне средине;				
мере уређења и припреме територије за потребе одбране земље;				
интеррегионални, интрарегионални и прекогранични аспекти и функционалне везе;				
мере за подстицање регионалног развоја;				
мере за равномерни територијални развој (сходно нивоу плана);				
планске целине заједничких просторних и развојних обележја, за које се доносе просторни планови нижег реда;				
делови територија за које је предвиђена израда урбанистичког плана;				
посебно обележавање грађевинског подручја са границама подручја;				
правила уређења и грађења за делове територије за које није предвиђена израда урбанистичког плана;				
шематски приказ уређења насељених места за које није предвиђена израда урбанистичког плана;				

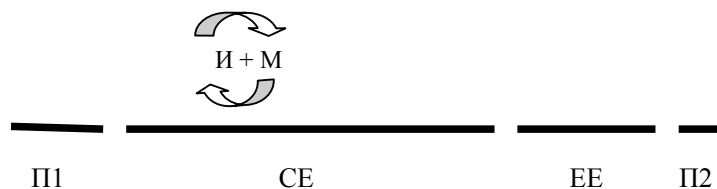
Садржај просторних планова који се разрађује сходно нивоу просторног плана *	Просторни план Републике	Регионални просторни план	Просторни план подручја посебне намене	Просторни план јединице локалне самоуправе
мере и инструменти за остваривање просторног плана и приоритетних планских решења;				
мере за спровођење просторног плана;				
дугорочне развојне стратегије Републике Србије;				
Стратешка процена утицаја на животну средину као саставни део плана.				

\* Шема је урађена на бази Закона о планирању и изградњи, 2009 (чланови: 15, 18, 22 и 20);

\* Осенчена поља означавају елементе садржаја који су обухваћени одговарајућом врстом плана.

### **5.3. Планерски поступак доношења одлука**

У методолошком концепту просторног планирања, логичан ток од планирања до имплементације води преко евалуације и мониторинга. Сваки од ова четири сегмента је кључни за резултате свих осталих сегмената у овом циклусу, што може илустровати шема тзв. ПЕМТ концепта (планирање, евалуација, имплементација и мониторинг) (Kuchli, Gasser, 1996:12).



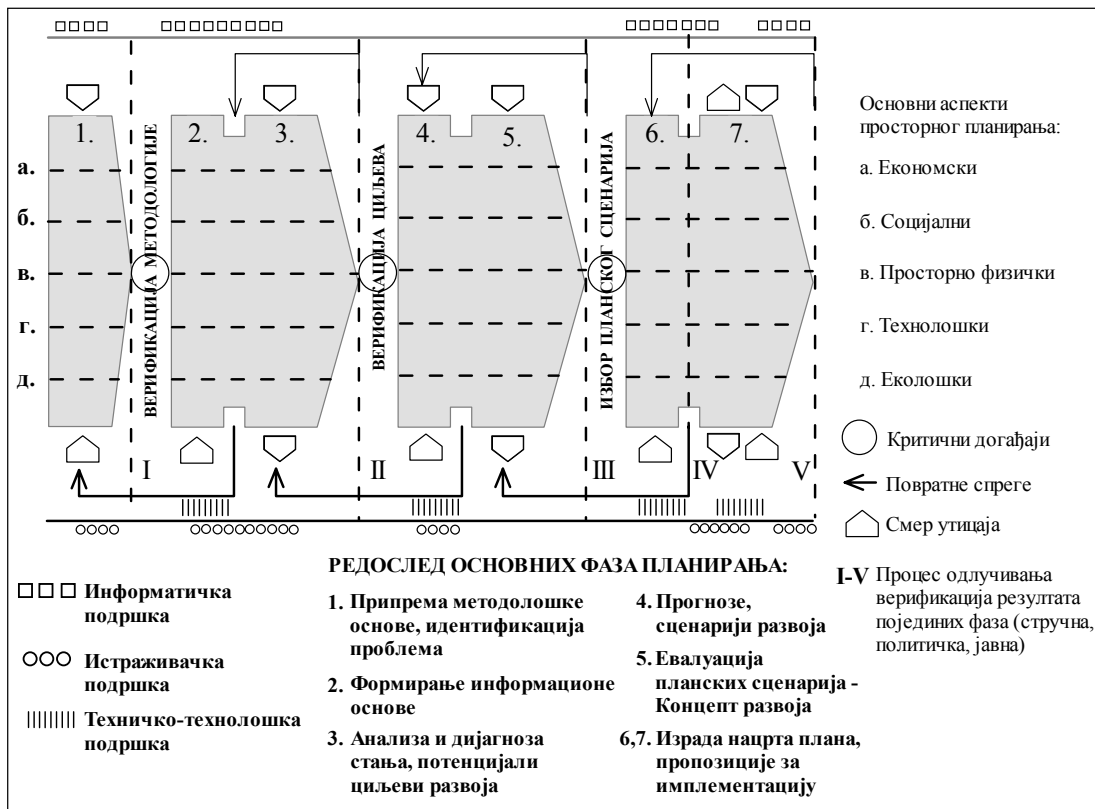
где је: П - планирање, М - мониторинг, И - имплементација, СЕ - самоевалуација, ЕЕ - екстерна евалуација

#### ***Сл.1. ПЕМТ концепт планског циклуса***

За сегмент 'планирања' централно место има утврђивање потенцијала и ограничења просторног развоја, као и општих и посебних циљева које треба остварити. За мерење напредовања ка остварењу циљева - 'имплементацији' кључни су индикатори у оквиру 'мониторинга'. Повезивање планирања са мониторингом и респективно, циљева са индикаторима, представља начин да се поставе реални и прецизни циљеви, према једноставном слогану "ако не измерите

нећете тамо стићи". Поред тога, 'мониторинг' подразумева континуално праћење остваривања циљева и сталну везу са реалношћу, тако се његов садржај мења у складу са резултатима планске 'евалуације', односно потребе модификовања неких полазних ставова, циљева и планских пропозиција у складу са анализама и оценама њиховог остваривања. Евалуација је дефинисана као оцена постигнућа у односу на претходно одређене критеријуме. У истом смислу, за 'имплементацију' је са методолошког аспекта важно да се сва решења и понуђене опције учине довољно разумљивим за инстанце који ће их реализовати.

Планерски поступак доношења одлука нужно тежи да буде довољно флексибилан да инкорпорира разне приступе за праћење промена и потребу да се одлуке ревидирају, сходно новим расположивим информацијама у поступку планске евалуације, како је илустровано на слици 2. (Спасић, Џелебџић, 2004).



Сл.2. Приказ планерског поступка у изради просторних планова

У оквиру основног планског поступка разматрање критеријума и индикатора одвија се кроз следеће фазе:

оцена стања планирања и уређивања простора	→ критеријуми оцене (спецификација услова и потреба корисника простора)
идентификација кључних проблема (ограничења и конфликтни интереси)	→ индикатори оцене (тематски и проблемски обухват)
утврђивање циљева	→ дефинисање критеријума развоја
идентификација развојних сценарија/ планске варијанте	→ критеријуми за оцену варијаната
утврђивање планских решења	→ (уколико је проблем исправно дефинисан и критеријуми испуњени)
имплементација одлука (спровођење планских мера развоја, заштите, прилагођавања на промене)	→ индикатори мониторинга (остваривања циљева, делотворности планских мера и нових последица промена)
постпланска евалуација	→ критеријуми за евалуацију плана

Поједине фазе у овом поступку су степеноване, што омогућава да се идентификују, филтрирају, одреде приоритети, утврде могући конфликти и планске опције, пре него што се крене на детаљнију анализу и оцену планских варијанти.

#### **5.4. Хоризонтална и вертикална координација просторних планова**

Регулисање просторног и урбанистичког планирања у Србији заснива се на усклађивању планских докумената на начин да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја. При томе, у законским одредбама се апострофира да плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике, као и да урбанистички планови морају бити у складу са просторним плановима. На основу тога, чини се да је усклађеност планова једносмерна, што јесте случај код провере/усвајања планских решења, али је истовремено неопходна координација кроз процес израде плана и његове имплементације. Подразумева се, заправо, успостављање хоризонталне и вертикалне повезаности и координације просторних и урбанистичких планова по основу обухвата територије, степена разраде и нивоа управљања.

*Хоризонтална координација* односи се на усклађивање активности и интереса актера истог хијерархијског нивоа управљања (на пример, координација локалних самоуправа ради остваривања заједничких интереса, или координација активности доносиоца одлука на националном нивоу, ради постизања неког циља



од националног интереса). За хоризонталну координацију потребна је сарадња актера из разних сектора, а пожељно је укључивање/партиципација свих учесника у просторном развоју - јавног, приватног, и цивилног сектора. *Вертикална координација* подразумева успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора, од националног ка регионалном и даље ка локалном нивоу. У том оквиру, национални ниво планирања подразумева да се сагледа регионална диференцираност подручја, предности делова територије Републике, могућности развоја региона, правци развоја подручја од посебног интереса за Републику и дају смернице за израду регионалних и просторних планова подручја. На регионалном нивоу разматрају се заједнички циљеви, потребе и могућности развоја, као и критеријуми организације и уређења простора, који су ширег значаја од појединачних локалних циљева. Ови циљеви, потребе и могућности вреднују се и са становишта релативизовања супротних интереса између општих виших циљева и циљева локалних заједница.

Значај координације планова види се као допринос територијалној кохезији, која се остварује кроз комуникацију и повезивање релевантних актера у областима њихових заједничких интереса (ПИ-ППРС, 2011).

Начин на који је остварена координација просторних планова посебно даје слику о успостављеним критеријумима организације и коришћења простора. То је одраз хијерархије начина доношења одлука, хијерархије вредности, успостављених веза између актера на различитим нивоима управљања и односа интереса у простору.

Данас је широко прихваћено становиште да се просторно планирање не своди на израду плана, који треба само да прикаже размештај физичких структура у простору, већ је оно део политичког процеса одлучивања, са циљем да уравнотежи релевантне јавне и приватне интересе, да релативизује конфликтне захтеве просторних и развојних програма, са улогом планера као медијатора у том процесу (ЕСТР-СЕУ, 2003).

## **5.5. Основни аспекти истраживања за потребе просторног планирања**

Имајући у виду целовити просторни и проблемски обухват, савремено просторно планирање је афирмисало потребу за интегралним приступом планирању, синтези физичког и енвајронменталног, с једне стране и социјалног и економског, с друге.

Може се тврдити да квалитет плана и процеса планирања у првом реду и највише зависе од квалитета истраживања која се раде за потребе просторног планирања (Перишић, 1985). Она имају пресудан утицај на развој релевантних критеријума и индикатора у оквиру планског процеса, у анализи и оцени стања, праћењу промена и формулисању вредносног оквира и визије система коме се тежи.

Истраживачке активности се обављају практично у свим фазама планског процеса: у припремној фази планирања (решавање методолошких и организационих проблема), у информатичкој фази (методе систематизације база података и развој система индикатора), у студијској фази (идентификација проблема и предлагање решења) и у фази имплементације планских пропозиција и мониторинга остваривања планских одлука, односно праћења њиховог утицаја на просторни развој (Спасић, Целебцић, 2004).

Као дисциплина синтезе, просторно планирање више користи интердисциплинарне приступе, у поређењу са секторским облицима планирања, али има потребу и за развојем усмерених просторних истраживања. Може се, при том, говорити о три групе истраживања која су значајна за просторно планирање:

- истраживања која се обављају у појединим научним областима и сродним (просторним) дисциплинама;
- усмерена истраживања у оквиру ужег планског процеса (израде просторног плана) - за потребе утврђивања планских решења;
- усмерена истраживања у оквиру ширег планског процеса - у фази имплементације, мониторинга и евалуације, затим, оцена територијалних ефеката појединих политика, као и истраживања у правцу унапређења система планирања.

**1) Истраживања која се обављају у другим научним областима и сродним (просторним) дисциплинама**

За интердисциплинарни приступ, колико због преплитања предмета истраживања, али и због боље научне заснованости планерске делатности, императив је да се уважавају научни доприноси из области фундаменталних наука, развојних и примењених истраживања.

Као илустрација, наводе се неке теме истраживања појединих научних области и сродних (просторних) дисциплина, које имају значаја за просторно планирање:

- **архитектура** (функционални, естетски, економски, социолошки и еколошки критеријуми у архитектури, градитељско наслеђе, енергетски ефикасна изградња, биоклиматска архитектура, принципи и стандарди код изградње станова и специфичних група објеката (индустрија, пољопривреда, јавни садржаји, финансије));
- **геодезија** (вођење евиденција о земљишту (катастар, земљишне књиге), геодетски планови, развој националне инфраструктуре геопросторних података);
- **географија и картографија** (подаци и показатељи о географским својствима простора, географске карте, методе анализе и синтезе);
- **геологија** (анализе лежишта и резерви минералних и енергетских сировина, хидрогеолошки и инжињерско-геолошки услови простора);
- **демографија** (базе података, индикатори, демографски процеси, социоекономске анализе, примењене методе и модели који се користе и у процесу планирања);
- **математика** (динамички модели, методе статистике и вероватноће);
- **економија** (законитости економског развоја, процес глобализације, економетријски и други модели, утицај политика економског развоја, иновације и економија знања, предузетништво у МСП);
- **социологија** (законитости друштвених процеса, потребе социјалних група, показатељи и стандарди квалитета живљења, социолошки аспекти урбаног и руралног развоја, доступност и квалитет услуга јавних служби);
- **биолошке и биотехничке науке** (природне вредности, заштита флоре и фауне, потенцијали у области пољопривреде и шумарства);

- **техничко-технолошке науке** (истраживања у области водопривреде, енергетике, телекомуникација, рударства, саобраћаја, грађевинарства, ИКТ);
- **урбанизам и руризам** (урбанистички нормативи и стандарди, показатељи урбанизације, урбана социологија, урбоекономија, урбано наслеђе и урбана обнова, уређење градских и сеоских насеља и периурбаних зона);
- **историја и археологија** (принципи валоризовања и заштите историјских, културних и споменичких вредности);
- **животна средина и екологија** (одрживост екосистема, очување биодиверзитета, пејзажне вредности и предели, климатске промене, показатељи и критеријуми граничних нивоа загађења и еколошког хазарда, примена обновљивих извора енергије).

## ***2) Усмерена истраживања у оквиру ужег планског процеса***

Поред коришћења резултата бројних научних и истраживачких области, истовремено се предузимају усмерена просторна истраживања која су од значаја за концепт и планска решења. Неки од примера ових истраживања су:

- **демографски - миграциони токови** који утичу на конкурентност и атрактивност региона, урбаних и руралних подручја (демографски потенцијал подручја; развој сценарија о миграционим токовима унутар и међу регионима; анализа миграција према старосној структури становништва, утицај раста запослености и разлика у приходима на миграционе токове);
- **природни потенцијали и ограничења за развој** - природни услови и природни ресурси (физичко-географски услови; коришћење минералних сировина, водних ресурса, пољопривредног и шумског земљишта; коришћење обновљивих извора енергије и енергетска ефикасност; подручја заштите природне и културне баштине, туристичка валоризација подручја);
- **урбана подручја** - функционалност и потенцијали за националну/регионалну конкурентност и кохезију (улога градова као носиоца привредног раста; односи града према свом окружењу и земљи као целини, као и диспаритети унутар градова; метрополизација и други облици концентрације активности, становништва и физичких структура);
- развојне могућности у различитим типовима **руралних подручја** (ревитализација сеоских подручја; анализирање одређених фактора виталности руралних

подручја (густина насељености, демографски процеси, удео пољопривредног сектора, развој услуга, доступност, квалитет живљења); улога малих и средњих градова да се ова подручје учине перспективнијим);

- развој и уређење **подручја посебне намене** (високо-планинских подручја; зона обимне експлоатације минералних сировина; зона изворишта водоснабдевања; зона вредног културног наслеђа, магистралних инфраструктурних коридора, туристичких подручја);
- **доступност територија** (саобраћај, телекомуникације, енергија, водопривреда, секундарне мреже, информатичко-комуникацијске мреже);
- **поларизованост територије према економској развијености** (просторни размештај економских активности, утицај глобалне економије на специјализацију подручја и тржиште радне снаге, конкурентност и атрактивност региона);
- **полицентрични развој** (равномернији регионални развој, мрежа насеља, афирмација функционалних урбаних подручја, урбано-руралне везе);
- **стање животне средине и климатске промене** (смањење загађења животне средине просторно-планским решењима и унапређењем енергетске ефикасности, могући ефекти климатских промена на регионе и локалне економије, насеља и екосистеме).

### **3) Усмерена истраживања у оквиру ширег планског процеса**

- истраживања **територијалних ефеката разних политика** (на пример: анализа утицаја политике инвестиција и запошљавања на конкурентност и атрактивност подручја; утицај политике цене енергије на улагања у енергетску ефикасност; анализа тражње за обновљивим изворима енергије и утицај на коришћење простора);
- истраживања о **моделима просторне интеграције у шире окружење** - територијална и тематска питања од значаја за сарадњу (на пример: транснационална сарадња: управљање међународним рекама, развој европских саобраћајних и енергетских коридора, ИКТ; прекогранична сарадња: инфраструктурна повезаност, туризам, култура и трговина; сарадња у мрежама и кластерима суседних градова);
- истраживања о **унапређењу система просторног планирања** (на пример: институционална, организациона и нормативна решења о систему планирања;

транзиција и реформа система планирања; расположивост и доступност база података; развој система индикатора за просторне анализе, планску евалуацију и мониторинг).

Може се закључити да област просторног планирања, као врста примењених или развојних истраживања, захтева прикупљање и обраду великог фонда информација, што може да буде ограничавајућа околност за квалитет истраживачких резултата. Према искуствима у изради просторних планова у Србији могу се извести следеће констатације (Спасић, Целебцић 2004):

- истраживања по појединим областима често су неуједначена због неуједначене расположивости информација, метода и техника за њихову реализацију;
- опсежна припрема студијске фазе плана често изостане због ограничених ресурса - финансијских средстава, истраживачког кадра, непримерено кратких рокова или неодговарајућег методолошког сценарија за припрему плана;
- може се говорити и о појави друге крајности - преобимном истраживању непримереном потребама плана у неким областима, што има за последицу несразмеру између студијске и планске фазе рада на штету ове друге.

С обзиром на посебне задатке ових развојних и примењених истраживања, поред примене метода и постулата научног рада, треба имати у виду и следеће:

- неопходно је прилагођавање метода и садржаја истраживања нивоу планирања (међународном, националном, регионалном и локалном), као и усклађивање истраживања са циљевима, предметом, садржајем, методом и организацијом израде одговарајућег планског документа;
- битно је обезбедити истраживачку подршку у свим фазама планирања, као и у процесу имплементације, што захтева развијен инструментариј за избор, оцењивање и вредновање информација, у оквиру система критеријума и индикатора за просторно планирање.

## **6. ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА**

Постављање циљева просторног развоја је суштински одраз сагласности друштвеног контекста и улоге просторног планирања у усмеравању развоја у правцу који би био оптималан за друштво у одређеном историјском тренутку или дугорочније.

На основу претходног приказа савременог друштвеног контекста (изазови глобализације, одрживог развоја, европских интеграција), уочава се низ фактора који утичу на правце и модалитете развоја у свим европским земљама и шире, додајући и процес транзиционих промена у појединим од њих. Према искуствима европских земаља, просторно планирање се види као један од начина да се ови изазови усмере (UNECE, 2008).

Издавају се неколико општих циљева просторног планирања, који се чине кључним за савремени друштвени контекст (Koresawa, Konvitz, 2001):

- смањивање постојећих регионалних разлика унутар земље;
- прихватање начела одрживог развоја;
- просторно усаглашавање различитих секторских политика у контексту заједничких стратешких циљева развоја;
- координација и интеракција које омогућавају субнационалним нивоима власти да обликују своје политике просторног развоја у складу са националним, и олакшају регионалну и локалну примену националних политика.

### ***1) Просторно планирање има за циљ смањивање разлика у регионалној развијености***

Проблем концентрације привредних активности на малом простору, а с друге стране велика неразвијена подручја, и даље су политички важна питања и улога националних органа власти је значајна у том погледу. Просторно планирање заједно са секторским планирањем се спроводи да се контролише раст великих градова и да се подигне ниво благостања у мање развијеним регионима. "Уравнотеженији регионални развој (унапређена територијална кохезија)" се појављује као први од општих циљева просторног развоја Србије до 2020. године (ППРС, 2010). С тим у вези афирмише се полицентрични систем тј. правилна

вертикална хијерархија мреже насеља и центара, као и децентрализованог управљања простором, давањем већих надлежности нижим територијалним нивоима. Један од приоритета Просторног плана Републике Србије је прелаз из постојећег територијално неуравнотеженог развоја (са Београдом као центром и другим који се ослањају на Београд) на нову хоризонталну, мрежно засновану структуру, кроз формирање функционалних урбаних подручја (ППРС, 2010).

## ***2) Просторно планирање дели одговорност за одрживи развој***

Као и у многим земљама, које су унеле овај циљ у своје системе просторног планирања, у Србији је законски установљен као начело уређења и коришћења простора (Закон о планирању и изградњи РС, 2009, чл.3). Очекује се да одрживи развој може значајно утицати на правце просторног планирања на дуги рок.

Задатак просторног планирања је да синтетизује интересе друштва имајући у виду будућу просторну структуру, као и да допринесе заштити природе и животне средине, тако да се омогући одрживи развој друштва и бољи услови за живот. Допринос одрживости види се у дефинисању заштићених природних подручја, уз инсистирање на еколошки прихватљивим моделима развоја привреде и саобраћајних система. Циљеви се односе и на рационално коришћење минералних сировина и мању деградацију и ревитализацију подручја експлоатације. Концепт одрживости се разматра и у вези са планирањем начина коришћења земљишта, посебно у регионима са доминантним пољопривредним интересима и културним пределом, затим у подручјима са очуваним природним пејзажом, посебно планинске области, влажна станишта и обална подручја великих река.

За урбане и руралне средине, циљеви одрживог развоја укључују смањивање загађења од саобраћаја и привредних активности; решавање деградираних урбаних средина; обезбеђивање зелених отворених простора; вођење рачуна да развој поштује традиционалне вредности и културно наслеђе; минимизирање трошења природних ресурса, кроз рационалну потрошњу воде, енергије и земљишта; као и решавање проблема управљања отпадом.



### ***3) Просторно планирање је средство за координисање различитих секторских политика у контексту заједничких развојних циљева***

Просторни планови на регионалном и локалном нивоу виде се као важан инструмент за постизање ефикасне секторске координације у вези са коришћењем земљишта, као и усклађивање различитих инструмената и мера за остваривање економских, социјалних, културних и еколошких циљева. Међутим, чак и када су просторни планови довољно међусекторски, евидентна је потреба за координацијом надлежности на вишем нивоу (на пример, за размештај инвестиција са очекиваним ширим просторним утицајем од локалног, министарства надлежна за привреду и технолошки развој имају потребу за координацијом са министарствима надлежним за инфраструктуру, комуникације, заштиту животне средине и др.).

Такође, препознаје се потреба боље координације између планирања и иницијатива других политика из различитих управљачких надлежности. Један такав пример је потреба да се боље интегришу политике на националном нивоу као што је стратегија саобраћајне мреже и политика локалног/урбаног развоја. Саобраћајна стратегија треба да настоји да створи бољи и интегрисани систем превоза, како би се приступило решавању проблема загушења и загађења у урбаним срединама, што би укључивало мере више политика: фискалне, земљишне, здравствене и др.

### ***4) Просторно планирање као механизам координације и интеракције нивоа власти у области просторног развоја***

Просторни план није приказ појединачних интереса једног субјекта, већ је израз различитих, често супростављених интереса и циљева бројних носилаца, на различитим инстанцама интервенисања у простору.

Систем планирања се заснива на принципу контролног оквира, који означава да планови на нижим нивоима не смеју бити у супротности са планским одлукама на вишим нивоима. На националном нивоу власт је одговорна за дефинисање оквирних услова унутар сваког сектора. Улога регионалног планирања у домену коришћења земљишта је да усклади дефинисане националне циљеве и стварне

трендове коришћења земљишта у региону, а поред тога, да се промовише развој региона.

Важна је координација активности централне власти и локалних власти у главним областима од јавног интереса, тако да се регионални и локални планови делом користе за промовисање националних интереса. Истовремено се субнационалним нивоима власти омогућава да обликују политике просторног развоја у складу са националним и олакша регионалну и локалну примену националних политика.

У простору треба да се конкретизују општи, посебни и појединачни циљеви, па је основно питање колико су они оперативно дати да се могу превести на просторни ниво и међусобно ускладити да би се могли остварити. Квантитативни и квалитативни искази којима се формулишу циљеви економског развоја (производња, увоз, извоз, инвестиције) и циљеви социјалног развоја (материјални и хуманитарни) нису директни показатељи односа у простору. Најважнији задатак просторног плана је да ове циљеве преведе у критеријуме организације, коришћења, уређења и заштите простора. У нашем систему планирања предвиђа се да се има у виду шири аспект развоја у односу на регион и општину, па се први степен те конкретизације постиже на националном нивоу.

У Просторном плану Републике дају се општи циљеви усмеравања просторног развоја у којим је садржан регионални аспект кроз:

- уравнотеженији регионални развој (унапређена територијална кохезија),
- већи степен привредне конкурентности,
- просторно-функционална интегрисаност у окружење,
- одржива животна средина,
- заштићено, уређено и одрживо коришћено природно и културно наслеђе.

Зависно од састава фактора развоја, на регионалном и локалном нивоу даљу просторно-временску конкретизацију треба наћи за:

- заједничке циљеве регионалног развоја,
- посебне локалне циљеве општина/градова,
- посебне циљеве насеља, и
- појединачне циљеве одређених субјеката.

У тако сложеној матрици циљева, који су врло често међусобно супротстављени, практично не постоје могућности да се они истовремено остваре. Отуда произлази неопходност постављања критеријума за вредновање циљева на којима се граде планска решења.

Посматрањем различитих начина усмеравања просторног развоја у различитим друштвима важно је и питање којим вредностима се даје већи значај и подстицај. Да ли се предност даје економском расту, социјалним циљевима или еколошким факторима, означава који ће критеријуми у организацији и коришћењу простора бити одређујући и примарни, а који пратећи.

Концепт развоја који се усваја за одређено подручје мора бити у складу са конкретним условима и могућностима. На пример, за примену концепта одрживог развоја, не треба да се користе дефиниције одрживости неких других подручја док се не размотри са свих аспеката да ли је дефиниција применљива у конкретном случају. У томе је и смисао изнетог поступка за препознавање проблема и дефинисање циљева, који су специфични за свако планско подручје. Важно је имати у виду и да дефиниција за једно подручје може делимично одговарати и за друго. Тако, урбана и рурална заједница имају неке заједничке аспекте развоја (свима је потребан посао, на пример).

Како планска решења имају карактер норми, на основу општих циљева просторног планирања следи дефинисање принципа, одговорности, процедура и инструмената на којима се граде планска решења.

## **7. КРИТЕРИЈУМИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, КОРИШЋЕЊА, УРЕЂЕЊА И ЗАШТИТЕ ПРОСТОРА**

У објашњењу појма критеријума, у уводном делу, пошло се од становишта да су то правила, норме или мерила, која треба уважавати у поступку израде просторног плана (од оцене стања, утврђивања циљева и приоритета, до планских решења) као и у процесу имплементације и постпланске евалуације.

Потреба за критеријумима произлази из нормативне снаге просторног плана, који непосредно обавезује кориснике простора и носиоце развоја да поштују правила, прецизирајући шта се сме, а шта не сме чинити у простору. Норме су неопходне пошто ова законодавна област обухвата и низ правних консеквенци (експропријација земљишта, концесије, режими коришћења простора, услови изградње, инспекција, санкције и др.) којима се утиче на обезбеђивање приватног и јавног права, односно остваривање приватних и јавних интереса.

Из претходног излагања може се уочити низ фактора од којих зависе опредељења друштвене заједнице у ком правцу се усмерава просторно-плански процес, што су важна полазишта за постављање критеријума. Пре свега, критеријуми су одраз и резултанта вредносног система, односно репрезентују улогу и значај који се даје појединим факторима у скали вредности у датом друштвеном контексту. Потреба за критеријумима постоји да се релативизују конфликти интереса у коришћењу простора, као што су:

- конфликт између јавног и приватног интереса;
- конфликт између краткорочних и дугорочних (стратешких) интереса;
- конфликт због коришћења простора супротно природној предодређености;
- конфликт између економских ефеката и вредности које произлазе из хуманих, рационалних или еколошких погледа на коришћење простора.

Коначно, коришћење критеријума је важно да се конкретизују секторске политике у просторним плановима а да се не изгуби њихово значење, а у првом реду:

- да се сагледа утицај и ефекат политика;
- да се оцени и усмери просторни развој који обједињује спектар активности из више одвојених политика.

Према томе, основни значај имају одређења које су то вредности друштва на којима се може базирати и усмеравати просторни развој? То подразумева да се покаже утемељеност вредносног система и заснованост вредносних категорија које се користе, што неизоставно намеће питања:

- када се може рећи да је неки систем вредности исправан и верификован;
- да ли постоје резистентне вредности које су основа за оцењивање и усклађивање других вредности; и
- како оценити да ли је неки просторни план добар или лош?

Одговори на ова питања су у суштини релативни у простору и времену, и комбинују дискутабилна питања развојних капацитета, намера и исхода (Alexander, Faludi, 1989). У општем сагледавању критеријума у просторним плановима може се уочити проблем њиховог егзактног приказивања, што произлази једним делом из разлога што бројни фактори који утичу на организацију, коришћење, уређење и заштиту простора, у сваком конкретном случају, остварују сасвим специфичне комбинације, како по облику тако и по начину и интензитету утицаја. С друге стране, просторни развој је стални процес и критеријуми који важе за један временски период често се показују неприкладни и превазиђени када се покушају пренети у нови временски оквир јер исти критеријуми чак и у истој земљи и у истом региону имају различито значење на нижем и вишем ступњу развоја.

### ***Које врсте критеријума постоје у планирању?***

Постоје две основне категорије критеријума (Alexander, 2002). Једно су **процедурални критеријуми**, који се примењују у процесу планирања у ужем смислу - како је план израђен и шта је позадина планерских одлука? Већина процедуралних критеријума утврђена су у законским и стручним процедурама и утврђеном процесу доношења одлука, и углавном се могу извести из садржаја (документације) плана. Друга категорија су **критеријуми за постпланску евалуацију**. Поступак евалуације захтева сагледавање планом изазваних утицаја, посебно да ли се његовом применом нарушавају нека установљена права корисника простора.

У планерског професионалној етици потреба за нормативним критеријумима се традиционално задовољава принципом јавног интереса, који се реално различито примењује, отварајући дилеме о његовој независној улози у планерским одлукама (Campbell, Marshall, 2000; Вујошевић, Петовар, 2006). Питање постављања критеријума делом се односи и на начин интерпретације јавног интереса као валидне/пожељне и одрживе основе планирања. Заправо, јавни интерес је нормативни основ који изражава крајњу сврху планирања, и једна од обавеза државе и примарна дужност професионалних планера је да планирају у јавном интересу.

Како се вредносни систем, на основу којег се постављају критеријуми, увек мора посматрати у одређеном друштвеном контексту, илузорно је трагати за идеалним моделом просторног планирања, који важи за све друштвене системе и у сваком времену. Чак и у једном друштву, оно што је успешно данас, сутра се може показати некорисно и неприкладно. Оправдано је, међутим, говорити о одређеним принципима, која опстају као друштвено прихватљива и прогресивна начела према којима се дефинишу циљеви развоја.

У овом раду, издвајање критеријума у планирању изведено је из општих, фундаменталних принципа који подупиру легитиман оквир и политику просторног развоја у Србији.

### **7.1. Критеријуми просторне интеграције**

Када се говори о својству простора да је дељив између већег броја корисника, просторно планирање има улогу да олакша консензус интереса у простору.

Принцип интеграције подразумева да комплексна представа о простору, као фактору развоја, превладава над појединачним или парцијалним схватањима развоја, узимајући у обзир да начин организације и коришћења простора доприноси конкурентности и беневитима развоја, али и представља значајан део трошкова развоја. То се може сагледати из најмање два аспекта:

- 1) усклађеност разних секторских политика и стратегија, односно економских, социјалних и еколошких циљева развоја;
- 2) комплементарност између локалних, регионалних, националних и глобалних интереса у простору.

Појединачно, рад по секторским и географским потцелинама је ефикасан и ефективан начин управљања у домену секторских политика, али то ствара значајне трошкове некоординираности. Наиме, просторни планови садрже скуп циљева просторног развоја чијем остварењу треба да допринесе свака политика са просторним утицајем (на пример, саобраћајна политика, енергетска политика, социјална политика, аграрна политика, политика руралног развоја и др.).

За просторни развој потребно је да буду унапређени конкурентност као и ефикасност и раст, док је истовремено пажња на уравнотеженом просторном развоју и одрживости средине. Ови циљеви, међутим, делимично су у сукобу једни са другима, тако да инструменти политика који су добро подешени да следе један од циљева могу да онемогуће остварење другог циља. Анализе интеракција политика истичу три основна циља међу којима се траже компромиси:

- а) економска ефикасност / конкурентност
- б) социјална једнакост
- в) еколошка одрживост

Потенцијални конфликти су, на пример: (а) између економске ефикасности и социјалне једнакости, (б) између социјалне једнакости и еколошке одрживости, (в) између економске ефикасности и еколошке одрживости.

За релативизовање конфликта између ових циљева, једна могућност је да се ревидирају мере политике у правцу уравнотеженијег просторног развоја, уколико постоји спремност да се одрекне одређеног степена економске ефикасности. Друга могућност је да се не мења дата политика у корист већег степена ефикасности, али по цену просторне неуравнотежености (тада се постизање просторне уравнотежености тражи у компензацијским мерама према оним подручјима која су оштећена оваквом политиком).

▣ Критеријуми којима се оцењује остваривање ових циљева, њихова међузависност и усаглашеност на различитим просторним нивоима, формирају се у оквиру концепта полицентричног просторног развоја.

Полицентричност има два комплементарна аспекта. Први се односи на 'просторну структуру', тј. размештај урбаних центара на датој територији (број насеља,

хијерархију, распоред). Други се односи на 'функционалну повезаност' између урбаних подручја, тј. просторне односе и везе (који се углавном односе на доступност, али могу бити и независне од дистанци).

Поред тога, о полицентричности се може говорити и по два различита основа. Посматрајући урбани систем из наднационалне и националне перспективе, полицентричним се сматра систем од више градова различитог функционалног значаја, уместо доминације једног центра. На овом нивоу, политике полицентричности подстичу раст урбаних центара или региона изван највећег подручја концентрације. Други основ је на регионалном или локалном нивоу, где се полицентричност јавља када два или више градова имају међусобно комплементарне функције и више од тога, када градови међусобно сарађују како би могли да заједно делују као један већи град. На овом нивоу, политике полицентричности иницирају функционалну расподелу тржишта рада, као и токове и нивое сарадње између суседних градова. Наведене две ситуације су повезане када, на пример, полицентрична интеграција на регионалном нивоу представља противтежу доминацији националног центра (Leipzig principles, 1994; ESDP, 1998).

Концепт полицентричности прихваћен је у савременим планским приступима просторног развоја (доминантан у свим европским земљама и на нивоу Европске уније), као могућност да урбана структура са више центара развоја допринесе уравнотеженијем регионалном развоју, смањењу регионалних диспаритета, повећању конкурентности (регионалне, националне, европске), пунијој интеграцији региона (у националној или глобалној економији), као и одрживом развоју (ESDP, 1998; ESPON, 2005).

Полицентричност је супротност моноцентричности, по којој су услуге и компетенције територијалног управљања значајно концентрисане у једном центру. Полицентричност је такође супротност урбаном ширењу, у којем структура секундарних центара не долази до изражаја у просторно неодређеном континууму. Уместо тога, полицентричност је тежња ка мрежама градова са уравнотеженом и разгранатом структуром, које су најкорисније са социјалног и



економског становишта, као и за централна и за периферна подручја. Полицентричност се тако може разматрати на различитим просторним нивоима:

- у контексту интра-регионалног развоја (микро ниво), нагласак је на урбаној функционалности и економској комплементарности (један урбани регион може унапредити своје економске карактеристике кроз бољу сарадњу и унапређење веза унутар региона); примена полицентричности на интра-регионалном нивоу тако промовише интегрисаност стратегија просторног развоја за кластере градова;
- на интер-регионалном (мезо) нивоу значајна је комплементарност градова (два или више градова могу бити функционално комплементарни, нудећи заједно виши ниво урбаних функција, које би иначе биле могуће само у великим градовима);
- на европском (макро) нивоу, полицентричност се види као погодан модел равномерног регионалног развоја европске територије (противтежа просторној доминацији неколико највећих европских градова).

Са становишта просторног планирања, лобирање за заједничке интересе је легитимна аспирација друштвених заједница, што олакшава да политике буду усклађене и интегрисане кроз територијалне стратегије.

▣ Основне интеграционе просторне структуре полицентричног урбаног система чине 'функционална урбана подручја' (ФУА). Дефинисање ових подручја није истоветно у свим европским земљама,<sup>8</sup> али потреба за њиховим издавањем је важна за мапирање урбаних структура, како би се пратили трендови процеса европских интеграција, између осталог.

---

<sup>8</sup> У земљама са више од 10 милиона становника, функционално урбано подручје (ФУА) је одређено за урбано језгро са најмање 15 000 становника и преко 50 000 укупних становника. За мање земље, ФУА треба да има урбано језгро од најмање 15 000 становника и више од 0,5% националне популације, као и функционални национални или регионални значај. Према овој дефиницији у Европској унији је дефинисано 1595 ФУА са преко 20 000 становника, од којих Лондон, Париз и Мадрид имају преко 5 милиона становника, и 44 ФУА имају 1-5 милиона становника (ESPON, 2005:5).

Функционално урбано подручје, у принципу, формира урбани центар са својим гравитационим подручјем утицаја (обично је то простор дневних миграција урбаних центара), имајући у виду број становника, као и национални и регионални функционални значај подручја (ESPON, 2005). Овај принцип је прихваћен и у просторно планерској пракси у Србији, у националном и потоњој генерацији регионалних просторних планова, као предложак за укључивање у европске интеграционе процесе (ППРС, 2010).

