

## 2. Stanovništvo, naselja i socijalni razvoj

### 2.1. Demografski razvoj

Osnovne karakteristike stanovništva i tendencije demografskog razvika predstavljaju značajnu determinantu društveno-ekonomskog razvoja, planiranja i organizacije prostora. Dugoročno negativne tendencije i prostorne neravnomernosti u kretanju stanovništva Republike Srbije nameću danas za potrebu da se planiranju i prostornom razvoju Republike Srbije pristupi iz sasvim novog ugla nepovoljnih trendova demografskog razvoja i smanjenog demografskog potencijala, a procesi i problemi razvika stanovništva i prostorno-demografske strukture rangiraju kao prioritetni kod definisanja ciljeva i politike ukupnog društveno-ekonomskog i usklađenog prostornog razvoja Republike. U uslovima smanjenih, na velikoj teritoriji i ozbiljno ugroženih demografskih resursa, postoji ozbiljna pretnja da demografski činioci postanu limitirajući faktor uravnoteženog prostornog i regionalnog razvoja Republike Srbije.

U drugoj polovini 20. veka dogodile su se krupne promene u broju, prostornom razmeštaju i prirodnom obnavljanju stanovništva. Prostor Republike Srbije je zahvaćen procesom demografske tranzicije, čiji su osnovni negativni efekti, depopulacija, osetan pad prirodnog priraštaja i starenje stanovništva posebno izraženi tokom poslednje dve decenije. Sa političkom i društvenom krizom, koja je nastupila 1990-ih, nepovoljni dugoročni demografski trendovi su procesom socio-konomske tranzicije ubrzani i još više zaoštrani, dok su promene geo-olitičkog karaktera na prostoru bivše Jugoslavije praćene novim migracionim tokovima. Neposredni efekti ovih događanja bili su priliv velikog broja izbeglica iz bivših republika SFRJ i interno raseljenih lica sa AP Kosova i Metohija, uz istovremeno masovno napuštanje zemlje. Ovaj složeni sistem uzročno-osledičnih veza i efekata, koji postepeno evoluirao u ozbiljnu prepreku ukupnog razvoja Republike Srbije, zahteva definisanje politike o stanovništvu i precizno određen instrumentarij za njeno aktivno sprovođenje.

Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2002. godine Republika Srbija je, izuzimajući prostor AP Kosova i Metohije, imala 7,498 miliona stanovnika (RZS). Od 1999. godine AP Kosovo i Metohija je pod upravom UNMIK-a i Republički zavod za statistiku nije u mogućnosti da prikuplja i objavljuje podatke za AP Kosovo i Metohija, mada je i za prethodne godine obim i pouzdanost informacija bio sužen. U stalnim statističkim izveštajima koje objavljuje UN procenjeno je da je Republika Srbija 2007. godine imala 9,858 miliona stanovnika (World Population Prospects, the 2006 Revision). Procena broja stanovnika za AP Kosovo i Metohija bazira na rezultatima poslednjeg potpunog popisa u ovoj pokrajini iz 1981. godine.

Tokom druge polovine 20. veka Republika Srbija je imala kontinuirani rast populacije, ali je već posle 1981. godine došlo do značajnog usporavanja tempa porasta. Tokom celog perioda prisutne su značajne razlike u demografskoj dinamici između centralne Srbije, AP Vojvodine i AP Kosova i Metohija. U Vojvodini je već u međupopisnom periodu od 1981 - 1991. godine zabeležena depopulacija (stopa -1%), u centralnoj Srbiji rast je ostvaren po izuzetno niskoj stopi od 0,2%, a AP Kosovo i Metohija je imalo dinamičan rast stanovništva po prosečnoj godišnjoj stopi od 2,1%. Poslednji međupopisni period (bez podataka za AP Kosovo i Metohija) je ukazao na opadanje broja stanovnika u Republici Srbiji, s tim da je u centralnoj Srbiji (5.466.009 stanovnika), i pored velikog priliva izbeglica, došlo do smanjenja broja stanovnika za 141 hiljadu, a u Vojvodini (2.031.992 stanovnika) je, upravo zbog priliva velikog broja izbeglica, došlo do preokreta u populacionoj dinamici i povećanja broja stanovnika za 62 hiljade. Posle 2002. godine depopulacija je ponovo registrovana i u Vojvodini.

U pogledu prirodnog obnavljanja stanovništva u Republici Srbiji, glavna osobenost je istovremeno koegzistiranje dva suprotna i na etničkoj osnovi utemeljena reproduktivna modela. Model visoke plodnosti i proširene reprodukcije prisutan je kod albanske, romske i muslimanske (bošnjacke) populacije, i model niske plodnosti i nedovoljne reprodukcije kod Srba i ostalih nacionalnosti.

2 . 1 . 1 . D e m o g r a f s k i t r e n d

Ključni problemi sa kojima je Republika Srbija ušla u 21. vek su: širenje depopulacionih prostora, nedovoljno obnavljanje stanovništva, duboko ukorenjene niske reproduktivne norme, odlaganje rađanja, visoka psihološka i ekonomska cena roditeljstva, odsustvo reproduktivnih potencijala na određenim teritorijama, što onemogućava njihovu revitalizaciju. Prirodni priraštaj je negativan u centralnoj Srbiji od 1992. godine, a u Vojvodini od 1989. godine. Prostag obnavljanja stanovništva na ovoj teritoriji nema duže od pola veka (počev od 1956. godine), a prosečan broj dece po ženi (neto stopa reprodukcije 0,66 u 2008. godini) ukazuje da je obim rađanja za trećinu manji od nivoa potrebnog za zamenu generacija. Zahvaljujući dolasku izbeglih lica, u periodu od 1991 - 2002. godine depopulacioni trendovi su delimično i na kraći rok ublaženi. Prvi popis izbeglica u Republici Srbiji iz 1996. godine evidentirao je 618.000 lica. Prema poslednjim podacima UNHCR-a iz 2004. godine, 276.000 lica u Republici Srbiji još uvek je imalo status izbeglica, a oko 207.000 je bilo sa statusom interno raseljenih lica. Istovremeno je povećan broj lica na radu i boravku u inostranstvu, te je 2002. godine registrovano oko 415.000 lica koja rade i borave u inostranstvu. Prema procenama, poslednji popis je registrovao samo 57% ovog tipa iseljavanja iz Republike Srbije, tako da podaci govore o značajnim populacionim potencijalima radno sposobnog stanovništva na radu i boravku u inostranstvu.

