

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

АРХИТЕКТОНСКИ ФАКУЛТЕТ

мр Бисерка Ч. Митровић, дипл.инж.арх.

**УНАПРЕЂЕЊЕ КОНЦЕПТА
ПЛАНИРАЊА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА
ЈАВНИХ СЛУЖБИ У СРБИЈИ У СКЛАДУ
СА ПРИНЦИПИМА ОДРЖИВОГ
РАЗВОЈА**

докторска дисертација

Београд, 2016.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF ARCHITECTURE

MSc Biserka Č. Mitrović, grad.eng.arch.

**IMPROVING THE CONCEPT OF
SPATIAL PLANNING DEVELOPMENT OF
PUBLIC SERVICES IN SERBIA IN
ACCORDANCE WITH THE PRINCIPLES
OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016.

Ментор:

др Владан Ђокић, редовни професор
Универзитет у Београду, Архитектонски факултет

Чланови комисије:

др Марија Маруна, ванредни професор
Универзитет у Београду, Архитектонски факултет

др Сретен Вујовић, редовни професор
Универзитет у Београду, Филозофски факултет

Датум одбране_____

УНАПРЕЂЕЊЕ КОНЦЕПТА ПЛАНИРАЊА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА ЈАВНИХ СЛУЖБИ У СРБИЈИ У СКЛАДУ СА ПРИНЦИПИМА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

Резиме

Окосницу докторске дисертације представља истраживање могућности унапређења методологије планирања просторног развоја јавних служби у Србији. Потреба за унапређењем теоријске основе планирања јавних служби као и допринос успостављању квалитетније праксе њиховог планирања проистекла је из претходних истраживања и сагледавања проблема у области јавних служби и одредила мотиве за избор теме.

Динамичан развој у савременом свету, а посебно у земљама у транзицији као што је Србија намеће промене у развоју дисциплине планирања просторног развоја јавних служби и истраживање нових или прилагођених образаца рада. Иако се може рећи да постоје широко прихваћени и признати принципи засновани на теоретским истраживањима или међународним документима, универзални обрасци прилагођени пракси не постоје. Стога је преиспитивање и редефинисање контекстуално специфичних методолошких алата и даље изазован истраживачки задатак.

Планирање јавних служби у дужем периоду у Србији карактерише неадекватан, контрадикторан и незаокружен развојни оквир који се нашао у процепу између напуштеног нормативног модела планирања јавних служби у контексту планске привреде са једне стране, и неолибералног, тржишно оријентисаног модела привреде, процеса приватизације и депланификације уопште и дезинтеграције система јавних служби, са друге стране. Изузев урбанистичког/просторног плана као производа, није постојао, а ни сада не постоји интегришући оквир планирања и развоја јавних служби. Проблеми су посебно изражени на локалном, примарном нивоу јавних служби, који се одликује величином, густином и дисперзијом у простору, али и неуједначеном просторном дистрибуцијом. Делимично централизован систем у домену планирања и финансирања јавних служби на републичком нивоу, у фази је урушавања. Узрок оваквог стања лежи у неадекватно вођеним политикама и недефинисаним циљевима и критеријумима за просторни развој. Поред тога, евидентан је проблем просторне неосетљивости у

овом домену, као и слабо укључивање просторно-физичког аспекта планирања и других битних утицајних фактора (Митровић, 2006).

Посматрајући целокупно постојеће стање планирања и развоја јавних служби у Србији, у оваквој ситуацији тешко је препознати неку дугорочну политику њиховог просторног развоја, те су промене у односу на досадашњи начин планирања неопходне. Оне би требало да подразумевају одржив, флексибилан приступ планирању који обезбеђује прилагођавање локалним и регионалним карактеристикама подручја за које се планира.

Главни предмет истраживања јесте промена обрасца и начина планирања јавних служби у зависности од контекста који чине са једне стране концепт социјалне одрживости и социјална права, једнакост, праведност и социјална кохезија, а са друге стране - пракса планирања јавних служби у свету и у Србији. Јавне службе представљају заједнички именилац за све наведене области, стварајући арену у којој се оне преламају, прожимају, искључују или допуњавају. Новије тенденције у урбанистичком планирању, као што је одрживо планирање, али и тржишни услови и у развоју градова и територија данас у Србији нужно усмеравају истраживање у правцу локално специфичног. Досадашња истраживања су указала на мале или никакве могућности преношења европских и других искустава у домену примене образаца одрживог планирања, с обзиром на економско, друштвено, политичко и последично, просторно наслеђе српских градова. Са друге стране, оскудна је истраживачка грађа која се односи на успостављање везе између социјалне једнакости и праведности, као и концепта социјалне кохезије са планирањем јавних служби. Стога је научни допринос докторске дисертације дефинисање могућности примене принципа одрживог развоја на темељима интегративног приступа са циљем успостављања везе према утврђеним сету вредности, уз истовремено дефинисање односа према транзиционим условима.

У делу истраживања које се односи на операционализацију изнетих теоријских поставки и принципа планирања просторног развоја јавних служби, рад се фокусира на избор методолошких алата и дефинисање критеријума и индикатора, као и дефинисање оквира унапређеног модела планирања, примерено пракси урбанистичког/просторног планирања у Србији. Резултати треба да недвосмислено одражавају локалне карактеристике урбаног подручја и тиме га

чине посебним у смислу одређивања стратегије и концепта урбаног развоја. Њихова примена је приказана у оквиру студија случаја конкретних истраживачких подручја у различитим срединама у Србији.

Кључне речи:

Јавне службе, планирање просторног развоја, одрживи развој, социјална одрживост, урбанистички/просторни план, социјална права, социјална кохезија, локално осетљиви критеријуми и индикатори

Научна област: ДОКТОРАТ ТЕХНИЧКИХ НАУКА

Ужа научна област: УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

УДК број:

IMPROVING THE CONCEPT OF SPATIAL PLANNING DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICES IN SERBIA IN ACCORDANCE WITH THE PRINCIPLES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary

The core of the doctoral dissertation presents a research of the methodology improvement possibilities for the spatial development planning of public services in Serbia. The need to improve the theoretical basis of public services planning, as well as the contribution to establishing their better planning practice stemmed from previous research and insight into the problems in the field of public services and determined the motives for the selection of topic.

The dynamic development in the modern world, especially in countries in transition such as Serbia imposes changes in the development of the sector of public services and its spatial development planning, as well as exploring new or adjusting existing working patterns. Although it is well known that there are widely accepted and recognized principles based on theoretical research and international documents, universal patterns that are adapted to practice do not exist. Therefore, the review and redefinition of contextually specific methodological tools remains a challenging research task.

Over long period, planning of public services in Serbia is characterized by inadequate, contradictory and uncompleted development framework, which has found itself in the gap between the abandoned normative model of planning public services in the context of the planned economy on one hand, and the neo-liberal, market-oriented model of the economy, the privatization and deregulation processes and the disintegration of the public services system, on the other hand. Other than urban/spatial plan as a product, an integrating framework of planning and development of public services never existed, nor it exists now. The problems are particularly visible at the local, primary level of public services, which is characterized by size, density and dispersion in the territory, but also by uneven spatial distribution. Partially centralized system in the field of planning and financing of public services at the national level, is collapsing. The cause of this situation lies in the inadequate policies and undefined goals and criteria for spatial development. In addition, there is a problem of spatial insensitivity in this

domain, as well as poor inclusion of spatial and physical aspects of planning and other important influencing factors. (Mitrović, 2006.).

Having in mind the overall condition of the existing planning and development of public services in Serbia, in this situation it is difficult to identify a long-term policy of their physical development, so the changes of the existing planning model are necessary. They should include a viable, flexible approach to planning that ensures adaptation to local and regional characteristics of the planned area.

The main subject of the research is the change in the pattern and method of public services planning, with regard to the context which consists of the concept of social sustainability, framework of civil rights, equality, justice and social cohesion, and on the other hand - the practice of public services planning in the world and in Serbia. Public services represent a common ground for all of these areas, creating an arena in which they overlap, exclude each other or are complementary. Newer trends in urban planning, such as sustainable planning, but also market conditions that affect the development of cities and territories in Serbia today necessarily direct research to the locally specific results. Previous studies have indicated little or no possibility of transferring European and other experiences in the field of sustainable planning implementation, bearing in mind the economic, social, political, and consequently, spatial legacy of Serbian cities. At the same time, there are very few research results relating to the linking of social equality and justice, and the concept of social cohesion with the planning of public services. Therefore, the scientific contribution of the doctoral thesis is defining the possibilities of the implementation of sustainable development principles on the basis of an integrated approach with the aim of establishing a connection to the chosen set of values, with regard to the transitional conditions.

In the part of the research related to the operationalization of the presented theoretical assumptions and principles of spatial development planning of public services, the work focuses on the choice of methodological tools and the definition of criteria and indicators, as well as on defining a framework of improved model of planning, harmonised with urban / regional planning practice in Serbia. The results should undoubtedly reflex the local characteristics of the planning territory, making it unique in the sense of defining the planning strategy and the concept of development. Their

implementation is shown within given case studies of the specified research areas in different parts of Serbia.

Key words:

Public services, spatial development planning, sustainable development, social sustainability, urban/spatial plan, social rights, social cohesion, locally sensitive criteria and indicators

Academic Expertise : Doctor of Philosophy

Major in : URBANISM AND SPATIAL PLANNING

UDK number:

САДРЖАЈ

1. Увод.....	1
1.1. Образложење избора теме	
1.2. Предмет и обухват истраживања	
1.2.1. Дефинисање кључних појмова	
1.3. Концептуални оквир и циљеви истраживања	
1.4. Истраживачке хипотезе	
1.5. Методолошки приступ и методе истраживања	
1.6. Научна оправданост дисертације, актуелност теме, очекивани резултати и примена резултата истраживања	
2. Теоријски и концептуални оквир истраживања о планирању јавних служби.....	20
2.1. Концепт социјалне одрживости и одрживе заједнице	
2.2. Контекст социјалних права, социјалне једнакости и социјалне кохезије	
2.3. Други релевантни приступи планирању просторног развоја јавних служби	
3. Анализа аспеката од утицаја на планирање просторног развоја јавних служби.....	64
3.1. Утицај вредносног оквира на планирање јавних служби	
3.2. Економски контекст и његов утицај на планирање јавних служби у Србији	
3.3. Демографски аспект у релацији према планирању јавних служби	
3.3.1. Индикатори од значаја за планирање јавних служби	
3.4. Просторни аспект у релацији према планирању јавних служби	
3.4.1. Индикатори од значаја за планирање јавних служби	
4. Анализа праксе планирања јавних служби.....	96
4.1. Политике развоја у Европској унији и свету значајне за планирање јавних служби	
4.2. Пракса планирања просторног развоја јавних служби у Србији	
4.2.1. Утицај транзиционих промена у Србији на планирање и развој јавних служби	
4.2.2. Систем урбанистичког/просторног планирања у Србији	
4.2.2.1. Законодавство и институције	
4.2.2.2. Просторни и урбанистички планови	

- 4.2.3. Систем планирања просторног развоја јавних служби у Србији
- 5. Могућности унапређења концепта планирања просторног развоја јавних служби у Србији на принципима одрживог развоја.126**
- 5.1. Промене у концепту планирања
- 5.2. Промене у процесу планирања и институционалне промене
- 5.3. Могући начини примене у формалном систему планирања у Србији - студија случаја
- 6. Закључна разматрања и могућности даљег истраживања.....155**
- 6.1. Сумарна дискусија истраживања
- 6.2. Закључци по постављени хипотезама
- 6.3. Остварени резултати и правци даљих истраживања

Литература и извори
Биографија аутора

1. Увод

1.1. Образложење избора теме

Велики изазови који стоје пред урбанистичким и просторним планирањем у Србији, проистичу из његове мале ефикасности и слабе имплементације опомињу да је, са једне стране, потребно конституисати савремене планерске обрасце и унапредити методологију планирања како би се повећао степен реализације планских решења, док је са друге стране неопходно унапредити теоријски и вредносни контекст планирања, базиран на темељним европским принципима једнакости, владавине права и социјалне кохезије, као и на концепту социјално одрживе заједнице. Додатно, на практичном нивоу је потребно успоставити чвршћу и непосреднију везу са локалном средином, градећи базу локално осетљивих приступа и метода рада у планирању.

Планирање јавних служби, као саставни део планирања јавног сектора, једна је од најзначајнијих тема урбанистичког и просторног планирања и остаје актуелно упркос чињеници да је шири контекст истраживања – планирање јавног сектора и јавног добра - третирано исцрпно како у теорији тако и у пракси. Поред области урбанистичког и просторног планирања, јавни сектор има истакнуто место у урбаној економији, социологији и другим областима значајним за развој града и територије. Питање третмана јавног добра еволуира током времена у зависности од променљивих друштвених, економских социјалних и других промена које се одражавају на простор. Са друге стране, област јавних служби неупоредиво је мање била предмет истраживања - и то готово искључиво у домену урбане социологије, док у области методологије урбанистичког и просторног планирања у врло малом обиму. У нашој средини, питање планирања јавних служби везано је за период социјализма и планске економије, те је ова вредносно-политичка раван умногоме обликовала основ за планирање јавних служби пре неколико деценија, базирајући га на нормативном приступу.

Конечно, велики уплив утицаја неолибералног модела економије на управљање и планирање јавним добром, и последично на планирање развоја јавних служби у Србији доводи у дужем периоду од бар двадесет година до слабљења и деградација овог сектора, примењујући ad hoc решења у простору и занемарујући

улогу коју јавне службе имају у односу на квалитет живота и унапређење заједнице. У периоду када се брише наслеђе планирања и развоја јавних служби и занемарује значајан (у актуелним економским условима у Србији практично необновљив) ресурс капацитета и мреже објеката јавних служби зарад остварења (претежно) појединачних интереса, актуелна ситуација опомиње на конституисање новог приступа и методологије планирања јавних служби, како би се допринело успостављању бољих пракси и обезбедила квалитетнија платформа за одлучивање у овом домену.

Мотиви за избор теме истраживања проистекли су из свих наведених сазнања и једнако су везани за потребу за унапређењем теоријске основе планирања као и за допринос успостављању квалитетније праксе планирања јавних служби.

1.2. Предмет и обухват истраживања

Предмет истраживања јесу просторни аспект развоја јавних служби у оквиру система урбанистичког/просторног планирања и методолошке иновације као подршка планирању просторног развоја јавних служби. Фокусирање истраживања на просторни домен проистекло са једне стране, из суштине саме научне области докторске дисертације, а са друге – на основу интегришућег карактера простора у коме се осликавају релације планираних актовности, било да је њихово планирање доминантно просторног или непросторног типа. Овакав избор у потпуности је у складу са интегралним карактером савременог урбанистичког и просторног планирања, као и са интегративном природом постулата филозофије одрживог развоја.

Истраживање планирања просторног развоја јавних служби постављено је на широкој основи и анализирани су различити аспекти са циљем да се створи мултидисциплинарна основа за њихово планирање. То се разликује од досадашњег начина рада, кога углавном карактерише уски секторски приступ или ограничено просторно сагледавање. Становиште у овом раду је да се за потребе планирања мреже јавних служби морају упознати опште карактеристике у друштвено - економској, социјалној и демографској сфери, као и општа вредносна раван, заснована на међународно прихваћеним концептима. Међутим, поред тога, истакнуто је да је за операционализацију - приступ дефинисању критеријума и

индикатора за планирање просторног развоја јавних служби у урбанистичком и просторном планирању важније познавање и избор конкретних показатеља функционалних и демографских карактеристика, и да их треба користити у релацији према одговарајућим показатељима опремљености. Овакве релације су неопходна допуна досадашњем начину рада, јер дају прецизнију основу за планирање и димензионисање служби - од прелиминарних оцена концепта, провере могућности имплементације, усмерења развоја појединих служби (нпр. у образовању) у складу са потребама. Релације ових параметара дају оквир за димензионисање јавних служби и према будућим корисницима, њиховом броју, промени у структури, итд., а не само према тренутним потребама, што критеријумима формулисаним на оваквој основи даје већу еластичност и флексибилност у примени.

Обухват истраживања се односи пре свег на сегмент јавних служби које су у свом највећем делу у оквиру јавног сектора те према томе и предмет државне интервенције на тржишту. Без обзира на политички систем, са већим или мањим успехом, овај део јавног сектора опстаје под окриљем јавне управе, на националним, регионалним или локалним нивоима, које располажу као титулари, управљају, финасирају или само дефинишу регулативу јавних служби. У нашој средини, јавне службе су, сходно позитивним законским решењима, већ деценијама и упркос променама друштвено политичког и економског амбијента, предмет бриге друштва и државе. Очекивани резултати истраживања међутим, у свом практичном домену се не ограничавају на искључиву примену у оквиру јавног сектора.

1.2.1. Дефинисање кључних појмова

Појам јавних служби, које представљају полазиште и исходиште овог истраживања, је релативно новијег датума и везан је за законом дефинисан појам и групу делатности (Закон о јавним службама, 1991, 1994, 2005, 2014), а има одговарајући пандан у англосаксонској терминологији, међутим не обухвата исту групу делатности (Митровић, 2003). У нашој средини ова група делатности се везује и за друге, дуже и чешће коришћене термине: друштвене делатности, социјални сервиси, друштвена инфраструктура, социјална инфраструктура и сл.

Формална дефиниција међутим, мање је важна од суштинског разумевања улоге и значаја ових делатности, како у контексту теоријског разматрања тако и у контексту практичне примене. Атрибут „јавне“ ставља јавне службе у различите контексте, од теорије и праксе урбанистичког и просторног планирања, урбане социологије, до урбане економије, па и до обухватног концепта одрживог развоја. Јавне службе тако представљају фокусну тачку у којој се преламају, прожимају али и сукобљавају сви ови утицаји. Стога ће ово истраживање имати за један од задатака да позиционира јавне службе у контексту кључних области.

Поред наведеног, јавне службе се у домаћим изворима везују за знатно шири обухват: непроизводне делатности, ванпривредне делатности, централне функције и др. Јединствена класификација делатности (Јединствена класификација делатности, 1997) даје детаљан преглед и систематизацију свих активности и обухвата управљање државних органа програмима чији је циљ унапређење здравља, образовања, културе, спорта, рекреације, околине и становања, као и социјалне услуге. Поред тога, образовање и здравствени и социјални рад представљају посебне секторе, класификоване на следећи начин:

Образовање обухвата:

- (1) образовање свих нивоа, без обзира на то да ли се обавља усмено или дописно или путем радија и телевизије;
- (2) образовање у различитим институцијама редовног школског система, на различитим нивоима (основно, предшколско, средње, високо и више образовање);
- (3) специјално образовање лица ометених у физичком или психичком развоју;
- (4) образовање по посебном програму за развијање одређених склоности.

Здравствени и социјални рад у оквиру здравствене заштите становништва обухватају:

- (5) делатност болница;
- (6) медицинску праксу, односно медицинске консултације и лечење у области опште и специјалистичке медицине;
- (7) стоматолошку праксу;
- (8) осталу медицинску заштиту (медицинска рехабилитација, и др.).

У оквиру социјалне заштите:

- (9) социјална заштита у установама са смештајем (домови ученика и студената; домови за старе; остала социјална заштита у установама са смештајем (намењена деци, старима и другим лицима који нису у могућности да се сами о себи старају и где медицински третман и образовање нису битни);
- (10) социјални рад без смештаја (установе за дневни боравак деце; остали социјални рад у установама без смештаја (нпр. саветовалишта, добротворне институције, социјална помоћ. и др.).

Актуелни Закон о јавним службама (Закон о јавним службама, 1991, 1994, 2005, 2014) дефинише јавне службе на следећи начин: "Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог закона утврђеног интереса у одређеним областима" (чл.1). Као јавне службе за чије потребе се оснивају установе наводе се следеће "области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња"(чл. 3., став 1.). Поред овога, али за чије потребе се оснивају предузећа, као јавне службе се наводе и "области: јавно информисање, ПТТ саобраћај, енергетика, путеви, комуналне услуге и друге области одређене законом" (чл.3., став 3.). За разлику од релативно незаокружених дефиниција јавних служби, релативно је једноставно изабрати дефиниције појединачних делатности - нпр. здравства, образовања, и др. Планерском контексту ближа је дефиниција коју даје М. Јанић (Јанић, 1996.): "Социјална инфраструктура (енг. Social infrastructure) представља неопходне социјалне предуслове за настајање урбанизације... У ову групу спадају школство, култура, здравство и социјално старање и одговарајући објекти и инсталације". Исти аутор наводи дефиницију за сродан, али шири скуп активности: "Јавне услуге (public services) представљају скуп активности у које спада пружање услуга и производа који се нуде становништву. Производња јавних услога нарочито долази до изражаја у три групе послова. Прва група послова обухвата школство, здравство, културу, социјално старање, спорт и рекреацију." (Јанић, 1996.) Са друге стране, К. Петовар и М. Вујошевић (Петовар, 1998) сужавају опсег јавних

служби: "Под појмом јавне службе подразумевамо организације и активности на задовољавању потреба грађана у области образовања, здравствене заштите, социјалне заштите, културе и физичке културе".

Класификација функција у оквиру заједничког корпуса јавних служби је предмет интересовања многих аутора, прилагођена основном контексту. З. Никезић (Никезић, 1999.) под функцијама друштвеног стандарда, као сегменту централних функција подразумева: културу и уметност, образовање и науку, здравствену и социјалну заштиту, као и спорт и рекреацију. Према Г. Михаљевићу (Михаљевић, 1992), непривредне функције, које су уједно и услуге су: школство, здравство, култура, социјална и дечја заштита и администрација, и оне представљају посебну подршку привредним/производним функцијама. Опсежну дефиницију и карактеристике најважнијих сектора јавних служби наводи П. Бадовинац¹ (Бадовинац, 1997):

- (1) **Образовање и наука** - Ова група функција директно утиче, заправо омогућује и поспешује развој духовне и материјалне културе друштва. Функцију образовања и науке покрећу потребе, у општем смислу, у циљу интелектуалног формирања личности, њене културне и друштвене свести, односно у циљу репродукције радног дела становништва, оспособљавања својих чланова за обављање свеукупних друштвених активности у сфери материјалне производње, друштвене надградње, културе, уметности. Потребе које се односе на образовање и науку све су сложеније и разноврсније и имају тенденцију сталног развоја и диверзификације, што свакако има одраза на начин како се ове функције просторно размештају и организују. Функција образовања је обично степенасто организована, и у својим нижим степенима није специфично урбана функција. Образовање се одвија исто тако и изван урбаних средина, али су виши степени образовања (више школе, универзитети, академије и сл.) као и развој науке (институти, истраживачки центри, лабораторије) скоро искључиво непосредно везани за град.
- (2) **Здравствена заштита** - Функција здравствене заштите се заснива на потреби одржавања и побољшавања здравственог стања људи, продужења радне способности и живота људи, односно смањења смртности. Ова функција се практично остварује по линији превентивне и куративне заштите и лечења. У

ужем смислу, по обе ове линије, здравствена заштита се остварује посредством здравствених служби које се обично организују као мрежа здравствених установа. Као код функције образовања, и здравствена заштита има своју унутрашњу организациону структуру, која је степенаста, и у извесном смислу хијерархијска. У својим нижим степенима здравствена заштита се развија и планира и изван урбаних средина, док је у највишим степенима њен развој могућ искључиво у урбаним срединама.

- (3) Социјална заштита људи је израз друштвене бриге о делу непродуктивног становништва: заштита деце предшколског узраста, старих и изнемоглих особа, здравствено хендикепираних људи, инвалида, итд. Ова функција се преноси у шире оквире друштва у све већој мери, упоредо са гашењем ове функције у оквиру породице као друштвене јединице. И социјална заштита се обично организује у виду мреже различитих установа али нема изражену хијерархијску структуру.

Са друге стране, у англосаксонској литератури наилазимо најчешће на термин *public services*, али и *public facility objects*, односно *public facilities*, пошто је ређе коришћен јединствени термин, а што је све заједно различито од *social service*, *social care* (социјалне службе, односно социјална брига), као и од *civil service*ⁱⁱ (Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, 1986).

Концепт јавних служби (eng. *public services*), дефинисан од стране Европског парламента (European Parliament, 2015) подразумева следећу дефиницију јавних служби: Јавне службе су економска делатност од општег интереса дефинисана, створена и контролисана од стране државних органа у различитом степену и у специјалном правном режиму, без обзира на то да ли се заиста спроводи од стране јавног или приватног тела. Слично томе, Европска Комисија (European Commission, 2015) у документу Услуге од општег економског интереса (јавне службе) (*Services of general economic interest (public services), SGEI*) наводи да су јавне службе „економске активности које државни органи сматрају да су од посебног значаја за грађане и да неће бити обезбеђене (или ће бити обезбеђене у различитим условима) ако нема јавне интервенције“.

Уједињене Нације, одељење за статистику (United Nations Statistics Division, 2016) дефинише категорије јавних служби у оквиру класификације функција управа/

влада о наводи више група делатности/ активности у оквиру јавних служби. То укључује: опште јавне службе, одбрану, јавни ред и безбедност, економска питања, заштиту животне средине, становање и бригу о локалној заједници, здравство, образовање, социјалну заштиту и рекреацију, културу и религију.

Из претходне анализе појма јавне службе може се закључити да је и само његово дефинисање контекстуално и вредносно специфично. Зависно о аспекта посматрања и ширег контекста мења се разумевање појма, обухвата и значења јавних служби. У овом раду ће пре свега бити коришћен термин јавне службе, формално дефинисан легислативом у Србији, док ће његово суштинско разумевање и примена бити условљено контекстом урбанистичког/просторног планирања и планирања просторног развоја система јавних служби.

1.3. Концептуални оквир и циљеви истраживања

Концептуални оквир

Окосницу докторске дисертације представља истраживање могућности унапређења методологије урбанистичког планирања јавних служби у Србији. Динамичан развој у савременом свету, а посебно у земљама у транзицији намеће промене у развоју дисциплине урбанистичког планирања и истраживање нових или прилагођених образаца рада. Иако се може рећи да постоје широко прихваћени и признати принципи засновани на теоретским истраживањима или међународним документима, универзални обрасци прилагођени пракси не постоје. Стога је преиспитивање и редефинисање и контекстуално специфичних методолошких алата и даље изазован истраживачки задатак.

Као што је напред речено мотиви за избор теме истраживања проистекли су из свих наведених сазнања и једнако су везани за потребу за унапређењем теоријске основе планирања као и за допринос успостављању квалитетније праксе планирања јавних служби. Сагледавањем проблема у области планирања јавних служби дошло се до дефинисања предмета истраживања као и полазних претпоставки. Усвојени приступи планирању јавних служби у овом раду имају задатак да усмере садржај (плана) и по "хоризонтали" и "вертикали". То значи повезивање ширег спектра аспеката и чинилаца и њихових узајамних утицаја, а са

друге стране - истраживање у распону од општих поставки до сасвим детаљних, везаних за конкретно подручје за које се планира.

Планирање јавних служби у дужем периоду у Србији карактерише неадекватан, контрадикторан и незаокружен развојни оквир који се нашао у процепу између напуштеног нормативног модела планирања јавних служби у контексту планске привреде са једне стране, и неолибералног, тржишно оријентисаног модела привреде, процеса приватизације, поставки дерегулације и депланификације уопште и дезинтеграције система јавних служби, са друге стране. Изузев урбанистичког/просторног плана као производа, није постојао, а ни сада не постоји интегришући оквир планирања и развоја јавних служби. Проблеми су посебно изражени на локалном, примарном нивоу јавних служби, који се одликује величином, густином и дисперзијом у простору, али и неуједначеном просторном дистрибуцијом. Делимично централизован систем у домену планирања и финансирања јавних служби на републичком нивоу, у фази је урушавања. Узрок оваквог стања лежи у неадекватно вођеним политикама и недефинисаним циљевима и критеријумима за просторни развој. Поред тога, евидентан је проблем просторне неосетљивости у овом домену, као и слабо укључивање просторно-физичког аспекта планирања и других битних утицајних фактора (Mitrović, 2006). Посматрајући целокупно постојеће стање планирања и развоја јавних служби, у оваквој ситуацији тешко је препознати неку дугорочну политику њиховог просторног развоја, те су промене у односу на досадашњи начин планирања неопходне. Оне би требало да подразумевају одржив, флексибилан приступ планирању који обезбеђује прилагођавање локалним и регионалним карактеристикама подручја за које се планира. Ако планирање треба да допринесе развоју и бољем искоришћењу потенцијала, онда оно треба да уважава укупне просторне, природне, топографске и друге локалне специфичности подручја за које се планира (Перишић, 1995). Према томе, упознавање и поштовање локалних специфичности подручја укључујемо као корективни фактор при планирању јавних служби. Од великог је значаја правити избор критеријума и индикатора прилагођен конкретним просторним условима и просторном нивоу (идући од регионалног до насељског нивоа малих насеља), како би се формулисала прецизнија основа планирања.

Флексибилност и отвореност, и истовремено могућности провере и промене су одлике које треба да буду уграђене у методологију, и касније у планска решења. Стога би примена круто зацртаног модела и јединствених критеријума који важе за подручје целе Србије била неефикасна и неадекватна, па је потребно проширити методолошки оквир. Зачетак концептуализације планирања просторног развоја јавних служби треба да буде дискусија о прихватљивом концепту, односно "концепту без концепта" који подразумева флексибилност, а не одређивање за (крути) концепт дисперзије, концентрације, или неки трећи, што у каснијем планерском раду значајно утиче на дефинисање циљева.

Новије тенденције у урбанистичком планирању, као што је одрживо планирање, дугују свој развој теоретским темељима дисциплине установљеним шездесетих и седамдесетих година прошлог века и њиховој даљој примени. Стога ови утицајни фактори морају бити узети у обзир приликом креирања методолошког оквира планирања јавних служби. Са друге стране, социјални и економски контекст простора, тржишни услови као и актуелни трендови у развоју градова и територија данас у Србији нужно усмеравају истраживање у правцу локално специфичног.

Главни предмет истраживања јесу јавне службе, односно промена обрасца и начина планирања јавних служби у зависности од контекста који чине: социолошки оквир грађанских права, једнакости, праведности и социјалне кохезије, концепт социјалне одрживости, економија јавног сектора и теорија и пракса урбанистичког/просторног планирања. Јавне службе представљају заједнички именилац за све наведене области, стварајући арену у којој се оне преламају, прожимају, искључују или допуњавају. Базирано на претходном, истраживачко питање које се неминовно поставља односи се на то да ли је могуће, и ако јесте, на који начин, усаглашавање ових наведених, на први поглед опречних полазишта које се изразито преклапају и сучељавају у домену јавних служби.

У односу на део истраживања који се односи на операционализацију изнетих теоретских поставки и принципа урбанистичког планирања јавних служби, рад се фокусира на избор методолошких алата и дефинисање критеријума и индикатора,

као и дефинисање оквира унапређеног модела планирања, примерено пракси урбанистичког и просторног планирања у Србији.

Истраживања у области разумевања принципа одрживог развоја, заснована на студијама добрих примера у европским земљама и свету, релативно су обимна у скоријем периоду у Србији. Међутим, домаћа пракса споро или никако не реагује на позитивна међународна искуства, за шта сматрамо да је узрок и у недовољно истраженим и недовољно конкретизованим могућностима примене. То је и део разлога зашто развој градова код нас карактерише арбитрарно доношење одлука о појединачним активностима, као последица везивања за захтеве тржишта на екстреман начин. Поред тога, досадашња истраживања су указала на мале или никакве могућности преношења европских и других искустава у домену примене образаца одрживог планирања, с обзиром на економско, друштвено, политичко и последично, просторно наслеђе српских градова. Са друге стране, оскудна је истраживачка грађа која се односи на успостављање везе између социјалне једнакости и праведности, као и концепта социјалне кохезије са планирањем јавних служби. Стога се у докторској дисертацији разматра могућност примене принципа одрживог развоја на темељима интегративног приступа са циљем успостављања везе према утврђеним сету вредности - праведности и једнакости, концепту социјалне кохезије, уз истовремено дефинисање односа према тржишним односно транзиционим условима.

Ограничења истраживања у вези су са тежиштем рада. Знајући да се истраживањем унапређења методологије планирања просторног развоја јавних служби отвара низ веома разнородних питања, истраживање је ограничено на приступе и критеријуме који су у директној функцији израде урбанистичких/просторних планова у овом домену, а доминантан је просторни аспект развоја мреже јавних служби. С тим у вези је и фокусирање (али не и искључиво посматрање) на један део овог сектора - основног образовања, примарне здравствене заштите и дечје заштите, који се недвосмислено најизразитије везује за просторни аспект, будући да је више него код осталих јавних служби изражена дисперзија у простору.

Циљеви истраживања

Као примарни циљ докторске дисертације дефинише се утврђивање могућности унапређења методологије планирања просторног развоја јавних служби у односу на принципе социјалне одрживости, односно принципе једнакости и праведности, са једне стране, и захтеве операбилности, ефикасности и применљивости планског решења, као и захтеве који проистичу из тржишних услова и локалних карактеристика, са друге стране. Овај циљ проистекао је из сагледане теоретске основе, као и из искуства праксе планирања у Србији.

Као секундарни циљ намеће се успостављање релације између области јавних служби, одрживог социјалног развоја, области грађанских права, области методологије урбанистичког/просторног планирања и економије јавног сектора у условима тржишне економије.

Обзиром да се ради о веома комплексном односу који се сагледава из угла различитих дисциплина, као подциљеви истраживања се могу издвојити:

- Дефинисање кључних одредница одрживог развоја, уз специфицирање одредница одрживог социјалног развоја, са нагласком на релацији према области јавних служби (научно описивање);
- Дефинисање кључних одредница грађанских права, са нагласком на социјалним правима, односно праведности и једнакости, као и социјалној кохезији као друштвеној платформи за њихово остваривање; потом, дефинисање релације према планирању јавних служби (научно описивање);
- Дефинисање основних карактеристика одрживог планирања просторног развоја јавних служби (научно описивање);
- Дефинисање кључних одредница тржишне економије и економије јавног сектора, последица по простор које прозиводе, као и њиховог односа према планирању просторног развоја јавних служби (научно описивање, научна класификација);
- Утврђивање корелације између планирања просторног развоја јавних служби и образаца које намећу тржишни услови и процеси трансформације у периоду транзиције у Србији (научно објашњење).

- Утврђивање утицаја демографског и просторног аспекта на успостављање модела планирања јавних служби (научно описивање, научна класификација);
- Систематизација сазнања о студијама случаја планирања јавних служби (научно описивање);
- Утврђивање могућности операционализације и дефинисање методолошких инструмената са циљем редефинисања модела планирања просторног развоја јавних служби (научно објашњење).

Даља разрада подразумева спецификацију задатака у односу на дефинисане циљеве истраживања.

1.4. Истраживачке хипотезе

У складу са изложеним проблемима, предметом истраживања и постављеним циљевима могу се дефинисати следеће радне хипотезе, изложене по редоследу важности:

- Примена принципа одрживог развоја и начела социјалних права, једнакости и правичности, уз постављање захтева социјалне кохезије условљава промене у концепту и методологији планирања просторног развоја јавних служби.

Увођењем начела социјалних права, једнакости и правичности и принципа одрживог развоја мењају се обрасци и методологија планирања просторног развоја јавних служби. Уводе се нова поља рада и секторско планирање појединих јавних служби замењује интегративним, које сагледава утицаје појединих елемената на простор и друштво на кохерентан начин и у релацији према свим осталим елементима. Померање од традиционалних приступа ка другачијим вредностима и приоритетима, доноси промене у избору и редефинисању методолошких алата као што су критеријуми и индикатори. У погледу институционалних аранжмана и планерских процедура уводи се примена критеријума ефикасности, транспарентности и сарадње. У погледу методологије планирања просторног развоја уводе се критеријуми различитих аспеката одрживости (еколошки, економски, социјални, просторни, и др.) као инструменти провере социјалне одрживости.

- Могуће је развити хипотетички модел планирања просторног развоја јавних служби који обједињује вредности одрживог социјалног развоја, начела социјалних права, једнакости и правичности и савремене парадигме одрживог планирања.
- Могуће је дефинисати методолошке инструменте у циљу операционализације изложених принципа и њихове корелације и тако унапредити методологију планирања просторног развоја јавних служби у Србији.

Крајња сврха истраживања је дефинисање оперативних корака и инструмената који могу допринети успостављању квалитетније праксе планирања јавних служби у Србији, а то уједно представља проверу исправности постављених хипотеза, циљева и задатака ове дисертације. Померање традиционалних образаца планирања код нас, напуштање арбитарног доношења одлука о појединачним активностима у урбаном простору и успостављање везе између релевантних аспеката могуће је кроз примену редефинисаног сета методолошких алата намењених планирању просторног развоја јавних служби.

- Концепт развоја јавних служби и и методологија планирања просторног развоја јавних служби под директним су утицајем конкретних социоекономских услова и политичког концепта средине којој припадају.

Форма и обим тржишних решења, заједно са одређеним политичким концептом представљају један од најбитнијих фактора функционисања градова и територија, директно и индиректно утичу на обим и врсту државне интервенције, а самим тим и на обухват планирања просторног развоја односно развој јавних служби, те последично и на концепт и метод рада.

Идеја која преовлађује у домаћој пракси планирања јесте да се захтеви тржишта изједначавају са растом, профитабилношћу и економском исплативошћу, док у исто време велики обим државне интервенције представља баласт за ослабљене државне и локалне буџете. Међутим, класично постављени обрасци деловања тржишта мењају се у савременом свету, успостављајући нове односе са јавним сектором и јавним сервисима. Стога је њихова позитивна релација не само могућа, већ и нужна. Захтеви тржишта се овде посматрају шире и они сачињавају избор критеријума који одређују конкурентност на широј сцени, тесно повезану

са елементима одрживости. Критеријуми економске и институционалне одрживости тако постају захтеви економске ефикасности и могуће их је применити у процесу израде урбанистичког плана.

1.5. Методолошки приступ и методе истраживања

Упориште у раду формирано је на основу истраживања утицаја различитих аспеката на планирање просторног развоја јавних служби, анализирања постојећег стања развијености као и стања планирања јавних служби у урбанистичким и просторним плановима у Србији, и систематизовања методолошког инструментарија за планирање јавних служби под окриљем урбанистичког и просторног планирања, имајући у виду домаћа и страна искуства. У раду ће се примењивати специфичан методолошки приступ који се заснива на интердисциплинарном карактеру истраживања и сложенем апарату истраживачких циљева и хипотеза. Ово претпоставља комбинацију различитих научних метода анализе (критичка анализа, просторна анализа, анализа података, анализа садржаја, компаративна анализа, анализа применљивости), систематизације и класификације прикупљених података, студија случаја, као и синтезе. Следећи ове методе, могуће је издвојити следеће фазе истраживања:

Нулта фаза истраживања, која се односи на прелиминарни преглед примарних и секундарних извора, подразумева њихову систематизацију, класификацију и прелиминарну обраду у односу на препознате проблеме и теме истраживања, као и дефинисане циљеве.

Први део истраживања подразумева истраживања у циљу дефинисања кључних појмова у вези са предметом истраживања, као и дефиницију метода, исхода и обухвата истраживања.

Други део истраживања се ослања на доступан публикован научни и стручни материјал у коме се се пре свега разматрају различити теоријски оквири подршке и унапређења концепта и методологије планирања јавних служби: контекст социјалне једнакости и социјалне кохезије, концепт социјалне одрживости и одрживе заједнице и концепт одрживог урбанистичког/просторног планирања. На основу тога следе импликације теоријског оквира на планирање просторног развоја јавних служби. Од метода истраживања користи се метода анализе

садржаја и критичка анализа библиографских извора која води до издвајања основних поставки теоријских концепата.

Трећи део се односи на анализу аспеката и чинилаца од утицаја на планирање јавних служби и то: социо економски контекст, демографски аспект, просторни аспект, као и њихову релацију према планирању јавних служби. Стога се користи пре свега компаративна анализа, анализа садржаја и просторна анализа.

Четврта целина односи се на компаративну анализу студија случаја планирања развоја јавних служби у европским земљама и свету са једне стране, односно на анализу система њиховог планирања и планерске праксе у Србији, са друге стране. Резултат сучељавања ових целина треба да укаже на могућности унапређења домаће праксе засноване на искуствима других земаља где се модел урбанистичког и просторног планирања помера од традиционалог ка одрживом, праведном и уједначеном.

Пета целина представља научно објашњење и синтезу претходног истраживања кроз успостављање образаца корелације посматраних аспеката и чинилаца, са сврхом дефинисања хипотетичког модела планирања просторног развоја који обједињује вредности одрживог развоја, начела социјалних права, једнакости и правичности, савремене парадигме одрживог планирања и тржишних односа. Завршницу – синтезу истраживања представља подцелина која се односи на дефинисање могућности операционализације истраживања, методолошке импликације и избор критеријума и индикатора за планирања просторног развоја јавних служби. Осим методе синтезе, користиће се и метода анализе применљивости, са циљем да се установе могућности имплементације предложеног хипотетичког модела, као и да се провере постављене хипотезе и научни циљеви.

1.6. Научна оправданост дисертације, актуелност теме, очекивани резултати и примена резултата истраживања

Основна теза која се предлаже у докторској дисертацији односи се на потреби унапређења планирања просторног развоја јавних служби у Србији заснованом на мултидисциплинарном приступу. Заузето је становиште да је за квалитетно и интегрално сагледавање проблематике планирања јавних служби потребно узети

у обзир теоријски оквир грађанских права који представљају темељ савременог друштва, са нагласком на социјалним правима, који почивају на једнакости и праведности; потом, потребно је уважити концепт социјалне кохезије, који представља социјалну платформу за будућност земаља Европске уније, али и других европских земаља. Као трећи ослонац неопходно је уважити концепт социјалне одрживости, као компатибилног оквира датом теоријском основу. Најзад, контекст савремених концептуалних приступа одрживом планирању заокружиће ову теоријску платформу. Чиниоци и аспекти који ближе одређују оквир планирања просторног развоја јавних служби су: социо-економски, демографски и просторни.

Будући да апсолутна преносивост и упоредивост испитаних теоријских разматрања, модела и студија случаја добре праксе нису могуће, неопходно је установити унапређени модел планирања јавних служби, базиран на дефинисаној теоретској основи али и на проблемима постојећег система планирања који су сагледани на свим нивоима методолошких алата који треба да га прате.

Очекивани научни допринос дисертације креће се у распону од систематизације информација и знања о специфичном контексту планирања јавних служби, преко анализе садржаја мултидисциплинарне теоријске основе, до дефинисања више нивоа операционализације и начина примене хипотетичког модела урбанистичког планирања јавних служби. На овај начин ће бити могуће проверити испуњеност постављених циљева и хипотеза докторске дисертације.

Научна оправданост овог истраживања утемељена је у потреби за измењеним моделом планирања просторног развоја јавних служби који ће бити у стању да синтетизује релевантне захтеве у кохерентну целину, као и у потреби да се редефинишу методолошки инструменти као конкретни резултати истраживања.

Практична примена резултата односила би се на:

- операционализацију принципа одрживости на примеру планирања јавних служби у Србији,
- допринос унапређењу методологије урбанистичког и просторног планирања у Србији у контексту принципа одрживости, остваривања грађанских права и транзиционих промена;

- дефинисање сета принципа и поступака релевантних за унапређење процеса урбанистичког и просторног планирања у Србији у домену јавних служби на одржив начин.

Конкретнији резултат би се односио на дефинисање листе одрживих критеријума и индикатора који недвосмислено одражавају локалне карактеристике урбаног подручја и тиме га чине посебним у смислу одређивања стратегије и концепта урбаног и територијалног развоја. Њихова примена биће приказана у оквиру студија случаја конкретних истраживачких подручја у различитим срединама у Србији.

Истраживање ће се бавити практичном применом изабраних принципа који дајући једнак значај социјалној, економској и институционалној одрживости, стварају услове за реалистичан развој локалне заједнице и просторних целина на основама домаћинског очувања ресурса, уз истовремено оживљавање локалне економије. Резултат овог дела истраживања ће бити концептуални оквир усклађивања изабраних сектора одрживости међусобно и према захтевима тржишта у условима транзиције.

Основни практични циљ истраживања је могућност примене у планерској пракси. Резултати истраживања принципа, критеријума и индикатора везаних за планирање просторног развоја јавних служби у урбанистичким и просторним плановима треба да нађу примену на више нивоа: од општих формулација (на националном нивоу), са сврхом боље имплементације националног плана, преко методолошког ослоња за регионални и субрегионални ниво планирања, до конкретног планерског поступка на локалном нивоу (насеља или групе насеља). Операционализација и назначивање конкретних могућности примене представљају својеврсну проверу оправданости приступа у раду.

Методолошка основа за планирање просторног развоја јавних служби допринела би уједначењу квалитета урбанистичких и просторних планова. Потреба за оваквом методолошком основом осећала се и у комфорнијим условима рада планера, у време хиперпродукције планова и у другачијем друштвено - економском окружењу. План рађен у новим условима мора да задовољи строге критеријуме сопствене оправданости и зато мора бити конзистентан, јасан и уједначеног (стандардног) квалитета без обзира на подручје на које се односи.

Помак у домену методологије не може се очекивати у законодавној материји, која по правилу и не треба да обухвата методологију израде планова, а ни на стручном - практичном пољу рада планера, јер то подразумева знатно време или средства. Стога скуп усмеравајућих (методолошких) правила (принципа, критеријума, упутстава, и др.) мора бити предмет оваквог истраживања чији резултати могу бити директно применљиви у виду методолошких упутстава корисним при изради урбанистичких и просторних планова.

2. Теоријски и концептуални оквир истраживања о планирању просторног развоја јавних служби

2.1. Концепт социјалне одрживости и одрживе заједнице

Одрживи градови и територије, социјална одрживост

У савременом свету, посебно у европским земљама релативно дуго је заступљена идеја одрживог развоја, као другачија филозофија квалитета живота у градовима и другим подручјима. Овај сет принципа и њихова операционализација извршили су велики утицај на процес и методологију урбанистичког и просторног планирања, иако по многим ауторима, концепт одрживог развоја није добио довољно чврсто теоретско упориште. Испитивање сарадње и комплементарности, сукоба или компетитивности одрживог планирања насупрот традиционалне парадигме урбанистичког/просторног планирања, јавног сектора/јавних служби и принципа социјалне одрживости, једнакости и социјалне кохезије наспрам тржишних механизма и неолибералног политичког и економског модела (уз уважавање и других релевантних утицаја) су полазна тачка овог дела истраживања.

Савремени градови данас сусрећу се са бројним друштвеним, социјалним и културним проблемима развоја на које значајан део одговора даје концепт и принципи одрживог развоја. Савремени град је окренут тржишту и условима ефикасности и економичности који отуда проистичу, као и трендовима глобализације који теже да укључе градове у „светску утакмицу“, занемарујући локалне вредности и приоритете, као и социјални и друштвени миље коме припадају. Као опоненти овим трендовима могу бити посматрани принципи и концепт одрживог развоја. Одрживост постаје тако другачија филозофија живљења градова и подручја која им гравитирају, истичући у први план квалитет живота и рада људи, као и ревитализацију локалних вредности и идентитета. Обухватајући различите сфере људских активности и укључујући економију, животну средину и социјалну сферу филозофија одрживости нуди и оквир у коме може деловати урбанистичко и просторно планирање у својој теорији и пракси.

Најважнија дефиниција одрживог развоја се заснива на идеји еколошке, економске и социјалне кохезије, док одрживи градови и региони прате интегративни и дугорочни развој који не доводи у питање развој будућих генерација (The World Commission on Environment and Development, 1987). Неке од најважнијих карактеристика одрживог просторног развоја данас су: континуирана заштита природних ресурса, ефикасна привреда и социјални трошкови који су праћени социјалним напретком и јачањем грађанског друштва, заједно чинећи солидну основу за дугорочни високо квалитетан развој (Haughton, 1996). С почетка схваћен као концепт који се базира на интеграцији еколошких, економских и питања животне средине, концепт одрживог развоја доживео је небројено много тумачења и дефиниција и проширио се на знатно већи број области и аспеката, улазећи практично у сваки сегмент људског деловања.

Фокусирајући се на разумевање концепта које је значајно за развој људских насеља, социјалну одрживост и развој јавних сервиса, сучелићемо неколико актуелних тумачења појма и садржаја одрживости. Чогил (Choguill) и други аутори наводе да је за одрживи развој карактеристично одрживо коришћење ресурса да би се гарантовао генерацијски капитал, заштита животне средине, минимална употреба необновљивих ресурса, економска виталност и разноликост, самодрживост заједнице и задовољавање основних људских права (Choguill, 1996, Haridou, 1992). За друге ауторе као што је Дракакис, одржива урбанизација односи се на добро избалансиран однос између социјалне, економске и животне средине у друштву, тако да се оствари одрживи урбани развој (Drakakis-Smith, 2000). УН Хабитат међутим уводи и друге компоненте: одржива урбанизација је динамичан процес који комбинује еколошку, социјалну, економску и политичку /институционалну одрживост, а такође и повезује урбана и рурална подручја, водећи рачуна о међувезама као и о везама на националном и глобалном нивоу (UN НАБИТАТ, 2004). Са друге стране, Европска комисија (European Commission, 2006) препознаје да урбана одрживост мора бити дефинисана као изазов за решавање проблема истовремено у самом граду, као и проблема које сам град ствара, признајући да сами градови стварају много проблема али и пружају много могућих решења. Међународне организације (нпр. УН ХАБИТАТ, Светска Банка, ОЕЦД, Европска Комисија) су учиниле велике напоре у промовисању мисије

праксе одрживе урбанизације и тренутно је мисија широко подржана међу многим земљама чланицама, као и унутар различитих дисциплина. (Li-Yin Shen, 2011).