▣ Мапирање функционалних урбаних подручја показује морфологију урбаног система на националном и европском нивоу, и диференцирање према степену полицентричности урбаног система. Критеријуми за анализу националног урбаног система у овом смислу, укључују три димензије полицентричности:

- **величинска структура** – дистрибуција градова према 'рангу-величине' (урбани систем је више полицентричан уколико су мање разлике у величини градова);
- **положај** – правилан/уједначен размештај градова у земљи је прикладнији за полицентрични урбани систем него уколико је поларизован где су водећи градови груписани у једном делу територије;
- **повезаност** – у полицентричном систему добру приступачност треба да имају и мала и велика функционална урбана подручја (већа доступност мањих центара у поређењу са подручјем највеће концентрације, значи мање моноцентричан урбани систем).

Како полицентричност није циљ за себе већ је један од начина да се остваре циљеви политика, као што су: економска конкурентност, социјална једнакост и одрживи развој, степен полицентричности има смисла када се сагледа према индикаторима за ова три фактора.

▣ Критеријум је ефективност територијалних стратегија, што произлази из исказивања бенефита координираности, односно трошкова некоординираности секторских политика. Неколико примера индикатора показује примену овог критеријума:

- корелација између степена полицентричности и БДП per capita потврђује да су економски напредније оне земље са израженијом полицентричном структуром;
- корелација између потрошње енергије (у смислу индикатора одрживости) и степена полицентричности показује да полицентричне земље користе генерално мање енергије (мада се не може прихватити као закономерност, пошто могу постојати и други разлози који одређују ниво потрошње енергије);
- међу земљама новим чланицама ЕУ, земље са израженијим степеном полицентричности имају мање разлике у приходима између централних и периферних региона, у поређењу са земљама више моноцентричне просторне структуре (ова повезаност међутим не важи и за земље старе чланице ЕУ) (ESPON, 2005:8);
- контрадикторност и тензија између секторских администрација је повећана у контексту приватизације и дерегулације (на пример, створени су услови где аграрна политика води нежељеној руралној депопулацији, а истовремено резултира у повећању оптерећења на урбана подручја).

Територијалне стратегије које укључују овај критеријум теже идентификацији заједничких интереса у просторном или проблемском смислу, као на пример:

- интеграција саобраћајне политике, енвајронменталне политике и планирања коришћења простора (ефикасне унутрашње саобраћајне везе са фокусом на одрживост);
- хумана размера (социјална кохезија и еколошка одрживост) уз истовремено побољшање конкурентности;
- сарадња региона/земаља кроз заједничке иницијативе и програме (нпр. заштита река, коришћење хидроенергије, заштита планинског подручја и др.).

Може се закључити да просторно планирање игра круцијалну улогу у олакшавању да политике буду кохерентне и интегрисане кроз територијалне стратегије, при чему се као основа могу издвојити (ЕСТР, 2003, Stead et al, 2004):

- интеграција између нивоа надлежности (јурисдикција) помаже да се оствари комплементарност и узајамно учвршћивање политика;

- интеграција секторских политика треба да резултира укупним појачањем бенефита;
- интеграција територијалних (административних) заједница подразумева креирање усаглашених политика и умањење штетних ефеката конкурентности на широј територији.

## **7.2. Критеријуми демократичности**

Демократски принцип налаже конзистентност планирања просторног развоја у корист прокламованих друштвених вредности - друштвених норми, у првом реду у обезбеђивању и заштити основних људских права и јавних интереса.

Доношење одлука о просторном развоју, ипак, формално је функција власти, и демократичност у великој мери зависи од начина како је власт примењује, утичући директно на квалитет живљења и задовољење потреба становништва. Сликвито се може рећи да 'добра власт кореспондира са добрим планирањем', како је већ поменуто у приказу основних закономерности деловања друштвених заједница, у претходним разматрањима. Овај принцип подразумева да су планске одлуке резултат деловања легитимних власти преко тела која су одговорна у оквиру демократских процеса (у Србији као и у многим земљама, одлуке формално доносе изабрани политичари на различитим нивоима, узимајући у обзир препоруке релевантних експерата).

▣ Критеријуми просторног планирања који се овде разматрају су:

- људска и грађанска права – људско достојанство и једнакост;
- имовинска права;
- јавни интерес као легитимни основ планирања – конзистентност планских одлука, транспарентност планирања, критеријум прага јавног интереса

### **7.2.1. Људска и грађанска права**

Овим критеријумом обухвата се скуп норми којима се гарантује неутуђивост, недељивост и универзалност људских и грађанских права, који су утемељени као позитивно право у националним и обавезујућим међународним законима.

Норме људских и грађанских права разликују се међу друштвима, али и у свакој земљи оне се мењају током времена, под утицајем друштвених промена, историјских догађаја или укупног напретка друштва, на пример.

Најважнији глобални инструмент заштите људских права је Универзална Декларација о људским правима (UDHR) коју је усвојила Генерална скупштина УН 1948. године. Општа прихваћеност овог документа утицала је да почетни необавезујући карактер буде промењен у обавезујући, на темељу међународног обичајног права. Уједињене нације имају више од стотину докумената који се баве заштитом људских права, а њихов број се повећава на нивоу ужих међунационалних и националних заједница. На пример, чланство у Европској унији обавезује на ратификацију Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (ECHR) из 1950. године, као и Међународне конвенције грађанских и политичких права (ICCPR) и Међународног споразума о економским, социјалним и културним правима (ICESCR) који су на снази од 1966. Сваки од ових докумената бави се различитим категоријама права.<sup>9</sup>

У контексту овог рада, издваја се неколико нормативних принципа обезбеђивања основних људских и грађанских права: људско достојанство, једнакост и имовинска права

*1) Људско достојанство* је вероватно у највише земаља прокламовано право, али је мало земаља у којима је оно имплементирано као позитивно право у планирању (Alexander, 2002). Релативно је лако идентификовати планове који крше ово основно људско право, на пример, ако садржи планска решења којим ће изазвати или наставити нехумане услове за живот. Ипак је теже да се ово право спроведе у пракси, а један од разлога може бити недостатак важећих стандарда или правила, којима се одређује шта су заправо минимални хумани животни услови у датом контексту (на пример, обезбеђивање основне инфраструктуре и јавних служби).

---

<sup>9</sup> Људска права садржана у ICCPR примјењују се одмах након што држава потпише споразум, док се права из ICESCR примјењују постепено јер их није могуће одмах провести како су замишљена.

☞ Критеријум за просторно планирање је да: план не може да креира или продужи услове живљења који крше основне стандарде људског достојанства.

То је морални императив који се мора поштовати, док се садржај и примена овог критеријума могу мењати временом, у складу са препознатим социјалним правима и институционализацији релевантних стандарда и норми.

У просторним плановима се гарантована основна људска права конкретизују кроз критеријуме организације и уређења простора, на основу: усвојених норми и стандарда, широког демократског учешћа у оцени планских решења, процене реалних услова и могућности, као и обавезујућих одредби из планова вишег реда.

На пример, доступност јавних служби спада у основна људска права, које обухвата право на образовање, здравствену и социјалну заштиту, културу, рекреацију. Садржај овог критеријума може да подразумева један шири теоретски оквир. Заправо, доступност јавних служби може да се односи на: расположивост (могућност друштва да обезбеди услуге), сврсисходност (усаглашеност са исказаним потребама), квалитет пружених услуга, цену коришћења услуге, временску изохрону или инфраструктурну доступност. Критеријуми варирају од земље до земље. Сходно томе и индикатори су разноврсни. На пример, право на здравствену заштиту, може да обухвати обавезно обезбеђење основног нивоа (примарне) здравствене заштите, а оцена нивоа здравствене заштите може да се односи на: трошкове/цену, број становника на једног лекара, квалитет здравствене заштите, инфраструктуру, компоненте здравствене бриге.

**2) Једнакост** подразумева једнак третман једнаких случајева, и недискриминацију из неоправданих разлога, као што су националност, порекло, пол, језик, вера, политичко или друго мишљење, имовина, рођење или други правни положај. Сви су пред законом једнаки и имају право, без икакве дискриминације, на једнаку заштиту закона (UDHR, 1948).

☞ Критеријум у просторном планирању је да се ни одредбама плана (нпр. размештај објеката и намена земљишта), нити његовим очекиваним ефектима (нпр. утицаји на животну средину или сметње/неугодности корисницима

простора) не може правити разлика између појединаца и група који су у простору утицаја (не могу се дискриминисати једни у корист других).

Наравно, преседан у примени овог правила је оправдан када се ради о афирмативним активностима, као што је ублажавање неједнакости и затеченог дискриминаторског положаја или у посебним случајевима у вези са релевантним факторима (нпр. демографским пражњењем подручја). У том смислу, сматра се оправданим диференцирање у алокационим решењима, на пример, усмереним на подручја са високим степеном сиромаштва или незапослености (Alexander, 2002).

У принципу, планска решења не треба да изазову трошкове и сметње неком другом. У пракси, овај критеријум покрива различите аспекте и на различит начин се примењује од земље до земље.

Један од аспеката примене овог критеријума односи се на 'квалитет живљења', који је повезан са сегментима потрошње и потреба. Овде је основни проблем дефинисање образаца потрошње, односно одговор на питање: који животни стандард треба да покаже одрживост, а да се не погоршају услови живота? При томе, међународна упоређења су могућа, али ограничена, с обзиром на различите нивое услова живљења у појединим земљама и регијама.

За просторно планирање је применљивији аспект 'социјалне интеграције', који изражава ниво интеракције између различитих друштвених група, које се могу разликовати по старосној доби, приходима, образовању, навикама, култури или националности. У просторном контексту, социјални проблеми као што је социјална сегрегација или искљученост, често су повезани са економским проблемима (на пример, високом незапослености). Узајамност ових негативних процеса одражава се на слабљење социјалне кохезије унутар или између подручја (чест случај код урбаних подручја), што се повратно одражава на смањене могућности за економски развој.

Према томе, у просторним анализама о степену социјалне кохезије и диференцирању територија (локалне/регионалне разлике), неопходно је упоредно сагледавање више обележја, међу којима су: демографска структура, економска

структура, могућности запошљавања, разлике у приходима, доступност образовања, социјалне и здравствене заштите, услови становања и ниво урбаног стандарда.

Вредносне категорије се изводе на основу степена повољности у односу на граничне прагове и трошкове савлађивања прагова, с обзиром на:

- функционалност - за капацитете мреже и објеката и организацију активности (у односу на стандарде и нормативе, као и изражене потребе);
- ниво социјалне укључености - на пример, фреквенцију или интензитет социјалних интеракција и активности цивилног сектора (Meadows, 1998).

Илустративан пример из планерске праксе, у вези са критеријумом једнакости, је проблем депоновања одпада, који локалне власти неретко решавају по принципу 'не у мом дворишту' (енг. *'Not in my back yard'*, у литератури познато као NIMBY ефекат). При том, ефекат загађења од депоније трпе становници у околини, који су у мањини да би могли изгласати другачија решења. Познати су примери из праксе неких земаља да су слични случајеви оцењени за кршење грађанских права, који су решавани судским поступком и/или административним мерама (ЕРА, 2001).

### **7.2.2. Имовинска права**

Имовинска права, као правна норма готово се рутински примењује кроз институционалне механизме заштите права поседовања имовине, гарантован међународним правом да 'нико не сме самовољно бити лишен своје имовине' (UDHR).

▣ У просторном планирању, овај критеријум, треба да укаже да ли одредбе плана или очекивани утицаји плана нарушавају нечија имовинска права.

Период транзиционих промена у Србији, као и у другим постсоцијалистичким земљама, посебно је обележен рехабилитацијом права приватне својине, што је захтевало и време да овај критеријум буде адекватно примењен у системима планирања.

Према Европској повељи о људским правима, принцип имовинских права додатно је препознат као основно људско право, гарантовањем права на 'мирно уживање имовине' (*the right to peaceful enjoyment of possessions* /ECHR, Article 1, I Protocol,



1952). Овим се намећу нека питања у планирању која су иначе маргинално у вези са конвенционалним имовинским правима (на пример, да ли би се буком из обновљеног brownfield-a, који је планиран, кршила људска права становника који живе у околини) (Johnston, 2000).

Истовремено, преовлађујући значај који има нормативно регулисање имовинских права (против престапа, експропријација и ометања/непријатности) ослабило је утицај људских права која се односе на имовину (нпр. укључују расељавање и утицаје на животну средину), који су у просторним плановима понекад неизбежни, а такође се могу бранити правним средствима. Заправо, имовинска права препозната као основна људска права, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни. Додатно прецизирање имовинских права даје Повеља о основним правима Европске уније: "Свако има право да поседује, користи, располаже и завешта своју законито стечену имовину. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и у случајевима и под условима предвиђеним законом, уз одговарајућу и правовремену компензацију за њихов губитак. Начин коришћења имовине може бити регулисан законом, у мери у којој је потребно за општи интерес." (Art.17, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Nice, 2000).

### **7.2.3. Инструменти позитивних права у планирању**

Када се говори и препознавању права у планирању у смислу институционализованих права, треба их разликовати од других врста права (природно право, нека људска права, социјална права и др.), која имају више апстрактну заснованост а мање јасну применљивост, тиме што се прихватају као моралне вредности и морални императиви или идеали друштва којима се тежи (Cranston, 1989). Мада она могу бити повезана (нпр. људска права чине политичко-нормативни принцип који је основа да се изведу неке правне норме), ова разлика је важна у дефинисању критеријума који се могу сматрати нормом у планирању.

Пре свега, норма је облик присиле/принуде и правна санкција превасходно обезбеђује њену примену, односно подразумева се право оштећеног на прихватљиви лек. Једна врста су грађанска правна средства, која кршење права виде као деликт, на пример, у грађанским правима, тужба за накнаду штете због противправног лишавања имовине или парничење због угрожавања права неометаног уживања имовине. Грађански лекови обезбеђују накнаду/компензацију оштећеној страни или обнову/враћање изгубљене вредности. Друга врста су административни лекови, кроз административну или законску ревизију или поништавање одлука или аката за која се тврди да крше права неке стране у поступку (DeSmith, Brazier, 1996).

Заправо све земље се разликују, а понекад и радикално мењају током времена, по томе како тумаче имовинска права у планирању просторног развоја. Чак је само власништво над непокретностима комплексно, интегришући разноврстан скуп власништва, права коришћења и управљања (Jacobs, 1999; Лабус, 2006; Петовар, 2003). У том смислу, не постоје генерализације: правни систем земље и институције планирања су засебан случај када су у питању имовинска права у вези са критеријумима у планирању.

Ово подједнако важи за критеријуме у планирању који се заснивају на политичко-нормативним принципима људских и грађанских права. Они не могу бити идентификовани без позивања на одређен институционални контекст дефинисан у простору и времену. Према томе, неопходан задатак у развоју критеријума за просторно планирање јесте да се они изведу према датом контексту на основу постојећих закона и прописа, правила која су прихваћена као преседани, као и нових применљивих међународних протокола и споразума.

На пример, у земљама које у својим уставима и законима имају јасне одредбе о недискриминацији, планска евалуација обухвата проверу очекиваних последица предложених активности, да се искључе планови који имају јасне дискриминаторне последице. Ово је препорука и за земље у којима постоје, али су слабије утемељене, норме о недискриминацији (DeSmith, Brazier, 1996).

#### 7.2.4. Јавни интерес

▣ Овај критеријум је у функцији основног задатка просторног планирања – заштити јавног интереса (јавне својине, јавног добра, оног што је на добробит свих), уз поштовање приватне својине и приватних права.

Јавни интерес одражава потребе свих чланова заједнице као предуслова њиховом заједничком животу, као што је: очување интегритета друштва, његове безбедности, одржавање моралних вредности, заштита животне средине, очување јавних добара и јавне и заједничке својине уопште узев. Јавни интерес су пре свега добра у државној својини и добра у јавној употреби.<sup>10</sup>

▣ План који не побољшава, или смањује, услове живота и рада корисника простора у подручју утицаја плана, није у јавном интересу, осим ако се планом и пратећом документацијом не докаже да је приоритет обезбеђење подршке у остваривању виших интереса у домену јавне политике.

Мада његова примена није увек једноставна, јавни интерес може и треба да буде нормативни критеријум за планирање (Перишић, 1989; Campbell, Marshall, 2002; Alexander, 2002; Вујошевић, 2004).

Повезаност професионалних планера са јавним интересом је добро документована: "брига за шири јавни интерес" је основни етички рецепт (Howe & Kaufmann, 1979); "планирање градова примарно служи јавном интересу" (ЕСТР, 1998); "јавни интерес је основни легитимизациони основ планирања" (Вујошевић, 2004). У планерским професијама и најразвијенијих земаља прихвата се као етички кодекс да је "примарна обавеза планера да служе јавном интересу" (Alexander, 2002).

---

<sup>10</sup> У Србији у државној својини су, на пример: природна богатства (земљиште, шуме, воде, водотоци, рудна блага и друга природна богатства) и добра у општој употреби (јавни путеви, паркови, тргови и улице и др.), као добра од општег интереса, за која је законом утврђено да су у државној својини. Добра у јавној употреби, иако не морају бити у државној својини су и: јавне службе (јавне установе и јавна предузећа), предузећа и друге организације по основу улагања државног капитала, као и друге делатности од општег интереса (Закон о средствима у својини Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 101/05).

Просторно планирање заснива свој легитимитет на јавном интересу и јавном добру, а истовремено то је подручје деловања власти, што све изазива сталне "осцилације у концепцијама који се мењају са политичким режимима" (Вујошевић, Петовар, 2006).

Као обрађивачи планова, планери имају две врсте обавеза у вези са избором и применом критеријума организације и уређења простора. Једно су обавезе у својству државних службеника, односно изабраних заступника државе: овде су планери ограничени разним процедуралним законским нормама. Друго су обавезе у својим професионалним улогама. Планерски професионални статус (који им такође даје привилегије) обавезује их на јавни интерес (Alexander, 2002).

Изазови да се професионално делује у јавном интересу и политички неутрално, нису занемарљиви, када се има у виду да "планери ретко наступају у оквиру само једног теоријског и општеметодолошког приступа, увек учествују у некој 'игри моћи' (будући да се планирање увек одвија у неком датом политичком контексту)" (Вујошевић, 2004:8). Управо је период транзиције у Србији, од 1990-их година, истакао сложеност овог принципа, с обзиром да су најчешћи конфликти у простору настајали супротстављањем или надређивањем индивидуалног над заједничким интересом.

Док се оригинална/полазна идеја о идентификованом јавном интересу односила на релативно хомогене заједнице са признатим заједничким вредностима, концепт је добио различита значења током времена (Howe, 1992) и данас има комплексније и вишеструко значење (Campbell, Marshall, 2002).

Прво, може се разликовати поимање јавног интереса у процедуралном смислу, од друге верзије коју има у постпланској евалуацији. У процедуралном смислу, јавни интерес се утврђује кроз планерски поступак и процес одлучивања. Ови процеси користе једну групу критеријума којом се доказује да су у јавном интересу, на пример: поштовање законске процедуре и регулативе, консензус у интеграцији политика развоја, обезбеђење демократског учешћа (Friedmann, 1973), елаборирање више варијанти и сценарија (Перишић, 1989), рационалност планских одлука, критеријум социјалне правде (Howe, 1992). Поједини критеријуми који се тичу процедуралног аспекта разрађени су делом и кроз друге принципе у овом

поглављу. Са друге стране, у поступку постпланске евалуације, примена неких од поменутих критеријума је компликована и недовољна да се оцени јавни интерес предложених планских решења.

Утицаји планских решења могу се оцењивати, на пример, применом *критеријума социјалне правде*, мада је изводљивост таквог оцењивања дискутабилна, из разлога објективности у избору посматраних параметара. Јавни интерес се, у овом случају, повезује са агрегирањем индивидуалних преференција у функцији социјалног благостања, што се у пракси планирања различито тумачи, па утиче и на успешност примене овог критеријума. Друга позната мера оцене планских решења са становништа корисности је *критеријум оптималности* на основу анализе трошкова и користи (cost-benefit). Овај критеријум је користан као подршка доношењу парцијалних одлука, али не и за комплекснију оцену планских решења у контексту јавног интереса (Howe, 1992).

Ограниченост ових начина процене - колико планови одговарају јавном интересу, углавном је у вези и са величином планског подручја и сложености планских решења (Howe, 1992).

У планирању мањих и релативно хомогених територија, корисници простора се релативно лако могу сложити о заједничким интересима, што у многоме доприноси да су плански услови недвосмислени. У овим случајевима је релативно лако проверити планска решења и не дозволити доношење штетних одлука.

Међутим, како расте подручје плана, његови корисници постају разноврснији, и план постаје сложенији, укључујући плуралност интереса или супростављање различитих вредносних образаца понашања у простору. За такве планове, утврђивање да ли су у јавном интересу захтева процес дијалога (у планерском и/или политичком контексту) планске евалуације. ~

Одређивање јавног интереса обично захтева одмеравање различитих и понекад конфликтних одлука, укључујући стручне расправе, учешће јавности и политичке дебате. Као резултат тога, испуњавају се два основна услова/критеријума за проверавање да ли су предложена планска решења у јавном интересу: конзистентност и транспарентност плана.

### **1) Конзистентност**

Овај критеријум има две димензије. Једна је усаглашеност планом дефинисаних циљева са законским обавезама и сврхом планерског деловања. Уколико овде постоји очигледан конфликт, план је неприхватљив. То није незамисливо: на пример, ако је програмом заштите вода предвиђена строга заштита акумулације за водоснабдевање, а планским циљевима прокламовано да ће се развој базирати на туристичком активирању тог подручја, и коришћењу потенцијала језера у те сврхе.

Друга димензија је конзистентност између планом предвиђених утицаја/последица и планираних активности. Уколико планом предвиђени утицаји очигледно противурече постављеним оперативним циљевима, план се мора сматрати неприхватљивим. Могући разлози у оба случаја неконзистентности могу бити или укупна некомпетентност или прикривање стварних намера планских одлука.

### **2) Транспарентност**

План треба да буде довољно транспарентан за све заинтересоване актере, да схвате процес како се дошло до планских решења, процес доношења одлука, и поступак остваривања и усвајања плана.

▣ Плански документи морају да покажу логичку или функционалну повезаност постављених циљева са конкретним планским решењима и планским мерама које план прописује

Апстрактно и површно исказани циљеви и уопштено разматрање проблемских тема не испуњавају овај критеријум. По истом принципу, одсуство минималне транспарентности је очигледан доказ да је план неприхватљив (уколико се заснива на неподесно образложеним решењима, што може бити знак да је нешто скривено од јавности), као и да је план произвољан или тенденциозан, без аналитичке аргументације (Ваер, 1997). У поступку административне или стручне верификације и ревизије, терет доказивања треба да буде на иницијатору плана да оповргне овај закључак, тако што ће обезбедити додатне доказе да се план или одлука да се он усвоји заснива на веродостојним и прихватљивим разлозима (Ваер, 1997).

Као резултат ових оцена, планови који задовоље критеријуме транспаретности и конзистентност, уживају претпоставку да су у јавном интересу, уколико испуњавају следећи праг критеријум.

### ***3) Критеријум прага јавног интереса***

Критеријум прага би требало да представља генерализовани јавни интерес са којим нико не може да се не слаже (ЕСТР, 1998). Овај критеријум следи из премисе да је јавни интерес повезан са повећањем благостања свих страна на које план утиче. То је оно што све оцене плана покушавају да процене, а сваки план покушава да постигне. Обично, међутим, такво оцењивање подразумева дебате о тежини која се даје појединачним интересима, о томе како да се релативизују конфликтна гледишта у разматрању одлука, а често њихови резултати нису убедљиви. Може се рећи да је ово централна тема процеса планирања, и вероватно је један од најупадљивијих проблема у планерској професионалној пракси (ЕСТР, 1998). Формулисањем прага јавног интереса, међутим, могуће је да се избегне неосновано просуђивање о релативној тежини појединих утицајних фактора на планске одлуке. Овај принцип се фокусира на последице једног плана за већину директно погођених страна: корисника одређеног планског подручја. У овом облику, принцип јавног интереса може се применити као критеријум евалуације плана, са тврдњом да:

☐ план који не побољшава (или смањује) добробит корисника/резидената планског подручја, у одсуству одговарајућих компензационих мера јавне политике, против је јавног интереса (Alexander, 2002).

Овај критеријум може изгледати сувишан, за неискусног посматрача: да оно што је планом предложено и усвојено, може бити очигледно супротно јавном интересу? За искусније практичаре, који имају бољи увид у процес планирања и одлучивања, такви планови нису незамисливи и овај критеријум може бити од користи.

### **7.3. Критеријум супсидијарности**

Сходно основном полазишту просторног планирања, да се оно остварује интегрално у простору, то значи и преплитање локалних, регионалних,

националних, захтева и интереса. Систем планирања у Србији (слично другим европским земљама), заснива се на начелу хоризонталне и вертикалне координације у уређењу и коришћењу простора, о чему је већ било речи у претходном поглављу. Кроз поступак усаглашавања и координације потребно је релативизовати сукоб различитих нивоа надлежности у заступању јавног интереса, при чему,

▣ усмеравајуће правило/критеријум супсидијарности је да процес одлучивања треба да буде вођен локалним захтевима, кадгод је то могуће (ППРС, 2010).

На пример, према Просторном плану Републике Србије (2010), супсидијарност представља могућност расподеле надлежности између више нивоа државне организације, при чему се одређена функција преноси на најнижи ниво на којем се може ефикасно обављати.

▣ Критеријум супсидијарности, међутим, подразумева и обрнуту могућност: преношење надлежности решавања одређеног проблема на виши ниво одлучивања, уколико ће се тако обезбедити већа ефикасност и кохерентност стратегија просторног развоја.

Ово се односи на случајеве када је размер одређеног проблема или циља такав да не може бити јасно сагледан на локалном нивоу (на пример, одлуке о доградњи примарне инфраструктуре). Поред тога, могу постојати докази о већој корисности уколико се одлуке доносе на вишем нивоу, за неке заједничке проблеме који се "преливају" из једног подручја у друго, кроз општине, регионе или чак државе (на пример, ширење плавних површина у једном региону може имати последице у другом региону). У овим случајевима постоји аргумент за преношење неких делова одлучивања на више нивое покривајући шире подручје, како би се избегла некохерентност стратегија просторног развоја.

Може се закључити да треба избегавати ригидно одвајање и наметање компетенција. Обично се у пракси показује да међуповезаност и условљеност у намерама и одлукама захтева удео различитих нивоа компетенција (ЕСТР, 2003).



#### **7.4. Критеријум партиципације**

Будући да се планом утврђују друштвени односи у коришћењу простора или организација физичких елемената у простору, који се исказују или као облик принуде или конвенције (Перишић, 1989), могућност да се партиципира у планским одлукама има шире значење од уобичајеног демократског процеса (о коме је претходно било речи). При том се мисли не само на учешће јавности у планирању, у смислу основног моралног или природног права (или основног демократског права), већ као позитивног права признатог у пракси.

У поређењу са другим европским земљама, сходно различитим системима планирања, постоје разлике у дефинисању права партиципације у планирању, од скоро универзалног (нпр. право на референдум у Швајцарској), преко права на жалбу против планских одлука (нпр. у Великој Британији), до формалног приговора на нацрт плана (што је примарни ниво демократског права партиципације у свим земљама, и примењује се у систему планирања у Србији).

Сходно овим разликама, системи планирања се разликују по претварању права партиципације, од нормативног принципа, у позитивно право у планирању.

▣ Право партиципације се у планирању обично појављује (пракса више земаља) као прописани елемент планске процедуре, али може да варира кроз различите фазе развоја планерске праксе (што је случај и законодавног регулисања у Србији). Актуелни законодавни оквир планирања у Србији укључује, на пример: обавештавање о предстојећим планским активностима, јавне презентације нацрта планског документа, право заинтересованих физичких и правних лица да јавно износе мишљења и подносе примедбе на план, као и обавезу обрађивача плана да јавно изнесе став по свакој примедби (Закон о планирању и изградњи РС, 2009/2011).

Утврђивање норми позитивног права подразумева и делотворне санкције за кршење прописаних права. У овом случају, савремена планерска пракса у Србији ограничена је на одлагање упућивања планског документа у процедуру доношења, док се не отклоне недостаци на које је указала стручна контрола планског документа, посебно након примедби које су поднете током јавног увида.

Поред обезбеђења формалног права укључивања јавности у процес разматрања планских одлука, потребно је размотрити и питање ефикасности ових процедура и квалитет садржаја планских докумената. Процес доношења одлука треба да буде транспарентан тако да грађани буду свесни разлога и сврхе који стоје иза одлука. То су суштински критеријуми за оцену реалних могућности да грађани остваре ово формално право

▣ Од планера се очекује да експлицитно искажу елементе вредносног система коме се тежи у развоју планског подручја (имајући у виду дугорочни и стратегијски карактер плана), што захтева шири дијапазон комуникација у процесу планирања, од уобичајеног 'јавног разматрања'.

▣ Ово претпоставља понуду алтернативних циљева и варијантних решења (сходно реалном плуралитету циљева и интереса), уз темељну аналитичку разраду и аргументацију сваког од њих.

У земљама развијеније праксе просторног планирања, формирање и евалуација више варијанти организације и уређења простора представља обавезни и саставни део процеса просторног планирања. Приоритна улога планера је да предузму ваљане анализе и испитивање предложених решења са становишта социјалних, економских, еколошких и других последица и могућих утицаја на квалитет живљења и задовољења потреба становништва, што би требало да резултира избору оног предлога који се, у складу са утврђеним циљевима и ограничењима, чини најприхватљивијим.

### **7.5. Критеријум оправданости/рационалности**

Просторно планирање као друштвену праксу прати стални проблем постизања одговарајућег баланса између обавезности и флексибилности у поступку и процесу утврђивања планских решења.

Критика 'интуитивног начина' планирања, а с друге стране критика 'ригидног прописивања' правила која су неефикасна, отварају дилему: где је прописивање обавезно, а где га треба зауставити и дати више дискреције појединачним интересима, иницијаторима новог развоја и локалним доносиоцима одлука.

Обавезност у форми крутих, недвосмислених правила има изузетну корист када подстичу развој докле може допринети стварању извесности и смањеном ризику за инвеститоре и друштвену заједницу. То је такође важно за чување ограничених ресурса, као што су: ресурси вода, рудни ресурси и високо квалитетно пољопривредно земљиште. С друге стране, политика просторног развоја мора бити довољно флексибилна да се прилагоди економским, социјалним и технолошким трендовима као и да стимулише иновативност и омогући нови развој.

▣ Критеријум оправданости планских одлука је да средство мора бити пропорционално крајњем циљу. Просторно планирање мора олакшати иницијативу и интуицију пре него просто пристајање на строге и вероватно безуспешне мере.

▣ Просторно планирање треба такође да прати минималистички приступ, давањем приоритета проблемима који захтевају најургентнију пажњу.

У неким случајевима, као што је пример заштите осетљивих/повредивих националних природних добара, захтева се примена строгих/крутих и безпоговорних директива. У већем броју случајева међутим, могућ је приступ који дозвољава већу флексибилност, са предлозима који можда нису унапред предвиђени али могу задовољити потребе у датој ситуацији. По овом сценарију, политике планирања треба да се фокусирају више на жељени резултат/исход и критеријуме којим ће они бити просуђивани, пре него на покушајима да се зацртају или диктирају решења.

У овим приликама неизбежна је арбитрарност планера, што свакако може утицати на објективност оцењивања, при чему долази до изражаја стручност и знање планера, али је важан и морални став да се не подлегне притисцима који нису у складу са струком.

▣ Нормативни критеријум у планерској пракси је да учесници планског процеса имају право на одлуке које су оправдане/рационалне, а не арбитрарни продукт по вољи тима планера, неких инстанци одлучивања или ирелевантних интереса.

Овде је нагласак на концепту рационалности, који је уско повезан са планирањем, што чини да овај нормативни принцип има посебну релевантност за процес планирања и одлучивања.

☐ Рационалност у процедуралном смислу подразумева скуп неопходних услова којима се проверава оправданости планских решења. Ово укључује одговарајућу употребу расположивих релевантних информација, разматрање и одмеравање могућих алтернативних решења, као и проверу оправданости планских решења.

Провера рационалности у процедуралном смислу захтева транспарентност процеса планирања, што је видљиво у планским одредбама, графичким приказима и образложењима плана. То обухвата задовољеност правила обима и формата планова и пратеће документације која су прописана регулативама.

Ови прописи, међутим, често пружају недовољан увид ширем кругу заинтересованих актера, да разумеју процес доношења одлука и све околности које су узете у обзир при изради плана. То разумевање је неопходно за оцену процедуралне рационалности планских одлука.

Један од начина оцене је контролна листа питања којом се проверава испуњеност критеријума рационалности плана у процедуралном смислу, на пример:

☐ Да ли је план адекватно обухватио плански процес и релевантне учеснике у њему? Да ли су планска решења произашла из анализе и вредновања алтернатива и шта је био мотив за избор опције која је подржана? Да ли су у плану јасно представљене смернице за његову имплементацију, и обезбеђене потребне информације да се сагледају очекиване последице? Прихватљив план мора дати позитивне одговоре на ова питања (Ваег, 1997).

За разлику од процедуралних критеријума, који су ограничени на поступак планирања и процес доношења одлука, суштински критеријуми оцене оправданости плана имају везе са садржајем плана и очекиваним ефектима.

☐ Рационалност у суштинском смислу, којом се проверава оправданост планских решења, је критеријум којим се ограничава дискреција онима који креирају и доносе планске одлуке. Крајњи случај за овај критеријум је да

"план не може бити у тој мери ван логике или ван прихваћених моралних стандарда да једна разумна особа може то да прихвати" (Baer, 1997).

У планирању, рационалност је прописана норма, више као тежња него као постигнуће. Његова најјаснија манифестација је употреба метода више-критеријумске анализе како би се оценили алтернативни предлози планских исказа.

Проблем за валидну планску евалуацију може бити још један аргумент да се отежа провера планске рационалности, а то је подржавање *prima facie* претпоставке да планери и званични државни органи имају добре разлоге за то што раде. Заиста, у релативно широком домену планерске и административне дискреције таква провера је тешка ако не и немогуће. У томе се, заправо, могу открити многи планови и планерске одлуке, који рефлектују у бити политичку и интуитивну страну планирања, што савремена пракса планирања универзално потврђује (Forester, 1989; Howe, 1990).

То не ослобађа, међутим, планерске одлуке од ревизије/провере, већ само ограничава обим планске евалуације на случајеве где неки план или планерска одлука очигледно нема оправдања. Као и у процедуралној фази, и у поступку планске евалуације, постоје два начина да се то уради: један је повезан за форматом плана, а други је повезан са провером садржаја плана.

▣ Први критеријум да се оцени оправданост плана је да пружи очигледне доказе о својој рационалности. Сваки компетентан план заснован на прецизним и одбрањивим концептуалним поставкама, може да задовољи овај критеријум. Обавеза да се презентују ови докази у плану и пратећој документацији је део процедуралних критеријума који су горе изложени. Одсуство тих доказа, међутим, чешће се не тумачи као случајно изостављање, већ сугерише да нема оправданих основа да се предложени план прихвати.

Планови који очигледно немају оправдања могу бити бар из два разлога. Један је да је план урађен без јасног приказа релације средстава и сврхе плана, па је стога просто произвољни/арбитрарни резултат личних укуса његових произвођача. Други је да је план резултат логичког преиспитивања одлука, али оне нису

одбранљиве или изложене на увид јавности. Такав план се лако препознаје кроз овај критеријум, који се лако може применити у планској евалуацији.

▣ Други критеријум подразумева проверу поступка одлучивања у доношењу плана: то је сасвим изводљиво када су планови компетентно представљени уз адекватну документацију. Провера одлука ће показати да је план у границама оног што се може сматрати оправданим, без обзира шта евалуатори мисле о надлежностима планера или пак да не одобравају планом заступане вредности.

Постоје случајеви, међутим, када евалуација плана мора показати да план није прихватљив. Први је када ревизија показује јасну и необориву противречност између назначене сврхе плана и очекиваних његових ефеката. С друге стране, ако планска документација открива да су негативне последице биле предвиђене и обухватиле разматрање компензацијских надокнада (нпр. друге економске и социјалне користи), план је прихватљив са становишта рационалности, чак и ако евалуатори сматрају да поједини утицаји нису добили адекватну важност између разматраних одлука.

Уочавање противречности између постављених циљева/сврхе и очекиваних последица/ефеката плана може указати на неколико проблема. Један може бити очигледна некомпетентност, тј. пропуштање да се предвиде утицаји плана или процени њихов значај, или занемаривање последичних штета, чиме се прикрива неконзистентност између последица и претпостављених користи плана. Други проблем може бити недостатак уверења о корисности предложених планских решења (у најбољем случају) или манипулативно прикривање, до чак обмањивања неистинитим приказивањем (у најгорем случају). За планерску струку није препоручљиво да постоје такви примери планова, што упућује да планери и доносиоци одлука морају бити свесни комуникативне функције планирања. Ово би требало да ојача тезу о неприхватљивости плана који не испуњава наведене критеријуме рационалности.

Изнети разлози могу се размотрити и са друге стране. Заправо, може се поставити питање нивоа унапређености концепта, садржаја, начина презентовања и нормативних принципа просторног плана, тако да би он могао бити довољно применљиви и усмеравајући за друге планове и друге инструменте развоја којима се

одлучује о коришћењу простора. Уколико ово изостане, то може да буде само из два разлога: или сам план није довољно ваљан у погледу концепта и садржаја за ову врсту примене, или онима који су план донели, што значи договарали се о његовим циљевима и садржају, одговара ситуација у којој могу доносити одлуке ван плана, дезавуишући планом заједнички утврђено (Перишић, 1989).

### **7.6. Критеријум приоритетности**

У сложеној матрици интереса и циљева, који су често међусобно супротстављени и противречни, практично не постоје могућности да се они истовремено остваре у јединственом простору. У првом реду, од начина вредновања циљева зависи како ће потенцијали простора бити искоришћени и какви просторни ефекти се могу очекивати. Најчешће се ради о сукобу вредности економских ефеката у коришћењу простора и вредности које произлазе из хуманих, рационалних или еколошких погледа на коришћење простора.

Из ових разлога произлази неопходност постављања критеријума за дефинисање приоритета на којима се граде планска решења. Ови критеријуми полазе од:

- одређења којим вредностима/потребама ће се дати предност на прагу вишег нивоа развијености;
- процене реалних могућности с обзиром на изражене диспропорције у развоју;
- могућих начина релативизирања општих, посебних и појединачних интереса у јединственом простору.