Demografski procesi rezultirali su transformacijom demografskih i ostalih struktura. Pre svega rapidnim starenjem stanovništva centralne Srbije i AP Vojvodine, za razliku od AP Kosova i Metohija, koje je (prema poslednjim relevantnim podacima za ovo područje) imalo sve karakteristike progresivnog tipa starosne strukture. Republika Srbija (bez podataka za AP Kosovo i Metohiju) danas spada u grupu država sa najstarijim stanovništvom u Evropi (prosečna starost 40,9 godina u 2008). Popis 2002. godine registrovao je veći broj starih od broja mladih, za razliku od 1981. kada je broj mladih bio dvostruko veći od broja starih, i narušavanje svih vitalnih funkcionalnih kontingenata.

Fertilni kontingent žena (15-49 godina) u najvećem broju opština obuhvata manje od jedne četvrtine ukupne populacije, pri čemu je povećana njena prosečna starost, dok je 1981. godine samo 1 opština u Republici Srbiji imala učešće ovog kontingenta ispod 40%. Aktuelna starosna struktura stanovništva ukazuje da će već u narednoj deceniji doći do kritičnog disbalansa u odnosu veličine radno-sposobne i populacije starih. Posle 2010. godine, sa izlaskom iz radnog uzrasta populaciono najbrojniji tzv. baby-boom generacija, očekuje se neprestani pad veličine ovog kontingenta, što će usloviti permanentan ekonomski pritisak starih na radni kontingent. Kada su u pitanju obrazovna i ekonomska struktura stanovništva Republike Srbije, može se reći da su promene bile pozitivne u dužem vremenskom periodu i da su vodile njihovom razvoju. Ipak, u ovoj sferi još uvek postoje ozbiljne teškoće, imajući u vidu njihov značaj za opšti društveno-ekonomski razvoj, ali i prilike kod populacija sa sličnim demografskim i društveno-ekonomskim razvikom. Visok je procenat nepismenih i značajne su razlike u nivou pismenosti muškaraca i žena, gradskog i stanovništva ostalih naselja, poljoprivrednog i nepoljoprivrednog stanovništva. Relativno je nizak udeo stanovništva sa najvišim obrazovanjem. Značajne su razlike u nivou ekonomske aktivnosti muškog i ženskog stanovništva, i regionalno posmatrano. U 2002. godini bilo je oko 3,4 miliona aktivnih lica i opšta stopa aktivnosti je iznosila 45,3%. Najozbiljniji problem, koji generiše i druge demografske negativnosti, je visok nivo nezaposlenosti, posebno kod mladih i kod žena, i ograničene mogućnosti za zapošljavanje mladih. Prema anketi o radnoj snazi iz 2007. godine, u Republici Srbiji je od ukupno 4.908.228 lica radnog uzrasta, bilo 584.216 nezaposlenih, što je činilo 18,8% radne snage iz radnog kontingenta. Inače, stopa nezaposlenosti je i dalje daleko viša nego u većini evropskih, kao i zemalja u okruženju. Nepovoljna je starosna struktura radne snage, posebno u poljoprivredi, i neadekvatna je njena kvalifikaciona i obrazovna struktura. Ozbiljne pretnje daljem narušavanju kvaliteta socio-ekonomskih struktura prepoznaju se u izraženju depopulaciji u mnogim opštinama uz intenziviranje demografskog starenja, što stvara devastirana područja ponekad bez kritične mase stanovnika za dalji razvoj. Relativno nizak stepen privrednog i društvenog razvoja i neravnomern regionalni privredni razvoj može da vodi ka začaranom krugu visoke nezaposlenosti i visokog nivoa siromaštva.

*Osnovni cilj je ublažavanje negativnih tendencija demo grafskog razvoja Republike Srbije koje bi se ostvarilo kroz po rast nivoa plodnosti i pozitivan migracioni bilans i dosti zanje nivoa prostog obnavljanja stanovništva (stacionarne populacije) u dužem vremenskom periodu.*

Neophodna je aktivna politika države i njenih institucija prema izbeglicama iz republika prethodne Jugoslavije i raseljenim licima sa AP Kosova i Metohija, te stvaranje uslova za povratak stanovništva iz dijaspore uz istovremeno zaustavljanje emigracije mladih i visokoobrazovanih stručnjaka. Posebni ciljevi mogu se prepoznati u potrebi poboljšanja obrazovne i ekonomske strukture stanovništva, u skladu sa potrebama društveno-ekonomskog razvoja, aktivnog sprovođenja populacione politike uz uvažavanje regionalnih specifičnosti i definisanje funkcija lokalne samouprave i implementacije nacionalnih strategija i programa koje se direktno tiču rešavanja demografskih problema i usmeravanja razvoja stanovništva.

Koncepcija demografskog razvoja - dugoročni negativni trendovi prirodnog obnavljanja stanovništva Republike Srbije i odsustvo ili neefikasnost mera za njegovo korigovanje, doveli su do situacije u kojoj ova problematika postaje više nego alarmantna. U uslovima kada je prirodna komponenta razvika stanovništva dominantna, i osnovni uzrok ostalih demografskih problema, kao što su starenje stanovništva i depopulacija, postavljen cilj prostog obnavljanja stanovništva jeste neophodan i najvažniji, ali i sve nedostižniji. S obzirom da je deterministički sistem fertiliteta izuzetno složen, a stanovništvo autonoman sistem koji ne reaguje automatski na promene iz okruženja, kao i na efekte političke i ekonomske tranzicije, moguće je očekivati da će se nepovoljni tokovi u prirodnom obnavljanju stanovništva nastaviti. Upravo zato migratorna komponenta postaje sve važniji činilac demografskog razvoja Republike Srbije. U sferi međunarodnih migracija neophodna je saradnja Republike Srbije, kao emigracione zemlje sa zemljama koje su odredile njene emigracije, u oblasti zaštite ljudskih prava migranata, kao i stvaranja uslova za usmeravanje kapitala migranata prema zemlji, kao i za povratak odseljenog stanovništva u zemlju. Za prevazilaženje problema stanovništva iz socio-ekonomske sfere svakako je bitna činjenica o značaju unapređenja socio-ekonomskih struktura za sveukupni društveno-ekonomski održivi razvoj. Povoljne mogućnosti pruža odmakao proces tranzicije - pravnih i institucionalnih reformi na državnom i sektorskom nivou i gotovo završen proces privatizacije privrede, a iskustva evropskih zemalja daju pozitivne primere. Daljem razvoju socio-ekonomskih struktura stanovništva doprinela bi realizacija nacionalnih strategija koje pokrivaju oblast ekonomskog, socijalnog i demografskog razvoja, kao i strategije održivog razvoja i regionalnog razvoja. Od značaja je sprovođenje Nacionalne strategije zapošljavanja, Strategije za smanjenje siromaštva i Nacionalne strategije razvoja socijalne zaštite.