Депатман за економска и социјална питања УН дефинисао је Платформу одрживог развоја (енг. Sustainable Development Knowledge Platform) (UN Department of Economic and Social Affairs, 2015) и одговарајуће глобалне циљеве, од којих се неки директно односе на развој јавних служби. Циљеви Одрживог Развоја (енг. Sustainable development Goals, SDGs) је нов, универзални сет општих и оперативних циљева и показатеља за који се очекује да државе чланице УН користе у оквиру својих програма и политика у наредних 15 година. SDGs прате и проширују се на миленијумске развојне циљеве (енг. Millenium Development Goals, MDGs), које су договориле владе држава чланоца у 2001. години.

Издвојени су циљеви који се експлицитно односе на социјални одрживи разиј и развој јавних служби, односно њених сегмената:

Циљ 3 одрживог развоја под називом: Добро здравље и благостање тежи да обезбеди здрав живот и промовише добробит за све људе у свимзрастима.

Сврха овог општег циља, као дела Циљева Одрживог Развоја (SDG) је да оствари универзалну здравствену сигурност, укључујући заштиту од финансијског ризика, приступ квалитетним и од суштинске важности битним (примарним) здравственим службама, као и приступ чистим, ефикасним, квалитетним и приуштивим неопходним услугама и лековима за све.

Одрживи развојни циљ 4 под називом: Квалитетно образовање тежи да осигура инклузивно и једнако, као и једнако квалитетно образовање за све, а такође промовише и обезбеђивање шансе за учење током целог живота, и има рок имплементације до 2030.године (United Nations, 2015).

Одржива насеља, одрживо планирање

УН ХАБИТАТ је дефинисао документ Планирање одрживих градова: Глобални извештај о људским насељима (енг. Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements) (UN-НАБИТАТ, 2009) у коме су посебно истакнути социо-просторни изазови (енг. Socio-spatial challenges). Према овом документу, урбанисти и менаџери су све више суочени са новим просторним облицима и процесима, из разлога који су често изван контроле локалних самоуправа. Сва је прилика да су ефекти социо-просторних промена произвели пре свега

фрагментацију, раздвајање и специјализацију функција унутар градова, са поларизацијом тржишта рада (и отуда неједнакост прихода) које се огледа се у све већим разликама између богатијих и сиромашнијих подручја у развијеним и неразвијеним градовима. Веома видљиви контрасти су се појавили између градских средина и приградских насеља са етничким енклавама и гетоима, као и између простора изграђених и намењених за сложеније услуге и производни сектор, за луксузну малопродају и забаву, уз опадање или стагнацију индустрије у старијим и приградским подручјима града, присуство примарних услуга и неформалне економије. Просперитет градова данас посматра и перципира се пре свега кроз ‘тржишну снагу’ градова, привлачење нових инвестиција кроз приступ ‘конкурентности градова’, логику некретнина и шпекулације земљиштем, али и кроз наведене појаве и проблеме који се догађају ван главних токова капитала и инвестиција.

У многим сиромашнијим градовима и деловима градова, просторне форме су углавном одраз (не)прилика напора становништва са ниским примањима како би обезбедили земљиште које је приступачно - у локацијском смислу, због близине радних места и других извора средстава за живот, као и оно које је пружитиво. Овај процес доводи до потпуно нових урбаних форми и до неке врсте урбанизације приградских села. У суштини, највећи део брзог урбаног раста у земљама у развоју данас се одвија у непланираним пери-урбаним подручјима, док сиромашни становници градова траже упориште у градовима на локацијама где је лакше доступно земљиште, где могу избећи трошкове и претње прописа везаних за градско земљиште и где постоји могућност комбиновања градских и сеоских животних стандарда. На нека од ових питања и проблема, према Глобалном извештају о људским насељима, одговор се очекује од урбаног и територијалног (просторног) планирања.

У многим развијеним земљама, приступи планирању су се значајно променили, међутим, и даље су у бројним развијеним и другим земљама присутни старији облици мастер (генералног) планирања. Још увек је доста раширено мишљење да је мастер планирање и даље веома корисно и потребно, понекад због веома велике брзине изградње градова које је усмерено од стране државе, и понекад и зато што служи интересима елите која често имитира модерне западне градове и чији

поступци неизбежно маргинализују оне сиромашне и неформално насељено становништво у градовима. Један од проблема савременог планирања је да се имплементацијом планова и просторним интервенцијама остварује виши ниво богатства одређених слојева становништва, посебно у градовима у земљама у развоју, док истовремено не успева да задовољи већину становника у брзорастућим градовима. Из тих разлога, Глобални Извештај УН ХАБИТАТА (UN-HABITAT, 2009) дефинисао је савремене захтеве према урбаном /територијалном планирању, од којих су најважнији:

- Стратешко урбано / просторно планирање треба да се фокусира само на оне аспекте или подручја која су стратешка или битна за укупне циљеве плана, не третирајући локалне градске проблеме (на начин како је то рађено у мастер плановима);
- Урбано / територијално планирање треба да се бави интеграцијом функција међусобно и јавног простора, укључујући просторне димензије у секторске стратегије;
- Потребно је дефинисати нов приступ управљању градом и прилагођену земљишну и урбану регулативу, како би се понудила алтернатива принудном уклањању неформалних насеља и како би се пратила растућа урбана вредност земљишта;
- Потребно је дефинисати другачији начин коришћења средстава планирања ради стратешког утицања на развој, уз укључивање развојних актера са циљем управљања јавним простором и пружања градских сервиса одговарајућим свим становницима;
- Потребно је обезбедити партиципативне процесе и партнерства на нивоу суседства која укључују ‘партиципативну урбану процену’, ‘партиципативно учење и деловање’ и ‘планирање деловања у заједницама’, укључујући и ‘партиципативно буџетирање’;
- Потребно је увести нове форме мастер планирањ, које су партиципативне, оријентисане према социјалној правичности и једнакости, и имају за циљ да се супродставе ефектима шпекулације земљиштем; и

- Потребно је унапредити урбано/територијално планирање у циљу производње нових просторних форми као што су компакт градови, који би били одговор на изазове урбаног ширења и потребе за одрживом урбанизацијом.

Ови нови приступи урбанистичком и просторном планирању имају многе квалитете, али и аспекте које указују на потребу за опрезом у погледу њихове шире употребе, јер по свему судећи урбанистичко и просторно планирање још увек није дорасло главним изазовима урбане одрживости 21. века. Поред тога, још увек је превелики фокус на процес планирања, често на штету резултата, а такође и даље постоји снажно упориште секторског приступа планирању, уз занемаривање базичних регулаторних и финансијских система, без чије интеграције у систем планирања није могуће имплементирати планске одлуке. Системи планирања морају имати у виду сложености и противуречности градске територије, чињеницу да су градови чворишта за идеје, трговину, културу, науку, продуктивност, социјални, људски и економски развој. Пред урбаним планирањем су проблеми транспортних система и мобилности, снабдевања водом и одвођења отпадних вода, управљање отпадом, смањење ризика од катастрофа, приступ информацијама, образовању и изградња капацитета за остале релевантне функције одрживог урбаног развоја. Оформљене су специјалне агенције под окриљем УН и друге, као што је Одељење за одрживи развој (енг. The Division for Sustainable Development, Sustainable cities and human settlements, 2015), које траже одговоре на ове изазове планирања и развоја градова, истичу узроке проблема и могуће приступе и принципе за њихово решавање.

Према УН-ХАБИТАТовом Глобалном Извештају (UN-HABITAT, 2009), за двадесети век је био карактеристичан убрзани процес урбанизације, да би, већ почетком новог миленијума, у 2008. години, по први пут у историји, градско становништво је бројчано премашило рурално становништво. Ова прекретница означава долазак новог 'урбаног миленијума' и до 2050. године се очекује да ће две трећине светске популације живети у урбаним срединама. Са више од половине човечанства које живи у градовима и бројем урбаних становника који расте за скоро 73 милиона сваке године процењује се да ће се у урбаној средини производити око 70% светског бруто домаћег производа и стога генерисати економски раст и просперитет за многе. Због тога, Агенда за одрживи развој до

2030. се бави овим изазовом кроз свој 11. Циљ за одрживи развој, који налаже “да градови и људска насеља постану сигурни, отпорни и одрживи”. И Јоханесбургшки план имплементације (Johannesburg Plan of Implementation, Chapter II - Poverty Eradication, paragraph 11) (UN, 2002.) и Миленијумски развојни циљ 7 (енг. Millenium DeveploPMENT Goal - MDG 7) (UN, 2000.), у свом општем садржају се позивају на напоре да се постигне "значајно побољшање живота најмање 100 милиона становника сиротињских четврти " до 2020. Одрживи развој људских насеља је такође разматрао Центар за Одрживи Развој (енг. Centre for Sustainable Development, CSD) на свом другом и трећем заседању.

Полазни а уједно и кровни документ одрживог развоја, Агенда 21, (UNCED, 1992.) у седмом поглављу које се односи на промовисање одрживог развоја људских насеља, поставља следеће циљеве: 1) Обезбеђивање адекватног смештаја за све; 2) Побољшање управљања људским насељима; 3) Промовисање одрживог планирања и управљања коришћења земљишта; 4) Промовисање интегрисања инфраструктуре у циљу заштите животне средине: снабдевање водом, одвођење отпадних вода, дренажа и управљање чврстим отпадом; 5) Унапређење одрживих енергетских система и транспорта у људским насељима; 6) Промовисање планирања људских насеља и управљања у областима склоним катастрофама; 7) Промовисање одрживе активности у грађевинској индустрији; и 8) Промовисање развоја људских ресурса и изградњу капацитета за развој људских насеља.

Национални и регионални ниво одрживости

Националне одрживе развојне стратегије (National Sustainable Development Strategies, NSDS) (UN, Sustainable Development Knowledge Platform, 2015a) везују се за документ Агенда за одрживи развој 2030., у коме се изражава и потврђује посвећеност држава чланица за постизање одрживог развоја за све, узимајући у обзир различите нивое националног развоја и капацитета, различитих националних реалности и нивоа развоја, као и поштовање националног простора и политике за одржив, инклузивни и одрживи економски раст, посебно за земље у развоју. Иста Агенда 2030. прихвата “значај регионалних и субрегионалних димензија, регионалну економску интеграцију и међусобну повезаност у одрживом развоју. Регионални и суб-регионални оквири могу да олакшају ефикасну имплементацију политике одрживог развоја у конкретно деловање на

националном нивоу”. У наставку, став 45 се фокусира на националне парламенте “крз њихово доношење закона и усвајања буџета и њихове улоге у обезбеђивању одговорности за ефикасну имплементацију”. После дугог периода отклона од регионалног и субрегионалног нивоа, у последњих 10-15 година савремени документи и стратегије, без обзира да ли се ради о глобалном, националном или локалном документу, враћају се регионалној целини као значајном просторном оквиру који може успешно повезати национални и локални ниво, или успешно имплементирати националне политике.

Потреба да се узму у обзир националне реалности, национални ниво развоја, као и национални приоритети и стратегије развоја, се у више наврата помиње у коначном документу Rio+20 Conference. (UN, Sustainable Development Knowledge Platform, 2012b). Rio+20 конференција: Будућност коју желимо као услов за одрживи развој идентификује “смислено укључивање и активно учешће регионалних, националних и субнационалних законодаваца и правосуђа, и све главне групе: жене, децу и омладину, аутохтоне народе, невладине организације, локалне власти, раднике и синдикате, фирме и индустрије, научне и технолошке заједнице, пољопривреднике, као и друге заинтересоване стране”. Државе чланице се слажу да уже сарађују са главним групама и другим заинтересованим странама и да подстичу њихово активно учешће, по потреби, у процесима који доприносе доношењу одлука, планирању и спровођењу политике и програма за одрживи развој на свим нивоима. Поред тога, активно ангажовање како јавног тако и приватног сектора признају као кључну у постизању одрживог развоја, укључујући их као важно средство за јавно-приватна партнерства. Државе чланице такође изражавају своју подршку националним регулаторним и политичким оквирима који омогућавају пословање и индустрију за унапређење иницијатива одрживог развоја, узимајући у обзир значај друштвено одговорног пословања (London - Sterling, 2009). Исто тако, поменути Јоханесбургшки план имплементације (JPOI) (UN, 2002) је 2002.године у параграфу 162б позвао државе чланице да предузму хитне кораке у правцу напредка у формулисању и изради националних стратегија за одрживи развој, и да почну њихову примену до 2005.године.

На специјалној седници Генералне Скупштине УН 1997.године истакнут је значај Националне стратегије за одрживи развој (енг. National Sustainable Development Strategy, NSDS) и постављен је циљ за 2002. годину да се дефинише њихова формулација и израда (UN, Sustainable Development Knowledge Platform, 2015c). Још је Агенда 21 (UNCED, 1992) у свом поглављу 8 позвала државе учеснице да усвоје Националне стратегије за одрживи развој (NSDS) и да раде на усклађивању различитих националних секторских економских, социјалних и еколошких политика и планова. Интеграција принципа одрживог развоја у политике и програме земаља одговара Миленијумском развојном циљу 7А Миленијумске декларације Уједињених Нација. (UN, 2000).

Одрживи развој и планирање јавних служби

Сви важнији документи Уједињених нација третирају питање јавних служби, али ретко када је то на целовит начин. Јавне службе су третиране појединачно, секторски и углавном на непросторни начин. Сходно томе, највише место у хијерархији јавних служби заузима здравље и здравствене услуге, а потом образовање, док су остали видови јавних служби спорадично третирани и интегрисани у различите контексте. Пре око петнаест година, кроз разраду Миленијумских развојних циљева (MDG) је закључено да је, иако је значајан напредак постигнут у низу области, то није случај и са здравственим услугама. Напредак је посебно неуједначен у Африци, најмање развијеним земљама без излаза на море, земљама у развоју и малим острвским земљама у развоју.

Један од најновијих докумената одрживог развоја - Трансформисање нашег света- Агенда за одрживи развој 2030. (енг. Transforming Our World: The 2030. Agenda For Sustainable Development) (UN, Sustainable Development Knowledge Platform, 2015) дефинише опште и посебне циљеве одрживог развоја, међу којима се истичу они везани за развој здравства:

1. Добро здравље и благостање. Осигурати и промовисати здрав живот за све људе у свим узрастима
 - 1.1. Постићи универзалну здравствену покривеност, укључујући заштиту од финансијског ризика, приступ квалитетним и суштински важним здравственим службама и услугама и приступ безбедним, ефикасним, квалитетним и приступачним основним лековима и вакцинама за све.

1.2. Јачање капацитета свих земаља, посебно земаља у развоју, у вези са раним упозоравањем, смањењем ризика и управљањем националним и глобалним здравственим ризицима.

Одрживи развојни Циљ 3 до 2030. је посвећен обезбеђивању здравог живота и промовисању благостања за све у свим узрастима. Пратећи оперативни циљеви, између осталог имају за циљ смањење глобалне смртности мајки, нестајање смртности новорођенчади, нестајање епидемије AIDSa, туберкулозе и маларије, као и смањење преране смртности од незаразних болести за трећину.

Здравље и одрживи развој је тема која је такође била присутна на Светском Самиту о одрживом развоју, одржаног у Јоханесбургу у 2002. Исходни документ Самита, Јоханесбуршки план имплементације, (енг. Johannesburg Plan of Implementation, JPOI) (UN, 2002) посвећује поглавље 6 здрављу и одрживом развоју, подсећајући да људи имају право на здрав и продуктиван живот у складу са природом, и у наставку признаје да се циљеви одрживог развоја могу постићи само у одсуству високе распрострањености болести, док остваривање глобалних циљева у домену здравства и постизање здравствене добити за целу популацију захтева искорењивање сиромаштва. У Поглављу 6, посвећеном здрављу и одрживом развоју, Јоханесбуршки план имплементације поново истиче циљеве Рио Декларације (UN, 1992), подвлачећи да је популација у центру бриге за одрживи развој. У истом поглављу фокусирана је потреба да се ојача капацитет система здравствене заштите како би се обезбедиле основне (примарне) здравствене услуге свима на ефикасан, приступачнији начин у циљу спречавања, контроле и лечења болести, као и смањења опасности по здравље и животну средину, у складу са људским правима и основним слободама и у складу са националним законима и културним и верским вредностима, и узимајући у обзир извештаје релевантних конференција и самита Уједињених Нација и посебних седница Генералне Скупштине.

Документ Агенда за одрживи развој 2030. (енг. The 2030. Agenda For Sustainable Development) (UN, Sustainable Development Knowledge Platform, 2015d), посвећује поглавље 6 “Заштити и промовисању здравља људи”, истичући да су здравље и одрживи развој блиско повезани. Акције дефинисане овим документом позивају на решавање основних здравствених потреба светске популације пошто су

кључни за постизање циљева одрживог развоја и заштите животне средине. У наставку, у ставу 6.1, Агенда разјашњава да недовољни развој здравствених сервиса је у тесној узрочно–последичној вези са сиромаштвом, те је стога карактеристичан за неразвијене земље и земље у развоју. Истовремено са растом светске светске популације, наставак овакве политике (или, боље речено одсуства политике) може довести до озбиљних здравствених проблема популације, економије и животне средине у земљама у развоју и развијеним земљама. У циљу превенције оваквих трендова, Агенда идентификује акционе програме који су пре свега посвећени примарним здравственим потребама светске популације. Констатована је повезаност здравља, побољшања животне средине и социоекономских услова и истакнуто је да унапређење у овом домену захтева међусекторске напоре, укључујући образовање и друге јавне сервисе, становање, укључивање заинтересованих актера у заједници (укључујући и предузећа, школе, образовне и верске установе, грађанске и културне организације).

Значај образовања је евидентан у светским документима и бројне активности светских организација и агенција му посвећују пажњу. образовање заузима значајно место и у Агенди за одрживи развој 2030. (UN, Sustainable Development Knowledge Platform, 2015d). Дефинисани су следећи циљеви везани за образовање:

2. Квалитетно образовање. Осигурати инклузивно и равноправно квалитетно образовање и промовисати доживотно учење за све.
 - 2.1. До 2030, осигурати да све девојчице и дечаци заврше слободно, равноправно и квалитетно основно и средње образовање који води до релевантних и ефикасних исхода учења.
 - 2.2. До 2030, осигурати да све девојчице и дечаци имају приступ квалитетном развоју у раном детињству, бригу и предшколско образовање, тако да су спремни за основно образовање.
 - 2.3. До 2030, осигурати једнак приступ свим женама и мушкарцима на квалитетно техничко, стручно и високо образовање, укључујући и универзитете.

- 2.4. До 2030. године, значајно повећати број младих и одраслих који имају релевантне вештине, укључујући техничке и стручне способности за запошљавање, пристојне послове и предузетништво.
- 2.5. До 2030. године, елиминисати разлике међу половима у образовању и осигурати једнак приступ свим нивоима образовања и стручног оспособљавања за угрожене, укључујући и особе са инвалидитетом, аутохтоне народе и децу у угроженим ситуацијама.
- 2.6. До 2030, осигурати да сви млади и значајан проценат одраслих, мушкараца и жена, постигну висок ниво писмености и знања из математике.
- 2.7. До 2030, осигурати да сви ученици стекну знања и вештине потребне за промовисање одрживог развоја, укључујући, између осталог, образовање за одрживи развој и одрживи начин живота, образовање у домену људских права, родне равноправности, промовисању културе мира и ненасиља, и уважавање културне разноликости и доприноса култури одрживом развоју.
- 2.8. Изградити и опремити образовне установе које се баве децом, инвалидима и родно осетљивима и обезбедити сигурна, ненасилна, инклузивна и ефикасна окружења за учење за све.

Друго значајно место у међународним документима заузима стратегија развоја образовања. „Образовање за све“ (енг. Education for All) као концепт присутан је у свим светским документима везаним за образовање већ неколико деценија, а такође је увек било саставни део Агенде одрживог развоја. Светска Декларација о образовању За Све је усвојена на Светској Конференцији о образовању За Све у Јомтиену, Тајланд 1990. Том приликом, делегати из 155 земаља, као и представници из око 150 владиних и невладиних организација, сложили су се да основно образовање треба да буде доступно за сву децу и да се значајно смањи неписменост пре краја деценије. Декларација је потврдила појам образовања као основног људског права, а земље учеснице су позване да појачају напоре за решавање основне потребе образовања до 2000 године. Циљеви су: универзални приступ учењу; нагласак на исходе учења; проширивање средстава и обима основног образовања; унапређење животне средине за учење и јачање

партнерстава до 2000. године. Пресудна улога образовања у постизању одрживог развоја је наглашена кроз поглавља 36 на конференцији Уједињених Нација о животnoj средини и развоју која је одржана у Рио де Жанеиру 1992, када је као исход настао документ Агенда 21. Став 3 поглавља 36 наглашава да је образовање је од кључне важности општи развој, промовисање одрживог развоја и побољшања капацитета људи као би се они бавили питањима животне средине и развоја.

Светски самит о одрживом развоју (WSSD) 2002. усвојио је план имплементације из Јоханесбурга (JPOI) који је у свом члану 10 потврдио Миленијумски Развојни циљ 2 у постизању универзалног основног образовања до 2015.године, а који се односи на то да целокупна популација деце буде обухваћена квалитетним и приуштивим основним образовањем. Документ Дакар Оквир за акцију (енг. Dakar Framework for Action: Education for All) (UNESCO, 2000.) утврдио је да је потребно да се елиминише неравноправност полова у основном и средњем образовању до 2005. године и на свим нивоима образовања до 2015. године. Исти документ усвојен је на Светском образовном форуму одржаном у Дакару 2000. Овај догађај представљао прву прилику на међународном нивоу за процену резултата постигнутих у домену образовања, у оквиру иницијативе “Образовање за све”. Том приликом предузето је најобимније вредновање образовања икада учињено од стране међународних организација и УН, са детаљном анализом стања основног образовања широм света. Нешто доцније, ЈПОИ се обраћа потреби за укључивањем одрживог развоја у формално образовање на свим нивоима, као и кроз неформалне могућности образовања.

Све је више међународно признато образовање за одрживи развој (ЕСД) као саставни елемент квалитета образовања и кључан за омогућавање одрживог развоја. Иницијатива је настављена током претходних година, па је Споразумом у Мускату (2014) усвојена стратегија Глобално Образовање За Све. Предлогом циљева одрживог развоја (СДГс) развијених од стране отворене радне групе Генералне Скупштине УН укључује се и циљ везан за глобално образовање у предложене циљеве за пост-2015 агенду. Предложени одрживи развојни Циљ 4 који се односи на обезбеђивање инклузивног и равноправног квалитетног образовања и промовисање доживотног учења за све, обухвата и скуп повезаних

циљева, што указује на интегрални карактер образовања. Споразумом у Мускату (2014) образовање је укључено као циљ на врху дневног реда глобалног развоја у периоду 2015-2030, чиме је сегмент образовања постављен као значајнији од многих других, до тада примарних циљева. Учесници су се обавезали да подстакну међународну подршку са свеобухватним циљем да обезбеде равноправно и инклузивно квалитетно образовање и целоживотно учење за све до 2030 године.

Значај унапређења едукације за одрживи развој и интегрисање одрживог развоја активно у образовању је такође наглашено у параграфу 233 Будућности Коју Желимо, исхода Конференције Уједињених Нација о одрживом развоју, Рио+20, 2012.год.

У 2005 години, УНЕСКО је покренуо декаду Уједињених Нација за образовање за одрживи развој, чиме је потврдио кључну улогу образовања у обликовању вредности како за подршку одрживог развоја, као и за консолидацију одрживог друштва.

Са усвајањем Резолуције 57/254 2002., Генерална скупштина УН прогласила је декаду образовања за одрживи развој (ДЕСД) за 2005 – 2014. Инаугурација ДЕСД представља почетак 10 година побољшања и преусмеравање система образовања ка одрживом развоју, заснованој на ранијим обавезама у ЕСД и Агенди 21. Конкретно, ДЕСД визија има за циљ интеграцију принципа и праксе одрживог развоја у свим аспектима образовања и учења, подстицање промене у знању, вредности и ставове за омогућавање лакшег обезбеђивања и праведнијег друштва за све. Мандат ДЕСД је подстакао велики број заинтересованих страна – земље чланице, УН агенције, образовни сектор, приватни сектор и цивилно друштво – да раде у партнерству како би преусмерили образовне системе ка одрживом развоју.

Коначни извештај Декаде УН за образовање за одрживи развој, Обликовање документа „Будућност Коју Желимо“ покренуто је на УНЕСКО Светској Конференцији о образовању за одрживи развој, одржаној у новембру 2014.године у Нагоји у Јапану. У овом документу државе чланице потврђују своју посвећеност на право образовања, њихово ангажовање за јачање међународне сарадње за постизање универзалног приступа основном образовању, нарочито у земљама у развоју. Оне су такође потврдиле и важност да се постигне потпуна доступност

квалитетном образовању на свим нивоима, као једног од основних услова за постизање одрживог развоја, искорењивање сиромаштва, родне равноправности и оснаживање жена, као и укупан људски развој. „Будућност Коју Желимо“ такође наглашава потребу за обезбеђивањем једнаког приступа образовању за особе са инвалидитетом, аутохтоним народима, локалним заједницама, етничким мањинама и људима који живе у руралним подручјима и за обезбеђивање бољег квалитета и приступа образовању изнад примарног нивоа.

Истом приликом, као наставак Декаде Уједињених нација ЕСД (2005-2014), УНЕСКО је покренуо Глобални Програм Акција (ГАП) у оквиру ЕСД. Крајњи циљ ГАП је да генерише и повећа активности на свим нивоима и у свим областима образовања и учења да се убрза напредак ка одрживом развоју.

ГАП је идентификовао пет приоритетних области за унапређење у ЕСД агенди: подршку политици, приступ целокупним институцијама, васпитачима, омладини и локалним заједницама. УНЕСКО је успоставио пет партнерских мрежа, од којих свака одговара за пет приоритетних области, као један од својих главних имплементираних механизма у ГАП. Партнерске мреже створиће синергију за активности својих чланова, у исто време катализујући реакције других заинтересованих страна.

У периоду до Конференције Уједињених Нација о одрживом развоју, Рио+20, Иницијатива одрживости Вишег Образовања (енг. High Education Sustainable Initiative, HESI) је настала као партнерство неколико спонзора УН ентитета (УНЕСКО, УН-ДЕСА, УНЕП, Глобал Компакт и УНУ) у циљу галванизације обавеза високошколских установа да обучава и подстиче истраживања о одрживом развоју, озелењавање кампуса и подржава локалне напоре одрживости. Са чланством од скоро 300 универзитета широм света, HESI обезбеђује више од једне трећине свих обавеза које су произашле из Рио+20 Конференције у вези са образовањем, дајући високошколским установама јединствени интерфејс између креирања политике и академије.

У 2015 години, HESI партнерство је званично постало члан у приоритетној области 2. ГАП партнерске мреже: "Трансформација учења и обука окружења".

Због своје сарадње са ГАП, HESI ће имати за циљ да помогне институцијама да развију одрживе планове у сарадњи са широм заједницом, и помоћи ће

универзитетима у укључивању одрживости у дневне операције кампуса, управљање, политику и администрацију.

Одрживи град-одржива заједница

Одрживи град-одржива заједница, идеја која је заснована на темељима концепта одрживости, добила је током деценија своја крајње различита тумачења. Нови концепти градова, на пример, укључују моделе развоја градова који су десно или лево политички и економски оријентисани. Тако се јавила идеја о предузетном граду (entrepreneurial city) (Gleeson, 2012), заснованом на ефикасности, производним капацитетима и густини, технолошки напредном граду –заједници (Касарда ет ал, 2011). Са друге стране, јављају се концепти као што су: космополитски град (Sandercock, 1998) правичан град (Fainstein, 2011), зелени град (Low, 2005.) и добар град (Gleeson B. J., 2010), као представници нових и трансформабилних могућности прогресивне урбане мисли.

Више теоретичара (Albrechts, 2010) сматра ове концепте и приступе за модерно виђење структурних промена које су раније биле дискутоване у оквиру теорија планирања. Трансформабилне праксе се фокусирају на структурне проблеме у друштву и теже да дефинишу визије пожељног исхода како да се оне имплементирају, једноставно одбијајући да прихвате постојећи начин рада као најбољи начин. Ове праксе се усмеравају на нове концепте који мењају начин коришћења, дистрибуирања и алокације ресурса, као и на регулаторне механизме који ће бити примењени. (Albrechts, 2010). Нова агенда урбане форме и структуре представља повишену бригу у вези неједнаке дистрибуције богатства у свим својим облицима, својствену либералном капитализму.

Дакле, прогресивни мислиоци наглашавају социјалне и последице по животну средину, пре него економске последице, што не значи да они нису свесни значаја јаке економије. Јача економија треба да буде у контексту подржавања еколошких и социјалних система. Под окриљем прогресивног разумевања урбане одрживости, наглашавају се међузависни процеси који воде до неједнаких окружења у смислу економског успеха, достигнућа образовања, здравља и социјалне правде (Kathryn Davidson & Michael Arman, 2014).

На основу пређашњег може се закључити да у теоријском смислу није одређена „најбоља визија“ одрживих градова и заједница, те да ово питање остаје отворено и зависно од вредносног контекста у коме се посматра. Са друге стране, међународнџ организације као што су УН Хабитат и Евроска унија – Европска комисија и друге институције и организације ЕУ, дефинисале су политике и документе који се могу схватити као јединствена платформа за разумевање идеје одрживог развоја данас и начина за њено спровођење. Глобални извештај о људским насељима: Планирање одрживих градова (Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities UN Habitat, 2009, 116) фокусиран је на актуелне савремене трендове о одрживости и како се она операционализује широм света. Овај документ дефинише кључне трендове који повезују Зелену и Браон агенду: а) развој обновљивих енергија, б) тежња ка карбон-неутралним градовима и територијама, в) развој локално произведене воде и енергије, г) побољшање еко ефикасности и увођење зелене инфраструктуре, д) локални економски развој и развој социјалног капитала, ђ) развој одрживог транспорта, е) развој градова без сламова.

Обједињујућа идеја и политика просторног развоја у Европској унији везана је за појам територијалне кохезије. Главни циљ ове идеје је да допринесе европском одрживом развоју и компетитивности. Намера је да се ојачају европски региони, промовише територијална интеграција и произведе кохерентност политика Европске уније. Главни циљ политике територијалне кохезије је да се допринесе балансираној дистрибуцији економских и социјалних ресурса међу европским регионима, уз приоритет територијалне димензије. Ово значи да ресурси и могућности треба да буду једнако дистрибуирани међу регионима и становништвом, а услов за достизање овог циља је примена интегративног приступа у европским политикама. Појам територијалне кохезије се третира од 1986 године и он обједињује и јача економску и социјалну кохезију. Лисабонски споразум (The Treaty of Lisbon, 2007, 2009)ⁱⁱⁱ и нарочито нова висока ЕУ стратегија Европа 2020 (Europe 2020) уводе трећу димензију - територијалну кохезију. Политика територијалне кохезије подразумева следеће циљеве (Territorial cohesion):

- капитализација снага сваке територије тако да оне могу допринети одрживом и балансираном развоју ЕУ као целине;
- управљање концентрацијом тако да се истакну позитивни трендови – интензивирање иновације и продуктивност, а умање негативни – загађење и социјална искљученост;
- боља повезаност територије и бољи приступ јавним сервисима, ефикасном транспорту и поузданој енергији;
- подстицање кооперације и сарадње како би се превазилазили негативни ефекти као што су климатске промене и загађење, путем стратегија са макро-регионалним приступом.

Концепт територијалне кохезије изграо је велику улогу у новијој историји европског просторног планирања. (Faludi, 2006, 2008) Доживео је бројне имплицитне и експлицитне примене у бројним документима ЕУ (Cohesion Report, 2001, 2000–2006), међу којима је најважнији Зелени документ о територијаној кохезији (Green Paper on Territorial Cohesion, 2008). Међутим, од свог настанка до данас, концепт територијалне кохезије, као темељ просторних политика земаља ЕУ није дао јединствене дефиниције и разумевање суштине са једне стране, док са друге стране није дао ни јединствене политике и друге механизме примене. Прави начин провере валидности концепта био би процена његове корисности, као и како је утицао на формирање политика и концепата на различитим просторним нивоима (Abrahams, 2014).

Просторно и стратешко планирање у Европи

Као што је дефинисано од стране Европске Конференције Министара одговорних за регионално/просторно планирање (СЕМАТ), “Просторно планирање односи се на методе које се користе од стране јавног сектора како би он утицао на дистрибуцију људи и активности у простору на различитим нивоима, као и на алокацију инфраструктурних мрежа и објеката, сервиса и заштићених природних подручја”. Ова дефиниција укључује како регионално планирање, тако и локално и национално па чак и планирање на европском нивоу. Иако начелно постоји сагласност око предмета рада у планирању у Европи, заједничка платформа која би представљала темељ националних пракси планирања не постоји. Први покушај

упоређивања европских пракси планирања је објашњен у документу: „Европска Перспектива Просторног Развоја (ESDP): ка уравнотеженом и одрживом развоју територије Европске уније“, одобреном 1993. године од стране министара који су били одговорни за просторно планирање тадашњих 15 земаља чланица Европске уније. Овај документ није узео у обзир искуство земаља источне Европе, што је и један од разлога зашто овај документ треба значајно ревидирати.

ESDP представља двоструки допринос просторном планирању на континенту. Са једне стране, документ је требало да произведе свеобухватну визију европске територије, проистекле из прикупљених различитих „визија континента“, са сврхом елаборирања дискурса о Европи као територијалној јединици која је у стању да пружи општи оквир за дистрибуцију европских фондова.

С друге стране, и што је за ово истраживање значајније, ESDP је постао референтни документ за просторно планирање на регионалном и националном нивоу. Коегзистенција веома различитих просторних контекста у Европи довела је до одређених нејасноћа у предложеним основним смерницама, пошто су ове смернице морале бити довољно широке и опште да би могле бити узете у обзир на територији ЕУ и да би биле прилагођене националним/регионалним разноликостима. Међутим, ове смернице представљају први покушај да се разради заједнички језик за просторно планирање у Европи и постале су референца за евалуацију стања сваког града или региона. Упркос томе што је током последњих година дошло је до нових развоја догађаја, ЕСПД представља главни корак у постизању заједничког просторног језика у Европи. Од његовог усвајања, дошло је до потребе за новим суштинским концептима у последњој деценији обзиром да су се јавила два важна процеса: све веће истицање и значај регионалног (или барем супра-локалног) нивоа, и опоравак важности планирања.

Још важећи принципи ESDP, као и нови концепти указали су на важност Територијалне агенде и Лајпцигшке повеље, као и на настанак више скорашњих искустава у неколико европских региона и држава који ће омогућити да се идентификују неки преовлађујући трендови и актуелне теме у просторном планирању у Европи. У овом новом контексту планирања, међу бројним специфичним темама разматраним у различитим плановима широм Европе, неки заједнички елементи су присутни свуда на овај или онај начин:

- Прво, интересовање за успостављање граница између урбаних и руралних средина. ESDP је препознао негативне стране проширења градова у руралном простору, те је усвојен став да је неопходно да се зауставе ови процеси, нарочито ако су они у виду урбане распршености (*urban sprawl*), што треба да се постигне кроз имплементацију нових облика развоја градова заснованих на компактности и, у неким срединама, на већој густини.
- Друго, полицентризам се сматра пожељним обрасцем за развој урбаних система и насељских мрежа на свим нивоима. Не само да развој мора бити концентрисан у градовима како би помогли рурална подручја да одрже свој карактер, већ и та компактна урбана подручја морају формирати у потпуности полицентричну структуру, будући да ове полицентричне структуре омогућавају постизање уравнотеженог развоја урбаних насеља и територије у целини. Оне нуде потребне услове да би привредна активност била конкурентнија, али исто тако је могућ и развој ефикасне инфраструктурне мреже која је у стању да гарантује једнаку доступност.
- Треће, приступачност се разматра са просторне тачке гледишта али у ширем контексту и као средство за постизање социјалне кохезије, као и као могућност и предуслов да се постигне висок квалитет животног стандарда. Међу најважнијим елементима за које је неопходно обезбедити приступачност су: саобраћајна и друга комуникациона инфраструктура, социјални сервис и стамбена изградња.
- Четврто, одрживост је присутна у свим новим плановима. Одрживост се више не види само као потреба да се сачувају неке специфичне области са високим природним вредностима или да се дефинишу решења у светлу климатских промена. Одрживост почиње да буде пракса која је у потпуности интегрисана у целокупни садржај планова: сваки плански предлог мора да узме у обзир спољне утицаје које производи, а такође мора да осигура утицај одрживог приступа у сваком сегменту.
- Пето, у средишту пажње су локално осетљиви концепти који уважавају специфичности локалне средине. Ови концепти узимају у обзир посебне захтеве, ограничења и потенцијале локалне средине који их чине другачијим од других средина и стога захтевају локално осетљив приступ. Локални

идентитет, планирање за социјално и економски угрожене групе становништва и обезбеђивање минималних стандарда живљења за њих су све чешће теме у просторним плановима, чак и на регионалном или националном нивоу.

У том смислу, општи нови тренд у скорашњим европским просторним плановима мора се нагласити: промене природе планирања у правцу ка свеобухватној, интегративној и стратешкој визији планирања. За разлику од већине планова израђених у периоду од после другог светског рата до деведесетих година прошлог века, који су били ограничени само на теме попут коришћења земљишта, нова подручја за развој или заштиту и чување локација од изградње, у последњих неколико година нови елементи допуњују ове традиционалне функције планирања. Укључивање нових тема у вези са социјалним, еколошким или економским питањима се показало не само као препоручљиво, већ и као неопходно и такође као начин суочавања са новим просторним захтевима.

Са друге стране, стратешко планирање, које дугује свој постанак другим дисциплинама као што су економија или војне науке, доживело је своју примену и зенит до седамдесетих година прошлог века, када се сматрало да је стратешко планирање одговор на све проблеме. У периоду до деведесетих година је потпуно напуштено, да би потом доживело ренесансу у нешто измењеном облику.

Историја стратешког планирања је нешто другачија у случају урбаног развоја. Као што Салет и Фалуди описују, просторне политике имају велику улогу у развоју стратешког планирања, обзиром да велики пројекти захтевају дуг процес припреме и реализације; не треба заборавити на чињеницу да просторна политика има мултидисциплинарни карактер и утиче на све аспекте економског, еколошког и социјалног живота (Салет ет ал, 2000). Промене у главним принципима просторног планирања могу се лепо илустровати на примеру Холандије, где је стратешко планирање примењено на свим нивоима управљања и планирања простора.

Новија примена стратешког приступа у урбаном и просторном планирању у вези је са растућом потребом за интегрисаним планирањем (Reiss-Schmidt S, 2006). Са друге стране, у контексту урбаног и просторног планирања, други аутори наглашавају важност промене од „државе која обезбеђује“ ка „држави која

преговара“, (Healey et al, 1997:27). „...Европска локална управа је постала активнија и предузетнија него у прошлости, када је била више забринута разматрањем заштите и побољшања квалитета живота.“ (ибид. 1997, 292).

Универзално прихваћена дефиниција стратешког планирања не постоји и већина аутора дефинише стратешко планирање преко својих карактеристика. Хили (Healey) користи следеће елементе стратешког планирања на основу анализе десет случајева из праксе (ибид. 1997:286): „...интерактивни друштвени процес који укључује скретање пажње и изградњу сценарија који би могао да мобилише и координира многе актере у заједничком свету управљања урбаним регионом.“ Даље, за стратешко планирање важни су економски аспекти и они могу довести до тежње да се традиционалне праксе планирања преоријентишу ка проактивном стилу управљања, удаљујући се од форми везаних за алокацију и регулацију. Коначно, „стратешко планирање је више од саме припреме планова: оно доводи до активног обликовања тржишних прилика“. Потражња за таквим обликовањем тржишта потекло је делимично од еколошке бриге, или у другим случајевима, од снажних локалних пословних интереса. „Израда стратегије је самим тим и стварање потенцијалних тржишта.“ (ибид. 1997:288). На крају, Хили стиже до следеће дефиниције: стратешко планирање је "социјални процес кроз који локалне заједнице реагују на унутрашње и спољне изазове у вези са управљањем локалним срединама. [...] Локалне заједнице граде нове стратешке идеје и дискурсе политике развоја, граде институционалне односе и мобилишу политичку подршку. Кроз ове процесе, активни учесници у урбаним срединама покушавају да остваре власт над локалним снагама и притисцима, конфронтирајући се структурној моћи која проистиче из економских и политичких снага.“ (ибид. 1997:293).

Узајамност урбаног/просторног планирања и стратешког планирања постаје неминовност коју не треба доказивати. Просторно планирање мора да игра важну улогу у стратешком планирању јер простор може бити интегративни елемент између различитих сектора развоја. Међутим, није лако пронаћи баланс између свеобухватног интегрисаног нивоа суседства или урбане целине, и непросторног програма. Постоји опасност да евентуална доминација урбаног/просторног

планирања доведе до проблема у вези са "меким" факторима развоја града, као што су образовање, култура и социјална интеграција.

Одрживи урбани индикатори

Као што је наведено у параграфу 75 Транформисања нашег света: Агенда за Одрживи Развој за 2030 годину (Indicators in the Transforming Our World - The 2030 Agenda for Sustainable Development), циљеви и задаци треба да буду праћени и прегледани помоћу низа глобалних показатеља. Они ће бити употпуњени индикаторима на регионалном и глобалном нивоу који ће бити развијени од стране земаља чланица, поред полазних резултата рада где још увек не постоје основни национални и глобални подаци.

У циљу идентификовања оквира за глобалне индикаторе за циљеве и задатке, Статистичка Комисија Сједињених Држава је 2015.год. основала Inter-Agency Expert Group (IAEG) on SDG Indicators, са задатком равноправног регионалног представљања. Ова група има за циљ да обезбеди техничку експертизу и помоћ за реализацију показатеља, и биће задужена за праћење употребе усаглашених и договорених дефиниција индикатора као и разматрање методолошког процеса и питања у вези са индикаторима и њиховом метаподацима.

У овом контексту, УН ДЕСА Статистичко одељење је организовало заседање Међуагенцијске и Експерт Групе о Индикаторима за Циљеве Одрживог Развоја (ИАЕГ-СДГс) 2015.год. у Бангкоку, подржано од стране Економске и Социјалне Комисије Уједињених Нација за Азију и Пацифик (UNESCAP). Овом приликом листа могућих глобалних показатеља је разматрана у детаљима, док ће оквир за глобалне индикаторе заједно са радним планом и наредним корацима бити накнадно објашњени. Предлог за Оквир за Глобалне Индикаторе је поднет на разматрање од стране Статистичке Комисије у току 2016.год. и усвојен накнадно од Економског и Социјалног Савета и Генералне Скупштине.

Поглавље 40 Агенде 21 позива земље и међународну заједницу да развију индикаторе одрживог развоја. Такви индикатори су били потребни да се повећа фокус на одрживом развоју и помогне доносиоцима одлука на свим нивоима да усвоје здраве државне политике одрживог развоја.

Јоханесбуршки План имплементације (Johannesburg Plan of Implementation & CSD-11, CSD-13) у свом Поглављу X и Комисија Одрживог Развоја (ЦСД)

охрабрују даљи рад на индикаторима за одрживи развој земаља, у складу са њиховим специфичним условима и приоритетима.

Трећи, сет ЦСД индикатора (Guidelines on Indicators & their Detailed Methodology Sheets United Nations) је био завршен у 2006тој години од групе стручњака из развијених земаља и земаља у развоју и међународних организација. Прегледано издање је садржало 96 индикатора, укључујући и подгрупу од 50 кључних индикатора. Смернице о индикаторима и њиховим детаљним методолошким листовима су постале доступне као референца за све земље да развију државне индикаторе одрживог развоја. ЦСД сет индикатора је био базиран на предходна два издања (1996 и 2001), која су била развијена, унапређена и обимно представљена као део имплементације Радног Програма о Индикаторима Одрживог Развоја, у 2001.години.

Према Ли-Јин Шен и др (Li-Yin Shen et al, 2011), индикатори урбане одрживости одабрани су као главни елемент дискусије о статусу праксе, помажући да се утврди колико је успешно било спровођење стратегија и политика у постизању одрживости циљева. Различите праксе користе различите индикаторе у складу са њиховим циљевима, и они су изабрани на основу различитих метода. Међутим, док постоје случајеви у којима су урбани индикатори одрживости у ефикасној употреби, искуства стечена из појединачних пракси нису дељена и коришћена за развој нових планова за урбани развој и за побољшање процеса за доношење одлука.

Међународна Листа Индикатора за Урбани Развој (IUSIL) је категорисана у четири различите димензије: еколошки, економски, социјални и управни. (пп 17).

У циљу разумевања стања или промена урбане средине у односу на бољи учинак урбаног развоја, развијени су сетови индикатора и инструмената за процену (Briassoulis, 2001; Davison, 1996). Индикатори одрживог развоја су кључни као помоћ у постављању циљева, ревизије перформанси и олакшавања комуникације међу доносиоцима политика, стручњака и јавности (Verbruggen & Kuik, 1991). Широки спектар индикатора урбаног развоја је стога у употреби због разноликости различитих градова и региона, који варирају у складу са њиховим посебним потребама и циљевима (Brandon et al, 2005; Verbruggen et al, 1991). (пп 17). Тврди се да је један од главних разлога непостизања жељеног учинка неадекватан

одабир индикатора при вођењу и праћењу процеса одрживе урбанизације (Briassoulis, 2001; Seabrooke et al., 2004) (пп 18). Због тога је потребно да се критички испитају и упореде различите праксе одрживе урбанизације и процеси бирања индикатора за урбану одрживост, како бисмо разумели развој различитих листа индикатора одрживог развоја у циљу састављања примарне листе индикатора урбаног развоја. (ибид. пп 18). Свеобухватна листа индикатора урбаног развоја је састављена коришћењем различитих сетова индикатора промовисаних од стране међународних и регионалних организација, као што су Уједињене Нације (2007), УН Хабитат (2004), Светска Банка (2008), Европска Фондација (1998), Европска комисија за науку, истраживање и развој (2000), Европска комисија за енергетику, заштиту животне средине и одрживи развој (2004). Она је коришћена као референца за многе земље и заједнице да би развиле свој сопствени систем индикатора одрживог развоја. Индикатори имају улогу мерења перформанси, а у процесу процењивања урбаног развоја постоји потреба за индикаторима мерења. (ибид., пп 19). Мега и Педерсен (1998) изнели су мишљење да индикатори морају бити јасни, једноставни, научно здрави, доказиви и изводљиви. Према Статистичком Институту Уједињених Нација за Азију и Пацифик (2007) индикатор мора бити SMART (i.e. Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-related). Zhang, He, i Wen (2008) предложили су да индикатори урбане одрживости морају да обезбеде најмање следеће: (1) средства за превођење концепата одрживог развоја у практичном смислу; (2) средства за управљање при помоћи у доношењу одабира политика које промовишу одрживи развој и (3) средства за процену перформанси при закључивању колико су напори били ефикасни.

Иако постоје различите листе индикатора урбане одрживости нема јединственог сета индикатора који одговара једнако свим градовима и заједницама. Стога се цени да је употреба заједничких индикатора неопходна за праћење и упоређивање процеса одрживе урбанизације како он не би био апстрактни концепт. Упоредиви показатељи су важни јер омогућују градовима да имају заједничку мрежу да би делили и примењивали успешна средства и мере (Ambiente Italia Research Institute, 2003) (pp 19). Према Campbell (1996) i Camagni (2002) растући број стручњака

схватају да је најважнији локални ниво - ниво општина, градова или метропола, где се изазови најбоље испољавају.

У моделу приказивања информација о плановима за Барселону, значајну улогу је одиграо Одрживи Грађански Форум Барселоне, који је иницијатива за учешће грађана и који се појавио као одговор социјалној потреби која је створена у оквиру Федерације локалних Удружења са командом грађанске платформе зване Барселона Очување Енергије у 1995 (Gómez, 1998). Индикатори бирани за одређивање одрживости у Барселони, засновани су на десет принципа што је довело до побољшања одрживости града на еколошком, економском и социјалном пољу. Ових десет принципа су: (1) ефикасно коришћење ресурса (2) избегавање угрожавања људског здравља (3) биодиверзитет (4) диверзификована економија (5) приступачност служби (6) очување мешовитости функција (7) једнакост полова (8) запосленост (9) социјални рад и слободно време (10) успостављање савеза са другим градовима. Одабир индикатора укључује мултидисциплинарне радне групе које се окупљају на добровољном принципу ради одређивања индикатора и методологије њиховог мерења. Одрживи Грађански Форум Барселоне и њихови индикатори су признати и усвојени од стране Градског Већа Барселоне (ICLEI, 2000). Барселона је била пример за друге градове у Шпанији у промовисању примене одрживог урбаног развоја.