Питање приоритета заснива се на дугорочној концепцији развоја друштва и систему вредности који се сматра прогресивним. Са променом редоследа у скали вредности или са променом вредносног система у целини мења се и редослед приоритета за усмеравање просторног развоја.

☞ У погледу коришћења простора својеврстан изазов за планирање је утврђивање приоритета у коришћењу простора, а истовремено усаглашавање/помирење и интеграција секторских планских циљева.

Ово питање је важно расправити из разлога што просторни планови, како год да се продукују, они треба да представљају довољно јасне планске детерминанте, што значи да садрже прецизне планске исказе о начину коришћења и органи-

зацији простора. Ово никако не значи строго физички карактер просторног планирања и његово удаљавање од интегралног приступа развоју. Управо супротно таквим сумњама, полазно становиште је да је просторно планирање по својој суштини планирање организације и употребе простора, независно од тога што мора бити засновано на одговарајућим друштвеним и економским програмима (Перишић, 1985).

Могући критеријум релативизације проблема, који се примењује у пракси, састоји се у детерминисању хијерархијских нивоа коришћења простора, који треба да послужи у рангирању секторских циљева, на пример:

- **приоритетно коришћење:** намене које имају приоритет према законским нормама и развојним политикама; у планском подручју приоритетна намена детерминише које остале намене се могу налазити у том подручју и/или под којим условима могу да коегзистирају;
- **условно коришћење:** намене које имају подршку у политикама и нормативно-правни основ да се развијају у одређеном планском подручју, али чија прихватљивост зависи од решавања конфликта са свим наменама вишег приоритета где се намене преклапају;
- **дозвољено коришћење уколико нема захтева од других корисника простора за ограничавањем или искључењем:** генерално се односи на активности које имају подршку у политикама и нормативно-правни основ, али нису просторно условљене, осим у подручјима где се изричито искључују или ограничавају од стране других корисника простора; ове активности ће бити подређене приоритетним и условним наменама у подручјима где се преклапају.

Како би се омогућила израда просторног плана, потребно је да се до извесне мере утврде приоритети међу различитим секторским циљевима. То је понекад тешко постићи на регионалном нивоу, пошто релативни приоритет одређених циљева може зависити од локалних фактора, и обратно. Ипак, основни оквир да се дефинишу приоритети обично је нормативно регулисан (или пак исказан кроз начела усмеравања просторног развоја), тако да је могућност дискреције саме планерске активности ограничена. У Табели 2. дат је пример иницијалног



утврђивања приоритета, који је урађен на основу нормативних правила из актуелне домаће законске регулативе, као оквир у одређивању хијерархије секторских циљева.

Табела 2. Пример поступка утврђивања приоритета у начину коришћења простора

Сектори	Приоритет
обрадиво пољопривредно земљиште	<ul style="list-style-type: none"> <li>• обрадиво пољопривредно земљиште прве, друге, треће, четврте и пете катастарске класе - <b>приоритетна намена</b>;</li> <li>• може постојати потреба да се обрадиво земљиште четврте и пете катастарске класе користи за подизање шума, вештачких ливада и пашњака - <b>условно коришће</b> (потребна сагласност надлежног министарства);</li> <li>• обрадива земљишта на којима се спроводи противерозiona заштита (терени са нагибом већим од 10%) - <b>условно коришће</b> (у погледу начина обраде, сруктуре сетве); а терени са нагибом већим од 25% не могу се користити као оранице - <b>искључено коришћење</b>.</li> <li>• на одређено време обрадиво земљиште је могуће изузети за експлоатацију минералних сировина (глине, шљунка, песка, тресета, камена и др.), или извођење радова на одлагању јаловине, пепела, шљаке и других опасних и штетних материја - <b>привремено искључивање из примарне намене</b> (уз сагласност надлежног министарства и компензацијске мере);</li> <li>• конверзија обрадивог пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе могућа је уколико је утврђен општи интерес на основу закона - <b>искључивање из примарне намене</b> (уз компензацијске мере);</li> </ul>
водно добро	<ul style="list-style-type: none"> <li>• идентификована водна тела подземних и површинских вода која се користе или се могу користити за људску потрошњу, у просечној количини воде већој од 10 m<sup>3</sup>/дан или за снабдевање водом за пиће више од 50 становника - <b>приоритетна намена</b> (уносе се у регистар заштићених области);</li> <li>• остале заштићене области на водном подручју - <b>приоритетна намена</b> (то су: зоне санитарне заштите изворишта - шира зона заштите, ужа зона заштите и зона непосредне заштите; водна тела намењена рекреацији, укључујући и области одређене за купање; области осетљиве на нутријенте, укључујући области подложне еутрофикацији и области осетљиве на нитрате из пољопривредних извора; области намењене заштити станишта или врста где је битан елемент њихове заштите одржавање или побољшање статуса вода; области намењене заштити економски важних акватичних врста);</li> <li>• водно земљиште <b>приоритетно</b> се користи за: изградњу водних</li> </ul>

	<p>објеката и постављање уређаја намењених уређењу водотока и других вода, одржавање корита водотока и водних објеката, спровођење мера заштите вода и заштите од штетног дејства вода;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• сходно захтевима других заштићених подручја, тамо где се преклапају (<b>условно коришћење</b>);</li> <li>• може такође бити захтева за <b>ограничењима</b> од стране других корисника (на пример, простори у надлежности лука и пристаништа, подручја рекреативног зонирања; производња обновљиве енергије);</li> </ul>
заштићена природна подручја	<ul style="list-style-type: none"> <li>• међународна и национална заштићена подручја и подручја у режиму претходне заштите - <b>приоритетна намена</b>;</li> <li>• обележена станишта заштићених врста - <b>приоритетна намена</b> (просторни план треба да штити сва пописана природна добра без обзира на тренутни статус заштите; проглашена природна добра штите се сходно акту о проглашењу и установљеним зонама заштите - Ia, Ib, II, III степена заштите према закону);</li> </ul>
заштита културног наслеђа	<ul style="list-style-type: none"> <li>• међународна и национална проглашена културна добра и добра у режиму претходне заштите - <b>приоритетна намена</b>;</li> <li>(просторни план треба да укључи укупно културно наслеђе без обзира на тренутни статус заштите; планске мере су сходне акту о проглашењу и утврђеним зонама заштите у складу са законом);</li> </ul>
еколошки значајна подручја	<ul style="list-style-type: none"> <li>• делови еколошке мреже значајни за очување врста и одређених типова станишта, у складу са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (као и критеријумима ЕУ NATURA 2000) - <b>приоритетна намена</b>; (на пример: у влажним и воденим екосистемима забрањене су све радње, активности и делатности којима се угрожава хидролошка појава или опстанак и очување биолошке разноврсности);</li> <li>• могући су захтеви <b>условног коришћења</b>, уколико постоје други преовлађујући разлози од јавног интереса, за које нема алтернативног решења, или императивни разлози који се односе на заштиту здравља људи и јавне сигурности, или други интереси социјалне и економске природе (потребна сагласност надлежног органа на основу оцене прихватљивости и примена компензацијских мера);</li> <li>• у зависности од проузрокованих или очекиваних оштећења природе, компензацијске мере могу бити, на пример: успостављање новог локалитета сличних особина као оштећени (има предност над другим мерама), или успостављање другог локалитета значајног за очување биолошке и предеоне разноврсности и заштиту природног добра, или пак сразмерна новчана накнада;</li> </ul>
саобраћајна инфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> <li>• простор инфраструктурног коридора (припадајући простор пута, путног земљишта и заштитног појаса) - <b>приоритетно коришћење</b>;</li> <li>• може бити захтева од других корисника простора (сходно правилима коришћења у заштитном појасу и појасу контролисане</li> </ul>

	изградње, у складу са законом) - <b>условно коришћење</b> ; <ul style="list-style-type: none"> <li>• уколико је нужно дозволити изградњу саобраћајница у заштићеним подручјима, сходно пројектима од општег интереса и националног значаја (потребна сагласност надлежног органа у складу са законом) - <b>ограничено коришћење</b> (на пример, обавеза примене посебних конструкцијских и техничко-технолошких решења на самим објектима и у њиховој околини);</li> </ul>
експлоатација минералних сировина	<ul style="list-style-type: none"> <li>• постојећа места - <b>приоритетно коришћење</b>; • али сходно захтевима заштићених природних подручја, културних добара, водних ресурса, насељених површина, тамо где постоје утицаји - <b>условно коришћење</b> (увођење производних технологија којим се неутралишу утицаји, регенерација и рекултивација простора);</li> <li>• могу такође постојати захтеви за <b>ограниченим коришћењем</b> (на пример, услед појава ерозије, слегања терена, утицаја потреса и вибрација на насеља, простирања штетних гасова и прашине и сл.);</li> <li>• постоје такође случајеви колизије где положај рудника изразито негативно утиче на развој других функција простора (на пример, развој туризма, национални паркови и сл.) где се предузима <b>потпуно напуштање експлоатације</b> минералних сировина;</li> </ul>
цевоводни систем	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ужи заштитни појас цевовода (нафтовод, гасовод и продуктовод појединачно или у оквиру система цевовода) - <b>приоритетно коришћење</b> (не смеју се изводити радови и друге активности изузев пољопривредних радова дубине до 0,5 m); • шири заштитни појас цевовода одређује се у зависности од могућег штетног утицаја на друге кориснике простора (утврђен техничким нормативима) - <b>условно коришћење</b>; • положај коридора планира се, по правилу, изван насељених места, привредних комплекса, железничких станица, пристаништа, заштитних подручја за питке и лековите воде и војних објеката - према прописаним нормама удаљености и обезбеђености заштите људи и имовине.</li> </ul>

Овим примером је приказан само део елементарног садржаја просторних анализа, колико да се илуструју неке манифестације међуутицаја у простору које утичу на планске поставке. Наравно да је обухват елемената у просторном плану шири од овде приказаног, али то превазилази предмет и циљ овог разматрања.

Практично за сваку планирану намену или активност са просторним одредницама (директним или индиректним) важно је предочити евентуални гранични праг према другим корисницима простора.

▣ Праг активности није фиксна категорија, већ је условљен факторима физичког простора, обимом садржаја и интензитета активности. Изузетак су случајеви када се активности међусобно искључују.

Праг активности се прецизније исказује што је ниво просторних планова детаљнији. Примера ради, за планирање туристичких простора, гранични праг активности се може прецизније исказати на нивоу мањих туристичких регија или туристичких центара (Дабић, 2006). Тај праг се може односити на дефинисање расположивог простора, посебно за активности које су специфичне у погледу локацијских захтева (на пример, марине, скијалишта, голф терени, простори за лов). Праг активности исказује се и у случају када се искључује истовремено присуство одређених активности (на пример, ловна подручја не могу бити и простори за пешачење, голф терени не могу бити коришћени за друге активности ван сезоне, и сл.). Са друге стране, праг активности се односи и на степен угрожености од туризма, у смислу да концентрација туристичких садржаја и број једновремених корисника простора не умањи основне вредности туристичког простора (њихов релативни значај, разноврсност, осетљивост и заштићеност).

За просторно планирање, ово су значајна питања, у складу са развојем схватања да начин организовања и коришћења простора представља значајан елемент трошкова развоја, колико и бенефита развоја. Недостатак овог схватања може имати за последицу деградацију средине, изградњу на најквалитетнијем пољопривредном земљишту, високе трошкове изградње производних и инфраструктурних објеката, погоршање здравља становништва, повећање трошкова експлоатације ресурса и производње енергије и др.

Сматра се важним истаћи да читава проблематика утврђивања приоритета, која би у плановима морала бити приказана синтезним закључцима и предвиђањима корелација појединих планских захвата, претпоставља примену егзактних индикатора квантификације процеса и појава у простору. Ово се може сагледати и са супротне стране, да недостатак неког просторног плана треба да се види по томе колико се појединим секторским анализама само формално покрива садржај плана, или пак колико је произвољан начин анализирања и предвиђања просторних односа и процеса.

## **7.7. Критеријум 'носећег капацитета' простора**

У контексту теоријског оквира који је назначен на почетку овог рада, у планерским приступима се инсистира да се комплексно сагледа вишезначност простора - истовремено као животне средине, развојног ресурса и услова за живот. Усмеравање просторног развоја на принципима одрживог развоја треба да омогући задовољавање максимума људских потреба уз минимум оптерећивања средине, а имајући у виду да су ресурси сировина и енергије ограничени, исто као и капацитет екосистема да апсорбује (прими) отпад (Meadows, 1998).

У новијим планерским приступима инсистира се на категорији 'капацитета' простора као мери садржаја и активности којим се не ремете трајни просторни потенцијали. Један аспект капацитета простора већ је описан кроз појам 'прага активности' према другим корисницима простора, али овде је фокус на граничном прагу простора у смислу обима садржаја и интензитета активности.

▣ Носећи капацитет је граница до које капитал заједнице може да обезбеди потребе кроз дуги период.

▣ У начину коришћења простора мора се обезбедити одрживо коришћење обновљивих природних ресурса и свођење трошења необновљивих на најмању могућу меру, имајући у виду и глобални принцип – остајање унутар капацитета који обезбеђује природни систем (IUCN, 1991).

Овим се, наиме, поставља питање сразмера у природи утемељених на природним законима (који су поменути на почетку овог рада), да се утврди капацитет простора, његови потенцијали и ограничења и способност адаптације, саморегулације и самообнављања природне средине.

У том смислу сви еколошки фактори се могу посматрати из аспекта 'услова' и 'ресурса' (Целебцић, 1995; Meadows, 1998). Дозвољене границе оптерећења средине изводе се варирањем односа између ова два фактора, до граница повредивости једног или другог, на пример:

- која количина неке загађујуће материје може да загади литара чисте воде - толико да не угрози живот у воденој средини или коришћење воде за пиће, рекреацију и друге потребе;

- колика је могућност адаптације организама на измењене еколошке факторе, односно - колика је амплитуда варирања еколошких фактора могућа, која не доводи у питање њихов опстанак (степен резистентности биљака и животиња на варирање састојака земљишта, на промене температуре, на одређену концентрацију загађења у ваздуху; ниво адаптивности на нову средину, односно на измењене услове станишта, на пример код преграђивања реке у језеро, проређивања шума и повећања искрчених површина);
- колике су могућности шумског фонда у односу на апетите дрвне индустрије, а да се не угрозе или не ишчезну биљне и животињске заједнице итд.

Назначен је само пример оквира у коме се успостављају еколошки критеријуми и премисе, као критичне вредности између еколошких фактора као услова и ресурса. Неки од ових критеријума су већ установљени као законске норме и стандарди, који се морају поштовати код деловања у простору. Критеријуми се утврђују за сваки наведени аспект посматрања еколошких фактора, на пример:

- за квалитет ваздуха - МДК и ГВЕ (максимално дозвољене концентрације загађујућих материја и граничне вредности емисије на извору);
- за квалитет вода - класа водотока према граничним вредностима појединих особина воде, МДК за квалитет површинских и подземних вода за водоснабдевање, за технолошке процесе, рекреацију и друге активности;
- за квалитет земљишта - бонитетне класе земљишта и степен стабилности;
- за природна и културна добра - режими заштите према конзерваторским условима валоризације и категоризације добара.

Потенцијал одређеног подручја, представља укупни природни, социјални/хумани и створени (изграђени и финансијски) потенцијал, као услов за живот и привређивање на дуги рок. Одржива заједница налаже да се одржавају и унапређују све три врсте потенцијала заједнице, тако да будућим генерацијама остану залихе капитала не мање од оних које имају садашње генерације (Pearce, 1994; Meadows, 1998).

Природни потенцијали се односе на природну средину и природне ресурсе, као услове и погодности који обезбеђују биолошки опстанак, људске активности, одржавање диверзитета и дугорочну виталност заједнице. То укључује:

- предиспозиције - условљене географским положајем и релативно непроменљивим природним факторима (климатским, морфолошким, морфометријским, морфодинамичким);
- расположивост - за необновљиве и ограничене обновљиве ресурсе (земљиште, вода, сировине, енергија, станишта) - као основа за правовремену заштиту и резервацију простора;
- вулнерабилност - осетљивост или повредивост природне средине.

Анализа обележја природног система је у домену појединих дисциплина од којих се користе резултати. Овај сегмент природног система, као подлога за израду просторног плана обухвата, на пример: геолошке, педолошке, геоморфолошке и сеизмолошке карактеристике, фитоценолошке и зооценолошке карактеристике, типологију вегетације, па и класификацију предела. Селекција релевантних индикатора за оцену природне основе неког простора, требало би да се базира на повезивању резултата разних специјалистичких/тематских области изучавања. Наводи се неколико примера таквог преплитања и међузависности резултата појединих тематских студија природне средине:

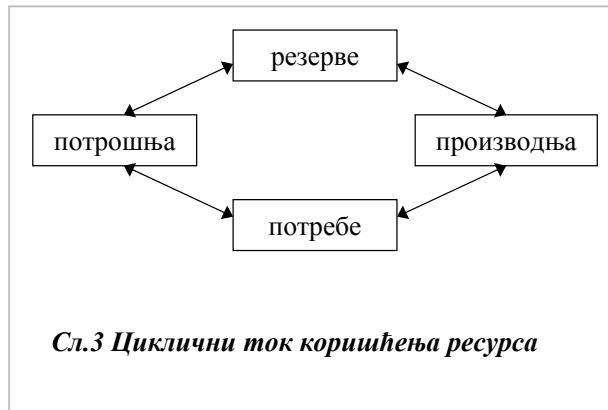
- повољан ниво подземне воде је предуслов одржања квалитетног обрадивог тла; градњом бране може доћи до промене нивоа подземне воде, што може утицати на промену квалитета обрадивог земљишта (на боље или лошије);
- квалитет подземних вода може се нарушити интензивном хемијском обрадом земљишта; посебно у крашким теренима релативно је већа опасност загађења подземних вода у односу на друге геолошке подлоге;
- тип вегетације (шуме, ливаде, оранице) условљен је педолошким и геолошким особинама подлоге, а с друге стране тип вегетације или њен недостатак може утицати на инжењерско-геолошке карактеристике (ерозија, клизишта);
- сеизмолошка рејонизација подручја посебно је важна при лоцирању и пројектовању већих објеката; важно је нагласити везу између тектонике и потреса, издвојити сеизмотектонски активне раседе, епицентрална подручја, и означити енергетске карактеристике епицентралних подручја.

Принципи одрживости преведени у циљеве начина коришћења простора у једној општој формулацији односе се на: (Целебџић, Базик, 1999)

- рационално коришћење природних ресурса (минералних ресурса, површинских и подземних вода, пољопривредног земљишта, шума - биљних и животињских врста);
- рационално коришћење створених ресурса и унапређење квалитета живљења.

У наведеним исказима садржана су два заједничка елемента: процес или активност ('коришћење') и мера/критеријум за усмеравање тог процеса ('рационално').

Коришћење ресурса је сложени циклични процес у коме се успостављају различити односи између резерви, производње, потрошње и потреба (Слика 3). У основи сазнавања овог процеса, у циљу дефинисања степена рационалности, је избор



**Сл.3 Циклични ток коришћења ресурса**

најбољих метода за одмеравање односа резерве-производња-потрошња-потребе.

Мера рационалности је у домену вредносних категорија којима се процес усмерава ка одрживости. У овом случају, рационално коришћење ресурса може се односити на рационалну потрошњу у односу на резерве, рационалну производњу у односу на потребе, рационалну потрошњу у односу на потребе и рационалну производњу у односу на резерве. (Целебцић, Базик, 1999). Како се доступни индикатори не могу довести у једноставну везу за праћење ових односа, јер нису изражени истим јединицама и не односе се на исти аспект одрживости, њихово поређење је могуће у релативним односима и тако се обично користе (вредности индикатора из сегмента производње утичу на промену вредности индикатора из сегмента потрошње и резерви и сл.).

Тешкоће у вези са постављањем критеријума рационалности у планирању, у релацији резерве-производња-потребе-потрошња ресурса, очигледне су у сектору управљања минералним ресурсима. Међу разлозима су следећи:

- уколико не постоји целовита инвентаризација ресурсних резерви, посебно кад се говори о необновљивим ресурсима, а потом заштита од нерационалне



употребе и парцијалних интереса других корисника простора, нема препрека за штетну праксу у којој се потенцијално атрактивна лежишта приводе другој намени која онемогућује каснију експлоатацију ресурса;

- уколико не постоји целовита анализа којом је оцењена потреба за ресурсом, као и дате смернице за експлоатацију која ће на оптималан начин – развојно подстицајно, а с минималним негативним последицама – те потребе задовољити, нема смерница за димензионисање производње у неком подручју, односно нема јасно аргументованог одговора на питања 'колико?' и 'где?', што отвара простор за дискреционо одлучивање, нетранспарентност и конфликт;
- уколико предложена решења нису темељена на свеобухватној анализи и јасним инструментима за праведну расподелу трошкова и користи од експлоатације, одлуке о појединим захватима додатно су оптерећене 'NIMBY' ефектом (о коме је већ било речи).

Проблем одређивања граница у потрошњи ресурса лакше се може сагледати у случају делатности које су директно базиране на обновљивим природним ресурсима, када се иста активност у једном случају показује одрживом а у другом неодрживом. Ако је то једина активност која користи ресурсе у одређеном обиму колико природа може да обнови, она је одржива, али ако се појави још једна таква активност која користи исти ресурс у истом обиму, онда је деловање активности неодрживо и обим коришћења ресурса се мора смањити тако да укупно деловање не угрожава обновљивост ресурса.

Међутим, проблем се јавља када нису познате или нису утврђене граничне вредности које показују до ког степена је неко коришћење ресурса одрживо и на ком степену је знак за прекорачење граница, а са друге стране на ком степену коришћење ресурса помаже његову валоризују и валоризацију простора. Бројни покушаји квантификације одрживости и неодрживости резултирали су у више сценарија одрживости. *Pearce D. (1994)*, на пример, разликује 'слабу' и 'јаку' одрживост, зависно од тога који су облици капитала очувани. Слаба одрживост подразумева да можемо да искоришћавамо или уништавамо капитал природне средине толико дуго док губитак не компензујемо порастом створеног или хуманог капитала, као што су путеви, зграде, технологија или знање. Ово води

крајности која се може означити као 'економска одрживост' у којој се природна средина третира као капитал који може бити супституисан другим облицима капитала. Супротно, приступ јаке/строге одрживости, који води 'енвајронменталној одрживости', значи да не могу све еколошке вредности бити замењене створеним вредностима. Те еколошке вредности, назване 'критичан природни капитал', морају бити заштићене, односно не смеју бити замењене (примери могу укључити озонски омотач, циклус угљеника, квалитет вода, биодиверзитет).

У поступку доношења одлука о начину коришћења простора, од планера се очекује да укажу да ли је одабрана развојна опција најповољнија за околину као целину, узимајући у обзир не само краткорочне, већ и дугорочне последице и могуће промене у ширем простору (Ђорђевић, 2004). "Да би се то постигло, морају да буду испуњена најмање три општа услова:

- да је на снази друштвени систем који у привредном развоју даје предност пројектима којима се штити животна средина;
- да су створени услови за процену и предсказивање (прогнозу) могућих утицаја на околину људских делатности и да је спроведена демократизација процеса одлучивања;
- да је озакоњен концепт 'капацитета околине' за прихватање, контролу и ограничавање укупне емисије штетних материја." (цит.Ђорђевић, 2004:134)

У вези са самом дефиницијом носећег капацитета остаје низ отворених питања пошто наука још увек нема објашњења за многе типове оштећења животне средине за које знамо да се дешавају. Мора се прихватити да носећи капацитет није фиксни број и може се израчунати на разне начине, зависно које величине се узимају у обзир. Ове границе могу се померити развојем технологија за већу продуктивност и ефикасност у производњи, затим технологија за прераду отпада, као и технологија којима се замењује неки део природног капитала са изграђеним капиталом, или чак примена неких рестриктивни мера у трошењу ресурса, али још увек постоји носећи капацитет.

### **7.8. Критеријум предострожности**

Овај критеријум је важан за случајеве неизвесности, недовољног познавања или недостатка информација о просторним процесима, променама и потенцијалним

ефектима предложених планерских активности. Принцип је да треба поступати опрезно/обазриво са оним о чему се не зна довољно.

▣ Уколико је потенцијална штета проузрокована развојним активностима озбиљна и неповратна, немогућност прецизног предвиђања последица не треба да се користи као разлог за неодговарајуће планске одлуке или пропуштање да се предузму корективне мере.

Важност критеријума предострожности показује пример установљења међународних обавеза којима се прихвата да је глобално загревање изворна претња за животну средину (IPCC, 2007; 2011). Промислања о проблему климатских промена отворила су сасвим нову врсту изазова за просторно планирање и просторна истраживања.<sup>11</sup> Мада се научници још увек не слажу по питању колико могу бити озбиљне климатске промене, они се слажу да су ризици значајни и да је ипак добро да се минимизирају вероватни ефекти климатских промена превентивним доношењем одлука о контролисаном развоју у осетљивим/вулнерабилним подручјима. У случајевима где не могу бити процењени ефекти развоја на животну средину, због недостатка информација или неизвесности тока промена, критеријум предострожности би требало да буде примењен тако што ће се пронаћи решења да се дискутабилни развој преусмери негде другде.

Надаље, планирање подручја која карактеришу брзе и динамичне промене у систему природе, као што је случај рударско-енергетских комплекса, пример је повећаног степена неизвесности у односу на планирање других подручја. То се односи како на проблеме резерви и динамике њиховог коришћења, што у великој мери условљава остала решења организације и коришћења простора (висок степен зависности од једног ресурса), тако и на неизвесност узрочно-последичних процеса у односу природа-производња-друштво.

---

<sup>11</sup> Европска комисија је 2009. године, презентујући Белу књигу о прилагођавању климатским променама за простор Европске уније, нагласила кључну улогу просторног планирања, да кроз координиран и интегралан приступ буду установљене мере прилагођавања у оквиру националних стратешких докумената просторног развоја (COM, 2009).

Израда просторних планова за оваква подручја захтева висок степен познавања могућих технолошких процеса и иновација. Планирање рударско-енергетских комплекса, на пример, карактерише висок степен зависности од специјализованих технологија. Ту се ради о мноштву технологија везаних не само за екстракцију руде и производњу енергије, већ и за третман вода, ваздуха, земљишта, одлагалишта пепела и јаловине и др.

Проблем планирања оваквих подручја је што научне методе и технике не дају увек довољно ослонаца за предвиђање, планирање и усмеравање развоја. Једна од главних тешкоћа је што нам наука није понудила јасан одговор по питању вулнерабилности природних система. Евидентни су примери уништавања животне средине на разне начине, киселим кишама, уништавањем озонског омотача, обешумљавањем, опустошењем, загађењем земљишта и вода. Али у областима у којима се захтевају највеће промене економског модела, још увек се не зна које су залихе ресурса заиста критичне, или где леже границе раста.

▣ Према критеријуму предострожности, где нема научне извесности треба применити евалуативне поступке и предузети одговарајуће превентивне мере како би се избегле штете по људско здравље и животну средину.

Иновирање приступа просторног планирања усмерено је у правцу прилагођавања евидентним променама у природном систему, не занемарујући напоре за њиховим ублажавањем (Базик, Целебцић, 2011). Суштина је заправо у суочавању са ризицима и на одмереном и свестраном процењивању ризика, а не у пренаглашавању опасности (Gidens, 2010).

Прилагођавање би у контексту климатских промена, на пример, подразумевало да планери разматрају развојне опције тако да се минимизирају потенцијални будући негативни утицаји климатских промена и у исто време да искористе евентуалне могућности које климатске промене могу пружити. То је процес бољег разумевања како ће одлука о некој развојној опцији можда морати да се прилагоди, како не би изазвала нове изворе ризика за климатске промене (на пример, повећање температуре, интензивније падавине, учесталије суше итд.).

У складу са основним планерским приступом (слика 2.), могу се издвојити четири нивоа и технике за оцену утицаја промена, које ће помоћи да се дође до одговарајућих мера за прилагођавање (Willows, Connell, 2003; Базик, Целебцић, 2011):

а) утврђивање критеријума	➔ анализа граничних вредности / критичних тачака
б) избор индикатора	➔ картирање потенцијала и ограничења /прагова развоја
в) процена конфликта/ризика	➔ техника претходне провере ('скрининга') /сценарији промена
г) процене опција	➔ пројектована мапа пута / правци одлучивања

Повезивање појединих фаза планерског приступа и релевантних фаза у процени ризика климатских промена говори колико је сваки ниво процене ризика сагледан и колико може да користи у процесу доношења одлука. Заправо, разматрање процене ризика за ниво просторног планирања, кроз приказан планерски поступак, обухвата:

- разумевање шта промена/прилагођавање значи за просторно планирање, имајући у виду опште циљеве и критеријуме доношења одлука – резултат овог је мапирање ограничења и анализа критичних тачака могућих ризика:
  - анализа хазарда: мапирање познатог распрострања и типова хазарда у неком подручју;
  - анализа ризика: квантификовање вероватноће штетних догађаја датог типа и величине захваћености;
  - анализа вулнерабилности/осетљивости неког подручја: мапирање процењивања повредивости становништва или средине на одређени хазард;
- процену степена ризика на основу могућих сценарија – што ће показати да ли је потребна детаљнија анализа фактора ризика;
- иницијалну проверу развојне опције (процена опције) – претходна процена која ће показати како би предложен концепт могао бити примењен у пракси.

Изазов из аспекта просторног планирања је што се климатске промене смештају у широки тематски оквир, покрећући питања технолошког развоја, енергетских ресурса, тржишта, цивилног друштва, економског јаза између развијених и неразвијених земаља. Овог изазова је велики број планера већ свестан, али још

увек без довољно информација и разрађених метода да их у потпуности узме у обзир код елаборирања планских циљева и опција развоја.

И раније се промишљало о отвореним, динамичним и комплексним системима као хипотетичким творевинама, који би могли да представе сложеност просторних структура и свакодневног живљења у њима, као реалност и процес. Конципирање модела као апстрактног приказа реалне стварности је, у раној фази њихове примене, карактерисала статичност и компаративна равнотежа, односно, базирали су се на статичним теоријама и на тенденцијама друштвених система да остваре стабилну равнотежу. Користили су се подаци из одређених временских пресека. Предвиђања су нудила информације о стању равнотеже у одређеном будућем временском пресеку, при том оперишући динамиком промена датог познатог временског оквира. Данас смо сведоци убрзаног темпа технолошког развоја, у тој мери да је и за највеће прогностичаре незахвално да дају претпоставке како ће свет изгледати у будућности, чак и за наредних двадесет година (Петрушевски и др., 2006). Премештање фокуса на потенцијалне дугорочне утицаје климатских промена, представља додатни изазов за просторне планере који сада треба да сагледају како климатске промене могу утицати на њихове развојне опције у наредних 50 и више година.

\* \* \*

Критеријуми организације, коришћења и заштите простора остају још увек предмет дискусије. Основни проблем је њихово егзактно приказивање, што произлази делом из разлога што бројни фактори који утичу на организацију и коришћење простора, у сваком конкретном случају, остварују сасвим специфичне комбинације, како по форми тако и по начину и интензитету утицаја. С друге стране, просторни развој је стални процес и критеријуми који важе за један временски период најчешће се показују неприкладни и превазиђени када се покушају пренети у нови временски оквир, и чак исти критеријуми у истом региону имају различито значење на нижем и вишем ступњу развоја. Ипак, видан је напредак у успостављању конзистентних критеријумима, чиме је омогућено лакше компарирање и одмеравање многих региона у Европи, с обзиром да се прилагођавају јединственом вредносном систему (Hall et.al, 2006).

## **8. ИНДИКАТОРИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА**

### **8.1. Улога и значај индикатора у просторном планирању**

Индикатори као средство мерења нису новина, они су свуда присутни и свакодневно се препознају у исказима 'колико нечега' или 'на шта делује' или 'која је величина' и сл. Они произлазе из вредности (меримо оно до чега нам је стало), и они стварају вредности (стало нам је до онога што меримо) (Meadows, 1998).

За просторно планирање, индикатори представљају мерљиве исказе изабраних обележја који омогућавају да се прате и контролишу појаве и процеси у простору. Генерално, индикатори су једно од најзначајних помоћних средстава у свим фазама планског процеса, са намером да допринесу поузданости у оцењивању, објективности у одлучивању и ефикаснијим начинима мониторинга.

Анализирање појава, процеса и односа у простору значи суочавање са феноменима бројности, разноврсности и комплексности. Укључивањем и димензије времена односно феномена динамичности, настаје проблем да се обухвати и разуме целовитост простора који се истражује. Индикатори се уводе као помоћно методолошко средство да се обухвате сви ови феномени свођењем комплексности простора на ограничени број релевантних обележја. То је могућност да се обухвати и анализира већи број битних особина, а затим да се синтетизују знања у правцу препознавања циљева, осмишљавања сценарија и вредновања варијанти до изналажења решења просторног развоја.

Индикатори су делимично одраз реалности, засновани на неизвесним и несавршеним моделима. Оним што меримо углавном показујемо како видимо простор, и заправо, основно питање је: Да ли знамо да меримо? Ово питање произлази из честих дилема у вези са коришћењем концепта одрживог развоја у планирању, као на пример: Да ли у овом региону/општини/насељу већ постоји нешто што је раније урађено а што је у складу са одрживим развојем? Како се може оценити да ли се ова општина развија као одржива заједница? Да ли ово подручје може да буде модел одрживе заједнице, с обзиром да има највидљивији

прогрес на пољу одрживости, у односу на друга подручја? Да ли се предвиђеним интервенцијама у простору иде у правцу одрживости?

Полазна питања односе се на анализирање основних просторних структура (урбана и рурална подручја, просторни коридори, систем средишњих насеља, структура кориштења земљишта), потреба за простором и узрочно-последичних и каузалних односа, стања проблема, интереса и конфликта, регионалних диспаритета и могућих трендова будућег просторног развоја. Индикатори треба да на једноставан и јасан начин пруже квантитавну информацију како би се реално и објективно интерпретирали услови живљења становништва, услови привређивања и пословања, објасниле разлике у погледу једнакости и балансираног територијалног развоја.

Поред тога, на индикаторе се гледа као на ефикасно средство за праћење остваривања циљева политика и стратегија развоја (King et al. 2000). У методолошком погледу ова питања су задатак мониторинга у просторном планирању, а кључну улогу имају одговарајући индикатори контроле, праћења и преиспитивања циљева и планских пропозиција у току планске евалуације. На овај начин се може контролисати ефикасност планских мера у односу на исказане интересе, потенцијалне конфликте и стварне промене у простору, што ће бити знак успешности реализације планских докумената.

Корист индикатора види се у њиховој способности да репрезентују знатно шири контекст и да покажу тенденцију процеса и односа у оквиру одређене проблемске области. Њихова функција је да буду путоказ кроз бесконачни број информација, али и да буду знак за правовремено упозоравање, сигнализирајући да се појављују неки трендови развоја који нису очекивани. Због тога, један од услова за избор индикатора је да буду експлицитни без обзира на ниво своје комплексности.

Улога индикатора је да показује смер у ком се треба кретати, али је важно да индикатор буде правилно подешен тако да показује заиста оно што се намерава измерити. Ако није тако, он може повући у погрешном правцу и неће бити од користи. Отуда и питање, који су то 'релевантни индикатори' за просторно планирање? Постоје ли готова решења?



Искуства земаља које већ имају успостављен систем праћења просторног развоја, непрекидно током дужег временског периода, показују да су базне информације углавном исте, али је избор главних тема (просторних феномена) и према њима избор индикатора фундаменталан (СЕС, 1997; 2007). Још увек се, заправо, може тврдити да у планирању не постоји јединствен приступ за изучавање просторних појава, односа и процеса који би био опште прихваћен (ESPON, 2006). Преовладавање једних схватања над другим, руковођених одређеним вредностима и циљевима, утичу и на избор индикатора. Потребно је, такође, више индикатора јер имају доста различитих примена, али индикатори могу да помогну смањењу разлика између различитих погледа на свет, те стога могу постојати 'општи индикатори' (Meadows, 1998).

У оквиру процеса планирања могу се идентификовати различити системи индикатора, сходно намени/сврси којој ће послужити, њиховом географском опсегу и природе варијабли које представљају (UNCHS, 1998).

Селекција релевантних индикатора врши се у односу на ниво планирања, специфичност конкретног подручја обрађивања, планирану намену и могуће последице интервенција, односно у складу с конкретним информацијским захтевима. Она се не одвија само у почетним фазама, већ и у току читавог планерског процеса. Аутономан податак има своје значење, али тек повезивањем са другим подацима он добија прави смисао и развија се. У току процеса планирања усвајају се, проверавају и мењају концептуална опредељења; разматрају могуће последице; и самим тим, успостављају нови информацијски захтеви. Због тога се може рећи да се прикупљање информација о подручју плана обавља селективно и симултано, кроз све кораке планерског деловања, а у складу са упознавањем предметног подручја и нивоом решавања уочених проблема (Базик, Целебцић, 1997)

## **8.2. Функционална подела индикатора**

У оквиру планерског процеса потреба за индикаторима произлази из најмање три захтева: **први**, да буду ваљана основа за спровођење просторних анализа; **други**, да могу одговорити на различите захтеве доносиоца одлука и политичких инстанци у усмеравању просторног развоја; и **трећи**, да помогну у процени

достизања циљева које постављају развојне политике (Dželebdžić, Bazik, 2011). Овим захтевима одговара класификовање индикатора на основу њихове функције у три основна типа (UNCHS, 1998):

- **Базни индикатори** – користе се да опишу постојеће стање и од помоћи су код идентификовања проблемских области. Они генерално представљају полазну тачку пре него што се иницира било која планска концепција. Базне информације о просторној динамици планског подручја могу послужити као увод и помоћ за разумевање фокуса просторних политика у правцу одређене опције или групе опција;
- **Циљни индикатори** – ови индикатори се користе да се поставе циљеви и задаци када су проблемска подручја успостављена преко базних индикатора;
- **Индикатори исхода** – ови индикатори помажу у процени нивоа успеха планских политика. Њима треба да се измери у којој мери су постигнути циљеви политике и да ли су актери планског процеса задовољни резултатима.

На пример, за стратегије становања у развојним подручјима, *базни индикатор* може бити 'број бесправних/нелегалних кућа у појединим деловима одређеног подручја'; *циљни индикатор* може бити 'број изграђених легалних кућа у деловима подручја где су потребе најизраженије' и *исходишни индикатор* може бити: 'тренд промене броја нелегалних кућа' - да ли је број нелегалних кућа у посматраном подручју смањен или не (UNCHS).