Moguća scenarija demografskog razvoja Republike Srbije - rezultati uslovnih probabilističkih projekcija (izrađenih u skladu sa dugoročno ispoljenim demografskim trendovima i hipotezama o tendenciji migracija u zavisnosti od promena u političko-ekonomskoj situaciji) ukazuju na dva moguća scenarija demografske budućnosti Republike Srbije do 2020. godine, optimistički ili scenario maksimalnog broja i pesimistički ili scenario minimalnog broja stanovnika. Iako period do 2020. nije dovoljno dug da bi se suštinske razlike između dva scenarija demografskog razvika Republike Srbije jasno sagledale, uočljivo je da se država nalazi na raskršću u pogledu demografske budućnosti. Dramatične promene u kretanju dve prirodne komponente nisu moguće u narednoj deceniji, zbog čega ni razlika između scenarija usled alternativnih pretpostavki o dinamici ovih komponenti (naročito mortaliteta) nije značajna. Međutim, migracioni faktor može načiniti bitnu razliku. Ukoliko Republika Srbija u periodu 2013 - 2017. godine uđe u Evropsku uniju, to može presudno uticati na smer i intenzitet spoljnih migracija, i dovesti do značajnih promena u poređenju sa prethodnim periodom. U suprotnom, znatno se umanjuju mogućnosti izmene aktuelne tendencije neto migracionog bilansa i pretpostavlja se dalji trend negativnog migracionog obrasca. Scenario maksimalnog broja stanovnika ili optimistički scenario prikazuje kako bi izgledala demografska budućnost Republike Srbije ako bi istovremeno došlo do osetnjeg porasta nivoa plodnosti u odnosu na aktuelni (potpuna realizacija strategije podsticanja rađanja), brzog porasta prosečnog životnog veka i značajnijeg priliva imigranata, tj. praktičnog pretvaranja Republike Srbije iz emigracione u imigracionu državu. Scenario minimalnog broja stanovnika ili pesimistički scenario ukazuje na krajnje nezavidnu budućnost koja bi nastala ako bi se podudarili negativni trendovi sve tri komponente, pri čemu fatalnu kombinaciju predstavlja pad plodnosti na nivo zemalja južne i istočne Evrope udružen sa pojačanom emigracijom usled nepovoljne političke









	AP Vojvodina	centralna Srbija	AP Kosovo i Metohija	
1971.	451	4 163	1 435	6 049
1981.	464	4 243	1 445	6 153
1991.	466	4 238	1 449	6 153
2002.	467	4 239	1 449	6 155

Mnoga naselja u Republici Srbiji, skoro u svim njenim delovima, a naročito u zonama na većoj udaljenosti od lokalnih, subregionalnih i regionalnih centara, kao i u brdsko-planinskim predelima, beleže dugovremeno kontinuirano smanjenje ukupne populacije i uopšte negativan demografski razvitak. Posledice ovakve demografske situacije su mnogobrojne i višestruko značajne za sagledavanje stanja u prostornoj organizaciji mreže naselja. U tom smislu značajno je demografsko pražnjenje i usitnjavanje velikog broja naselja, uključujući tu i pojavu spontano raseljenih seoskih naselja (bez stanovnika 2002. godine su: Oborniča kod Bačke Topole, Repušnica kod Krnjaževca, Vukojevac, Rastelica i Tačevac kod Kuršumlije, Koritnjak kod Niške Banje, Đorđevac kod Bujanovca, Gare kod Preševa i mnoga srpska naselja i delovi naselja na AP Kosovo i Metohija). O naglašenom demografskom usitnjavanju naselja svedoči i diferenciranje tipova naselja ili odgovarajućih teritorijalnih jedinica (gradska i seoska područja) prema međunarodnim preporukama za popis stanovništva oko 2010. godine, po kome seoskim naseljima pripadaju ona koja imaju manje od 2 000 stanovnika. Toj grupi u centralnoj Srbiji i AP Vojvodini 1991. pripadalo je 89% ukupnog broja naselja, u kojima je živelo 29% stalnog stanovništva, a 2002. godine 89,6% naselja, u kojima je egzistiralo 26,8% ukupne populacije.

Tabela 24. Diferenciranje tipova naselja centralne Srbije i AP Vojvodine 1991. i 2002. godine prema međunarodnim preporukama

Kategorija	Broj naselja		Ukupna populacija	
	1991.	2002.	1991.	2002.
1 000 000 i više stanovnika	1	1	1 168 454	1 119 642
100 000 - 999 999 stanovnika	4	3	602 708	511 502
10 000 - 99 999 stanovnika	80	81	2 125 845	2 267 044
2 000 - 9 999 stanovnika	430	404	1 656 253	1 587 428
manje od 2 000 stanovnika	4 178	4 217	2 269 535	2 012 385
<b>Ukupno</b>	<b>4 693</b>	<b>4 706</b>	<b>7 822 795</b>	<b>7 498 001</b>

Poseban problem predstavljaju naselja sa malim brojem žitelja i izrazito nepovoljnom demografskom situacijom. Njihova populacija pokazuje znake dugovremenog demografskog starenja. U ovu grupu svrstali smo naselja sa 20 i manje stanovnika, kojih je u centralnoj Srbiji i AP Vojvodini 2002. godine bilo 104 (2,2% ukupnog broja naselja). To su najvećim delom (91 naselje) niskoplaninska i srednjeplaninska naselja, locirana u višinskim pojasevima od 501 do 1 000 m i od 1 001 do 2 000 m, dok su ostala (13 naselja) ravničarska i brdska. Ova naselja najveće rasprostranjenje imaju u okolini Dimitrograda (16 naselja), Prokuplja i Novog Pazara (po 10 naselja), Sjenice (devet naselja), Kuršumlje (šest naselja), Krnjaževca, Pirota i Crne Trave (po pet naselja), Vranja (četiri naselja) itd. Realno je da će se trend usitnjavanja naselja, kao i kontinuiranog pražnjenja naselja i ogromnih prostora, nastaviti i u narednom periodu, naročito ako se imaju u vidu dosadašnji trendovi u prirodnom kretanju i starosnoj strukturi ruralne populacije u nekim delovima centralne Srbije i AP Vojvodine, kao i to da će pojava spontano raseljenih naselja biti u narastanju.