Важно је нагласити да се предлог сета циљева и стратегија могу нејасно примењивати у неким заједницама, те то може бити спорно. С друге стране, дељењем искустава из различитих пракси могу се уклонити препреке које воде до сазревања одрживе урбанизације као устаљене праксе. Ово се може постићи кроз употребу заједничких упоредних основа и процену резултата добијених њиховом имплементацијом. Континуирано поређење више пракси може довести до развоја стандардних процеса, који могу бити коришћени у вођењу развоја одређених планова, одабира индикатора, циљева и стратегија за имплементацију праксе одрживе урбанизације у другим заједницама.

Социјална одрживост

Раније поменуте једнакост и праведност у сфери грађанских права су заједнички именоване са поставком социјалне одрживости: наиме, она је пре свега заснована на праведности (Енг: equity) а потом на једнакости (Енг: equality), те тако чини једно од основних 3Е у концепту одрживости (“ecology, economy, equity/equality”) (Агенда 21, 1992.). Међутим, иако је социјална компонента одрживости неопходна за укупну одрживост града, у литератури јој није било посвећено онолико пажње колико еколошкој и економској одрживости. Тачније, социјална одрживост града је углавном посматрана као средство за достизање еколошке и економске одрживости, а не као циљ по себи (Мирков А, 2012:3). Иако на почетку првенствено схваћен као еколошки оријентисан приступ, одрживи развој данас се такође ослања на: квалитет живота као најважнију вредност, поштовање људске димензије, свеобухватни и интегративном приступ планирању, очување природних, економских и социјалних ресурса за будуће генерације, социјалну једнакост и кохезију, и др. (Lucas, 2001).

Имајући у виду овај контекст, тежиште у овој тези ће бити на социјалној, просторној и институционалној компоненти одрживости кроз визију друштвене равнотеже и социјалне кохезије унутар просторног оквира. Истовремено, фокус истраживања је и на балансирању између националног, регионалног и локалног нивоа, дајући посебан значај последњем, као носиоцу информација о локалним специфичностима, потребама и интересима. Предуслов за реализацију концепта јесте координација потреба и интереса свих друштвених група.

Док се принцип одрживе урбанизације односи једнако на бригу за заштиту животне средине, управу, социјалну и економску одрживост, социјалну одрживост је теже одредити због њене разноликости, широких и субјективних карактеристика (Western Australian Council of Social Services, 2003). У типичној студији Polése i Stren (1999), социјална одрживост је описана као “развој и /или раст који је компатибилан са складним развојем цивилног друштва, подстицањем амбијента који подстиче друштвену интеграцију, са побољшањима у квалитету живота за све сегменте популације”. Социјална одрживост се сматра једним од неопходних димензија за мерење урбане одрживости. (Li-Yin Shen, 2011:19).

Социјална компонента одрживости неопходна је за укупну одрживост града, али се она чешће посматра као средство за постизање еколошке и економске одрживости. Да се не би губило из вида да град није само место у којем људи живе (еколошко окружење), већ и место у које се окупљају и ступају у међусобне односе потребно је озбиљније приступити друштвеној компоненти одрживости. Места где се људи сусрећу везана су за функцију тј. активност и за простор, као и отворени јавни простори – паркови су добро место за сусретање људи, а ако су она постављена између објеката разноврсних функција представљају полазну тачку за успостављање социјалне одрживости. У Бристолском споразуму из 2005. године постављена су 4 кључна појма социјалне одрживости: социјална кохезија, праведност, толеранција и безбедност. По Стрену и Полезеу (Stren et al, 2000) социјална одрживост града подразумева „развој (и/или раст) усклађен са хармоничном еволуцијом грађанског друштва, које подстиче окружење погодно за компатибилну кохабитацију културно и социјално хетерогених група, док истовремено охрабрује социјалну интеграцију, са побољшањима у квалитету живота за све сегменте популације“. Шелтер група (The Sheltair Group, 1998) наводи унутар којих области треба обезбедити добар квалитет живота па је по њима социјална одрживост „трајна способност заједнице да функционише као безбедно, здраво и одговарајуће окружење за људску интеракцију, образовање, запошљавање, рекреацију и културни развој“.

Социјална одрживост града крије се и иза појма одржива заједница па је по Битлију и Менингу (Beatley et al, 1997) одржива заједница она заједница у којој се хетерогеност толерише и охрабрује, где не постоји оштра просторна раздвојеност или изолација на основу прихода и расне припадности, где сви становници имају приступ основним услугама и објектима и где постоји једнакост шанси.

Колантонио и Диксон (Colantonio et al, 2011) објединили су социјални аспект са економским аспектом одрживости и бригом о животној средини. По њима, социјална одрживост се тиче тога како појединци, заједнице и друштва живе једни са другима и крећу се ка достизању циљева развојних модела које су одабрали за себе, узимајући у обзир и физичке границе својих места.

2.2. Контекст социјалних права, социјалне једнакости и социјалне кохезије

Методологија социологије

Кад је реч о урбаној социологији, феномен градског друштва и сложеност науке поставља захтев методолошке разноврсности. У оквиру целине социолошког метода постоји довољна ширина која обухвата специфичне методе које одговарају динамичности и комплексности урбаних феномена. Најчешће се користе квалитативне и квантитативне методе које имају комплементарни карактер. Квалитативне методе се користе да би се аналитички приказале појаве и процеси у граду у истраживачком смислу (Пушић Љ, 1997). Такође се доста користи упоредни метод да би се приказале поједине специфичне урбане ситуације у оквиру којих се најчешће користи студија случаја. Највећи број урбано социолошких истраживања представљају студије случаја, чиме се појаве процеси и њихова територијализација доводе у везу са ширим друштвеним контекстом. Са друге стране, квантитативне методе имају унапред структурирани и оперативни карактер и користе се при истраживању нпр. популационе густине, густине друштвених односа ради добијања заокруженог одговора о узроцима и перспективама појава најбоље је користити се и квантитативним и квалитативним методама. Историјски метод помаже да би се поменуте друштвене појаве разумеле у временском контексту (Пушић Љ, 1997). На пример, „да би се разумела социјална топографија Београда у деведесетим годинама овог века...неопходно је успоставити везу са историјским условима настанка појединих делова града и са кретањем свих елемената социјалне структуре“ (ибид., 37). Упоредни метод је најпогоднији за утврђивање општих обележја али истовремено и специфичности које је потребно истражити. Ова метода омогућава поређење највећег броја појава и процеса у урбаној средини у временској и просторној равни (ибид., 37). За разумевање динамике урбаних феномена потребна је социолошка анализа статистичких података односно статистичка метода (ибид. 38). Осим код демографске анализе ова метода је веома корисна за истраживање специфичних питања, нпр. везе просторне диференцијације и социјалне сегрегације, социјалне топографије града, просторно физичко функционисање града, и др (ибид. 39).

Поред наведених метода користе се и неке друге методе добро познате у друштвеним наукама као што су демографска анализа, документациона анализа и прегледна анализа. Од наведених, у раду је највише коришћена документациона анализа за истраживање информација из извора као што су архивска документација, урбанистички и просторни планови, одлуке, уредбе и други правни акти. Као комплементарна техника коришћена је техника мапирања, како би се приказала територијалност специфичних појава. Картографска техника служи као подршка и за квалитативне и за квантитативне анализе.

Социологија и урбанистичко/просторно планирање

Досадашња теоријска и практична истраживања доказују да је урбанистичко планирање друштвена делатност и да као таква производи друштвене последице. Урбанизам се дакле испољава као рефлексивна друштвених и просторних процеса у савременом свету. Истовремено социологија је заинтересована не само да прати појаве које се дешавају у урбанизму, већ и да активно учествује у процесу креирања решења у вези са развојем градова. Међутим у пракси се социологија града још увек појављује у функцији анализе друштвених последица које је произвео урбанизам. Изазови интегралном приступу урбаном планирању у социолошком истраживању налазе се свуда око нас и многе појаве, активности и функције у градском простору као што су: социјална сегрегација, просторна диференцијација, опремљеност насеља, садржајима, друштвене супраструктуре, услови живота појединих друштвених група, специфичне потребе неких категорија становништва на то указују (Млинар, 1979). Највећи део друштвених вредности урбанистичко и просторно планирање артикулише и пребацује на оперативну раван простора. Какве су доминантне друштвене вредности и нормативно установљени циљеви, такви су и идејни оквири у којима се крећу урбанизам и део урбаниста (ибид, 358). Стога се може рећи да вредносно неутрални урбанизам не постоји а урбано/просторно планирање није могуће ван моралних назора који управљају моделом акције (ибид. 362). „ У срединама у којима се друштвени услови релативно брзо мењају (а то су углавном друштва у убрзаној транзицији која је обележавала европски исток током деведесетих година двадесетог века или земље у развоју са још недовољно дефинисаним правцем друштвеног профилисања), концептуална начела и креативна снага

урбанизма отупљују се у тим веома динамичним променама (ибид., 358). Према Лефевру (Лефевр, 1980) активност урбанизма систематизована је у три групе: креатори „града по људској мери“, окренути идеалистичким обрасцима, „бирократе везане за јавни сектор“, „урбанисти предузимачи“, односно изношење урбанизма на тржиште (Млинар, 1979: 361).

Илузије су да у развијеним друштвима постоји самосталност урбанистичке професије те да се у оквирима урбаног тржишта решавају неспоразуми припадања ове професионалне делатности. Тржиште идеја у урбанизму може се развијати само у оквирима који су дефинисани политичком и економском моћи и артикулисани на локалном нивоу у обресе урбане политике (ибид., 363). У периоду интензивне транзиције током деведесетих година кроз коју су пролазиле готово све земље источне европе појавио се такозвани тржишни урбанизам, заснован на идеји да се прелазак из социјалистичких у капиталистичко друштво обавља комерцијализацијом града. У околностима тако поједностављеног схватања десила се својеврсна урбана разградња многих источно европских градова.

Одређивање појма недовољне развијености земље заснива се на вишекритеријумској анализи која подразумева: а) специфичне унутрашње демографске, економске, техничке и културне посебности и б) обележја која произилазе из односа према другим земљама. (Баладје, 1966). Остале карактеристике недовољно развијених подручја везане су за популациону експлозију, недостатак радних места, миграције у веће градове, недовољан степен индустријске развијености и сектора услуга, прекомерна концентрација становништва у примарним градовима и бесправна и друга субстандардна насеља.

Урбана заједница

Социолошки приступ дефиницији градске заједнице почива на структури и садржају друштвених односа. Градска заједница подразумева одређени популациони и просторни квантум а односи у градској заједници су сложени. „Појмови којима се објашњава квалитативна природа заједнице такође су веома разноврсни: колективитет, унутрашња кохезија, вредности. Уколико су чланови неког колективитета способни да створе одређени степен кохезивности у толико су појединци спремни да учествују у грађењу заједничких вредности. Заједница је

сложен однос међувеза које постоје између појединаца, група, социјалних категорија и агрегата.

„Заједница је увијек смештена у одговарајући просторни оквир, а проучавање заједнице-обитељи, групе, институције, града-одвијало се увијек кроз покушај испитивања аспеката интеракције између просторних и социјалних елемената заједнице.“ (Чалдаровић, 1985). Један од начина разумевања појма урбане заједнице је социолошки и базира се на утврђивању карактера и квалитета односа друштвених група унутар заједнице. Ти односи су разноврсни, одређени вредносним, културним и многобројним социоструктурним обележјима становника. Утврђивањем степена друштвене кохезије чији су носиоци друштвене групе, могуће је ближе одговорити на питање: остварују ли се у одређеном простору такви односи који се могу окарактерисати као градотворно-добро суседски? “ (Млинар, 1979:236)

Социјална сегрегација

Веберова дефиниција о друштвеној неједнакости укључује три међусобно повезана елемента: богатство, престиж и моћ, и она најбоље приказује идеју социјалне сегрегације (ибид., 285). Хијерархија материјалног богатства из којих произилази друштвена моћ и углед, одређује укупне друштвене позиције које се огледају у просторним односима. Међутим, социолошки је исправно посматрање града као природног мозаика различитих друштвених светова у коме су и сегрегација и толеранција, као и индивидуализам и асимилација једнако присутно обележје. Град није место где се због сегрегирајућих односа обавезно ствара штетна клима по социјално и ментално здравље његових становника (ибид., 296). Са друге стране град поседује способност усклађивања међусобних односа, интереса и животних стилова становника, па на супрот сегрегацији стоји толеранција у урбаном животу (ибид., 297).

Социјална интеграција

Иако се сматра да је друштвено просторна интеграција обележје „традиционалне“ социологије града, она је истовремено и савремено хумано лице града. То практично значи да појединци треба да граде права и прихватају обрасце

толерантно колективног живљења и одређеног степена поверења. Ово су обрасци хуманијег услова живљења у одређено друштвено-просторном сегменту градске средине.

Насупрот томе до сада је градска средина углавном дефинисана као скуп разноврсних друштвених хетерогености, те је питање да ли се она испољава као сегрегационистичка или интегративна. Историјски гледано град је одувек био место у коме су се сукобљавале две социјалне тенденције - сегрегација и интеграција. Ка првој је водио процес друштвене поделе рада док је другу креирао урбанистички план, који је покушај његове корекције. „Другим речима, прихватамо да постоји урбанистички детерминизам, односно да је планирањем и начинима изградње простора на одређени начин могуће утицати на друштвене односе у одређеном простору. (Чалдаровић, 1987). „Уопште узев, могућност урбанистичког планирања да утиче на процесе социјалне интеграције зависе од читавог низа околности: степена остварења замишљене урбанистичке идеје; могућности становника да утичу на процес доношења одлука које се тичу планирања, пројектовања, организације или коришћења намењеног простора; интегрисаности простора који је предмет урбанистичког конципирања града у целини; подударности просторне и социјалне заједнице итд. (Мариновић-Узелац, 1978).

Квалитет живота

Социолошко разумевање појма квалитета живота односи се на: а) квалитативно и квантитативно одређење појма, б) значење потреба као егзистенцијалног стања и потреба које се културно усмеравају, в) потребе које се задовољавају у односу на појединца или различите колективитете.

Квалитет живота може се разумети и као разлика између аспирација и могућности, без обзира да ли се оне крећу у нормативној или вредносној сфери. Нормативно исказивање квалитета живљења представља покушај да се одреде његове граничне вредности и у спрези су са нивоом друштвене и технолошке развијености средине. Према томе квалитет живота представља скуп околности економске, социјалне, еколошке, политичке, просторне и урбанистичке природе.

Домен људских права, социјалне једнакости и праведности и социјалне кохезије

Најважнији теоретски ослонац тези представља теоретски оквир у сфери социологије који се односи на доминантне вредности у савременом друштву, основна људска права, социјалну једнакост и социјалну кохезију.

Према М. Петровић, иако су у савременом друштву доминантне вредности које подстичу индивидуализацију, потребно је обезбедити друштвену кохезију, солидарност и поверење, без којих није могуће функционисање друштва. Уколико се потребе и жеље појединаца не руководе вредностима које уважавају друге људе и ширу заједницу, друштво запада у стање аномије (непоштовање заједничких норми), које повратно угрожава услове живота сваког појединца. (Петровић, 2013:10). Даље, како наводи М. Петровић (ибид.), појам грађанства почива на три ослонаца: тржишној економији, политичкој демократији и држави благостања, и следствено – три врсте права: цивилно (развој тржишта), политичко и социјално (права на основне стандарде у образовању, здравству, социјалној заштити, становању и дохотку). Грађанска права омогућују појединцу шансу за једнаке изборе, те стога почивају на једнакости и праведности (Гиденс, 2005:342) Иако је држава благостања, у свом пуном обиму доживела зенит у другој половини 20.века, у Европи су даље присутни поједини елементи овог социо-политичког оквира. Међутим, поједини аутори се не слажу у вези са перспективом државе благостања: једни сматрају да је њена потпуна разградња неминовна (Петровић, 2013), док други тврде да је њена реформа и реконструкција делом могућа (Ravnić, 1996).

За остваривање грађанских права значајна је просторна дистрибуција могућности остварења права, као и локални ниво ове дистрибуције, јер перцепција поједница у вези остварења грађанских права (на стан, школовање, здравствену заштиту, јавни превоз и друго) не ослања се на начин на који је то право дефинисано већ кроз очекивања базирана на локално расположивим ресурсима (Петровић, оп.цит. 35). Из овога проистиче да је значајна улога планирања јавних служби у оквиру урбанистичког и просторног планирања, као и њихове просторне дистрибуције засноване на критеријумима једнакости и праведности, у домену остваривања основних грађанских права. Коначно, праведност и једнакост, као право на једнаке шансе и различитост, могу да послуже и као инструменти за евалуацију

јавног избора (Fainstein, 2010:24), те према томе и у случају избора приступа планирању у домену јавних служби.

Концепт социјалне кохезије, као значајан темељ европских политика у будућем периоду, дефинисан у документу Европа 2020: Европска стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст (European Commission, 2010) је заснован на обезбеђивању услова за задовољавање потреба различитих група становништва локалне заједнице, без обзира на њихову политичку, економску или друштвену моћ, и осигурању прилике за постизање добробити свим својим члановима, свдећи неједнакост на најмању могућу меру. Иако је концепт социјалне кохезије нова политичка платформа развојних друштвених циљева Европске уније на којима се темељи испуњавање три кључна домена: људска права, демократија и владавина права, он није нов у општем смислу, и третиран је и као теоријска и вредносна основа (Kazepov, 2005). Може се рећи да се верификација концепта заснива се на бројности актера који га подржавају, пре него на политичкој или економској снази или доминацији актера који су у стању да наметну свој модел развоја (Mitrović, 2006).

Социјално и економски балансирана територија тежи да смањи социјалне и економске разлике које се манифестују кроз просторне разлике и стварају неконзистентност просторног и социјалног развоја. Уравнотежен просторни развој побољшава социјалну и просторну кохезију кроз минимизирање разлике између центра и периферије, развој малих центара и оптималну стандардизацију квалитета живота (Kazepov, 2005). Операционализација принципа социјално одрживог развоја и социјалне кохезије треба да буде изражена кроз:

- социјалну одрживост кроз примену принципа једнакости путем стварања просторних услова за минимизирање социјалних разлика и фаворизовање социјалне и просторне кохезије;
- одрживо локално /стратешко планирање које се развија тако да узима у обзир добробит локалне привреде и становништва, уз домаћинско, одрживо коришћење земљишта;
- институционалну одрживост, која укључује унапређење процедуре и институционалне аранжмане, тако обезбеђујући и учвршћујући примену интегративног приступа.

Грађанска права као основ државе благостања

Фундаменталну дискусију о грађанским правима као основи државе благостања дала је М. Петровић (2009). За савремено грађанско друштво постоје три главна, међусобно условљена ослонца: политичка демократија, тржишна економија и држава благостања. Њима одговарају три врсте права – политичка права (омогућавање оснаживања индустријске средње класе), цивилна права (која су омогућила развој тржишта) и социјална права. Последња, најзначајнија за ово истраживање, везана су за основне стандарде у образовању, здравству, социјалној заштити, становању и доходу. Капиталистичко социо-економско и политичко уређење прихвата и грађанство и класно устројство, иако они почивају на различитим принципима (једнакости, односно неједнакости). Принцип грађанске једнакости заснован је на идеји права на једнаке могућности, а не као основ за укидање различитости. Стога је интегрисање друштвених група које имају мањак капитала могуће само уз обезбеђивање грађанског статуса (Marshall, 1964; Петровић, 2009: 23).

За остварење грађанских права пресудан је локални ниво – он је тај који обезбеђује квантитет и квалитет ресурса који се користе на локалном нивоу ради имплементације социјалних права дефинисаних законима. Грађанима дакле није од значаја како је право дефинисано – мада то јесте предуслов његовог остварења – већ на основу стварно и локално расположивих ресурса, као и на основу социо-просторних неједнакости које се испољавају на локалном нивоу. Истовремено, значајно је и што на могућности остварења социјалних права утичу и локални носиоци власти као и институције које непосредно обезбеђују социјалне сервисе, примењујући сопствени систем процене потреба корисника у односу на расположиве локалне ресурсе. (Van Kempen, 1994: 25).

Начин операционализације грађанских права, а посебно социјалних права везан је за доминантну идеологију односно концепт политике – неолибералну или социјалдемократску, као и за корпус усвојених вредности – социјалну правду, социјална права, солидарност и др. Све заједно одређује меру државне интервенције у датом друштву. (ибид., 38).

URBACT – European Programme for Sustainable Urban Development у свом документу истиче Изазове социјалне искључености и урбаног лишавања у европском урбаном развоју (URBACT – European Programme for Sustainable Urban Development Linking Urban Renewal And Regional Spatial Planning Final Report Of The Working Group 2010, European union, European Regional Development Fund). На европски урбани развој у великој мери утичу изазови социјалне искључености и социо-просторне сегрегације, који се односе на опадање квалитета појединих подручја градова. Ови проблеми не се могу сматрати само као локални феномен а узроци који стоје иза процеса сегрегације, у великој мери су детерминисани на супра-локалном нивоу, што заједно резултира у физичком пропадању и концентрацији угроженог становништва у одређеним подручјима. Промене на тржишту некретнина и земљишта и њихов демографски и економски утицај, имају јак ефекат на просторне неједнакости у градовима и насељима.

Социјална кохезија

Савет Европе (Savet Evrope,, 2010) дефинише социјалну кохезију као способност друштва да осигура добробит свих својих чланова, свдећи неједнакост на најмању могућу меру и избегавајући маргинализацију и тако управљати разликама и поделама и свим својим члановима осигурати прилику за постизање добробити. Социјална кохезија је политички концепт на којем се темељи испуњавање три кључне вредности Савета Европе: људска права, демократија и владавина права.

Поједини аутори сматрају да социјалну одрживост града треба посматрати првенствено у терминима заштите животне средине, која у мањој или већој мери може бити обојена економским интересима. Социјално-еколошки приступ даје предност еколошкој одрживости града и полази од идеје да је одрживи град у суштини екоград, те се појам социјалне одрживости града дефинише као скуп друштвених услова који дају потпору еколошкој, али и економској одрживости у урбаној средини. Социјална одрживост нема много смисла ако се анализира одвојено од еколошке и економске одрживости, јер ове две димензије заиста имају свој пандан у неодрживој пракси (апокалиптична предвиђања на основу еколошке неодрживости, банкрот као последица економске неодрживости), док се

исто не може са сигурношћу тврдити за социјалну одрживост (различита друштвена уређења су успевала да се одрже упркос распрострањеном сиромаштву).

Веза социјалне одрживости и социологије

Концепт социјалне одрживости града аналитички се може довести у везу са појединим теоријским концептима у оквиру урбане социологије. Међу њима су најзначајнији концепт суседства и концепт заједнице у урбаном друштву (Lyon, 1999), јер се социјална одрживост у граду најлакше може остварити на нивоу ужих резиденцијалних области. Затим, ту су идеје о социјалној једнакости, хетерогености и кохезивности, које су доста дуго присутне у оквиру мисли о граду (Мирков, 2016.). Идеја одрживог града подразумева нераскидиву везу између економског развоја, квалитета животне средине и социјалне једнакости. Да би одрживост била постигнута, важно је да овим трима компонентама буде пружена једнака пажња (Rogers et al., 2008: 42). Међутим, иако је социјална компонента одрживости неопходна за укупну одрживост града, у литератури јој није посвећено онолико пажње колико еколошкој одрживости. Тачније, социјална одрживост града се углавном посматра као средство за достизање еколошке и економске одрживости, а не као циљ по себи. Оригиналноост овог предлога теме огледа се у приступу који социјалну одрживост града посматра као независан теоријски концепт који треба да омогући боље разумевање социо-просторних неједнакости у граду пред изазовима неолиберализма. Циљ је, најпре, да се систематизују идеје и концепти који улазе у корпус знања о социјалној одрживости, а затим да се покаже који су стварни ефекти урбане политике по социјалну одрживост града, те на који начин се извесне препреке могу превазилазити.

2.3. Други релевантни приступи планирању просторног развоја јавних служби

Планерске парадигме

Будући да се планирање јавних служби посматра у контексту урбанистичког планирања, осврт на два основна, супротстављена али и компатибилна концепта о

којима говоре бројни аутори (као што су Фалуди, Фајнстајн, Хал, Хили и др) ће употпунити теоријски основ истраживања. Утемељење теорије и операционализације савременог урбанистичког планирања везује се за период шездесетих и седамдесетих година и конституисање модела у оквиру субстантивних („о предмету рада“, „садржају“) и процедуралних теорија планирања („о процесу планирања“, „начину“, „форми“ итд.). Даљи развој дисциплине под утицајем је нових светских тенденција, па је као један од најзначајнијих модела препознато колаборативно планирање.

Традиционални, позитивистички, рационални модел планирања концентрисан је на исход (резултат) до кога се долази на објективан, вредносно неутралан начин, користећи емпиријске доказе док су процедуре технократизоване и једносмерне у смеру „одозго надолу“ (top-down) а под учешћем актера се подразумева учешће стручњака. (Fainstein, 2010:25). Супротно томе, колаборативно планирање се фокусира на процес одлучивања, захтеве за транспарентношћу и укљученост актера, као и преговарачки процес (ибид., 24). Хили (Healey 1997:239) тврди да концепт комуникативне парадигме полази од претпоставке да одлуке треба да буду достигнуте у заједничком, интерсубјективном напору и узајамном разумевању, померајући тако фокус праксе планирања ка откривању његове сврхе у процесу комуникације. Док је први модел фокусиран на то како су алтернативна решења формулисана и исказана, други је претежно концентрисан на сам процес избора, подразумевајући да правичан процес производи правичан резултат (ибид., 23). Иако су оба доминантна модела подложна критици, несумњиво је да су оба допринела развоју мисли и праксе планирања јавних служби.

Урбана економија, економија јавног сектора

У оквиру урбане економије, ослонац истраживању је у области економије јавног сектора, на начин како то дефинише Ј. Стиглиц (Стиглиц, 2004). Општи контекст теоретске мисли о економији благостања, Парето принципа и Калдерових принципа компензације послужиће за разумевање основних карактеристика тржишно оријентисане привреде, као и њене интерпретације на простор и домен урбанистичког планирања. Полазне тачке дефинисања социјално одрживе

територије се односе на несавршеност тржишних механизма, ефекте економског раста и тачке сукоба које отуда произилазе (Стиглиц, 2004).

Тржиште као глобални начин уређивања односа у многим сферама значајно утиче на начин одвијања активности у градовима, њихову просторну дистрибуцију, однос између приватног и јавног и друго. Стога се део истраживања неминовно бави и односом тржишта и третмана и планирања јавног сектора. Поред Стиглица, изабране студије и истраживања (Беговић, 1995 и 2002, Маџар, 1995, Јанковић, 1985, Михаљевић, 1992, Милићевић, 1990 и др.) дефинишу просторни развој града у тржишним условима, улогу урбанистичког планирања у условима несавршености тржишта, као и однос тржишта и јавног сектора.

Планирање у тржишним условима, према неокласичној економској теорији, подразумева најмање неколико принципа оптималне алокације ресурса, односно повећања друштвеног благостања:

- улога државе и планирања у тржишним и демократским друштвеним условима је интервенционистичка и арбитарна. Држава настоји да објективно и неутрално пресуђује у конфликтима појединачних интереса и усмерава их ка јавном интересу, дефинисаном кроз циљеве развоја подручја за које се планира, демократским компромисом у процедурама одлучивања, на основу реалне дистрибуције политичке моћи;
- држава својим интервенцијама тежи да успостави такву хијерархију и поредак актера на тржишту, који минимизира негативне ефекте за будући развој, те да афирмативно утиче на акције које воде подстицању и увећању друштвеног благостања;
- карактер промене благостања може се сматрати друштвено пожељним једино уколико побољшава положај одређеног броја појединаца тако да истовремено не угрожава положај других, односно достигнути ниво благостања заједнице (Парето-оптимум). Другим речима, прихватљивим се сматра принцип "неко добија, нико не губи". (Милић, 1996, Беговић Б. , 1995, Милићевић, 1990, Јанковић, 1985)

Резултат примене ових, и других принципа у систему (урбанистичког и просторног) планирања у западним земљама резултирао је "регулативним" урбанизмом који се бави само ограничењима евентуалних шпекулација у

коришћењу градског земљишта, односно ублажавањем сукоба приватних и друштвених интереса у простору. План се претвара у флексибилан оквир за спонтану иницијативу и њиме су заштићени укупни друштвени интереси; он је мање искључив, више упућује а мање прописује и даје само грубе обресе будућег стања у простору. (Милићевић, 1990)

Према Стиглицу (2004), односно теорији тржишне економије и економије благостања, тржишта су често несавршена, а држава често не успева да отклони те несавршености. У економској теорији се ради провере одређених поставки користе модели за описивање економије, дескрипцију постојећег стања и развој нових модела (позитивна економија), односно они за оцену алтернативних политика и пожељност различитих праваца деловања (нормативна економија) (Стиглиц, 2004:18-19).

Под одређеним, идеалним условима, конкурентна привреда је ефикасна (Стиглиц, 2004:53), у ком случају би улога државе била веома мала. Да би утврдили одговарајући улогу државе, економисти данас покушавају да схвате ограничења и државе и тржишта, слажући се да постоји много проблема које тржиште неадекватно решава, односно тржиште је у потпуности ефикасно једино под одређеним прилично рестриктивним претпоставкама. Ограничења државе значе да она своју енергију и ресурсе треба да усмери искључиво на области у којима су несавршености тржишта најприметније и тамо где државна интервенција доказано може да пружи значајнију помоћ, на пример у односу на решавање проблема сиромаштва, док привредне активности треба препустити тржишту и приватном сектору. Постоје бројни разлози због чега тржишта не успевају да остваре ефикасне резултате и због чега је државна интервенција неопходна. Као пример неефикасности тржишта могу да послуже следеће ситуације: привреде су пролазиле кроз периоде месовне незапослености и неискоришћености ресурса; загађење је загушило многе од наших већих градова, а у неким другима је дошло до пропадања градских језгара. Већина данашњих привреда представљају мешовите привреде, у којима постоји и приватни и јавни сектор. Разматрање улоге јавног сектора и државне интервенције везано је за теоријски концепт економије благостања и тзв. Парето-ефикасност, којим се дефинишу правила алокације ресурса. За алокацију ресурса која подразумева да никоме положај не

може да се побољша док се другом не погорша, каже се да је Парето-ефикасна или да је постигла Парето-оптимум. Важно је истаћи да је према другој основној поставци економије благостања, механизмом децентрализованог тржишта могуће остварити сваку Парето-ефикасну алокацију. У децентрализованом систему, одлуке о производњи и потрошњи (ко, шта, како и за кога производи) доноси мноштво фирми и појединаца од којих се привреда састоји. Насупрот томе, када је у питању механизам централизоване алокације, све такве одлуке доноси једно тело, централнопланска агенција, или један појединац који се назива централним планером. Међутим, са становишта планирања и развоја јавног сектора и јавних служби, Парето критеријум је индивидуалистички и узима у обзир искључиво благостање рличитих појединаца, те се не бави експлицитно питањем неједнакости, иако се на уопштен начин бави правичношћу (Стиглиц, 2004: 57-58). Према првој основној поставци економије благостања, привреда је Парето-ефикасна само у извесним околностима или условима, међутим у шест важних случајева тржишта не остварују Паретову ефикасност (истакнути случај је ситуација монопола на тржишту). Те несавршености тржишта пружају аргументацију за активност државе. (Стиглиц, 2004: 76)

Са друге стране, постоје нека добра која тржиште или неће да обезбеђује или их обезбеђује у недовољним количинама. Ова јавна добра имају следеће карактеристике: појединац их бесплатно користи, потом у њиховим користима може уживати поједница на начин да не умањи могућност коришћења од стране другог појединца. Потом, тешко је или немогуће да се појединац искључи из уживања у чистом јавном добру. Насупрот томе, приватна добра се у сваком тренутку могу искључити: појединци могу да буду искључени из уживања у таквом добру уколико га не плате. Чисто јавно добро тржиште неће испоручивати, или га неће испоручивати у довољној мери. (Стиглиц, 2004: 79-85). У одсуству државне интервенције, размотрени извори несавршености тржишта доводе до неефикасности привреде. Додатни аргумент у прилог државној интервенцији у Парето-ефикасној привреди потиче од бриге да људи можда неће деловати у свом најбољем интересу. Често се тврди да оно што један човек сматра за своје благостање не мора да буде поуздан критеријум за доношење судова у том смислу. Добра чије принудно коришћење подстиче држава, као што су

сигурносни појасеви у аутомобилима и основно образовање су обавезна јавна добра. Према Парето- схваћеном друштвеном благостању, друштвено благостање је једнако збиру корисности појединаца. За разлику од тога, за ово истраживање је значајнији концепт према коме је друштвено благостање једнако корисности за најсиромашнијег члана друштва. Од интереса је утврдити како одређени економски концепт утиче на неки показатељ неједнакости (или на неке јасно дефинисане групе). Због тога је потребно да се компромисно балансира између ефикасности и правичности, односно једнакости. У принципу, постоје три начина да се унапреди напред изнесени концепт: а. Принцип компензације; б. Балансирање између мере ефикасности и мере једнакости и в. Приступ заснован на пондерисаним користима.

Добра која обезбеђује јавни сектор, а повлаче велике граничне трошкове везане за снабдевање су приватна добра која обезбеђује јавни сектор. Мада трошкови управљања тржиштем представљају једно од објашњења за обезбеђење неких од ових добара од стране јавног сектора, то образложење није ни једино, ни најзначајније. образовање је приватно добро које обезбеђује јавни сектор у горе дефинисаном смислу – уколико се број уписаних ученика удвостручи и трошкови ће се приближно удвостручити (под претпоставком да се на приближно истом нивоу одржава квалитет у смислу величине разреда, расхода на наставно особље, уџбенике, итд.). Једно од уобичајених објашњења потребе да јавни сектор обезбеђује образовање заснива се на дистрибутивним разлозима, односно да нпр. шансе за образовање не треба да зависе од имовног стања. (Стиглиц, 2004:116 - 136).

Метод	Предност	Недостатак
Накнаде за коришћење	они који имају корист сnose трошкове	долази до недовољне потрошње
Једнако обезбеђење	смањује трансакционе трошкове	неког наводи на недовољну а неког на прекомерну потрошњу
Утрошак времена	здравствена заштита не мора да се алоцира на основу тога ко је богатији	Губитак времена

Табела 1. Предности и недостаци примене рационасања добара која обезбеђује јавни сектор (Извор: Стиглиц, 2004.)

С обзиром на неефикасности проистекле из прекомерне потрошње до које долази када јавни сектор бесплатно обезбеђује приватна добра, државе често покушавају да пронађу начин да ограниче потрошњу путем једног од система рационисања. Могуће је применити накнаде за коришћење да би се ограничила тражња, али је у контексту овог истраживања прихватљивији начин рационисања путем једнаког обезбеђења - обезбеђења исте количине неког добра свима. На пример, одређени ниво бесплатног образовања обично се подједнако обезбеђује свима, без обзира на то што би неки желели да добију више, а неки мање. По мишљењу Стиглица (2004:138-139), ово представља највећи недостатак једнаког обезбеђења добара од стране јавног сектора, јер такво обезбеђење, за разлику од приватног тржишта, не омогућава прилагођавање различитим потребама и жељама појединаца. Трећи начин везан је за већу потрошњу времена да би се обезбедио приступ неком јавном добру (нпр у здравственом систему, где се сматра да новац не представља пожељну основу за рационисање здравствених услуга).

3. Анализа аспеката од утицаја на планирање просторног развоја јавних служби

3.1. Утицај вредносног оквира на планирање просторног развоја јавних служби

Свака методолошка поставка планирања јавних служби мора нужно укључити и разматрање друштвеног амбијента у коме се планира. Било би нереалистично размишљати о планирању јавних служби независно од оваквог контекста. Ова претпоставка подразумева да, приступајући избору друштвено верификованих вредности^{iv} (Никезић, 2000), са једне стране нужно сужавамо простор "деловања" сачињеног методолошког инструментарија, а са друге стране - да смо прешли са научно-експертског на вредносно условљено поље деловања. Међутим, вредносна конотација наших најважнијих концепата одражава нашу заинтересованост и мотивише наше акције. Вредносно неутрални приступ, неспоран са чисто инжињерског становишта нам не може објаснити природу људских избора и опредељења (Лазаревић-Бајец, 2000), нити нас може довољно приближити задовољењу људских потреба, јер тежећи да буде неутралан и подједнако добар за све, не може истовремено бити довољно оперативан (операционализован).

Циљеви и вредности друштвеног развоја који се испољавају у домену јавних служби, али и циљеви из других домена који утичу на посредан начин на развој јавних служби могу бити везани за: а) једнака права свих грађана, као и једнаке услове задовољења потреба у домену јавних служби; б) тежњу ка децентрализацији управљања уопште, односно ка ревитализацији регионализације, и у том контексту, в) трансформације у домену локалне самоуправе, локалних надлежности и територијалне организације, што је у тесној вези са планирањем просторног развоја јавних служби и њеним финансирањем на истом просторном нивоу, г) трансформације јавног сектора, оријентацију ка тржишним условима и промене власничког статуса.

У контексту урбанистичког и просторног планирања можемо препознати два генерално различита приступа: по једном, смисао планирања је у ефикасном организовању и предузимању акција од стране власти на усклађивању различитих приватних, групних, појединачних интереса, будући да доношење одлука о

избору (општих, друштвених) вредности не може бити у потпуности предмет рационалне (научне) анализе, већ избор појединих вредности и њихово рангирање зависи од распореда моћи учесника у политичком процесу. Други приступ се директно супротставља овоме: планирање треба да промовише вредности и интерес заједнице и да се супротстави како наметању приватног интереса тако и променљивим интересима власти (Лазаревић- Бајец, 2000).

Препознавање/опредељивање јавног интереса утолико је сложеније ако прихватимо претпоставку да ће се испољити доминација приватних интереса и власништва и да ће се променити однос између приватног /индивидуалног и јавног, односно да ће се велики број раније "унапред задатих и саморазумљивих" општих/јавних интереса - иначе основног "заједничког именитеља" традиционалног планирања - урушава (Вујошевић, 1998).

Поступак избора вредности даље намеће дебату о следећем: да ли треба уврстити вредности најширег круга корисника, или по неким критеријумима издвојити приоритетне групе / појединце; да ли однос снага и моћи у друштву треба да регулише избор вредности, па ће тако преовладати приватни интерес моћних група или појединаца; најзад, да ли овај избор треба да буде под утицајем већине која приближно уме да артикулише јавни интерес. У првом случају, јавља се велики број веома различитих, па и супротстављених вредности на основу којих је, ако се не редукују или симплификују, практично немогуће артикулисати неки правац развоја. У осталим случајевима број и / или разноликост актера је редукована, самим тим и вредности.

Сложеност интереса је већа и сукоб интереса изразитији у подухватима који захватају већи простор, који су трајнији и изазивају шире последице, и који су намењени ширем кругу корисника, као што је случај са мрежом јавних служби. Саставни део усклађивања интереса тамо где су они у сукобу је и решавање проблема њиховог легитимитета са становишта доминантних система вредности или јавног добра. Радити мимо интереса не само што није демократски или хумано, већ није ни рационално, пошто се постојеће иницијативе блокирају, уместо да се искористе као генератори развоја (Никезић, 2000). Са друге стране, следити интересе без обзира на ефекте које ће њихова реализација имати на општу добробит (Лазаревић-Бајец, 2000) свакако је неприхватљиво и може

угрозити неке основне вредности које конкретна заједница негује. Свакако, у најмању руку, треба следити потребе усклађивања "јавних и појединачних (легитимних) интереса, што значи заштиту и поштовање туђег интереса, а никако остваривање једног интереса на рачун и уз штету другог." (Петовар, 1998).

Стање у друштву намеће регистровање постојећих могућности / ограничења на основу легислативног оквира и других условљености, уз истовремено увођење и уважавање потпуно нових, паралелних развојних праваца, везаних за савремене европске токове и тржишне услове организовања. Листа циљева проистиче из оваквог разумевања основе за развој јавних служби и представља покушај артикулисања јавног интереса у домену јавних служби - довољно уопштеног и широко постављеног да би могао да задовољи већину друштвених група. У том контексту, треба обратити пажњу на друштвено пожељне вредности прокламоване основним циљевима односно вредностима дефинисаним законодавством и регулативом и међународним документима, као и урбанистичким и просторним плановима, а нарочито националним планом. Са друге стране, потребно је у преиспитивању и променама постојећег легислативног и планског оквира наћи начин да се овакве вредности и циљеви уграде (Вујошевић, 1998)^v.

Друштвено верификоване вредности треба да имају своју потврду и имплементацију кроз развијање и спровођење одговарајућих политика, а нарочито кроз стицање и расподелу буџетских средстава и других средстава која се намењују финансирању развоја јавних служби^{vi} (Лазаревић-Бајец, 2000). Декларативно исказан циљ који не добије своју потврду кроз финансирање његове реализације објективно и није приоритетан, већ је то онај који се препознаје по значајнијој финансијској подршци. Досадашња пракса свакодневно нам је потврђивала ову подвојеност општих циљева и њихове имплементације (чији значајан сегмент чини и финансијска подршка), која је резултирала и утицала на лоше стање и неадекватан развој јавних служби (Митровић, 2003).

Једнакост у остваривању права свих грађана у погледу заштите здравља, као и једнаки услови школовања гарантовани су Уставом Републике Србије^{vii} (Сл.гласник РС бр 98/ 06), а то је потврђено и Законом о јавним службама (Закон о јавним службама, 1991, 1994, 2005, 2014) - активности јавних служби морају се

обављати "на начин којим се обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника." Ослањајући се на овакав основ, Просторни план Србије (Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, 2010) исказује да циљеви друштвеног развоја у нашој средини подразумевају обезбеђење одређеног нивоа животног стандарда, односно минималних потреба за све грађане подједнако. То, према Просторном плану Србије, подразумева дефинисање (јединствених) стандарда и норматива у области јавних служби, која је значајан чинилац животног стандарда становника и фактор развијености средине. Стандарди и нормативи, а нарочито критеријуми који се односе на развој јавних служби нужно морају бити вредносно условљени, обзиром на њихову утемељеност у укупној политици развоја.

Прокламовани принципи права на једнакост свих чланова заједнице, начелно прихваћени у нашој, као и многим другим срединама могу имати бројна, па и суштински различита тумачења, па ћемо навести примере који се реперкутују на планирање јавних служби. Код задовољавања потреба у домену нпр. основног образовања и примарне здравствене заштите право на једнакост можемо да схватимо као право на једнаку удаљеност, приступачност, квалитет ових служби свим становницима заједнице, под истим условима, без обзира на економски и социјални статус или непосредно окружење (рурална или урбана средина). То би у даљој операционализацији изазвало потешкоће јер би то у нашој средини значило сачињавање и примену већег броја стандарда - од дистрибуције, дистанце, до стандарда квалитета објеката, и др., али и различита средства намењена јавним службама да би се ти стандарди постигли. Са друге стране, посматрано на нивоу шире заједнице једнакост се изражава и у (принципијелно) истом начину коришћења заједничких средстава која се издвајају за јавне службе, што се може схватити као препрека формирању различитих - регионалних критеријума, односно као препрека за остваривање једнаког животног стандарда у домену јавних служби. (Митровић, 2003).

У претходном периоду наглашен концепт централизације, значајно изражен у домену јавних служби, још увек ни суштински ни формално није напуштен, мада је евидентна тежња ка децентрализацији управљања уопште. Такав концепт не

само да је пожељан, него је и нужан, обзиром на све јаче изражене трендове у европским земљама усмерене ка ревитализацији регионализације. Будући да се Уставом гарантује једнакост у погледу остваривања права на једнакост у задовољењу потреба у домену (ограничених видова) јавних служби, Законом се утврђују услови и начин обављања делатности, односно послова за које се образују јавне службе, а средства за остваривање Уставом зајамчених права грађана и законом утврђеног општег интереса у областима здравствене заштите, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, друштвене бриге о деци и других облика социјалне сигурности, образовања, науке, културе, физичке културе обезбеђују се у буџету Републике Србије (Сл.гласник РС бр. 98 /чл. 65, 2006). Сходно томе, Република Србија уређује и обезбеђује: систем у области здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, друштвене бриге о деци и омладини, образовања, културе и заштите културних добара, физичке културе; систем јавних служби; дефинише основне циљеве и правце научног, демографског, регионалног и социјалног и другог развоја и организације и коришење простора (Сл.гласник РС бр. 98/чл. 72., 2006). На овај начин централизовано је и стратешко планирање развоја и финансирање јавних служби. Просторним планом Србије (Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, 2010) предвиђена је радикална реорганизација јавних служби која укључује један вид децентрализације кроз организацију неколико већих функционалних целина -региона. Носиоци децентрализације требало би да буду хијерархизовани градски центри, на регионалном и субрегионалном нивоу. Законски оквир онемогућава преношење значајнијих ингеренција у домену планирања развоја и финансирања јавних служби на ниже просторне и административно - управне нивое од републичког - регионални и општински. Системско и квалитетно решење захтева усклађивање ова два аспекта међусобно и у односу на републичке (централне) ингеренције. Трансформације у правцу јачања локалне самоуправе и надлежности учврстиле би везу између сагледавања реалних потреба / могућности на локалном нивоу, и планирања развоја и финансирања на том истом просторном нивоу. При свему томе никако се не сме изгубити из вида да свака имплементација идеје, па била она крајње прогресивна

и демократски оријентисана, носи одређени друштвени трошак, који је утолико већи колико је идеја радикалнија (Митровић, 2003).

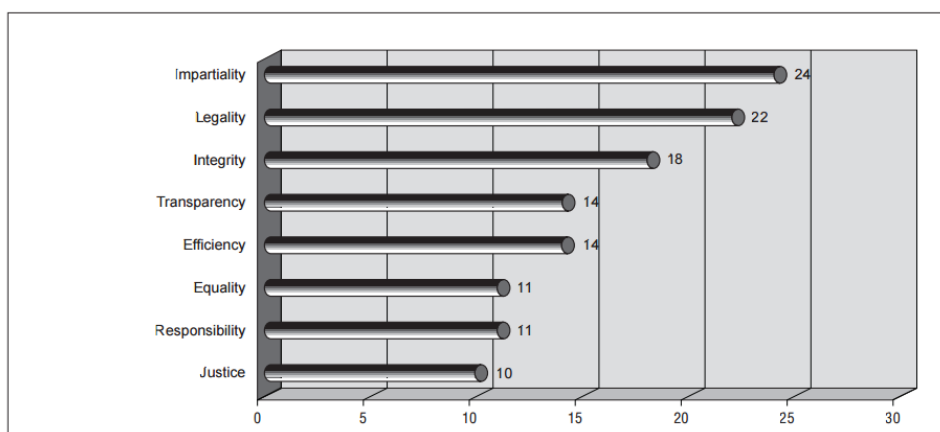
Будући да је остављена могућност да Република не мора бити једини оснивач установа јавне службе, као и да оне могу бити у свим облицима својине (Закон о јавним службама, 1991, 1994, 2005, 2014)^{viii}, формално не постоји препрека за приватизацију и увођење тржишних односа у овај домен. Могућности се ипак разликују од сектора до сектора, па и по појединим службама, а све укупно не оставља утисак целовите или постепеног увођене политике приватизације нити трансформације јавног сектора. Циљеви везани за рационалност и ефикасност у планирању и коришћењу простора, као и за организацију рада и боље искоришћавање буџетских средстава утемељени су у концепту функционалних подручја и организације јавних служби. Оба приступа - потпуна државна регулација и тржишни односи и приватизација у домену јавних служби - посматрана искључиво, дају како позитивне тако и негативне ефекте, што је чињеница коју не смемо губити из вида. Иако тржишни обрасци понашања имају снажне позитивне ефекте у профитабилним гранама и практично на оптималан начин их регулишу, то не значи да се такав приступ може у потпуности преликати и на развој јавних служби, чиме се отвара питање мере учешћа једног, односно другог принципа у њеном планирању.

Међународне организације и агенције делимично су се одредиле према овом важном корпусу истраживања. Тако на пример, земље чланице ОЕЦД-а имају врло јасно дефинисане одреднице везане за вредности у јавном сектору и јавним службама, у документу под називом; Поверење у Владине етичке норме (ОЕЦД, 2000). Према овоме, вредности чине темељ јавних услуга и представљају колективне заједничке принципе који руководе судом о томе шта је добро и исправно. Вредности наведене у јавним документима пружају основ за окружење у којима грађани знају о мисији и визији јавних организација и они такође дају опште смернице за свакодневно пословање јавних услуга. Све земље ОЕЦД-а имају скуп наведених основних вредности за јавне службе. У одговорима на упитник, земље ОЕЦД-а определиле су своје кључне вредности и фокусирана интересовања.

То не значи да они не примењују друге вредности које нису наведене у овом одговору – оне могу имати различите концепте иза истих основних вредности.