Обсервација простора у овом смислу претпоставља: а) обезбеђивање информација тематског значаја што ће чинити аналитичку основу или базу за просторне анализе; б) обезбеђивање информација о главним развојним трендовима и в) процена остваривања циљева развоја. У оквиру наведена три основна аспекта потребно је сагледати и опсег листе просторних индикатора:

- широк опсег тематских индикатора, што укључује листу индикатора која је направљена од стране секторских/тематских група за проблемски обухват просторног планирања;
- ограничен број индикатора који покривају захтеве одређеног концепта просторног развоја (циљни индикатори), на који се односе развојне стратегије

и нуди се као алат који може користити за оцену успешности политика, дајући основне информације о питањима да ли се конкретни циљеви остварују и који је ниво одступања.

Прва група индикатора укључује информације потребне за другу групу индикатора, за које је неопходно да се идентификује фокус истраживања и потребни подаци за одређене тематске области. Основни задатак који се односи на ове индикаторе јесте да пружи основна усмерења за просторна истраживања, као и да омогући континуитет система просторног мониторинга у будућности.

За другу групу обично је потребан избор најважнијих индикатора којима се могу повезати конкретни проблеми са циљевима развоја. Отуда избор овог сета зависи од развојних стратешких опција и спознаје шта је креаторима политика потребно. Избор индикатора одговара улози просторног планирања у пружању дугорочне стратегије територије у складу са прихваћеним циљевима, укључујући координацију различитих секторских политика (Ђорђевић, Дабовић, 2004).

У сваком случају, потребно је разјаснити сврху сета индикатора, на пример: да пружа подршку за кључне политике, да едукује јавност, или да оцени успех неке иницијативе или плана. Различите сврхе траже различите индикаторе, иако се може радити о истом питању или проблему у оквиру просторно планерског процеса (Meadows, 1998; Eckerberg, Mineur, 2003).

### **8.3. Географски опсег индикатора - хијерархијски нивои информација**

Просторни индикатори могу да рефлектују услове на различитим географским нивоима. На пример, могу бити дефинисани глобални, национални, регионални, општински, урбани, субурбани, рурални просторни индикатори, итд. Свака од ових група просторних индикатора је својствена по степену генерализације или агрегирања информација, којим би се омогућило квалитетно праћење стања у простору, диспаратети у развоју, те доношење аргументованих одлука о организацији и коришћењу простора.

Притом, не треба тежити да се за све географске нивое користе исти индикатори јер то може бити тешко, па и неделотворно. Потребно је имати у виду да су индикатори на различитим просторним нивоима различите врсте 'алата' који

служе за различите намене (Reed et al. 2006, Graymore et al. 2008). Примера ради, не може се очекивати да се национални индикатори прилагоде локалним приликама. Овим прилагођавањем се, с једне стране, може потпуно изгубити улога индикатора за потребе анализа на националном нивоу, а с друге стране, може се догодити да се због уопштавања (генерализовања података) изгуби осетљивост за локалне приоритете и релевантност за локалне учеснике у просторним процесима.

Ипак, поред индикатора који су својствени за сваки просторни ниво, могу се издвојити заједнички индикатори, који се агрегирају од најнижег до највишег нивоа. Потреба за овим индикаторима је када се сваки просторни ниво посматра у истом контексту (на пример, за анализе урбано-руралних веза, планинских подручја, привредних комплекса, инфраструктурног повезивања, територијалне сарадње подручја). У таквом случају рецимо национални индикатори се могу користити за мерење територијалне повезаности и упоређивање нивоа развоја земаља у ширем међунационалном и глобалном оквиру.

Према наведена два правца у примени, значајан део истраживања индикатора за просторне односе и процесе, као и повезивања индикатора, је уочавање **хијерархијских нивоа** - агрегирање и кохерентност система индикатора, или обратно, утврђивање степена дезагрегирања код избора индикатора.

У просторно планској регулативи, обавеза вертикалне и хоризонталне координације просторних планова, означава след дефиниција од начела до планских решења, који је постављен тако да томе одговарају нивои односно хијерархијски систем докумената (национални, регионални, локални, генерални, детаљни). То значи да шири обухват значи и начелнију одредбу. У сваком од ових нивоа, предузимају се акције и потребне су информације. За ниже нивое улазни подаци су одређени на вишем нивоу, контекст се сужава, број планских јединица повећава а њихова величина смањује. Дакако предочени след савладавања материје нема увек исту тежину и елементе, већ зависи од планских нивоа и карактеристика подручја. То је просторно плански оквир у којем би индикатори морали следити одговарајући плански обухват и ниво дефиниција.

Агрегирање информација мора да се уради са пажњом, јер се информације губе у свакој фази. Идеално је да само важне информације буду прослеђене до виших нивоа, али то које информације су важне мења се временом и са различитом сврхом. Дакле требало би да увек буде могуће да се иде доле онолико нивоа колико је потребно да се виде бројеви који су стављени заједно да би се формирао индикатор и да се креира нови индикатор.

Тако и индикатори морају бити примерено просторно дефинисани - да пруже информацију за један просторни ентитет (рецимо, стварни квалитет воде у језеру) и да агрегирањем произведу информације за следећи виши ниво (просечан квалитет језерске воде у регији). Агрегирање је неопходно како би се избегла претрпаност информацијама код система на вишим нивоима хијерархије. Планови на националном нивоу не могу водити евиденцију о свакој породици, биљној и животињској врсти, пословима, или језерима. Али непосредни корисници простора или директни актери (на пример, становници насељени поред језера) имају потребу за детаљним информацијама како би се уверили да њихов део система добро функционише.

#### **8.4. Типови индикатора према структури и сложености**

Према природи варијабли које чине индикатор, могу се разликовати: прости (основни), изведени (композитни) и сложени (синтезни) индикатори. Структура индикатора не значи да је неки бољи од другог, већ говори о новом квалитету, новом индикатору, који се може добити повезивањем више индикатора. Сваки од ових типова индикатора има своје предности и ограничења, што се мора узети у обзир код њихове примене.

- Прости индикатори су резултат егзактних мерења, тј. појаве које се прате могу се јасно читавати (нпр. дужина, површина, број нечега). Ови индикатори су апсолутне величине, што значи њихову тачност, али је ограничен информацијски ниво који пружају за просторне анализе.
- Изведени индикатори су релативне величине које представљају однос два или више простих индикатора (нпр. густина, индекс, per capita). Њихова тачност је релативизирана према изабраној референтној вредности, док се степен

информативности повећава тиме што могу обухватити тематски аспект територијалних питања, узрочно-последичне релације и друге могућности упоређивања просторних ентитета.

- Ниво сложених индикатора пружа могућност повезивања тематских питања у оквиру једне величине или исказивања укупне вредности неког развојног концепта (нпр. бруто домаћи производ - БДП, степен сиромаштва, степен полицентричности). Њихова тачност је релативизирана према више изабраних референтних вредности, док се информативни ниво претвара у нови квалитет у односу на садржане компоненте. Сложеније групе индикатора могу садржати разне узрочно-последичне односе, али приликом њиховог одређивања потребно је успоставити мерила која се могу једноставно читавати.

*Пример:* За анализу изграђености простора могу се издвојити следеће групе индикатора по сложености: облик, величина, површина грађевинских/урбанизованих простора (прости индикатори); коефицијент изграђености, коефицијент искоришћености, густина насељености, густина изграђености (изведени индикатори). Изведени индикатори о тематским територијалним питањима су, на пример: доступност, интермодалност, депопулација. Формирање сложених или синтезних индикатора је усмерено на оцењивање просторних концепата, на пример: степен полицентричности (индикатор у развоју), индекс хуманог развоја, бруто домаћи производ, еколошки отисак/'*ecological footprint*' (индикатор у развоју), степен територијалне кохезије (потенцијални индикатор).

### **8.5. Примери концептуалних модела за индикаторе просторног развоја**

Први закључак изнетих ставова је да просторни индикатори имају различите улоге и слојевити су по питању територијалне и временске представе. Они се могу користити за упоредне анализе у простору и времену, за анализу одлука на различитим хијерархијским нивоима, за мониторинг промена и евалуацију планских одлука, као средство за комуникацију, или као начин да се идентификују проблеми и оцене утицаја предвиђених интервенција у простору.

Први корак за развој система индикатора је осмишљавање или избор оквира који ће садржати логичну шему у којој ће индикатори бити организовани. Тражење

оптималног начина комбиновања индикатора, који ће бити референтан за све кључне аспекте истраживачког процеса, често је већи изазов од идентификовања самих индикатора (Wiek, Binder, 2005).

У научним и стручним круговима, напустила се замисао о дефиницији 'листе просторних индикатора' која би била валидна за све ситуације, али постоји слагање о корисности прихватања референтних концептуалних оквира за одабир индикатора, опште прихватљивих и усмерених на хомогене стандарде и циљеве.

За просторно планирање могу бити развијени различити типови референтног оквира индикатора зависно од његове намене. Сходно методологији планерског поступка, било би разумљиво да се он базира на постављеним циљевима политика просторног развоја чије перформансе треба да буду оцењиване. Оцена која ће бити изведена преко изабраних индикатора, требало би да објасни у којој би мери посматрани трендови могли да допринесу (или не) постизању циљева просторног развоја. На пример, ако се захтева стриктно национална или регионална компетенција, или ако је циљ да се оцени регион у контексту одрживог развоја у складу са супра-регионалним стандардима, погоднија је шема која одговара политикама развоја.

За избор или осмишљавање референтног оквира индикатора захтева се хијерархијска структура из више разлога. Прво, за то постоји формални разлог због самог делокруга политика, чије деловање је углавном хијерархијски структурисано. Поред тога, постоје и технички разлози, пошто је хијерархијска структура највише компатибилна са потребом различитих нивоа агрегирања података према вертикалној шеми усаглашавања просторних планова. То омогућава боље разумевање композитних индикатора, раздвајањем на поједине компоненте на нижим просторним нивоима анализа, као и јаснију идентификацију и веродостојност кључних питања просторног развоја.

Издвајају се три приступа за организовање индикатора која се користе у просторном планирању и просторним истраживањима.

#### ***A. Проблемски приступ - тематски избор индикатора***

Овим приступом избора и систематизације индикатора треба да се укаже на покривеност свих битних аспеката истраживања планског подручја. Издвајају се индикатори по категоријама, као типични индикатори за проблемске области, с тим да се за посебне и специфичне проблеме неког подручја мора размислити о додатним индикаторима.

Приступ је погодан за прилагођавање информацијских захтева, посебно оцени доступности података, према разрађеној методологији програма/плана/пројекта, са већ дефинисаним проблемским областима (на пример, у оквиру базног међународног или националног програма, просторног плана вишег реда или на основу законске регулативе).

Организациону шему овог поступка чине:

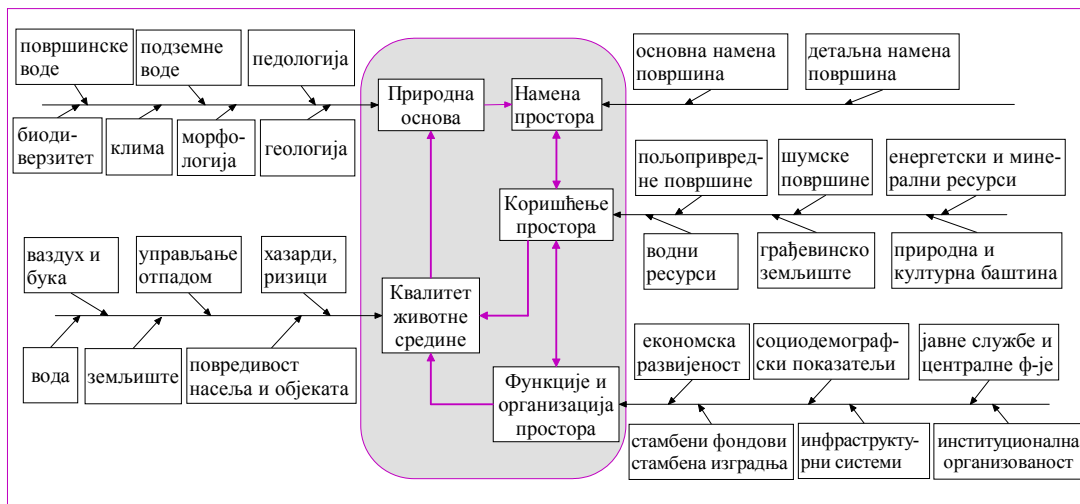
- тематске области: дефинисање проблемског оквира за планско подручје;
- компоненте и групе индикатора, према информацијским захтевима у оквиру и између тематских области;
- индикатори: мерљива обележја просторних феномена.

Пример организационе шеме овог приступа показује слика 4., чија је детаљнија разрада, са примером индикатора, приказана у Прилогу 1.

Овим приступом дефинишу се индикатори који разматрају појединачни/секторски аспект, са сврхом детаљнијег истраживања проблемских односа уочених у простору. Индикатори су организовани по тематским областима и не показују ниво корелације са индикаторима из других области, али могу показати које области су заступљене и да ли је постигнут баланс у аспектима који се разматрају.

За такву активност императив је развој метода на темељу научних знања из природних и хуманистичких наука, као и примена њихових резултата за формирање методолошког приступа у истраживањима процеса и односа у простору. Допринос поједних наука и активности је да кроз просторно планирање помогну побољшању функционалних, техничких, економских, социјалних, просторно-обликовних и еколошких прилика на одређеном подручју.





Сл.4. Тематски оквир индикатора за просторно планирање (разрађен у Прилогу 1)

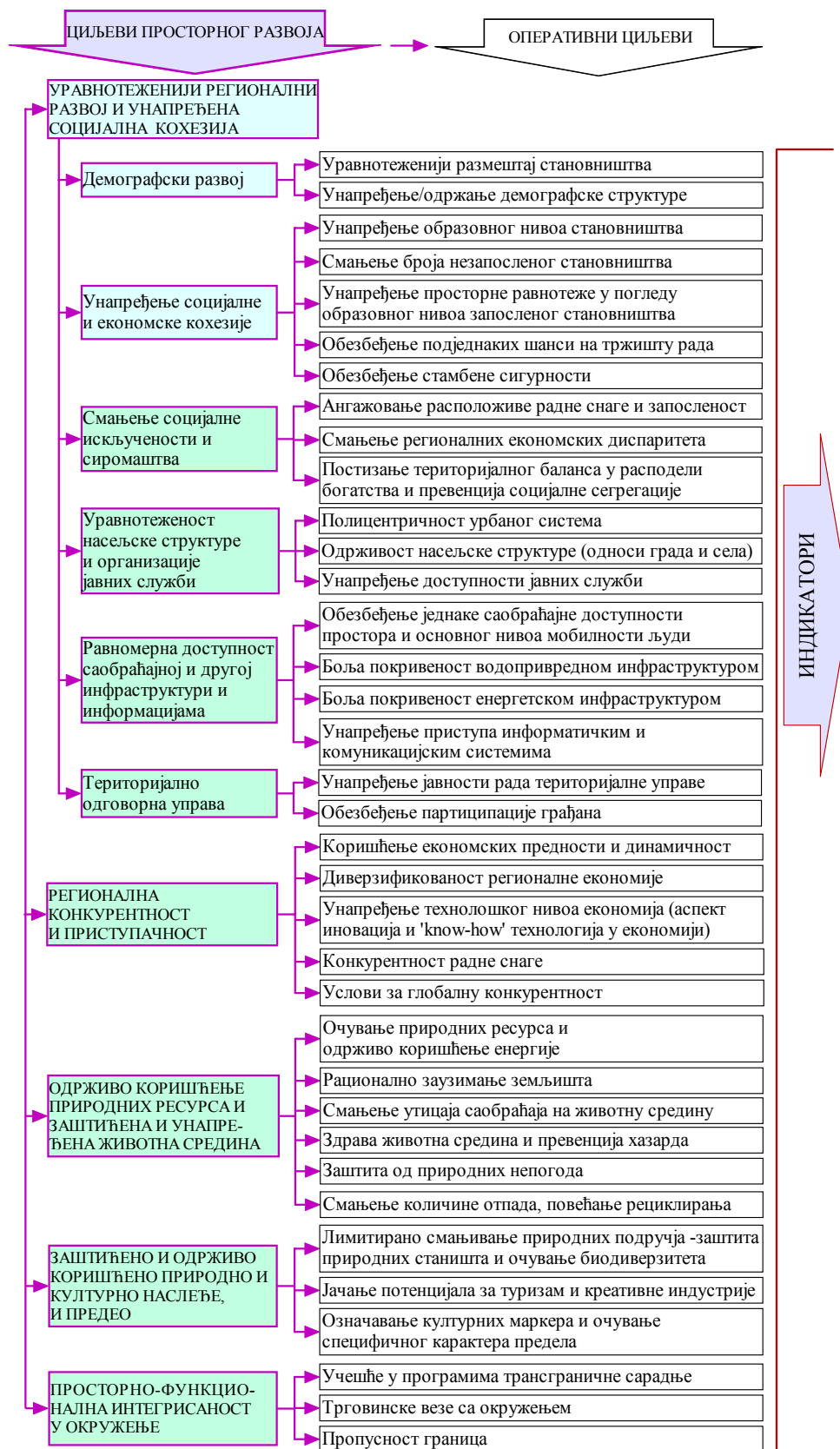
### Б. Циљни приступ - избор индикатора према политикама развоја

Овај приступ је оријентисан на области политика, чиме се показује како се сваки индикатор односи према циљевима развоја планског подручја, те да ли су сви циљеви равномерно покривени индикаторима којима ће се пратити њихово остваривање.

Генерално, избор индикатора које одговарају политикама треба да буде упоредан са претходним приступом, проблемски дефинисаним индикаторима (који су груписани у тематске целине), али је овде пажња на развојним концептима као конкретним циљевима просторних политика. За креаторе политика обично је потребан избор најважнијих индикатора да оцене трендове развоја, идентификују проблеме и усагласе потребе за одређеним мерама и активностима у простору.

Поред главних или виших циљева на којима се базира избор индикатора, у дефинисању методологије и аналитичког оквира значајно је одговорити задатку који се тиче праћења остваривања сета оперативних циљева који су дефинисани за одређени период имплементације неке стратегије (нпр. пет или десет година).

Пример организационе шеме овог приступа показује слика 5, чија је детаљнија разрада, са примером индикатора, приказана у Прилогу 2.



Сл.5. Пример циљно усмереног приступа издвајања индикатора (разрађен у Прилогу2)

\* Овај пример је урађен за Просторни план Републике Србије 2010-2020. и разрађен у Програму имплементације за период 2011-2015. (Целебцић, 2010, 2011). На основу њега припремају се Извештаји о стању у простору до 2015.г., када је предвиђена евалуација предложених индикатора.

Индикатори су такође од значаја за приказ резултата 'успешних политика', за упоређивање домета политика са стварним стањем и перспективама развоја одређеног подручја. Сходно томе, овај приступ је користан за мониторинг просторних процеса и промена, као 'тест основних планских поставки' и платформа за нове идеје политика развоја. Због тога је посебна одговорност на превођењу националних или регионалних стратегија у сет репрезентативних индикатора којима ће се мерити њихов просторни утицај. Имајући у виду и континуитет употребе индикатора (за мониторинг просторног развоја) важно је пажљиво проучити шта је креаторима политика потребно и шта они очекују (ESPON, 2006).

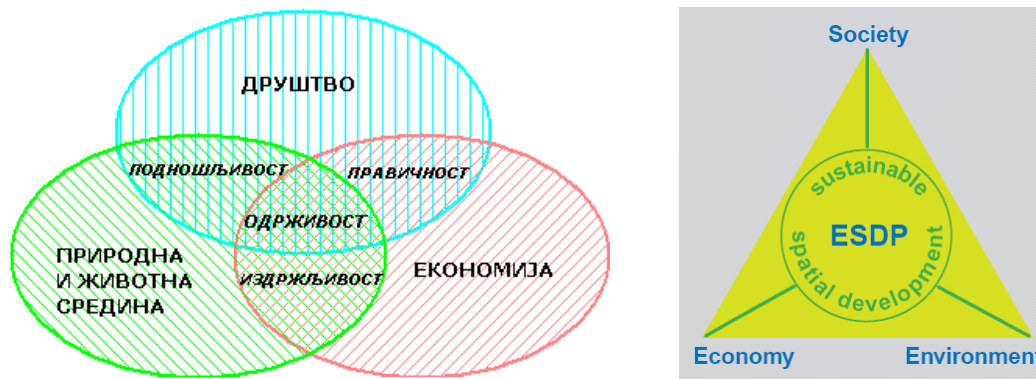
### ***В. Приступ одрживости – економско-социјално-еколошки аспект***

Принципи одрживог развоја све више продиру у просторно планирање, са тенденцијом да се све већи део одговорности за одрживи развој пренесе на просторно планирање (ESDP, 1999; SEMAT, 2000). Један од разлога овоме је што се принципи одрживог развоја подударају са циљевима просторног планирања, али више од тога, једино просторно планирање даје легитимно правно упориште интервенцијама у простору.

Развој модела одрживог развоја базира се на интеракцијском приступу, који полази од комплексне повезаности и условљености економских, социјалних и еколошких фактора. Избором индикатора одрживости настоји се да се измере ове повезаности, у прилог тези да је мали део животне средине на који не утиче друштво или економија; затим, да је друштво зависно како од економије, од које користи добра и услуге, тако и од средине у којој егзистира; као и да је економија део друштва и производи унутар природне средине. Овај приступ је прихваћен од стране више међународних организација (OECD, UNEP, EU, WRI, WB), као оквир за развој индикатора у домену њихових области истраживања и деловања у контексту одрживог развоја (слика 6-а). Према моделу из документа 'Перспективе европског просторног развоја' (ESDP, 1999) у средишту троугла циљева је 'одрживи просторни развој' а на три угла су социјална, економска и енвајронментална компонента одрживости (слика 6-б).

Обавеза процене утицаја интервенција у простору, као инструмент просторног планирања, посебно актуелизује обухватни 'просторно развојни' и 'енвајрон-

ментални' приступ простору. Будући да се, поједностављено речено, просторно планирање претежно бави развојем у простору а заштита средине настоји отклонити евентуалне штетне последице тог развоја, избор индикатора треба да укључи шири аспект просторно-развојно-енвајронменталног планирања. Пример развоја индикатора у овом правцу је метод 'DPSIR', који је међународно признат систем за извештавање о проблемима животне средине (Eurostat, EEA, UNCSD).<sup>12</sup>



Сл.6. Интеракција компоненти одрживог просторног развоја  
(извори: (а) Gunder, 2007; (б) ESDP, 1999)

Метод DPSIR базира се на релацијском односу: узроци-притисци-стање-последнице-мере (енг. Driving forces-Pressures-State-Impact-Response), имајући у виду међузависност низа фактора који утичу на животну средину:

- под категоријом 'узрока' подразумевају се покретачки механизми негативних утицаја на животну средину, на пример: рударство, индустрија, пољопривреда, саобраћај, енергетика, туризам и др.;

<sup>12</sup> Метод је заснован на концепту који је развијен од стране OECD, и користи га Европска агенција за животну средину (EEA), као и неке друге међународне организације. Други пример је сет индикатора одрживости који развија Комисија за одрживи развој у оквиру Уједињених нација, за национале програме индикатора одрживости у праћењу имплементације Агенде 21 (UNCSD). Затим индикатори развијени у оквиру НАВИТАТ програма Уједињених нација, који се односе на мониторинг Habitat агенде и Миленијумских циљева развоја (UN-НАВИТАТ, 2004), као и пример индикатора дефинисаних од стране Европске комисије за праћење спровођења Стратегије одрживог развоја Европске уније (EC SDI) (SEC, 2005; SEC, 2007).

- 'притисци' се односе на облике утицаја покретачких механизма, на пример: формирање флотацијских јаловишта, депоније откривке, коришћење пестицида у пољопривреди и сл.;
- у категорији 'стање' води се евиденција измерених вредности изабраних индикатора за квалитет ваздуха, воде и земљишта, урбана средина, стање шума, биодиверзитет, климатске промене, и др.;
- под категоријом 'последнице' прате се просторне манифестације изазване притисцима, на пример: искључивање земљишта из примарне производње, губитак биолошке разноврсности, снижење класе квалитета речне воде, фрагментација простора и др.;
- категорија 'мере' односи се на активности и инструменте за решавање идентификованих проблема, у смислу одговарајућих техничко-технолошких мера, организационих мера, урбанистичких и просторно-планских мера, ратификовања конвенција, усвајања нове регулативе и др.

Погодност примене наведеног приступа види се у: могућности евидентирања података и информација о свим релевантним факторима животне средине, демонстрирању њихове међузависности, као и процени ефикасности предузетих мера за побољшање квалитета животне средине.

Светска и домаћа литература нуди знатно већи број приступа за издвајање индикатора, посебно у оквиру разраде концепта одрживог развоја.

Ни један од горе наведених приступа и метода не може се прогласити 'супериорним' у односу на друге, јер сваки одговара за специфичну намену. Неки од тих примера су корисни због методског и аналитичког поступка, с тим да се не могу у потпуности применити за сваку праксу планирања, с обзиром на разлике у институционалним и законским оквирима, начину усклађивања и имплементацији планова. Обично је неопходно да се унесу извесне допуне и измене да би се они прилагодили и унапредили за примену на одређеном просторном нивоу планирања (националном, регионалном, локалном, урбаном, руралном, и др.).

Генерално говорећи, могу бити истовремено развијана два типа референтног оквира за индикаторе планског подручја, тако да се користе предности два модела.

Прво, коришћење неког признатог и верификованог модела који је на хијерархијски вишем нивоу, чија је предност у томе што је дефинисан екстерно, тако да инкорпорира кључна питања од стране појединих актера о коришћењу и организацији простора на вишем територијалном нивоу. Питање на које индикатори организовани на овај начин покушавају да одговоре је: 'Како се одређено подручје понаша према сету заједничких циљева или проблема?'. Пошто се иста структура може користити од стране различитих подручја, рецимо различитих региона, то дозвољава њихово упоређивање по појединим заједничким питањима.

Друго, развој независног модела индикатора, који је ексклузивно осмишљен и прилагођен специфичностима за конкретно планско подручје. На пример, за регионални ниво - независни регионални модел, може се користити за праћење регионалних односа према одређеној стратешкој агенди о регионалном планирању или сету специфичних регионалних проблема и питања. Тако, коришћење регионалног независног модела више одговора оцени просторног развоја региона према скупу питања, који су дефинисани ексклузивно за тај регион. Међутим, упоредивост развоја између различитих региона је ограничена, пошто сваки регион уноси у структуру оне приоритете и кључна питања просторног развоја која се тичу тог региона. Ова ограничења се превазилазе из претходног ширег референтног оквира, који обезбеђује заједничку и опште прихватљиву структуру организовања индикатора.

### **8.6. Поступак селекције индикатора**

Пошто су дефинисане области као најважнији аспекти просторног развоја одређеног подручја у изабраној структури, следи избор индикатора, који најбоље представљају ове области праћења.

Избор индикатора је вишестепени поступак, који се може поделити у две фазе:

- 1) претрага потенцијалних индикатора и
- 2) процес филтрирања прелиминарних индикатора.

1) Претрага потенцијалних индикатора обухвата неколико кључних корака:

- анализа информацијских захтева усвојеног концепта;

- дефинисање група индикатора према изабраном аналитичком приступу;
- идентификовање пожељних индикатора према задатој намени;
- претрага постојећих коришћених/расположивих индикатора;
- провера преклапања и вишезначности потенцијалних индикатора.

Приликом тражења одговарајућих индикатора за одређену област праћења, препорука је да се прегледају листе индикатора које су већ развијене и верификоване, као што су листе ваљаних и неспорних индикатора на међународном нивоу (неке су напред поменуте), како би се олакшала упоредивост између подручја. Међутим, за свако подручје могу се сагледати и изабрати други различити индикатори за специфичне области праћења, који би могли више одговарати него коришћење међународних индикатора који имају исту поузданост.

2) Друга фаза је процес филтрирања пронађених и пожељних индикатора према задатим циљевима и критеријумима планског приступа. Оцена подобности индикатора, у општем значењу за просторно планирање, морала би да обухвати следеће карактеристике:

- мерљивост (какав је тип информације која се добија о мереној компоненти односно да ли је обухваћен њен квалитет, квантитет, територијализација и/или демографска дистрибуција),
- релевантаност и употребљивост за планско подручје, што је услов да ће се користити,
- јасност/недвосмисленост (тј. тачност, транспарентност, једнозначност - јасна повезаност са конкретним интенцијама неке политике),
- репрезентативност - способност и погодност да репрезентује одговарајућу област праћења или промене у правцу постављених циљева,
- уверљивост - колико је разумљив за оне којима је намењен (на пример, да ли је упућен актерима чије деловање и понашање утиче на одрживост њихове заједнице),
- поузданост и конзистентност података и коришћене методологије,
- временска и географска покривеност (стабилност на промене у дужем временском периоду),
- расположивост обрађених података уз ефективност трошкова прикупљања.

Особине које дају виши квалитет индикатору су:

- упоредивост са другим индикаторима уз што мање преклапање,
- препознатљивост у националним циљевима,
- међународна упоредивост.

Посебни захтеви који произлазе из концепта за који се развијају индикатори, на пример:

- релевантност за оцену напретка у правцу постављених циљева,
- повезаност са другим индикаторима да се покаже однос узрока, стања и последица/ефеката процеса који се прате.

Уз ове захтеве додају се и захтеви базирани на 'идеалним' особинама индикатора за мерење одрживости, који су предвиђени UNCSD методологијом:

- указивање на интеракције економије, друштва и средине,
- укључивање концепта лимита и носећег капацитета средине,
- мерење повезаности између појединих типова капитала заједнице,
- флексибилност/отвореност у дефинисаном концептуалном оквиру,
- конзистентност у различитим категоријама.

Систем индикатора просторног развоја мора пре свега бити егзактан и ефикасан у својој примени, са што мање вишезначног тумачења, што подразумева да се успостави ограничен број индикатора,

Начин да се оцене индикатори за посматрано планско подручје је да се направи вредносна листа у којој се идентификују, генерално, добри индикатори, у контексту питања која треба објаснити, према сету општих карактеристика који се односе на добре индикаторе.

Поступак за избор индикатора садржи једноставне процедуре, које је потребно применити за сваки индикатор који би могао представљати одређену област праћења. Као илустрација, наводи се пример поступка за оцену индикатора који је примењен у оквиру INSURE модела (2007):

#### ***а) Релевантност***

Потенцијални индикатор је потребно проверити према способности да репрезентује дату област праћења. Из различитих листа индикатора, могуће је



идентификовати више индикатора који добро одражавају дату област праћења. У том случају релевантни су они индикатори који најближе одговарају оперативној дефиницији индикатора из мапираних елемената или оперативних циљева.

Степен релевантности (Рв) за изабране индикаторе може се градирати, на пример:

Рв = 1 - индикатор је врло лош репрезент дате области (заменити га)

Рв = 2 - индикатор не репрезентује дату област (заменити га)

Рв = 3 - индикатор је прихватљив за дату област (наставити вредновање)

Рв = 4 - индикатор је добар репрезент дате области (наставити вредновање)

### ***б) Тачност / прецизност***

Тачност се односи на питање поузданости и конзистентности извора података, поузданост коришћене методологије и да ли су резултати неспорни (на пример, потврда из других извора података). Коришћење званичних извора података и индикатора је најбољи начин да се обезбеди тачност индикатора. Ово је посебно важно код примене умрежених модела где је потребно обезбедити упоредивост међу различитим подручјима.

Тачност се такође односи на географску покривеност, другим речима, број локалитета у региону који су укључени у индикатор, њихово коришћење исте или сличне методологије и поузданост унутар различитих локалитета.

Градирање индикатора према тачности, на пример:

Тч = 1 - мала тачност (заменити индикатор)

Тч = 2 - прихватљива тачност (условно применљив, наставити вредновање)

Тч=3 - добар индикатор (наставити вредновање)

### ***в) Распољивост***

Распољивост се односи на могућност добијања података за индикатор на одговарајућем територијалном нивоу. Сходно томе, ово се односи и на разумне трошкове или напоре да се добије индикатор. Тешкоће које настају у израчунавању индикатора такође се могу подвести под овај критеријум.

Могуће је градирање индикатора према располољивости, на пример:

Рж = 1 - мала располољивост (потребно је заменити индикатор);

Рж = 2 - прихватљива располољивост (условна примена, наставити вредновање);

Рж = 3 - добар индикатор (наставити вредновање).

### ***2) Упоредивост током времена***

Овде се ради о комплетности временских серија и релевантности периодичних евиденција података. Пожељно је да се индикатори заснивају на уједначеним временским серијама података како би се унапредила упоредивост и пратили трендови. Појам серија података мора се прилагодити за сваки индикатор. Док петогодишње серије могу бити довољне да се прати динамика индикатора, за мање динамичне индикаторе или индикаторе који захтевају средњорочни период одлука биће неопходни дужи временски интервали. За ове спорије промене, интервали до десет година били би крајње прихватљиви за минимум серија података, имајући у виду временски хоризонт планског циклуса.

У општем случају, временска упоредивост би значила могућност да се добију конзистентне серије података и конзистентност коришћене методологије током времена.

Могуће је градирање индикатора према временској упоредивости, на пример:

Вр = 1 - мала упоредивост (потребно је заменити индикатор);

Вр = 2 - прихватљива упоредивост (условна примена, наставити вредновање);

Вр = 3 - добар индикатор (потенцијална примена, наставити вредновање).

То су четири кључна нивоа у процесу филтрирања прелиминарних индикатора. Упоредивањем резултата евалуације свих прелиминарних индикатора, коришћењем наведених критеријума (пожељно је користити и више критеријума, наведених у оквиру листе особина индикатора), добија се збирна оцена као помоћ у доношењу одлуке о избору индикатора за поједине области праћења. Може се приметити да критеријум релевантности има већу тежину од осталих критеријума, пре свега због чињенице да мала сагласност између индикатора и припадајуће области праћења узрокује веће грешке у избору индикатора него ако се ради о недостацима временских серија, доступности и упоредивости. Ово ће се одразити на укупно вредновање индикатора, имајући у виду да коначну одлуку о избору ипак доноси корисник у складу са крајњом наменом индикатора.

За свако планско подручје мора се преиспитати да ли је одређени индикатор релевантан за конкретну ситуацију и да ли су доступни одговарајући подаци за тај индикатор. Индикатори се даље вреднују према значају за планско подручје. Међутим, то што један индикатор има високо место у листи не значи да је он прави за сва друга подручја.

За сваки изабрани и израчунати индикатор важно је тумачење његових вредности и трендова, у смислу суштинског доприноса циљевима просторног развоја. У првом реду, тумачење вредности индикатора односи се на укупни допринос индикатора, док се утицај на друге компоненте просторног система разматра у даљим корацима.

За сваки индикатор важно је сагледати:

- да ли се индикатор односи на пожељан или непожељан елемент развоја (+, -)
- да ли је тренд растући или опадајући (+ или -)
- да ли је тренд стабилан, успорен или убрзан (0, 1, 2)

Први захтев је да се формализује оцена сваког индикатора, на исти начин као у случају оцене области праћења, о чему је већ било речи.

Други захтев односи се на приказ тренда промена вредности индикатора, који може да буде различит знак од знака при формализацији индикатора.

Трећи захтев односи се на оцену интензитета тренда индикатора, што је донекле субјективна одлука базирана на искуству, просторном контексту и специфичности сваког индикатора. Кроз овај захтев успоставља се релацијски однос између индикатора и критеријума просторног развоја, који ће се детаљније размотрити у следећем поглављу.

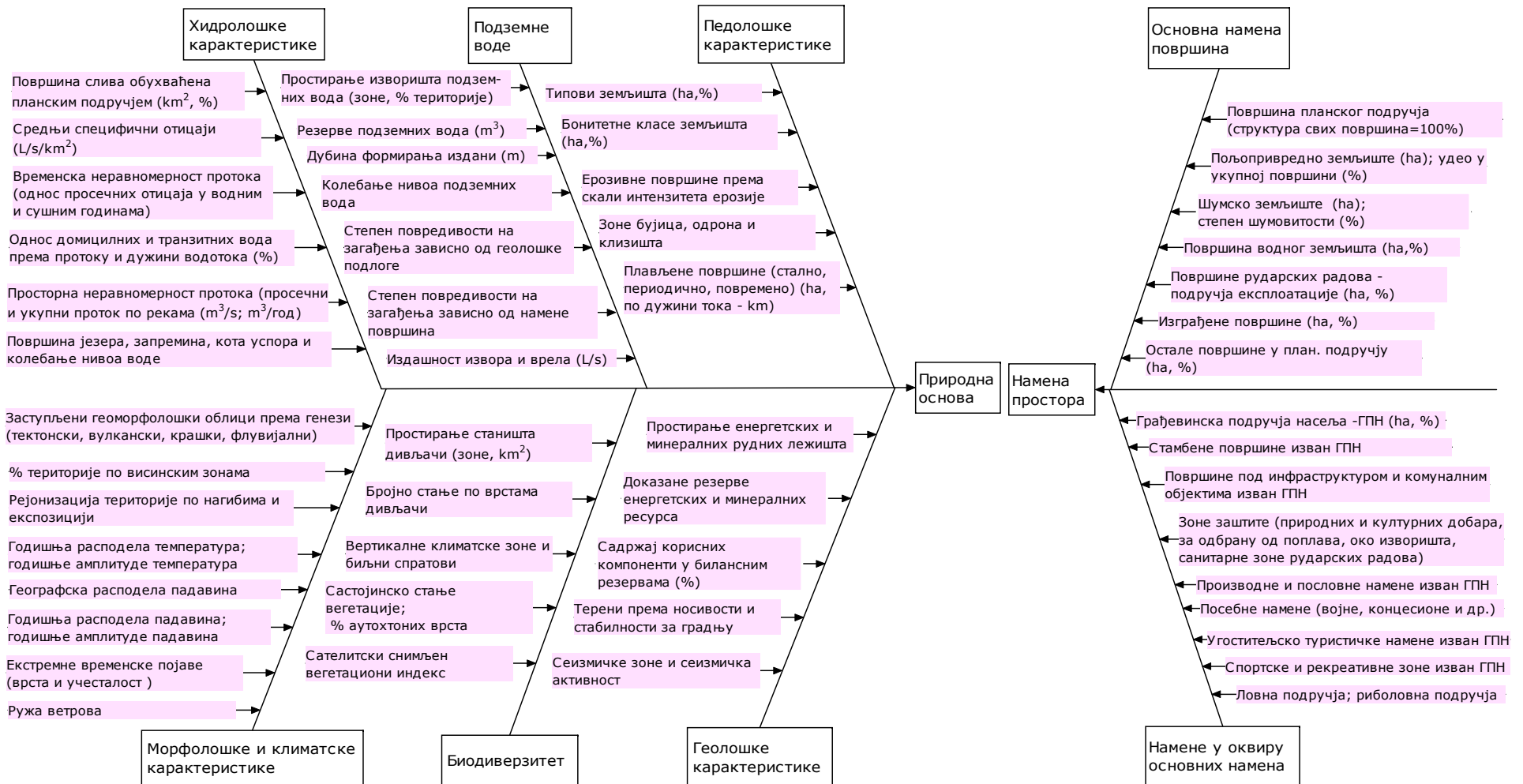
Неутралност и објективност у избору индикатора требало би да се види у пратећем опису индикатора, као саставном делу базе метаподатака, што би требао бити неопходни део планерског поступка. Општи опис индикатора садржи аспекте као што су назив индикатора, област праћења коју он репрезентује, извори података, методологија и метод израчунавања, поред осталих информација. Опис такође укључује вредности добијене градирањем индикатора према критеријумима оцене.