U prostorno-funkcionalnoj organizaciji mreže centralnih naselja dominiraju mala gradska naselja. Od 168 gradskih naselja 2002. godine 51 naselje ima ispod 5 000 stanovnika, 41 broji od 5 000 do 10 000 stanovnika, 58 ima 10 000 do 50 000 stanovnika, 14 naselja 50 000 do 100 000, a samo četiri naselja je sa više od 100 000: Beograd (1 119 642 stanovnika), Novi Sad (191 405 stanovnika), Niš (173 724 stanovnika) i Kragujevac (146 373 stanovnika). U 25 opština Republike Srbije (bez AP Kosovo i Metohija), po metodologiji RZS, nema gradskih naselja niti gradskog stanovništva.

Evidentan je veoma izražen razvojni jaz između centralnih i ostalih naselja u Republici Srbiji. Taj raspon je naročito naglašen na sledećim relacijama: glavni grad - ostala naselja Republike, makroregionalni centri - subregionalni centri u njihovom okruženju i lokalni ili opštinski centri - ostala naselja u sklopu njihovih opštinskih teritorija. Nesklad između koncentracije stanovništva i funkcija pomenutih grupa naselja svedoči da Republika Srbija nema pravilno i ravnomerno razvijen urbani sistem i da tokovi urbanizacije nisu pravovremeno usmeravani, a osim toga, demografsko pražnjenje i usitnjavanje naselja uslovljeno je i prostorno-demografsku, pa i funkcionalnu neravnotežu u njoj mreži naselja. Polazeći od postojećeg stanja u mreži naselja, definisanih funkcionalnih urbanih područja (FUP) i potreba budućeg održivog i teritorijalno homogenog (uravnoteženog) razvoja moguća je sledeća funkcionalno-hijerarhijska struktura centara na nivou Republike Srbije (2009. godina):

- glavni grad ili centar u kategoriji evropskih MEGA (Metropolitan Growth Area) - Beograd;
- centri međunarodnog značaja: Novi Sad, Niš i Priština;
- centri nacionalnog značaja: Subotica, Sombor, Sremska Mitrovica, Zrenjanin, Pančevo, Loznica, Šabac, Valjevo, Smederevo, Požarevac, Kragujevac, Užice, Čačak, Kraljevo, Novi Pazar, Kruševac, Leskovac, Vranje i Prizren;
- regionalni centri: Kikinda, Vršac, Jagodina, Zaječar, Pirot, Kosovska Mitrovica, Peć, Đakovica, Uroševac, Gnjilane i Kosovska Kamenica;
- lokalni (opštinski) urbani centri;
- ostali lokalni (opštinski) centri.

*Osnovni cilj je da prostorno-funkcionalni razvoj Republike Srbije bude zasnovan na modelu funkcionalnih urbanih područja koja će biti instrumenti uravnoteženog ili podnošljivo neuravnoteženog prostornog razvoja Republike Srbije.*

Ostvarenje ovog cilja bi omogućilo formiranje uslova za stabilnu nacionalnu ekonomiju i poboljšanje kvaliteta života stanovništva.

Mreže i interesno povezivanje gradova u Republici Srbiji u stvarnosti su veze između stanovništva i teritorije, kako na lokalnom - opštinskom, tako i na regionalnom, nacionalnom - državnom nivou. S tim u vezi treba težiti što harmoničnijim, racionalnijim i međusobno usklađenijim odnosima između pojedinih teritorijalnih jedinica u čijim središtima su urbani ili opštinski centri, u cilju optimalne intraregionalne i interregionalne organizacije, kao i u rešavanju specifičnih regionalnih problema.

Nodalnost ("čvorost") je osnova policentriзма: gradska naselja svojim delovanjem utiču na regionalnu integraciju i diferencijaciju geoprostora stvarajući specifične prostorne sisteme, i funkcionalni region kao otvoren i dinamičan sistem je prostor funkcionalne integralnosti grada i naselja u njegovom polju uticaja.

Koncepcija razvoja mreže i funkcija centara usklađena je planskim konstituisanjem funkcionalnih urbanih područja (FUP), a zasniva se na:

- definisanju teritorijalne i funkcionalne nadležnosti, kao i hijerarhije centara; i
- decentralizaciji funkcije rada i stvaranju razvojnih jezgara manjeg funkcionalnog značaja disperzno razmeštenih u užem i širem okruženju glavnih centara.

Decentralizacija funkcije rada i stvaranje submigracionih sistema u urbanim aglomeracijama i periurbanim prostorima omogućili bi primenu modela decentralizovane koncentracije stanovništva i funkcija koji odgovara principima održivog razvoja i ekonomičan je u pogledu korišćenja prostora, resursa, energije i transporta. U našim uslovima, najpogodniji instrument implementacije modela decentralizovane koncentracije je primena koncepta mikrorazvojnih nukleusa - naselja sa razvijenom javno-socijalnom infrastrukturom i delatnostima iz sektora usluga u kojima su locirani industrijski pogoni prilagođeni savremenim tehnologijama, ekološkim standardima i autohtonim sirovinama. Njima se podstiče razvoj proizvodnje bazirane na lokalnim resursima (drvo, stočarski proizvodi i sl), otvaranje novih radnih mesta i pojava dvojnog zanimanja stanovništva (agrara i njma komplementarna zanimanja). Paralelno sa poljoprivredom razvijaju se industrija, zanatstvo, trgovina, ugostiteljstvo, turizam i javno-socijalna infrastruktura. Komplementarnost agrara sa ostalim delatnostima dovodi do usporavanja depopulacije i socijalno-ekonomskog preobražaja sela. Obnova sela i oživljavanje seoske ekonomije temelji se na integraciji savremenih proizvodnih i potrošačkih tendencija, kao i lokalnog nasleđa, resursa, kulture, tradicije i znanja. Bez stimulativnog vrednovanja rada i javne afirmacije kvaliteta i načina seoskog života ne može se u ruralnim područjima zadržati stanovništvo niti se ona mogu prostorno i ekonomski razvijati. Postojanje mikrorazvojnih centara obezbeđuje dopunjavanje seoske i gradske ekonomije.