Међутим, наведене основне вредности показују одређену хомогеност (Слика 1 приказује осам најчешће наведених основних вредности јавних сервиса у земљама ОЕЦД). Са друге стране, земље су дефинисале широк спектар вредности које одражавају њихово национално, социјално, политичко и административно окружење. Листа обухвата више апстрактне основне вредности и интегрише специфичне изведене вредности, примењене на конкретнијем контексту. Овај ланац показује снажне међусобне основне вредности и доводи до разраде више специфичних стандарда.

Chart 1. The 8 most frequently stated core public service values in OECD countries



Слика 1 Осам најважнијих вредности везаних за јавне службе исказаних у земљама ОЕЦД, Извор: OECD (2000): Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries

Даља сличност је да земље држе комбинацију "традиционалних" и "нових" вредности јавних услуга. "Традиционалне" вредности одражавају основну мисију јавног сервиса, док је "нове" вредности артикулишу за потребе новог етоса. Земље чланице такође указују да су одржавале и редефинисале своје "традиционалне" друштвене и демократске вредности: најчешће су то непристрасност (одсуство дискриминације) и неутралност; интегритет и поштење (захтева највише етичке стандарде); правда и правичност; љубазност и хуманост. Даље демократске вредности су законитост (поштовање владавине права); транспарентност и отвореност, укључујући и одговарајуће објављивање информација; одговорност (и

одржавање угледа и одговорност за грешке), једнакост услуга у јавном интересу и оданост и верност према држави.

Table 1. **Public service core values stated in public documents in OECD countries***

Impartiality, neutrality, objectivity	AUS AUT CAN CZE DEU DNK ESP FIN GBR GRC HUN IRL ISL ITA JPN KOR LUX NLD NOR POL PRT SWE TUR USA
Legality	AUT BEL CAN CHE DEU DNK ESP GBR GRC HUN JPN IRL ISL ITA KOR MEX NLD NOR PRT SWE TUR USA
Integrity, honesty	AUT BEL AUS CAN DEU DNK GBR GRC JPN KOR MEX NLD NZL POL PRT SWE TUR USA
Transparency, openness, proper disclosure of information	CAN FIN ISL GBR GRC IRL LUX MEX NLD NZL NOR PRT SWE USA
Efficiency	AUS CHE DNK ESP GRC HUN IRL ITA MEX NZL NOR PRT SWE USA
Equality	AUS DEU IRL JPN LUX NLD NOR PRT SWE TUR USA
Responsibility, accountability	AUT DEU FRA FIN GBR HUN ISL MEX NZL PRT SWE
Justice, fairness	AUS DEU ESP HUN IRL NZL NOR PRT SWE TUR
Confidentiality, respect of official secrets	AUT CZE DEU FRA IRL JPN KOR NLD SWE USA
Professionalism	AUS BEL DEU HUN IRL KOR POL PRT
Service in the public interest, service to the whole community	CHE DEU ESP HUN JPN PRT SWE
No private interests, no interaction of private and public interests, avoidance of conflict of interest	CAN CZE DEU IRL JPN SWE USA
Obedience	BEL DEU FRA ITA JPN KOR
Respect for State resources	IRL TUR NOR SWE USA
Loyalty, fidelity to the State	DEU ITA KOR NOR TUR
Kindness, humanity	AUS KOR HUN

Слика 2 Главне вредности јавних служби исказане у јавним документима земаља ОЕЦДа, Извор: OECD (2000): Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries

Table 2. **Core values as part of the legal framework**

Laws, statutes	AUT CAN DNK DEU FRA HUN ISL ITA KOR LUX MEX NLD NOR POL PRT SWE USA
Constitution	DEU ESP FIN GRC JPN KOR MEX POL PRT SWE TUR
Civil service legislation	DEU FIN GBR HUN ISL KOR NLD POL TUR
Public service acts	AUS BEL CAN CHE DEU ESP GRC JPN MEX NLD

Слика 3 Кључне вредности јавних служби у законским документима у земљама ОЕЦДа, Извор: OECD (2000): Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries

Велика већина земаља чланица обезбеђују правне оквире за вредности јавних услуга; међутим, неке од њих проглашавају вредности и у другим водећим документима. У већини случајева, статути и општи закони обухватају основне вредности, ипак земље ОЕЦД-а такође користе уставе, основне законе и посебне прописе за државну службу или јавне службе да се изјасне о основним вредностима јавних служби. Остали документи обухватају широк спектар публикација, као што су изјаве о визији за цео јавни сервис (Нови Зеланд) или поједине организације (Норвешка), смернице (Данска, Финска), повеље (етичке повеље у Кореји и Португалији) и кодови за професионалне групе (Нови Зеланд),

извештаји (Канада, Норвешка), дискусије о вредностима (Аустралија), или уџбеници и коментари о закону јавног сервиса (Немачка), књиге и промотивне публикације (брошура у Канади, плакати у Сједињеним Државама). Ограничене вредности се редовно користе у образовању будућих јавних службеника. Дакле, ове основне вредности имају дугу, различиту и широку примену, те су нашле своје место у законским документима или чак у уставима у континенталним европским земљама.

3.2. Економски контекст и његов утицај на планирање просторног развоја јавних служби

Друштвено политички и економски контекст, без обзира на коју средину или фазу развоја друштва се односи, има снажан утицај на развој јавних служби као домена јавног сектора. Тешко раздвојити друштвено економски од демографског развоја, пошто постоји нераздвојива узајамна зависност - економске активности производе снажне ефекте на демографске карактеристике и кретања, а истовремено велике демографске промене битно мењају економске потенцијале једног подручја и утичу на његов развој.

Разлози за актуелну ситуацију у друштвено-економској, а последично и другим сферама могу се тражити и у даљој прошлости, али ћемо се у овом раду задржати на кључним моментима који су се одиграли у последњих педесетак година. Приоритети у нашем друштву увек су били везани за циљеве политичког, а одмах потом и економског развоја, док су остале области од тога директно или посредно зависиле. То добро илуструју заједнички циљеви друштвено-економског и просторног планирања у социјалистичком друштву: економско активирање целокупног простора адекватно расположивим факторима развоја и регионалним компаративним предностима; уравнотежен регионални развој и рационално искоришћавање и организација простора; рационално коришћење, заштита и регенерација природних извора и природне средине. Не може се пренебрећи и зависност развоја јавних служби, као и целе ванпривреде од финансијске снаге привреде Србије, а релација је очигледнија ако посматрамо мања подручја/

регионе, пошто јаче привредне зоне имају веће сопствене могућности подстицања развоја развоја јавних служби (Митровић, 2003).

Савремени друштвено - економски развој започет је са великим закашњењем. Успони и падови поклапали су се са променама општих и унутрашњих политичких прилика. Иако је Србија располагала релативно значајним природним ресурсима, процес индустријализације у другој половини 20. века је текао испод очекивања, а поред тога је био екстензиван и недовољно селективан, уз велике регионалне диспропорције. Екстензиван развој и пренаглашена доминација секторских над структурним и просторним критеријумима, као и доминација мноштва уско локалних над ширим регионалним и општим дугорочним циљевима развоја, неминовно су водили неравномерном развоју, нерационалном регионалном распореду економских активности и становништва и недопустиво великој поларизацији ширих подручја, општина и села у нивоу развијености (Шаљић, 1995). У нашој земљи се никада није приступило формулисању целовите политике регионалног развоја; радило се уз упросечавање на ширим просторним нивоима, што по правилу води искривљеној и поједностављеној слици. Разматрана су нека питања међусобних односа региона, најчешће рангирање релативне развијености, али не и интрарегионална питања (Шаљић, 1995). За то је најбоља илустрација "паралелних" инвестиција-дуплирања, па и мултиплицирања истоврсних капацитета у различитим регионима.

Регионални развој индустрије је готово изједначен са укупним регионалним развојем. Код планирања размештаја и структуре индустрије просторни размештај природних ресурса није поштован (Шаљић et al, 1987). Догодило се спонтано формирање регионалне структуре привреде, без уважавања свих специфичности подручја и свођење регионалне политике само на проблем неразвијених подручја. инвестиционог програма, те се са економске тачке гледишта оправданост инвестиције лако доказивала. У оквиру региона, грађени су капацитети само у регионалним центрима, чиме су све наведене супротности још и потенциране.

Неравномеран размештај активности и становништва и различита динамика развоја појединих подручја имали су за последице регионалну диференцијацију и поларизацију активности и становништва у мањем броју градских насеља. Проблеми недовољне развијености су се ширили, будући да је заостајање у

развоју села произвело не само пресељавање становништва у градове изван рационалних граница, већ је довело до тога да су неки простори брдско - планинског подручја демографски испражњени, да су многи градови суочени са оскудицом комуналне инфраструктуре, преобиљем радне снаге, социјалним и другим проблемима, док је на исељеним просторима остао умртвљен значајан развојни потенцијал. Претерана концентрација становништва у великим градовима и пражњења у другим подручјима утицали су на неповољну структуру инвестиција. На једној страни, дошло је до нерационалног раста радно интензивних нискоакумулативних грана, да би се ублажили проблеми нарастајуће незапослености у великим градовима, а на другој - до репродуковања такве структуре на неразвијеном подручју да би се спречили неповољни миграциони токови. Истраживање развијености општина Србије показало је да су, поред осталих разлога, биле успешније оне општине које су у већој мери успеле да територијално пренесу ефекте развоја и на одабране сеоске центре и користе их за међурегионално повезивање и интеграцију (Шаљић, 1995). Упоредо са убрзаном послератном урбанизацијом, градови у Србији су добили неодговарајућу функционалну структуру и та ситуација се морала одразити и на карактеристике мреже јавних служби и квалитет услуга. Последице по село су такође биле неповољне, јер је село стално губило становништво, уз честе промене аграрне политике и заостајање у развоју пољопривреде (Милићевић, 1990; Стефановић, 1973). У мањим насељима без привредне подлоге неизбежно је било и драстичније заостајање сектора јавних служби.

Седамдесетих и осамдесетих година поједини региони су се налазили у различитим развојним фазама, а ситуација се није променила ни до данас. У овом периоду настављен је процес регионалне концентрације основних средстава индустрије и то пре свега београдском и у нешто мањој мери у још три региона.

Наставак оваквих трендова у развоју регионалних целина потврђује и оцена у документационој основи Просторног плана Србије (ИАУС, 1996): "Актуелна ситуација указује на настављање, па и заостравање истих тенденција концентрације и поларизације. Данашњу територију уже Србије карактеришу зоне бржег привредног раста и концентрације становништва, које заузимају око 30% територије, и то претежно равничарског терена (трансферзала север - југ), и

насупротив томе, релативно неразвијена подручја, претежно периферно распоређена, са израженом дисперзијом становништва, која заузимају око 70% територије Србије, и то у брдско - планинским појасевима. У смислу развоја индустрије, стратегија треба да буде заснована на специјализацији регионалних подручја у складу са њиховим карактеристикама, повезивању и подели рада." Индустијски развој је произвео драматичне промене у броју, размештају и структури популације. Уз индустријализацију, ту је била и брза деаграризација, успорени прираштај, старење и нерационална урбанизација. За регионални развој, чак и са само економског становишта, то су битно ограничавајући фактори, јер утичу на квалитет и просторни распоред радне снаге. Заостатак у развоју крупне и локалне инфраструктуре, нарочито саобраћајне и водопривредне, као неопходног пратећег фактора, представљао је ограничење регионалном развоју индустрије. То је практично значило изузимање територијално периферних, брдско - планинских и недовољно развијених подручја из важних токова развоја (Шалић, et al, 1987).

Последњих година (негативан) друштвени и економски развој карактерише осиромашење друштва у целини, уз изразиту незапосленост и изразито неповољну економско -еколошку структуру привреде. То значи: 1) повећање учешћа примарног и секундарног сектора у стварању друштвеног производа, уз истовремено опадање учешћа грађевинарства и саобраћаја; 2) пренаглашено учешће енергетског сировинског комплекса у структури индустрије; 3) минорно учешће малих и средњих предузећа у укупном капиталу и укупној запослености; и 4) скромно учешће приватног сектора. Према тумачењу неких аутора, у Србији је на делу била својеврсна псеудо-морфоза, чије су карактеристике, поред другог и: протокапитализам ("дивљи" капитализам); уз одумирање социјализма, настављање његових појединих карактеристика; непотпуна, једнострана и непрограмирана приватизација, без постигнутог друштвеног консензуса о кључним питањима; непотпуна и једнострана изградња тржишних институција и механизма; и др. (Вујошевић, 1998) .Веома неповољна околност последњих година је смањивање броја запослених лица, и повећање броја незапослених. Стагнација јавних служби, као јавног сектора финансираног из буџета, текла је донекле одвојеним током и није имала тако очигледне и тренутно препознатљиве последице у простору.

Просторни, али и социјални развој углавном трпе последице потеза у економији, те се тако тешко може говорити о интегралном планирању и развоју. Овакве констатације се могу применити како на простор Србије у целини, тако и на поједине делове. Захтеви који се постављају у погледу избора стратегије и критеријума регионалног развоја тичу се равномернијег регионалног размештаја индустрије, напуштања краткорочних решења и избора оптималне регионалне производне оријентације као и ослањање на компаративне предности појединих подручја.

Будући развој захтева да се приступи децентрализацији активности (супротно досадашњој пракси територијалне поларизације са бројним негативним ефектима), водећи рачуна о интер- и интрарегионалним односима и развоју. Посебну пажњу бројни аутори поклањају умањивању разлика између регионалних центара и окружења, седишта општина и залеђа, града и села, итд. Да би се то постигло, потребно је подстаћи друге облике организовања на регионалном нивоу, на пример преко развоја услуга, образовања, и др., који треба да буду у функцији захтева привреде, како би се на посредан начин могло утицати на реализацију заједничких циљева. Као носиоци дела развоја треба да се појаве и насеља хијерархијски ниже постављена у систему насеља.

Најзначајнији циљеви овакве децентрализације - искоришћавање локалних потенцијала, спречавање демографског пражњења у залеђу центара и обезбеђивање јачања интеграционих процеса могу истовремено укључивати и подстицаје за развој тржишних односа и читав низ сродних стимулативних мера.

3.3. Демографски аспект у релацији према планирању јавних служби

Посматрано у периоду од неколико последњих деценија демографски развој је протицао релативно бурно, уз велике промене и изоштравање разлика посматрајући структуру становништва и његову просторну дистрибуцију. Карактеристике демографског развоја Србије су: повећање обима покретљивости и пресељавања становништва, промене у старосној структури уз доминацију процеса демографског старења, промене у економској и полној структури, уз значајан природни пад укупног броја становника и његову неравномерну редистрибуцију. Посебно карактеристични и интензивни су били токови ка

Београду и великим осовинама развоја који су истовремено остављали велики број општина са смањеним бројем становника. Посматрајући активности, дешавало се померање радне снаге из пољопривредног у непољопривредне секторе. Претерана концентрација становништва у великим градовима и пражњења у другим подручјима и неповољна структура инвестиција затворили су "зачарани круг", чије су последице биле прогресивно штетне за обе стране. Основни узрок налазио се у развојној политици која се, у другој половини прошлог века, готово искључиво ослањала на индустријализацију и последично, деаграризацију и урбанизацију, а потом на приватизацију и даље урушавање привреде. Последњих деценија трендови указују да није дошло до значајнијих одступања у правцу повољније демографске ситуације у Србији. Настављане су, па и заострене тенденције концентрације и поларизације. Данашњу територију уже Србије карактеришу зоне бржег привредног раста и велике концентрације становништва, које заузимају око 30% територије, и то претежно равничарског терена, и насупротив томе, релативно неразвијена подручја, претежно периферно распоређена, са израженом дисперзијом становништва, која заузимају око 70% територије Србије, и то у брдско - планинским појасевима (Митровић, 2003). Систем насељавања је био и остао стихијни, уз нерационално и неадекватно коришћење земљишта. Регионалне диспропорције и неуравнотежености размештаја становништва у Србији се очитују нарочито посматрајући у односу на природне и друге потенцијале. Изразита концентрација становништва карактерише републички центар и осовину у правцу север-југ (Нови Сад -Београд -Ниш), а потом у нешто мањем обиму се везује за западноморавску осовину - правац: Крушевац, Врњачка Бања, Краљево, Чачак, Пожега и Ужице. Поред концентрације и поларизације становништва на макрорегионалном нивоу, одвијала се концентрација на локалном нивоу - у седиштима општина. Концентрација становништва у средњим и малим градовима је веома неповољна, посебно у градовима мањим од 30000 становника, а поготово у општинским центрима величине испод 10000 становника. Промене се очитују у демографској слици - број становника на селу је драстично смањен и знатно је остарио контингент активног пољопривредног становништва. Разлике се јављају и између села различите демографске величине, и то тако да су виталнија села у близини

већих градова и она изнад 1000 становника. Развојно су најугроженија мала села до 100-500 становника, која су уједно и најбројнија у средишњој Србији, у највећем броју заступљена у брдско-планинском и неразвијеном подручју.

У последњој декади укупан број становника средишње Србије се благо повећао, али су се десиле веће промене посматрајући поједине старосне контингенте. Становништво до старости од 60 г. се бројчано смањило, посебно групација младог становништва, а осетно је порастао број становника старијих од 60 год., односно учешће најстарије старосне групе је достигло 15,9% (Митровић, 2003). Посматрано по насељима, појава је изразитија у великим градовима и у врло малим насељима у неразвијеним подручјима. Слика је нешто измењена уколико се узме у обзир и преко 700 000 избеглих лица привремено или трајно насељених на подручју Србије. Наглашено старење становништва има за негативну последицу смањење контингента активног и повећање контингента становништва коме је поребно социјално старање. (Хацић, 1998) То истовремено захтева и повећање трошкова друштва, као и посебан приступ планирању социјалне заштите као једног од сегмента јавних служби. Наталитет становништва већ више деценија има тенденцију пада, уз специфичност да много брже опада у економски развијенијим подручјима Србије, тако да је крајем деведесетих година пао на испод 10‰ на подручју средишње Србије. Истовремено је дошло и до драстичног пада стопе природног прираштаја. Просторна дистрибуција трендова природног прираштаја посматрано на дуги рок може дати нови курс планирању развоја мреже већег броја јавних служби, посебно сегмента образовања и дечје заштите, али и заштите старих лица и специфичних видова здравства.

Као што се може видети из сажетих карактеристика демографског развоја у Србији слика простора Србије, посматрајући просечне вредности, знатно другачије изгледа од оне када се посматрају мање просторне целине. Успостављање критеријума и избор индикатора на нивоу великих просторних целина (републике, покрајина) не даје детаљан увид у постојеће стање нити даје довољне елементе за планирање, с обзиром на бројност мањих просторних целина и њихову различитост.

3.3.1. Индикатори од значаја за планирање јавних служби

Због веома изоштрене поларизације у демографској слици средишње Србије, као што је већ наглашено, од посебне је важности да се успостави непосредна веза: просторна целина за коју се планира развој јавних служби - анализа карактеристика хуманог ресурса за који се планира. Коначно, то је у складу са основним идејом имплементације планова која пре свега треба да буде сачињена у складу са вредностима / интересима / афинитетима / потребама актера на који се односи. Због тога оквирни преглед стања и трендова демографског развоја на нивоу Републике, који је саставни део већине студија и истраживања просторног развоја, не даје довољно прецизне одговоре. При томе, посебно се фокусира подручје /домен где су се већ испољили проблеми, али и она подручја истраживања на које се, дугорочно гледано, може ослонити развој. У складу са изложеним обележјима активности становништва смо већ изложили у претходном поглављу, овде се наглашава један део који се ближе везује за анализу мреже насеља (Митровић, 2003):

Д1/ Број и структура становника;

Д2/ Одабране виталне карактеристике;

Д3/ Активност становништва;

Д4/ Посебна обележја.

Критеријуми и индикатори у овом домену треба да задовоље основне захтеве:

- да показују јасну везу према циљу: утврђивање међусобног утицаја демографског развоја / развоја и планирања јавних служби;
- да су изложени у тематским целинама/ групама;
- да се у што већој мери могу квантификовати и при томе да буду прецизни што је више могуће;
- да се користе и немерљиви критеријуми и индикатори, уколико је потребно, или уколико је слика добијена помоћу квантификованих индикатора некомплетна или недовољно актуелна;
- да се могу пратити трендови најважнијих обележја, што је посебно битно за демографски аспект;

- да се у значајнијој мери укључују критеријуми и индикатори који показују однос између демографских и питања везаних за јавне службе, као и они који "везују" демографске појаве и простор.
- да су једноставни за употребу и да при томе користе одмах применљиве и лако доступне податке;
- да су изабрани, контекстуално специфични.

Поједини показатељи демографских карактеристика могу и треба да се посматрају у непосредној релацији према појединим јавним службама, док остали имају посредне везе. На пример, избор критеријума и индикатора значајних за планирање службе дечје заштите заснива се на: броју предшколске деце на датом подручју и на нивоу (већих) насеља, посматрајући више временских пресека и пратећи промене; потом, кретању наталитета и природног прираштаја; величини и структури породице; степена запослености женског дела популације, и сл. Тако ћемо бити у стању да прецизније и поузданије проценимо потребе капацитета и просторног распореда објеката дечје заштите.

Иако је у нашој средини постала готово уобичајена појава брзих демографских промена које је тешко пратити, потребно је нагласити потребу праћења одређених појава на дужи рок, како не би дошло до грешке приликом процењивања потреба у домену јавних служби само на основу једног атипичног обележја. Промене у структури становништва и величини одређене старосне групације (на пример, величина популације школске деце) посматране на краatak рок и уграђене у дневно политичке одлуке могу имати за последицу значајне промене у мрежи јавних служби које ће касније бити тешко надокнадиве (Митровић, 2003).

Поменуте основне групације показатеља о становништву, корисне приликом планирања мреже и дистрибуције објеката јавних служби често је потребно истовремено сагледати на више просторних нивоа; на пример, код броја становника корисно је упознати информацију о кретањима становништва у региону, субрегиону, општини, насељима, посматрајући више временских пресека. Тако би се боље проценила просторна дистрибуција становништва унутар подручја за које се планира и добиле смернице за димензионисање служби. Веома битне су информације о миграцијама: њиховој сврси, фреквенцији, интензитету и просторном распореду.

Од старосне, образовне и професионалне структуре и структуре активности становништва се очекује упознавање карактеристика појединих категорија становника који су (потенцијални) корисници услуга јавних служби. Издржавана категорија становништва практично је у целини потенцијални корисник неког сегмента јавних служби, али структура издржаваног становништва нам даје прецизније податке. Деца од 0-7г. су потенцијални корисници дечје заштите, узраст од 7-14г. треба у потпуности да буде обухваћен основним образовањем; становништво старо од 14-18 г. су потенцијални корисници средњошколских установа, а затим становници старији од 60 г. су потенцијални корисници социјалног старања. Подразумева се да појединачни параметри не дају комплетну информацију о потребама за појединим службама, те их је нужно користити у комбинацији са другим одговарајућим показатељима. Процена броја будућих корисника неке услуге и димензионисање јавних служби у неком подручју зависи од другачијих информација - нпр. процена броја деце која бораве у вртићима зависи од заступљености запослених жена у укупној женској популацији, величине и вишегенерацијске заступљености у домаћинству и броја запослених по једном домаћинству. Слично је и са проценом броја корисника једног вида социјалне заштите - бриге о старим лицима. Просторни распоред оваквих групација је такође пожељан (Митровић, 2003).

Процес демографског старења (опадање удела младих до 19г. и пораст старих преко 60г.), који је значајан за јавне службе дугорочно посматрано, под утицајем је дугорочног пада наталитета, опште стопе морталитета и емиграције из недовољно развијених и пољопривредних општина.

Увид у учешће активног пољопривредног становништва у укупном може дати информацију о (потенцијалном) степену мобилности становништва (тј. вољности да буду мобилни.). Познато је да је становништво, активно везано за пољопривреду, по природи статичније, те уколико циљеви развоја подржавају подстицање / одржавање пољопривреде као активности, онда је једно од решења и "приближавање" других активности, посебно јавних сервиса (или активирање мобилних служби), као и сегмента управе и администрације, у правцу процеса урбанизовања сеоских насеља.

Посебна обележја даје слика морталитета и морбидитета становништва и она је инпут за здравствену негу и мрежу специјализованих здравствених установа. За процене броја корисника посебних видова социјалне заштите, поред горе наведеног, неопходно је проширење основе истраживања и праћење трендова у домену социолошких и социопатолошких промена, и то у дужем временском периоду. Слична питања се могу отворити и код истраживања потреба корисника здравствене заштите. Подаци о здравственом стању становништва морају се пратити кроз дужи временски период, како би се уочиле правилности које могу бити везане и за просторни распоред. Потребно је коришћење података о појави ендемских болести, посебној угрожености животне средине на ширем подручју, посебних природних карактеристика подручја које могу бити од утицаја на здравље становништва и др. Наведене информације се делимично прате у оквиру надлежних секторских служби, но мора се поставити питање њиховог квалитета, прецизности, актуелности, систематичности и обухватности; такође је битно напоменути да се оне углавном не користе и приликом планирања мреже појединих сегмената јавних служби, већ се њихова корисност зауставља на евиденцији постојећег стања.

На крају морамо нагласити проблем у вези доступности, адекватности и актуелности информација у домену демографског, као и других анализираних аспеката. Није ново рећи да су већина информација у публикацијама републичког и локалних завода за статистику веома слабо везане за просторна обележја и неодговарајуће када се тиче њихове употребе у урбанистичким и просторним плановима и другим плановима просторног развоја. Ситуација са локалним изворима је још неповољнија, јер локални информациони систем варира у зависности од развијености средине, па је често потребно вршити посебна снимања. Поједине публиковане информације, иако нису везане за простор, не дају довољно прецизну слику са становишта развоја јавних служби - на пример, поједине старосне групе нису адекватне за развој предшколских и школских служби, јер се везују за период од 0-5 г. , 5-10г. итд., уместо од 0-7г., 7-14г. итд. Са друге стране, из практичних разлога, предложене групе показатеља имају далеко веће шансе за примену ако се могу ослонити на публиковане информације, те преостаје комбиновано коришћење званичних информација прикупљених на

републиком и локалном нивоу, уз што мању примену посебних прикупљања информација.

3.4. Просторни аспект у релацији према планирању јавних служби

Смисао просторне анализе је да уочи и издвоји релевантне елементе просторног аспекта помоћу којих се могу описати различитости простора централне Србије, односно оквирно дефинисати мање просторне целине за које би важили јединствени услови планирања јавних служби унутар једне целине, и истовремено различити услови посматрајући целине међусобно. Према томе, просторни аспект треба да одређени оквир унутар кога ће се наћи сегменти анализа (економске, демографске), одговарајући за дату просторну целину. Релевантне теме у овом домену су карактеристике типова и мреже насеља, карактеристике мреже саобраћајница и топографске карактеристике, као и њихов међусобни утицај.

Може се рећи да је процес формирања типова и мреже насеља завршен, и да је мало вероватно да би се могле десити веће промене, а слична ситуација је и са природним ограничењима која у најмању руку захтевају велика финансијска средства да би била превазиђена. Због тога је потребно максимално прилагођавање овим "статичним" околностима и треба их узети у обзир приликом промена методолошког концепта планирања јавних служби. Ове различитости у простору се одражавају и на активности - на пример, разуђена мрежа веома малих и бројних насеља (која опстаје упркос идејама о сажимању, "кондензацији" насеља, и сл.) захтева другачију мрежу друштвене инфраструктуре и других активности него што је случај код мреже већих малобројних насеља (Митровић, 2003).

Класификација и/или типологија насеља се у начелу ослања на три критеријума: а/демографском, који полази од величине популације и диференцијације насеља на основу броја становника и густине насељености; б/функционалном, који полази од разлика на основу типа, различитости и комбинација друштвених и економских активности у насељима и ц/морфолошком, који се заснива на морфолошким карактеристикама.

Већ од појма насеља и основне поделе јављају се разлике код бројних аутора који су се бавили насељима са разних аспеката. Насеља као људска станишта сталног карактера се углавном деле на она сеоског и градског типа. Карактеристике градског, односно сеоског су веома различите. Дефиниција и класификација насеља је питање везано за контекст, те стога не постоји универзална формула примењива у било којој средини. Код нас су, међутим, постојали специфични разлози, осим научних и стручних, за промене у дефиницији и класификацији сеоских, односно градских насеља.

Село је често дефинисано као статично, несклоно иновацијама и променама, традиционално, са пољопривредом као главном или једном привредном активношћу, и углавном прилагођено природним условима - морфологији терена, клими, итд (Михаљевић, 1992). Село је у свему супротно граду, који је динамичан, променљив и прилагодљив променама, са мноштвом активности међу којима нема пољопривреде, са знатно већом густином него село и др. Села су многобројнија насеља, али зато са знатно мањом густином насељености. Особине ових главних скупина насеља могу бити опредељене и у односу на моделе понашања, начин изградње, друштвену поделу рада и др., зависно од угла посматрања. Поред тога, између градског центра и села постоји читав низ прелазних форми насеља које је посебно тешко класификовати, и са различито заступљеним пољопривредним и непољопривредним функцијама. Г. Милићевић истиче да се код нас, за разграничавање насеља градског карактера, често поштује и "правни критеријум", односно административно проглашавање насеља за градска. У ту сврху дуго је била на снази функционална дефиниција града, која је захтевала критичну масу непољопривредног становништва, но чак и она је напуштена, да би био уведен крајње арбитрарни критеријум, којим је одлучивање о типу насеља препуштено општини да сама одлучи, тј. прогласи насеља градског карактера. Тиме је број (фиктивних) градских насеља веома увећан.

Између градског центра и села постоји читав низ прелазних форми насеља, са различито заступљеним пољопривредним и непољопривредним функцијама. Поред свих ових мишљења, не може се са лакоћом извести закључак о најпожељнијем скупу особина насеља које би определиле њихову класификацију, а још мање се можемо позивати на прописом одређени сет критеријума.

Бројни су разлози за постојеће карактеристике насељске мреже Србије. Од којих су најважнији: природни (у ужој Србији преовлађује планински терен, са мањим учешћем равничарских терена у долинама река), историјски (потреба за уситњеношћу насеља у време турске владавине), административно - правни (велика одступања у критеријумима код одређивања карактера насеља и броја насеља градског типа), и други. У целини посматрајући, за Србију је карактеристична неуравнотежена мрежа насеља, са такође неадекватном мрежом градова који су имали неодговарајућу функционалну структуру.

Г. Милићевић (Милићевић, 1990) налази да су историјски и географски разлози били у основи настајања великог броја малих насеља; наиме, на доминантно планинском терену, у време несигурности под туђинском влашћу формирано је близу 28000 уситњених села. Дисперзни размештај становништва и величинска структура насеља у Србији су директно били условљени и пољопривредом као доминантном активношћу.

Даљи динамични процеси урбанизације у Србији утицали су на изразити раст и развој великих и већих градова, посебно београдске агломерације, и стагнацију и опадање развоја осталих насеља. Као противтежа београдском метрополитенском подручја јављају се осовине развоја, различите снаге и моћи, а међу њима се уочава западноморавска, са јасним низом градова - Крушевац, Врњачка Бања, Краљево, Чачак, Пожега и Ужице. Остале осовине су мањег интензитета, а осим њих се јављају и појединачни центри, недовољно просторно интегрисани, али са одређеним потенцијалима за развој (ИАУС, 1996). Општа карактеристика данас је прекомерно заузимање пољопривредног земљишта за рачун недовољно контролисаног ширења и развоја насеља у појасевима интензивног развоја.

Пошто је изостао умерени темпо развоја малих и средњих градова јер су и они трпели последице убрзане урбанизације и миграције ка великим републичким центрима, дошло је до великог одлива становништва на село и потпуне промене демографске структуре. По неким ауторима, "лек" за овакво стање на селу би требало тражити у оквиру аграрне реформе, како би становништво било мотивисано да остаје да живи на селу (Милићевић, 1990). Такође, развој малих и средњих градова би допринео развоју села у њиховој околини и задржавању становништва у њима.

Међутим, мрежу градских насеља карактерише неуравнотеженост и неразвијеност по броју, заступљености појединих категорија насеља и функционалној структури. Неадекватна алокација крупних инвестиција, чија улога је била пре политичка него економска, условила је проблеме у развоју насељске мреже и неких појединачних градова. Крупне инвестиције су биле упућене у један број (недовољно великих) насеља и често нису биле примерене (постојећој, па ни потенцијалној) улози тих насеља у хијерархијској мрежи градова. Карактеристике овакве привредне мреже биле су уситњеност, дуплирање капацитета и (местимично) нелојална конкуренција у индустрији, и бројни други негативни ефекти, што је условило заостајање неких других сектора, нпр. саобраћаја и инфраструктуре (Милићевић, 1990) који су веома битни за развој мреже насеља. Заостатак у развоју крупне и локалне инфраструктуре, нарочито саобраћајне и водопривредне, као неопходног пратећег фактора, представљао је ограничење регионалном развоју индустрије. То је практично значило изузимање територијално периферних, брдско - планинских и недовољно развијених подручја из важних токова развоја.

Још увек знатан број становника живи у веома малим насељима, са slabим изгледима за развој привреде и јавних служби, без посебних подстицаја (изван подручја) и специфичног планирања. Највећи број ових насеља је руралног карактера уз бројне недостајуће функције, те нема основу за привлачење нових активности и на бази тога и урбану опремљеност. Неуравнотежена хијерархијска структура се огледа и у слабој заступљености већих и средњих градова који би требало да омогуће интегрисаност подручја Републике и ужих регионалних јединица.

В. Вујошевић запажа неповезаност главне - моравске осовине развоја (потез Београд - Ниш) и осталих региона - зајечарског, ужичког региона, и др. У оваквим регионима позитивни ефекти (повећање броја становништва, активности, материјалне базе, и др.) су се најчешће остваривали на локалном нивоу, уз истовремено заостајање и пражњење осталог дела регионалног подручја. Мрежа градова је релативно ретка (просечна удаљеност је и даље око 43 км), јако поларизована (ако се изузму Београд и Ниш, од 35 градова 32 су '70-тих година били испод 50000 становника) и неравномерно размештена на територији Србије.

	Раст		Стагнација		Опадање	
	број	%	број	%	број	%
Изразито мала села (100)	8	8.0	22	22.0	70	70.0
Мала села (1640)	194	11.8	906	55.2	540	32.9
Села средње величине (1399)	214	15.3	1021	73.0	164	11.7
Велика села (986)	313	31.7	624	63.3	49	5.0

Табела 2 Приказ заступљености величинских категорија насеља у Србији (Извор: аутор)

Типологија сеоских насеља у Просторном плану Србије (1996), према положају у систему сеоских насеља, истиче степен развијености јавних служби села као битну одредницу за његову позицију у хијерархији насеља. Села се деле на: 1/ примарна села (без спољних функција); 2/ села са сеоским центром (са спољним, јавним функцијама за два или више суседних насеља); 3/ центре заједница насеља (сеоске варошице и чаршије које јавним службама опслужују више села са сеоским центром и примарних села, оквирно за 2-10000 гравитацијских становника).

Токови урбанизације последњих деценија неповољно су се одразили на развој сеоских подручја у Србији, будући да преко 50% становништва живи у градским насељима и да се свега око 18% становништва бави пољопривредом. Сеоска подручја карактерише остарело становништво, испражњена насеља, села без комуналног стандарда и без одговарајућих саобраћајних веза. Ова оцена нарочито важи за око 4000 села у централној Србији, од којих су више од 40% мала села са мање од 500 становника (Малобабић, 1999). Миграционе карактеристике насеља такође указују на веома негативне трендове урбанизације и деаграризације у сеоској средини. Узроци миграција могу се у значајној мери приписати и неодговарајућем нивоу услуга или недовољно доступној друштвеној инфраструктури. На основу табеле 2.5.1.1. види се да је чак 63% сеоских насеља губило становништво у значајној мери.

У условима неразвијености насељске мреже где по броју преовлађују веома мала насеља концепт урбанизације где се подстиче концентрација становништва у неколико већих центара укупно није дао добре резултате. Исход је пражњење

малих насеља од којих ниједно не може да преузме улогу центра заједнице насеља јер нема потребан број становника и остале услове за рационално организовање неких функција. Поред тога, оваква насеља су удаљена и међусобно природно изолована и лоше повезана.

Уобичајено је мишљење да се као евентуални носиоци развоја могу посматрати градови изнад 10000 становника, што у условима брдско-планинске насељске мреже даје сувише удаљене центре, који све више губе везу са својим залеђем. Пажљиво истраживање би могло да покаже да се и међу насељима "нижег реда" могу наћи иницијатори заустављања негативних кретања, односно центри нижег нивоа у којима би се обезбедиле неке јавне службе. На крају, треба истаћи да алокација крупних индустријских комплекса није увек довољан подстрек за развој, већ се могу бирати и друге функције - услуге, јавне службе, трговина, итд. Основне претпоставке за развој и уређење сеоских подручја, поред осталог, су: комуникационо повезивање сеоских насеља у мрежу насеља; побољшање комуналног и социјалног стандарда и квалитета живљења на селу (Томић, 1997).

Улога и место малих насеља у мрежи насеља у Србији се не може пренебрећи ни код планирања јавних служби. У бројним анализама и оценама стања и прогнозама развоја уочени су развојни проблеми ових насеља, а њихова даља судбина је разматрана у контексту "кондензације" насеља, рационализације мреже њиховим делимичним или потпуним гашењем, одумирањем, препуштања спонтаним токовима. За овакав процес нису довољни "временски хоризонти" било којих планова развоја, што потврђује и актуелна ситуација - број веома малих насеља се стално повећава, али се она не гасе. Становиште у овом раду је да се ова насеља не могу изоставити из укупних планских токова, те да треба и њих, обзиром на њихову бројност, на специфичан начин укључити у методолошку основу за планирање просторног развоја јавних служби. Истраживања Ј. Цвијића, који је наглашавао природне и просторне карактеристике подручја и њихов утицај на развој мреже насеља и самих насеља, као и Кристалера, који је истицао значај јавног сектора у регионалној интеграцији насеља могу послужити као поука и полазиште у промишљању другачијих решења.

3.4.1. Индикатори од значаја за планирање јавних служби

Природни чиниоци, развијеност мреже саобраћајница и насеља дају нам заједно информацију о стању и могућностима развијености система насеља. Основни подаци као што су: размештај насеља, локација, величинске категорије, функционална структура и међудноси; затим, начин коришћења земљишта, рељеф и ограничења и саобраћајне везе дају нам основу слику о подручју које истражујемо или за које планирамо. Међутим, за циљно истраживање, а то је утврђивање утицаја просторног аспекта на развој и планирање јавних служби, као и обрнуто, то није довољно. Потребно је успоставити релације између појединачних обележја и сачинити специфичан избор критеријума и индикатора.

Насељска мрежа и везе међу насељима су веома битне. Посматрајући макро и микро просторни ниво јављају се значајне разлике - између појединих регионалних целина, а такође и унутар сваког - посматрајући центар региона и даље залеђе. Осим уобичајених информација о опремљености, потребно је стећи увид у број и однос градских и сеоских насеља и просторну дистрибуцију становништва, појединих величинских категорија насеља и сервиса јавних служби, начин и степен коришћења функција и физичке везе као фактор интегрисаности насеља. Поред тога, потребно је обратити пажњу на корелацију саобраћајне повезаности и функционалне комплексности насеља, односно комбиновати/упоређивати показатеље дисперзије и величине насеља са показатељима саобраћајне опремљености- обимом, квалитетом и густином мреже, просторним распоредом одређених категорија саобраћајница, могућношћу повезивања насеља на истом хијерархијском нивоу, нарочито када су у питању насеља нижег функционалног ранга (Митровић, 2003).

Са становишта истраживања утицаја природних чинилаца, развијености мреже саобраћајница и система насеља интересантна је класификација сеоских насеља према њиховој позицији у односу на путну мрежу: 1/друмска (на магистралним и регионалним путевима); 2/периферна (на локалним путевима); и 3/изолована (засеоци ван локалних путева). Поред тога, интересантна класификација сеоских насеља према позицији на подручју општине: 1/приградска; 2/периферна; и 3/остала. Посматрајући ове класификације заједно са карактеристикама развијености мреже јавних служби у насељима, долазимо до закључка о њиховој

узајамној условљености и типологије на основу укупне развијености насеља у зависности од позиције према саобраћајницама, централним местима и карактеристикама развијености мреже јавних служби.

Анализа повезаности насеља треба да обухвати и економске токове (распоред центара, производне везе, трговина, токови инвестиција и робе); кретање становништва (миграције); технолошке (телекомуникације); социјалне (везе друштвених група и појединаца); услужне (енергија/мреже, идр.) и политичко-административне (организација, одлучивање, контрола), који дају квалитативне одреднице повезаности. Ипак, сви ови елементи су у доброј мери зависни од физичке повезаности - врста, квантитета и квалитета саобраћаја и саобраћајница.

Физиографске одлике обезбеђују елементе физичке хомогености и границе региона, па тако имају утицај на просторни обухват одговарајућег методолошког концепта планирања. Као што је већ истакнуто, локални природни услови од већег су значаја за сеоска подручја него за градске центре, код којих доминирају општи географски, историјски и економски утицаји. Поред топографских, битни су и други елементи природне средине: локална клима, вегетација, геолошке, хидролошке и хидрогеолошке посебности (од значаја за изградњу), природне вредности од значаја за развој одређених активности у насељима и на подручју (пољопривреда, туризам, и сл.), природна ограничења итд.

Већи део територије Србије заузима брдско - планинско и планинско подручје које даје обележје бројним насељима унутар њега. Додатни историјски, као и чиниоци везани за доминантне функције насеља поспешили су природну предодређеност ове мреже насеља. За дуже време многа насеља нису добила своју шансу за развој, али су и поред тога опстајала. Не треба занемарити време настајања већине насеља у ужој Србији, без обзира да ли су у питању градска и сеоска насеља. У околностима лошијих комуникационих веза, критеријуми избора локације насеља везани за топографију и друге природне одлике (квалитет тла, воде, идр.) били су и значајнији него данас.

Природни чиниоци, развијеност мреже саобраћајница и насеља дају нам заједно информацију о стању и могућностима развијености система насеља. Основни подаци као што су: размештај насеља, локација, величинске категорије, функционална структура и међудноси; затим, начин коришћења земљишта, рељеф

и ограничења и саобраћајне везе дају нам основу слику о подручју које истражујемо или за које планирамо. Међутим, за циљно истраживање, а то је утврђивање утицаја просторног аспекта на развој и планирање јавних служби, као и обрнуто, то није довољно. Потребно је успоставити релације између појединачних обележја и сачинити специфичан избор критеријума и индикатора.

Насељска мрежа и везе међу насељима су веома битне. Посматрајући макро и микро просторни ниво јављају се значајне разлике - између појединих регионалних целина, а такође и унутар сваког - посматрајући центар региона и даље залеђе. Осим уобичајених информација о опремљености, потребно је стећи увид у број и однос градских и сеоских насеља и просторну дистрибуцију становништва, појединих величинских категорија насеља и јавних служби, начин и степен коришћења функција и физичке везе као фактор интегрисаности насеља. Поред тога, потребно је обратити пажњу на корелацију саобраћајне повезаности и функционалне комплексности насеља, односно комбиновати/упоређивати показатеље дисперзије и величине насеља са показатељима саобраћајне опремљености- обимом, квалитетом и густином мреже, просторним распоредом одређених категорија саобраћајница, могућношћу повезивања насеља на истом хијерархијском нивоу, нарочито када су у питању насеља нижег функционалног ранга.

Већи део територије Србије заузима брдско - планинско и планинско подручје које даје обележје бројним насељима унутар њега. Додатни историјски, као и чиниоци везани за доминантне функције насеља поспешили су природну "предодређеност" ове мреже насеља. За дуже време многа насеља нису добила своју шансу за развој, али су и поред тога опстајала. Не треба занемарити време настајања већине насеља у ужој Србији, без обзира да ли су у питању градска и сеоска насеља. У околностима лошијих комуникационих веза, критеријуми избора локације насеља везани за топографију и друге природне одлике (квалитет тла, воде, идр.) били су и значајнији него данас.

Ако посматрамо повезаност типова села у односу на надморску висину и карактеристике рељефа (нагиб), уочићемо детаљнија правила распоређивања. У брдским и брдско-планинским подручјима, са надморском висином већом од 200м, преовлађују разбијена ибарска и старовлашка, и потпуно збијена тимочко

јужноморавска села, уз мању заступљеност полузбијених шумадијских и разређено збијених моравских села. У равничарским подручјима са висином до 200м преовлађују ушорена мачванска, полузбијена шумадијска и разређено збијена моравска села. Нагиб терена указује на извесна одступања, но доминантно је учешће терена са нагибом већим од 15%, што је неповољно за изградњу насеља, пољопривреду и неке друге делатности. Заступљеност типова села је слична као код претходног, обзиром да се простор са надморском висином до 200м и терен са нагибом до 15% углавном поклапају. Изузетак је у долинама мањих река (Западна Морава и делом притоке, јужноморавско подручје) где има подручја са повољним нагибом, али већом надморском висином. Ова ситуација је погодовала развоју једног броја регионалних центара на овим потезима (Митровић, 2003).

Као повољан нагиб терена за изградњу насеља и пољопривредну производњу сматра се нагиб од 0-15%. Повољност утицаја локалног регионалног пута на развој је у појасу од око 10км, а када су у питању магистрални путеви, повољан утицај је у појасу од 20км. Р. Малобабић (1999) наводи да је за село приоритетна локална путна мрежа, па је утолико лошија ситуација када више од 60% локалних путева централне Србије нема савремени коловоз, већ су у питању некатегорисани путеви сезонског карактера. Земљиште са нагибом већим од 70 изложена су ерозији, док оно са нагибом 7-150 има знатно већа ограничења. За саобраћајнице ограничење представља нагиб већи од 6-70, а са изградњу насеља нагиб већи од 80 (Вришер, 1978).

Развој путне мреже омогућава стварање гушће мреже привредних капацитета, пошто је путна мрежа разуђенија и може да опслужује мање капацитете у дисперзији, док је водни и железнички саобраћај више везан за крупне капацитете. Путна мрежа има већу густину и флексибилнија је од железничке. Због свега је рационално планирати комплементарну путну и железничку мрежу кад год је то могуће. Путовање од места рада до места становања је најбољи показатељ функционалних веза у региону, који представља заједничко подручје тржишта рада (Коколе, 1969).

Генерална оцена је да је саобраћајна опремљеност на подручју Србије обележена великим разликама у зависности од региона који се посматра. Брдско - планинска подручја имају изражен проблем саобраћајних комуникација, и то највише на

локалном нивоу - мрежа је непотпуна, или је крајње незадовољавајућег квалитета, слаба је повезаност насеља истог хијерархијског нивоа. Повезаност је углавном добра са насељима вишег реда - градовима-центрима, те тако они испуњавају још један услов даље концентрације активности, за разлику од малих насеља. Постоји нека врста "поларизације опремљености" и што се тиче саобраћајних мрежа и услуга, у смислу да је подручје централних места добро опремљено, а супротно томе - залеђе, удаљенији делови подручја нису добро повезани.

Ако се одредимо да посматрамо било који сегмент или аспект просторног развоја, развијеност саобраћајних веза и услуга је од виталног значаја. Изолованост и неразвијеност појединих подручја потиче у великој мери управо од лоших саобраћајних услова. У случају лоше опремљености насеља услугама јавних служби и упућености на удаљеније градове, још је важнија квалитетна саобраћајна повезаност. Ако се подржава концепт комплементарности функција у више насеља, саобраћајна повезаност је неопходан услов.

Ситуација у Србији је таква да су у брдско - планинским подручјима неразвијеним у погледу привреде, јавних служби и других функција - такође неразвијене и саобраћајне везе и услуге, те тако не постоји ниједан ослонац будућег развоја око кога би се могле организовати остале компоненте. Регионалне саобраћајнице у овим подручјима су неповољно распоређене и лошег квалитета, али је гора ситуација са локалним саобраћајницама. Код последњих се јављају веома велике разлике у зависности од тога да ли се ради о развијеним или неразвијеним општинама.

Природни услови су од великог значаја за даље унапређење мреже саобраћајница, јер углавном знатно повећавају потребна средства за њихову изградњу - карактеристике рељефа и распоред водотокова одређују дужину и квалитет (категорију) саобраћајнице и смањују могућност директних веза између насеља; квалитет терена за изградњу (носивост, стабилност, стање подземних вода) и услови који отуда потичу су највећи фактор повећања трошкова код изградње саобраћајница.

Према томе, не може се изнети прелиминарна оцена о могућности унапређења саобраћајне мреже без детаљнијег упознавања конкретног подручја. У складу са тим, не могу се усвојити ни стратегије планирања и развоја јавних служби на бази

ослањања на (битно) квалитетнију будућу саобраћајну мрежу. У већини планова у Србији исти принцип је усвојен једнако за развој јавних служби у равничарским, развијеним подручјима, практично без ограничења за развој саобраћајне инфраструктуре, и за развој брдско - планинског подручја, где је листа ограничења велика, а једно од најважнијих је везано за могућности развоја саобраћаја.