Табела 3. Опис индикатора

<b>Назив и опис индикатора:</b>	опис садржаја индикатора
<b>Тематска област:</b>	место у структури индикатора
<b>Област праћења:</b>	обележје на које се индикатор директно односи
<b>Циљ индикатора:</b>	разлог због кога је индикатор предложен
<b>Географска покривеност:</b>	национални, регионални, локални
<b>Израчунавање</b>	опис параметара који су укључени у израчунавање
<b>Интерпретација:</b>	елементи који омогућавају боље разумевање резултата у примени индикатора
<b>Оцена индикатора</b>	релевантност; тачност; расположивост; упоредивост и др., као и ограничења индикатора
<b>Извори података:</b>	одговорност прикупљања података и праћења индикатора
<b>Временски интервал:</b>	временске серије, периодика доступности података.
<b>Будући развој индикатора:</b>	напомене о даљем побољшању индикатора; очекивани нови извори података и побољшања статистичких праћења.

Код избора индикатора неопходна је обазривост из неколико разлога. Неки индикатори, чак и они који се уобичајено користе, реално не показују потпуни територијални обухват када се тумаче у интеракцији са другим индикаторима. За превазилажење ових недостатака и недоумица прибегава се избору више индикатора или се при њиховом коришћењу упозори на непрецизност или ограниченост. Поред тога, у великом броју случајева ради се о правим карактеристикама појава и процеса, али се оне не могу приказати као егзактне величине, или недостају одговарајући статистички извори за њихово праћење. Флексибилност наведеног приступа је довољна да омогући да се као индикатори укључе трендови, као и избор индикатора који су мерљиви на **квалитативан начин** без угрожавања методологије и интерпретације резултата. Ово наравно треба да буду изузеци а не правило у односу на коришћење статистичких и других квантитативних података као индикатора.

Прилог 1. Пример приступа тематског избора индикатора за просторно планирање



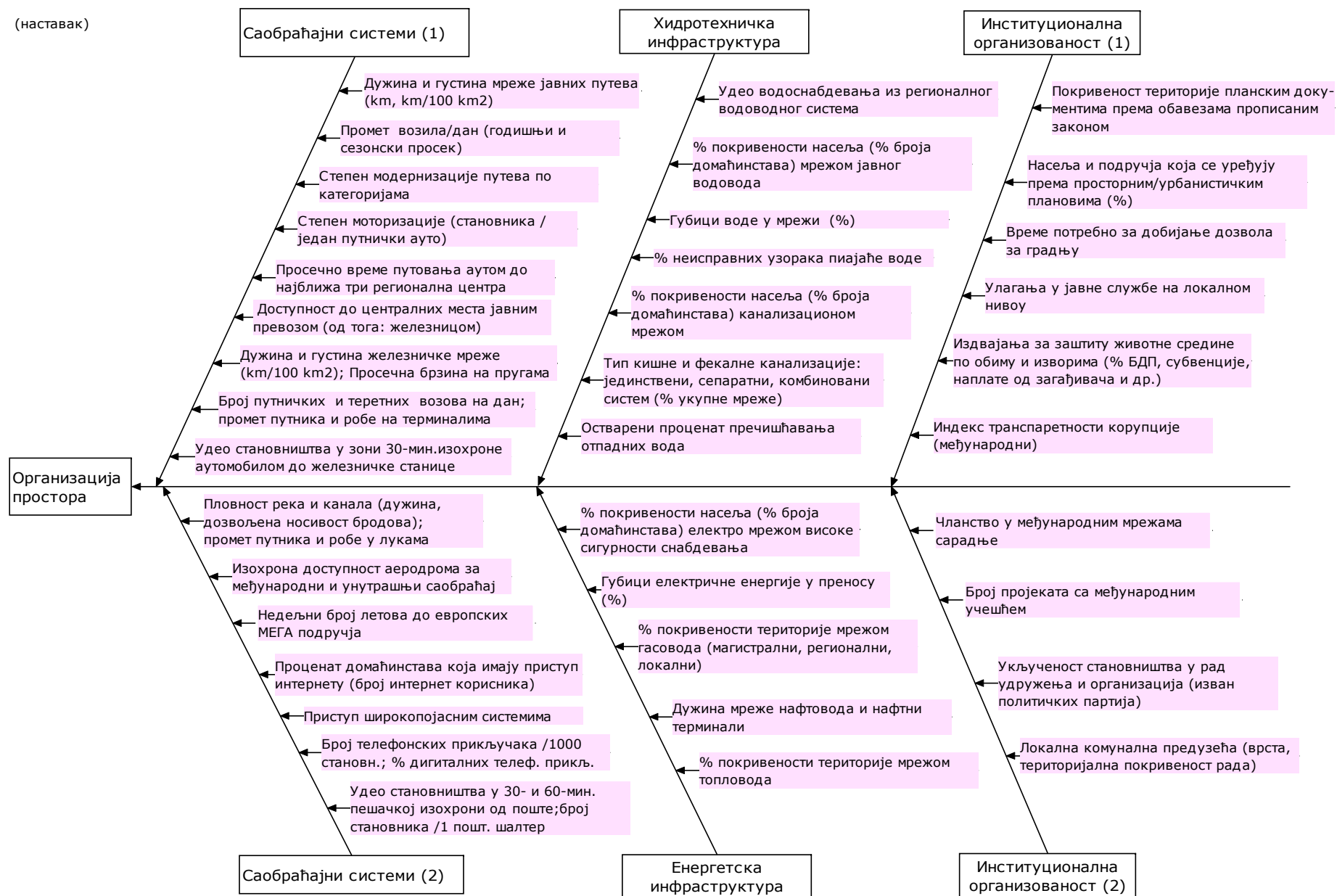
(наставак)



(наставак)

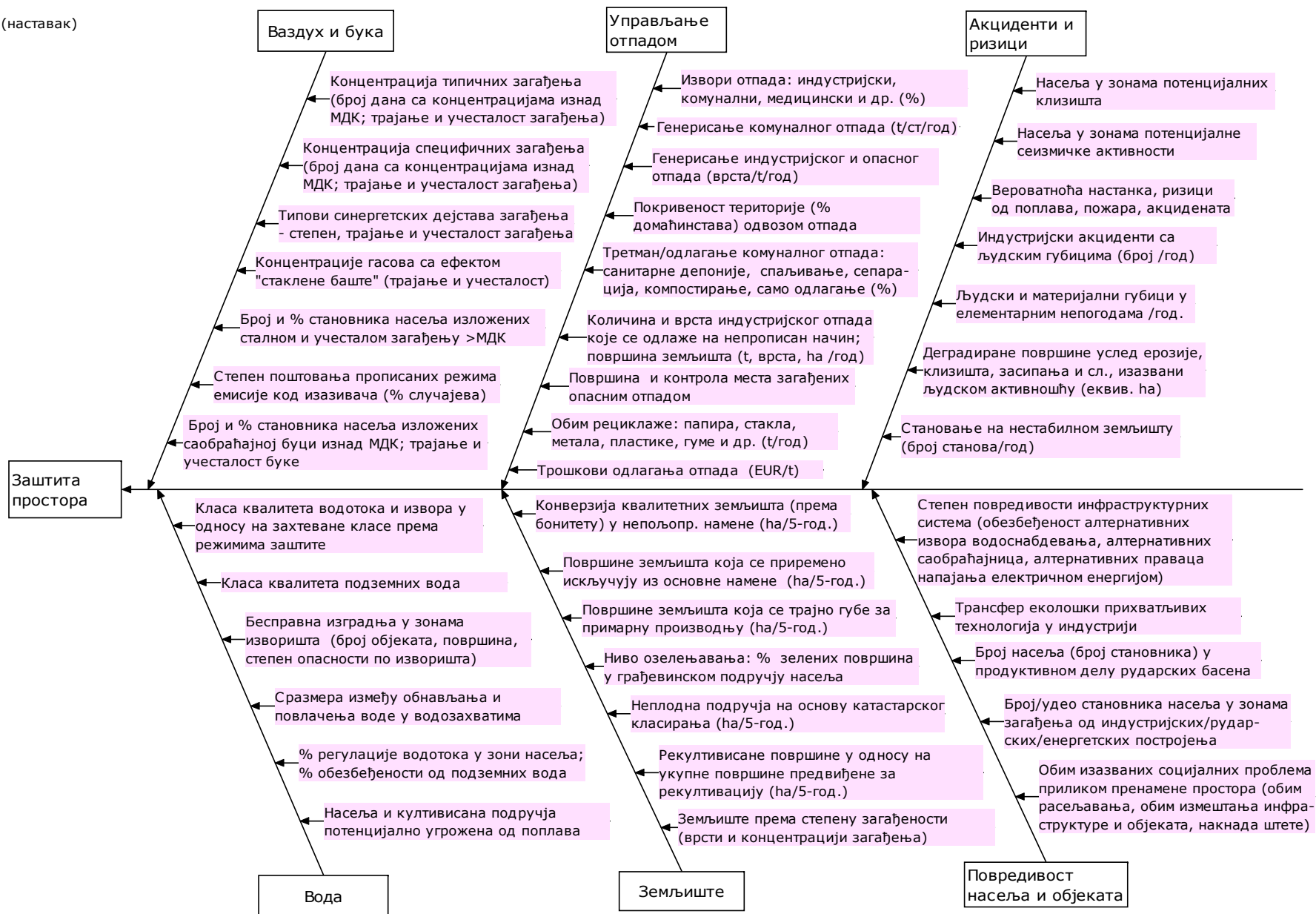


(наставак)

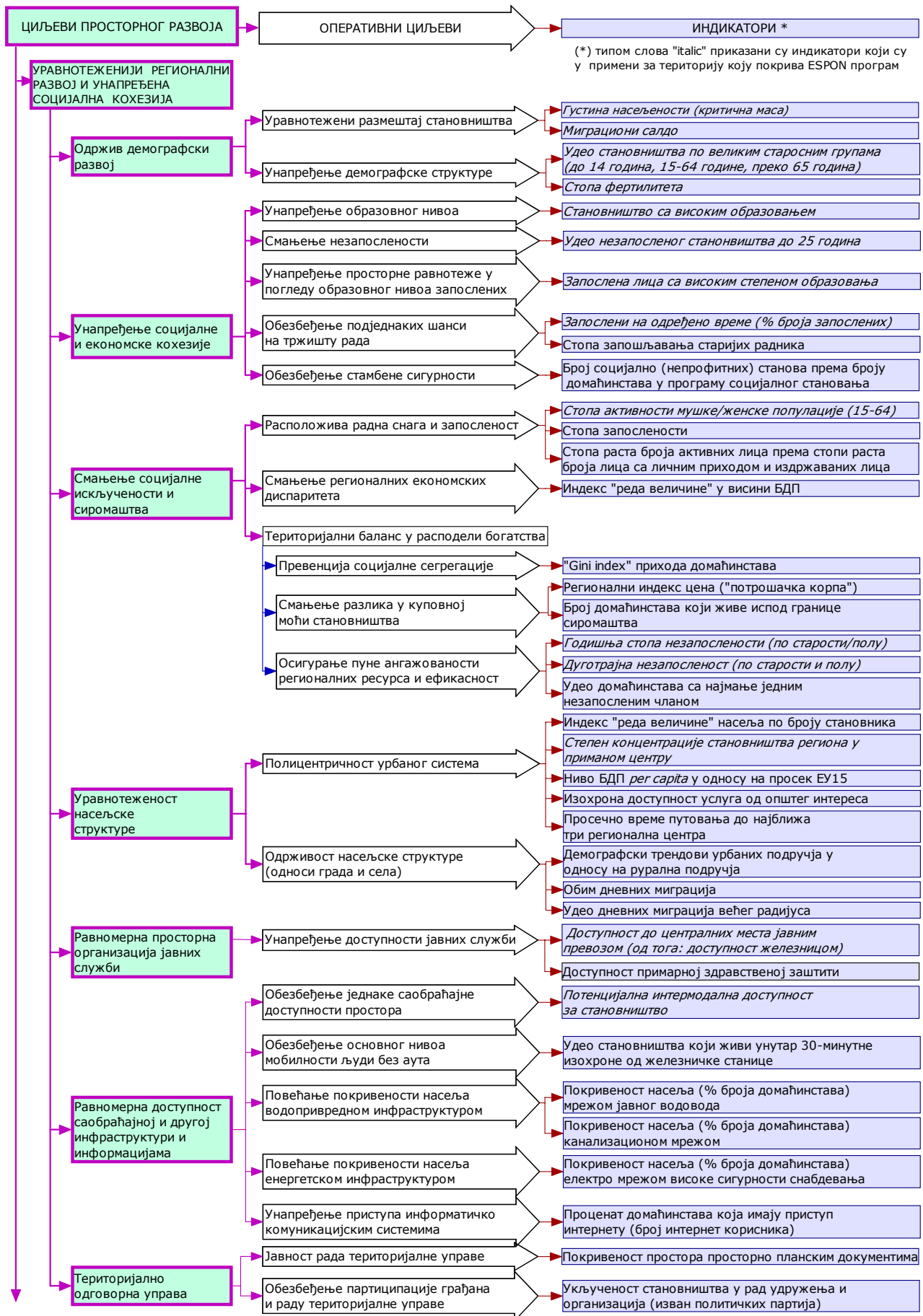




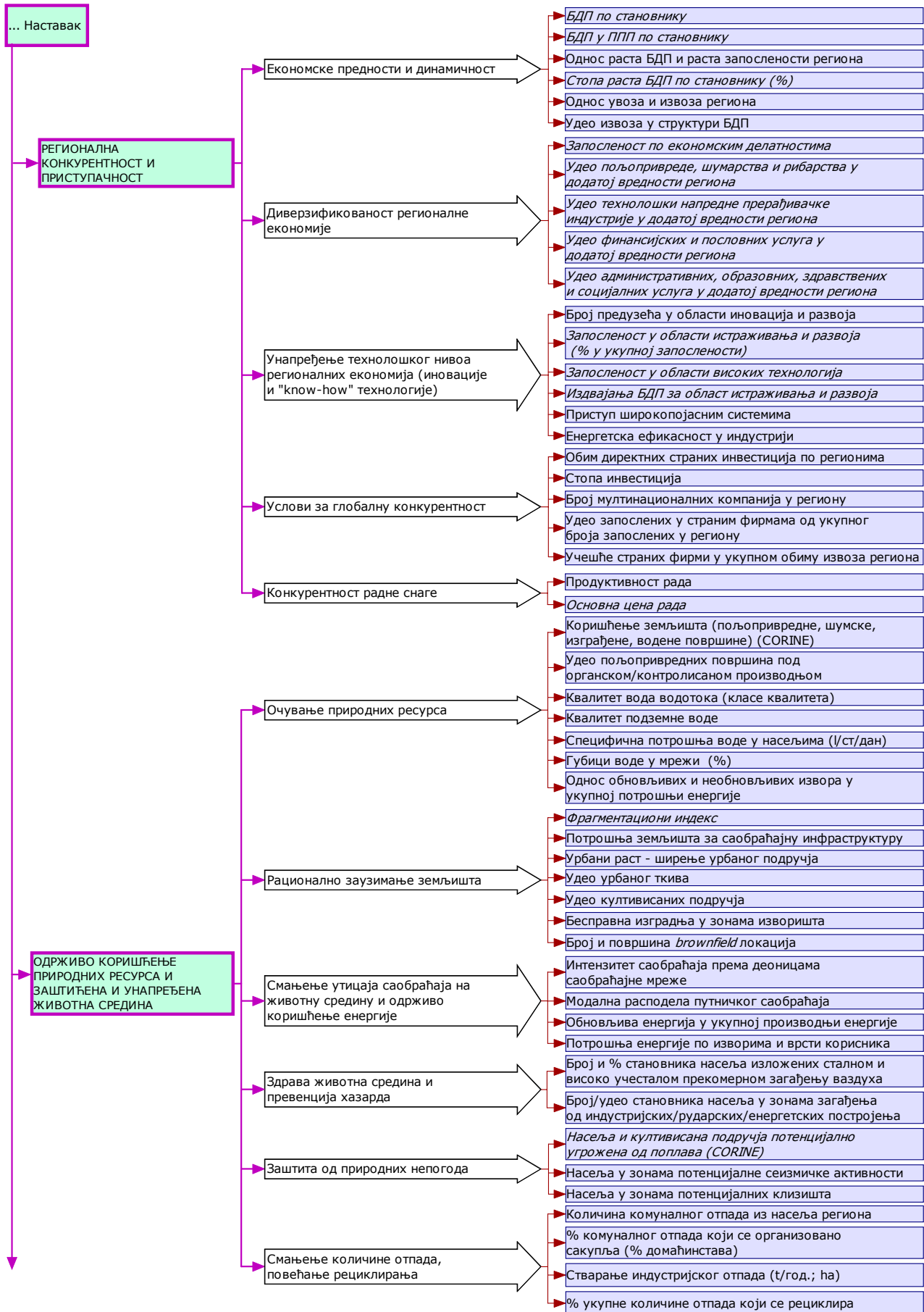
(наставак)

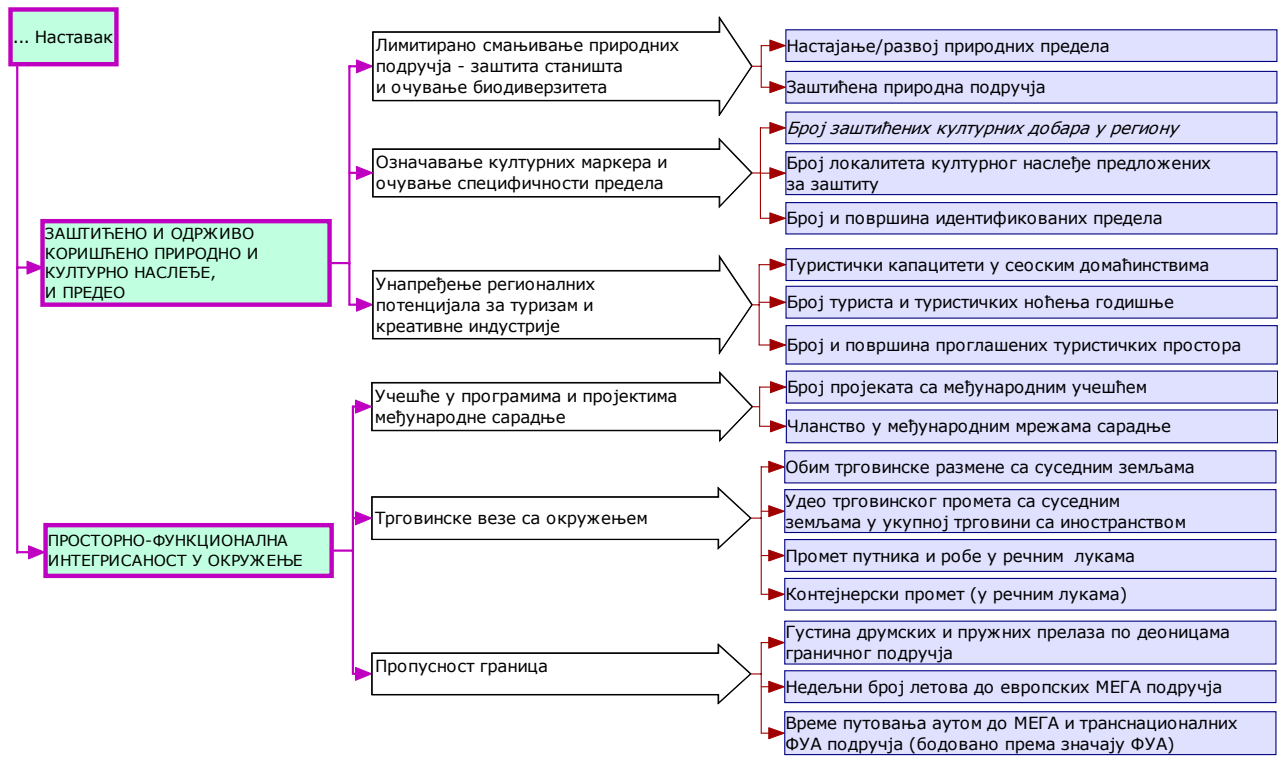


## Прилог 2. Пример избора индикатора према циљевима политика просторног развоја



(\* ) типом слова "italic" приказани су индикатори који су у примени за територију коју покрива ESPON програм





## **9. МОДЕЛ ПОВЕЗИВАЊА ИНДИКАТОРА И КРИТЕРИЈУМА**

Доста је једноставно навести карактеристике идеалних индикатора. Није тако једноставно наћи индикаторе који задовољавају ове идеалне особине. Чак и када се јасно дефинишу циљеви према којима се бирају индикатори, често је тешко разумети како и зашто су одређени индикатори изабрани и коришћени. Потребно је стога објаснити неке постојеће просторне индикаторе у том светлу.

Ефикасна употреба индикатора за одређено планско подручје зависи од њихове повезаности са визијом развоја, циљевима и планским активностима. Више од тога, просторни развој није само питање циљева, већ, неизоставно, политичко питање. Узимајући у обзир различита мишљења о просторном развоју и њихово специфично тумачење у различитим просторним контекстима, често је тешко да се идентификују индикатори који ће задовољити све актере у планском процесу. Уосталом, индикатори су само једна секвенца која започиње са идентификовањем контекста и садржаја развојних стратегија (Reed et al. 2006).

### **9.1. Различити критеријуми вредновања - перцепција корисника индикатора**

Код утврђивања вредности и поузданости индикатора, деликатно питање је тумачење индикатора које зависи од критеријума који се користе, односно од циљева и интереса субјеката који их анализирају. Посебно се може сумњати у веродостојност индикатора ако се не проверавају са становништа више субјеката који се налазе на међусобно различитим позицијама деловања у простору.

Већина учесника у планском процесу већ има на уму неке 'добре индикаторе' који одражавају питања која су за њих појединачно од велике важности. Перцепција појединих корисника индикатора се разликује:

- аналитичари/експерти обично гледају на индикаторе као на неутралне и објективне информације док политичари виде индикаторе на субјективан начин и интерпретирају информације као задату вредност или мерило за поређење и оцену успешности донетих одлука;

- аналитичари/експерти могу да објасне зашто је вредност индикатора испод или изнад очекиване (нпр. раст БДП *per capita*), док грађани могу да сумњају у исправност таквог приказивања стања и напретка;
- креаторе политика више интересује будућност него прошлост, док експерти често знају да уоче недостатке из прошлости који могу представљати погрешну водиљу за будућност.

Пошто се индикатори не користе само у просторним анализама и истраживањима, већ се користе и за процес одлучивања као и за мониторинг промена у простору, приступи избора индикатора показују низ проблема и ограничења за прегледност и разумљивост просторног планирања. Наиме, у изради просторног плана укључују се са својим захтевима сви ресори, институције и интереси оптерећујући тај посао процесно и садржајно. Сектори делују аутономно стварајући паралелне инструменте и документе чак и када је реч о изразито вишедисциплинарним аспектима.

На пример, кад се говори о критеријумима за утврђивање неразвијених подручја и расподели средстава за подстицање развоја, неразвијени тежиште стављају на индикатор 'домаћи производ *per capita*' као аргумент развојне неуравнотежености, док развијени већу важност дају индикатору 'основна средства *per capita*', који може показати мање разлике у развијености. Опасност оваквог и сличног прикривања интереса иза економских ставова последица је непостојања јасних критеријума вредновања важности индикатора, и то не појединачних већ комбинованих. Овде је проблем дефинисати тежину значаја појединих индикатора. Проблем се усложњава тиме што се важност индикатора не може дати једном за увек, јер се критеријуми мењају, а тиме и редослед индикатора у лествици.

За интердисциплинарни приступ и партиципацију разних носилаца планског процеса важно је да се предоче сва гледишта и направи листа свих захтева за индикаторима, а затим да се постигне оптимизација појединачних приступа и консензус о томе који су заједнички и специфични индикатори за праћење просторног развоја. Ово доста зависи од аутора, стратешке намере коришћења

индикатора, отворености одговорних актера за новине и од расположивости извора/ресурса (McCool, Stankey, 2004).

## **9.2. Повезаност критеријума и индикатора у оквиру динамичности**

### **просторних односа и процеса**

Избор и конструкција индикатора темељи се на: сазнањима о просторним односима и процесима, циљевима просторног развоја, хијерарјији важности и ономе што би требало да буде мерено, дакле на моделима или концептима. Увид у системе може да помогне да се идентификују релацијски односи, трендови промена и критична места за деловање.

Системи се мењају током времена, и управо је њихово динамичко понашање то што треба да покажу индикатори просторног развоја. Да ли становништво или економија расту брже или спорије него раније? Да ли природне законитости постају више или мање поремећене? Да ли се шумски фонд може одржати с обзиром на обим сече, и шта ће се десити ако не може? Примена динамичких система може бити корисна за разумевање повезаности индикатора, као и укључивања критеријума и усмеравајућих токова у систем, који су сигнал промена или реакција/одговор на промене.

Као пример користиће се циљно оријентисани приступ, приказан у Прилогу 2. Моделска шема у овом примеру садржи сет општих циљева, као и сет оперативних циљева просторног развоја, који обухватају проблемске области за избор индикатора. За тај ниво селектована је ограничена листа главних индикатора која треба да обезбедити регионалне и просторне информације за истраживаче, политичке субјекте и доносиоце одлука, као помоћ код усмеравања и интерпретације просторних односа и процеса у простору у складу са програмираним периодом. У том кораку извршена је селекција индикатора који су способни да одсликају просторни развој на регионалном нивоу.

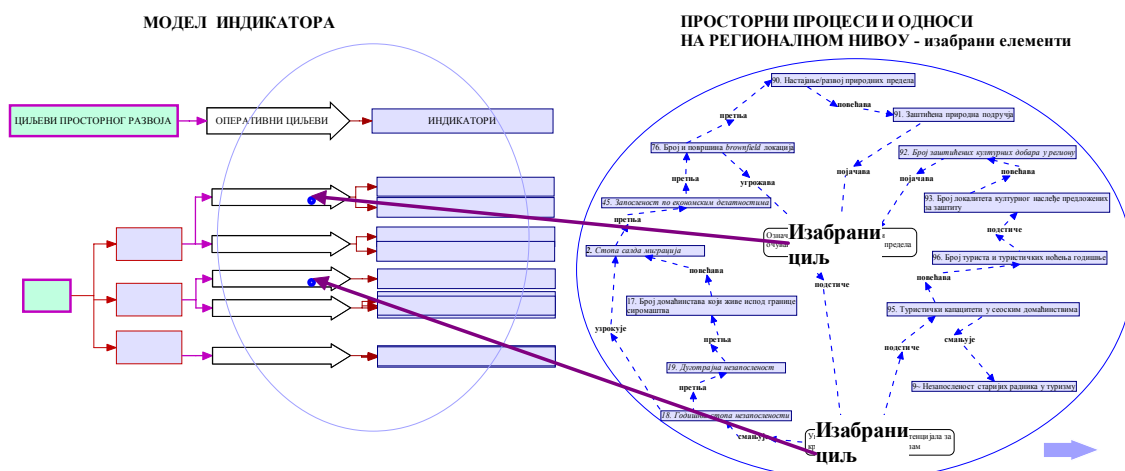
Други захтев у складу са природом динамичких система је тумачење вредности индикатора и трендова, што значи да их треба повезати са критеријумима који су одређени за оцену проблема или за ниво остваривања циљева развоја.

Интерпретација индикатора треба да покаже тренд, важност и 'тежину' индикатора, као и вредност индикатора у односу на њихову норму. Ово тумачење вредности индикатора заснива се на:

- одмеравању са другим подручјима,
- поређењу развијености на почетку и на крају дужег периода,
- поређењу са усвојеним нормама и стандардима,
- сагледавању бенефита и конфликта који су се испољили у простору.

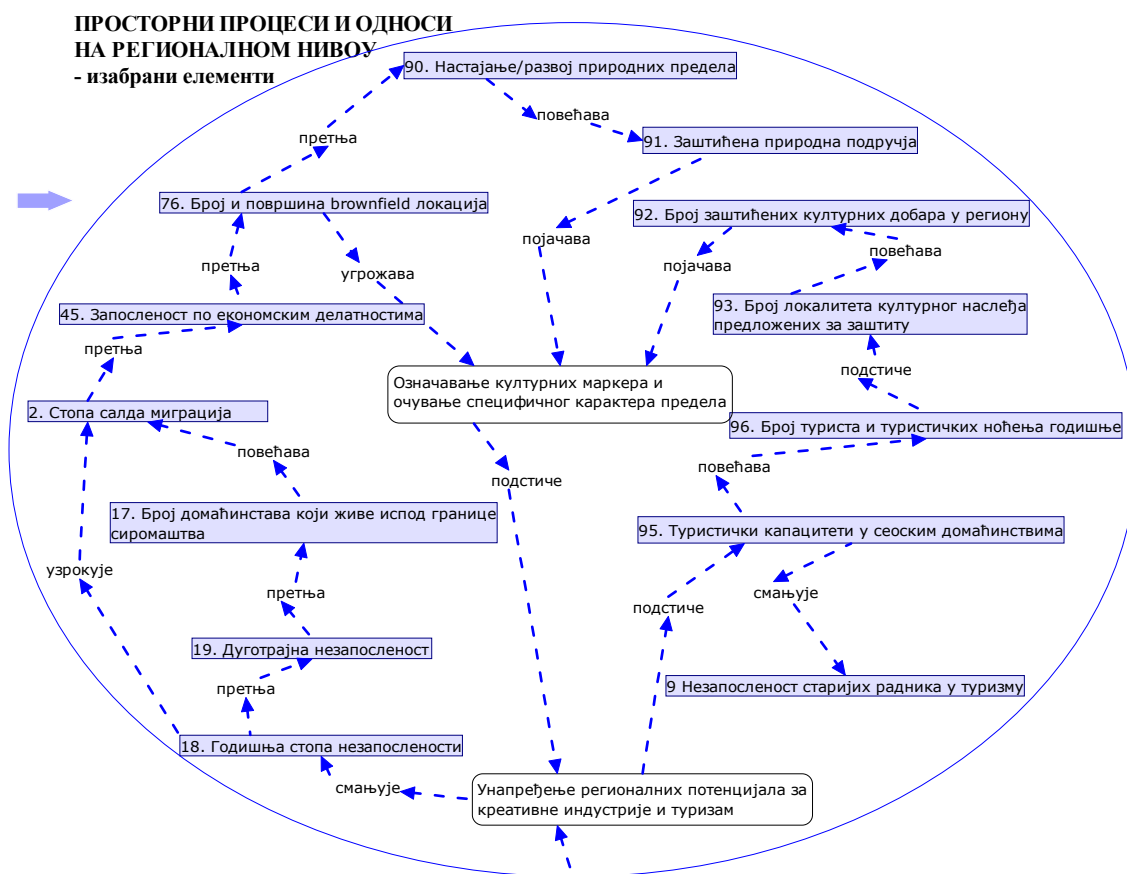
Прве три оцене односе се на сваки индикатор појединачно (о чему ће више речи бити у одељцима 9.3 и 9.4), док се четврта оцена односи на релацијске односе у простору и она је релативна вредност (корелација са другим индикаторима), која је специфична за сваки просторни систем. За ову оцену корисно је превођење структурне шеме индикатора у концептуалну мапу која презентује повезаност изабраних индикатора неког подручја који се посматра као динамички систем (сл.7, 8).

Погодност системског приступа је што се при интерпретацији вредности индикатора може сазнати како и колико тренд промене вредности утиче на друге компоненте у структури политика просторног развоја. Наводи се неколико корака за оцену индикатора, према INSURE (2007) методологији.



Сл.7. Комбиновање циљног приступа (из Прилога 2) и системског приступа - концептуалног мапирања индикатора (метод: INSURE, 2007)





*Сл.8. Пример концептуалног мапирања индикатора (метод INSURE, 2007 примењен на избране циљеве и индикаторе за праћење имплементације ППРС, 2011)*

### **Мерења утицаја између елемената система**

Мапирањем елемената посматраног простора, применом системског приступа, уочава се да на сваки елемент утичу или га одређују други елементи, као и да ови утицаји могу бити различитог интензитета. У општем случају, могу се издвојити две групе утицаја у систему:

- "брuto" утицај, који мери колико свака мапирана компонента може да утиче на друге компоненте просторног система (на пример, региона); овим поступком се добија 'степен утицаја' и он не обухвата смер утицаја (ка јачању или слабењу циљева просторног развоја);

- "нето" утицај, који мери колико се од сваке области праћења (за коју се везују индикатори) очекује да допринесе свим другим циљевима просторног развоја; овим поступком добија се 'значење утицаја' којим се показује иницијална и директна оцена тренда вредности индикатора - очекивани допринос индикатора циљевима просторног развоја са којим је повезан у структури циљева - његов очекивани допринос другим циљевима просторног развоја.

### ***Интензитет утицаја између два елемента***

'Интензитет утицаја' изражава директни утицај који један елемент у мапама врши на друге елементе са којима је директно повезан. Исти концепт али у другачијем смислу је оцена 'степен зависности', који показује зависност једног елемента од других елемената. На пример, уколико 'степен зависности' елемента А од елемента Б износи 20%, значи да 'интензитет утицаја' елемента Б на А износи 20%. Максимални утицај који може да прими један елемент је 100%. Насупрот томе, утицај који елемент може да врши на друге елементе нема ограничења.

### ***Природа утицаја између два елемента***

Природа утицаја односи се на смер веза између два елемента, у смислу како се промена код једног елемента преноси на промену елемента који је са њим директно повезан. Овај корак је неопходан код израчунавања 'значења утицаја' и помаже да се целовито сагледа утицај који један елемент врши у систему.

Постоје три могуће природе веза:

- повећање у једном елементу изазива повећање у другом елементу,
- повећање у једном елементу изазива смањење у другом елементу,
- није јасно да ли ће промена у једном елементу изазвати повећање или смањење у другом елементу.

За предложене индикаторе важно је идентификовати, колико год је могуће, односе који се очекују било да воде повећању или смањењу вредности два повезана елемента.

Све неопходне информације које су потребне за сагледавање 'природе утицаја' могу се наћи у мапама области праћења. Посебно, се може запазити:

- смер повезивања (од изворног елемента ка одредишном елементу),

- функционални однос (подршка, јачање, ограничавање, и др.) који означава да ли ће утицај резултовати повећању или смањењу вредности одређеног елемента.

Овај поступак помаже да се процене трендови индикатора, који одражавају понашање одређене компоненте система. Важно је да овај поступак искључује свако субјективно тумачење или вредновање. Насупрот, он треба да одрази стварну природу односа између елемената укључених у систем.

### **9.3. Квалитет индикатора - корак испред традиционалних индикатора**

Залагање за увођење принципа одрживости подразумева партиципацију чланова заједнице у планирању њеног развоја, што захтева консензус о томе шта одрживост значи за одређено планско подручје (Regeer et al. 2009). Коришћење индикатора који су мере одрживог развоја треба да помогне да се мења поглед на простор, начин препознавања проблема и њиховог решавања. Помоћ је у томе да се појам одрживости учини конкретнијим, тако што ће се кроз конкретне термине демонстрирати нови начин мерења прогреса, који помаже људима да разумеју како се њихове свакодневне активности односе према питањима и проблемима који изгледају изван домашаја појединца.

Према новијим истраживањима, доста се ради на усавршавању индикатора просторног развоја, посебно у оквиру концепта одрживости, не само за оцену стања и трендова, већ и за мерење прогреса и усмеравање активности ка постављеним циљевима развоја. Следи неколико примера побољшања индикатора који се користе у просторном планирању.

- Индикатори треба да укажу на **приоритете** планског подручја, тако што обезбеђују преглед о томе како су питања и проблеми повезани, док се традиционални индикатори више фокусирају на појединачни аспект подручја.

*- На пример, за оцену квалитета ваздуха обично се користе индикатори о 'концентрацији типичних и специфичних загађења' или 'број дана са добрим квалитетом ваздуха'. Ови индикатори могу бити лако разумљиви члановима заједнице и неопходни за сегмент о питањима животне средине, али они не показују везу са другим аспектима заједнице, као и назнаке о узроцима или*

последицама лошег квалитета ваздуха. Индикатори одрживости се могу издвојити када се размотри степен корелације између поменутих индикатора за квалитет вазуа, са, на пример, интензитетом саобраћаја - 'број пређених километара возила', или потенцијалним утицајем на здравље становништва - 'број примљених пацијената са астматичним симптомима' (Hart, M., 2000).

• Индикатори одрживости указују на **носећи капацитет** неког типа **капитала заједнице** (природног, социјалног, финансијског/изграђеног). Добри индикатори треба да покажу да ли заједница одржава и повећава капитал од кога зависи, а пре свега треба да буду у вези са променама у времену и/или са праговима развоја (Meadows, 1998).

- На пример, за анализу коришћења земљишта у насељима често се користи индикатор 'број издатих грађевинских дозвола' или 'број изграђених станова годишње', који могу бити корисни за грађевинску активност или улагања у некретнине, али не упућују на носећи капацитет простора и не показују везе са другим аспектима заједнице. Неки аспекти који недостају су: колико земљишта је искоришћено у изградњи нових кућа, да ли се новом изградњом побољшавају услови живљења свим становницима у тој области или само онима који се досељавају (на пример, 'покривеност насеља комуналном инфраструктуром', 'задовољеност потреба за водом'), да ли изградња резултира већим транспортним потребама или је близу постојећих места рада, услуга и рекреације.