Strateški prioriteti do 2014. godine - perspektivno strukturiranje, oblikovanje i usmeravanje razvoja naselja u Republici Srbiji, koja su, kao mikro prostorne jedinice, polazište ili temelj racionalne i ekonomične organizacije državne teritorije, kao i mreže i funkcije centara, su:

- koordinirano i na državnom i regionalnom nivou osmišljeno naučno sagledavanje: pojedinačno (svaka nauka sa stanovišta svog predmeta proučavanja) i kroz naučnu kooperaciju više nauka i naučnih disciplina o ljudskim naseljima (multidisciplinarna, interdisciplinarna i transdisciplinarna istraživanja), naraslih i raznovrsnih urbanih i ruralnih problema;
- redefinicija pojma "naselje" i njeno usklađivanje, kao i utvrđivanje kriterijuma za tipologiju naselja, shodno razvojnom nivou i potrebama Republike Srbije, sa preporukama Eurostata i praksom razvijenih država u svetu;
- neophodnost preduzimanja skupa stalnih i povremenih mera, intervencija i akcija na različitim društvenim i prostornim nivoima (od nacionalnog do lokalnog) radi revitalizacije (oživljavanja) znatnog broja naselja, u prvom redu ruralnih, podsticanjem razvoja tržišno orijentisane privrede u njima saglasno dostupnim i raspoloživim prirodnim i drugim resursima;
- konstituisanje prostorno ekonomičnih i racionalnih urbanih i ruralnih sistema i podsistema naselja shodno potrebama održivog razvoja;
- prenošenje funkcionalnih nadležnosti iz funkcionalno najrazvijenijih centara u centre i naselja manjeg funkcionalnog značaja;
- prostorno-funkcionalno objedinjavanje i povezivanje susednih centara i opština, ili teritorijalno grupisanje centara i opština, koje se zasniva na geografskom susedstvu i razgranatim i razvijenim funkcionalnim odnosima i vezama moralo bi biti zasnovano na načelima koja pogoduju prostorno uravnoteženom održivom i prosperitetnom razvoju svih naselja i delova teritorija na kojima se ostvaruje planska prostorno-funkcionalna integracija;
- geoprostorni razmeštaj centara, kao urbanih tako i ruralnih, u sklopu grupisanih opština treba da obezbedi da manji broj funkcionalno većih centara opslužuje više funkcionalno slabije razvijenih centara na manjim geografskim rastojanjima čime bi se stvorile osnovne pretpostavke za homogenizaciju sveukupnog društveno-ekonomskog razvoja datih teritorija i kvalitetnije prostorno-funkcionalne odnose i veze u mreži naselja.

Glavne mere i instrumenti prioritarnih projekata biće definisani, za svaku prioritarnu aktivnost posebno, kroz klasifikovan i sistematizovan skup: ekonomsko-finansijskih, organizaciono-institucionalnih; i tehničkih postavki.

koje generiše radnu snagu grada na 45-minutnoj distanci od mesta stanovanja. Osim navedenog, sprovedena analiza je izvršena uzimajući u obzir i relevantne indikatore o broju stanovnika; udelu gradskog i poljoprivrednog stanovništva u ukupnom (stepen urbanosti); dnevnih migracija zaposlenog stanovništva u odnosu na ukupan broj lica koje obavlja delatnost, te na osnovu visine bruto domaćeg proizvoda. Dobijeni podaci su generisani na nivou opštine, odnosno sagledavani su uticaji prvog i drugog reda susednih opština na analizirani grad i obmuto. Funkcionalna urbana područja (FUP) mogu se definisati kao:

- FUP međunarodnog značaja - sa populacijom preko 250.000 stanovnika;
- FUP državnog značaja - sa populacijom između 100.000 i 250.000 stanovnika;
- FUP regionalnog značaja - sa populacijom između 50.000 i 100.000 stanovnika.

Analiza potvrđuje izrazitu dominaciju beogradskog metropolitena u kome živi više od 25% urbanog stanovništva Republike Srbije, i postojanje dva grada u kategoriji od 200.000 do 500.000 stanovnika (Novi Sad i Niš). Dominantni pravci naseljavanja su koncentrisani uz razvojne osovine prvorazrednog značaja, sa jakim asimetrijom u odnosu na istočnu Srbiju, što predstavlja poseban problem u budućem scenariju policentričnog ravnog razvoja teritorije Republike. Visok procenat gradskih naselja sa ispod 50.000 stanovnika ukazuje na relativno nizak nivo urbanosti Republike Srbije (oko 55%) i visok udeo dominantno ruralnih opština. Demografska struktura opština i gradova je takođe neravnomerno raspoređena. Dominacija centralnog naselja je izuzetno izražena u odnosu na manja naselja koja mu gravitiraju.

Kategoriji opština i gradova najvišeg stepena urbanizacije, pored beogradske aglomeracije kao najjačeg pola razvoja u Republici Srbiji, pripadaju gradski centri Novi Sad, Niš, Kragujevac i Užice kao i subsistemi spoljnog prstena beogradskog metropolitenskog regiona (Smederevo i Požarevac). Takođe, tipu urbanih opština pripadaju i centri Šumadijske, Moravičke, Borske i Zaječarske oblasti (Kragujevac, Čačak, Bor i Zaječar). Na teritoriji Vojvodine se takođe uočavaju slične tendencije. Većina oblasnih centara su gradska naselja u kojima je stepen urbanizacije visok. Pozitivna socio-ekonomska transformacija izražena širenjem urbanosti iz gradskih naselja, mahom centara oblasti, najizrazitija je u graničnim opštinama gradova - urbanizovane opštine, gde se odvija intenzivna dnevna migracija. Tako najsnažniju zonu pozitivne socioekonomske transformacije čine manji centri beogradskog metropolitena koji su privukli daleko najveći broj stanovnika upravo zbog činjenice da su ne samo jaki centri rada, već i da su saobraćajno dobro povezani sa Beogradom. Direktni uticaji beogradskog metropolitena najsnažnije se osećaju u opštinama Ub, Pančevo, Stara Pazova, Indija, Opovo, Pećinci i dr. Međutim, u njima se osećaju i uticaji susednih regionalnih centara (Novog Sada i Kragujevca). Preplitanje uticaja grada Beograda i grada Novog Sada najizraženije je na teritoriji opštine Indija koja je granična sa gotovo istovetnim gravitacionim potencijalom ka oba grada. S obzirom na složene prostorno funkcijske odnose i intenzivne veze, u budućoj prostorno funkcionalnoj organizaciji Republike Srbije, prostor između grada Beograda i grada Novog Sada je moguće tretirati kao jedinstven funkcionalni region ili kao pojas najintenzivnijeg razvoja Republike sa bipolarnim uticajem dva centra međunarodnog značaja. Osim ovih, grupi urbanizovanih opština pripadaju i opštine u sistemu dolina Raške, Ibra, Toplice, Nišave i donjem toku Lima, kao i u južnom delu međunarodnog intermodalnog saobraćajnog Koridora H (Niš -Leskovac-Vranje) i dr. Znatno niži stepen urbanizacije karakteristika je urbano/ruralnih opština sa većim gradskim centrima u kojima izrazito dominira agrarna proizvodnja. To je posebno izraženo na teritoriji Vojvodine gde se jasno uočava izdužena zona uz reku Tisu slabijeg stepena urbanosti koju čine Kanjiža, Novi Kneževac, Ada, Senta i Bečej. Jedina opština sa karakteristikama urbano/ruralne opštine u centralnoj Srbiji je Valjevo. Sve ostale opštine na teritoriji Republike Srbije (čak 59% od ukupnog broja opština) imaju odlike nerazvijenih i niskourbanizovanih područja. Tipu ruralnih opština pripadaju one koje imaju manje gradske centre ili ih uopšte nemaju, ili one kojima uz jak centar pripada i dominantno ruralno okruženje. Najizrazitije tradicionalno agrarne makroceline čine Mačvanska i Branicevska oblast.