Квалитет саобраћајне опремљености свакако утиче на оцену укупног животног стандарда, нарочито у мањим удаљеним насељима, мада према статистичким публикацијама, не спада у основне показатеље животног стандарда. Он утиче посредно, преко могућности образовања, задовољавања здравствених и других услуга, итд. У прошлости су важнији саобраћајни правци утицали да насеља кроз која су пролазили постану локални центри, што би и данас могло бити применљиво као мера подстицања хијерархијске уређености сеоских насеља.

Избор критеријума и индикатора просторног аспекта условљен је генералним развојним опредељењем, односно усвојеним вредностима и принципима - дисперзији, линеарном развоју, концентрацији итд. Критеријуми за планирање јавних служби у различитим приступима ће се разликовати, или ће имати различит значај /важност. Ако се ради о подручју разуђене мреже веома малих и бројних насеља (која опстаје), са израженом дисперзијом, приоритетна би била питања везана за број насеља, њихову физичку повезаност и дистанцу, а у случају концентрације, код мреже малог броја већих насеља на малом растојању, приоритетни би били критеријуми везани за број гравитирајућих становника.

Листа критеријума и индикатора треба да буде у функцији непосредног утицаја просторног аспекта на развој и планирање јавних служби. Значајни су нам појединачни критеријуми и индикатори, али се боља слика добија ако се посматра више елемената истовремено и испитује међусобни утицај и евентуални "синергични ефекти" три групе информација: природних чинилаца, саобраћајних веза, мреже насеља и мреже јавних служби. Посматрајући поједине групе критеријума и индикатора из угла актера, посебно корисника, можемо доћи до боље формулације. На пример, ако посматрамо доступност јавних служби, уобичајено је да се мери дистанца (км), међутим то је само један сегмент. Бољи увид стиче се ако посматрамо/ меримо и време/трајање, цену и комфор путовања

(приватни, јавни превоз, учесталост возила, итд.), услове (категорија пута, морфологија терена, климатске прилике), и сл. Тако ћемо за исте дистанце добити сасвим различиту категорију критеријума доступности, који сада укључује и нека квалитативна обележја. На сличан начин можемо приступити одређивању квалитета саобраћајне мреже. Сви фактори заједно утичу и на психолошку компоненту - свест/доживљај становника о удаљености, односно приступачности неког насеља опремљеног функцијама којима они гравитирају. Коначно, потребно је поменути и критеријуме и параметре везане за трошкове: развоја мреже саобраћајница, јавног саобраћаја, превазилажење ограничења у вези са природним условима, и наравно, концепта просторног развоја јавних служби да би се могло приступити имплементацији планских одлука.

4. Анализа праксе планирања јавних служби

4.1. Политике развоја у Европској унији и свету значајне за планирање јавних служби

Савремене претпоставке одрживог планирања и развоја јавних служби данас, према УН Хабитат: Међународне смернице за урбано и територијално (просторно) планирање

Према међународним смерницама за урбано и територијално (просторно) планирање (International Guidelines on Urban and Territorial Planning, UN-Habitat, 2015), урбано и територијално (просторно) планирање може да допринесе одрживом развоју на различите начине, и то тако што треба да буде повезано са три комплементарне димензије одрживог развоја: социјални развој и инклузивност, одрживи економски раст и заштита и управљање животном средином. Принципи и циљеви оваквог одрживог планирања односе се пре свега на:

- а) Извршан и транспарентан правни оквир, где нагласак треба да буде на успостављању система правила и прописа које пружају чврст и предвидив дугорочни правни оквир за урбани развој. Посебну пажњу треба посветити одговорности, спроводљивости и изградњи капацитета да се спроведе правни оквир где је то могуће.
- б) Исправно и флексибилно урбано планирање и дизајн. Посебну пажњу треба посветити дизајну јавног простора који у великој мери доприноси урбаним вредностима – путем одговарајуће уличне мреже, добре повезаности и размештајем јавних отворених простора. Једнако важна је и јасноћа урбане структуре, блоковске матрице и парцелације, укључујући и одговарајућу компактност, као и мешовито и економично коришћење изграђеног простора, како би се смањиле потребе мобилности и трошкови сервисних услуга по становнику. Коначно, урбано планирање и дизајн би требало да олакшавају јачање социјалне кохезије и интеракције у спрези са културним аспектом града.
- в) Финансијски план за приступачност и економску ефективност. Успешна реализација урбанистичког плана зависи од његове здраве финансијске основе,

укључујући и способност иницијалних јавних инвестиција за генерисање економске и финансијске користи и за покриће текућих трошкова. Финансијски планови треба да садрже реалан план прихода, укључујући и дељење урбаних вредности између свих актера, као и увид у трошкове како би се остварили сви захтеви урбанистичког плана.

Урбана политика и управљање заснива се на следећим принципима:

- (1) Урбано и територијално (просторно) планирање је више од техничког средства, то је интегришујући и партиципативни процес доношења одлука који се односи на компетитивне интересе и повезан је са заједничком визијом, општом стратегијом развоја и националним, регионалним и локалним урбаним политикама.
- (2) Урбано и територијално планирање представља кључну компоненту обновљене парадигме урбаног управљања која промовише локалну демократију, партиципацију и инклузију, потом транспарентност и одговорност, у циљу обезбеђивања одрживе урбанизације и квалитета простора.

Да би се применили ови принципи и циљеви, потребно је да се обезбеди имплементација на више нивоа управе. Државне владе, у сарадњи са другим сферама власти и релевантним партнерима би требало да:

- (а) Формулишу национални урбани и територијални оквир политике која промовише одрживе обрасце урбанизације, укључујући и адекватан животни стандард за постојеће и будуће становнике, економски развој и заштиту животне средине, уравнотежену мрежу градова и других насеља и јасна земљишна права и обавезе за све грађане, укључујући и сигурност поседа за сиромашне, као основу за урбано и територијално (просторно) планирање на свим нивоима. Заузврат, урбано и територијално (просторно) планирање ће бити покретач спровођења тих политика у планове и акције и за обезбеђивање повратних информација за прилагођавања политика развоја;
- (б) Развијају подстицајни правни и институционални оквир за урбано и територијално планирање који:
 - (и) обезбеђује да су инструменти и циклуси економског планирања и националне секторске политике узете у обзир при припреми урбаних и

територијалних (просторних) планова и, реципрочно, да се круцијална економска улога градова и територија добро огледа у националном планирању;

- (ии) узима у обзир различите регионалне, урбане и локалне ситуације и потребу за просторно кохерентном територијом и балансираним регионалним развојем;
- (иии) повезује и координира урбане, регионалне и националне планове и осигурава кохерентност између секторских и просторних нивоа интервенције, заснованих на принципу субсидијарности, са одговарајућим аранжманима за комбиновање приступа „одоздо нагоре“ (bottom-up) и „одозго надоле“ (top-down);
- (ииии) успоставља општа правила и механизме за координирано међуопштинско урбано и територијално (просторно) планирање и менаџмент;
- (в) Дефинишу, имплементирају и прате децентрализацију и имплементацију политика по свим нивоима управе и јачају улогу, одговорност, капацитет и ресурсе локалних власти за планирање, у складу са међународним смерницама о децентрализацији и јачању локалних власти;
- (г) Ојачају и оснаже локалне власти како би се осигурало да су урбано законодавство и регулатива имплементирани и функционално ефикасни.

Са друге стране, локалне власти, у сарадњи са другим сферама управљања и релевантним партнерима, би требало да:

- (а) пруже политичку подршку за развој урбаних и просторних планова, обезбеђујући артикулацију и координацију са секторским плановима и просторним плановима суседних територија, у циљу планирања и управљања градовима на одговарајућем нивоу;
- (б) одобре, константно разматрају и ажурирају (на пример на сваких 5 до 10 година) урбане и просторне планове у њиховој надлежности;
- (в) интегришу процесе пружање услуга у процес планирања и да се укључе у међуопштинску и вишестепену сарадњу за развој и финансирање становања, инфраструктуре и јавних служби;
- (г) ефективно надгледају стручне службе и приватне компаније укључене у припрему урбаних просторних планова, како би се осигурало усклађивање

планова са локалном политичком визијом, националном политиком и међународним принципима;

- (д) осигурају да је урбана регулатива имплементирана и функционално ефикасна, као и да предузму мере како би се избегао нелегални урбани раст, уз посебну пажњу према ризичним подручјима и са са историјским, еколошким и пољопривредним вредностима.

Урбано и територијално планирање и социјални развој према УН Хабитат

Урбано и територијално (просторно) планирање, пре свега има за циљ да оствари одговарајуће стандарде за живот и услове рада за све сегменте садашњег и будућег друштва, као и да осигура равноправну и једнаку дистрибуцију трошкова, могућности и вредности урбаног развоја, а посебно да промовише социјалну укљученост и кохезију. Стога, урбано и просторно планирање представља есенцијално улагање у будућност и као такво је предуслов за бољи квалитет живота и успешне глобалне процесе који поштују културно наслеђе и културну разноврсност и прихватају специфичне потребе различитих социјалних група.

Државе би, у сарадњи са другим нивоима управљања требало да прате развој услова становања и живљења у градовима и другим насељима и подрже планске напоре локалних заједница заједнице да се побољша социјална и територијална кохезија и инклузија. У исто време, локалне власти би, у сарадњи са другим актерима, требало да дизајнирају и промовишу урбане и просторне планове обухватајући: (и) јасан етапни и приоритетни просторни оквир за обезбеђивање основних јавних сервиса за све; (ии) стратешки водич за за развој земљишта, становања и саобраћаја са посебном освртом на тренутне и будуће потребе економски и социјално угрожених група; (иии) инструменте за подршку реализације људских права у градовима; (ииии) прописе који подстичу социјалну мешовитост и мешовиту употребу земљишта, са идејом да се понуди атрактиван и приступачан спектар услуга, становања и радних места за шири спектар популације. Улога локалних власти је значајна у односу на промоцију социјалне и просторне интеграције, кроз побољшан приступ свим деловима града и шире територије, јер би сваки становник, без обзира на припадност одређеним групама, требало да има могућност да се користи градом, његовим друштвено-економским могућностима, јавним урбаним сервисима и јавним отвореним просторима, као и

да допринесе његовом друштвеном и културном животу. Коначно, локална управа треба да обезбеди квалитетне јавне просторе, побољша и ревитализује постојеће јавне просторе, и да их учини сигурнијим и доступним, у складу са потребама и перспективама свих социјалних група.

„Европа 2020“, Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста

Суочавајући се са све дубљом кризом Европске уније, Европска комисија је 2010.г. формулисала документ „ЕВРОПА 2020-Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста“, који представља стратегију која поставља визију европске социјалне тржишне економије за 21. век, ослањајући се на идеју о паметној, одрживој и инклузивној привреди која остварује високу запосленост, продуктивност и социјалну кохезију (Европа 2020, ЕК, 2010, стр. 5). Три компоненте раста су: а) Паметан раст: развој економије засноване на знању и иновацијама; б) Одрживи раст: промовисање економије која ефикасније користи ресурсе, која је зеленија и конкурентнија, и в) Инклузивни раст: подстицање економије коју одликује висока стопа запослености и која остварује социјалну и територијалну кохезију. Ова визија предвиђена је да дефинише резултате до 2020. године.

Ови циљеви представљају општи оквир и требало би, према Комисији, да буду остварени до 2020. године по питању кључних параметара. Упркос разликама у степену развијености и животном стандарду, Комисија сматра да су предложени циљеви релевантни за све државе чланице. Улагање у истраживање и развој, као и у иновације, у образовање и у технологије које помажу ефикасно коришћење ресурса, имаће позитивно дејство на традиционалне секторе, рурална подручја, као и на привреду засновану на висококвалификованој радној снази и услугама. То ће ојачати економску, социјалну и територијалну кохезију. Како би осигурала да свака држава чланица прилагоди Стратегију „Европа 2020“ свом специфичном положају, Комисија предлаже да се ови ЕУ циљеви преведу у националне циљеве и путање који ће одразити тренутни положај сваке државе чланице.

Комисија је дефинисала 7 кључних иницијатива, од којих се неке директно односе на развој јавних служби: финансирање истраживања и иновација са циљем њихове трансформације у производе и услуге; унапређење квалитета образовног система и обезбеђивање средњег образовања за највећи део младог

становништва; Европска платформа за борбу против сиромаштва, са циљем да се постигне социјална и територијална кохезија.

Кључна иницијатива: „Млади у покрету“

На националном нивоу, државе чланице ће морати да:

- обезбеде ефикасно улагање у систем образовања и обуке на свим нивоима (од предшколског до терцијарног);
- поправе образовне исходе, приступајући сваком сегменту (предшколском, основношколском, средњошколском, стручном и терцијарном) у оквиру интегрисаног приступа, обухватајући кључне компетенције, ради смањења прераног напуштања школовања;
- повећају отвореност и релевантност образовних система стварањем националних оквира квалификација и бољим прилагођавањем исхода учења потребама тржишта рада.

Према Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста, инклузивни раст подразумева оснаживање људи путем обезбеђивања високог нивоа запослености, улагања у вештине, борбе против сиромаштва и кроз систем социјалне заштите како би се помогло изградњи социјалне кохезије. Активности у оквиру овог приоритета захтеваће модернизацију, јачање политика запошљавања, образовања и обуке и система социјалне заштите повећањем радно активног становништва и смањењем структурне незапослености, као и промовисање друштвено одговорног пословања у пословној заједници. У том смислу, значајан ће бити приступ установама за бригу о деци и осталим зависним особама. Спровођење принципа флексибилности и сигурности и омогућавање становништву да стекне нове вештине како би се прилагодили новим условима и потенцијалним променама занимања биће кључно. Огроман труд мора бити уложен у борби против сиромаштва и социјалне искључености, за смањење неједнакости у здравству како би се осигурало доступност за све. Једнако важна ће бити наша способност да се суочимо са изазовом промовисања здравог и активног старења како бисмо постигли социјалну кохезију и већу продуктивност. На нивоу ЕУ, Комисија ће уложити напоре са циљем да пружи снажан подстицај стратешком оквиру за сарадњу у образовању и обуци који ће укључити све заинтересоване стране. Ово би пре свега требало да резултира применом начела целоживотног учења.

Инклузивни раст подразумева оснаживање људи кроз висок ниво запослености, улагање у вештине, борбу против сиромаштва и модернизацију тржишта рада, обуке и систем социјалне заштите како би се помогло људима да предвиде промене и управљају њима и изграде социјалну кохезију. Треба осигурати приступ и могућности за све током целог живота.

Кључна иницијатива: „Европска платформа за борбу против сиромаштва“

Циљ ове иницијативе је да се обезбеди економска, социјална и територијална кохезија, на темељима европске борбе против сиромаштва и социјалне искључености, ради подизања свести и остваривања основних људских права сиромашних и социјално искључених, омогућавајући им да живе достојанствено.

Концепт јавних услуга у Европској унији

Иако се овај израз најчешће користи у континенталним европским земљама, у суштини исти концепт је под различитим именима као што су "јавни сервис или 'јавни интерес'. Он постоји у Римском уговору као "услуга општег економског интереса". Стога се то може сматрати као заједничко свим земљама у Унији.

Као активност, јавна служба/услуга се разликује од других облика државне интервенције у привреди који не укључују производне активности. Прва разлика се односи на прописе наметнуте економским активностима, на пример, ради заштите безбедности, здравља или животне средине, али који не покривају како се економска активност спроводи. Јавна служба/услуга је дизајнирана са уверењем да ће активност бити спроведена на трајној основи, јер се сматра неопходним за јавно добро: то је изван оквира слободног предузећа, јер не потиче из приватне иницијативе већ вољом јавне власти.

Јавна служба/услуга се заснива на општим захтевима интересовања који су заједнички и од суштинског значаја за све, али које приватни сектор не може или не жели да испуни и због тога морају бити преузети од стране државних органа. Чак и када саме власти не дају услугу већ дају задатак спољном органу, на пример јавном или приватном предузећу, оне задржавају одговорност за дефинисање супстанце и њен сам опстанак, јер они могу да је укину када одговарајуће потребе нема.

Принципи

На основу ове дефиниције, три основна принципа јавних услуга се генерално издвајају:

- (1) једнакост или универзалност: оне морају бити доступне свима под истим условима; ово генерално има форму да услов пружи универзалну услугу;
- (2) Континуитет: услуга мора бити обезбеђена несметано и редовно (обавеза снабдевање);
- (3) адаптација: мора бити модификована како се потребе мењају и на крају укинута ако више није потребна.

Променљивост садржаја

Иако је дефиниција јавних служби мање више универзалана, њен садржај је у суштини променљив.

Шта се подразумева под општим интересом, или активности класификоване као такве, варира у простору и времену у зависности од концепције друштва, која може бити мање или више либерална / колективистична. У теорији следеће две крајности могу се предвидети:

- неразређени либерализам у којем је општи интерес, а самим тим и јавни сервис смањен на готово ништа; појединачни интереси и приватне иницијативе имају тенденцију да употпуне економску сферу;
- неразређени колективизам где се практично свака људска потреба сматра да је од општег интереса и на тај начин вероватно оправдава стварање јавног сервиса.

Реалност се састоји од разних ситуација које се налазе негде између ова два екстрема. Суштина јавног сервиса такође варира у зависности од економског нивоа друштва, јер ће дато друштво задовољити потребе својих грађана пружањем услуга сразмерно својим ресурсима.

Одговорност

Моћ да се заправо успостави услуга (стварање, организовање и контрола) може се наћи у различитим државним органима:

- централне владе за "националне" јавне службе;
- федерализоване државе;

- локале власти (региони, провинције, окрузи, општине) за "локалне" јавне услуге.

Разноврсност организације

Организација ових мрежа јавних услуга знатно варира од земље до земље и сектора до сектора у складу са:

(а) нивоом надлежних државних органа: централна влада, федерализоване државе или региони, или локалне власти;

(б) начином регулације од стране тих органа:

- директна контрола од стране саме управе (традиционални "континентални" модел);
- контрола од стране независног регулаторног тела које именује влада (нови "Британски" модел).

'Национална типологија':

- (а) прва група земаља (Белгија, Француска, Грчка, Италија, Луксембург, Шпанија, Португал), где је идеја јавног сервиса добро успостављена и где, у већини сектора, постоји један велики јавни подухват са националним монополом и строгим законским обавезама;
- (б) друга група земаља (Ирска, Велика Британија), где до недавно идеја јавног сервиса није била битно другачија, али где је недавно пут према приватизацији и дерегулацији, посебно у Великој Британији, значајно променио слику. Сада се сектор у суштини састоји од приватних оператера који подлежу регулаторима који су независни од државних органа, иако и даље постоје значајне области јавног власништва, разматрање јавних интереса и посебних права и даље постоје;
- (с) трећа група земаља (Данска, Немачка, Холандија), где јавни оператори, који су често у ствари државне администрације (директно управљање), имале су важну улогу, иако су многи сектори били у надлежности локалних власти са различитим оператерима али где је тренутни тренд је да се приватизују активности заинтересованих задржавајући доста висок степен јавне службе.

Економска криза од 2008.године наметнула је рестриктивне режиме у свим областима и другачије начине третирања јавних услуга у Европској унији. ЕУ је

ревидирала постојеће и увела нове законе, директиве и споразуме који настоје да ојачају улогу ЕУ у праћењу и усмеравању фискалне и економске политике чланица. Ове промене су грађене на постојећим ограничењима јавних сервиса и фискалне политике, пружајући ЕУ нова овлашћења фискалног надзора и праћења, експлицитно дизајниране да ограниче могућност промене у политици које произилазе из националног демократског деловања (Hall , 2014). Потчињавање јавних услуга (такође познате као услуге од општег интереса, СГИ) захтевима политике либерализације трговине и фискалне правичности развијало се много деценија у ЕУ. Рани политички оквир за развој ЕУ дозвољавао је економску централизовану либерализацију на европском нивоу, док су јавне службе највећим делом то препуштале националним надлежностима, компромис који је омогућио подршку из широког спектра левичарских и десничарских политичких позиција (Bugarić 2013). Овај процес, који је укључивао низ директива и одлука од стране комисије и од стране ЕСП, био је политички споран и енергично оспораван, а конфликти се настављају. Процес је вођен примарно трговинском политиком у ЕУ, која је развила асиметричан режим политике, са јаким ексклузивним надлежностима комисије у области конкуренције и заједничке осетљиве надлежности ЕУ у области социјалних политика. Ово потчињавање јавних услуга либерализацији тржишта није било неизбежно. Као одговор на рецесију, на пример, комисија примењује привремени оквир који омогућава да се одобри државна помоћ за финансијски сектор. Одлука да се омогући таква подршка за банке, али не и за јавне службе, био је политички избор, а не правна неизбежност.

Са друге стране, документи земља ОЕЦД-а снажно подржавају развој јавних служби и услуга, и што је посебно важно, послатрају их као интегрални скуп активности. Према документу ОЕЦД: Заједно ка бољим јавним сервисима: партнерство са грађанима и цивилним друштвом, истиче се важна улога јавних сервиса у савременом свету. Јавне службе данас играју кључну улогу у креирању просперитетног и инклузивог друштва, са једнаким шансама за све грађане. Више него икада до сада, јавне службе су позване да заштите благостање друштвених заједница док истовремено креирају услове за социјални и економски развој (јачањем појединца и заједница, побољшањем здравствених услова, повећањем

оствареног образовања и др.). У времену економске неизвесности, јавне службе могу да помогну да се реактивирају капацитети и обнови јавно поверење у јавне управе и владе. Улога земаља ОЕЦДа се огледа у проналажењу начина да се подигне ефикасност и ефективност јавних услуга, уз истовремено смањивање неједнакости у доступности и коришћењу ових сервиса. (OECD Public Governance Reviews, 2011). Тржишно оријентисани механизми и инструменти су показали компаративне предности приватног сектора, међутим квалитет услуга и сатисфакција корисника је предмет дебате. Краткорочна перспектива, опортунистички приступ уз тржишне праксе показали су се као неповољни кад се тиче циљева јавних служби у смислу једнакости, правичности, инклузивности и одрживости. Данас се владе и државе у свету све више се суочавају са финансијским притисцима, као и новим захтевима и политичким приоритетима у контексту демографских трендова и других промена. Тесни буџети ограничавају капацитете управа да могу да одржавају постојеће моделе јавних услуга. Комплексни социјални проблеми (као што је старење становништва, ширење хроничних болести и др.). креирају нове изазове и терају јавне управе да постигну више са мање средстава. Због тога се све више на глобалном нивоу истиче потреба за ефикасним, ефективним системом јавних служби. Јавним управама потребан је промењени модел јавног сектора и због тога је неопходно партнерство са грађанима и локалним заједницама како би се дефинисао нови модел. Иновативни приступ јавном сектору и јавним услугама је срж бриге министара земаља чланица ОЕЦДа.

Данас присутно укључивање приватног сектора у овом домену које није дало очекиване резултате, налаже системско и суштинско укључивање корисника, што се заједно трансформише у релацију корисника и јавне управе која обезбеђује јавне услуге (co-production). Полазиште више нису компетитивни, већ колаборативни аранжмани, који укључују грађане, локалне заједнице и цивилни сектор. Укључивање грађана и локалних заједница као партнера у планирање, продукцију и давање јавних услуга води већој корисничкој сатисфакцији и смањењу трошкова. Нови модел подразумева заједничко деловање у свим доменима и фазама: дељење ризика и бенефита, трошкова и одговорности како би

се потигао бољи резултат. Подразумева се да је претходно потребно дефинисати а потом и применити стандарде и критеријуме квалитета услуга.

У земљама ОЕЦДа овај модел је заживео у сфери здравства и социјалне заштите, испуњавајући очекивања и истовремено доводећи у питање постојећи систем организације, но још није у потпуности оформљен нити проверен. Овај приступ свакако захтева корените промене у начину обезбеђивања и пружања јавних услуга, укључујући и нову улогу запослених у јавним службама, који треба да прихвате нову улогу и да буду адекватно обучени. Улога планирања (урбанистичког, просторног), као и нових инструмената и мобилисање расположивих ресурса је свакако значајна у томе. У погледу начина остварења овог модела адекватан избор би био инкрементални поступак који дозвољава промене „у ходу“, пре него радикална трансформација. Са становишта централне управе, ово би у некој мери значило губитак контроле, као и потенцијални отпор од стране оних који треба да спроведу нове моделе управљања и обезбеђивања јавних служби. Предуслов за превазилажење ових проблема је свакако стално освежавање информационе основе јавних служби и пражење информација које долазе од корисника, грађана и локалне заједнице. Нови модел копродукције превазилази досадашњу интеракцију са становништвом (нпр. реакције у вези са оствареним квалитетом услуга) и заправо представља заједничко креирање и осмишљавање јавних услуга, узимајући у обзир контекст и локалне /регионалне специфичности.

4.2. Пракса планирања просторног развоја јавних служби у Србији

4.2.1. Утицај транзиционих промена у Србији на планирање и развој јавних служби

Систем планирања у Србији, критика система, процес транзиције

М. Петровић разјашњава појам транзиције, рекавши да су појмови транзиције и трансформације концептуално блиски. Први означава типску промену између два режима који су нормативно одређени (на пример, од партијске државе ка вишепартијској парламентарној демократији, од планске економије ка тржишној привреди), а други указује на реалне промене у социјалном простору конкретних друштвених структура (Петровић, 2013: 13).

"Мисли глобално - делуј локално", познати слоган који је уграђен у темеље одрживих политика широм света најтеже је применљив у земљама са турбулентним политичким, економским и друштвеним променама. Истовремено, пракса урбаног планирања у Србији суочава се са различитим изазовима у протеклих две деценије, од којих су многи у вези са процесима приватизације и транзиције из бивше планске привреде ка тржишно оријентисаном економском оквиру. У таквим околностима принципи, циљеви и решења дефинисани под окриљем теорије одрживог развоја на глобалном нивоу тешко да се увек могу применити. Не постоји сумња у генерални опредељење за одрживо планирање на свим нивоима - од националног до локалног, али проблем настаје када је у питању локални ниво планирања где су сукоби, интереси и недостатак одговарајућих инструмената, процедура и финансијске подршке највише уочљиви (Вујошевић, 2003.).

Ова ситуација у пракси планирања у Србији креира две супротстављена пола: на једној страни су дугорочне политике просторног развоја дефинисане на националном или регионалном нивоу, као и специфичне дугорочне стратешки оријентисани планови; на другој страни постоји политички вођено, интересно оријентисано, арбитрарно краткорично одлучивање о просторном развоју /расту/ и појединачним локацијама (Митровић, 2011).

Према М. Вујошевићу (а слично виђење износе и неки други аутори), главни фактори социополитичких промена који ће у периоду транзиције одређивати улогу планирања уопште, (..) те тако одлучујуће утицати на плански приступ и методологију су: (1) Приватизација; (2) Политичка плурализација / демократизација; (3) Промене у констелацији интереса; (4) Изградња тржишних институција. Уз то, једна доминантна карактеристика социоекономских прилика такође ће битно одређивати плански приступ и методологију, а то је: (5) Оскудица и сиромаштво већине друштвених група, државе и друштва. Ове промене простављају нове захтеве пред планирање и плански поступак, на тај начин што утичу на пораст сложености планске интеракције / комуникације, из чега произилазе питања као што су: транспарентност, јавност, отвореност, и др.

Начелно посматрано, у системима планске привреде искључује се приватна својина над градским (насељским) земљиштем, а тиме и рента, затим

дестимулише се селективност у избору локације и коришћењу њених потенцијала и формално неутрализују конкурентски односи у урбаном простору. У таквом систему, урбанистичко планирање преузима кључну улогу у размештању урбаних активности, без формалних ограничења произишлих из приватних интереса и својине, али и без објективних информација о стварним погодностима локација које у тржишном амбијенту синтезно презентује градска рента. Оно такође тежи друштвено оптималном распореду градских активности и при томе од информација располаже само нормативима које су утврдиле централне планске инстанце. Зато су планери у социјализму усмерени да физичку регулацију заснивају на претежно начелним, функционалистичким критеријумима, у оквиру плански одређених норматива, али без механизма за корекцију бројних субоптималних решења. Систем је формално обезбеђивао законски оквир и политичку подршку за просторно-физички готово истоветна решења и аранжмане, која су неселективно, услед недостатка тржишних критеријума и оријентира била примењивана на веома различитим локацијама, са истим степеном дефинисаности, што је једно од могућих објашњења за методолошко поистовећивање урбанистичких планова и урбанистичких пројеката. Из ових разлога и из оваквог наслеђа у планерској пракси, још увек су раширена уверења наших планера и пројектаната да су планови и пројекти основни, најутицајнији и чак пресудни инструменти обликовања простора и када се системски услови промене.

Урбанистички/просторни планови су претежно били посматрани као интегрални део укупног система друштвеног планирања, иако су се удаљавали од почетних, '50-тих година успостављених, чврстих веза. Неколико планских нивоа требало је да обезбеде континуитет у времену и простору. У пракси се међутим, углавном догађало да је жељена веза између друштвеног и просторног / урбанистичког планирања формалне природе и да се циљеви и решења не реализују. Будући да урбанистички и просторни планови треба да се ослоне на друштвено - економске, они нису садржали економске процене остварљивости планских решења; са друге стране, друштвено - економски планови су третирани простор као вештачки придружену категорију.

Иако формално обавезујућа, хијерархијска координација планова је била незадовољавајућа: дефинисана је као једносмерна, идући од планова вишег реда ка нижим; крута планска решења виших нивоа представљала су ограничења плановима нижег реда, који су ови покушавали (и успевали) да заобиђу; претерани број планских нивоа резултирао је бројним специфичним интерпретацијама које су често деформисале основни смисао планских решења. Укупан позитиван ефекат оваквих планова је био веома низак. Промене у систему урбанистичког и просторног планирања делимично прате промене друштва у транзицији, уз бројне непознанице у теоретском и практичном домену. Уникално, једнозначно решење, "рецепт" за будућу планерску активност не постоји, штавише, мора се евидентирати различита потреба за променама у различитим сегментима деловања планера - не можемо једнако да се односимо према стратешком, као и према локалном плану, или пак једнако према јавном сектору, као и према комерцијалним, профитабилним активностима, по природи ствари окренутих тржишним механизмима. Питање мере планирања је отворено, размишљања се крећу од подржавања и даље чврсте улоге планирања, до потпуне депланификације и дерегулације.

Изразите, можемо рећи тешке промене у овом процесу који још увек траје у Србији понео је јавни сектор а последице су веома уочљиве у простору. Власничка трансформација и приватизација јавних предузећа и јавних сервиса, приватан начин коришћења јавног грађевинског земљишта, изједначавање права на простор приватног и јавног сектора и доминација приватног сектора у сфери утицаја на доношење одлука, подршка легислативе приватној својини над градским грађевинским земљиштем, као и смањена финансијска потпора јавном сектору су само неке од текућих промена и проблема у периоду транзиције (Vujošević, 2003, Vujošević, Nedović-Budić, 2006).

Планирање јавних служби у урбанистичком планирању у Србији разматраће се у склопу истраживања промене методолошког обрасца планирања, могућности и потребе заштите јавног интереса и примене принципа одрживог развоја у нашој средини, као и у склопу анализе примера из праксе. У нашој средини евидентно је широко прихватање принципа одрживог развоја, мада су са различитим успехом и доследношћу примењивани. Иако темељи постоје, још увек је магловита идеја на

који начин је оптимално преузети и применити ове принципе у пракси урбанистичког планирања (проблеми везани за трансферабилност и операбилност теорије у конкретним условима).

Планирање јавних служби у дужем периоду у Србији карактерише неадекватан, контрадикторан и незаокружен развојни оквир који се нашао у процепу између напуштеног нормативног модела планирања јавних служби у контексту планске привреде са једне стране, и неолибералног, тржишно оријентисаног модела привреде, процеса приватизације, поставки дерегулације и депланификације уопште и дезинтеграције система јавних служби, са друге стране. Изузев урбанистичког/просторног плана као производа, није постојао, а ни сада не постоји интегришући оквир планирања и развоја јавних служби. Проблеми су посебно изражени на локалном, примарном нивоу јавних служби, који се одликује величином, густином и дисперзијом у простору, али и неуједначеном просторном дистрибуцијом. Делимично централизован систем у домену планирања и финансирања јавних служби на републичком нивоу, у фази је урушавања. Узрок оваквог стања лежи у неадекватно вођеним политикама и недефинисаним циљевима и критеријумима за просторни развој. Поред тога, евидентан је проблем просторне неосетљивости у овом домену, као и слабо укључивање просторно-физичког аспекта планирања и других битних утицајних фактора (Митровић, 2006).

Посматрајући целокупно постојеће стање планирања и развоја јавних служби, у оваквој ситуацији тешко је препознати неку дугорочну политику њиховог просторног развоја, те су промене у односу на досадашњи начин планирања неопходне. Оне би требало да подразумевају одржив, флексибилан приступ планирању који обезбеђује прилагођавање локалним и регионалним карактеристикама подручја за које се планира. Ако планирање треба да допринесе развоју и бољем искоришћењу потенцијала, онда оно треба да уважава укупне просторне, природне, топографске и друге локалне специфичности подручја за које се планира (Перишић, Дерић, 1995.)

4.2.2. Систем урбанистичког/просторног планирања у Србији

Урбанистичко и просторно планирање, као релативно млада дисциплина у смислу теоретске утемељености, није дефинисано у потпуности, већ је од самог његовог конституисања присутно богатство и различитост дефиниција, схватања појма планирања, као и његовог предмета и обухвата рада. Код дефинисања појма план јављају се сличне тешкоће као и код појма "планирање", посебно ако уврстимо у разматрање и најопштије сагледавање овог питања. На питање: шта је план? такође можемо наћи мноштво одговора, од којих неки могу одговарати појму урбанистичког / просторног плана: "План је опис неког будућег стања или развоја и изражава намере неког органа који је план израдио или за кога је план израђен..." "План је инструмент којим се у име друштвених интереса спроводи у дело одређен договор о одређеном проблему; план је претпоставка којом се жели постићи одређени циљ, као такав он мора имати неколико основних елемената: основу од које полази, визију онога што треба достићи и средства којима то треба остварити. " "План је инструмент просторног усмеравања развоја... Урбанизација и уређење простора су процес, па је неизбежно да се и израда планова конципира као процес."

Дефинисање појма "план", функције планова и њихове међузезе су предмет различитих теоретских концепата. Резултат су, такође, разумевања планирања у укупној проблематици развоја, његове позиције и ближег одређења у друштву. Постоје различите поделе планова, а присуство различитих дисциплина које се баве простором условљавају и разлику у приступу; тако налазимо поделе према просторном / географском обухвату, административним компетенцијама, основној намени, предмету обраде, учешћу доминирајућег сектора, итд. Просторни и урбанистички планови сматрају се особеним у том смислу што су једини планови који се баве искључиво просторним аспектом развоја, где се простор јавља као основни фактор те се и сви плански елементи и решења исказују просторним димензијама. Урбанистичко/ просторно планирање у друштвено - економским условима транзиције подразумева бројне непознанице, иако је наизглед дефинисано легислативним оквиром. Оно има карактеристике планирања у тржишним условима, али и планирања у условима планске привреде.

4.2.2.1. Законодавство и институције

Ослонац регулативе урбанистичког и просторног планирања чини Закон о планирању и изградњи Републике Србије (Сл. Гласник, 2009-2014) уз бројне законе који се дотичу ове проблематике –Закон о путевима, Закон о водама, Закон о шумама, Закон о заштити животне средине, Закон о комуналним делатностима, Закон о пољопривредном земљишту и други бројни закони у мањој мери. Закон о планирању и изградњи не повезује законодавну материју у целину, нити упућује на релације са осталим областима од интереса за планирање. Због тога је и могућност различитог интерпретирања појединих закона или регулативе у целини велика, што може имати негативне ефекте по квалитет планова и њихову реализацију. Укупна законодавна материја у релацији према урбанистичком и просторном планирању је неконзистентна, неуједначеног квалитета, а закони су често некомпатибилни. Такође постоји и временска неусклађеност доношења закона.

Разрада регулативе у смислу подзаконских аката - различитих правилника, уредби, упутстава, на основу још увек важећег закона, није довршена, али је дефинисан основни оквир израде урбанистичких и просторних планова. Остали релевантни закони су такође делимично разрађени и дефинисани подзаконским актима.

Регулатива о планирању и уређењу простора третира јавне службе у склопу јавног сектора и исказује обавезност његовог планирања у општем смислу. У методолошком смислу, не даје упутства и не дефинише задатке на појединим планским нивоима. Са друге стране, законодавство и регулатива јавних служби су потпуно одвојени од урбанистичког и просторног планирања и изразито секторски оријентисани. У општем смислу, организација треба да уређује одвијање активности јавне службе, простор у коме ће се та активност одвијати и средства помоћу којих ће се реализовати.

Досадашњи Закон о локалној самоуправи (Сл.гласник РС бр. 2007-2014) у великој мери је (п)одређен утицајима друштвено - политичке климе у којој је настао, стога се не може у потпуности изоставити или занемарити политички утицај на концепцију закона. По овом закону општина као јединица локалне самоуправе

задужена је за следеће активности које су непосредно или посредно од утицаја на планирање јавних служби:

1/доноси програм развоја и акте за његово остваривање; 2/доноси урбанистичке планове и акте за њихово остваривање; 3/доноси буџет; 4/уређује и обезбеђује коришћење градског грађевинског земљишта; 5/обезбеђује уређење и коришћење јавних површина и других намена; 6/стара се о изградњи, одржавању и управљању локалних путева и улица; 7/обавља организацију јавног превоза на својој територији; 8/стара се о задовољавању потреба у области просвете, културе и спорта; 9/стара се о задовољавању потреба у области здравствене и социјалне заштите и друштвене бриге о деци.

Општина је такође задужена и за послове у домену образовања: а/изградњу, реконструкцију, инвестиционо и текуће одржавање основних и средњих школа; б/опремање, амортизацију и материјалне трошкове основних и средњих школа; ц/превоз ученика који станују на удаљености већој од 4 км од седишта ОШ (чл. 28,80); У домену здравствене заштите општина прати здравствено стање становништва на свом подручју и стара се о унапређивању услова за очување и унапређење здравља грађана (чл. 29). Општина у области друштвене бриге о деци обезбеђује: а/предшколско васпитање и образовање, односно боравак деце у предшколским установама; б/оснивање, изградњу, доградњу, одржавање, опремање и услове за рад предшколских установа чији је оснивач (чл. 31,80).

Потпуно независно од овога, општина у домену урбанистичког планирања и грађења и коришћења грађевинског земљишта:

- доноси урбанистичке планове и стара се о њиховом спровођењу;
- организује обављање стручних послова урбанистичког планирања;
- прати стање уређења простора и насеља на својој територији;
- издаје урбанистичке дозволе;
- уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта;
- даје грађевинско земљиште на коришћење;
- утврђује накнаду за коришћење и уређивање грађевинског земљишта
- уређује опште услове за уређење насеља на својој територији и коришћење јавних и других површина.

Из изложеног се може закључити да је планирање развоја мреже и дистрибуције објеката јавних служби, по овом закону, изван ингеренција општине, иако је на том просторном нивоу могуће поузданије извршити процену потреба и могућности у овом домену. Брига о појединим секторима је неуједначена, чак и на нивоу закона, јер се различито третирају образовање и дечја заштита од здравства. Програми развоја не искључују јавне службе, но ипак се они претежно односе на динамику послова на територији општине који су већ другим плановима / пројектима утврђени.

Финансирање развоја јавних служби је у доброј мери пало на терет општина, иако то превазилази њихове могућности. Такође, стање неразвијености и недостатка материјалних средстава није само локални проблем и одговорност, па стога и одговорност за развој јавних служби не треба да буде само локална. Коначно, имплементацијом и реализацијом планова унапређења мрежа јавних служби не постижу се само локалне потребе и ограничени циљеви, већ је бенефит већи, будући да се ради о унапређењу и интегрисаности мреже насеља.

Законом о планирању и изградњи и другим законима извршена је централизација активности везаних за урбанистичко и просторно планирање, тако да је велики део права и обавеза прешао у надлежност Министарства задуженог за послове урбанизма и Министра задуженог за послове урбанизма.

Просторне планове доноси Скупштина Србије, а урбанистичке планове доноси скупштина општине, односно града, уз обавезну сагласност Министра за генералне планове. Ревизије и измене и допуне просторних и генералних планова треба да се обављају бар на сваких 10 година. Уочљива је централизација и концентрација активности у домену планирања у републичким институцијама (чиме се умањио удео локалне аутономије у овом домену).

Контрола изградње и делом реализације планова спроводи се преко института локацијских услова, која се морају добити за сваку промену стања у простору. Надлежност за издавање локацијских услова је подељена између Министарства и локалне управе, односно општине, у зависности од врсте објеката и обима изградње обухваћених траженим локацијским условима.

Иако би било пожељно, надлежно министарство не обезбеђује адекватну сарадњу са другим министарствима који могу учествовати у процесу планирања, као ни са

локалним властима. Бројне институције које су посредно везане за планирање и процес израде планова (у домену саобраћаја, економије, итд.), такође нису одговарајуће укључене. Образовне и истраживачке институције, иако не бројне и не нарочито повезане у систем планирања, треба такође поменути.

Регионалне институције задужене за урбанистичко и просторно планирање не постоје, самим тим ни регионалне надлежности у планирању. Локалне институције чине општински Секретаријат за урбанизам и Урбанистички завод - јавно урбанистичко предузеће задужено за обављање делатности просторног и урбанистичког планирања, односно Одељења за урбанизам и Дирекције за изградњу. Изузетно, за град Београд и остале градске заједнице општина основани су градски секретаријати за урбанизам и градски урбанистички заводи. Предузећа са одговарајућим судским овлашћењем могу да израђују планове и другу урбанистичку документацију уколико их орган надлежан за доношење плана (општина, град, република, односно њихове службе надлежне за урбанизам) за то одреди, и при томе су дужни да сарађују са републичким институцијама и другим предузећима која обављају поједине послове у планирању и уређењу простора, ради прибављања потребних података за израду планова. Обавеза општине је да обезбеди праћење стања уређења простора и насеља на својој територији. Координација је обавезујућа од нижих институционалних нивоа ка вишим, али не и обрнуто.

4.2.2.2. Просторни и урбанистички планови

Закон о планирању и изградњи предвиђа поделу на урбанистичке и просторне планове, уз истовремено обавезно усклађивање планова: "урбанистички планови морају бити у складу са просторним плановима, а планови ужих просторних целина морају бити у складу са плановима ширих просторних целина." У том смислу, планови морају садржати извод из плана вишег реда. Планови се израђују на основу: података и анализа о стању и променама у простору за који се припрема план; резултата претходних радова; анализе могућности развоја, истражених потреба и циљева уређивања простора; истраживања физичке структуре насеља, и техничке документације са решењима која се најповољније уклапају у простор.

Просторни планови су: 1)Просторни план Републике, 2)регионални просторни план, 3)просторни план подручја посебне намене, и 4)просторни план јединице локалне самоуправе. Просторни планови су превасходно општег карактера, стратешки и дугорочни, али могу имати детаљније разрађене делове, на нивоу регулационог плана. Надлежност за иницирање израде и доношење (усвајање) просторних планова имају републичке институције, надлежно Министарство и Министар, и Скупштина Србије. Регионални просторни план се доноси за подручје региона утврђеног просторним планом Републике Србије, који у територијалном, социоекономском и функционалном погледу представља просторну целину. Границе планског подручја одређују се границама општина обухваћених регионалним просторним планом.

У урбанистичке планове спадају: 1) генерални урбанистички план града, односно насеља; 2) план генералне регулације; 3) план детаљне регулације. Урбанистички планови вишег реда могу садржати делове разрађене на нивоу регулационог плана.

4.2.3. Систем планирања просторног развоја јавних служби у Србији

Потребе и захтеви разних функција јавних служби су различити, што је и разлог њеном отежаном обједињеном дефинисању. За разлику од тога, појмови образовања или здравствене бриге / заштите веома су широко и обухватно дефинисани. Тако на пример, можемо наћи веома исцрпна објашњења: "Образовање (education) је процес стицања знања и вештина који се одвија у оквиру школског или образовног система." У оквиру тога, основно образовање (primary education) је оно које се одвија у школским институцијама за децу од 7 до 14 година (односно, у појединим земљама обухваћена су деца узраста 5-11 год.) Предшколско образовање (pre school education) је оно које се одвија у предшколских установама и које обухвата децу узраста до 7 год. Појам здравствених услуга (health service) се везује за пружање здравствених услуга у оквиру или ван здравствених институција.

Садржаји који одговарају потребама највеће фреквенције имају тенденцију максималне дисперзије. Дисперзија и концентрација садржаја централних

функција, у које убрајамо и функције јавне службе, су у значајној мери стихијни процеси, али и плански подржавани и усмеравани, док је децентрализација процес на коме се заправо заснивају планске стратегије. Управо овај сегмент јавних служби који је дисперзован на ширем простору је у фокусу истраживања, а децентрализација је један од могућих принципа његовог организовања чију ефективност и могућност операционализације ће бити проверена у наставку рада. Поред већ познатог опште друштвеног значаја целокупних јавних служби у контексту друштвене надградње и животног стандарда становништва, потребно је истаћи важност минималне опремљености овим функцијама у ширем контексту разматрања. Питање јавних служби (поред привреде) кључно када се опредељује правац развоја сеоских, неразвијених подручја, приликом планирања функционалне организације у оквиру мреже насеља, као и питања у вези урбаног развоја. Својства која су за овај рад битна су везаност за мрежу и просторну дистрибуцију, уз редуковање / сужавање на мањи број функција. То значи да су из укупних активности у домену јавних служби у раду наглашене само оне активности које претежно нису профитабилне, обухваћене су обавезном друштвеном бригом, и истовремено илуструју животни стандард, а то су: (примарна) здравствена заштита, дечја заштита и (основно) образовање. Поред наведеног, код овог сегмента јавних служби посебно је изражена просторна дисперзија па је стога и просторни аспект значајнији.

Интересантно је да се актуелни Закон о планирању и изградњи не одређује јасно према овом важном сектору, већ само дефинише ширу одредницу.

Тешко се може говорити о јединственом систему планирања јавних служби на начин како је изложено за систем урбанистичког и просторног планирања. Код нас се јавне службе посматрају јединствено једино у оквиру урбанистичких и просторних планова.

Заједнички законодавни оквир овом скупу активности даје Закон о јавним службама, који, као што је већ поменуто, дефинише јавне службе на следећи начин: "Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог закона утврђеног

интереса у одређеним областима". Као јавне службе за чије потребе се оснивају установе наводе се следеће "области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња". Активности јавних служби морају се обављати "на начин којим се обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника."

Поред овога, све активности су појединачно уређене ресорним законима: Законом о здравственој заштити, Законима о основном, средњем, вишем и високом образовању, Законом о друштвеној бризи о деци, итд. Будући да активности имају веома много различитих захтева, нужно је да их регулише широка и разнолика законодавна материја. Са друге стране, на овај начин се губе заједничке компоненте и потребе које могу доћи до изражаја нарочито код просторне организације мреже јавних служби, која је иначе изразито занемарена. Овакав законски основ је праћен бројним изменама и допунама основних закона, и такође изразито бројним подзаконским актима - правилницима, уредбама и одлукама - истина неједнако заступљеним у различитим секторима јавних служби. У таквој ситуацији тешко је уопште препознати неку дугорочну политику или основу за планирање просторног развоја јавних служби. Уредбама су се углавном доносиле појединачне одлуке о лоцирању појединачних објеката јавних служби, док су правилници дефинисали претежно техничке нормативе у погледу капацитета и квалитета објеката и евентуално део локационих услова. Тиме је широко и важно подручје планирања, односно дефинисања критеријума за планирање просторног развоја јавних служби остало недовољно истражено и одређено, што може допринети различитом и неадекватном тумачењу основних закона, као и неефикасним и нерационалном просторном развоју ових делатности уопште.

И ова законодавна област ће у већој или мањој мери доживети промене усклађујући се са друштвеним амбијентом. Реално је очекивати да ће тежње за приватизацијом, исказиване и у протеклом периоду добити на снази и да ће се појавити већи интерес за приватну иницијативу. У том контексту, у будућим прописима је пожељно обухватити и аспект њене просторне организације (у

ширем смислу), како би се обезбедили услови за једнако остваривање потреба свих становника Републике на друштвено оптималан начин.

У протеклих неколико година више пута су вршене измене назива и надлежности појединих министарстава и одређених институција, често из разлога сасвим ван стварних потреба рационалне организације одређених служби. У сваком случају, јединствено планирање и организација сектора јавних служби, бар по неким питањима, није постојало и неће га бити у блиској будућности. За то свакако постоје оправдани разлози, узимајући у обзир систем и институције у целини, односно све аспекте активности, но има разлога и за другачије посматрање, бар у домену планирања просторног развоја јавних служби.

Надлежност за послове у одређеним секторима јавних служби је различита: од републичког до локалног (општинског) нивоа, зависно од тога да ли је у питању здравство, основно школство, дечја заштита, и др. Расподела надлежности није целовито осмишљена, па сходно томе нема ни координације ни кооперације. Закон о јавним службама предвиђа оснивање установа и могу их основати Република, покрајина, град, општина, друга правна и физичка лица - различито у појединим секторима, односно за поједине активности или установе. У општем смислу, за оснивање, надзор и управљање примењују се одредбе Закона о јавним службама.