- Индикатор одрживости коришћења земљишта је 'тренд промене урбаног подручја у односу на промене у популацији', који упућује на носећи капацитет, показујући да ли је обим заузимања земљишта у несразмерном односу према повећавању популације, што није одржив тренд. Одрживи индикатори су, такође, 'обим конверзије пољопривредног у изграђено земљиште', као и 'површине под саобраћајницама', који такође упућују на носећи капацитет, јер је обим расположивог земљишта ограничен. Ови индикатори су такође повезани са другим областима, посебно пољопривредном производњом и саобраћајем. 'Површина земљишта које је обновљено или рекултивисано' је добар индикатор да покаже да ли заједница одржава и унапређује свој капитал.

- Индикатори помажу усмеравању на критична питања и проблеме и **мотивисању** кључних актера да делују. Заправо, често се при имплементацији планова не препознаје ком нивоу корисника су индикатори намењени: да ли за ширу јавност, за доносиоце одлука или за стручњаке?

- *Илустративан је пример мотивисања локалног становништва да рационално троши ограничене изворе воде ('Hart Environmental Data', 1998). Према индикатору 'укупно коришћење воде по годинама' подаци показују значајан пораст потрошње воде, који се приближава сигурносном лимиту за одређену количину воде која се може узети из акумулације, без утицаја на способност њеног поновног пуњења. Овај индикатор показује да проблем постоји, али не помаже заједници да схвати шта је узроковало проблем и типичан одговор је: 'Неко би требало да реши овај проблем'. Ако се индикатор више сведе на персонални ниво - 'просечна дневна потрошња воде по особи', почиње да се увиђа део проблема. Увиђа се да људи користе много више воде него раније, за шта се као разлози могу навести: повећање броја прикључака на водовод, веће површине травњака, базени, итд. Овде се још не показује права тежина проблема и веза са другим деловима заједнице. Али ако се овај индикатор повеже са претходним у 'просечна дневна потрошња воде по особи, у односу на расположивост воде и број становника у насељу', може се видети не само колико је проблем критичан, већ и тренд на основу очекиваног повећања броја становника и постојећег тренда у коришћењу воде по особи. То је почетак да се покаже да ли појединачно понашање узрокује проблем, или су то објективно нарасле потребе.*

- Добри индикатори су мера **узрока и последица/ одговора**, а не само стања проблема.

- *Пример је проблем управљања чврстим отпадом у локалној заједници или региону. Није неуобичајено да се мери 'количина генерисаног отпада' из насеља или индустрије, што се односи само на стање проблема. Слично се користи и индикатор 'трошкови управљања чврстим отпадом', који је уз то, чисто финансијска мера. И када се то користи као мера проблема животне средне само се тангира проблем. Индикатор 'тренд заузимања простора за депоновање отпада' говори о последицама и мери притиска на простор али не и*

о одговору на тај притисак. Индикатор 'количина рециклираног материјала' је мера одговора на стање. Још бољи индикатор је 'број производа који је направљен да може бити рециклиран, поправљен, компостиран', повезује процес производње (који узрокује проблем отпада) и управљања отпадом, што упућује на носећи капацитет који се огледа у развијеним технологијама за прераду отпада.

- **Добри индикатори мере одрживост на дуги рок.**

- Индикатори треба да представљају валидну меру за цео временски хоризонт за који су циљеви важећи, тако да се може пратити да ли се циљеви остварују. Такви су примери 'локална пољопривредна производња' (према врсти производа), 'годишња сеча дрвета у односу на прираст', 'годишња потрошња горива итд.

- За циљеве који су постављени на дуги рок, индикаторима се може мерити напредак ка њиховом остварењу, као и колико су циљеви реално постављени, као на пример: 'Ако се настави потрошња угља по овој стопи искоришћења, шта ће остати 2050.године - да ли се остварује напредак у рационалном коришћењу ресурса?'

- **Добар индикатор не сме да индицира трошкове некоме другом**

- Ово је услов за елиминацију индикатора и њиме се не може мерити одрживост. Развој индикатора у смислу да покаже заједницу бољом, на трошак друге заједнице (локалне, регионалне или глобалне), није индикатор одрживости. Ово не значи да једна заједница неће бити боља од друге, већ да то не може да се постиже на трошак друге заједнице. Ово је, међутим, чест случај када се користе само тематски индикатори, без сагледавања корелацијске повезаности са другим индикаторима.

- Тематски индикатори су неопходни за просторно планирање, али нису довољни, пошто имају ограничен обухват мерења. Ови индикатори обично дају резултат у једној области. Као последица тога, напредак у једној области је често на трошак друге области. На пример, еколози се залажу да се унапреди квалитет ваздуха, привредници желе да увећају профит, а лекари се залажу да унапреде људско здравље. Сходно томе, еколози се ослањају на индикаторе који показују

*квалитет ваздуха, привредницима су најважнији економски индикатори, а за здравствени систем кључни су индикатори о здравственом стању становништва. Као резултат, у настојању да се унапреди квалитет ваздуха може се инсистирати на затварању фабрика, али ће се повећати незапосленост и изостаће издавања доприноса за здравствену заштиту, што ће урушити здравствени систем. Резултат може бити и да се игноришу регулативе о квалитету ваздуха, што може повећати профит на кратко време, али лош квалитет ваздуха може деловати на здравље радника, што може проузроковати повећање издавања за здравствено осигурање и тако задати удар профиту на дуги рок.*

Истраживања индикатора за просторно планирање јасно показују недостатак знања о трендовима просторних процеса, с једне стране у области просторних критеријума, а с друге стране у ширим просторним оквирима, на пример у области урбано-руралних веза, урбане хијерархије, агломерационих система. За ова истраживања неопходна је заједничка платформа из неколико праваца, од научних метода и база података преко стратешких пројеката до питања инструмената и институционалних питања.

#### **9.4. Примена критеријума за тумачење вредности индикатора - примери**

У претходним поглављима описан је поступак избора индикатора (вишестепени поступак селекције који обухвата оцене тачности, релевантности, мерљивости, дугорочности, упоредивости, расположивости и др.), из чега произлазе потенцијални индикатори за проблем који се решава. Даље следи интерпретација вредности индикатора према критеријумима којима се оцењује тренд појава и процеса, поређење са усвојеним нормама и стандардима, као и одмеравање појединих подручја према изабраним индикаторима. У оквиру презентованог циљно-оријентисаног приступа (Прилог 2) где је селековано 106 индикатора, приказано је за које циљеве просторног развоја су ови индикатори релевантни. Даља анализа сваког појединачног индикатора подразумева и оцену нумеричких вредности индикатора према критеријумима разграничења (вредносне скале, граничне вредности, трендови процеса), са намером да изабрани индикатори представљају основ за успостављање мониторинга просторног развоја.

Као илустрација модела, у наставку следи детаљнији преглед 40-ак индикатора из модела у Прилогу 2, са основним параметрима мерења, циљевима, начином примене и ограничењима (према: Целебцић, 2011). За приказ су издвојена само 1-2 индикатора по оперативном циљу просторног развоја за чије праћење су намењени. Углавном се ради о индикаторима за чији развој и примену су потребна даља истраживања у оквиру ужег планског процеса, на чему се потенцира у овом раду.

**ПРИМЕРИ:**

.....  
*Основни циљ: 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)*

*Подциљ: Одрживи демографски развој*

*Оперативни циљ: Уравнотежени размештај становништва*

---

**Индикатор: Густина насељености**

---

*Интерпретација:* Размештај становништва је један од основних показатеља (не)равномерног социо-економског развоја, пружајући информације како о потенцијалима (у смислу радне снаге, корисника услуга, потрошача, итд.) тако и у смислу специфичних развојних изазова (урбане дисекономије, депопулација подручја, производна виталност подручја, оправданост опремања техничком инфраструктуром).

*Израчунавање:* Однос броја становника и површине територије:  $G=C/P$  (ст/km<sup>2</sup>) (параметри: С-број становника, П-површина територије). За диференцирање територија, према критеријумима Европске Уније, као и ESPON-а, рурална подручја се сматрају она са густинама мањим од 100 ст/km<sup>2</sup>, док су потенцијална агломерацијска подручја са густинама преко 200 ст/km<sup>2</sup>. У домаћој планерској пракси уобичајено се користи скала вредности: <50, 50-100, 100-200, 200-500, >500 ст/km<sup>2</sup> (ППРС, 2010; Тошић, 2011) .

*Ограничења индикатора:* Вредност густине насељености директно зависи од просторне јединице мерења, тако да на регионалном или вишем нивоу не даје добру индикацију реалног стања, пошто региони покривају различите случајеве (нпр. неки покривају урбано језгро, док други читаво функционално урбано подручје) (Тошић, 2011). Пожељно је да се густина насељености прикаже кроз дифузни модел, користећи податке за мање просторне јединице или бар на



општинском нивоу како би се омогућила прецизнија слика. Овим би се донекле избегао проблем "вештачких" густина када су у питању велике просторне јединице (нпр. случај са великим деловима области у планинским регионима које нису насељене).

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе; *Временски интервал:* Подаци су расположиви у 10-годишњим временским пресецима (Попис становништва) и годишњим проценама броја становника.

*Будући развој индикатора:* За анализе регионалних типологија овај индикатор се комбинује са другим индикаторима (број становника, структура запослености, низијске или планинске области), у оквиру неког од развијених модела који су признати у научној и стручној пракси.

---

### **Индикатор: Миграциони биланс**

---

*Интерпретација:* Индикатор показује разлике у демографској динамици између појединих регионалних подручја и унутар њих, које су јасно повезане са израженим контрастима економског богатства. Миграциони биланс показује контрасте између главних метропола у остатка земље, главна миграторна кретања између региона унутар земље, као и регионалне контрасте у односу на европске земље. Мапирање овог индикатора може указати на националне обрасце миграција (на пример, миграције становништва из граничних и мање развијених подручја могу бити индикација да досадашње мере за унапређење регионалног развоја и помоћ демографско угроженим подручјима још увек нису оствариле потребан учинак).

*Израчунавање:* Механичка компонента у промени броја становника одређеног подручја исказана разликом укупне промене броја становника и природног прираштаја у пописном периоду:  $M = ((C_{t2} - C_{t1}) - (P - Y)) / C_{t1}$ ; (параметри: С-број становника, Р- број рођених, У - број умрлих, t1, t2 - почетна, крајња година); могућа је скала вредности према дисперзији одступања од средње вредности, на пример: < -5,0 / -5,0 до -2,5 / -2,5 до 0,0 / 0,0 до 2,5 / 2,5 до 5,0 / > 5,0.

*Временски интервал:* Подаци су расположиви у 10-годишњим временским пресецима (Попис становништва)и годишњим проценама броја становника, као и годишњим подацима о природном прираштају.

*Ограничења индикатора:* Интерпретација индикатора зависи од просторног нивоа који је узет за јединицу посматрања, стога је за анализу миграторних кретања потребан упоредни приказ различитих просторних нивоа и више временских серија података.

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за статистику

*Будући развој индикатора:* Праћење овог показатеља је значајно повезати са мерама и програмима у циљу усмеравања пожељних трендова у размештају становништва, унутрашњим и међународним миграцијама. Према Просторном плану Србије потреба за унапређењем друштвено-економских мера и програма је залагање за активан однос према миграцијама становништва, путем формулисања и спровођења мера миграционе политике у склопу популационе и других развојних политика, што је истовремено и препорука међународних релевантних институција (ППРС,2010).

.....  
*Основни циљ: 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)*

*Подциљ: Унапређење социјалне и економске кохезије*

*Оперативни циљ: Смањење броја незапосленог становништва*

---

**Индикатор: Удео незапосленог становништва до 25 година \***

---

*Интерпретација:* Анализа података о незапосленим лицима и упоредна просторна анализа пружа могућност да се стекне увид о унапређењу социјалне кохезије а посебно о интеграцији младих. Посебан значај у овоме има смањење незапослености међу младим становништвом. У европским земљама, генерално посматрано, мањи удео је у северно- и западноевропским земљама, док источноевропске земље имају релативно већи удео незапосленог младог становништва (Eurostat).

*Израчунавање:* Удео незапослених лица старосне доби од 15 до 25 година, у укупном радном контингенту; препоручена скала вредности Eurostata: <10, 10-15, 15-20, 20-25, 25-30, >30 (%)

*Извор:* Републички завод за статистику, Национална служба за запошљавање

*Ограничења индикатора:* Подаци се за сада не публикују у редовним статистичким прегледима.

*Будући развој индикатора:* Показатељ се редовно прати од стране европске статистике (Eurostat) и користи се за међурегионална упоређења на простору ESPON, па се очекује да у догледно време буде расположив и у националном статистичком систему.

.....  
*Основни циљ:* 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)

*Подциљ:* Унапређење социјалне и економске кохезије

*Оперативни циљ:* Унапређење просторне равнотеже у погледу образовног нивоа запосленог становништва

---

**Индикатор:** Запослена лица са високим степеном образовања

---

*Интерпретација:* Информације о образовном нивоу запослених помажу да се стекне увид о степену друштвене кохезије, као и постигнутим резултатима на унапређењу просторне уравнотежености образовног нивоа запослених. Мапирање овог индикатора јасно може указати на дисбалансе у простору, од велике концентрације високообразованих радника, до простора са врло малим уделом високо образованих радника.

*Израчунавање:* Удео запослених лица са високим степеном образовања у укупном броју запослених становника; препоручена скала вредности Eurostata: <15, 15-20, 20-25, 25-30, >30 (%)

*Извор:* Републички завод за статистику, Национална служба за запошљавање;

*Временски интервал:* Подаци су расположиви у полугодишњим временским серијама; *Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података)

*Будући развој индикатора:* У комбинацији са индикатором о уделу становништва са високим степеном образовања, овај индикатор омогућава да се сагледа неравнотежа између ове две појаве, чиме ће се идентификовати области у којима је присутна недовољна ангажованост високообразовног дела популације.

.....  
*Основни циљ:* 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)

*Подциљ:* Унапређење социјалне и економске кохезије

*Оперативни циљ:* Обезбеђење подједнаких шанси на тржишту рада

---

**Индикатор: Стопа запошљавања старијих радника**

---

*Интерпретација:* У контексту Лисабонске стратегије овај индикатор се користи да одслика укупне регионалне капацитете тржишта рада, али такође и отварање радних места за запошљавање старијих лица. Лисабонски циљ је био да се до 2010.године достигне 50% запослености за лица између 55 и 64 године старости (до 2005. године десет западноевропских земаља је прешло праг постављен Лисабонском стратегијом, док је код земаља нових чланица Европске уније овај проценат био нижи, нпр. у Словенији 31%, Словачкој 30,7%. (ESPON 2006)).

*Израчунавање:* Удео броја запослених лица старости 55-64 година у укупном броју становника исте старосне групе, (%).

*Извор:* Подаци се за сада не публикују у редовним статистичким прегледима.

*Будући развој индикатора:* Индикатор одражава мере социјалне политике и запошљавања са циљем да се повећа партиципација одређених категорија становништва и допринесе унапређењу социјалне и економске кохезије. Мапирање ових података може указати на регионалне и секторске разлике, и користити за међународна упоређења.

.....  
*Основни циљ: 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)*

*Подциљ: Унапређење социјалне и економске кохезије*

*Оперативни циљ: Обезбеђење стамбене сигурности*

---

**Индикатор: Број социјално (непрофитних) станова према у програму социјалног становања**

---

*Интерпретација:* Дефинисање политике и стратегије социјалног становања у Републици Србији повезује се са циљевима регионалног и просторног развоја Републике. Изразито неравномеран регионални развој може се побољшати пажљивом стратегијом у којој ће социјално становање имати важну улогу, као што се може и додатно погоршати уколико се неодговарајућом политиком социјалног становања буде даље повећавала привлачност развијених урбаних средина (ППРС, 2010).

Социјално становање, као инструмент социјалне стамбене политике Републике Србије треба на системски начин да допринесе решавању стамбених потреба домаћинстава која из економских, социјалних и других разлога нису у могућности да самостално обезбеде на тржишту адекватно становање. С обзиром да је важан сегмент одрживог економског и социјалног развоја градова, социјално становање се не третира као трошак већ као економски и друштвено исплатива инвестиција са дугорочним позитивним ефектима. Поред директног утицаја на повећање социјалне одрживости заједнице, оно има позитивне утицаје и на економске и друге параметре, као што су: тржиште рада, запосленост, унапређење стандарда становања, повећање мобилности радних места, економску стабилност и сл. (ППРС, 2010).

*Израчунавање:* Годишња понуда социјално непрофитних станова у односу на број домаћинстава која чине циљну групу програма социјалног становања

*Извор:* Подаци се за сада не публикују у редовним статистичким прегледима.

*Будући развој индикатора:* Овај показатељ је потребно довести у корелацију са мерама на заустављању бесправне градње, полазећи од оцена да је бесправна градња тешко решив проблем у Републици Србији без одговарајућих мера стамбене, а посебно социјалне стамбене политике (ППРС, 2010). Поред тога, овај

показатељ је пожељно пратити упоредо са показатељима обезбеђености резерви комунално опремљеног и уређеног грађевинског земљишта за стамбену и социјално стамбену изградњу (ППРС, 2010).

.....  
*Основни циљ: 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)*

*Подциљ: Смањење социјалне искључености и сиромаштва*

*Оперативни циљ: Расположива радна снага и запосленост*

---

**Индикатор: Стопа запослености**

---

*Интерпретација:* Стопа запослености је један од кључних индикатора за процену регионалног тржишта рада и уопште за оцену динамичности развоја и атрактивности подручја за инвестирање. У контексту Лисабонске стратегије, циљ је био да се до 2010. достигне укупна запосленост од 70%. Према статистичкој дефиницији, под појмом запослени подразумевају се сва лица која имају засновани радни однос са привредним друштвом или установом, или предузетником, без обзира на то да ли су радни однос засновала на неодређено или одређено време и да ли раде пуно или краће од пуног радног времена. Запосленима се не сматрају помажући чланови домаћинства на имању, у радњи или привредном друштву неког од чланова домаћинства, као ни лица на издржавању казне и спољни сарадници (уговор о делу) (РЗС, 2010).

*Израчунавање:* Удео запослених лица старости 15-64 године у укупном броју становника исте старосне групе; препоручена скала вредности је према постављеном циљу: <50, 50-60, 60-70, >70 (%)

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* Подаци су расположиви у годишњим временским серијама

*Будући развој индикатора:* Значајно је приказати повезаности овог показатеља са другим индикаторима о запослености као и показатељима о промени броја становника, нивоу развијености јавних служби, обиму инвестиција у регион, као и улагањима у развој хуманог капитала кроз услове образовања и нивоа квалитета живљења.

---

**Индикатор: Стопа раста броја активних лица према стопи раста броја лица са личним приходом и издржаваних лица**

---

*Интерпретација:* Овај индикатор показује 'коэффицијент економске зависности', упозоравајући да спорије повећање броја активних лица од заједничког броја издржаваних лица и лица с личним приходом, узрокује озбиљне социо-економске проблеме у одрживом просторном развоју (ППРС,2010).

*Израчунавање:* Промене удела активних лица у односу на заједнички удео лица са личним приходом и издржаваних лица у укупном становништву

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* Подаци су расположиви у 10-годишњим временским пресецима (Попис становништва)

*Ограничења индикатора:* За бољу примену овог индикатора потребно је мерење у мањим временским серијама од 10-годишњих пописних пресека.

.....  
*Основни циљ:* 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)

*Подциљ:* Смањење социјалне искључености и сиромаштва

*Оперативни циљ:* Смањење регионалних економских диспаритета

---

**Индикатор: Индекс "реда величине" у висини БДП / БДВ (алтернативно)**

---

*Интерпретација:* Анализа овако синтетизованог индикатора за мерење регионалних диспаритета има за циљ да пружи интегралну слику укупног стања развијености региона/области, с обзиром да изразита територијална неравномерност представља основно обележје регионалног развоја Србије (ППРС, 2009).

*Израчунавање:* Ранг региона/области према вредности индикатора 'брuto домаћи производ' (БДП); алтернативно: ранг према вредности индикатора 'брuto додата вредност' (БДВ)

Индекс "реда величине" израчунава се применом логаритамске функције вредности БДП (БДВ) и редоследа региона/области по овим вредностима.

*Географска покривеност:* ниво округа (за индикатор БДВ); *Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* годишња мерења БДВ

*Ограничења индикатора:* Како се индикатор 'брutto домаћи производ' (БДП) за сада не прати на регионалном нивоу, као прелазна варијанта користи се индикатор 'брutto додата вредност' (БДВ), који се не може користити за међународна упоређења регионалне развијености.

*Будући развој индикатора:* Показатељ БДП на регионалном нивоу редовно се прати од стране европске статистике (Eurostat) и користи се за регионална упоређења на простору ESPON, па се очекује да у догледно време буде расположив и у националном статистичком систему.

.....  
*Основни циљ:* 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)

*Подциљ:* Смањење социјалне искључености и сиромаштва

*Оперативни циљ:* Постизање територијалног баланса у расподели богатства

---

**Индикатор: "Gini index" прихода домаћинства**

---

*Интерпретација:* Индикатор презентује унутар-регионалну дисперзију прихода и одсликава међу-регионалне разлике које не показују агрегирани индикатори, попут БДП/ст или просечни приход домаћинства. Узимајући у обзир обим диспаритета прихода домаћинства унутар неког региона/области поредећи квинтилне групе прихода домаћинства, овај индикатор има широк спектар примене. Проблемски, он интегрише не само аспекте борбе против сиромаштва и економске једнакости већ и социјалне једнакости и пожељну заступљеност различитих социјалних група у заједници и превенцију социјалне сегрегације.

*Израчунавање:* Процент прихода који остварује 20% најбогатијих домаћинства у односу на процент прихода који остварује 20% најсиромашнијих домаћинства - разлика између Лоренцове криве и криве апсолутно једнаке расподеле (%).

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* Основни параметри су са различитом временском референцом

*Ограничења индикатора:* Тренутно су доступни само агрегирани подаци (укупан и просечни приход домаћинства) на регионалном нивоу, а не и по квантилним групама. Овај индикатор је потребно допунити са регионалним индексом цена.



*Будући развој индикатора:* У комбинацији са индикаторима доступности, овај индикатор би могао да пружи информације о социјалној сегрегацији у простору, имајући у виду да сам указује на разлоге за такву сегрегацију.

.....  
*Основни циљ:* 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)

*Подциљ:* Уравнотеженост насељске структуре

*Оперативни циљ:* Полицентричност урбаног система

---

**Индикатор: Индекс "реда величине" насеља према броју становника**

---

*Интерпретација:* Индикатор пружа први увид о полицентричности урбане мреже на националном нивоу. Правило је да је величина сваког урбаног центра неке територије детерминисана величином највећег града и рангом тог центра унутар скупа свих градова посматране територије. Овим резултатима добија се увид о доминацији главног града, доминацији више градова, заступљености малих и средњих градова или уравнотежености урбаног система земље.

*Израчунавање:* Индекс "реда величине" приказује се графом логаритамске функције броја становника урбаних центара и њиховог поретка према тим вредностима.

*Ограничења индикатора:* За праћење овог индикатора пожељни су краћи временски пресеци за податке о броју становника од 10-годишњих пописа

*Будући развој индикатора:* Бољи резултати се постижу упоредним анализама овог индикатора са индикатором о степену концентрације становништва у примарном регионалном центру.

*Географска покривеност:* национални ниво; *Извор података:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* подаци о броју становника, 10-годишњи пописи

---

**Индикатор: Степен концентрације становништва региона у примарном центру**

---

*Интерпретација:* Индикатор омогућава увид у полицентричност региона. Регионално подручје је полицентрично ако је степен концентрације низак, и моноцентрично ако је он висок. Овим мерењема могуће је, такође, преиспитати раније коришћене типологије и евентуално допунити категорије за функционална

подручја. Ипак у тумачењу овог индикатора треба водити рачуна о регионалним специфичностима, имајући у виду да су регионалне разлике у популационој динамици и правцима миграционих токова у Србији довеле су до вишеслојне регионалне и унутаррегионалне поларизованости (пример макро нивоа, где су формирана практично два пола демографског раста, с једне стране регион Београда, у коме су ефекти концентрације становништва резултат интензивне имиграције, а са друге стране регион Косово и Метохија где је снажан демографски притисак последица високог фертилитета) (ППРС,2010).

*Израчунавање:* Удео становништва региона који живе у највећем граду региона; скала вредности може бити одређена према сразмерним одступањима од средње вредности: <10, 10-15, 15-20, 20-30, >30 (%)

*Географска покривеност:* . ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор* података: Републички завод за статистику; *Временски интервал:* подаци о броју становника, 10-годишњи пописи

*Ограничења индикатора:* За праћење овог индикатора пожељни су краћи временски пресеци за податке о броју становника од 10-годишњих пописа

*Будући развој индикатора:* Бољи резултати се постижу упоредним анализама овог индикатора са индикатором 'индекс реда величине насеља према броју становника'. Развој индикатора је у правцу истраживања нових типолошких категорија за агломерацијска подручја.

---

### **Индикатор: БДП по становнику у односу на просек ЕУ15**

---

*Израчунавање:* Бруто домаћи производ по становнику региона као % просечног бруто домаћег производа р.с. 15 земаља старих чланица Европске уније.

*Интерпретација:* Индикатор треба да покаже релативни ниво развијености региона у односу на просек ЕУ15. Кроз дужи временски период може се пратити да ли се разлике између региона повећавају или смањују. Ипак за такве оцене мора се узети у обзир начин израчунавања индикатора 'бруто домаћи (регионални) производ', па је за оцене регионалних разлика потребно користити и друге индикаторе као што су ниво запослености или просечне зараде у регионима.

*Ограничења индикатора:* Индикатор 'брuto домаћи производ' (БДП) за сада се не прати на регионалном нивоу

Будући развој индикатора: Индикатор БДП на регионалном нивоу редовно се прати од стране европске статистике (Eurostat) и користи се за регионална упоређења на простору ESPON, па се очекује да у догледно време буде расположив и у националном статистичком систему.

---

**Индикатор: Изохрона доступност услуга од општег интереса регионалног нивоа**

---

*Интерпретација:* Према Просторном плану Републике Србије, на нивоу области и региона организују се услуге вишег ранга - средње образовање, више и високо образовање, болничка и специјализована здравствена заштита, одређени видови социјалне заштите осетљивих друштвених група, активности и услуге у области културе, као и активности спорта и рекреације. Ове услуге се, по правилу, организују у градским насељима са већим бројем становника и већом густином насељености (временска доступност ових центара је до 45-60 минута од места становања корисника) (ППРС, 2010). Индикатор је намењен да укаже да ли је омогућена доступност ових услуга за становништво мањих градова и сеоских насеља региона или је потребно да се обезбеде одређена средства или механизми којима се повећава њихово гравитационо подручје.

*Израчунавање:* Процент становништва региона/области које живи унутар изохроне од 45 минута путовања аутомобилом до опште болнице. Ово је прва варијанта која је одабрана за тестирање параметара потребних за проверу индикатора. Сходно томе, потребно је означити изохроне времена путовања аутомобилом око сваког објекта. Друго, израчунава се број становника који живе у оквиру ових изохрона (према попису насељених места). У трећем кораку израчунава се удео становништва региона/области које живи унутар изохрона. Параметри: Овај алгоритам захтева да је расположив размештај објеката општих болница, број становника на нивоу насеља или растерском ниво, као и подаци о друмској мрежи, како би се генерисале изохроне и извршило агрегирање броја становника на нивоу региона/области.

*Географска покривеност:* насељски ниво (основни ниво за агрегирање података);  
*Извор:* подаци добијени моделовањем; *Временски интервал:* подаци о броју становника, 10-годишњи пописи.

*Ограничења индикатора:* Примена индикатора показује различите резултате зависно од врсте услуге која се разматра. Поред тога, параметри који се узимају за одређивање временских изохрона прихватају се као конвенције и обично нису исти у свим случајевима.

*Будући развој индикатора:* Индикатор је потребно применити и за остале јавне службе регионалног ранга, као и за друге временске изохроне, на пример од 30 и 60 минута.

---

**Индикатор: Просечно време путовања до најближа три регионална центра**

---

*Интерпретација:* Овде се разматрају градови који у функционалном погледу представљају макрорегионалне центре, са понудом услуга највишег вишег ранга. Град од 100 000 становника представља компромис система градова у различитим ESPON земљама, под претпоставком да су у њима лоциране многе јавне, административне али такође приватне услуге и радна места. Тако је основни циљ овог индикатора да се процени број и просторна дистрибуција градова са преко 100 000 становника, али и густина и квалитет друмске мреже да се дође до њих. Анализирањем резултата на растерском нивоу пружа се могућност да се идентификују подручја са временом путовања изнад/испод одређених граница прихватљивог утрошка времена путовања до места услуга, односно да се идентификују она подручја која нису опслужена.

Резултати који показују велике разлике у просечном времену путовања илуструју поларизовану просторну дистрибуцију регионалних центара, са моноцентричном урбаном структуром, или су посматрани градови просторно концентрисани у специфичним деловима територије. Такви просторни обрасци привилегују одређене области док друге доводе у неповољан положај.

Поред међусобног просторног размештаја посматраних макрорегионалних центара, други фактори који утичу на излазне резултате индикатора су густина и квалитет саобраћајне мреже. Наиме могу бити велике разлике у приступачности

иако су посматрани центри прилично равномерно распоређени, из разлога што је слаб квалитет саобраћајне инфраструктуре у појединим деловима територије. Да су регионални центри случајно равномерно распоређени по одређеној територији, овај индикатор би резултирао сличним бројевима за све регионе, односно сви региони би показали слично просечно време путовања, и ни један регион не би био привилегован или непривлачан због његовог положаја у односу на макрорегионалне центре. Због тога се за детаљнију анализу урбаног система предвиђа да се овај индикатор примени и за центре са 50 000-100 000 становника.

*Израчунавање:* За потребе међународних упоређења израчунава се просечно време путовања аутомобилом од регионалног центра до три најближа регионална центра са више од 100 000 становника. За регионални ниво просторног развоја израчунава се просечно време путовања аутомобилом од регионалног центра до три најближа регионална центра са више од 50 000 становника. Параметри за *Израчунавање:* примењује се израчунавање преко растерске мреже, са величином растерског поља 1x1 km или 2x2 km; резултате са растерског нивоа треба даље агрегирати до регионалног нивоа.

*Географска покривеност:* национални/регионални ниво; *Извор:* приказ индикатора на основу резултата моделовања; *Временски интервал:* . подаци у временским пресецима мерења;

*Будући развој индикатора:* Друмски саобраћај је овде узет у обзир пошто је то доминантан вид превоза посебно за средња растојања до регионалних центара, па је потребно размотрити да се израчунава сличан индикатор базиран на железничком саобраћају.

.....  
*Основни циљ: 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)*

*Подциљ: Уравнотеженост насељске структуре*

*Оперативни циљ: Одрживост насељске структуре (односи града и села)*

---

**Индикатор: Демографски трендови урбаних подручја у односу на рурална подручја**

---

*Интерпретација:* Укупни демографски развој региона може да прикрије значајне унутрашње разлике између појединих просторних целина, типично између

урбаних и руралних подручја. Према Просторном плану Србије, просторно-демографска поларизованост присутна на макро нивоу, манифестује се и унутар сваке области и региона на локалном нивоу као демографски дебаланс између развијенијег средишта и уже зоне приградских насеља и неразвијене периферије. Велике промене у просторно-демографској структури узроковане су снажним процесом примарне урбанизације и интензивним миграционим токовима на релацији село-град, чије успоравање је отпочело тек "пражњењем" традиционалних демографских "резервоара", руралних средина (ППРС, 2010). Циљ овог индикатора је да прати тренд ових процеса и идентификује просторе према интензитету промена.

*Израчунавање:* Промена укупног броја становника унутар подручја које је идентификовано као урбано, у поређењу са променом укупног броја становника осталог дела регионалне/обласне територије (које се сматра руралним). За означавање урбаних и руралних подручја користе се индикатори 1 и 27.

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за статистику (основни подаци); додатно моделовање; *Временски интервал:* Основни подаци су расположиви у 10-годишњим временским пресецима (Попис становништва) и годишњим проценама броја становника.

*Ограничења индикатора:* Отворено је питање дефиниција урбаних и руралних подручја, тако да током примене овог индикатора може доћи до промене начина израчунавања. Сличан је случај у многим деловима европске територије и примена индикатора за ESPON простор је за сада у фази разматрања предлога да се "руралним" сматрају насеља који су ван дистанце дневних миграција градова одређене величине.

*Будући развој индикатора:* Тестирање и избор конзистентних критеријума код диференцирања урбаних и руралних подручја.

---

**Индикатор: Обим дневних миграција**

---

*Интерпретација:* Овај индикатор помаже да се идентификују центри економског развоја, као и утицај функционалних урбаних подручја (ФУП) дефинисаних у

Просторном плану Републике Србије. Праћење индикатора је важно за објективније вредновање регионалног БДП/ст, с обзиром да је обично прецењен због доприноса дневних миграната или потцењен због дневних миграната ка другим подручјима. Тако, према Просторном плану Србије, величина ФУП-а у многим случајевима не кореспондира са његовим реалним утицајем имајући у виду број становника, тј. концентрацију становништва у појединим центрима, и, са друге стране, величину општина које гравитирају одређеном граду. У зависности од величине и утицаја града, ниво дневних миграција значајно варира. У многим подручјима интензитет деловања центара је смањен услед трајног пресељења у место рада, које је за последицу имало повећање становника у градовима и изразиту депопулацију и старење становништва у руралном залеђу које данас слабије мигрира (ППРС).

*Израчунавање:* Моделовање простора утицаја центара према правцима дневних миграција (статистички подаци о миграцијама), за центре функционалних урбаних подручја издвојених у Просторном плану Србије: метрополитенски (1), међународног значаја (2), државног значаја (17), регионалног значаја (6). (Ово би била прва фаза тестирања индикатора).

*Географска покривеност:* ниво функционалних урбаних подручја (ФУП); ниво локалне самоуправе (основни за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за статистику (основни подаци); општинска статистика; додатно моделовање; *Временски интервал:* статистички подаци по 10-годишњим временским пресецима.

*Ограничења индикатора:* У одсуству поузданих и упоредивих података о дневним миграцијама индикатор се за сада не може применити на читавој територији.

*Будући развој индикатора:* Потребно је моделовање простора утицаја према правцима дневних миграција и на нивоу свих јединица локалне самоуправе. Овим би се могло анализирати да ли се подручја изван динстанце дневних миграција насеља одређене величине могу означити руралним подручјима. Поред тога, развој индикатора је и у правцу структурирања дневних миграција према циљу путовања (посао, школа, услуге и сл.).

---

**Индикатор: Удео дневних миграција већег радијуса**

---

*Интерпретација:* Индикатор помаже да се разуме привредна динамика региона/области и функционална структура мреже насеља, односно функционалних урбаних подручја (ФУП). Примера ради, услед недостатка радних места на локалном ниву, активно становништво је присиљено да дневно мигрира до знатно удаљенијих насеља. Поред тога, индикатор је користан за анализу регионалног дохотка у погледу прилива прихода становника који раде у другим регионима, као и за анализу регионалних услова у погледу структуре и динамике регионалног тржишта станова.

*Израчунавање:* Удео дневних миграната са удаљености преко 45 минута од места рада у укупном броју запослених.

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за статистику (основни подаци); општинска статистика; додатно моделовање.

*Ограничења индикатора:* Одређивање граничне вредности која се узима као дуга дистанца је увек арбитарно, пошто реална вредност може значајно да варира од територије до територије, као и од циљних праваца (разлога путовања) дневних миграната.

*Будући развој индикатора:* Индикатор је потребно повезати са индикаторима запослености и регионалног дохотка, као и проширити анализе на ниво међурегионалних упоређења.

.....  
*Основни циљ: 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)*

*Подциљ: Равномерна просторна организација јавних служби*

*Оперативни циљ: Унапређење доступности јавних служби*

---

**Индикатор: Доступност до централних насеља јавним превозом (од тога: доступност железницом)**

---

*Интерпретација:* Према концепцији развоја саобраћаја у Просторном плану Србије, важно место се даје пројектима који стимулишу улогу јавног превоза путника са применом одговарајућих решења у зависности од величине и функционалне организације града (ППРС,2010). Овај индикатор је иницијални



покушај да се сагледа расположивост услуга јавног превоза у региону. Значај индикатора је и у томе што укључује како социјалну тако и еколошку димезију. У социјалном смислу, добра приступачност на пример јавним службама од општег интереса је пример једнаких могућности за све групе становништва, укључујући и социјално осетљиве групе и грађане који не користе аутомобил. У еколошком смислу, доступност јавним превозом може бити разлог да се не користи аутомобил, чиме се уједно доприноси смањењу обима саобраћаја и тако бољем квалитету ваздуха.

*Израчунавање:* За први период тестирања индикатора, мрежа јавног превоза се мапира на нивоу регионалних центара (према ППРС, по категоријама: до 100 000, до 200 000, до 300 000 становника и, посебно, за центре међународног значаја и Град Београд). Анализира се покривеност територије услугама јавног превоза (% , број насеља, број становника), као и просечно време путовања до регионалног центра. У оквиру ових анализа издвојено се прати железници јавни превоз. Параметри: информације о станицама јавног превоза

*Географска покривеност:* регионални ниво; *Извор:* локални итинерери; додатно моделовање; *Временски интервал:* подаци у временским пресецима мерења.

*Ограничења индикатора:* Индикатор не показује квалитет услуга (време путовања, учесталост полазака).

*Будући развој индикатора:* Било би значајно укључити време путовања и учесталост полазака, затим могућу доступност према инфраструктурној опремљености, као и друга прилагођавања како би се обезбедила упоредивост овог индикатора у оквиру ESPON простора (индексирање резултата у односу на прихваћени стандард).