Tabela 25. Tipovi urbanizacije opština u centralnoj Srbiji i AP Vojvodina (prema popisu iz 2002. godine)

Tip urbanizacije 2002.	Naziv tipa	Broj opština	%
A	Urbane opštine	29	19,5
B	Urbanizovane opštine	25	16,8
V	Urbano-ruralne opštine	7	4,7
G	Ruralne opštine	88	59
Ukupno		149	100,0

U zavisnosti od veličine i uticaja grada, nivo dnevnih migracija značajno varira. Osim Beograda, sa učešćem dnevnih migranata iz pojedinih opština i preko 75%, samo još Novi Sad i Niš privlače okolno stanovništvo u procentu većem od 50%, Kragujevac sa preko 20%, dok svi ostali gradovi u retkim slučajevima primaju dnevne migrante do maksimalnih 15%. U mnogim područjima intenzitet delovanja centara je smanjen usled trajnog preseljenja u mesto rada, koje je za posledicu imalo povećanje stanovnika u gradovima i izrazitu depopulaciju i starenje stanovništva u ruralnom zaleđu koje danas slabije migrira. Rangiranje koje je izvršeno oslanjajući se na kriterijume broja stanovnika unutar FUP, dok je njihovo objedinjavanje urađeno na osnovu migracionih kretanja aktivnog stanovništva i socioekonomskih parametara koji su u nekim slučajevima bili korigujući faktor. Republika Srbija (izuzimajući AP Kosovo i Metohiju) 2010. godini ima:

- jedan centar u kategoriji evropskih MEGA (Metropolitan Growth Area) - grad Beograd;
- dva FUP međunarodnog značaja - gradovi Novi Sad i Niš;
- 17 FUP državnog značaja - gradovi Čačak, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, Pančevo, Šabac, Smederevo, Sombor, Sremska Mitrovica, Subotica, Užice, Valjevo, Vranje i Zrenjanin;
- šest centara regionalnog značaja - Jagodina, Kikinda, Pirot, Požarevac, Vršac i Zaječar.

Na teritoriji AP Kosovo i Metohija je, na osnovu raspoloživih podataka i informacija, moguće izdvojiti:

- jedan centar međunarodnog značaja - Priština;
- jedan centar nacionalnog značaja - Prizren;
- pet regionalnih centara - Đakovica, Uroševac, Kosovska Mitrovica, Gnjilane, Peć.

Tabela 26. Model funkcionalno urbanih područja Republike Srbije 2010.

MODEL FUNKCIONALNO URBANIH PODRUČJA/REGIONA REPUBLIKE SRBIJE, 2010. godine							
Funkcionalno urbano područje (centar FUP-a)	U sastavu FUP-a	Br.stan. central. grada/ opštine	br.stan. FUP-a	Značaj FUP*	% FUP u ukupnom br. St Republike Srbije	FUP - P (km <sup>2</sup> )	% FUP u ukupnoj P Republike Srbije (km <sup>2</sup> )
Beograd	Stara Pazova, Opovo, Pećinci, Pančevo, Indija, Ruma	1.576.124	1.882.687	MEGA	25,4	5.758	7,4
Čačak	Lučani	117.072	141.686	N	1,9	1.096	1,4
Jagodina	Ćuprija	70.894	104.461	R	1,4	751	1,0
Kikinda	Novi Bečej, Nova Crnja	67.002	86.818	R	1,4	1.664	2,2
Kragujevac	Knić, Batočina, Rača	175.802	217.129	N	2,9	1.603	2,1
Kraljevo	Vrnjačka Banja	121.707	148.199	N	2,0	1.758	2,3
Kruševac	Čičevac, Aleksandrovac	131.368	171.512	N	2,3	1.363	1,8
Leskovac	Lebane, Vlasotince, Bojnik	156.252	227.600	N	3,0	1.829	2,4
Loznica	Mali Zvornik, Krupanj	86.413	120.681	N	1,6	1.140	1,5
Niš	Dojčevac, Merošina, Gadžin Han, Žitorada	250.518	327.943	M	4,4	1.964	2,5
Novi Pazar	Raška, Tutin	85.996	143.031	N	1,9	2.168	2,8
Novi Sad	Sremski Karlovci, Temerin, Beočin, Žabalj, Bački Petrovac, Irig, Indija, Vrbas, Srbobran, Bačka Palanka, Titel	299.294	513.304	M	7,0	3.086	4,0
Pančevo	Kovin, Kovačica, Opovo, Alibunar	127.162	220.316	N	3,8	2.525	3,3
Pirot	Dimitrovgrad	63.791	75.539	R	1,0	1.712	2,2
Požarevac	Malo Crniće, Žabari	74.902	101.789	R	1,4	1.017	1,3
Šabac	Vladimirci, Bogatić	122.893	176.256	N	2,4	1.509	2,0