Средства којима они послују могу бити у свим облицима својине, односно она се обезбеђују из буџета, непосредно од корисника, продајом производа и услуга на тржишту, из средстава социјалног осигурања, донаторством и из других изворе, наравно у зависности од тога о којој се служби, односно сектору ради. Оснивач треба да обезбеди средства за оснивање и почетак рада установе. Надлежност у погледу обезбеђивања финансијских средстава је такође различита и посебно се уређује законима везаним за поједине секторе јавних служби, као и законима везаним за територијалну организацију.

Пракса израде планова, односно активност (урбаних, просторних) планера на изради планова до сада је била суочена са бројним проблемима, јер је то подразумевало безбројне консултације и прибављања мишљења / инструкција од институција и органа појединачно задужених за неке видове и делатности јавних служби. Овако прикупљена документација није била ни најмање усаглашена, те је

то остављено планерима. У недостатку времена или средстава, што је редовна ситуација приликом израде многих (урбанистичких, просторних) планова, ретко када је могуће посматрати планирање јавних служби у ширем просторном и временском оквиру, и издићи планска решења на ниво унапређења метода рада. Процедуре у овом контексту или нису прописане (у случају Закона о јавним службама) или нису посматране интегрално (у случају осталих побројаних секторских закона); не постоји за такав посао задужено неко координирајуће тело или лице при било ком од министарстава или њихових агенција на које би планирање просторног развоја јавних служби могло да се ослони. Не може се ни говорити о конзистентности и континуитету у политикама, планерским одлукама разних нивоа и локалним условима и потребама.

Законом о јавним службама се питање начина планирања развоја јавних служби, па ни планирање њиховог просторног развоја не уређује. Урбанистички и просторни планови обједињују просторни развој јавних служби на начин како је описано у претходном пасусу и раније, уз бројне проблеме и недостатке. Ова питања се такође дотичу ресорним законима - о здравственој заштити, основној школи, средњој школи, друштвеној бризи о деци, и др., али на различит начин.

Закони везани за образовање прописују израду подзаконских аката - уредби - састављених од стране Министарстава, којима се административно одређује број и просторни распоред школа у Републици Србији, без навођења критеријума за просторну дистрибуцију. Промене уредби до сада су вршене приближно једном годишње.

Просторни распоред установа здравствене заштите одређен је планом мреже здравствених установа, који доноси Влада Републике Србије и који је састављен на основу листе критеријума. Наведени План мреже се односи на установе чији је оснивач Република и он представља планску основу за укидање, спајање или поделу постојећих и оснивање нових здравствених установа.

Мрежу предшколских дечјих установа утврђује општина, која је и њихов оснивач, а на основу критеријума које доноси Влада Републике Србије. Закон прописује координацију и споразум надлежних министарстава за друштвену бригу о деци, за просвету и за здравље око заједничких услова у погледу простора, опреме, запослених и др. за предшколске дечје установе, но експлицитно се не наводи

координација у погледу мреже - просторне дистрибуције ових установа. У сваком случају, ово је јединствен пример законом одређеног заједничког деловања у домену јавних служби.

Планови мрежа и просторни распореди установа јавних служби ограничавају се само на један сектор (или мање од тога, у случају образовања) и његове потребе и могућности. Чак и тако раздвојени, планови често не утврђују суштинске и актуелне потребе. У случају образовања расцепканост је још већа, будући да се просторни распоред установа сваког нивоа образовања одвојено посматра, те се не може уочити ни минимум кординације ових планова. Дакле, не узима се у обзир просторни распоред установа из другог сектора и не координира се израда планова мрежа више врста установа, што укупно може водити нерационалном и неефикасном развоју јавних служби, и нарочито нерационалном просторном развоју мреже насеља.

У односу на ранија решења општина, која представља општи облик територијалне организације, је суштински изгубила статус друштвено - политичке заједнице која треба да представља својеврсан облик деконцентрације власти и да омогући ефикасније задовољавање потреба грађана путем преузимања одређених послова државних органа. Општине у Србији као неспоран облик локалне самоуправе треба да обезбеде остварење права и потреба својих грађана по бројним аспектима живота и рада, али је то у суштинској противуречности са материјалним могућностима које су им остављене. Разлози за овакво стање леже свакако и у доскорашњем схватању да је локална самосталност третирана као фактор дезинтеграције.

По садашњем уставном поретку надлежности и функције општине су и даље формално значајне и бројне, али су суштински редуковане. Програмско - развојна функција општине формално је регулисана правом општине да доноси програм развоја, али је много битнија суштинска улога која се односи на успостављање склада у развоју, адекватно коришћење природних ресурса и организацију и уређење простора. Актуелним поретком општина је у великој мери одвојена од привредног развоја, али је њена улога (формално) наглашена у области саобраћајне, комуналне и јавне службе. Односно, општина има право и обавезу да доноси и реализује програме изградње локалних мрежа и објеката јавне намене од

општинског значаја. Поред тога, извесни инструменти из компетенција просторног и урбанистичког планирања и земљишне политике такође могу имати корисне последице по укупан развој општине, па и по развој јавних служби. Међутим, извршена је концентрација управљања и средстава у овим делатностима на нивоу Републике. Поред тога, на нивоу општине се не дефинишу методолошки ни програмски елементи за планирање развоја јавних служби, већ искључиво на нивоу Републике, тако да је нејасно на који начин општина може усмеравати развој ове области.

Оваква ситуација удаљава општину од својих надлежности и функција, а окрузи, као што је то бивало и раније, постају регулатори на путу спровођења кадровске политике од центра до општине или предузећа. Због свега изнесеног, критеријуми ефикасности, као главни мотив за субрегионално "децентрализовање" управљања посредством округа, нису прихватљиви, а други критеријуми практично и не постоје. Административна територијална организација и подручја просторних и урбанистичких планова делимично су усклађени. Општина као основна административна територијална јединица има одговарајући плански просторни обухват. Са друге стране, регион као подручје регионалног просторног плана не функционише као административна јединица. Усклађивање ова два аспекта организације простора сматрамо за нужни предуслов успешног планирања на супраурбаном нивоу.

Будући да је развојне проблеме могуће идентификовати тамо где настају, пожељан оквир са становишта довољности природних услова и демографских фактора је простор општине. Ниво општине је прихваћен и у Европи, те су му прилагођени и инструменти политике подстицања развоја. У основи тог приступа лежи уважавање типологије ужих подручја утврђене на основу бројних и разноврсних параметара.

Подељеност између управљања, обезбеђивања средстава, а такође и методолошких и програмских елемената за планирање јавних служби и других области између републичког и локалног нивоа у садашњој ситуацији, захтевају адекватан просторни план који би та питања артикулисао у простору и понудио повољну просторну дистрибуцију и координацију. То наравно не значи да би у случају другачије расподеле надлежности и адекватнијих компетенција општине,

овакав плански документ изгубио на значају. У недостатку истог, чини се још важнијим успостављање методолошких смерница у виду принципа, критеријума и норматива који дају везу између разних домена и облика планирања (друштвеног, економског, просторно - урбанистичког, секторског (нпр. за здравство), итд.

Ништа мање није значајан регионални ниво планирања чији задатак је превазилажење јаза на релацији национално - локално. Регионално планирање представља на неки начин продужетак локалног планирања, бавећи се првенствено оним питањима која се не могу решавати на подручју деловања локалне управе, већ знатно већем (као што су: миграције и дистрибуција становништва и запослености, комплексне интеракције друштвених и економских потреба, и др.).

За установљене и у пракси развијене нивое планирања у једној земљи можемо рећи да добрим делом одражавају њен управни и административни систем, што значи да се листи бројних физичких и функционалних критеријума на основу којих се дефинише подручје региона мора додати критеријум усаглашености са административним подручјима. Односно, потребно је приликом промена система територијалне организације и локалне самоуправе установити критеријуме за избор административних подручја тако да они садрже и критеријуме за дефинисање регионалне целине. Без оваквих промена, шансе за имплементацију просторних и урбанистичких планова су много мање.

ⁱ Проф. П. Бадовинац функције друштвеног стандарда класификује као један сегмент централних функција, под којима, у најширем смислу, сматрамо све урбане функције.

ⁱⁱ (a) social service, also called welfare service, or social work, any of numerous publicly or privately provided services intended to aid disadvantaged, distressed, or vulnerable persons or groups. The term social service also denotes the profession engaged in rendering such services. (b) social services - organized government service providing help and advice - eg in matters of health, housing, mental illness, law-breaking - to people who are in need or trouble. (civil service, the body of government officials who are employed in civil occupations that are neither political nor judicial. The civil service is a professional body of individuals employed by the state in an administrative capacity. Ideally, it is a nonpolitical body whose members serve in the military, constabulary, ministerial, or diplomatic branches of government (Britannica, 1994-1999).

ⁱⁱⁱ Лисабонски споразум (The Treaty of Lisbon) (2007, уведен у употребу 2009) је међународни уговор између земаља чланица Европске уније и који дефинише конститутивни оквир ЕУ.

^{iv} Потребно је разликовати значења вредности, циља, односно интереса, иако се сви појмови везују за вредносну раван. "Циљ је именовани, идентификовани смисао или резултат ка којем усмеравамо наше активности; циљеви се формулишу као друштвени или општи, уколико се заснивају на прихваћеним вредностима, на прихваћеном систему потреба односно избалансираним систему легитимних интереса који су друштвено

верификовани. Систем вредности као важеће мерило усмеравања и процењивања односа човека и његовог света у конкретним околностима формулише се као циљ или систем циљева.."; за разлику од тога: Под интересом се подразумева власнички, правни, пословни или другачији удео у некој заједничкој ствари, најчешће ради користи или предности. Интереси су заједнички циљеви или тежње који су својствени унапред познатим и ограниченим групама. Интереси који постају свеprisутни, које намеће веома велики и значајан део неке популације као нужан услов свога опстанка и развоја, интереси који су у складу са установљеним вредностима заједнице у којој се манифестују и интереси које је могуће остваривати, постају потребе те заједнице (тј. заједница их признаје као своје потребе).

^v Вујошевић наводи да је интерпретација јавног / општег интереса заснована на једној или више опција избора: (1) Приволети се ономе што се назива "опште јавно мњење", које је иначе неретко неједнозначно; (2) уважити ставове мањинских група (иначе неретко депривираних); (3) подвргнути се најартикулисанијим ("најгласнијим") интересима; (4) пристати на "ставове победника" у јавној комуникацији/ интеракцији (тј. на ставове најјачих и најорганизованијих интересних група); (5) "реконструисати" неискане ставове неретко апатичне јавности.

^{vi} Слично износи и Лазаревић Бајец: "Провера опредељења за планом дефинисане стратегије на републичком нивоу је и висина средстава која се одвајају као подршка за реализацију. Презентација политика и буџета су тест за Републичку Владу и за јачину њеног опредељења за спровођење плана." (Лазаревић-Бајец, 2000).

^{vii} Према чл. 30, односно чл. 31 Устава Републике Србије: "Свако има право на заштиту здравља"; "школовање је сваком доступно, под једнаким условима." (Сл.гласник РС бр 98, 2006)

^{viii} Детаљнија права и обавезе су дефинисани појединачним законима о образовању, здравству, друштвеној бризи о деци, итд.

5. Могућности унапређења концепта планирања просторног развоја јавних служби у Србији на принципима одрживог развоја

5.1. Промене у концепту планирања

Унапређење методолошке основе планирања мреже јавних служби у урбанистичким и просторним плановима као један од основних циљева истраживања, односно формирање својеврсног методолошког нацрта намеће потребу ближег дефинисања и дистинкције његових саставних елемената. Методологија је на овом месту схваћена у најужем смислу, односно као систем поступака (прописаних низова радњи) и одговарајућих техника (средстава, инструмената). Можемо се користити и следећим значењем: методологија представља заједнички назив за методе који се употребљавају у некој науци. Окосницу методолошког нацрта чине основни елементи: принципи, критеријуми и индикатори, но обзиром да је веома тешко дефинисати неке од њих, а истовремено и одбацити све корисне и сродне појмове који су једнако важни за методологију урбанистичког и просторног планирања, проширићемо листу појмова.

Утврђивање могућих значења засебно, изван постављене синтагме, не представља посебну потешкоћу. Тешкоће у дефинисању настају у вези са специфичном употребом појма у контексту теорије (и праксе) урбанистичког и просторног планирања. Са друге стране, обиље израза у језику не мора да означава fine разлике у значењу појма, већ пре велики опсег и степен његове неодређености. При утврђивању принципа и критеријума тешко је могуће избећи вредносну конотацију, односно укључивање одређених вредности. Вредносна конотација наших најважнијих концепата одражава нашу заинтересованост и утиче на наше акције. Вредносно неутрални приступ, неспоран са чисто инжињерског становишта нам не може објаснити природу људских избора и опредељења. Поред индивидуалних вредности поједине друштвене групе, припадници одређене културе имају и заједничке вредности које се формирају под утицајем окружења и културног наслеђа. У данашње време све се јасније формулише став да урбани планери морају разумети вредности најширег круга корисника, јавне и индивидуалне вредности (Лазаревић-Бајец, 2000б).

Према тумачењима планирања као изразито вредносно условљене активности, вредности најчешће намеће онај ко има моћ да одлучује и да изабере одређени

скуп вредности. Однос снага у друштву утиче на вредности. Онај ко их одређује настоји да покаже да то одговара свима, или бар већини, приказујући урбану социјалну структуру као хомогену, где сви људи деле иста или слична уверења, ставове и аспирације, односно где постоји јединствен вредности систем. Доношење одлуке у смислу избора вредности не може бити у потпуности предмет рационалне анализе. Избор појединих вредности и њихово рангирање зависи од распореда моћи учесника. До избора долазимо у политичком процесу, а не научном анализом.

Вредности су неспорно важан и незаобилазан сегмент интересовања свих којих се (урбанистички, просторни) план тиче, но потпуна условљеност и зависност стручног рада планера (споља наметнутим, каткада и неартикулисаним) вредностима, које се често подударују са интересима, по нашем мишљењу, није искључиви услов рада планера, већ је његова улога да препознаје вредности које испољавају актери, али и да посредује, артикулише и усмерава их. Вредности могу бити изражене као нормативни ставови, преференце или циљеви. Поред идентификације садашњих и будућих система вредности важно је утврђивање хијерархије вредности. Ако се могу уредити хијерархијски, омогућава се лакше прављење избора. При томе је важно да вероватноћа реализације неке вредности буде повезана са њеном местом у хијерархији.

Опште широко дефинисане вредности се морају претворити у мерљиве критеријуме кроз примену различитих стандарда. Критеријуми представљају конкретизацију и операционализацију вредности и циљева. Установљавање критеријума је као одређивање правила игре чиме се избегава импровизација у поређењу. Критеријуми се у конкретним условима могу посматрати као циљеви које желимо постићи. Сврха формулисања критеријума је избор најбољег средства којим ће се обезбедити остварење постављених циљева. Успостављањем договорених мера ограничава се могућност погрешне интерпретације кроз арбитрарно одлучивање, обезбеђује одређивање правих планерских средстава за постизање жељених циљева и што је посебно важно, омогућавају поређење изабраних средстава, од стране сваке интересне групе посебно у односу на постизање истог циља (Лазаревић-Бајец, 2000б). Вредности ће бити разматране опширније у оквиру релације: јавни интерес – јавне службе, као и у контексту актуелних преференци и ограничења код нас, дефинисаних регулативним

оквиром. У чисто методолошком смислу, укључујемо на овом месту појам принципа и концепта, као могућу следећу "карику" операционализације и окосницу избора и даље диверзификације критеријума и индикатора.

Сличну повезаност вредности и критеријума даје и З. Никезић, надовезујући и стандарде, односно норме (при чему није сасвим јасна и разлика између последња два): "Критеријуми углавном... дефинишу као индикативне оне карактеристике које одражавају квалитет ствари, док стандарди ове критеријуме додатно одређују, односно претварају у конкретну меру (међусобно пореде са идеалом, просеком, минимумом, итд.). Према томе, из вредности проистичу критеријуми, који се интерпретирају стандардима, односно нормама, које имају своје квантитативне и квалитативне одреднице, и које, повезане у систем стандарда, служе за мерење квалитета.." (Никезић, 2000). Постоји мноштво објашњења и дефиниција појма критеријум, претежно општег карактера, не сасвим прилагођених планерском контексту. З. Никезић детаљно излаже својства критеријума: "Критеријум (грчки: кринеин - разликовати, судити) је средство или мерило (низ карактеристика и услова, њихових квалитативних или квантитативних одредница) намењено просуђивању или упоређивању". (ибид., 2000.) Правило или принцип на основу којег се вреднују различите ствари, које указују на вредност те ствари (која у себи садржи стандард или идеал те ствари као узор у односу на који се она вреднује). „Критеријуме чине услови које нека ствар треба да испуни, или одлике које треба да има, да би била оно што (...) треба да буде. Тада степеновање присуства одабране карактеристике или испуњености конкретних услова представља меру квалитета те ствари. Критеријумом сматрамо карактеристику неке ствари која је мерило за њено вредновање (процену њеног квалитета)." (ибид., 2000.) Будући да су критеријуми средства помоћу којих објективизујемо и операционализујемо вредности, циљеве, принципе, потребно је да задовоље бар следеће услове:

- а) критеријуми треба да успоставе јасне везе са вредностима на које се односе;
- б) важна је квантификација критеријума. Да би критеријум био лако употребљив потребно је да се може изразити преко одређених мерљивих индикатора што олакшава поређење. То никако не значи да критеријуме који се не могу квантификовати треба избацити (нпр. естетски, психолошки, и др.).

Према многим ауторима, треба поћи од четири основне категорије чинилаца код избора критеријума:

1. Техничка изводљивост - ова група критеријума одређује у којој мери предложени план (политика, програм) могу испунити своју сврху. Изводљивост се посматра у релацијама ефикасности (да ли критеријум одговара на постављени проблем) и адекватности (у којој мери покрива све захтеве које проблем поставља). План може бити ефикасан, али не и адекватан, уколико помаже одређеним индивидуама или групама, али не свима које су дефинисане приликом постављања проблема.

2. Политичка реалност - приликом дефинисања критеријума треба водити рачуна да они морају показати на који начин резултати планова утичу на и да ли су прихватљиве за релевантне групе које учествују у одлучивању, политичаре, бирократију, интересне групе грађана и приватни интерес. Без обзира на рационалност решења план мора узети у обзир и преференце корисника. Може се десити да рационални и ефикасни облици не задовољавају све потребе. Планска варијанта (политика, програм, концепт) не мора задовољити све потребе у истој мери, али треба нагласити чије задовољава, како се могу извршити компензације онима чије не задовољава и затим понуди све опције, разноврсне могућности изградње које ће се подударити са најширом тражњом.

3. Економске и финансијске могућности - критеријуми за мерење трошкова и користи које поједини предлози варијанти често истичу из два разлога: трошкови су увек важна преокупација свих корисника плана, и друго, постоје усавршене технике за поређење критеријума изражених у новчаном изразу.

4. Административна операбилност - при формулацији критеријума потребно је водити рачуна о проблему реализације планских предлога са становишта административног спровођења. Ограничења која намеће административни апарат у смислу знања, финансијских ресурса и организационе подршке су често тако велика да могу потпуно онемогућити имплементацију плана (Glasson, 1974).

5. Разумевања појма критеријум, као и захтеви који се постављају пред сваки од њих како би били адекватни, ефикасни и ефикасни су различити. Посао избора и обједињавања кључних својстава у јединствену дефиницију критеријума за потребе урбанистичког и просторног планирања ћемо оставити за неку другу прилику, али ће нас у даљем истраживању досадашњи избор и различитост приступа овом питању

усмеравати. Тешко је задовољити овако високо постављене услове код сваког критеријума, но можда је могуће то учинити за групу истоврсних критеријума, везаних за одређени принцип, вредност или аспект. Ове могућности биће од кључног значаја у току даље разраде.

Критеријуми нису директно мерљиве величине па је зато потребан даљи рад на њиховом дезагрегирању преко одговарајућих индикатора (показатеља) који представљају мерљива обележја изабраних критеријума. Ако желимо квантитативну слику образаца урбане структуре морамо формирати мерљиве карактеристике друштвене и просторне стварности.

Пре него што разложимо и квантификујемо критеријуме преко индикатора, потребно је проверимо могућности дезагрегирања општије постављених на конкретније критеријуме, односно да успоставимо више нивоа критеријума и хијерархију између њих. Некада је могуће на релацији општи циљеви - посебни циљеви - критеријуми - индикатори успоставити неколико нивоа, што свеукупно смањује могућности неадекватне примене критеријума, односно њихово погрешно тумачење. Н. Лазаревић –Бајец (Лазаревић –Бајец, 2000) наводи илустративан пример: хијерархија критеријума мора почети са најопштијим критеријумима, крећући се поступно ка конкретнијим, истовремено не "скачући" директно са општих на конкретне. Употреба директног критеријума "болнице" за испитивање остварености циља вишег реда "здравље" ограничава истраживање и сужавају могућности, будући да постоје многи начини да се један циљ вишег реда оствари (будући да се остваривање циља "здравље" неће постићи само повећањем броја болница). Прескакање хијерархије критеријума (сваки циљ нижег реда је критеријум за циљ вишег реда) представља бирократску, упрошћену процедуру тако често присутну у плановима и не омогућава иновације.

Последњи корак операционализације треба да буду индикатори. Појам индикатора је широко коришћен у свим научним дисциплинама и око њега углавном нема већих недоумица. Основно значење везује се указивање на основна својства предмета рада и могућност мерења: индикатор (показатељ) је методолошко средство које у истраживању друштвених појава омогућава да у стварности откријемо доказе постојања стања и / или кретања који су од значаја за теоријско уопштавање које желимо да учинимо на основу искуствених доказа. Пошто су теоријски појмови о друштвеним појавама апстрактног карактера, удаљени од друштвене стварности,

индикатори се појављују као методолошки инструменти који омогућавају да се теоријске претпоставке проверавају. Израда индикатора је увек стваралачки посао и нема прецизних упутстава о томе како их треба конструисати. Неопходно је да буде ваљан (валидан), да стварно представља појаву, односно појам који желимо да захватимо и да то представљање буде прецизно. Пошто истраживач може имати на уму велики број индикатора, врше се претходна методолошка истраживања којима се проверава ваљаност и поузданост појединих индикатора.

Поред ових општих захтева који се постављају пред индикаторе, поједини аутори истичу још нека својства које не морамо у потпуности прихватити, но у сваком случају нам обогатују знања о њима која могу у одређеним ситуацијама бити важна и применљива. Тако на пример, поред уобичајеног, за индикаторе коришћене у урбанистичком и просторном планирању треба истаћи следеће: индикатори служе за мерење различитих аспеката, карактеристика, вредности и критеријума да би се оне могле поредити. Индикатор је дефинисани концепт помоћу кога можемо мерити вредности и који сматрамо релевантним у обезбеђењу информација о неком аспекту урбане структуре. Избор индикатора није неутралан пошто се они дефинишу и употребљавају од стране аналитичара и одражавају њихов суд о одређеној појави, о томе шта је корисно и релевантно.

Као и концепт и принципи, и критеријуми садрже вредносне компоненте. За разлику од њих, индикатор је вредносно неутрално постављен, но сам избор индикатора, односно начин избора и формулисања индикатора је вредносно условљен и усмерен (самим тим што не узимамо у обзир све индикаторе, већ само неке) и може бити различито тумачен у зависности од тога коју вредност, односно принцип илуструје. Карактеристике и врсте индикатора су следеће: индикатор је парцијална дефиниција једног критеријума; један индикатор може да репрезентује један или више критеријума; сваки индикатор има мерни инструмент (м²/стан., %, итд.); сет индикатора и критеријума се обично формира у групама.

Разликујемо: а) квантитативне индикаторе - који су резултат статистичких информација, пописа, итд.; можемо их изразити у апсолутним вредностима; могу бити индикатори стања или тока; б) квалитативне индикаторе - који су израз субјективне процене о некој појави о којој не постоје квантитативне информације; в) индикатори представљају јасне мере путем којих можемо поредити различите ситуације (у ком случају можемо конструисати индикатор у форми индекса); г)

економске индикаторе д) друштвене (тржиште рада, социјална стабилност, здравство, социјални и јавни објекти, итд.); ђ) физичко - географске (локације, густине, саобраћај), и е) индикаторе окружења (еколошког квалитета, квалитета и квантитета природних простора, итд.)

UNCHS (UNCHS, 1999) у својим истраживањима захтева од индикатора да буду релевантни, мерљиви, везани за принципе на које се односе, поуздани, једноставни за употребу и да при томе користе одмах применљиве податке. УНЕП то прецизира детаљније:

- Индикатори морају бити у директној вези са циљевима и критеријумима;
- Индикатори морају бити контекстуално специфични, што значи да су коришћени у одговарајућем окружењу (средини), односно да рефлектују одређену фазу рада;
- они су средство редукције информација; ова редукција се може постићи агрегирањем, селекцијом, систематском индикацијом, моделском индикацијом;
- индикатори могу бити у вези са стандардима.

Величине измерене помоћу индикатора нам ништа не говоре о квалитету посматране појаве, о томе која је величина повољна а која није, све док не уведемо појам стандарда и норми. Када говоримо о употреби у урбанистичком и просторном планирању, стандарди и норме су неодвојиви од критеријума и индикатора и некада се могу директно везати за једне или друге.

Стандарди су скуп мерних јединица који служе за мерење квалитета. Они које утврђује закон имају форму минималних стандарда и одређују шта се мора остварити у јавном интересу. Међутим, у урбаном планирању се користе и пожељни стандарди - ниво квалитета који се налази између минималног и оптималног - и које је реално постући у већини случајева (Лазаревић- Бајец, 2000). Тада су више у форми смерница или критеријума, нису апсолутни, и у различитим условима, обзиром на различите захтеве се могу мењати. Треба разликовати стандарде и норме. Норме су најчешће идеализовани модели који служе као циљеви према којима се тежи, док стандарди треба да буду (али нису увек) израз стварних могућности. Према Н.Лазаревић – Бајец (ибид., 2000.) различите опције су могуће када се бавимо нормама, и то у зависности од основних вредности у одређеном друштву. Могу се наглашавати традиционалне карактеристике, нове технологије; затим, ефикасност или хумане размере урбане

средине, и др. Као што је истакнуто за индикаторе, може се рећи и за стандарде да је неопходно да буду прилагођени и детаљно проучени у односу на локалне услове и уобичајена понашања, а не у односу на упросечене ситуације изван стварног контекста. Ту пре свега мислимо на терен, густину насељености, саобраћајна средства, начин размештаја школа и др. На пример, путовање од пола сата квалитетним индивидуалним колима или некомфорним, претрпанним аутобусима не дају исту пријатност путовања. Потребно је, осим дистанце, укључити угодност, цену, време и др. Због тога је нпр. стандард доступности основне школе у радијусу од 800м од корисника груба мера адекватности локације, те га морамо додатно испитати у односу на локалне могућности и захтеве.

Из изложеног можемо закључити да постоје различите могућности формулисања и примене критеријума, индикатора и стандарда, што је у складу са циљевима и претпоставкама овог рада. Наиме, сложеност проблематике, из чега је произашла потреба испитивања различитих аспеката, са различитим нивоом детаљности (што следи у наредним поглављима), захтева "растегљивост" у избору критеријума, индикатора и дефинисању стандарда, односно пожељних величина у форми смерница или критеријума (као што је напред описано).

Вредности, концепт и принципи представљају костур без кога избор критеријума не би био могућ. Са друге стране, њихова разрада - разлагање на више нивоа и хијерархизација, избор индикатора и одређивање стандарда доводи на до операционализације и имплементације, што и јесте коначни циљ.

МекДоналд (McDonald D. 2016) сматра да је питање јавних служби веома сложено и да је свет далеко од кохерентног колективног одговора на питање шта чини јавне службе. Ово изразито политизовано питање не пролази кроз драматичне промене на глобалном нивоу, већ је више изражено као свакодневна локална и парцијална борба у домену јавних служби и као алтернатива неолибералној приватизацији. Иако су многе земље обезбедиле ограничену доступност неких видова јавних служби, и даље је присутан одозго надолу (top down) приступ који не одговара довољно добро на локалну различитост нити обезбеђује универзалну приступачност. Алтернативни приступи и активности бар делом дају одговор на ове проблеме, разумевајући различитост потреба и могућности трансформације система јавних услуга.

После више од 30 година приватизације у оквиру концепта неолиберализма, глобални трендови се крећу у правцу оживљавања јавног сектора и обезбеђивања основних јавних услуга од стране јавне управе. Разлози су бројни и различити и крећу се од неуспелог концепта приватизације јавног сектора, преко непостојећих или слабих јавних услуга пружених од стране државне управе. Ове државне управе каткада произведу савим комерцијализоване и на тржишни начин вођене јавне сервисе, иако ове задрже атрибут јавних. Супротно томе, анти-државна позиција коју заступају неки аутори (Bakker, 2007) доводи у питање било какво државно управљање јавним сервисима, ослањајући се на искључиво снагу локалне заједнице, пошто се, према њима, држава доказала као неефикасна и непоуздана.

Захтев који се универзално поставља јесте вредносно нормативни оквир заједничких вредности, принципа и дефиниција како се би се избегле ситуације злоупотребе отвореног концепта планирања јавних служби. Поред тога, такође је потребно оформити методолошки оквир који ће дефинисати какав треба да буде ефекат и резултат јавних сервиса. Примена приказаног сета критеријума и мерила (слика 4) даје као резултат остварени степен „јавности“ (енг. *publicness*). Овај модел такође покушава да балансира универзално и специфично, чинећи заједничко полазиште које може бити примењено свуда, али допуштајући локалне варијације. Поред тога, он сажима највећи део заједничких ставова у постојећој литератури о томе шта треба да буде добра реализација система јавних служби. Иако постоји раширено неслагање око тога како јавне службе треба да буду реализоване, готово сви конципирани модели данас деле (реторичке) универзалне циљеве: универзалност, једнакост и одговорност (енг. *accountability*) (Molina and McKeown, 2012; Haque 2001). Битно је истаћи да овде (економетријска) ефикасност и финансије, иако значајни, немају примарну улогу. Ради веће прецизности и поузданости, потребно је развити додатне подкритеријуме који се везују за оперативне циљеве јавних служби (као што су: ефективност, приступачност (енг. *affordability*), партиципативност, и др. Подразумева се да се неће у свакој ситуацији користити сви критеријуми, нити је на основу њих могуће оформити „савршене“ јавне службе, пошто би у различитим случајевима поједини критеријуми имали различиту важност.

TABLE 1.1 Normative criteria for evaluating the publicness of a service provider

Normative category	Criteria	Definition	Examples of possible sub-criteria questions	Examples of possible measurement indicators
Universality	Access	Physical availability of the service at a convenient distance from user's dwelling	<ul style="list-style-type: none"> Rural/urban divide? Sufficient quantity? Culturally acceptable service? 	<ul style="list-style-type: none"> Proportion of population with adequate access Time-distance to service location Hours/day that service is available
	Affordability	Prices that ensure economic accessibility for all	<ul style="list-style-type: none"> Poorer households disproportionately burdened? Programmes in place for cross-subsidy pricing? Affordability a legal obligation? 	<ul style="list-style-type: none"> Cost as percentage of household income Disconnection rates Levels of subsidization by region
	Quality	Reliable, satisfactory services that create positive relations with end users	<ul style="list-style-type: none"> Safe for all users? Responsive to user needs? Ongoing improvement mechanisms in place? 	<ul style="list-style-type: none"> Primary health outcomes Level of service interruptions Complaints by region
	Equity	Equality of opportunity to access quality services for all	<ul style="list-style-type: none"> Equitable quantity of service across user groups? Equitable quality of service across user groups? 	<ul style="list-style-type: none"> Levels of access by socially disadvantaged groups Per capita consumption by region

Слика 4 Нормативни критеријуми за јавне службе, Извор: McDonald (2016) Making Public In A Privatized World

Евидентна је практична и политичка потреба за оваквим приступом: са једне стране, оне је на линији универзалних норми и људских права, што је у савременом свету и даље важно, имајући у виду да бар једна трећина светског становништва није покривена минималним стандардима јавних служби. Са друге стране, универзални концепт који допушта локалне интерпретације није само академски оправдан, већ је политички неопходан у светлу кохерентног транснационалног дијалога у XXI веку.

5.2. Промене у процесу планирања и институционалне промене

Ослонци за промене у приступу планирању јавне службе садржани су у циљевима истраживања а такође су произашли и из анализе досадашње праксе, која је показала бројне и разноврсне слабости и проблеме. Изолованост система планирања јавних служби резултовала је потребом формирања мултиаспектне основе планирања која ће укључити чиниоце економског, демографског и просторног аспекта, а неповезаност законодавне материје је дала подстицај за чвршће организационо и институционално повезивање.

Према томе, даљи резултати биће у правцу повезивања по "хоризонтали и вертикали", односно повезивања сектора и просторних нивоа ради што боље координације, као и истицања просторног аспекта као једне од најважнијих

детерминанти развоја мреже јавне службе. На овом месту морамо увести и принцип флексибилности и отворености, јер управо просторно-физичке специфичности (заједно са осталим локалним специфичностима) чине разлике у простору због којих се модел планирања мора учинити "мекшим". Укључујући регионални ниво, добили смо један од инструмената у процесу формулисања и разјашњавања (друштвених) циљева у оквиру просторних аранжмана на супра-урбаном нивоу. Регионално планирање нам зато представља на неки начин продужетак локалног планирања, бавећи се првенствено оним питањима која се могу/морају решавати на подручју знатно већем од подручја деловања локалне управе, као што су поједина питања у домену јавне службе. Такође ћемо се послужити могућностима регионалног планирања да се директно, преко институција и организација које формира, ангажује за укључивање подручја у нормалне развојне токове, посебно у домену за које приватни капитал није заинтересован, као што су обавезни видови јавних служби.

На основу досадашњих резултата истраживања уочили смо да се методолошка упутства за планера крећу у веома уском пољу који се односи на неке индикаторе/параметре и критеријуме. Општи концепт у ранијем периоду није постојао, а у скорије време је одређен Просторним планом Србије, у склопу шире идеје. Такав оквир може пре да буде сметња него подстицај развоју јавних служби и због тога смо поље методологије планирања проширили и на разматрање приступа, концепата и принципа јер они дају основу за избор критеријума и индикатора. Подсетићемо се и устројства вредности, принципа/ циљева/ критеријума/ индикатора као универзалног методолошког обрасца у планирању који одређује позицију и повезаност сваког од елемената.

Став од кога полазимо је да је за концепт планирања просторног развоја јавних служби сваки чинилац неопходно посматрати истовремено и у садејству са осталим релевантним чиниоцима, што је по нашем разумевању услов интегралног приступа. То нас директно уводи у начин формулисања критеријума који представљају заокружену целину изабраних индикатора и операционализацију циљева. Критеријум је дефинисан помоћу неколико индикатора који независно не дају коначан одговор на проблем / питање (па чак појединачно посматрани, изван контекста и нису индикатори у правом смислу речи), али заједно и у комбинацији могу дати адекватну слику.

Флексибилан приступ на сваком нивоу планирања јавне службе омогућава избор/понуду концепција-варијанти које би имале заједничко полазиште које би гарантовало једнакост у остварењу основних и проширених социјалних права у вези основног образовања, здравствене и дечје заштите. Ово полазиште са једне стране, обезбеђује релативно једнак начин обезбеђивања средстава за имплементацију концепата без обзира о којој се средини /региону ради, а са друге стране коришћење услуга у овом домену под једнаким условима, имајући у виду крајње повољне и крајње неповољне ситуације у простору. Када кажемо коришћење услуга под једнаким условима мислимо на битне категорије при конзумирању услуга, са становишта корисника: дистанцу, време и средства (подразумевајући и низ критеријума и индикатора који ове основне категорије прецизирају).

Ослонац концепта је увођење економског, демографског и просторног аспекта у метод планирања јавне службе, што као резултат даје одговарајућу листу критеријума и индикатора из ових домена. Главно мерило за избор ових критеријума и индикатора је њихова непосредна везаност за простор и посредна/функционална везаност за неки вид јавне службе. Последње се испољава преко индикатора демографског и просторног аспекта који дају "улаз" за димензионисање или просторну дистрибуцију сервиса јавних служби. Поред наведеног, улога просторно-физичког аспекта је да да одређени оквир унутар кога ће се наћи сегменти анализа (економске, демографске), одговарајући за дату просторну целину. На овај начин дајемо приоритет просторном аспекту, те би критеријуми и индикатори из ове групе требало да имају већи значај у односу на остале, тј. да буду рангирани више. Као релевантна питања у овом домену изабрали смо карактеристике типова и мреже насеља, карактеристике мреже саобраћајница и топографске карактеристике и њихов међусобни утицај.

Други важан ослонац је уважавање локалних карактеристика подручја, пре свега просторно-физичких, али и свих осталих од значаја. То конкретно значи да се изабрано подручје може одредити/описати помоћу листе критеријума и индикатора који недвосмислено одражавају локалне карактеристике и тиме га чине посебним у смислу одређивања стратегије развоја. Наглашавамо да појединачно посматрање критеријума и индикатора није коначан резултат, као што то није ни листа сачињена само унутар једног аспекта. Тек њиховом комбинацијом и заједничком употребом можемо се надати помаку у односу на постојећи модел.

Истражујући и приступе / принципе, имамо на уму проширење понуде, а не опредељивање за овај или онај приступ. Уосталом, на тај начин бисмо задржали постојећи модел планирања, без обзира за који се принцип одредимо. Некада је тај принцип сасвим јасно вредносно утемељен и временски ограничен, саставни део усвојених (постојећих) политика, често без јаке аргументације (што је углавном случај у нашој средини, у шта нас уверава још увек важећа регулатива и други документи државне администрације). Некада има далеко шири значај и примену, као што је то случај са међународним политикама (мада не треба заборавити да су и међународне организације / агенције само "актери" који имају своје аспирације и интересе, као и други). Нас у суштини домаћај појединих принципа/ приступа не интересује, већ нас интересује могућност избора, што боља и већа понуда приступа /принципа, како би се боље искристалисало оно што је одговарајуће и обезбедила могућност већег броја комбинација принципа које кореспондирају са посебним условима локалне средине.

Досадашњи приступи фаворизовали су један принцип, искључиво се опредељујући за њега. Свакако се могу навести бројни разлози за опредељење на страни концентрације, као и дисперзије, што доказују бројне анализе и истраживања. Тако на пример, у Просторном плану Србије искључиво је подржан принцип концентрације свих сервиса јавних служби, подједнако на територији целе Републике. Досадашњи приступ надлежних секторских институција задужених за планове развоја одређених делатности је био различит, али је више присутан став да се подржава потпуна дисперзија, упркос евентуалним високим трошковима (постоје примери везани за основно образовање и препоруке Републичког секретаријата за образовање), што је вероватно последица неких политичких одлука. У првом случају, принцип води даљој концентрацији функција у градским насељима, односно седиштима општина, док је запостављено рурално залеђе. Са гледишта инвестирања, систем је одговарајући, али је неповољан са становишта корисника услуга, па чак и са становишта корисника у центрима концентрације. Принцип дисперзије знатно више одговара корисницима, посебно у подручјима ретких густина и у складу је са принципима социјалне једнакости, али је много скупљи - он подразумева већа улагања по једном становнику у ретко насељеним него у гушће насељеним крајевима Србије. У оба случаја имамо крупне негативне ефекте које не можемо занемарити.

Због тога флексибилност при избору и комбинацији приступа и решења у датим друштвеним околностима и уз ограничене ресурсе има предности и чини се економски реалнијим него примена било ког обрасца искључиво.

5.3. Могући начини примене у формалном систему планирања у Србији - студија случаја

Локални одрживи развој јавних служби као подршка просторном развоју општине Куршумлија

Иако се не сматра приоритетним развојним и планским одређењем, локални одрживи социјални развој представља значајну подршку дугорочним стратегијама развоја и ослонац за демографску стабилност, па је тиме и елемент економског развоја. Позиција и значај локалног социјалног развоја најбоље се сагледава у контексту локалних стратегија развоја, а пре свега у систему планских просторних решења у оквиру просторних планова јединице локалне самоуправе. У локалним стратешким плановима у Србији – просторним плановима општина - одрживи социјални развој представља значајан аспект планских мера везаних за квалитет живота, спречавање депопулације, подршку развоју локалне економије и др.

Са циљем доприноса у домену методологије планирања социјалног развоја и јавних служби, у наставку ће бити приказан приступ одрживом локалном социјалном развоју у оквиру Просторног плана јединице локалне самоуправе Куршумлија, са освртом на друге планске документе значајне за општину Куршумлија, као и преглед могућности и ограничења имплементације концепта развоја јавних служби.

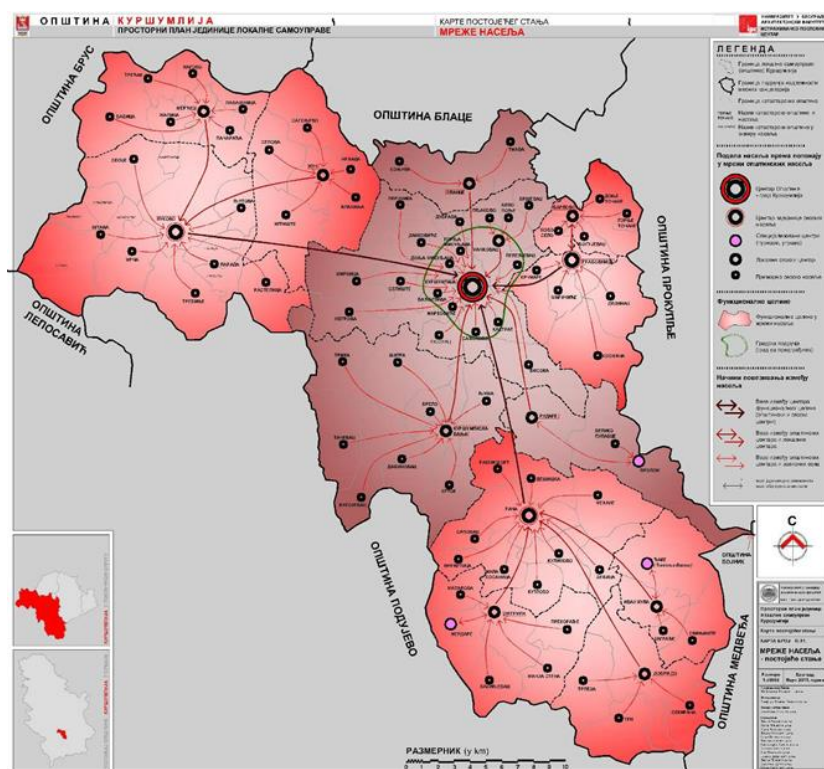
Просторни развој Србије суочен је са бројним изазовима који нису равномерно дистрибуирани, већ постоје велике просторне разлике у развојним потенцијалима и могућностима, као и ограничењима. Међу најзахтевнијим подручјима је и јужни део републике који се већ деценијама суочава са проблемима у сфери економије, демографије и других домена развоја. Предност ових делова Србије је још увек солидно очувана животна средина као и бројни вредни природни ресурси. Типичан пример оваквог подручја је територија општине Куршумлија, на крајњем југу средишње Србије, на граници са Косовом и општинама Блаце, Прокупље, Бојник и Медвеђа. Општина Куршумлија заузима 952 км² и према последњем попису становништва има 19.011 становника (Први резултати пописа становништва, РЗС, 2011).

Карактеристике социо демографског развоја и развоја јавних служби општине

Куршумлија

Опште карактеристике општине Куршумлија значајне за социјални развој

Сходно својим карактеристикама и позицији, према Просторном плану Републике Србије 2010-2020. (Закон о просторном плану Републике Србије, 2010) општина Куршумлија припада региону Јужне Србије и описана је као: „простор најсложенијих социјалних проблема, знатно расцепкан и недовољно интегрисан у укупан простор Републике Србије“. Стога ово подручје захтева „посебне програме и пројекте регионалног развоја који ће ојачати економске активности и усмерити их ка



Слика 5 Просторни план јединице локалне самоуправе Куршумлија - постојећа мрежа насеља

унапређеном моделу економске и социјалне повезаности“ (ППРС 2010-2020). Исти документ препознаје

кључне (претежно негативне)

карактеристике у домену социјалног развоја општине: велику просечну старост становништва, велики број спонтано напуштених насеља, велики број малих насеља и друго.

Просторни план

републике Србије истиче предности овог подручја, везаних за велике природне погодности за развој одређених грана привреде, а пре свега шумарства, пољопривреде и туризма. Оваква оријентација треба да буде подршка заустављању негативних демографских трендова, уз обавезно јачање система социјалне инфраструктуре.

Према „Мрежи урбаних центара и регионалној организацији“ у Просторном плану Републике Србије општина Куршумлија је означена као демографски изузетно

угрожено подручје, и као таква спада у најнеповољнија подручја у Србији. Градско насеље Куршумлија је означено као мањи урбани центар који припада функционалном подручју Ниша, а остатак територије општине, са око 90 сеоских насеља има квалитетну животну средину и погодно је за развој туризма (ППРС 2010-2020, ППППН Радан 2014).

Регионални просторни план за подручје Нишавског, Топличког и Пиротског управног округа (2013) у делу који се односи на демографске пројекције становништва предвиђа наставак тренда смањења броја становника на подручју целокупног просторног плана, самим тим и на територији општине Куршумлија. У апсолутном износу број становника ће се смањити са 21.608 (2002.) на 19.528 до 2015. године (-9.6%), односно на 18.725 до 2020. године (-13.3%). Према поменутом плану, перспектива развоја општине умногоме зависи од планиране саобраћајне инфраструктуре, па решења предвиђају подизање квантитета и квалитета целокупне путне мреже: планирани аутопут Ниш – Приштина, унапређење железничке мреже, успостављање квалитетних праваца према туристичким подручјима (Радан планина, бањска насеља), реконструкција и изградња локалне путне мреже. Ова мрежа треба да повећа саобраћајну доступност и повезаност насеља међусобно и са микроразвојним центрима у руралном подручју, са субопштинским центрима, односно општинским и регионалним центрима.

Сумарно посматрано, међу ограничењима општине значајним за социјални развој, према SWOT анализи која је саставни део ППЈЛС Куршумлија (2015) истичу се:

- Веома неповољна демографска слика општине, посебно у сеоском делу,
- Слаба саобраћајна повезаност унутар општине и непостојање попречних веза у општини,
- Замирање великог броја села и целих делова општине, посебно уз њену јужну границу,
- Слаба инфраструктурна опремљеност већег дела општине, чак и важнијих села,
- Неповољни постојећи обрасци насељавања у виду разбијених села без центара,
- Периферан положај општине у односу на данашње токове и правце развоја у Републици,
- Слаба повезаност и сарадња општине са суседним општинама на југу, западу и истоку.

У исто време, као потенцијали се препознају:

- Извредни природни услови (шуме, воде, рудна налазишта, геотермалне и минералне воде, потенцијали за обновљиву енергију) и добро стање животне средине,
- Постојање три бање (Куршумлијска, Пролом, Луковска) и споменика природе „Ђавоља Варош“, као и богата културно-историјска заоставштина,
- Саобраћајни положај општине на важном путном правцу међународног значаја Е-80, деоница Ниш - Приштина,
- Могућности развоја савремених видова туризма,
- Препознатљивост природних и туристичких потенцијала општине на регионалном и републичком нивоу,
- Постојање републичких програма сарадње и подршке општинама јужне Србије.

Мрежа насеља као претпоставка социјалног развоја и развоја јавних служби

Мрежа насеља на територији општине Куршумлија је изразито сложена и дисперзована. Обухвата преко 90 веома малих насеља, ослања се на лоше и дисконтинуалне насељске везе, као и на изразито моноцентричну структуру, зависну од општинског центра – Куршумлије. Остале најбитније карактеристике насељске мреже општине Куршумлија су: концентрација становништва, садржаја и активности у општинском средишту, његов успорен и неповезан раст, једносмерна и радијална усмереност насеља. Регионални просторни план за подручје Нишавског, Топличког и Пиротског управног округа (2013) истиче следећу хијерархијску структуру насеља општине у планском периоду:

- Насеље Куршумлија је општински центар I реда;
- Насеља Луково, Жуч, Куршумлијска Бања, Рача, Добри До и Грабовица су центри заједнице насеља;
- Села Мерђез, Спанце, Барлово, Рударе, Иван Кула и Дегрмен као насеља са ограниченим степеном централитета;
- Насеља Пролом бања, Луковска и Куршумлијска бања као центри специјалне намене;
- у последњој хијерархијској равни су сва остала примарна сеоска насеља - око 3/4 свих насеља у општини Куршумлија.

Према истом документу, сматра се да је најповољнији начин планирања развоја мреже насеља општине Куршумлије применом модела децентрализоване концентрације, тј. применом концепта центара заједница насеља – нуклеуса социо-економске трансформације руралних и слабо урбанизованих делова региона. Ови нуклеуси би требало да буду са развијеном јавном социјалном инфраструктуром и нуклеусима производних делатностима и услуга, који се ослањају на природне ресурсе из непосредног, њима зависног окружења.