.....  
*Основни циљ: 1. Уравнотеженији регионални развој (унапређена социјална кохезија)*

*Подциљ: Равномерна доступност инфраструктури и информацијама*

*Оперативни циљ: Обезбеђење једнаке саобраћајне доступности простора*

---

**Индикатор: Потенцијална интермодална доступност**

---

*Интерпретација:* Ово је један од најчешће коришћених индикатора доступности пошто описује повезаност између квалитета саобраћајних система и економске

развијености, укључујући и потенцијал за глобалну конкурентност. Индикатор је значајан за мониторинг просторног развоја с обзиром на развој Паневропских коридора кроз Србију, њихове улоге у међународној интеграцији простора, као и очекиваног доприноса за свеобухватни привредни, културни и социјални развој, како је наглашено у Просторном плану Србије. Паневропски саобраћајни коридори су интермодални коридори, што подразумева комбинацију и повезивање више видова саобраћаја и начина транспорта (повезивање друмског, железничког, речног и ваздушног саобраћаја и транспорта). Коридор X остварује везе са Коридорима IV, V, VII и VIII и тиме представља везу Републике Србије са земљама чланицама ЕУ као и осталим државама кроз које Коридор X пролази. Подручјима кроз које пролази овај правац, омогућава се развој привредних делатности кроз оживљавање инвестиционих активности (ППРС, 2010). Сходно томе за мерења доступности посебно су важна места интермодалних терминала и логистичких центара, која су означена у Просторном плану Србије (2010).

Индикатор прати комбинован ефекат видова транспорта на повећање атрактивности подручја (на пример кроз БДП), уз претпоставку да се атрактивност повећава са бројем/величином система а смањује са повећањем времена транспорта. Као мера времена подразумева се најкраће време транспорта од почетне до одредишне дестинације, било да се користи друмски, железнички, речни или авионски вид транспорта). При томе, потребно је узети у обзир да различити видови имају различит значај у свакој земљи, као и да различити видови имају различит ефекат на локалну економију у региону, тако да тип импедансе функције (или слабљење утицаја са удаљеношћу) мора бити пажљиво одабран.

*Израчунавање:* Израчунавање индикатора подразумева више нивоа моделовања, почев од моделовања простора утицаја сваког транспортног система према најкраћим рутама уз пратећи алгоритам за израчунавања импеданси функција. Потребно је посебно разрадити метод за стандардизацију индикатора за међународна упоређења, што укључује и одабир варијабли за презентацију потенцијалне доступности (БДП, инвестициона активност, запосленост, концентрација становништва и сл). Неопходни параметри за припремну фазу развоја индикатора су: мапирање транспортне мреже (друмска мрежа, железничке

станции итд.), растерски систем или подлоге за мерење доступности система, варијабле импеданси функција, мапирање логистичких центара и интермодалних терминала, одабране варијабле за презентацију резултата.

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* индикатор је резултат моделовања; *Временски интервал:* подаци у временским пресецима мерења.

*Ограничења индикатора:* На вредност резултата извесни утицај може имати начин на који је индикатор стандарлизован (национални ниво, европски ниво). Изабрана импеданса функција такође утиче на резултате.

*Будући развој индикатора:* Потребно је развити алгоритам вредновања простора за одређене активности у функцији времена транспорта. Индикатор би требао бити оспособљен за међународна упоређења, што подразумева усаглашене варијабле за моделовање и презентацију резултата, односно расположиве и ажурне податке. Поред тога, индикатор би требао показати регионалне специфичности, што такође захтева додатна истраживања модела.

---

**Индикатор: Удео становништва које живи унутар 30-минутне изохроне од железничке станице**

---

*Интерпретација:* Упркос доминантној употреби аутомобила и тенденцији даљег раста, као и у свим европским земљама, током последње деценије јача свест о потреби побољшања квалитета превоза за људе који не користе аутомобил из било ког разлога. Да ће потреба за овим даље расти упућују и глобални демографски трендови (старење, миграције, дуготрајна незапосленост), као и све већа загушеност путне мреже, тако да јачање јавног превоза постаје значајно не само за бољу повезаност руралних подручја већ и у урбаним агломерацијама. Предуслов за ово је добар приступ одговарајућим железничким и аутобуским станицама. У Просторном плану Србије се посебно указује на проблем неуравнотежености у железничком превозу, као и запостављању железнице и јавног путничког превоза, што даје аргумент за праћење овог индикатора. С тим у вези, овај индикатор је погодан пошто не израчунава само време путовања већ и показује да ли су подручја која су добро повезана (кратко време путовања), у складу са оним подручјима где живи већина становника (мапирањем се јасно

показују региони/области са добром, а посебно са слабом приступачношћу), поштујући правило да локација железничке станице треба да буде у складу са дистрибуцијом становништва. Заправо, овим се може закључити колико објекти јавног превоза стварно недостају али се преиспитују и саобраћајне стратегије у лоцирању железничких станица према њиховој удаљености од насеља.

*Израчунавање:* Број становника који живи унутар 30-минутне изохроне око сваке железничке станице (мерено путовањем аутомобилом), као проценат од укупног броја становника региона/области. У првом кораку, означава се 30-минутна изохрона око сваке железничке станице мерено путовањем аутомобилом. Затим се израчунава број становника који живи унутар ове изохроне. У трећем кораку, израчунава се који је то проценат од укупног броја становника на нивоу региона/области. Параметри за израчунавање: број становника или на насељском нивоу или на растерском нивоу (резолуција растерских система може бити 1x1 km или 2x2 km); надаље, све железничке станице морају бити кодирани у бази података; мора бити доступна база података о друмској мрежи, као и подаци о просечном времену путовања по деоницама мреже.

*Географска покривеност:* насељски ниво (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* индикатор је резултат моделовања; *Временски интервал:* пожељно је да се ажурирање обавља на 5-годишњем нивоу.

*Ограничења индикатора:* Индикатор се израчунава преко мрежног модела и резултати веома зависе од квалитета и потпуности улазних података, како о железничким станицама, тако и о тачности података о путној мрежи, броју становника, времену путовања.

*Будући развој индикатора:* Примена индикатора је одређена доступношћу одговарајућег мрежног модела који је довољно детаљан да омогућује унакрсне анализе на бази растера.

.....  
*Основни циљ: 2. Регионална конкурентност и приступачност*

*Оперативни циљ: Економске предности и динамичност*

---

**Индикатор: БДП по становнику**

---

*Интерпретација:* Бруто домаћи производ је синтезни показатељ макроекономских токова, мада се у међународним упоређењима често користи и као мера укупног напретка земље/региона. Потребна је опрезност у интерпретацији индикатора када се ради о динамици промена, пошто ту могу бити садржани и економски и социјални ефекти. Заправо повећање БДП по становнику може бити резултат стварног економског раста (БДП раст) или друштвене слабости (емиграције становништва). Поред тога, уколико је индикатор израчунат на сувише дезагрегираном територијалном нивоу, статистичке анализе могу дати криву слику због дневних миграната, који дају допринос расту БДП у области где нису регистровани као становници. Слично показује и тренд фрагментирања предузећа који означава могућност да се поједини делови пословног процеса (управа, истраживање и развој, производња, маркетинг, продаја, дистрибуција, логистика) одвојено лоцирају или да се иста функција обавља са више удаљених локација, али се укупан допринос расту БДП приказује само у једном од тих области.

*Израчунавање:* Бруто домаћи производ / број становника (статистички подаци). Показатељ се може представити као процентуално одступање у односу на изабрани референтни простор (EU=100, ESPON =100, Србија=100), при чему скала вредности може бити: <25, 25-50, 50-75, 75-100, 100-125, 125-150, >150 (%)

*Географска покривеност:* национални ниво, (потенцијално) регионални ниво;  
*Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* годишњи интервали.

*Ограничења индикатора:* БДП се исказује на годишњем нивоу, док се број становника исказује прама 10-годишњим пописима, тако да су за већу тачност потребне процене на годишњем нивоу. Бруто домаћи производ, ипак, не показује реалну слику прогреса, посебно кад се ради о квалитету и дистрибуцији економског раста. Као синтезни индикатор не прави разлику између трошкова

која се могу сматрати "добрим" за економију, на пример, нето капиталних инвестиција, у односу на трошкове за санирања неких негативних последица, на пример за трошкове здравствене заштите од последица загађености средине.

*Будући развој индикатора:* Потребна је израда овог индикатора на регионалном нивоу (као прелазно решење користио би се индикатор 'брutto додата вредност', како је случај у Просторном плану Републике Србије).

---

### **Индикатор: Однос раста БДП и раста запослености региона**

---

*Интерпретација:* Посматрајући упоредо годишње промене у два основна економска показатеља, циљ је да се покаже динамика привредног раста појединачних региона и на основу тога, да се оцене регионалне неједнакости у динамици развоја. Поред тога, уколико се вредности прикажу у односу на национални просек, показује се колико је учешће појединих региона у укупном БДП земље, као и учешће у укупној запослености земље, као и који региони су остварили надпросечну/исподпросечну вредност у појединим годинама.

*Израчунавање:* Стопа раста БДП: стопа раста запослености на нивоу региона (статистички подаци). Поред тога што се израчунава за сваки регион између два временска пресека, овај показатељ се може представити као процентуално одступање у односу на национални простор (Србија=100), при чему скала вредности може бити: <25, 25-50, 50-75, 75-100, 100-125, 125-150, >150 (%).

*Географска покривеност:* национални ниво, (потенцијално) регионални ниво;  
*Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* годишњи интервали

*Ограничења индикатора:* Као и код осталих показатеља бруто домаћег производа, динамични развој у овом случају не значи и виши ниво квалитета живљења и урбаног стандарда. И за овај показатељ, према томе, важе напомене које су приказане уз показатељ БДП по становнику, а пре свега, потребно је праћење БДП на регионалном нивоу.

*Будући развој индикатора:* Праћењем у дужем временском периоду циљ је да се прикаже коефицијент корелације између стопа раста БДП и стопа раста запослености на регионалном и националном нивоу.

.....  
*Основни циљ: 2. Регионална конкурентност и приступачност*

*Оперативни циљ: Диверзификованост регионалне економије*

---

**Индикатор: Запосленост по економским делатностима \***

---

*Интерпретација:* Вредност овог индикатора је у томе што приказује економски профил сваког региона, као и степен концентрације привредних активности у појединим регионима, чиме се из овог аспекта (броја запослених) анализира достигнути ниво привредне развијености. Генерално, региони са највећим уделом запослених у пољопривреди уобичајено се сматрају економски мање напредним или са структурним тешкоћама у економији. Ово се даље елаборира кроз друге индикаторе из предложене листе, али је овде важно да се укаже на допринос појединих група активности у укупној запослености региона. Даље, просторне неравномерности могу се пратити према промени броја запослених у индустрији, сумирањем података по нивоима индустријских центара, како су категоризовани у Просторном плану Републике Србије (2010).

*Израчунавање:* Број запослених лица по економским активностима (према јединственој међународној класификацији делатности) (статистички подаци). Могућа варијанта груписања активности за анализу је: а) пољопривреда, шумарство, лов и риболов; б) индустрија (без грађевинарства) и грађевинарство; в) услуге.

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* Подаци о запослености приказују се у годишњим пресецима.

*Ограничења индикатора:* Нема посебних ограничења у примени овог индикатора, али је врло важно како се интерпретира.

*Будући развој индикатора:* Циљ индикатора је у праћењу планираних основних праваца развоја према циљевима и стратешким приоритетима Просторног плана Републике Србије. Анализе треба да покажу којим делатностима се даје предност у појединим регионима, да ли се развијају активности према утврђеним потенцијалима и ресурсима за њихов развој, које је учешће појединих сектора,

која је динамика отварања нових радних места, до оцена да ли се смањују или повећавају регионалне разлике.

---

**Индикатор: Удео пољопривреде, шумарства и рибарства у додатој вредности региона**

---

*Интерпретација:* Економски значај пољопривредног сектора је један од елемената који илуструје секторску структуру привреде. У комбинацији са осталим предложеним индикаторима, овај индикатор омогућава детаљне анализе о ефикасности пољопривредног сектора, али може укзати и на стагнирање привреде у смислу развоја ка секундарном и терцијарном сектору. Информације у вези са примарним сектором су посебно важне за идентификацију региона и области чији укупни приход доминантно зависи од овог сектора, што ће их суочити са структуралним променама у блиској будућности, посебно у контексту приступа светском тржишту. Поред тога, доминантан удео пољопривредног сектора у бруто додатој вредности код периферних региона је пре показатељ структурне привредне слабости, на пример, слабости услуга и индустријских активности, него што одражава суштински развој примарног сектора.

*Израчунавање:* Удео пољопривреде, шумарства и рибарства у регионалној додатој вредности (статистички податак) (%)

*Географска покривеност:* ниво округа/области; *Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* Подаци се приказују у годишњим пресецима.

*Ограничења индикатора:* Нема посебних ограничења у примени овог индикатора, али је врло важно како се интерпретира.

*Будући развој индикатора:* Индикатор је потребно повезати са показатељима о промени демографске структуре, деаграризацији и пражњењу руралних средина, али и економским индикаторима о секторској структури привреде, како би се пратили комплексни процеси према основним правцима просторног развоја (ППРС, 2010).



.....  
*Основни циљ: 2. Регионална конкурентност и приступачност*

*Оперативни циљ: Унапређење технолошког нивоа регионалних економија (аспект иновација и "know-how" технологија у економији)*

---

**Индикатор: Број предузећа у области иновација**

---

*Интерпретација:* Овај индикатор пружа информације о иновационој активности на нивоу предузећа, помажући да се агрегирањем добије увид о иновационом потенцијалу привреде. Према Просторном плану Републике Србије, остваривање основног циља привредног развоја а то је јачање позиције и привредне конкурентности Републике Србије, подразумева, између осталог, развој заснован на знању, као основном развојном фактору. Главни фактори конкурентности у глобалном привредном развоју су знање и на основу његове примене иновативност производа, нове технологије и систем услуга (ППРС, 2010). Иновационе активности неког предузећа су од велике важности у том погледу, пошто оне имају значајне ефекте на конкурентност, запосленост, привредни раст региона. Детаљно познавање просторне дистрибуције ових иновативних активности у предузећима је стога основни предуслов за могуће напоре унапређења просторне равнотеже економија заснованих на знању.

*Израчунавање:* Удео предузећа који су увели технолошки нове или побољшане производе на тржиште, или су применили нове или побољшане технолошке процесе, у укупном броју регистрованих предузећа.

*Географска покривеност:* национални ниво, (потенцијално) регионални ниво;

*Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* подаци се за сада не прате (осим на националном нивоу из међународних извора).

*Ограничења индикатора:* Мора се имати у виду променљива природа иновација, па је неопходно да се повремено преиспитује дефиниција овог индикатора

*Будући развој индикатора:* Очекује се да индикатор буде обухваћен редовним статистичким извештајима, по усаглашеној методологији за међународна упоређења, и у догледно време расположив на нивоу региона и области/округа.

---

**Индикатор: Приступ широкопојасним системима**

---

*Интерпретација:* Развој информатичког друштва је императив просторног развоја Србије, и основни циљ је изградња и организација савремене електронске комуникационе мреже и доступност универзалног сервиса (који подразумева и универзални широкопојасни сервис) (ППРС, 2010). Индикатор се односи на покривеност територије Србије приступним мрежама широкопојасних услуга за пренос података и Интернет, с тим да је пожељно приказати да ли је базиран на жичном, бежичном или оптичком повезивању.

*Израчунавање:* Широкопојасна Интернет конекција у домаћинствима и предузећима према територији (за сада су расположиви статистички подаци на бази узорка (према методологији Eurostata), али нису територијално дезагрегирани на потребном територијалном нивоу за просторне анализе).

*Географска покривеност:* национални ниво, (потенцијално) регионални и локални ниво; *Извор:* Републички завод за статистику, потребно је идентификовати и друге изворе података; *Временски интервал:* годишња истраживања.

*Будући развој индикатора:* За обухватније праћење спровођења циљева просторног развоја потребно је да подаци буду расположиви на више дезагрегираном просторном нивоу.

---

**Индикатор: Енергетска ефикасност у индустрији**

---

*Интерпретација:* Овај индикатор је потребан да се процени друга стана производне цене одређених производа. За оцену регионалне конкурентности првенствено се посматра остварена вредност производње, која се даље релативизује према цени потрошене енергије. Уколико, примера ради, регион остварује конкурентску предност у производњи оних добара који су енергетски врло интензивни, повећање цене енергената може имати велики утицај на економске перформансе региона. Улога овог индикатора је да се потпуније сагледа технолошки ниво производње, посебно у оквиру специјализованих региона, а истовремено да пружи релевантне поуке у повећању енергетске ефикасности за будући развој тих региона. Пре свега, концепција просторног развоја са аспекта енергетске ефикасности заснива се на пажљивом лоцирању

великих система за производњу енергије који утичу на регионални распоред индустрије, инфраструктуре и становања (ППРС, 2010). Индикатор се сматра важним и за друге приоритете просторног развоја, тако је унапређење енергетске ефикасности подршка остварењу стратешког приоритета смањења загађења животне средине, пошто је великим делом одговорно за смањење емисије штетних гасова (ППРС, 2010).

*Израчунавање:* Индикатор се у пракси исказује на различите начине, што захтева додатна разматрања избора најповољније варијанте за праћење и поређење територија. Могуће варијанте су: 'количина потребне енергије по тони производа' (J/t); или на више агрегираном нивоу, 'количина потребне енергије према вредности производа' (J/€), или 'количина потребне енергије према БДП'; енергија се такође исказује у различитим мерним јединицама (цули, тоне еквивалентне нафте), (пример Eurostat: toe/1000€).

*Географска покривеност:* национални ниво, (потенцијално) регионални ниво;  
*Извор:* Републички завод за статистику, потребно је идентификовати и друге изворе података.

*Ограничења индикатора:* Тешкоће са дефинисањем овог индикатора су веома разноврсни подаци и у географском и у секторском смислу, што одговара у смислу добијања широког спектра информација, али захтева додатну статистичку обраду према посебним захтевима овог индикатора.

*Будући развој индикатора:* Потребно је прецизирање статистичких параметара који чине садржај индикатора, како би се оценила могућност за међународна упоређења, уз додатно истраживање извора података. За детаљније просторне анализе потребно је да подаци буду расположиви на више дезагрегираном нивоу.

.....  
*Основни циљ: 3. Одрживо коришћење природних ресурса и заштићена и унапређена животна средина*

*Оперативни циљ: Очување природних ресурса*

---

**Индикатор: Удео пољопривредних површина под органском  
(контролисаном) производњом**

---

*Интерпретација:* Наспрам конвенционалне пољопривредне производње, овим индикатором се прати развој производње високе биолошке вредности и/или познатог географског порекла у системима органске, интегралне и традиционалне пољопривреде. Према Просторном плану Републике Србије, просторно диференцирано усмеравање развоја и унапређивања пољопривредне производње (на конвенционалну и органску/контролисану), у зависности је од геофизичких и климатских одлика, демографских и природних потенцијала, постојећих организационих система, социоекономских услова и политичко-административних фактора развоја (ППРС, 2010). Примена овог индикатора намењена је стога и за шири контекст, јер се органска пољопривреда може дефинисати као приступ у пољопривреди где је циљ да се створе интегрални, хумани, енвајронментално одрживи системи пољопривредне производње. Максимално се ослања на само-регулишуће агро-екосистеме, обновљиве ресурсе и узајамност еколошких и биолошких процеса. Зависност од спољних уноса, било хемијских или органских, је смањена колико је то могуће. Главне предности органске пољопривреде генерално се виде у следећем: више су тржишне цене ових производа; начин производње подразумева мање интензивно коришћење земљишта и боља је заштита животне средине. Предност може бити и у томе што је органска пољопривреда у већој мери радно интензивна од конвенционалне, што би требало да допринесе већој запослености сеоског становништва и да помогне да се мања газдинства и фарме задрже у пословању, пошто у супротном не би била способна да се изборе на тржишту са интензивирањем производње и глобалном конкуренцијом.

*Израчунавање:* У анализу се узимају подаци о пољопривредним површинама које су сертифициране за органску производњу или узгајање култура под стручним надзором. Рачуна се удео тих површина у укупним пољопривредним површинама

општине (%), а затим се подаци агрегирају према пољопривредној рејонизацији територије како је представљено у Просторном плану Републике Србије (2010).

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Министарство пољопривреде; потребно је идентификовати и друге изворе података.

*Ограничења индикатора:* Услед недостатка систематских мерења употребљивост расположивих података (заснованих на проценама) је ограничена.

*Будући развој индикатора:* Очекује се да индикатор буде обухваћен редовним статистичким извештајима по одговарајућој методологији за међународна упоређења и расположив за мање територијалне целине. Индикатор би се анализирао упоредо са индикаторима о одрживом управљању и заштити природних ресурса, демографском развоју, унапређењу социјалне и економске кохезије, као и за међународне упоредне анализе.

---

#### **Индикатор: Квалитет вода водотока (класе квалитета)**

---

*Интерпретација:* Индикатор описује један аспект у оквиру основног циља оптимизације интегралних водопривредних система и усклађивање њиховог развоја са циљевима очувања животне средине и других корисника простора, који је постављен у Просторном плану Републике Србије. Тај аспект се односи на заштиту вода на нивоу речних система, који су већ територијално успостављени, уз интегрално коришћење технолошких, водопривредних и организационо-економских мера (ППРС, 2010). Мерама су дате пропозиције и приоритети за постављање постројења за прераду отпадних вода, каналисање насеља, побољшање режима малих вода, за зоне заштите изворишта, као и превентивни механизми и стимуланси, све у циљу заштите вода и довођење квалитета вода у рекама у класе прописане Водопривредном основом Републике Србије (ППРС, 2010).

*Израчунавање:* Индикатором се прати класа квалитета вода водотока у односу на прописану класу према Уредби о категоризацији водотока, на бази редовних анализа квалитета воде на мерним профилима (статистички подаци).

*Географска покривеност:*. покривеност водомерним станицама; *Извор:* Републичка агенција за заштиту животне средине; *Временски интервал:* годишњи просеци

*Будући развој индикатора:* Индикатор је потребно повезати, у првом реду, са индикаторима којима се прати покривеност простора канализационом мрежом, намена простора за ППОВ, бесправна изградња у зони изворишта, међународна сарадња по питању транзитних вода.

---

### **Индикатор: Специфична потрошња воде у насељима (L/ст/дан)**

---

*Интерпретација:* Према упоредним анализама специфичне расположивости сопствених површинских вода, у односу на граничну вредност према којој се утврђује дугорочна самодовољност домаћих вода једне земље, показује се да Република Србија спада у водом сиромашнија подручја. Улога овог индикатора је да прати резултате планских мера рационализације потрошње воде и смањења специфичне потрошње у свим видовима потрошње, како би се просечна специфична потрошња воде на републичком нивоу смањила на мање од 250 L/становник дан (ППРС,2010).

*Израчунавање:* Просечна дневна потрошња воде по становнику по насељима (годишњи просек), уз приказ сезонских осцилација (L/ст/дан). Резултати се приказују у релацији са величином насеља, густином насељености, као и покривеношћу јавним водоводом.

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републичка агенција за заштиту животне средине, Републички завод за статистику, потребно је идентификовати и друге изворе података; *Временски интервал:* Подаци су делимично расположиви у годишњим временским серијама

*Будући развој индикатора:* За потпуније просторне анализе потребно је даље декомпоновање овог индикатора према корисницима/потрошачима: домаћинства, привредни капацитети прикључени на јавне водоводе, остали регистровани потрошачи, којима се вода наплаћује (ресторани, болнице, санитација града, као и

губици у мрежи). У првом реду, потребне су анализе релацијских односа између специфичне потрошње воде и губитака у дистрибуцији воде.

---

**Индикатор: Фрагментациони индекс**

---

*Интерпретација:* Фрагментираност природних подручја постаје све очигледнија последица економског и урбаног развоја, што се манифестује кроз распарчавање природних подручја на већи број малих неповезаних делова, чије окружење постаје претња за одржање биодиверзитета. Индикатор фрагментираности природних подручја може се користити да прикаже природно "осетљива" подручја. Наиме, фрагменти природних станишта често нису довољно велики и еколошки очувани за опстанак популација живог света. Последњих деценија спроводи се велики број иницијатива за заштиту природног наслеђа на националном и европском нивоу. И у планерској пракси постаје уобичајено да се приликом изградње путева и пруга, примењују упутства која садрже мере за смањење ризика угрожавања животиња. Те мере укључују ограђивање, чулне сигнале за животиње, како би омогућили усмеравање животиња на места специјално одређена за прелаз преко или испод саобраћајница. На националном или регионалном нивоу, све више земаља развија и примењује еколошке мреже највреднијих подручја, бафер зоне, коридоре и подручја која се поново регенерешу у природна. Посебно место имају и све раширеније политике очувања природних подручја, као што је развој Natura 2000, Пан-европска еколошка мрежа и Emerald мрежа.

Европска агенција за животну средину (ЕЕА) дефинисала је 'фрагментациони индекс' и саставила индикатор о 'просечној величини нефрагментиране земљишне парцеле', упозоравајући да 'фрагментација земљишта, услед проширења мрежа саобраћаја и сталног пораста интензитета саобраћаја у земљама ЕУ, представља главну претњу биодиверзитету, директним утицајем близине и узнемиравања, и фрагментирањем, изоловањем станишта и стварањем баријера слободном кретању животиња и распрострањању њихових популација.

Друга индикација за фрагментисаност станишта је дистанца између појединих делова. У томе се 'фрагментациони индекс' сматра ефектнијим индикатором у односу на друге једноставније индикаторе као што је 'удео шумских подручја',

који не пружају информације о просторном односу и величини појединих фрагмената. Наиме, шумска подручја могу бити сачињена од једног обухватног потеза шуме (што је ређи случај) или од стотина малих делова, тако да има величина тих делова, њихова просторна дистрибуција и удаљеност постају главни услов за одржање популација дивљачи на неком простору.

Поред мерења фрагментираниости у односу на саобраћајне мреже, у бројним студијама укључује се фрагментираниост повезана са пољопривредом, урбанизацијом, као и концентрацијом активности дуж речних обала. Различити обрасци урбанизације и пољопривреде показују различити степен фрагментираниости. На пример, урбанизација која је углавном дисперзна, као и интензивнија пољопривреда значе и виши степен фрагментираниости предела. Насупрот томе урбанизација која је више концентрисана и екстензивнија пољопривреда значе и мање фрагментиран предео. Тако се и модел по коме се израчунава овај индекс додатно усложњава и даје прецизније резултате што је већи број укључених параметара.

*Израчунавање:* Фрагментациони индекс означава реципроцитет између повећања фрагментираниости природних и полу-природних подручја у односу на проширење простора Natura 2000 мреже по регионима (европски ниво NUTS 3). За Израчунавање овог индикатора за Србију потребна су додатна разматрања параметара за моделовање овог показатеља, како би се постигла њихова каснија упоредивост, укључивањем у мрежу Natura 2000.

*Географска покривеност:* . ниво области/округа (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* моделовање индикатора, Corine базе података, Natura 2000 / Пан-европска еколошка мрежа / база података о природним подручјима; *Временски интервал:* снимања стања у интервалима од 5 или 10 година.

*Ограничења индикатора:* За израчунавање овог индикатора ограничење може бити расположивост одговарајућих података из базе Corine, који задовољавају минималне величине 'фрагмената' и минималне дистанце, пошто обоје има директни утицај на индикатор. С друге стране, избор других извора података није пожељан, с обзиром на предност хармонизованих дефиниција у Corine, посебно кроз хармонизацију различитих класа коришћења земљишта, што омогућава упоредивост података на европском нивоу.



*Будући развој индикатора:* Процена учинка предузетих мера на успоравању или заустављању процеса фрагментације, као и смањењу фрагментираности одређених подручја, захтева мониторинг током дужег времена.

.....  
*Основни циљ:* 3. Одрживо коришћење природних ресурса и заштићена и унапређена животна средина

*Оперативни циљ:* Здрава животна средина и превенција хазарда

---

**Индикатор: Број и % становника насеља који су изложени сталном и учесталом прекомерном загађењу ваздуха**

---

*Интерпретација:* Индикатор прати стање подручја изложеног сталном или учесталом прекорачењу граничних вредности типичних загађујућих материја (SO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub>), као што су урбана подручја и коридори аутопутева. Према Просторном плану Републике Србије, потребно је обезбедити таква решења и опредељења којима се спречава даље угрожавање животне средине и санирати последице загађења (ППРС,2010).

*Израчунавање:* Број становника који живи унутар зона загађења - према евиденцијама праћења концентрације, интензитета и учесталости загађења типичних и специфичних загађујућих материја. У првом кораку, потребно је означити изоленије око потенцијалних извора загађења према типу, интензитету и учесталости загађења. У другом кораку потребно је израчунати број становника који се налазе унутар означеног простора. У трећем кораку потребно је агрегирање добијених података на нивоу области и региона.

*Географска покривеност:* . ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Временски интервал:* годишње просечне вредности са приказом екстремних вредности.

*Будући развој индикатора:* У најопштијем случају прате се типичне загађујуће материје у зависности од извора загађења, с тим да се у догледно време укључи и праћење специфичних загађења (бензола, озона, олова), као и кумулативни ефекти загађења, као што је ефекат 'стаклене баште'.

.....  
*Основни циљ: 4. Заштићено и одрживо коришћено природно и културно наслеђе*

*Оперативни циљ: Лимитирано смањивање природних подручја - заштита природних станишта и очување биодиверзитета*

---

**Индикатор: Заштићена природна подручја**

---

*Интерпретација:* Најзначајније еколошке мреже на подручју Европе су Пан-европска еколошка мрежа, Natura 2000 и Emerald мрежа. За Републику Србију Emerald мрежа има посебан значај, јер она заправо представља проширење концепта Natura 2000 на европске земље ван ЕУ. Иначе еколошку мрежу Natura 2000 чине 'подручја под посебном заштитом' (SPA - Special Protection Areas) дефинисана директивом о птицама (Birds Directive) и 'посебна подручја очувања' (SAC - Special Areas of Conservation). Главни циљ мреже је одговарајућа заштита и очување најважнијих европских станишта и врста. Emerald мрежа је еколошка мрежа Подручја од посебне важности за заштиту природе (Areas of Special Conservation Interest - ASCI). Мрежа укључује подручја од посебног еколошког значаја за угрожене врсте и типове станишта заштићених по основу Бернске Конвенције. У оквиру међународног пројекта 'Развој Emerald мреже у Републици Србији', идентификовано је 61 подручје (ППРС, 2010).

*Израчунавање:* Заштићена природна подручја према врсти и степену заштите. Пошто Србија још није укључена у мрежу Natura 2000, примењује се индикатор о заштићеним природним подручјима и подручјима предложеним за заштиту према регистру Завода за заштиту природе, као и регистрованим подручјима Emerald мреже.

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* Републички завод за заштиту природе; *Временски интервал:* годишњи подаци

*Ограничења индикатора:* ограничена међународна упоредивост индикатора

*Будући развој индикатора:* За територију ESPON-а овај индикатор се односи на природна подручја према Natura 2000 мрежи станишта на нивоу ЕУ. Индикатор који је примењен овде може се пратити као прелазно решење до укључивања Србије у ову мрежу.

.....  
*Основни циљ: 5. Просторно-функционална интегрисаност у окружење*

*Оперативни циљ: Учешће у програмима и пројектима трансграничне и међурегионалне сарадње*

---

**Индикатор: Број пројеката са међународним учешћем**

---

*Интерпретација:* Према Просторном плану Републике Србије, посебан значај за будући просторни развој Републике Србије имаће просторна интеграција Републике Србије и њених региона и општина у окружење. Ово ће бити остварено на три нивоа: прекогранично, међурегионално и трансдржавно. Овим индикатором прати се одвијање међународне сарадње у оквиру појединих европских програма и за различите области (планинских и водних), инфраструктура (паневропски коридори), културно наслеђе, урбани центри, као и економске и социјалне везе које доприносе просторном одрживом развоју Републике Србије у европском окружењу. Индикатором се посебно прате облици прекограничне или трансграничне (cross-border cooperation - СВС) са локалним и регионалним територијалним јединицама суседних држава које се налазе уз границу са Републиком Србијом и сарађују са пограничним општинама у Републици Србији. (ППРС, 2010).

*Израчунавање:* Број пројеката у оквиру међународне сарадње у које је укључена најмање једна институција резидент која представља локалну заједницу или регион.

*Географска покривеност:* ниво локалне самоуправе (основни ниво за агрегирање података); *Извор:* потребно је идентификовати изворе података

.....  
*Основни циљ: 5. Просторно-функционална интегрисаност у окружење*

*Оперативни циљ: Трговинске везе са окружењем*

---

**Индикатор: Трговинска размена per capita са суседним земљама**

---

*Интерпретација:* Повећање приступачности треба да прати умрежавање функционалних урбаних подручја унутар територије Републике Србије и трансгранично повезивање са суседним функционалним урбаним подручјима у околним земљама. Овим индикатором прати се просторни/инфраструктурни

потенцијал региона у подстицању развоја веза, трговине, транспорта и комуникација кроз унапређење међурегионалне и међудржавне сарадње са општинама у трансграничним подручјима.

*Израчунавање:* За поређење региона рачуна се обим увоза и извоза *per capita* сваког региона који остварује са регионима у суседним земљама (хиљ. €)

*Географска покривеност:* регионални ниво; *Извор:* Републички завод за статистику; *Временски интервал:* годишњи подаци

.....  
*Основни циљ:* 5. Просторно-функционална интегрисаност у окружење  
*Оперативни циљ:* Пропусност граница

---

**Индикатор: Време путовања аутом до МЕГА и транснационалних ФУА подручја (бодовано према значају ФУА)**

---

*Интерпретација:* Индикатор мери доступност у европској димензији. На основу времена путовања аутом до свих МЕГА (Metropolitan European Growth Area) и транснационалних функционалних урбаиних подручја (ФУА) (Functional Urban Area) подручја (бодовано према значају ФУА), показују се рангови значаја подручја, од централних подручја са најбољом доступношћу, до перфирених и крајње удаљених подручја са најслабијом доступношћу.

*Израчунавање:* Означавање изохрона доступности на примеру аутомобилског превоза: најближе 10-60 минута; средње време - 60 (30) минута; крајња граница - 10h (5h) (према ESPON); подаци су резултат моделовања.

*Географска покривеност:* регионални ниво; *Извор:* подаци су резултат моделовања.

## 10. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Полазиште за ово истраживање назначено је кроз сагледавање законитости и правилности у просторним односима и процесима, као универзалним категоријама за дефинисање критеријума просторног развоја. Прихватањем тезе да су односи у простору одраз природне условљености и система вредности обликованог на одређеном ступњу развоја друштва, долази се до суштинског значења критеријума у организацији, коришћењу, уређењу и заштити простора.

Прво, природни фактори представљају темељ универзалних просторних вредности првенствено из разлога што је природна средина биолошки услов опстанка и темељ у формирању и обликовању културних матрица друштвених заједница. Истовремено, као вредност по себи, природни систем је у равнотежен и сваки део је у складу са свим осталим, али је стабилан само до одређеног степена повредивости.

Друго, неколико аспеката економске и просторне условљености показују да економски раст и развој има последице или подстицаје у просторним факторима. Посматрајући са историјске дистанце, сваки напредак у економији који означава прелазак на виши ступањ развоја друштва, говори о променљивости критеријума просторног развоја и потреби њиховог сталног преиспитивања. Пажња је на томе да се према потребама економског раста, законима тржишта и конкуренције, вреднује развојни потенцијал простора, мења динамичност просторних процеса и функционалних односа у простору.

Треће, законитости у просторним односима могу се тражити у спрези главних елемената друштвене заједнице, како их, на пример, обједињује А.Гамс (1995) "... да свака заједница има заједнички интерес који није само збир појединачних интереса свих чланова заједнице, већ представља и општи интерес којим се изражава нека друштвена вредност у виду заједничког циља чији је носилац заједница као целина". Универзалне релације између деловања друштвене заједнице и критеријума организације, коришћења и уређења простора, произлазе из контекста у коме се обликују друштвене вредности, пре свега у зависности од

друштвене организације коју одређује хијерархија нормативних вредности, затим у зависности од својине и власти као темељних установа и најважнијих елемената деловања заједнице; као и од односа приватног и јавног интереса - приватних и јавних права у коришћењу простора.

На основу наведених аспеката могу се сагледати исходишта за критеријуме - правила у планирању простора. Мада се облик испољавања ових правила мења током времена и у различитом друштвеном контексту, њихови извори као категорије опстају у свим концептима просторног развоја.

У савременом друштвеном контексту, наведене категорије испољавају се у неколико кључних изазова за просторно планирање, пре свега у контексту глобализације са свим неизбежним просторним последицама, затим у контексту технолошког напретка и развоја информатичких и комуникацијских технологија, као и у контексту европских интеграција, имајући притом у виду филозофију и циљеве одрживог развоја. Њима треба додати и специфичности које произлазе из транзиционих процеса, посебно промена у својинским односима и новој констелацији интереса и односа у простору.

Глобализација и информатизација стварају изразито динамичну и комплексну средину умреженог друштва данашњице. Растућа интеграција тржишта робе и услуга и мобилност фактора производње, као што су капитал, рад, информатичко-комуникацијске технологије, значи да појединци и фирме имају шири избор локација него икада пре. У глобалној привреди, не само фирме, већ и територије све више се налазе у конкуренцији једни са другима. Поред тога, отварањем територија ка глобалној економији остварује се идеја о територији у непрекидном прилагођавању спољним силама тржишта, уместо идеје о територији као фиксној физичкој структури. Евидентно је да тржишни и рентни механизми у урбаним просторима непрестано протерују неке секторе и привлаче друге, пружајући посебан контекст за област иновација, што ће значити даље трансформисање града. Сходно томе, главни задатак планерских приступа је да обезбеде оквир за ову суштинску динамичку промену.

Додатни утицај остварује процес европеизације који креира нови облик друштвене заједнице, нове географске и управљачке трендове "Европе без

граница" и захтева прилагођавање и иновирање професионалних планерских приступа. У оквиру европске интеграције веома је актуелно питање односа између националне надлежности у планирању и преношења дела те надлежности на европске институције. Просторно планирање у земљама чланицама ЕУ прилагођава се условима територијалне кохезионе политике стварајући истовремено нове теоријске оквире локалне планерске праксе. Фокус планерског приступа се помера од квантитативних показатеља капацитета и заступљености намене земљишта ка показатељима квалитета живљења, од глобалног ка локалном нивоу и обрнуто.

Транзиционе промене које су започеле у Србији крајем XX века - осамостаљење, приватна својина, тржишна економија, парламентарна демократија, локална самоуправа, захтевају радикално преиспитивање критеријума и индикатора у области организације, коришћења и уређења простора. С обзиром на очекиване правце укључивања у европске интеграционе просесе и усклађивање са праксама у другим европским државама значи да се у том макро-простору постављају нека основна питања од којих ваља полазити у просторном планирању. Пре свега, треба да се обезбеди упоредивост и компатибилност са успостављеним међународним системима критеријумима и индикатора.