Smederevo	Velika Plana	109.809	154.279	N	2,1	711	0,9
Sombor	Apatin	97.263	130.076	N	1,7	1.593	2,1
Sremska Mitrovica	Šid	85.902	124.875	N	1,7	1.444	1,9
Subotica	Kanjiza, Bačka Topola	148.401	214.156	N	2,9	2.001	2,6
Užice	Čajetina, Požega	83.022	130.943	N	1,7	1.752	2,3
Valjevo	Mionica	96.761	113.274	N	1,5	1.234	1,6
Vranje	Vladičin Han, Bujanovac	87.288	154.293	N	2,1	1.687	2,2
Vršac	Plandište	54.369	67.746	R	0,9	1.177	1,5
Zaječar	Zaječar	65.969	65.969	R	0,9	1.066	1,4
Zrenjanin	Žitište, Žabalj, Sečanj, Nova Crnja, Novi Bečej	132.051	201.398	N	2,7	2.861	3,7
Ukupno FUP	REPUBLIKA SRBIJA	4.488.025	6.015.960		80,9	46.469	60,1

\*M - međunarodni značaj, N - nacionalni značaj, R - regionalni značaj

Velicina FUP-a u mnogim slučajevima ne korespondira sa njegovim realnim uticajem imajući u vidu broj stanovnika, tj. koncentraciju stanovništva u pojedinim centrima, i, sa druge strane, veličinu opština koje gravitiraju određenom gradu. Na osnovu zbirne analize u 2010. godini 80,9% stanovništva Republike Srbije živelo je u nekom od FUP različitog nivoa, a njihov prostorni obuhvat je 60,1% čitave teritorije Republike (bez podataka za AP Kosovo i Metohija).

Osnovni problemi FUP su:

- depopulacija i negativni demografski trendovi u selima i ekonomska stagnacija i nazadovanje u ruralnim područjima, izrazito polarizacijski karakter urbanizacije - regionalna razvojna neuravnoteženost, nedovoljna međupostinska/međuregionalna saradnja u planiranju razvojnih aktivnosti -horizontalna neusklađenost;
- centralizacija upravljanja na nacionalnom i lokalnom nivou (interno) i slabe poluge upravljanja na lokalnom nivou, neusaglašenost administrativno-teritorijalne podele Republike Srbije i funkcionalnih područja (PPRS, 1996. godina), nedovoljno kvalitetna saobraćajna mreža i niska propusna moć saobraćajnica u određenim delovima Republike Srbije;
- nizak nivo opremljenosti saobraćajnom, komunalnom i socijalnom infrastrukturom u selima, nizak nivo urbanizacije i visok udeo opština dominantno ruralnog karaktera, konverzija kvalitetnog poljoprivrednog zemljišta u građevinsko usled širenja naselja, bespravna i neplanska izgradnja, naročito u perurbanom pojasu većih gradova, neažuran katastar i nerešena pitanja vlasništva nad zemljištem.

Osnovni cilj je deteminisanje, organizovanje i umrežavanje funkcionalnih urbanih područja kao osnove za uravnotežen regionalni razvoj Republike Srbije.

Osnovni cilj znači definisanje gravitacionih zona (model) funkcionalnih urbanih područja kako bi se utvrdilo njihov prostorni obuhvat i realni uticaj na osnovu kojeg bi bilo moguće izvršiti bolju organizaciju čitave teritorije Republike kroz njihovo umrežavanje i transgranično povezivanje, što bi doprinelo većoj teritorijalnoj koheziji i ravnomernijem regionalnom razvoju Republike Srbije. Istovremeno je neophodno redefinisati odnos sela i grada unutar ovih područja kroz unapređenje strukturnih veza između njih koje bi smanjile unutrašnje razvojne disproporcije.

Operativni ciljevi su:

- uspostavljanje harmoničnijeg odnosa između centara (urbanih naselja) i njihovog ruralnog okruženja (decentralizacija opština i gradova);
- institucionalno ojačavanje regionalnog nivoa uprave;
- integrisanje prostora van FUP u njih kroz intenziviranje pristupačnosti i ekonomske aktivnosti centara;
- definisanje politika koje bi omogućile samostalni razvoj i napredak onih područja koje nije moguće integrisati u FUP;
- umrežavanje funkcionalnih urbanih područja u jedinstven sistem koji bi omogućio ujednačeniji regionalni razvoj Republike Srbije;
- umrežavanje funkcionalnih urbanih područja na nadnacionalnom nivou kroz ostvarenje transgranične i transregionalne saradnje.

Koncepcija razvoja FUP u smislu ravnomernijeg teritorijalnog razvoja Republike Srbije usmerena je na:

- mogućnost integrisanja prostora van FUP gradova/opština u neka od FUP: povećanjem ekonomske snage centara; povećanjem pristupačnosti urbanih centara; razvojem socijalnih sadržaja centra i subcentara; pozitivnim politikama razvoja;

- mogućnost samostalnog razvoja prostora koji ostaje van FUP gradova/opština (koga nije moguće integrisati u neki od FUP) preko specifičnih projekata i politika razvoja;

- umrežavanje FUP unutar teritorije Republike Srbije i transgranično funkcionalno povezivanje sa susednim FUP u okolnim zemljama (IPA i dr. programi EU).

Koncepcija je usmerena ka povećanju teritorijalne kohezije i aktiviranju teritorijalnog i humanog kapitala. Predloženi model integrisanja prostora koji u ovom momentu ostaje van nekog od FUP je urađen na osnovu indikativnih podataka o ekonomskim perspektivama centara FUP, planovima dominantnih saobraćajnica i socijalne infrastrukture, te intencijama dnevnih migratornih kretanja stanovništva ka centru FUP. Za neke od opština koje su ostale van FUP je predviđena funkcionalna orijentacija ka više centara u zavisnosti od blizine, dok je prostor istočne Srbije i Raške oblasti organizovan kao polifunkcionalni region sa nekoliko polova razvoja nižeg hijerarhijskog nivoa. Formiranje klastera FUP blisko korespondira sa prepoznatim dominantnim osovinama razvoja Republike Srbije (dunavsko-savska, moravska, nišavska), dok je intenzivna transgranična saradnja moguća u pograničnim FUP, a naročito u smeru Mađarske, Rumunije, Hrvatske, Crne Gore i Bosne i Hercegovine. Prostor Republike Srbije bi, na osnovu ovog modela u idealnom slučaju, 2020. godine trebalo da ima 93,5% stanovništva koje živi u nekom od FUP različitog nivoa (7.008.988 stanovnika), dok će njihov prostorni obuhvat biti 78,7% čitave teritorije Republike (60.927 km<sup>2</sup>) ( bez podataka za AP Kosovo i Metohija).