Постојеће карактеристике социо демографског развоја и развоја јавних служби општине Куршумлија

Демографска слика општине је доста неповољна. У општини живи 21.608 становника, а просечна густина насељености је 22.69к², што Куршумлију сврстава у ретко насељене општине. Праћење броја становништва као и пројекције будућег стања указују да је тренд броја становника у знатном опадању, за око 11%. Демографски процеси општине карактеришу: низак наталитет и природни прираштај, повећање стопе морталитета и миграциони процеси. Сам општински центар бележи значајан прираст становништва, што је последица унутрашњих миграција из села у град. Са 10555 становника 1981. год. број је порастао на 13639 становника 2002. год.

Насеља се могу поделити на следеће величинске категорије у односу на демографску величину:

1 насеље - без становника
Мања од 50 становника – укупно 31 насеље, односно 34,4%;
Од 50-100 становника – укупно 23 насеља, односно 25,5%;
Од 100-300 становника – укупно 35 насеља односно 39%;
Од 300-1000 становника - нема насеља;
Преко 1000 становника –1 насеље (Куршумлија)

Табела 5 величинске категорије насеља у општини Куршумлија

Демографска величина насеља чини битан део информационе основе за планирање развоја јавних служби, јер поједине категорије насеља треба класификовати у односу на праг рационалног организовања јавних служби који износи 1000 становника. У нашем концепту у ово разматрање узећемо и насеља демографске величине до 300 становника, што значи да око 39% насеља условно може представљати ослонац развоја овог сектора, поред седишта општине. (ППЈЛС Куршумлија, 2015). Просечна годишња стопа раста становништва је негативна, што указује на присуство проблема

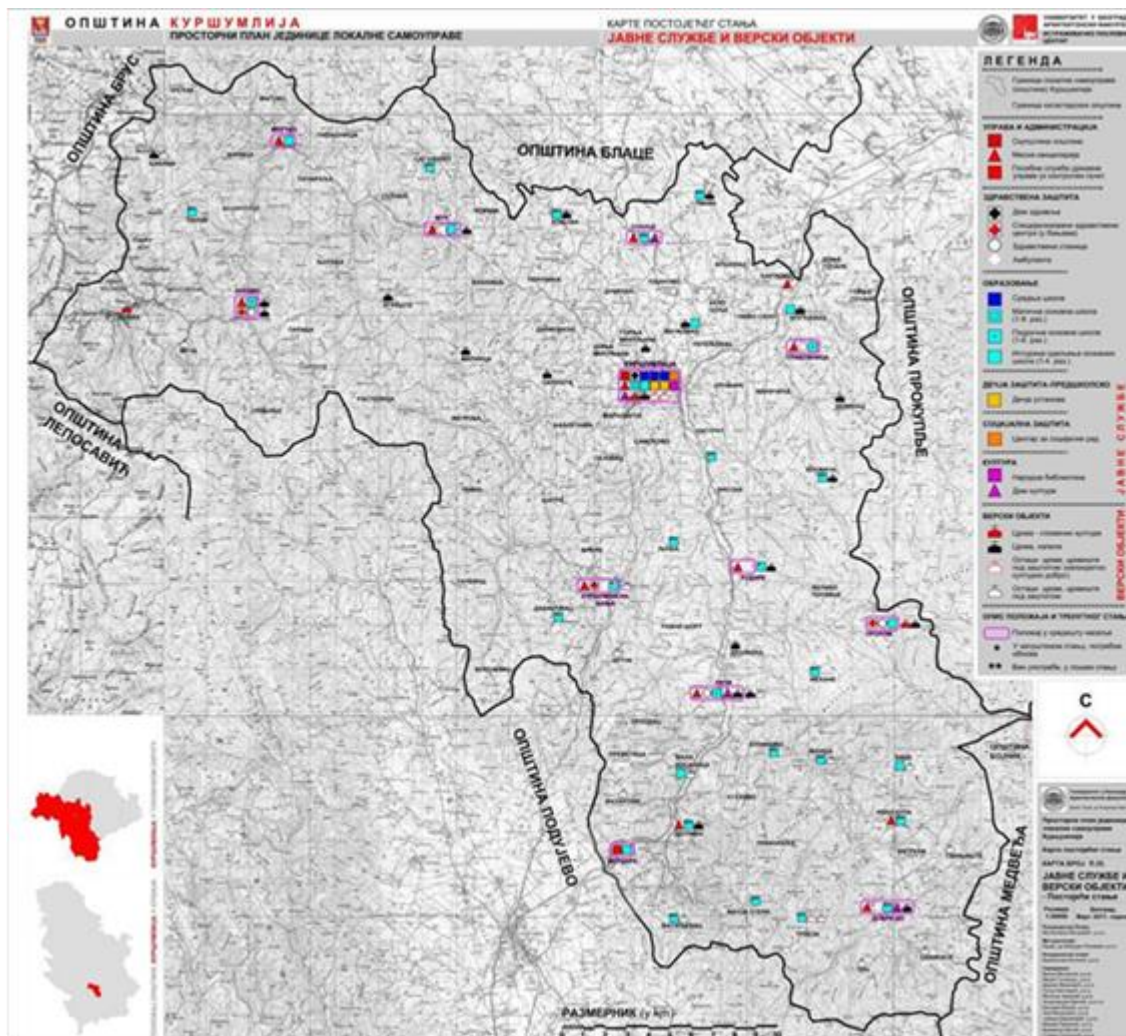
депопулације у свим насељима општине изузев општинског центра. Укупан и природни прираштај су негативни. Укупан број становника је растао једино у насељу Куршумлија и то по променљивој стопи.

Старосна структура становништва је условно повољна са становништа развоја јавних служби јер је укупан број младих до 20 година 4928 (22.8%), док је укупан број лица преко 65 година старости 3.897 (18.03%). Према последњем попису, број предшколске деце износио је 1427 (6.6%, дакле више од минималног стандарда од 6%), док је број школске деце и омладине износио 2014, што је око 9.3%, односно мање од просечног минимума за ову старосну групацију на територији Србије која износи 12%. Контингент школске деце и омладине није задовољавајући и указује на недовољно обнављање становништва, а карактеристике осталих групација указују на демографску старост и слаб, мада не и критичан демографски потенцијал.

Из свега можемо закључити да је демографска ситуација сложена, јер са једне стране постоји процес депопулације и емиграције становништва, уз огроман број малих насеља на великој површини са ретком густином насељености, док у исто време, гледано по контингентима становништва постоји демографски потенцијал, посебно за поједине категорије младог становништва.

За потребе овог истраживања анализирана је постојећа мрежа здравствених, образовних и објеката дечје и социјалне заштите на територији општине Куршумлија.

Мрежа здравствених сервиса, релативно посматрана у односу на степен развијености ове мреже на нивоу средишње Србије, је веома неразвијена. Из приложене табеле 6 се може видети да општина много заостаје према свим посматраним параметрима, а најдраматичнији је однос број насеља и броја здравствених пунктова, као и броја



Слика 6 Просторни план јединице локалне самоуправе Куршумлија_постојећа дистрибуција јавних служби

становника по једном пункту. Просечно 9 насеља гравитира једном здравственом пункту, док има 556 становника на једног лекара. Истовремено, просечно око 2400 становника гравитира једном здравственом пункту. Свега 10 од 90 насеља је опслужено здравственим сервисима, док преостало становништво из 80 насеља немају никакав вид примарних здравствених сервиса. У односу на број становника, око 68% становника општине има приступ здравственим сервисима, док је осталих 32% становника неопслужено.

Имајући у виду велику заступљеност старијег становништва у мањим сеоским насељима, веома велике дистанце између насеља као и лошу путну инфраструктуру, може се закључити да је стање у овој области изузетно неповољно.

Табела 6.: Примарна здравствена заштита (извор: Општине у Србији, 2002. РЗС)

Општина	Број здравст. пунктова	Број насеља у општини	Број насеља по здр. пункту	укупан бр. станов.	бр.становника по здр.пункту	бр.становника на једног лекара
Република Србија	3375	6152	1,82	9778992	2897	398
Средишња Србија	2006	4238	2,11	5808906	2896	396
Куршумлија	10	90	9	21608	2400	556

Према подацима Пописа из 2002. и подацима са терена, на територији општине Куршумлија је постојало 10 здравствених пунктова: Дом здравља у Куршумлији, 3 специјализована центра у Луковској, Пролом и Куршумлијској бањи, 3 здравствене станице и 3 амбуланте. Не постоје подаци о повременом обављању здравствених услуга. Постоји тренд слабијег коришћења капацитета намењених здравству.

Мрежу објеката образовања у Куршумлији карактерише велики број истурених одељења ОШ од којих нека нису у функцији, док је број матичних основних школа мали (свега 5). Стога је и слика о опремљености подручја општине основним школама битно различита ако посматрамо само матична, односно и истурена одељења. У првом случају, мрежа је веома сведена и има чак 18 насеља по једној матичној ОШ, што је знатно испод просека Србије, док истовремено 368 ученика по школи, што се може сматрати рационалном организацијом. Ако узмемо у обзир и истурена одељења, онда мрежа делује развијенија јер 5 насеља гравитира једном пункту ОШ али је истовремено просечан број ученика по ОШ мали (102 уч./по ОШ) и испод границе рационалне и економски оправдане организације.

Истовремено можемо рећи да дистрибуција објеката основног образовања није дисперзована у мери у којој је то случај у многим другим општинама у Србији. Према проценама и истраживањима са терена рађеним за потребе овог ППЈЛС Куршумлија, свега 14 школа је у стању употребе, док преостале, на основу процене бонитета и тренутном коришћењу нису у функцији.

Табела 7.: Основно образовање (извор: Општине у Србији 2009, РЗС)

Општина	Број насеља	бр. основних школа	број насеља по школи	број ученика	број ученика по школи
Република Србија	6152	3943	1,6	847557	214,95
средишња Србија	4238	3066	1,4	594513	193,91
Куршумлија	90	5 (18)	18 (5)	1839	368 (102)

У насељу Куршумлија постоји огранак основне музичке школе из Прокупља, а не постоје школе за ученике са специјаним потребама, нити је за њима исказана потреба. Поред тога, у општини постоје 2 објекта средњег образовања у насељу Куршумлија које својим профилем углавном прате потребе општине и окружења, а њихови капацитети задовољавају потребе. Укупан број ученика средњих школа је био око 1.500 ученика, али је овај број у знатном паду. Средњој школи гравитирају ученици са територије општине и из Топличког округа.

Мрежу дечјих установа на територији општине Куршумлија можемо оценити као веома незадовољавајућу јер постоји само 2 комплетна објекта дечје заштите на 90 насеља. Оба су лоцирана у насељу Куршумлија и према подацима републичког Завода за статистику (2009) похађа их укупно 447 деце. Према резултатима анкете и сарадње са надлежним институцијама, потребна је додатна опремљеност постојећих објеката, а као предлог организације наводи се модел мобилних служби и прикупљања деце. Узевши у обзир да је позитивним законима у области образовања дефинисана обавеза похађања предшколске припреме за сву децу 6-7год., може се стећи увид о недостајућим капацитетима и некомплетној мрежи ових сервиса јавних служби.

У Куршумлији постоји Центар за социјални рад и он покрива активности обезбеђења социјалне сигурности грађана, породично-правну заштиту и старатељство, као и теренске обиласке. Ради бољег и потпунијег одвијања социјалне заштите у оквиру Центра у перспективи потребно је обезбедити боље просторне услове и опремљеност како би се свака појединачна активност могла одвијати неометано и како би се олакшао теренски рад. Према расположивим подацима, не постоје други капацитети ни објекти под окриљем Центра за социјални рад (нема објеката намењених старим лицима, лицима са посебним потребама, нити ученичких домова), иако према

демографској слици постоји потреба за истим. Околност да општина Куршумлија има просторне и услове здраве животне средине доприноси потреби о оснивању установе за смештај старих лица.

Потенцијали и ограничења развоја јавних служби општине Куршумлија

Општа карактеристика развијености јавних служби општине Куршумлија је релативно добра развијеност мреже и велика дисперзија објеката (имајући у виду велику територију општине), али и непокривеност малих насеља примарним сервисима. Оваквој развијености мреже примарних сервиса највише је допринела (не)развијеност мреже насеља и њихова величинска структура – односно веома велики број дисперзованих, уситњених насеља са малим бројем становника. Ситуацију погоршава сталан тренд опадања броја становника, негативан природни прираштај и необнављање становништва. Мрежа објеката образовања је веома дисперзована и нерационална у односу на број деце корисника и тренд депопулације у општини. Објекти здравства су знатно мање заступљени, а мрежа објеката дечје заштите готово и да не постоји, будући да постоји само у насељу Куршумлија, које и укупно представља изузетак у односу на друга насеља. Специфичност и потенцијал на територији општине представља присуство Куршумлијске, Пролом и Луковске бање које имају развијене специјализоване здравствене услуге.

Концепт развоја јавних служби општине Куршумлија

Концепт развоја јавних служби заснован је на савременим тумачењима принципа одрживог развоја. У општем смислу, најважнија одредница одрживог развоја јесте да он почива на економској, еколошкој и социјалној кохезији, а међу најбитнијим карактеристикама развоја одрживих заједница је и социјални прогрес односно јачање социјалног друштва. Одрживи развој насеља данас почива и на квалитету живота као најзначајнијој вредности, очувању социјалних ресурса, социјалној једнакости, итд. Концепт социјалне кохезије је заснован на обезбеђењу услова за остваривање потреба различитих група становништва, без обзира на њихову политичку, економску или друштвену моћ, те у том смислу манифестује бригу и за „непроизводне“ групације становништва, као што су деца, омладина, старе особе, особе са посебним потребама итд. Кроз уједначавање просторног развоја постиже се конзистентност територије локалне заједнице, умањивање разлика између центра и периферије, развој секундарних центара и оптимално уједначавање квалитета живота у граду и локалној

заједници и доприноси социјалној и просторној кохезији. Операционализација принципа социјално одрживог развоја територије треба да се исказује најмање кроз примену принципа једнакости стварањем просторних услова за минимизирање социјалних разлика односно фаворизовање социјалне и просторне кохезије.

Представљени вредносни оквир тога представа предуслов за оптималну, правичну и на једнак начин дистрибуирану мрежа јавних служби које су обухваћене обавезном друштвеном бригом и претежно нису третиране као профитабилне - образовање, здравствена заштита, социјална и дечја заштита.

Општа концепција развоја општине Куршумлија у ППЈЛС Куршумлија ослања се и на развој јавних служби као важну претпоставку опстанка насеља и задржавања становништва. Међу општим циљевима дефинисано је и да је неопходно смањење просторних ограничења за развој мреже инфраструктуре и јавних служби, као и да је потребно обезбедити ефикасно, рационално и организовано коришћење људских, природних и изграђених потенцијала у социоекономском, просторном и еколошком погледу. Од утицаја на развој јавних сервиса међу посебним циљевима Плана се истичу: а) Оптимално активирање и стимулисање недовољно развијених подручја, у циљу смањења разлика између појединих области општине, и б) Омогућавање ефикасног и рационалног саобраћајног повезивања унутар општине и са атрактивним општинама и регионима за општину, као и осталим областима Републике.

Будућа мрежа јавних служби општине Куршумлија треба да се заснива на дефинисаном функционалном прагу који ће успоставити баланс између потреба за бољом опремљеношћу насеља у дисперзији, одговарајуће доступности и и рационалне организације, а засновано на принципима једнакости и правичности. Улога јавних служби значајна је за развој и уравнотеженост мреже насеља на територији општине, што је опет битан елемент укупног развоја. Систем јавних служби треба да препозна главне специфичности подручја, пре свега везаних за карактеристике мреже, величине и просторне дистрибуције насеља, као и присуство специфичних насеља и места - посебног природног резервата и туристичког локалитета Ђавоље Вароши, Луковске, Пролом и Куршумлијске бање. Ова места захтевају посебан приступ и специфичне садржаје јавних служби.

Јавне службе морају бити организоване тако да буду комплементарне и компатибилне са јавним службама Топличког округа, али и да у потпуности задовоље потребе свог

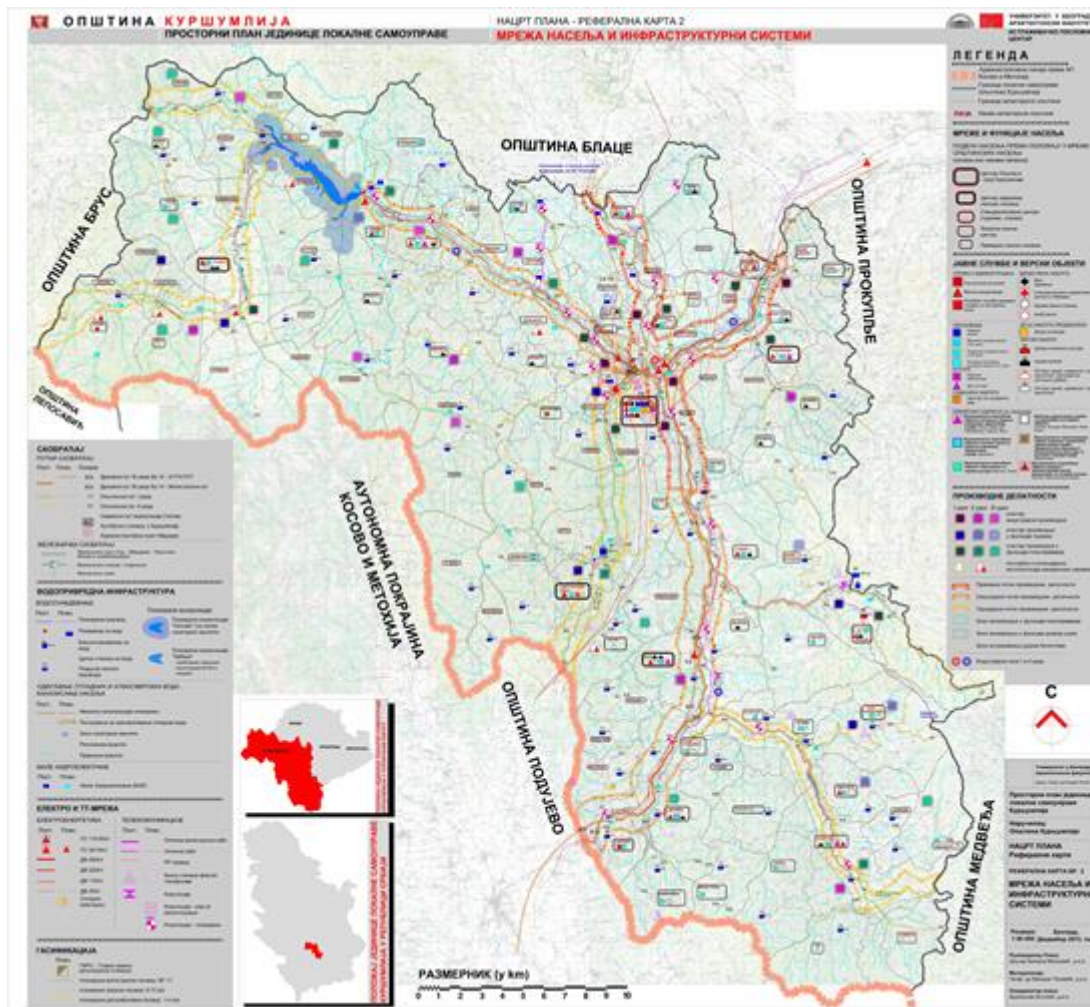
становништва. То се посебно односи на организацију основног образовања, опште здравствене заштите и предшколске установе.

Планске пропозиције треба да подрже насеља предиспонирана да постану микроразвојни центри, који могу добити улогу центара функционалне децентрализације општине. Њиховим развојем обезбедила би се уравнотеженост размештаја становништва и ефикаснија и усклађенија организација јавних служби са потребама и интересима локалне заједнице. Мреже јавних служби таквог типа треба да су усклађене, на једној страни са размештајем и старосном структуром становништва, а на другој да су усаглашене са њиховим системима у регионалном окружењу.

Планско решење јавних служби у општини Куршумлија ослоњено је на следеће принципе:

- Заједничко/интегративно деловање развоја јавних служби на просторни и укупни развој општине Куршумлија и њеног гравитационог подручја;
- Уважавање утицаја тржишта, односно обезбеђивање услова за увођење јавних служби у домену приватног власништва и у сарадњи приватног и јавног;
- Планска поставка заснива се на претпоставци о пуној имплементацији планских решења овог Плана, што подразумева обједињавање просторне организације комплементарних активности (уређења земљишта изградње и реконструкције путне мреже, итд.).

Принципи рационалне организације јавних служби ишли би у прилог «кондензације» насеља и формирања пунктова јавних служби, односно концентрације у насељима која су нешто више хијерархијски постављена у мрежи насеља. На овај начин се може обезбедити рационалност, већа економска ефикасност, али се не може обезбедити равноправност у коришћењу услуга и доступности сервиса за све становништво. Једна



Слика 8 Просторни план јединице локалне самоуправе Куршумлија_реферална карта 2

од опција која може да делом премости ову неусаглашеност примене основних принципа је опција мобилних служби, тамо где рационално и могуће применити. Примена принципа рационалности и ефикасности водила би, квантитативно посматрано, смањењу опремљености јавним службама. Компензацију за овакву опцију будућег развоја треба да представља подизање квалитета услуга, боља организација и већа ефикасност служби, уз обавезу сталног праћења степена задовољења потреба и остварене ефикасности рада. Приликом избора решења везаних развој јавних служби

не треба губити из вида њихове велику улогу у развоју и уравнотежености мреже насеља на територији општине, што је опет битан елемент укупног развоја.

Концепт јавних служби у општини Куршумлија се заснива на принципима: а) Децентрализације основних видова јавних служби на једнак начин, са крајњим циљем учешћа грађана у креирању локалне заједнице у складу са потребама, интересима и могућностима; Главни је критеријум доступности примарним сервисима јавних служби; б) подстицања концентрације проширених садржаја јавних служби (управа, администрација, култура, информисање) са циљем учвршћивања централитета и атрактивности општинског центра – насеља Куршумлија.

Планирана дистрибуција јавних служби у Концепту ПЈЛС Куршумлија дефинисана је према хијерархијској позицији насеља у мрежи насеља, уз поштовање напред изнесених критеријума и принципа:

1) За насеље Куршумлија планирана је концентрација секундарних нивоа различитих јавних служби, као и додатно опремање постојећих и будућих делова насеља примарним сервисима, са циљем јачања централитета и атрактивности насеља.

2) У приградским зонама и насељима у првом «прстену» око насеља Куршумлија планирано је употпуњавање мреже објеката здравства и дечје заштите и стварање услова за одговарајући просторни размештај; употпуњавање мреже здравствених сервиса мобилним и повременим службама у насељима довољне демографске величине (већа од 100 становника); подизање опремљености објеката основног образовања.

3) У примарним сеоским центрима- центрима заједнице села планирано је употпуњавање мреже објеката здравства и стварање услова за одговарајући просторни размештај по макро групацијама насеља.

4) У осталим насељима вишег хијерархијског нивоа планирано је увођење примарне здравствене службе и /или предшколске наставе у склопу других објеката јавних служби (нпр. школских објеката, објеката културе, управе или администрације) где год је то могуће.

5) У специјализованим микро центрима - бањским насељима планирано је оживљавање свих расположивих капацитета јавних служби који се не користе рационално за потребе садржаја комплементарних туризму, а посебно за потребе културе.

6) У примарним насељима планирана је примена модела колективне опслужености малих насеља (Conyers, 1985) без концентрације услуга у једном насељу а са циљем

подржавања опстанка и подизања квалитета живљења ове категорије насеља, као и увођење мобилних видова свих услуга јавних служби за које је то могуће.

Приоритети развоја јавних служби везани су пре свега за:

- концепцију развоја насељске мреже са циљем учвршћивања мреже и интегрисаности насеља и побољшања физичке и функционалне повезаности насеља; и
- развој путне мреже и јавног превоза као елементарне подршке квалитетном функционисању ових сервиса.

Закључна разматрања - потенцијали и ограничења имплементације концепта развоја јавних служби општине Куршумлија

Истраживање се бави истицањем значаја планирања социјалног развоја и јавних служби у систему планирања у Србији и могућностима и ограничењима развоја јавних служби у локалном контексту са специфичним карактеристикама. Будући да је одрживи развој већ деценијама премиса система планирања у свету и код нас, није потребно истицати његов значај али је потребно дефинисати методолошка унапређења у овом контексту и на оперативном нивоу који би допринели бољој и реалистичнијој имплементацији решења.

Изнесени принципи и концептуалне поставке теже да помире две наизглед супротстављене стране: прво, актуелне приступе планирању у контексту (још увек присутних) транзицијских промена у Србији који се одражавају на планирање јавног сектора и теже рационализацији, дерегулацији и деловању слободног тржишта; друго, локалне специфичности насељске мреже, специфичне захтеве и потребе локалне заједнице и њеног становништва за које је немогуће планирати по једном општем усвојеном обрасцу, још мање преузетом као модел из других средина.

Ако је брига сваке државе, па и оне потресене транзицијом, њена територија и становништво, онда је приоритет који треба да буде исказан у планским решењима брига за чување територије и опстанак становништва, чак и када је оно неравномерно или неадекватно распоређено. Гледајући кроз призму социјалног развоја, то подразумева јачање улоге и мреже јавних служби као једног од стожера опстанка руралних насеља. Улагања у развој различитих грана привреде – од пољопривреде и производње здраве хране, до туризма, иако веома битан услов задржавања становништва, често није и довољан.

Са друге стране, неизбежно је признати да овакав развој има своју високу цену, исказану кроз предуслове који треба да буду испуњени да би се оваква мрежа могла задржати и унапредити. То је пре свега услов одговарајуће саобраћајне инфраструктуре ради обезбеђивања доступности сервиса, а потом опремљеност објеката и одговарајући кадар који би био запослен. Изван просторно- функционалних елемената планирања јавних служби остаје наравно и питање обједињеног третмана истих у контексту финансирања и управљања на локалном, односно другим функционално- управним нивоима.

Просторни план општине Куршумлија, као и сама општина изабрани су као одговарајући полигон због својих специфичних карактеристика са једне стране, а са друге стране због типичних проблема општина средишње Србије. На тај начин приказани налази могу бити корисни у сличним ситуацијама код истраживања развоја јавних служби у општинама у Србији, као и у професионалној пракси.

6. Закључна разматрања и могућности даљег истраживања

6.1. Сумарна дискусија истраживања

Због различитих димензија и бројних захтева дефинисаних према (будућем) интегративном моделу планирања јавних служби, истраживање је неизбежно комплексно у теоријском делу и састоји се из више релативно независних целина. Оне се односе на различите аспекте и приступе планирању јавних служби. Ови домени су до сада третирали планирање и просторни развој јавних служби са једне стране на веома уопштен начин, у оквиру глобалних политика развоја јавних сервиса или појединих сектора; са друге стране, поједини аспекти, као просторни –физички, нису, сем у случају ретких изузетака успостављали везу према јавним сервисима; и са треће стране, домаћа пракса и формално правни оквир успоставили су систем знатно различит од принципа интегралног планирања и концепта изложеног у овом раду.

Истраживање је показало да не постоји кохерентна применљива теорија која се бави питањима планирања јавних служби. Теоретска основа потиче из различитих дисциплинарних и професионалних извора који служе потпуно различитим основним циљевима, те се стога може оправдано поставити питање да ли је могуће сачинити теоријску основу која успешно повезује тако различите аспекте и приступе. Узимајући као полазиште и исходиште теоријски и практични концепт одрживог социјалног развоја и одрживог урбанистичког /просторног планирања, али и ослањајући се на темељне принципе социјалних права у овој докторској дисертацији је успостављена нова вредносна равна као темељ даље операционализирања планирања просторног развоја јавних служби. Баш због овакве некохорентне теоретске и практичне основе налазимо да је теза испунила задатак, дајући контуре методолошком оквиру планирања просторног развоја јавних служби и употпуњујући делимично постојеће празнине у овој области.

У првом, уводном делу разматрани су: предмет и обухват истраживања, концептуални оквир и циљеви истраживања и хипотезе, методолошки приступ и научна оправданост дисертације, актуелност теме и очекивани резултати. Опширније је изложена дискусија о појмовима значајним за даље истраживање, због присуства различитих гледишта и разумевања.

У другом делу изложена је теоријска платформа заснована на одрживом социјалном развоју и поставци социјалних права у контексту државе благостања, те је дефинисан избор вредности на основу релеватних обавезујућих међународних докумената. Имајући у виду економски и политички контекст у Европи и Србији, изложена дискусија је везана за теоријску равнотржишне економије, државне интервенције у домену јавног сектора и основне карактеристике периода транзиције, али и наслеђе из периода планске привреде у нашој земљи. Овај део је послужио као корективни фактор у односу на идеје преносивости искустава из других земаља у области планирања просторног развоја јавних служби.

У трећем делу изложени су изабрани аспекти од утицаја на планирање и стање јавних служби у Србији: утицај вредносног оквира, економски контекст, демографски аспект у релацији према планирању јавних служби и просторни аспект и његов утицај, Циљ овог дела истраживања је био да се докаже могућност интегралног приступа планирању просторног развоја јавних служби, које је на линији актуелних циљева дефинисаних од стране релевантних међународних институција, попут УН Хабитата, Савета и Парламента Европе и сл. Даље, конкретније могућности имплементације изложених начела дате су у следећем, четвртном делу који се односи како на политике развоја од значаја за планирање просторног развоја јавних служби у Европској унији и свету, тако и на праксу планирања просторног развоја јавних служби у Србији, сагледано кроз тенденције у развоју јавних служби, систем урбанистичког/просторног планирања и систем планирања просторног развоја јавних служби у Србији.

У петом поглављу су предложене промене модела планирања просторног развоја јавних служби, и то у два нивоа. Први део је обухватио ниво принципа и приступа – концептуално-методолошке, институционалне/ процедуралне и организационе промене. У другом делу је предложен начин избора критеријума и индикатора за планирање просторног развоја јавних служби, а потом је изложена студија случаја усвојеног планског документа у Србији у коме су принципи избора критеријума и индикатора примењени и усвојени од стране институција надлежних за урбанистичко односно просторно планирање.

Предложени оквир садржи методолошке, институционалне и организационе промене као темељ другачијег, интегралног приступа, насупрот досадашњем секторски подвојеном. Он уједно представља и заједничко полазиште за

редефинисање легислативе у регулативе у (заједничком) домену урбанистичког и просторног планирања и планирања, организације и управљања развојем јавних служби. Начин избора критеријума и индикатора за планирање јавних служби одређен је релацијом према просторном нивоу и локалним особеностима са једне стране, а са друге - приоритетним проблемима и могућношћу имплементације. На изложени начин уједно су и доказане постављене научне хипотезе.

6.2. Закључци по постављеним хипотезама

Прва хипотеза докторске дисертације се односила на претпоставку да примена принципа одрживог развоја и начела социјалних права, једнакости и правичности уз постављање захтева социјалне кохезије условљава промене у концепту и методологији планирања просторног развоја јавних служби. Кроз дискусију о универзално постављеним основним принципима једнакости и правичности са једне стране, и кроз проверу истих принципа у различитим моделима планирања и политикама везаним за јавне службе, са друге стране, јасно је указано да је начелно опредељење дефинисано међународним документима и у теоријским расправама у овом домену да се овакви принципи уграђују. Ова опредељења међутим, носе висок ниво општости те је неоподна провера могућности примена на оперативном нивоу. Стога је у анализи утицајних аспеката прверен управо овај оперативни ниво рада и доказано је да је могуће успоставити релације према простору у смислу обезбеђивања испуњења критеријума једнакости и правичности. Увођењем начела социјалних права, пре свега једнакости и правичности, дефинисан је методолошки оквир којим се могу успоставити такви обрасци рада који ће омогућити њихову примену. Даље, указано је да се применом принципа одрживог развоја мењају се обрасци и методологија планирања просторног развоја јавних служби. Уводе се нова поља рада и секторско планирање појединих јавних служби замењује интегративним, које сагледава утицаје појединих елемената на простор и друштво на кохерентан начин и у релацији према свим осталим елементима. Померање од традиционалних приступа ка другачијим вредностима и приоритетима, доноси промене у избору и редефинисању методолошких алата као што су критеријуми и индикатори. У погледу институционалних аранжмана и планерских процедура наглашава се потреба интензивнијег укључивања локалног нивоа – кроз

специфичне карактеристике, потребе, интересе и могућности. У погледу методологије планирања просторног развоја уводе се критеријуми неких аспеката одрживости (економски, социјални, просторни.) као инструменти провере социјалне одрживости.

Друга хипотеза се односила на проверу могућности установљивања хипотетичког модела планирања просторног развоја јавних служби који обједињује вредности одрживог социјалног развоја, начела социјалних права, једнакости и правичности и савремене парадигме одрживог планирања. Изложена дискусија о унапређеном методолошком концепту, а посебно студија случаја која је изложена на одговарајућем нивоу детаљности прилагођеном формално правном оквиру просторног плана локалне заједнице, успоставља везе са савременим парадигмама одрживог планирања, као и са задатим начелима правичности и једнакости. Истовремено је кроз могућности унапређења концепта планирања просторног развоја јавних служби у Србији које се односе на: промене у концепту и процесу планирања, институционалне промене, методолошке импликације и могуће начине примене у формалном систему планирања у Србији кроз студију случаја доказано да је успостављена читава лепеза могућности операционализације задатих принципа и њихове корелације. На тај начин је дат и допринос укупној методологији урбанистичког и просторног планирања у Србији.

Крајња сврха истраживања је дефинисање оперативних корака и инструмената који могу допринети успостављању квалитетније праксе планирања јавних служби у Србији, а то уједно представља проверу исправности постављених хипотеза, циљева и задатака ове дисертације. Померање традиционалних образаца планирања код нас, напуштање арбитрарног доношења одлука о појединачним активностима у урбаном простору и успостављање везе између релевантних аспеката могуће је кроз примену редефинисаног сета методолошких алата намењених планирању просторног развоја јавних служби.

Анализа економског контекста као и транзиционих околности у Србији допринела је разумевању да је концепт развоја јавних служби под директним утицајем конкретних социо-економских услова и политичког концепта средине којој припадају, чиме је уједно доказана и следећа хипотеза. Форма и обим тржишних решења, заједно са одређеним политичким концептом представљају један од најбитнијих фактора функционисања градова и територија, директно и

индиректно утичу на обим и врсту државне интервенције, а самим тим и на обухват планирања просторног развоја односно развој јавних служби, те последично и на концепт и метод рада. Међутим, класично постављени обрасци деловања тржишта мењају се у савременом свету, успостављајући нове односе са јавним сектором и јавним сервисима, а правећи отклон о данас у свету преовлађујуће концепције неолибералне тржишне економије.

6.3. Остварени резултати и правци даљих истраживања

Коначна ефективност и адекватност резултата истраживања може се проценити након процене позитивних /негативних економских ефеката, имајући наравно у виду и дугорочну оријентацију и неекономске ефекте. Та тема међутим, превазилази амбиције овог рада, и остаје за даља истраживања. Саставни део листе критеријума и индикатора би требало да буде група индикатора која се односи на економске и финансијске могућности примене концепција или планских политика и методолошког инструментарија о коме је овде реч. Друга могућност јесте провера/анализа потенцијалних позитивних и негативних финансијских ефеката, односно трошкова и користи примене предложеног методолошког оквира, посматрано у краћем и дужем временском периоду. Предмет рада нису комерцијалне активности, оријентисане тржишту, где је релативно јасан начин провере /процене трошкова и добити, и то у краћем (сагледивом) временском периоду; реч је о јавном сектору, скупу повезаних, а ипак различитих активности за који економска теорија и пракса нису установиле дефинитивне и обухватне методе и технике економског вредновања планских решења. Поуздана провера, према томе, подразумевала би конструкцију одговарајућег модела, што је тема вредна посебног истраживања.

Сведено на основне елементе, примена било ког концепта развоја јавних служби изазива у почетном периоду знатне трошкове, док позитивни економски ефекти нису тако очигледни у кратком времену. Посматрано на дужи рок, примена концепта може дати ефекте на просторни развој и интегрисање насељске мреже, социјални и демографски развој, и посредно на економски развој. Конкретнији резултати провере могли би се добити ако би се посматрали појединачни "пројекти"- релативно заокружене тематске целине. На пример, процена /поређење примене концепта повећања мобилности служби примарне здравствене

заштите у планинском подручју, насупрот дисперзованој мрежи најмањих просторних јединица здравствене заштите могла би да прецизније одговори на питање о економским трошковима / добитима у подручју.

Концепт планирања јавних служби разматран је на основу претпоставке да је (просторни, урбанистички) план најпогоднији основ за планирање и усмеравање развоја ових активности на интегралној основи, будући да тржиште за њих није увек заинтересовано. Међутим, усмеравање развоја могуће је постићи и применом других механизма и инструмената. Стога је методолошки оквир конципиран тако да је најмање могуће зависан од питања власничког статуса објеката и приватизације, чиме се дистанцирао од дневне актуелности и може бити применљив и у другачијим власничким односима. Претпоставка од које смо пошли даје нам неопходну еластичност према друштвеним променама које могу наступити. Различито од тога, универзалност није могућа ни пожељна код других питања - нпр. избора принципа и критеријума везаних за просторни или организациони аспект, будући да су, код првих, условљености претежно статичне, непроменљиве, а код других - предложене промене и евентуалне друштвене промене нису узајамно условљене. "Концепт без концепта", односно одступање једног, унапред зацртаног концепта, и комбиновање различитих елемената концепта, према потреби такође нам осигурава флексибилност, а самим тим и будућност примене, а ослонац представљају пажљиво одабрани приоритети. Они се могу везивати за имплементацију, односно институционалне и аранжмане из комплементарних области који ће осигурати реализацију планских одлука. Искорак ка будућим модалитетима планирања јавних служби представља и разматрање неформалних аспеката, који нису дефинисани тренутно важећом легислативом, али имају своје упориште у иностраним искуствима и теоретским радовима.

Проблеми који су уочени истражујући постојећу праксу планирања јавних служби, а то су: парцијалност, секторска/ресорна подвојеност, рутинизираност и нерационалност у процедури, дефинисали су нам захтеве према предложеном моделу. Приступ коришћења релевантних аспеката обезбедио је интегративни приступ и међусекторску координацију, као одговор на парцијалност и секторску подвојеност, а рашчлањавање по "вертикали", од општег ка посебном, уз дефинисање локалних карактеристика обезбеђују решења која неће бити рутинизирана, важећа за све, а уједно ни за једно подручје посебно.

Ако је досадашња пракса резултовала парцијалним, некомплетни приступом планирању јавних служби - независним мерама и инструментима, развојним плановима који се понекад преклапају, искључују, или не надовезују, и стварала непотребан друштвени трошак, онда је стварање интегративне методолошке основе промена која може донети већу рационалност и ефикасност у процедури израде планова (просторних, урбанистичких и других). Укључивањем више сектора укључују се различити актери и њихове аспирације се тако могу сагледати у једном процесу, што до сада није био случај а уједно се постиже боља отвореност планских концепција што је услов који ће морати да испуне планови у будућем периоду. Коначно, мерљивост и прилагођеност локалним условима обезбеђена је нивоом операционализације, односно избором /формулацијом индикатора за планирање јавних служби који у том смислу представљају најнижи оперативни ниво методолошког обрасца и важан елемент који повезује са применом и свакодневном праксом.

ЛІТЕРАТУРА

- Abrahams, G. (2014). What “Is” Territorial Cohesion? What Does It “Do”? Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts. *European Planning Studies*, 22:10, pp 2134-2155.
- Agyeman, J., Bullard, D. R, Evans B. (eds) (2003): *Just sustainabilities – Development in an Unequal World*, London:Earthscan Publications Ltd.
- Albrechts, L. (2010). More of the Same Is Not Enough! How Could Strategic Spatial Planning be Instrumental in Dealing with the Challenges Ahead? *Environment and Planning B* 37, 1115–1127.
- Andrusz G. at al (ed.) (1996): *Cities after socialism – urban and regional change and conflict in post-socialist societies*, Oxford :Blackwell Publishing
- Bell, S. & Morse (2003): *Mesuring sustainability – learning by doing*, London: Earthscan Publications Ltd
- Berke, P. (2002): Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century, *Journal of Planning Literature* 17, SAGE
- Brandon, P. S. (2005). *Evaluating sustainable development in the built environment*. Oxford: Blackwell.
- Bray M. (1996): *Decentralization of Education – Community Financing*, Directions in Development, Washington, D.C : The World Bank
- Breheny, M.J.(ed.) (1979): *Developments in Urban and Regional Analysis*, London :Pion Limited
- Briassoulis, H. (2001). Sustainable development and its indicators: through a (planner’s) glass darkly. *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(3), 409-427.
- Camagni, R. (2002). On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? . *Urban Studies*, 39(13), 2395-2411.
- Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. 62-70.
- Campbell, S. Fainstein, S. (ed) (2005): *Readings in Planning Theory*, Oxford: Blackwell Publishing
- Carruthers, J.I. & Ulfarsson, G.F (2003): Urban Sprawl and the Cost of Public Services, *Environment and Planning B: Planning and design*, 30(4): 503-522.
- Castells, M. (1995): *The rise of the network society*, Oxford: Blackwell
- Castells, M. (1998): *End of millenium*, Massachusets :Blackwell Publishers
- Chalifour, N.J. (2007): Ecological economics, sustainable land use, and policy choices. In: Chalifour, N.J., Kameri-Mbote, P., Heng Lye, L. and Nolon, J.R. (Eds.) (2007): *Land Use Law for Sustainable Development*. IUCN Academy of Environmental Law Research Studies, New York: Cambridge University Press
- Choguill, C. L. (1996). Toward sustainability of human settlements. *Habitat International*, 20(3), veviii.
- Cole S., Lucas H. (ed.) (1983): *Models, Planning and Basic Needs*, Oxford: Pergamon Press

- Conyers, D. (1985): *Rural Regional Planning: Towards an Operational Theory*, Oxford: Pergamon Press
- Crosby B & Bryson J (2005): *Leadership for the common world, Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, Minneapolis: University of Minnesota, Institute of Public Affairs
- Darnton A. et al (2006) : *Promoting Pro-Environmental Behaviour: Existing Evidence to Inform Better Policy Making, Summary Report, A Study for The Department for Environment, Food and Rural Affairs*, London: University of Westminster, The Centre for Sustainable Development
http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=SD14002_3822_FRP.pdf
- Davidson K., Arman M. (2014). *Planning for sustainability: an assessment of recent metropolitan planning strategies and urban policy in Australia*, pp 296-306
- Deckker T (ed.) (2000): *The Modern City Revisited*, London : Taylor&Francis
- Drakakis-Smith, D. (2000). *Third world cities*. London: Routledge.
- Dokić, V. i Nikezić, Z. (2007) *Political Circumstances as a Risk Factor In Urban Development of the City*. *Spatium* (15-16), pp. 16-20.
- Elin, N. (2006) *Integral Urbanism*, NY: Routledge
- Fainstein, S. (2010) *The Just City*. Ithaca and London: Cornell University Press
- Faludi A. (1973): *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press
- Faludi, A. (1986) *Critical Rationalism In Planning*. London: Pion
- Faludi, A. (2008). *Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis Paper about the History of the Concept and Policy Background to Territorial Cohesion, From European spatial development to territorial cohesion policy*, *Regional Studies*, 40(6), pp 667–678.
- Fine, B (2014): *The Continuing Enigmas of Social Policy*, Working Paper 2014-10, UN, Geneva: UN Research Institute for Social Development (UNRISD), retrieved from [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=30B153EE73F52ABFC1257D0200420A61&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/30B153EE73F52ABFC1257D0200420A61/\\$file/Fine.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=30B153EE73F52ABFC1257D0200420A61&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/30B153EE73F52ABFC1257D0200420A61/$file/Fine.pdf)
- Fiske E. (1996): *Decentralization of Education - Gaining Consensus, Directions in Development*, Washington, D.C.:The World Bank
- Flynn, N. (2007): *Public Sector Management*, London : SAGE Publications
- Gaynor C. (1998): *Decentralization of Education - Teacher Management, Directions in Development*, Washington, D.C.: The World Bank, www.worldbank.org
- Gilbert, R., at al (1996): *Making cities work, the role of local authorities in the urban environment*, London: Earthscan Publications Ltd
- Glasson J (1974): *An Introduction to Regional Planning*, London: Hutchinson Educational
- Glasson J (2003): *Regional planning and sustainability – a UK/EU Overview, Sustainable planning, seminar, Belgrade :British council (unpublished)*
- Gleeson, B. J. (2010). *Lifeboat Cities*. Sydney: UNSW Press.
- Gleeson. B. J. (2012). *Critical Commentary. The Urban Age: Paradox & Prospect*. *Urban Studies* 49 (5), pp 931– 943.

Hall, D (2014): Services of general interest under regimes of fiscal austerity, in: Krajewski (ed.) Services of General Interest Beyond the Single Market: External and International Law Dimensions, Greenwich: Public Service International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, retrieved from www.psiru.org (mart 2016)

Hall, P (2001): Cities of tomorrow, Oxford :Blackwell Publishers

Hall, P (2002): Urban and Regional Planning, 4th edition, London, New York :Routledge

Hardoy, J. E. (1992). Environmental problems in third world cities. London: Earthscan.

Haughton, G., Hunter, C. (1996): Sustainable cities, London: Jessica Kingsley Publishers

Healey P (1997a): Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies, London: Macmillan Press Ltd

Healey, P. (1997b). Making Strategic Spatial Plans - Innovation in Europe. London, Bristol : UCL Press.

Hirsch D. (1997): From Theory to practice in Education, The OECD Observer <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Ines de Neufville, J. (1975): Social indicators and public policy, Oxford, NY: Elsevier Scientific Publishing Company

ISOCARP (2001), International Manual of Planning Practice (4th Volume)

Jenks, N., Dempsey, N. (eds.) (2005): Future Forms and Design for Sustainable Cities, Burlington, Mass.: Achitectoral Press

Jepson, E. (2001), Sustainability and Planning: Diverse Concepts and Close Associations, Journal of Planning Literature 15, SAGE, pp502-506.

Kasarda, J. A. (2011). Aerotropolis: The Way We'll Live Next. London: Allen Lane

Kazepov, Y. (ed.) (2005); Cities of Europe - changing contexts, local arrangements, and challenge to urban cohesion, Blackwell Publishing, UK

Kos, D. (2012) Sustainable development: implementing utopia?, Sociologija, Vol. LIV, N° 1, pp 7-20.

Lewelyn-Davies & Baxter, A. (2001) Better Places to Live: By Design, British Commission for Architecture & the Built Environment; retrieved from www.dtrl.gov

Li-Yin Shen, J. J. (2011). The application of urban sustainability indicators - A comparison between various practices, Habitat International 35. pp17-29.

London - Sterling, V. (ed.). (2009). Lanning Sustainable Cities: Policy Directions Global Report on Human Settlements (2015), Abridged Edition United Nations Human Settlements Programme. Retrieved dec 16, 2015, from http://www.rudi.net/files/paper/optional_file/grhs2009abridged.pdf

Low, N. B. (2005). The Green City: Sustainable Homes, Sustainable Suburbs . Sydney: UNSW Press

Lucas K. et al (2001): Local Agenda 21: When is it a model for joined-up community based activity? London : Centre for Sustainable Development, University of Westminster http://home.wmin.ac.uk/cfsd/reports/JRF_LA21_Literature_review.pdf

Lucas K. et al (2004): Environment and Social Justice: Rapid Research and Evidence Review, Final report, IESR, CfSD, London: Policy Studies Institute, University of Westminster

<http://www.psi.org.uk/sdrn/SDRN%20environment%20and%20social%20justice%20report%20-%20revised.pdf>

Maciocco, G (ed.) (2008). *Fundamental trends in city development*, Rome: Springer Science

Marshall, T. H. (1964). *Class, Citizenship and Social Development*. Connecticut: Green Press.

McDonald D. (2016), *Making Public In A Privatized World - The Struggle For Essential Services*, London: Zed Books Ltd, (The Transnational Institute (TNI) retrieved from: <https://www.tni.org/en/publication/making-public-in-a-privatized-world-the-struggle-for-essential-services> (mart 2016)

Mega, V., Pedersen, J. (1998). *Urban sustainability indicators*. Dublin, Ireland.

Mitrović, B. (2006): *City of social balance*, in: Milić, V. Djokić, V. (eds.): *Belgrade Capital*, Faculty of Architecture University of Belgrade, Berlage Institute, Rotterdam, Fakultat fur Architektur der RWTH Aachen

Moore, V., Huges, D. (1995). *Statues on Planning law*, London: Blackstone Press Limited

Patton C.V., Sawicki D.S.: *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.Y., 1986.

Petric, J (2003): *Residential preferences meeting sustainable urban goals*, doctoral thesis, Department of Architecture and Building Science, University of Strathclyde, Glasgow

Polése, M., Stren, R. (1999). *The social sustainability of cities: Diversity and the management of change*. Toronto: University of Toronto Press.

Ravnić, A. (1996) *Socijalna država i država blagostanja*, Zagreb, Rev., soc. polit., god. III, br. 3-4, pp 239-250.