У најширем смислу, концепт одрживог развоја се посматра као могући сценарио развоја у оквиру целовитог социо-економско-енвајронменталног система, уз прихватање стратегија да начин живота и правци развоја морају поштовати природне границе и одвијати се унутар тих граница.

Сагледавајући савремени друштвени контекст из аспекта тематског и проблемског обухвата просторног планирања издвајају се области друштвених односа који су предмет регулисања за које је потребно прецизирати критеријуме планског процеса и планске евалуације: 1) просторна интеграција и координисање различитих секторских политика у контексту заједничких просторних развојних циљева; 2) смањивање постојећих регионалних разлика; 3) одрживи развој који промовише ефикасну, еколошки одговорну и компетитивну економију; и 4) обезбеђење услова суб-националним нивоима власти да обликују своје политике просторног развоја у складу са националним, па и међународним

циљевима политика, као и олакшавање регионалне и локалне примене националних политика.

*Критеријуми просторне интеграције* односи се на постизање консензуса интереса у простору кроз ефективности територијалних развојних стратегија. Овим критеријумом процењује се ниво релативизовања конфликтних циљева: унапређења конкурентности, уравнотеженог просторног развоја и еколошке одрживости.

Усклађеност политика у усмеравању просторног развоја, садржи елементе економске, демографске, социјалне, саобраћајне и енвајронменталне политике, који се интегришу у концепт односа у мрежи насеља или модел урбанизације. Овим се дају темељна опредељења у смислу који су оптимални односи између полицентричног и моноцентричног развоја мреже насеља, поларизације и равномернијег територијалног развоја, концентрисане и дисперзне урбанизације.

*Критеријуми демократичности* су посебно актуелни из разлога што се у процесима демократизације и плурализације нашег друштва поставља озбиљно питање и обавеза мерења квалитета живљења, као суштинског показатеља остварености грађанских права, економских, социјалних, културних права и еколошких права, односно права на здраву животну средину. Критеријум демократичности за просторно планирање значи да план не може да креира или продужи услове живљења који крше гарантована основна људска и грађанска права - људско достојанство, једнакост и имовинска права.

Норме и правила којима се регулишу односи у организацији, коришћењу и уређењу простора, такође подразумевају сложен однос општих, заједничких и посебних потреба и интереса. У томе, појам јавног добра и јавног интереса и у том контексту конципиран концепт развоја, заштите и уређења простора, представља нормативни основ који изражава крајњу сврху планирања. Наиме, једна од обавеза државе и примарна дужност професионалних планера је да планирају у јавном интересу, што обавезује да планови испуне критеријуме конзистентности, транспарентности и праг јавног интереса како би се могли сматрати прихватљивим инструментом развоја.



*Критеријум супсидијарности* је усмеравајуће правило за координацију и усаглашеност планских одлука на различитим нивоима надлежности у простору, којим се права заступања јавног интереса преносе на најнижи ниво на којем се могу ефикасно остварити.

Демократичност поступка планирања се такође процењује кроз право грађана, друштвених група и заједница да партиципирају у доношењу планских одлука. *Критеријум партиципације* подразумева учешће јавности у планирању које је утемељено као позитивно право, поред основног демократског права у смислу моралног или природног права признатог у пракси. Овај критеријум се најчешће узима као основ за давање легитимности самом планирању, а истовремено за проверу квалитета садржаја планских докумената.

Принцип који је признат у планерској пракси је да учесници планског процеса имају право на одлуке које су оправдане и рационалне, а не резултат арбитрарних ставова планерског тима, неких инстанци одлучивања или појединачних интереса. *Критеријум оправданости* примењује се у смислу да средство треба да буде сагласно циљу који се очекује од планских одлука. У овом односу тражи се рационалност између обавезности и флексибилности, тј. између стриктних правила и давања више дискреције у предлагању планских решења. Рационалност је прописана норма у планирању, више као тежња а не као стриктна мера, с тим да суштинско значење добија у постпланској евалуацији и оцени колико су планови координирајући и усмеравајући за планове нижег реда. Поред тога, суштинска примена овог критеријума могућа је кроз поступак вишекритеријумске анализе којом се оцењују алтернативни предлози планских решења.

Критеријум оправданости треба да помогне да се онемогући произвољност / субјективност у тумачењу планских решења као и прикривена примена дискреционог права одлучивања о уређењу и изградњи простора у појединим нивоима упављања, која ствара услове за развој корупције.

Као допуна и коректив оцени оправданости и рационалности планских решења је *критеријум приоритетности*, који полази од хијерархије у систему вредности, одмеравања реалних могућности, изражених диспропорција у развоју и могућих опција релативизивања различитих интереса у простору. Основни оквир да се

дефинишу приоритети обично је нормативно регулисан (у смислу правних норми, граничних вредности, природне предодређености, прага активности, и сл.) тако да је ограничена дискреција саме планерске активности.

Повезано са критеријумом приоритетности, у новијим планским приступима тражи се нова мера одрживости, која се често назива "носећи капацитет" простора. *Критеријум "носећег капацитета"* простора односи се границу до које капитал заједнице може да обезбеди потребе на дуги рок, имајући у виду глобални принцип - остајање унутар капацитета који обезбеђује природни систем. Примењујући приступ притисак-стање-одговор овај критеријум се може операционализовати кроз сет индикатора о стању животне средине и карактеристикама природних и културних подручја – њиховом релативном значају, разноврсности, осетљивости и заштићености.

*Критеријум предострожности* важан је за случајеве неизвесности, недовољног познавања или недостатка информација о просторним процесима, променама и потенцијалним ефектима предложених планерских активности. Овај критеријум претпоставља иновирање приступа просторног планирања у правцу прилагођавања потенцијалним променама и суочавања са могућим ризицима, не занемарујући напоре за њиховим ублажавањем. Примена критеријума предострожности постаје све актуелнија с обзиром на очекивања да просторно планирање може да помогне у суочавању са климатским променама, тако што ће кроз координиран и интегралан приступ понудити мере прилагођавања политика развоја овим променама.

За операционализацију циљева просторног развоја сагласно наведеним критеријумима пресудну улогу имају одабрани *индикатори* којима се прате и контролишу појаве и процеси у простору. Њихова помоћ је у мерењу и анализирању просторних феномена како би се реално и објективно интерпретирали услови живљења становништва, услови привређивања и пословања, објасниле разлике у погледу једнакости и уравнотеженог територијалног развоја и др.

Избор индикатора је критична детерминанта понашања неког система, али је то процес пун замки. Када су лоше изабрани, они могу изазвати озбиљне грешке.

Просторни индикатори морају задовољити како захтеве аналитичког рада за спровођење просторних анализа тако и различите захтеве за оцену развојних политика и процену достизања планских циљева.

Обсервација простора у овом смислу обухвата: а) широк опсег тематских информација из којих се елаборира листа индикатора по тематским/секторским областима; и б) ужи избор индикатора који покривају захтеве одређеног концепта просторног развоја који се може користити за оцену успешности политика, праћење трендова и оцену остваривања конкретних циљева.

Искуства земаља које већ имају успостављен просторни мониторинг непрекидно током дужег временског периода, показују да су базне информације углавном исте, али је избор главних тема и према њима избор индикатора фундаменталан.

Потребно је да изабрани индикатори буду ажуран, поуздан и остварљив систем који ће допринети ефикасности и ефективности планова, као и да буду дати у исказима који се могу имплементирати у политике и мере за решавање конкретних проблема у простору. Избор индикатора је вишестепени поступак селекције који обухвата оцене тачности, релевантности, мерљивости, дугорочности, упоредивости, расположивости и друге оцене, као и ограничења индикатора.

Повезаност индикатора са критеријумима просторног развоја сагледава се у оквиру динамичности просторних односа и процеса, тако што се оцењује тренд и важност индикатора, као и вредност индикатора у односу на његову норму. Ово тумачење вредности индикатора заснива се на: одмеравању са другим подручјима, поређењу вредности у одређеним временским пресецима, поређењу са усвојеним нормама и стандардима, као и мерењу бенефита и сагледавању конфликта који су се испољили у простору.

Недостатак критеријума, који ствара тешкоће у просторном планирању, очитује се када општа опредељења друштвено-економског и социјалног развоја, посебно ако су дата начелно, треба да се преведу на одређено подручје и поштују у реализацији просторних планова. Постављање критеријума претпоставља да се за промене у одређеном правцу утврди шта је позитивно или негативно, колико добро и колико лоше и сл. Једна страна ових тешкоћа је што опште одредбе не садрже појединачне појаве и случајеве, за које је неопходна непосредна

искуствена основа. То ипак не значи да се у општим ставовима занемарује појединачно, јер за свако уопштавање је неопходно познавање појединачних случајева, али се мора рачунати да свако решење садржи одређени степен специфичности и не може се у потпуности подвести под опште ставове.

У овом раду је описана методологија за идентификацију најпогоднијих индикатора и поступак који је резултирао прављењем 'листе тематских индикатора', као и 'листе циљних индикатора' просторног развоја Србије. У та два приступа постоји разлика између целовитог, развијеног просторног мониторинга и уско усмереног, концентрисаног просторног мониторинга који је оријентисан само ка циљевима просторног развоја. Понуђени сет циљних индикатора урађен је према планским поставкама Просторног плана Републике Србије, са интенцијом да послужи у праћењу његове имплементације. На овај начин, створене су могућности да извештавање о простору буде оријентисано ка територијалним политикама, што укључује: равномерни размештај становништва, одржива насеља, мреже и системе градова, глобалну конкурентност, иновативно друштво знања, диверзификоване регионалне економије, одрживе саобраћајне системе. Поред тога, у центру испитивања су и социјални проблеми, заштита животне средине, разноврсност културног наслеђа и идентитета, као и територијално одговорна управа. Ова струкура приказује обресе мониторинга просторних политика, који могу послужити свим најважнијим упитима код доношења одлука које се односе на простор Србије. Ово међутим не умањује проблем да ће ова структура базирана на циљно оријентисаном приступу, пре или касније бити превазиђена.

Сасвим је јасно да овај тип (уског усмереног) мониторинга не може бити у потпуности функционалан без комплетног опсега просторних информација, који се обезбуђују за први тип мониторинга. Мониторинг простора заправо треба да обезбеди основу за примењена научна истраживања на основу којих се у најбољем случају може утицати и на формирање и уобличавање развојних политика.

Укључивање у европске интеграционе процесе претпоставља усклађивање са европским програмима просторне интеграције, кроз тзв. опсерваторије за просторне податке (укључивање у ESPON мрежу). Наставак истраживања у овој области такође је пожељан у оквиру програма изградње Националне

инфраструктуре просторних података, да би се унапредио аспект релевантних статистичких праћења и вођења (администрирања) усвојених индикатора. Само уз континуирани мониторинг биће могуће лако препознати територијалне диспаритете и трендове и поставити их у релацију са циљевима територијалних политика.

### **Списак табеларних и шематских приказа**

Табела 1. Шематски приказ садржаја просторних планова

Табела 2. Пример поступка утврђивања приоритета у начину коришћења простора

Табела 3. Опис индикатора

Сл.1. ПЕМТ концепт планског циклуса

Сл.2. Приказ планерског поступка у изради просторних планова

Сл.3. Циклични ток коришћења ресурса

Сл.4. Тематски оквир индикатора за просторно планирање (развијен у Прилогу 1)

Сл.5. Пример циљно усмереног приступа издвајања индикатора (развијен у Прилогу 2)

Сл.6. Интеракција компоненти одрживог просторног развоја (Gunder, 2007; ESDP, 1999)

Сл.7. Комбиновање циљног приступа (из Прилога 2) и системског приступа - концептуалног мапирања индикатора (метод: INSURE, 2007)

Сл.8. Пример концептуалног мапирања индикатора (метод INSURE, 2007 примењен на изабране циљеве и индикаторе за праћење имплементације ППРС, 2011)

Прилог 1. Пример приступа тематског избора индикатора за просторно планирање

Прилог 2. Пример избора индикатора према циљевима политика просторног развоја

### **Скраћенице**

UDHR - Universal Declaration of Human Rights

UNCSD - UN Commission for Sustainable Development

UNCED - The United Nations Conference on Environmental Development

UNCHS - United Nations Centre for Human Settlements

UNEP United Nations Environment Programme

UNECE - United Nations Economic Commission for Europe  
UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme.  
EEA - European Environment Agency  
EC SDI - EU Sustainable Development Strategy  
ECTP - European Council of Town Planners  
ECHR - European Convention on Human Rights  
ICCPR- International Covenant on Civil and Political Rights  
ICESCR - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights  
OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development  
ППРС - Просторни план Републике Србије  
ПИППРС - Програм имплементације Просторног плана Републике Србије  
WB - World Bank  
WRI - World Resources Institute

## **ЛИТЕРАТУРА**

- Alexander, E.R., Faludi, A. (1989) Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria, *Environment and Planning B: Planning & Design*, 16 (1), pp. 127–140.
- Alexander, E. R. (2002) Planning Rights: Toward Normative Criteria for Evaluating Plans, *International Planning Studies*, Vol. 7, No. 3, 191–212.
- Baer, W.C. (1997) General plan evaluation criteria: an approach to making better plans, *Journal of the American Planning Association*, 63(3), pp. 329–344.
- Базик, Д., Петрушевски, Ј. (2005) Информатичко друштво и одрживост градова у монографији: Одрживи просторни развој града: приступи-информатика-модел, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, посебна издања 47, Београд.
- Базик, Д., Целебдић, О. (1997) Аналитички потенцијал информатичке инфраструктуре у области планирања и уређења простора, у: Коришћење ресурса, одрживи развој и уређење простора II, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Посебна издања бр.35, Београд, стр. 73-96.
- Biehl, D., et.al. /eds. (2000) Spatial perspectives for the enlargement of the European Union , *Regional development studies CX2499962ENC*, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg
- Bogue, D.J. (1949), *The Structure of the Metropolitan Community: a Study of Dominance and Subdominance*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Bourdieu, P. (1984) *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*, Harvard University Press (reprint).
- Bourdieu, P. (1998) *Contre'feux* / Burdije P.(1999) *Signalna svetla*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
- Brundtland, G. H. (1987) in: *Our Common Future, The World Commission on Environment and Development, Report 1987*.
- Видановић, И. (2006) Речник социјалног рада, Удружење стручних радника социјалне заштите Србије, Друштво социјалних радника Србије, Асоцијација центра за социјални рад Србије, Унија Студената социјалног рада, Београд.
- Вујошевић, М. (2002) О новим методолошким и другим стандардима у планирању - Поводом Генералног плана Београда 2021, 'Архитектура и урбанизам' 2002.
- Вујошевић М. (2003) Планирање у постсоцијалистичкој политичкој и економској транзицији, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Пос.изд.40, Београд.
- Вујошевић, М. (2004) Отворена питања реконституисања јавних интереса у Србији: нарушени легитимизациони основ и обнова проактивног планирања, у: Глигоријевић, Ж. (ур.) *Јавно добро*, Зборник радова, Годишње саветовање урбаниста и архитеката 'Комуникације' 2004, ЦЕП, Београд.
- Вујошевић, М., Петовар, К. (2006) Јавни интерес и стратегије актера у урбанистичком и просторном планирању, час. 'Социологија', Вол. XLVIII бр. 4, 2006, стр. 358-382, Социолошко удружење СЦГ и Институт за социолошка истраживања Филолошког факултета у Београду, Београд.
- Гамс, А. (1995) *Нагон и норма: путеви и безпућа културе*, 'Филип Вишњић', Савремена администрација, Београд.
- Gidens, E. (2010) *Klimatske promene i politika*, CLIO, Beograd, 303 str.
- Голубовић, З. (2006) Елементи социо-културног контекста у бизнису – шта недостаје Србији у периоду транзиције, у: 'Бизнис и држава', Центар за економска истраживања Института друштвених наука, Београд
- Gomez, R., Hunt, P., Lamoureux, E. (1999) *Telecentre Evaluation and Research: a global perspicitve*, International Development Research Centre (IDRC), Canada.
- Graymore, M., Sipe, N., Rickson, R. (2008) Regional sustainability: how useful are current tools of sustainability assessment at the regional scale? *Ecological Economics* 67(3):362–372.
- Gunder, M. (2007) Sustainability: Planning's Redemption or Curse? *The Journal of Planning Education and Research (JPER)*, Vol. 26, No. 2 (208-221).

- Дабих, Д. (2006) Планска евалуација капацитета простора на примеру туристичких подручја и градова, у: Одрживи просторни развој града, Пос. изд. 47, ИАУС, Београд.
- DeSmith, S., Brazier, R. (1996) Constitutional and Administrative Law, 6th edn, Penguin, London.
- Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2004) Ка новој улози просторног планирања, Гласник српског географског друштва, Свеска LXXXIV - Бр. 2, Београд.
- Ђорђевић Ј. (2004) Типологија физичко-географских фактора у просторном планирању, Географски институт "Јован Цвијић" САНУ, посебна издања 59, Београд.
- Eckerberg, K., Mineur, E. (2003) The Use of Local Sustainability Indicators: case studies in two Swedish municipalities, Local Environment, Vol. 8, No. 6, 591–614, Taylor & Francis Ltd.
- ЕС (1999) ESDP – European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, European Commission.
- ЕСТП (2003) ЕСТП Good Practice Guide on Planning for Sustainable Development, European Council of Town Planners, London, <http://www.ectp.eu>
- ЕСТП-СЕУ (2003) The New Charter of Athens 2003, The European Council of Town Planners' Vision for Cities in the 21st century, European Council of Town Planners - Conseil Européen des Urbanistes ECTP-CEU, Lisbon, <http://www.ectp.eu>
- ЕЧР - European Convention on Human Rights (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 1950; Protocol 1 to the Convention, Paris, 1952), Council of Europe F-67075 Strasbourg; Charter of Fundamental Rights of the European Union, Nice, 2000, Official Journal of the European Communities, No C 364/1, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
- ЕРА (2001) [www.epa.gov/civilrights/sssuml.htm](http://www.epa.gov/civilrights/sssuml.htm).
- ЕСПОН (2005) ESPON 111 - Potentials for polycentric development in Europe, Project report, Interreg III ESPON, Nordregio, [www.espon.lu](http://www.espon.lu)
- ЕСПОН (2006) European Spatial Planning Observation Network, Programme on the spatial development of an enlarging European Union, INTERREG III community initiative, EU.
- ЕСПОН (2007) ESPON 2013 Programme - European observation network on territorial development and cohesion, European Commission Decision C(2007) 5313, EU.



- Eser, W. T. (2007) The Territorial Agenda for the European Union: New policy orientations, European Territorial Futures – Regions, comparable evidence and spatial scenarios, ESPON briefing of regional offices at the Committee of Regions, Brussels.
- ICCPR (1966) International Covenant on Civil and Political Rights, UN General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.
- ICESCR (1966) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.
- INSURE (2007) Guidelines to Develop a S-Indicator, Work Package 4, Maastricht: International Centre for Integrated assessment and Sustainable development, Maastricht University, [http://www.icis.unimaas.nl/downloads/insure/GUIDELINES/INSURE indicator guideline final feb 2007.pdf](http://www.icis.unimaas.nl/downloads/insure/GUIDELINES/INSURE%20indicator%20guideline%20final%20feb%202007.pdf).
- IPCC (2007). Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (eds.), IPCC, Geneva, Switzerland, 104 pp.
- IPCC (2011). Summary for Policymakers. In: Intergovernmental Panel on Climate Change, Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, Field, C. B., et.al (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA
- IUCN, UNEP and WWF (ed.): Caring for the Earth - A Strategy for Sustainable Living, Gland, Switzerland, IUCN, pp 8-12, 1991.
- Jacobs, H. (1999) Fighting over land: America's legacy ... America's future?, Journal of the American Planning Association, 65(2), pp. 141-149.
- Johnston, B. (2000) Planners ready to tackle rights issue, Planning, 1388, pp. 12-13.
- King, C., Gunton, J., Freebairn, D., Coutts, J., Webb, I. (2000) The sustainability indicator industry: where to from here? A focus group study to explore the potential of farmer participation in development of indicators, Australian Journal of Experimental Agriculture 40(4), 631-642.
- Koresawa, A., Konvitz, J. (2001) Towards a New Role for Spatial Planning, in: Towards a New Role for Spatial Planning, pp.11-32, OECD, Paris.
- Крстић, Б. (1987) Законодавство урбанизма, архитектуре, баштине, човјекове средине, просторног уређења, "Научна књига", Београд.
- Kuchli, Ch., Gasser, R. (ed.), (1996) Series of working instruments for planning, evaluation, monitoring, transference into action, the brochure 'Key question and indicators', Swiss Agency for Development and Cooperation, Berne.

- Campbell, H., Marshall, R. (2000) Moral obligation, planning, and the public interest: a commentary on current British practice, *Environment and Planning B: Planning & Design*, 27(2), pp. 297–312.
- Campbell, H., Marshall, R. (2002) Utilitarianism's bad breath: a re-evaluation of the public interest justification for planning, *Planning Theory*, 1(2), pp. 165–189.
- CEC (1997) The EU compendium of spatial planning systems and policies, *Regional development studies No.28*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.
- CEC (2005) Sustainable Development Indicators to Monitor the Implementation of the EU Sustainable Development Strategy, Brussels: Commission of the European Communities.
- CEC (2007) Measuring Progress Towards a More Sustainable Europe, Eurostat No. KS-77-07-115-ENN, Luxembourg: Commission of the European Communities.
- CEC (2010) The Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Commission of the European Communities, Brussels.
- CEMAT (2000) Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, European Conference of Ministers Responsible for Regional/Spatial Planning, Council of Europe, Hanover.
- COM (2008) Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee.
- COM (2009) 147 final: White Paper - Adapting to climate change: Towards a European framework for action. Commission of the European Communities.
- Cranston, M. (1989) What are human rights? in: W. Laqueur, B. Rubin (Eds) *The Human Rights Reader*, 2nd edn, pp. 17–25 (New York: Meridian).
- Лабус М. (2006) *Основи економије*, Правни факултет, Београд.
- Leipzig Charter (2007) Leipzig Charter on Sustainable European Cities, European Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning, Resolution Number 3, European Commission.
- Mansell, R., Wehn, U. (Eds.) (1998) *Knowledge Societies: Information technology for sustainable development*, New York, Oxford University Press, for United Nations Commission on Science and Technology for Development.
- Meadows D. (1998) *Indicators and Information Systems for Sustainable Development*,

- A Report to the Balaton Group, The Sustainability Institute, VT, USA.
- McCool, S., Stankey, G. (2004) Indicators of sustainability: challenges and opportunities at the interface of science and policy, *Environmental Management* 33(3):294–305.
- Миљевић, М (2008) Увод у методологију научних истраживања, Универзитет Сингидунум, Београд.
- Његован, З. (2006) Одрживо планирање и управљање локалним развојем, у: Вујошевић, М., Филиповић, М. (ур.) Одрживи развој у СЦГ: Институционално прилагођавање решењима и пракси у ЕУ, Економски факултет, Београд.
- Parr, J. (2002) Agglomeration economies: ambiguities and confusions, *Environment and Planning A*, 34: 717-731.
- Pearce, D., et.al. (1994) *Blueprint 3 - Measuring Sustainable Development*, Earthscan, London.
- Перишић, Д. (1985) О просторном планирању, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Посебна издања 15, Београд.
- Петовар, К. (2003) Наши градови између државе и грађана - Урбана социологија, Географски факултет, Београд.
- ППРС (1996) Просторни план Републике Србије, "Службени гласник РС" 44/96, Београд.
- ППРС (2010) Просторни план Републике Србије 2010-2020., "Службени гласник РС" 88/2010, Београд.
- Програм имплементације Просторног плана Републике Србије 2010-2020., за период 2011-2015.године (2011), Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије, Београд.
- Pumain D. (1997) Vers une théorie évolutive des villes, *L'Espace Géographique*, 2, 119-134.
- RTPI (2007) *Shaping and Delivering Tomorrow's Places: Effective Practice in Spatial Planning*, Report, findings and recommendations, the Royal Town Planning Institute, London
- Reed, M., Fraser, E., Dougill, A. (2006) An adaptive learning process for developing and applying sustainability indicators with local communities, *Ecological Economics* 59(4):406–418.
- Regeer, B., Hoes, A., van Amstel-van Saane, M., Caron-Flinterman, F., & Bunders, J. (2009) Six guiding principles for evaluating mode-2 strategies for sustainable development, *American Journal of Evaluation* 30(4):515–537.

- SEC (2005) Communication from Mr. Almunia to the Members of the Commission on Sustainable Development - Indicators to monitor the implementation of the EU Sustainable Development Strategy (161 final) , Brussels.
- Sommers, P., Carlson, D. (2000), 10 Steps to a High Tech Future, Washington: Brookings Institution and CEOs for Cities.
- Sommers P., Carlson D. (2003) Spreading The Wealth: Building A Tech Economy In Small And Medium-Sized Regions, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, October 2003.
- СПРС (2009) Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009 - 2013 - 2020, Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије, Републичка агенција за просторно планирање, Београд.
- Спасић, Н., Целебцић, О. (1997) Управљање ресурсима - расположивост, одрживост, контрола коришћења и информационо-комуникациона подршка, у: Коришћење ресурса, одрживи развој и уређење простора, бр.2, Посебна издања 35, ИАУС, Београд.
- Спасић, Н., Целебцић, О. (2004) Истраживачка и технолошка подршка планирању просторног развоја, у: Стратешки оквир за одрживи развој Србије, тематски зборник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд.
- Stead, D., Geerlings, H., Meijers, E. (eds.) (2004) Policy integration in practice: the integration of land-use planning, transport and environmental policy-making in Denmark, England and Germany, Delft University Press, Delft.
- Supek, R (1987) Grad po mjeri čoveka, ITRO "Naprijed", Zagreb
- Swift, A (2006/2008) Political Philosophy, Press Ltd, Cambridge; izdanje na srpskom: Adam Svift, Politička filozofija, Clio, 2008, Beograd
- TA/Territorial Agenda of the European Union - Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions (2007), Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24 / 25 May 2007, Leipzig.
- TA/Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions (2011), Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, Gödöllő, Hungary.
- Tinnies, G. (2001) Zukunft der raumlichen Planung - Zukunftsforum Raumplanung, Raumforschung und Raumordnung, Bonn, 5-6/2001.
- Тошић, Д. (2000) Просторно-функцијске везе и односи у урбаним регијама,

- Архитектура и урбанизам, бр. 7, ИАУС, Београд.
- Тошић, Б. (2011) *Основе руралног планирања*, Географски факултет, Београд
- UDHR (1948) *Universal Declaration of Human Rights*, General Assembly resolution 217A(III)
- UNCED (1992) *Rio Declaration the United Nations Conference on Environmental Development, action plan, Agenda 21.*
- UNCSD (2001) *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodology*, United Nations Commission on Sustainable Development.
- UNCSD (1999) *Indicators of Sustainable Development, From Theory to Practice*, United Nations Commission on Sustainable Development.
- UNCSD (1998) *Indicators of Sustainable Development, Interim Report on Testing of CSD indicators of sustainable development ISD*, (Czech Republic, Germany, Finland, France, Austria, United Kingdom, Belgium), Report to the Fourth International Workshop on ISD, United Nations Commission on Sustainable Development.
- UNCSD (1995) *Indicators of Sustainable Development: Information for Decision-making*, UN Commission on Sustainable Development, Third Session.
- UNCSD (1995) *Programme of Work on Indicators for Sustainable Development of the Commission on Sustainable Development (CSD)*, (E/CN.17/1995/18)
- UNCHS (Habitat) *Urban Indicators Programme, 1998 data*, United Nations Centre for Human Settlements
- UNECE (2008) *Spatial Planning - Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*, United Nations Economic Commission for Europe, New York, Geneva.
- UN-HABITAT (2004) *Urban Indicators Guidelines, Monitoring the Habitat Agenda and the, Millennium Development Goals*, United Nations Human Settlements Programme.
- Friedmann, J. (1973) *The public interest and community participation: towards a reconstruction of public philosophy*, *Journal of the American Institute of Planners*, 39(1), pp. 2–12.
- Hadžić M., Zeković S. (2007) *The Eu Industrial Policy as General Framework for Serbian Transition and Development Strateg*, in: "Sustainable Spatial Development of Towns and Cities", International Scientific Conference, Thematic Conference Proceedings - Volume I, pp 54-77, IAUS, Belgrade.
- Hall D., Smith M., Marciszewska B.(eds) (2006) *Tourism in the New Europe. The*

- Challenges and Opportunities of EU Enlargement, CAB International, Wallingford.
- Hart, M. (2000) Sustainable measures, on line source, [www.sustainable-measures.net](http://www.sustainable-measures.net).
- Hart Environmental Data: Sustainable community indicators, Trainer's workshop, USEPA Office of Sustainable Ecosystems and Communities (OSEC), 1998.
- Harris, N. (2001) Spatial Development Policies and Territorial Governance in an Era of Globalisation and Localisation, in: 'Towards a new role for spatial planning', pp.33-58, OECD, Paris.
- Henrekson M., Jakobsson U. (2000) Where Schumpeter was nearly Right – the Swedish Model and Capitalism, Socialism and Democracy.
- Howe, E. (1990) Normative ethics in planning, *Journal of Planning Literature*, 5/2, pp. 123-150.
- Howe, E. (1992) Professional roles and the public interest in planning, *Journal of Planning Literature*, 6/3, pp. 230-248.
- Цвијић, Ј. (1901/1969) Општа географија, антропогеографија. (приредио М.Радовановић, на основу рукописа из 1901.године), Завод за издавање уџбеника, 1969, Београд.
- Целебцић, О. (1995) Израда информационе основе о животној средини за просторне планове, у: Просторно планирање, регионални развој и заштита животне средине, ИАУС, Посебна издања 26, Београд, стр.83-108.
- Целебцић О., Базик Д. (1999) Развој система индикатора за планирање коришћења ресурса као потенцијала простора на принципима одрживог развоја, у: Коришћење ресурса, одрживи развој и уређење простора IV, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Посебна издања 37, Београд
- Целебцић, О. (2002) Основе унапређења система индикатора за потребе планирања и имплементације, у: Прилог унапређењу теорије и праксе планирања, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, стр.35-42.
- Целебцић, О. (2005), Подршка информатичко-комуникацијских технологија у развоју средњих и малих градова, у: Одрживи просторни развој града: приступи-информатика-модел, ИАУС, посебна издања 47., стр. 103-110.
- Целебцић, О. (2006) Показатељи утицаја информатичких и комуникацијских технологија на процес урбанизације, *Архитектура и урбанизам* 18/19, Београд.
- Целебцић, О., Базик, Д. (2010) Парадигма територијалности у бањском туризму - концепт просторних индикатора, *Архитектура и урбанизам* 28, ИАУС, Београд.
- Целебцић, О. (2010) Модел индикатора просторног развоја Србије, у: Просторни

план Републике Србије 2010-2020, Службени гласник РС 88/2010, Београд.

Целебдић, О. (2011) Индикатори просторног развоја Србије, у: Програм имплементације Просторног плана Републике Србије 2010-2020., за период 2011-2015.године (2011), Агенција за просторно планирање, Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије, Београд.

Dželebdžić, O., Bazik, D (2011) National Indicators for Evaluating the Outcome of Reinventing Spatial Planning in Serbia, 'Spatium' No 24, IAUS, Beograd, str. 27-36, ISSN: 1450-569X.

Waterhout B., Faludi A., Stead D., Zonneveld W., Nadin V. and Jody Milder J. (2009). Reinventing spatial planning in a borderless Europe: emergent themes. 23rd Congress of the Association of European Schools of Planning (AESOP) 'Why can't the future be more like the past', 15 – 18 July 2009, Liverpool, UK.

WB (1996) From plan to market, Selected World Development Indicators, Technical Notes, World Bank.

WBG (2003) ICT and MDGs: A World Bank Group Perspective, The World Bank Group.

Weber, M. (1947) The Theory of Social and Economic Organization, The Free Press, NewYork.

Wiebusch, M. (2004) On the road to a European spatial planning system?, European Council of Town Planners, <http://www.ectp.eu>

Wiek, A., Binder, C. (2005) Solution spaces for decision-making: a sustainability assessment tool for city-regions. Environmental Impact Assessment Review 25(6):589–608.

Willows R. I. and Connell R.K. (Eds.) (2003) Climate adaptation: Risk uncertainty and decision making, UKCIP Technical Report, UKCIP, Oxford.

### **Остали коришћени извори**

Национална стратегија одрживог развоја "Сл. гласник РС" бр. 57/08.

Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године, "Сл. гласник РС" бр. 21/07.

EDP Data Catalogue, project "Arge Donau", Program INTERREG IIc/PHARE, 2000.

Project 'South-East European Mountain Network', coordination: Swiss Centre for Mountain Regions (SAB), Euromontana, 2000-2002.

Projekt 'OSPE - The Observatory for Spatial Planning and Environment in SouthEast Europe', Coordination of the Project: The Institute of Urban Environment and Human Resources (UEHR), Panteion University of Athens, (Manager of the Project: Prof.

P.Getimis), Greece, 2000.

Закон о планирању и изградњи Републике Србије, "Службени гласник РС" бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11.

Закон о водама, "Службени гласник РС" бр.30/10.

Закон о шумама "Сл. гласник РС" бр. 30/10.

Закон о заштити природе, "Службени гласник РС", бр.36/09, 88/10, 91/10-исп.

Закон о потврђивању оквирне конвенције Савета Европе о вредности културног наслеђа за друштво, "Службени гласник РС" МУ 1-10/09.

Закон о пољопривредном земљишту, "Службени гласник РС", 62/06, 65/08, 41/09.

Закон о јавним путевима, "Службени гласник РС", бр.101/05, 123/07.

Закон о цевоводном транспорту гасовитих и течних угљоводоника и дистрибуцији гасовитих угљоводоника "Службени гласник РС" бр.104/09.

Закон о експропријацији, "Службени гласник РС", бр. 53/95, 23/01-СУС, 20/09.

Закон о регионалном развоју, "Службени гласник РС", бр.51/09, 30/10.

Закон о заштити животне средине, "Сл. гласник РС" бр. 135/04, 36/09, 72/09.

Закон о процени утицаја на животну средину, "Сл. гласник РС" бр. 135/04, 36/09.

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, "Сл. гл.РС" 135/04, 88/10.

Закон о средствима у својини Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 101/05

Регионални просторни план АП Војводине, "Службени лист АПВ" 22/11.

Регионални просторни план административног подручја града Београда, "Службени лист града Београда", бр.10/04; Измене и допуне Регионалног просторног плана административног подручја града Београда, 2011.године.

Регионални просторни план за подручје Златиборског и Моравичког управног округа, "Службени гласник РС", бр.1/13.

Регионални просторни план за подручје Нишавског, Топличког и Пиротског управног округа, "Службени гласник бр.1/13.

Регионални просторни план општина Јужног Поморавља, "Службени гласник РС", број 83/10.

Просторни план подручја посебне намене Костолачког угљеног басена, "Службени гласник РС", бр. 1/13.

Просторни план подручја слива акумулације "Боговина", "Службени гласник РС", бр. 43/99.



- Просторни план подручја изворишта водоснабдевања регионалног подсистема "Рзав", "Службени гласник РС", бр. 131/04
- Просторни план подручја инфраструктурног коридора Ниш-граница БЈР Македоније, "Службени гласник РС" , број 77/02.
- Просторни план подручја инфраструктурног коридора аутопута Е-75, деоница Београд-Ниш, "Службени гласник РС", број 69/03.
- Просторни план подручја инфраструктурног коридора Ниш-граница Бугарске, "Службени гласник РС", број 83/03 и 41/06.
- Просторни план подручја посебне намене Националног парка Копаоник, "Службени гласник РС", број 95/09.
- Просторни план подручја посебне намене Парка природе Голија, "Службени гласник РС" 16/09.
- Просторни план подручја посебне намене Националног парка Тара, "Службени гласник РС", број 100/10.
- Просторни план подручја посебне намене Националног парка "Фрушка Гора", "Службени лист АПВ", број 16/04.
- Просторни план подручја посебне намене специјалног резервата природе Увац, "Службени гласник РС", бр. 83/10.
- Просторни план подручја посебне намене специјалног резервата природе Горње Подунавље, "Службени лист АП Војводине" бр.3/12.
- Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Засавица, "Службени гласник РС", бр. 66/11.
- Просторни план подручја посебне намене Стари Рас са Сопоћанима, "Сл. гласник РС" бр. 47/12.
- Просторни план подручја археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград, "Службени гласник РС", број 131/04.

За објашњење појмова коришћени су речници:

- Вујаклија, М (1980) Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд;
- WordNet 2.0, 2003 Princeton University;
- The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Edition, 2000, Houghton Mifflin Company;
- Merriam-Webster's Dictionary of Law, 1996 Merriam-Webster, Inc

## Биографија аутора

Омиљена Целебцић, дипл. просторни планер, рођена је 1963. године у Новој Вароши. Дипломирала је 1987. године на Смеру за просторно планирање Одсека за географију и просторно планирање Природно-математичког факултета Универзитета у Београду. Такође, на Смеру за просторно планирање Географског факултета Универзитета у Београду, одбранила је магистарски рад 1994. године, са темом: "Индикатори и критеријуми о насељима у општинским и регионалним просторним плановима".

Од маја 1992. године запослена је у Институту за архитектуру и урбанизам Србије, првобитно као истраживач-приправник, а од 1994. до 2006. године у истраживачком звању - истраживач-сарадник, односно од 1995. до 2006. године у стручном звању - самостални истраживач, од 2006. до 2010. године у звању - виши стручни сарадник, а од 2011. године у звању - стручни саветник. Од 2003. године поседује лиценцу одговорног планера Инжењерске коморе Србије.

Област професионалног интересовања аутора је: информатичка подршка, критеријуми и индикатори за просторно/урбанистичко планирање; улога информатичко-комуникацијских технологија у просторном развоју; одрживи развој планинских и сеоских подручја; социо-демографске анализе; истраживања мреже насеља и просторне организације јавних служби; као и истраживања у области заштите и презентације културног наслеђа за просторно планирање.

У научно-стручном ангажовању да сада је објавила више научних, стручних, студијских и истраживачких радова: монографију међународног значаја, око 40 радова у националним монографијама, међународним и националним часописима, као и око 20 студијских и истраживачких радова. Учествовала је на 10 научно-истраживачких пројеката Министарства за науку Републике Србије и на три међународна истраживачка пројекта. Стручни допринос огледа се у учешћу на изради око 15 урбанистичких и просторних планова (на националном нивоу, подручја са посебном наменом и на локалном нивоу). Члан је удружења ISOCARP-a (The International Society of City and Regional Planners) од 2007. године и Асоцијације просторних планера Србије од 2010. године.