Reiss-Schmidt, S. (2006). *Urban Development Management as a Quality Assurance Tool*, in R.S. S., *The Built City*, 2006/1. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Salet, W., Faludi, A. (2000). *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Proceedings of colloquim. Amsterdam : Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences

Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis*. West Sussex: Wiley

Scott Brown, D., (1990) *The Public Realm - The Public Sector and the Public Interest in Urban Design*, *Architectural Design* no. 60:1-2:90

Seabrooke, W., Yeung, C. W., Ma, M. F. (2004). *Implementing sustainable urban development at the operational level (with reference to Hong kong and Guangzhou)*. *Habitat International*, 28, pp 443-466

Van Kempen, E. (1996). *Social Citizenship Rights, Organizations and the Locale.*, in Ambrose A. I., Kaltenberg-Kwiatowska E. (eds.) *Housing Sociology and Societal Change*. Rotterdam: CIB Publication

Verbruggen, H., & Kuik, O. (eds) (1991). *In search of indicators of sustainable development*, Springer International Publishing

Vujošević M. and Nedović-Budić Z. (2006): *Planning and societal context – The case of Belgrade, Serbia*, in Tsenkova S., Nedović-Budić Z. (eds.): *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe*. New York: Space, Institutions and Policy

Vujošević M., Spasić N., Petovar K. (2000): Reintegrating Yugoslavia into European Development Schemes - the Urge to Reform the Planning System and Planning Practice, in: The Use of Resources, Sustainable Development and Spatial Planning, Beograd: IAUS

Webster, D., Muller, L. (2006): Guide to City development Strategies: improving Urban Performance, Washington DC.: Cities alliance

Wilson, A.G., Rees, P.H., Leigh, C.M. (1977): Models of Cities and Regions, theoretical and empirical developments, School of Geography, University of Leeds

Zhang, K. W. (2008). A multiple-indicators approach to monitoring urban sustainable development . Springer

Бадовинац, П. (1997). Централне урбане функције - центри. Београд: Архитектонски факултет.

Баладје, Г. (1966). Социологија недовољно развијених подручја. Загреб: Напријед.

Беговић Б и др. (2002): Принципи модерног управљања локалном заједницом, Београд: Центар за либерално-демократске студије

Беговић, Б. (1995). Економика урбанистичког планирања. Београд : CES MECON

Вришер, И. (1978). Регионално планирање. Љубљана: Младинска књига.

Вујовић С., Петровић М. (2005): Урбана социологија, Београд: Завод за уџбенике и наставна средства

Вујошевић, М. (1994): Искуства пет европских земаља у области просторног и урбанистичког планирања и планирања заштите животне средине - сличности и разлике, у зборнику радова: Прилог унапређењу теорије и праксе планирања, Београд: ИАУС

Вујошевић, М. (1998): Усклађивање социоекономских и еколошко - просторних аспеката у генералном урбанистичком планирању-општи приступ и методологија, у: Вујошевић, М. (ур.) (1996): Социоекономски и еколошко - просторни аспекти у генералном урбанистичком планирању, Београд :Урбанистички завод

Вујошевић, М. (2000): О новим методолошким и другим стандардима у планирању поводом генералног плана Београда 2021., Београд :Урбанистички завод

Вујошевић, М. (2002): Новије промене у теорији и пракси планирања на Западу и њихове поуке за планирање у Србији / Југославији, Београд: ИАУС

Вујошевић, М. (2003): Планирање у постсоцијалистичкој политичкој и економској транзицији, Београд : ИАУС

Вујошевић, М. (2004а): Отворена питања реконституисања јавних интереса у Србији: нарушени легитимизациони основ и обнова проактивног планирања, у: Глигоријевић, Ж. (ед.): Јавно добро – Комуникације 2004, Зборник, Београд :ЦЕП

Вујошевић, М. (2004б): Рационалност, легитимитет и имплементација планских одлука, Београд : ИАУС

- Вујошевић, М. (ур.) (1998): Социо-економски и еколошко–просторни аспекти у генералном урбанистичком планирању, Београд: Градска управа Београда и Урбанистички завод
- Гиденс, А. (2005): Социологија, Београд: Економски факултет.
- Елин, Н. (2002): Постомодерни урбанизам, Београд : Орион
- Јанић, М. (1996.). Појмовник. Београд: Дирекција за изградњу града Београда
- Јанић, М. (1997): Одржив развој људских насеља земаља у транзицији, Београд: ЈУГИНУС, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу
- Јанковић, Н. (1985): О економској добробити, Београд: ИИЦ ССО Србије
- Кокоче, В. (1969). Дефиниција и одвајање региона, у: Ка методологији регионалног планирања. Љубљана: Урбанистички институт СР Словеније
- Лазаревић-Бајец, Н. (1993) Стратегија урбанизације у условима неизвесности, едиција Урбанологија. Београд: Архитектонски факултет
- Лазаревић-Бајец, Н. (1995): Урбано планирање и политика, едиција Урбанологија. Београд : Архитектонски факултет
- Лазаревић-Бајец, Н. (2000а). Урбана структура и зонирање. Београд: Архитектонски факултет
- Лазаревић-Бајец, Н., (2000б), Теорија планирања, Београд: Архитектонски Факултет
- Лазаревић-Бајец, Н. (2002): Модерно урбанистичко планирање, у: Беговић Борис и др.: Принципи модерног управљања локалном заједницом, Београд: Центар за либерално-демократске студије
- Лефевр, А. (1980). Право на град, Београд : Трећи програм 452
- Малобабић, Р. (1999). Перспективе развоја сеоских насеља у равничарским подручјима средишње Србије, у Спасић. Н. (ур.), Коришћење ресурса, одрживи развој и уређење простора. Београд: ИАУС.
- Мариновић-Узелац, А. (1978). „Социјални простор града“. Загреб : СНЛ.
- Мацура, Д. (1982): Простор за основну здравствену заштиту у урбаној месној заједници, магистарска теза, Београд
- Мацура, Д. (2001): Здравствена станица и здравствена амбуланта као простор за основну-примарну здравствену заштиту у урбанистичким и просторним плановима села и насеља на подручју јабланичког округа, у Зборнику радова: Село у променама, Београд: УУС
- Маџар, Љ. (1995): Основи теорије развоја и планирања, Београд: СА
- Мијић-Вучковић, Ј. (1988): Планирање здравствених објеката, Београд: аутор
- Милић, В. (1996). Регулација урбане форме у урбанистичком планирању, магистарска теза. Београд: Архитектонски факултет.
- Милићевић, Г. (1990). Урбана економика. Београд: Економски факултет
- Мирков, А. (2012): Социјална одрживост града: анализа концепта, Београд: Социологија, Вол. LIV, N° 1, pp 55-70. <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2012/0038-03181201055M.pdf>
- Мирков, А. (2016). Социјална одрживост града пред изазовима неолиберализма: анализа значаја урбаних суседстава, Докторска дисертација.

- Митровић, Б. (1999): Прилог унапређењу методологије планирања друштвене инфраструктуре у функцији управљања развојем града, у: Бајић-Брковић М.(ур.): Одрживост и град, Београд : АФ
- Митровић, Б. (2002а): Могући утицаји концепта планирања друштвене инфраструктуре на регионалном нивоу на развој сеоских подручја, Зборник радова Летње школе урбанизма- Бања Врућица-Шипово, Бања Лука
- Митровић, Б. (2002б): Прилог редефинисању појма региона у светлу процеса децентрализације, локалне самоуправе и планирања просторног развоја друштвене инфраструктуре, у: Богдановић Р., Ралевић М. (ур.): Регионализација Србије и Црне Горе, Београд: Удружење урбаниста Србије
- Митровић, Б. (2002в): Генерални урбанистички план у новим условима, Модул: просторно планирање, ССМИРП, Едукативни програм подрушке општинама југа Србије, Halifax Consulting и УНДП
- Митровић, Б. (2003). Методолошке основе планирања друштвене инфраструктуре у урбанистичком и просторном планирању на примеру планирања основног образовања, примарне здравствене заштите и дејче заштите. Магистарска теза. Београд: Архитектонски факултет
- Митровић, Б. (2011): (Не)одрживо локално планирање у чељустима транзиције: судбина спортских и рекреативних површина у пракси планирања у Београду, Наука + Пракса 14/2011, Ниш :Грађевинско-архитектонски факултет, пп 48-50.
- Михаљевић, Г. (1992): Економија и град, Београд :Тиглен
- Михаљевић, Г. (2004) Контроверзе јавног добра, у: Глигоријевић, Ж. (ур.): Јавно добро – Комуникације 2004, Зборник радова, Београд :ЦЕП – Центар за планирање урбаног развоја
- Млинар, З. (1979). "Урбанизам и социологија“, Београд: Архитектонски Факултет, последипломске студије, св36.
- Никезић, З. (1999.). Урбана средина и урбанизација, *complendium* и *practicum*, I. део Београд: Архитектонски факултет.
- Никезић, З. (2000). Урбана средина и урбанизација, *compendium* і *practicum*, II део Београд: АФ.
- Перишић, Д. Дерић Б. (1995). Територијализација регионалног развоја Србије, у: Просторно планирање, регионални развој и заштита животне средине (1). Београд: ИАУС.
- Петовар, К. (1998). Усклађивање јавних и појединачних интереса у генералном урбанистичком плану Београда, у Вујошевић М. (ур.), Социоекономски и еколошко - просторни аспекти у генералном урбанистичком планирању. Београд: Урбанистички завод.
- Петовар, К. (2002): Нова социјална политика и могућности за њено остваривање кроз просторне и урбанистичке планове, у: Прилог унапређењу теорије и праксе планирања и имплементације, Београд :ИАУС
- Петовар, К. (2003): Наши градови између државе и грађанина, Београд: Географски факултет Универзитета у Београду

- Петовар, К., Вујошевић, М. (1998): Развијеност јавних служби као индикатор квалитета живљења становништва Србије, у: Група аутора: Коришење ресурса, одрживи развој и уређење простора 3, Београд: ИАУС
- Петровић, М. (2009) Трансформација градова: ка деполитизацији урбаног питања. Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета
- Петровић, М. (2013) Социологија 1, Београд, Архитектонски факултет (ауторизовани материјал са предавања школске 2012/13 године)
- Планирање развоја локалне заједнице, група аутора, Београд : АППС, Институт за просторно планирање Географског факултета
- Пушић, Љ. (1997). Град, друштво, простор . Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Стефановић, Д. (1973). Урбанизација. Београд: ЦАППС.
- Стиглиц, Џ. (2004): Економија јавног сектора, Београд: Економски факултет
- Стојков, Б. (1992): План и судбина града, Београд: Грађевинска књига
- Стојков, Борислав (ур.) (1996): Урбанизам Европе, Београд: УУС, Урбанистички завод Београда
- Управљање одрживим просторним развојем (2006), група аутора, Београд: ИАУС
- Филиповић В.(ред.): Филозофски речник, Накладни завод Матице Хрватске, Загреб, 1984.
- Чалдаровић, О. (1985). „Урбана социологија: социјална теорија и урбано планирање“. Загреб : Глобус.
- Чалдаровић, О. (1987). „Сувремено друштво и урбанизација“. Загреб: Школска књига.
- Целебцић, О. (1994): Индикатори и критеријуми о насељима у општинским и регионалним просторним плановима, у: Прилог унапређењу теорије и праксе планирања, Београд: ИАУС
- Целебцић, О. (2002): Основе унапређења индикатора за потребе планирања и имплементације, у: Прилог унапређењу теорије и праксе планирања и имплементације, Београд: ИАУС

ДОКУМЕНТИ

- Alberta Urban Municipalities Association (AUMA), (2007). Sustainable land use planning analysis and recommendations, Alberta, Canada: AUMA.
- Ambiente Italia Institute (2003). European common indicators (ECI): Towards a local sustainability profile. Final Project Report. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities
- Best Value Performance Indicators 2002/2003: Consultation, London: Department for Transport, Local Government and the Regions
- Centre of Excellence for Sustainable Development (2010). Excellence in Sustainable Business, Strategies and Practices for Business Growth and competitiveness -Executive brief, CII-ITC, Centre of Excellence for Sustainable Development, retrieved from

http://www.sustainabledevelopment.in/events/pdf/Excellence_Sustainable_Business.pdf

Education National and Local Performance Indicators, (2001), The Royal Borough of Kensington and Chelsea, UK

European Commission (2010): Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and inclusive Growth, Brussels

European Commission (2015): Services of general economic interest (public services), retrieved feb 13, 2016. from

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html

European Commission (2004), Building the future: EU Research for sustainable urban development and land use - Sustainable urban environment, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

European Commission (2006). Targeted summary of the European sustainable cities report for local authorities.

European Commission (2015). Territorial cohesion, retrieved from

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/

European Communities, Cohesion Report (2001, 2000–2006). Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm

European Parliament (2015) Public undertakings and services in the European Union, economic series w-21, Summary, European parliament. Retrieved from European Parliament: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/w21/sum-2_en.htm (feb 12, 2016)

Habitat Agenda, UN Conference on Human settlements (Habitat II) (1996). Guidelines on Indicators & their Detailed Methodology Sheets, United Nations Istanbul: UN Habitat

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

Indicators in the Transforming Our World - The 2030 Agenda for Sustainable Development. Retrieved sept 10, 2015, from

<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/indicators>

OECD (2000) Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries, Paris: OECD Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf> (mart 2016)

Public undertakings and services in the European Union, Economic series w-21 - Summary, European Parliament, 2015.

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/w21/sum-2_en.htm

Queensland Government Statistician's Office (1994-96) . Downs Economic Record Social Indicators, (1994-96) DDRH Annual Reports, Australia: Queensland Government Statistician's Office, Darling Down Public Health Unit

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (The Brundtland Report). (1987). Retrieved dec 2015, from <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

Retrieved nov 25, 2015, from <http://unhabitat.org/books/global-report-on-human-settlements-2009-planning-sustainable-cities/>

Savet Evrope (2010). Nova strategija i akcijski plan Saveta Evrope za socijalnu koheziju. Savet Evrope.

Social Indicator Division, ZUMA (2002). Research Topics of the Social Indicators Department: Social Indicator Research and Social Reporting, Social Indicator Division, ZUMA (Centre for Survey Research and Methodology) & GESIS (German Social Science Infrastructure Service), Germany

Sustainable Development Research Network (2008), Issues for the practice of sustainability appraisal in spatial planning - a review, Final Workstream Report, Sustainable Development Research Network by Land Use Consultants and the Royal Town Planning Institute, retrieved from <http://www.sd-research.org.uk/wp-content/uploads/sdrn-spatial-planning-workstream-final-report-21-10-08smallerpublished.pdf>

The Bristol Accord, Conclusions of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe (2005), Bristol: EU Ministerial Informal meeting.

The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (DESA) (2007). Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies – Methodology sheets, New York: United Nations

The Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development Indicators of sustainable development: framework and methodologies, (2001), New York: United nations

The indicators system, UNCHS, 1999.

The Brundtland Report- Our Common Future (1987) London: Oxford University Press
U.N. Pacific (2007). Building administrative data systems for statistical purposes- addressing training issues and needs of countries. Inception/regional workshop on reta6356: Improving administrative data source

UN Department of Economic and Social Affairs (1998). Educational Planning, retrieved from www.un.org/esa.htm

UN HABITAT (2004) Urban indicator guidelines, Kenya.

UN HABITAT (2009). Global Report on Human Settlements 2009: Planning Sustainable Cities. London: Earthscan .

UN HABITAT (2015). International Guidelines on Urban and Territorial Planning, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi

UN HABITAT, kancelarija Beograd (2006). Participatory planning, Partners Foundation for Local Development FPDL, radni materijal, Beograd: kancelarija UN HABITAT

UN, Sustainable Development Knowledge Platform (2015a). National Sustainable Development Strategies (NSDS), retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/nationalsustainabledevelopmentstrategies>

UN, Sustainable Development Knowledge Platform (2012). Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development: The Future We Want, retrieved feb 2016 from <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>

UN, Sustainable Development Knowledge Platform (2015). Transforming Our World: The 2030. Agenda For Sustainable Development. Retrieved from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

UNCED (1992), Agenda 21, Rio de Janeiro: UNCED

UNCHS, The Indicators System (1999), UNCHS
United Nations (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development, A/RES/70/1. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
URBACT – European Programme for Sustainable Urban Development Linking Urban Renewal And Regional Spatial Planning Final Report Of The Working Group May 2010, European union, European Regional Development Fund. (n.d.). retrieved jan 05, 2016, from www.urbact.eu/project
WACOSS (2003). Model of social sustainability. Retrieved from <http://www.wacoss.org.au/downloads/socialsustainable.pdf>
WHO Policy System (1999), WHO Policydocs, retrieved from www.who/policydocs.htm
WHO Publications (1988). Managing Systems for Better Health, A Facilitator's Guide Western Pacific education in Action series, WHO Publications, retrieved from www.org.ph/publication
WHO, Department of Health Services Provision (OSD) (2000), Introduction to Quality Assurance and Accreditation of Health Care Services, Geneva: WHO
WHO, Department of Health Service Provision (OSD) (2002). Health service provision, Geneva: WHO Department of Health Service Provision (OSD) retrieved from www.who.org
World Bank (1998). Decentralization of Education–Politics and Consensus, Directions in Development, Washington, D.C.: World Bank, retrieved from www.worldbank.org
World Bank (1998). Pathways to Change: Improving the Quality in Education in Developing Countries, Directions in Development Washington, D.C.:The World Bank, www.worldbank.org
European Commission (2010). Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and inclusive Growth. Brussels.
Европска Комисија (2010). ЕВРОПА 2020, Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста, Брисел, COM 2020
Лисабонски споразум (The Treaty of Lisbon). (2007, 2009).
Шеме колективних услуга (2005), (превод са француског), Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској Унији

ЗАКОНИ И ПЛАНОВИ

Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Службени гласник РС 121/12)
Закон о јавним службама, Сл.гласник РС 42/91, 71/94, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 83/2014
Закон о локалној самоуправи, Сл.гласник РС бр. 129/2007 , 83/2014

Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014)

Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године ("Сл. гласник РС", бр. 88/2010).

Јединствена класификација делатности. Сл. Гласник РС 34/97

Општине у Србији 2009, РЗС

Општине у Србији, 2002. РЗС

Први резултати пописа 2011., Републички завод за статистику РС.

Просторни план јединице локалне самоуправе Куршумлија, Сл.лист општине Куршумлија,бр. 6/2015.

Просторни план републике Србије (1996). Београд: ИАУС

Уредба о утврђивању просторног плана подручја посебне намене Радан планине (Сл. гласник РС бр. 110/2014.

Уредба о утврђивању Регионалног просторног плана (РПП) за подручје Нишавског, Топличког и Пиротског управног округа, Сл. гласник бр.1/2013.

Устав Републике Србије. Сл.гласник РС бр, 9/06, Београд.

ВЕБ САЈТОВИ И ОСТАЛО

Johannesburg Plan of Implementation & CSD-11, CSD-13

Retrieved from web site <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> ;
<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

Sustainable Development Knowledge Platform. Sustainable Development Goals.

The Division for Sustainable Development UN (DSD UN). Sustainable cities and human settlements, retrieved dec 15, 2015 from :
<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainablecities>

UN Department of Economic and Social Affairs. (2015). Sustainable Development Knowledge Platform, retrieved dec 18, 2015, from
<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

United Nations, United Nations Statistics Division. Classification of the Functions of Government, retrieved mart 2016 from :
<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

Encyclopaedia Britannica (1994-1999). Encyclopaedia Britannica, (compact disc edition). Chicago, Ill. : Encyclopaedia Britannica.

Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English (1986). Cankarjeva založba, Ljubljana: Oxford University Press.

I БИОГРАФИЈА

мр Митровић Ч. Бисерка, дипл.инж.арх.

1. Општи подаци

Датум и

место рођења: 04.07.1963. године у Београду.

Адреса:

Посоа: Булевар Краља Александра 73/2, 11000 Београд, Србија

Кабинет бр. 305

Телефон: +381 11 3218746

Електронска адреса: biserkemitrovic@gmail.com

Кућа:

Кумодрашка 17, Београд

Мобилни телефон: +381 64 2715779

Страни језик: Говори енглески; служи се шпанским језиком

Тренутна позиција: Доцент на Департману за урбанизам Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Област професионалног

интересовања: Урбанистичко планирање, урбанистичко пројектовање, просторно планирање, академско образовање архитеката и урбаниста.

2. Образовање:

1970 / 1978. Основна школа, Београд

1978 / 1980. 14. Београдска гимназија, Београд

1980 / 1982. Архитектонска техничка школа, Београд

1978 / 1982. Средња музичка школа »Станковић«

1982 / 1990. Архитектонски факултет Универзитета у Београду. Дипломирала 16.1.1990. године; ментор проф. мр Димитрије Младеновић.

1992. Положен стручни испит у области урбанизма

1994. Последипломске студије на Архитектонском факултету, Универзитета у Београду; курс: Урбанистичко и просторно планирање и урбанистичко пројектовање

2003. Магистрирала у области методологије урбанистичког и просторног планирања; наслов магистраске тезе: "Методолошке основе планирања друштвене инфраструктуре у урбанистичком и просторном планирању у Србији", Ментор проф др Милица Бајић Брковић.

3. Професионални ангажман

1991 / 1992. "Инвест-Биро" ДД, урбанистичка група; урбаниста-сарадник

1992 / 1993. Завод за урбанизам и комуналну делатност Србије; самостални урбаниста-планер

1992. Положен стручни испит у области урбанизма

1993 / 1994. Завод за урбанизам и комуналну делатност Србије, Београд; урбаниста-планер - допунски рад 30%

Од 2003. Истраживачко пословни центар Архитектонског факултета, израда просторних и урбанистичких планова и урбанистичких пројеката у својству аутора, руководиоца тимова, одговорног планера одговорног урбанисте.

Рад у настави на Архитектонском факултету Универзитета у Београду:

1993 до

данас Стално запослена у настави на Архитектонском факултету Универзитета у Београду од 1993.

1993 / 1999. Асистент-приправник на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, Катедра за урбанизам и просторно планирање;

1999 / 2003. Стручни сарадник на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, Катедра за урбанизам и просторно планирање;

Од 2003/2011. Асистент на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, Катедра/Департман за урбанизам и просторно планирање;

Од 2006/2011. Предавач на Архитектонском факултету Универзитета у Београду на Катедри/Департману за архитектонске технологије

Од 2011. Доцент на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, Департман за урбанизам и просторно планирање

Остали наставни рад:

Међународни:

2007. **Summer School of Strategic Planning**, Alghero, Sardinia, Italia, nosilac: Dipartimento di Architettura e Pianificazione (DAP) Facoltà di Architettura di Alghero;

Предавач и вођење радионице са arch. S. Bosc и I. Blečić.

2002. **Southern Serbia Municipality Improvement and Recovery Programme – Municipal Training Programme**; Halifax Consulting and United Nations Development Programme (UNDP), руководилац тима: др В. Ђокић. Предавач и вођење радионице у оквиру области: Spatial Planning.

Национални:

Од 2009/10. – 2011/12

Гостујући предавач на Грађевинско-архитектонском факултету Универзитета у Нишу на предмету (у целости): **Урбанистичка и просторно-планерска регулатива**, руководилац предмета проф. др П. Митковић.

Од 2011/12 – 2012/13

Гостујући наставник на Грађевинско-архитектонском факултету Универзитета у Нишу на предмету: **Урбанистичка и просторно-планерска регулатива**, руководилац предмета

4. Активност у стручним асоцијацијама и друго јавно ангажовање

Чланство у професионалним организацијама:

- Од 1996.** Удружење урбаниста Србије (УУС)
Од 2005. Асоцијација просторних планера Србије (АППС)
Од 2003. Инжињерска комора Србије (ИКС) – секција урбаниста.
Од 2006. Инжињерска комора Србије (ИКС) – секција планера.
Од 2013/14. Председништво Друштва урбаниста Београда
2003. Лиценца одговорног урбанисте Инжињерске коморе Србије - за израду урбанистичких планова и урбанистичких пројеката (200 0053 03),
2006. Лиценца одговорног планера Инжињерске коморе Србије - за израду просторних планова (100 102 06)

Међународно ангажовање:

- 2005.** **LEAP – Local Environmental Aciton Plan for Municipality of Topola - National Consultant; Pokrovitelj: OPT, SIDA International.**

Национално ангажовање:

- Од 2004.** **Члан Комисије за стручну контролу генералних планова и планова генералне регулације Министарства за капиталне инвестиције (односно Министарства за инфраструктуру), именована од стране Министарства.**
- 2006-07.** **Члан стручне групе за процену спроведених процедура и садржине предлога плана детаљне регулације за комплекс цементаре «Титан - Косјерић», именована од стране Министарства за капиталне инвестиције.**
- 2007-2008.** **Члан Комисије за планове општине Пожаревац, као представник Министарства за инфраструктуру.**
- 2008-2009.** **Члан Комисије за планове општине Обреновац, као представник Министарства за инфраструктуру.**
- Од 2009-13.** **Члан Комисије за планове општине Краљево, као представник Министарства за животну средину и просторно планирање.**
- Од 2012.** **Члан Комисије за стручну контролу просторних планова Министарства за рударство, просторно планирање и природне ресурсе, именована од стране Министарства.**
- Од 2015.** **Члан Комисије за стручну контролу просторних планова Министарства за саобраћај и грађевинарство, именована од стране Министарства.**

5. Стручно - уметнички рад:

Кандидат у току свог професионалног ангажмана као аутор, руководилац тимова, одговорни планер или одговорни урбаниста има:

- 16 усвојених просторних планова,
- 29 усвојених урбанистичких планова,

- 5 усвојених урбанистичких пројеката,
- 18 других урбанистичких докумената,
- 3 идејна пројекта,
- 3 просторна плана у фази реализације,
- 6 урбанистичких планова у фази реализације,
- 1 специјално признање у категорији просторних планова на међународној изложби,
- 1 награда у категорији просторних планова на међународној изложби,
- 4 награде у категорији урбанистичких планова на међународној изложби,
- 1 награда у категорији урбанистичких пројеката на међународној изложби,
- 1 награда у категорији истраживања и студије на међународној изложби,
- 7 учешћа просторних планова на међународној изложби,
- 12 учешћа урбанистичких планова на међународној изложби,
- 3 учешћа урбанистичких пројеката на међународној изложби.

II СПИСАК НАУЧНИХ И СТРУЧНИХ РАДОВА

Категорија M22:

1. **Mitrović B**, **Antonić B**, Possibilities of the EcoTown Concept Application: the Principles and Guidelines for the Case Study of Jelezovac–Sunčani Breg Informal Settlement, Belgrade. Nano, Bio Green Technologies for a Sustainable Future, SGEM Scientific Papers DataBase. Volume 14/2: Green building technologies and materials, Green design and sustainable architecture, pp 581-588, ISBN 9786197105100; ISSN 1314-2704 DOI: 10.5593/SGEM2014/B62/S27.075; hi-index 3 in Thomson Reuters, hi-index 5 In Scopus <http://sgem.org/sgemlib/spip.php?article5193>
2. **Mitrović B**, **Antonić B**, The Chances for Achieving Urban Social Cohesion: Case Study of Belgrade Informal Settlement as a Pilot Project for New Social Housing. Nano, Bio Green Technologies for a Sustainable Future, SGEM Scientific Papers DataBase. Volume 14/2 Green building technologies and materials, Green design and sustainable architecture, pp 675-682, ISBN 9786197105100; ISSN 1314-2704, DOI: 10.5593/SGEM2014/B62/S27.087; hi-index 3 in Thomson Reuters, hi-index 5 In Scopus <http://sgem.org/sgemlib/spip.php?article5205>

Категорија M24:

1. **Mitrović B.**, **Mitković P.**, **Mitković M.**, **Djurić J.**: Perspective of sustainable social development of public services in Kuršumljia municipality, *Facta universitatis - series: Architecture and Civil Engineering*, vol. 14, no. 3, 2016 (ISSN 0354-4605 (Print), ISSN 2406-0860 (Online)).

Категорија M72:

2. **Митровић Б.** (2003). Методолошке основе планирања друштвене инфраструктуре у урбанистичком и просторном планирању на примеру основног образовања, примарне здравствене заштите и дечје заштите, Магистарска теза: Архитектонски факултет, Београд

Категорија М14:

Митровић Б.(2006) .Град социјалне равнотеже, у: Милић В., Ђокић В. (ур.): “Престоница Београд“, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Berlage Institute, Rotterdam, Fakultat fur Architektur der RWTH Aachen, 2006.

Категорија М44:

1. **Mitrovic B.** Ralevic M., Antonic B.(2014) : Integrating Illegal Housing into the Urban Development in Belgrade in the context of Global Trends, Methodological and Regulatory Framework pp. 53-68, in Mako V., Lojanica, V., Božović Stamenović R. (eds.) Housing Development in Serbia in the Context of Globalization and Integrations, Vol.3: Strategies and Models, Faculty of Architecture, University of Belgrade ISBN 978-86-7924-134-4
2. **Mitrovic B.** Ralevic M., Antonic B.(2014): The Challenges of Housing Regulation in Serbian Legislation: Towards European Context and Best Practices, 167-177 in Mako V., Lojanica, V., Božović Stamenović R. (eds.) Housing Development in Serbia in the Context of Globalization and Integrations, Vol. 3: Strategies and Models, Faculty of Architecture, University of Belgrade ISBN 978-86-7924-134-4
3. **Ralevic M.,** Mitrovic B. (2012) Globalization Trends Of Housing In Serbia, pp 53- 64 in Mako V., Lojanica, V., Božović Stamenović R. (eds.) Housing Development in Serbia in the Context of Globalization and Integrations, Vol. 2, Methods and Tendencies, Faculty of Architecture, University of Belgrade ISBN 978-86-7924-092-7
4. Бајић-Брковић М., **Митровић Б** (2004). Примена Интернета у планирању одрживог развоја, у: Спасић Н., (ур.): “Одрживи просторни, урбани и рурални развој Србије”, ИАУС, Београд
5. Бајић-Брковић М., **Митровић Б** (2003). Информатичко - комуникациона инфраструктура као подршка урбанистичком планирању у Србији: стање и перспективе; у: Спасић Н., (ур.): Развој, просторно уређење и коришћење магистралних инфраструктурних коридора у Србији”, ИАУС, Београд
6. **Митровић Б.** (2004). Позиција региона у систему урбанистичког и просторног планирања и у систему планирања друштвене инфраструктуре - стање и перспективе, у: Ралевић М. (ур.): „Регионализација простора Србије - стратешки пут укључења у европске интеграционе процесе“, АФ, Београд
7. **Митровић Б.** (1999). Прилог унапређењу методологије планирања друштвене инфраструктуре у функцији управљања развојем града, у: Бајић - Брковић М.(ур.): Одрживост и град, АФ, Београд

Категорија **M51:**

1. Ољача М, Ољача С, Ковачевић Д, Ружичић Ј, Пајић М, **Митровић Б**, Ралевић М, Радосављевић У. (2007). Уређење, коришћење и заштита пољопривредног земљишта општине УБ, Пољопривредна техника, вол. 32, бр. 4, стр. 11-23, Пољопривредни факултет, Београд. ISSN 0554 5587, <http://scindeks.nb.rs>
2. Ољача М, Ољача С, Радивојевић Глигорјевић К., Пајић М, **Митровић Б**, Ралевић М, Радосављевић У. (2009). Уређење, коришћење и мере заштите пољопривредног земљишта општине Косјерић, Пољопривредна техника, вол. 34, број 4, стр. 83-94, Пољопривредни факултет, Београд, ISSN 0554 5587, <http://scindeks.nb.rs>
3. **Митровић Б**, (2011). (Не)одрживо локално планирање у челоустима транзиције: судбина спортских и рекреативних површина у пракси планирања у Београду, Наука + Пракса, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш
4. **Митровић Б**, (2011). Прилог истраживању критеријума и индикатора развоја јавних служби у сеоским подручјима у Србији, Наука + Пракса, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш,
5. Ољача М, Ољача С, Ковачевић Д, Ружичић Ј, Пајић М, **Митровић Б**, Ралевић М (2011). Општина Куршумлија - уређење, проблеми коришћења и мере заштите пољопривредног земљишта, Пољопривредна техника, vol. 36, br. 4, str. 57-65, Пољопривредни факултет, Београд.
6. Ољача М, Ољача С, Ковачевић Д, Ружичић Ј, Пајић М, **Митровић Б**, Ралевић М (2011). Уређење, коришћење и мере заштите пољопривредног земљишта општине Бојник, Пољопривредна техника, vol. 36, br. 4, str. 67-76, Пољопривредни факултет, Београд.

Категорија **M33:**

1. Simeunčević Radulović S., **Mitrovic B.** (2016): The Role Of Cognitive-Cultural Economy In City's Global Positioning, Proceedings of 3rd International Academic Conference on Places and Technologies / Places & Technologies Faculty of Architecture, Belgrade
2. **Mitrovic B.** Antonic B. (2015): The Possibilities of the Application of the Concept of Healthy City in Illegal Settlements in Serbia, pp 266-271 Proceedings of 2nd International Academic Conference on Places and Technologies/Places& Technologies, Nova Gorica, Slovenia ISBN978-961-6823-68-5
3. **Mitrovic B.** Ralevic M., Antonic B. (2014): The Illegal Settlements in Belgrade vs. Taming City Growth: Case Study of Belgrade pp71-77, Proceedings of the First International Academic Conference on Places and Technologies / Places & Technologies 2014 (M33), Faculty of Architecture, Belgrade, ISBN 9788679241146, Srbija
http://placesandtechnologies.eu/PLACES%20AND%20TECHNOLOGIES_Conference%20proceedings_Small.pdf
4. **Mitrovic B.** Ralevic M., Antonic B. (2014): Urban Development in Belgrade in the Context of Global Trends:Chances of Illegal Housing Integration, pp 1051- 1058.

Proceedings of the First International Academic Conference on Places and Technologies / Places & Technologies (M33), 2014, Faculty of Architecture, Belgrade, ISBN 9788679241146, Srbija

http://placesandtechnologies.eu/PLACES%20AND%20TECHNOLOGIES_Conference%20proceedings_Small.pdf

5. Антонић Б., **Митровић Б.**, Ралевић М. (2014): Глобална одрживост и српско становање: анализа главних докумената одрживог развоја у циљу унапређења законодавне и стратешке основе становања у Србији, стр. 47-54, Зборник радова: Планирање простора, урбанизам и изградња, комплементарни закони и реиндустријализација, Међународни научно-стручни скуп Летња школа урбанизма 2014. ISBN 978-86- 84275-31-0
6. Антонић Б., **Митровић Б.**, Ралевић М. (2014): Више /мање породично становање у Србији: где је средина? Стр. 17-30 Зборник радова: Планирање простора, урбанизам и изградња, комплементарни закони и реиндустријализација, Међународни научно-стручни скуп Летња школа урбанизма 2014. ISBN 978-86-84275-31-0
7. Антонић Б., **Митровић Б.**, Ралевић М., Симеунчевић С., Божовић Р., Бегановић Џ. (2014): Реиндустријализација Србије између илузије, стварности и савремених токова развоја, стр. 191-206. Зборник радова: Планирање простора, урбанизам и изградња, комплементарни закони и реиндустријализација, Међународни научно-стручни скуп Летња школа урбанизма 2014. ISBN 978-86-84275-31-0
8. **Митровић Б.** Ралевић М. Антонић Б. (2013): Транзиција и њен утицај на урбанистичко планирање у области становања: Правила, њихова примена и сагледавање изазова на примеру Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу, Међународни научно-стручни скуп ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА 2013. са зборником радова: НОВИ И АКТУЕЛНИ ЗАКОНИ О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ЊИХОВО СПРОВОЂЕЊЕ, стр. 3-12, Удружење урбаниста Србије и Републички геодетски завод ISBN 978-86-84275-29-7
9. **Митровић Б.** Ралевић М. Антонић Б. (2013): Урбанистичка димензија социјалног становања у транзиционој Србији: Између европских узора и домаћег законодавног и стратешког оквира, Међународни научно-стручни скуп ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА 2013. са зборником радова: НОВИ И АКТУЕЛНИ ЗАКОНИ О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ЊИХОВО СПРОВОЂЕЊЕ, стр. 117-128, Удружење урбаниста Србије и Републички геодетски завод ISBN 978-86-84275-29-8
10. **Mitrovic B.** Antonic B. (2013): Urban Accessibility as an Instrument for Social Housing Planning: Case of Belgrade, International Conference SUSTAINABLE URBAN & TRANSPORT PLANNING (SUTP) 2013, United Nations Development Programme (UNDP) Serbia, pp 233-245 ISBN 978-86-7728-201-1
11. **Mitrovic B.** Antonic B. (2013): Land Use Planning and Transport Planning in Sinergy to Upgrade Informal Settlements: Case of Belgrade, Serbia, International Conference SUSTAINABLE URBAN & TRANSPORT PLANNING (SUTP) 2013, United Nations Development Programme (UNDP) Serbia, pp 222-232 ISBN 978-86-7728-201-2

12. **Mitrovic B.** Antonic B. (2013): The Taming of the Shrew: Coping with Illegal Settlements in Belgrade, Serbia, 18th International Conference on Urban Planning and Regional Development in the Information Society REAL CORP 2013: PLANNING TIMES, CORP Competence Center of Urban and Regional Planning, Schwechat ISBN 978-3-9503110-4-4
13. **Mitrovic B.** Antonic B. (2013): The Beauty or the Beast? Can Illegal Housing Tackle the Problem of Social Integration and Social Housing?, 18th International Conference on Urban Planning and Regional Development in the Information Society REAL CORP 2013: PLANNING TIMES, CORP Competence Center of Urban and Regional Planning, Schwechat ISBN 978-3-9503110-4-4
14. **Mitrovic B.,** Simeunčević Radulović S. (2012): (Un)sustainable local planning in the jaws of transition: the destiny of sports and recreational areas in planning practice in Belgrade, Proceedings of the conference New Urbanity: Cities vs. Global Challenges, STRAND, Belgrade ISBN: 978-3-9503110-3-7 (Print)
15. Simeunčević Radulović S., **Mitrovic B.** (2012): Reliance on local identity for enhancement of city, Proceedings of the conference New Urbanity: Cities vs. Global Challenges, STRAND, Belgrade ISBN: 978-3-9503110-3-7 (Print)
16. Simeunčević Radulović S., **Mitrovic B.** (2012): Improvement of City Competitiveness by Re-Mixing of Inner Strengths, Proceedings REAL CORP 2012 conference, Vienna ISBN: 978-3-9503110-2-0 (CD-ROM); ISBN: 978-3-9503110-3-7 (Print)
17. **Mitrovic B.,** Simeunčević Radulović S. (2012): Livability and Social Integration vs. Economic Crisis and Trends of Transition: Case Study of Local Planning in Belgrade, Proceedings REAL CORP 2012 conference, Vienna ISBN: 978-3-9503110-2-0 (CD-ROM); ISBN: 978-3-9503110-3-7 (Print)
18. **Mitrovic B.,** Simeunčević Radulović S. (2011): Management of rapid growth in the rift between the principles of sustainability, market requirements and strategic planning - the possible approaches to local planning of National park Kopaonik area, Proceedings REAL CORP 2011 conference, Essen.
19. Simeunčević Radulović S., **Mitrovic B.** (2011): Enhancing Competitiveness of Serbian Medium-Sized Cities in Global Urban Networks, Proceedings REAL CORP 2011 conference, Essen.
20. **Mitrovic B.** (2004): Measuring relation between technical and social infrastructure, International Summer Academy on Technology Studies 2004., Papers and proceedings, Graz, Austria
21. **Mitrovic B.** (2003): Прилог унапређењу методологије планирања јавних служби”, у Зборнику радова: ИНДИС 2003 - Девог националног и Трећег међународног научног скупа, Нови Сад
22. **Mitrovic B.** Јовановић В. (2003): Планирање друштвене инфраструктуре у Србији - стање и перспективе” у Зборнику радова: ИНДИС 2003 - Девог националног и Трећег међународног научног скупа, Нови Сад
23. **Mitrovic B.** Ђокић В. (2002): Могући утицаји концепта планирања друштвене инфраструктуре на регионалном нивоу на развој сеоских подручја, коаутор са др Зборник радова Лјетње школе урбанизма - Бања Врућица-Шипово, Урбанистички завод Републике Српске, Бања Лука ISBN 99938-684-0-X

24. Ђокић В., **Mitrovic B.** (2002): Контекстуални услови формирања градског трга у градовима Србији, В. Ђокић, Зборник радова Лјетње школе урбанизма - Бања Врућица-Шипово, Бања Лука, Урбанистички завод Републике Српске, Бањалука ISBN 99938-684-0-X
25. Ђокић В., Ђокић, Л. **Mitrovic B.**, Milić V.A (1996): Planning places whole; koautor sa:.; International conference Architecture and urbanism at the turn of the 3rd millennium"; Beograd

Категорија **M34**:

1. **Mitrovic B.** Antonic B. (2015): The Possibilities of the Application of the Concept of Healthy City in Illegal Settlements in Serbia, pp 266-271 Book of Abstracts, 2nd International Academic Conference on Places and Technologies/Places& Technologies, Nova Gorica, Slovenia ISBN978-961-6823-67-8
2. Simeunčević Radulović S., **Mitrovic B.**, Ralevic M. (2012) Informal Growth Of Housing In Belgrade Under The Impact Of Transition To Global Economy, Book of abstracts "Cities To Be Tamed? Standards and alternatives in the spatial transformation of the urban South" International Conference 2012, pp 72-73, Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Milan, Italy
3. **Mitrovic B.**, Simeunčević Radulović S. (2012): (Un)Sustainable Local Planning In The Jaws Of Transition: The Destiny Of Sports And Recreational Areas In Planning Practice In Belgrade, in: Bogdanovic R. (ed.) Book of abstracts, pp. 37, ISBN 978-86-89111-00-2 Publisher: STRAND – Sustainable Urban Society association
4. Simeunčević Radulović S. **Mitrovic B.**, (2012): Reliance On Local Identity For Enhancement Of City Competitiveness, in: Bogdanovic R. (ed.) Book of abstracts, pp. 24 , ISBN 978-86-89111-00-2 Publisher: STRAND – Sustainable Urban Society association

Некатегорисани међународни научни часопис:

1. Simeunčević Radulović S., Mitrovic B., Ralevic M. (2012) Informal Growth Of Housing In Belgrade Under The Impact Of Transition To Global Economy Planum - The Journal of Urbanism, ISSN 1723-0993, Planum Association, Istituto Nazionale di Urbanistica, Italy, (ISSN 1723-0993) <http://www.planum.net/download/conference-proceedings-cities-to-be-tamed>

Категорија **M63**:

1. „Планирање социјалне инфраструктуре као подршка развоју социјално одрживог села у Србији“, Зборник симпозијума: Стратешки и методолошки приступ(и) за промоцију туристичког потенцијала српског села, УУС, Београд и Космај, **2007**.
2. “Прилог истраживању критеријума И индикатора развоја сеоских подручја”, у Зборнику радова научно-стручног скупа Милорад Рибар, Радомир Малобабић (ур.): Село у променама, Удружење урбаниста Србије, Врујци, **2004**.

3. **“Утицај развијености техничке инфраструктуре на развој социјалне инфраструктуре“**, у Зборнику радова научно-стручног скупа: Радомир Малобабић (ур.): Планирање и реализација инфраструктуре, Удружење урбаниста Србије, Крагујевац, **2004.**
4. **“Развој сеоских подручја и улога јавних служби”**, у Зборнику радова научно-стручног скупа: Мирјана Анђелковић, Милорад Рибар (ур.): Село у новим развојним условима, Удружење урбаниста Србије, Бач, 2003.
5. **“Испитивање међусобног утицаја: регионални развој - планирање просторног развоја друштвене инфраструктуре”**, у Зборнику радова: Богдановић Р., Ралевић М. (ур.): Регионализација Србије И Црне Горе, Удружење урбаниста Србије, Крагујевац-Београд, **2002.**
6. **“Прилог редефинисању појма региона у светлу процеса децентрализације, локалне самоуправе и планирања просторног развоја друштвене инфраструктуре”**, у Зборнику радова: Богдановић Р., Ралевић М. (ур.): Регионализација Србије и Црне Горе, Удружење урбаниста Србије, Крагујевац-Београд, **2002.**
7. **“Могућности операционализације принципа одрживог развоја у урбанистичком планирању”**, Симпозијум Принципи и пракса одрживости у развоју насеља у Србији, Косјерић, 2000., Зборник радова, УУС, Београд, **2000.**
8. **Планирање друштвених делатности у функцији унапређења квалитета становања**; коаутор са: Милић В., Ђокић В, научни скуп: Унапређење становања '98., Београд, **1998.**
9. **“Приватни и јавни простор - проблеми ре-форме у насељима колективног становања”**; коаутор са: В.Ђокић и В.А. Милић; научни скуп: "Унапређење становања '98.", Београд, **1998.**
10. **“Планирање друштвених делатности у функцији унапређења квалитета становања”**; коаутор са: В.Ђокић и В.А. Милић; научни скуп: "Унапређење становања '98.", Београд, **1998.**
11. **“Глобалне и парцијалне стратегије: планерски приступ проблему трајне интеграције избеглица у Србији”**; коаутор са: Л.Ђокић, В.Ђокић и В.А. Милић; научно - стручни скуп: "Програми и пројекти размештаја и изградње насеља и објеката за избеглице", Београд, **1995.**
12. **“Могућност личног учешћа избеглица у решавању проблема смештаја”**; коаутор са: Л.Ђокић, В.Ђокић и В.А. Милић; научно - стручни скуп: "Програми и пројекти размештаја и изградње насеља и објеката за избеглице", Београд, **1995.**
13. **“Проблеми у урбанистичком планирању зелених површина у новијим насељима у Београду”**; коаутор са: К. Лаловић, З. Ђукановић и В. А. Милић; научно -стручни скуп: "Зеленило Београда", Београд, **1994.**
14. **“Планирање реконструкције насеља колективног становања”**; коаутор са: К. Лаловић, З. Ђукановић и В. А. Милић; научни скуп: "Унапређење становања '94", Београд, **1994.**

Учешће у научно-истраживачким пројектима:

1994 / 96. НИП Просторно планирање у функцији равномерног регионалног развоја, очувања животне средине и развоја туризма, носилац: АФ

- Универзитета у Београду за Министарство за науку и технологију Републике Србије (истраживач сарадник);
- 2002-2004.** НИП **Развој, просторно уређење и коршћење магистралних инфраструктурних коридора у Србији (МИКС)**, носилац: ИАУС (Институт за урбанизам и архитектуру Србије) за Министарство за науку и технологију Републике Србије (истраживач сарадник);
- НИП **Регионализација простора Србије - стратешки пут укључења у европске интеграционе процесе**, носилац: АФ Универзитета у Београду за Министарство за науку и технологију Републике Србије (истраживач сарадник).
- 2005-2008.** НИП **Менаџмент урбане обнове и регенерације регија Србије**, носилац: АФ Универзитета у Београду за Министарство за науку и технологију Републике Србије (истраживач сарадник).
- Од 2011.** НИП **Истраживање и систематизација стамбене изградње у Србији у контексту глобализације и европских интеграција, у циљу унапређења квалитета и стандарда становања**, носилац: АФ Универзитета у Београду за Министарство за науку и технологију Републике Србије, својство: истраживач.

Остале студије и истраживања:

- 2006.** Интернационални истраживачки пројекат **"Београд Престоница"** у оквиру ТЕМПУС пројекта – сарадња АФ БУ са Berlage Institute, Rotterdam i Fakultät für Architektur der RWTH Aachen (učesnik).
- 2006-07.** **Студија програмске поставке новог града у Сибиру** за 10 000 становника, носилац посла: Гама граде инжењеринг, (Москва, Београд), коаутор са Д. Демићем, дипл.инг.арх.
- 1996.** **"Студија провере могућности унапређења планирања и физичке структуре заштићених градских целина на примеру Косанчићевог венца"**, руководилац Проф. др Милица Бајић-Брковић, Архитектонски факултет, Београд (сарадник),
- 1994.** **"Програм трајног насељавања односно интеграције избеглица на територији републике Србије"** - студија; руководилац Проф. др Милица Бајић-Брковић; Архитектонски факултет, Београд и Комесаријат за избеглице Републике Србије, Београд, (сарадник).

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а: мр Бисерка Ч. Митровић

број индекса _____

Изјављујем

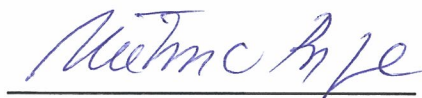
да је докторска дисертација под насловом

„Унапређење концепта планирања просторног развоја јавних служби у Србији у складу са принципима одрживог развоја“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 09.05.2016.



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: **мр Бисерка Ч. Митровић**

Број индекса _____

Студијски програм _____

Наслов рада: „Унапређење концепта планирања просторног развоја јавних
служби у Србији у складу са принципима одрживог развоја“

Ментор: **др Владан Ђокић**, редовни професор Архитектонског факултета
Универзитета у Београду

Потписана **мр Бисерка Ч. Митровић**

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској
верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног
репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског
звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум
одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне
библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 09.05.2016.



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Унапређење концепта планирања просторног развоја јавних служби у Србији у складу са принципима одрживог развоја“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.


Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 09.05.2016.

Потпис докторанда



1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.