Na osnovu analize mogućnosti integrisanja prostora Republike Srbije u neki od postojećih područja uticaja gradova pretpostavljena je kategorizacija funkcionalnih urbanih područja, na osnovu koje će 2020. godine u Republici biti<sup>24</sup>:

- jedan centar u kategoriji evropskih MEGA 3 - Beograd;
- dva FUP međunarodnog značaja - Novi Sad i Niš;
- 21 FUP državnog značaja - Čačak, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Kikinda, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, Jagodina, Pančevo, Požarevac, Šabac, Smederevo, Sombor, Sremska Mitrovica, Subotica, Užice, Vranje, Valjevo, Zaječar i Zrenjanin;
- dva FUP regionalnog značaja - Piroć i Vršac.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Na teritoriji AP Kosovo i Metohija, usled nedostatka relevantnih podataka, situacija ostaje na isti način definisana kao i 2010. godine

<sup>25</sup> Prikazana podela FUP-ova je model. Moguće je da će se u toku sprovođenja Plana rang FUP-ova menjati. Ove promene mogu biti izazvane povećanim/smanjenim privrednim aktivnostima (otvaranje novih radnih mesta), društveno-socijalnim faktorima, povećanjem pristupačnosti izgradnjom nove saobraćajne infrastrukture ili drugim faktorima. U tom slučaju se može očekivati veće područje uticaja centralnih gradova FUP, povećanje njihovih areala i prelazak u viši rang (ili niži usled negativnih kretanja). Kod izrade regionalnih planova, ukoliko se dokaže ova promena, moguće je klasifikovati FUP u viši/niži rang. Posledično ova promena će izmeniti i rang naselja u delu mreže naselja. Za očekivanje je da će grad Kragujevac imati FUP međunarodnog značaja i pojedini urbani centri, najpre Bor, Paraćin, Prokuplje, Prijepolje i sl. imati FUP regionalnog značaja do 2020. u zavisnosti od budućeg nivoa ulaganja i sprovođenja politike decentralizacije. Rangiranje FUP je promenljiva kategorija u skladu sa demografskim, ekonomskim i funkcionalnim promenama. Praćenjem ostvarivanja indikatora prostornog razvoja putem godišnjih izveštaja o stanju prostornog razvoja Srbije utvrđivaće se eventualna promena ranga FUP-a.

Tabela 27. Model funkcionalno urbanih područja Republike Srbije 2020.

Funkcionalno urbano područje (centar FUP-a)	U sastavu FUP-a	br.stan. central. grada/opštine	br.stan. FUP-a	Značaj FUP*	% FUP u ukupnom br. St Republike Srbije	FUP - P (km <sup>2</sup> )	% FUP u ukupnoj P Republike Srbije (km <sup>2</sup> )
Beograd	Stara Pazova, Opovo, Pećinci, Pančevo, Indija, Ruma, Sm Palanka, Ub, Ljig, Arandelovac	1.576.124	2.033.560	MEGA	27,4	7.292	9,4
Čačak	Lučani, Gomji Milanovac	117.072	189.327	N	2,5	1.935	2,5
Jagodina	Čuprija, Rekovac, Paraćin	70.894	176.313	N	2,4	1.664	2,2
Kikinda	Novi Bečej, Nova Crnja, Čoka, Senta	67.002	113.423	N	1,7	2.137	2,8
Kragujevac	Knić, Batočina, Rača, Lapovo	175.802	225.357	N	3,0	1.654	2,1
Kraljevo	Vrnjačka Banja, Trstenik	121.707	172.719	N	2,3	1.984	2,5
Kruševac	Čičevac, Aleksandrovac, Varvarin, Brus, Ražanj, Trstenik	131.368	246.290	N	3,3	3.149	4,1
Leskovac	Lebane, Vlasotince, Bojnik	156.252	227.600	N	3,0	1.829	2,4



Loznica	Mali Zvornik, Krupanj	86.413	120.681	N	1,6	1.140	1,5
Niš	Doljevac, Merošina, Gadžin Han, Žitorađa, Bela Palanka, Svrđig, Aleksinac, Prokuplje, Blace	250.518	465.776	M	6,2	4.233	5,4
Novi Pazar	Raška, Tutin	85.996	143.031	N	1,9	2.168	2,8
Novi Sad	Sremski Karlovci, Temerin, Beočin, Žabalj, Bački Petrovac, Irig, Indija, Vrbas, Srbobran, Bačka Palanka, Titel, Bečež	299.294	554.191	M	7,6	3.578	4,6
Pančevo	Kovin, Kovačica, Opovo, Alibunar	127.162	220.316	N	2,8	2.525	3,3
Pirot	Dimitrovgrad, Babušnica	63.791	91.273	R	1,2	2.242	2,9
Požarevac	Malo Crniće, Žabari, Veliko Gradište	74.902	122.448	N	1,6	1.363	1,8
Šabac	Vladimirci, Bogatić	122.893	176.256	N	2,4	1.509	2,0
Smederevo	Velika Plana	109.809	154.279	N	2,1	711	0,9
Sombor	Apatin, Odžaci, Kula	97.263	214.011	N	2,9	2.489	3,2
Sremska Mitrovica	Šid	85.902	124.875	N	1,7	1.444	1,9
Subotica	Kanjiža, Bačka Topola, Mali Idoš, Senta	148.401	240.434	N	3,2	2.330	3,0
Užice	Čajetina, Požega, Bajina Bašta	83.022	160.094	N	2,1	2.428	3,1
Valjevo	Mionica, Lajkovac	96.761	130.336	N	1,7	1.420	1,8
Vranje	Vladičin Han, Bujanovac, Surdulica, Trgovište	87.288	182.855	N	2,4	2.681	3,5
Vršac	Plandište, Bela Crkva	54.369	88.113	R	1,1	1.540	1,9
Zaječar	Knjaževac, Boljevac	65.969	118.990	N	0,9	1.066	1,4
Zrenjanin	Žitište, Žabalj, Sečanj, Nova Crnja, Novi Bečež	132.051	201.398	N	2,7	2.861	3,7
Ukupno FUP	REPUBLIKA SRBIJA	4.488.025	6.692.749		93,5	60.927	78,7

\*M - međunarodni značaj, N - nacionalni značaj, R - regionalni značaj

Na osnovu planirane koncepcije razvoja funkcionalnih urbanih područja i unapređenja odnosa sela i grada, a radi dostizanja ustanovljenih razvojnih ciljeva i zadataka, izdvojena je grupa prioritarnih strateških projekata (period do 2014. godine):

- decentralizacija i uvođenje regionalnog nivoa uprave - neophodnost uvođenja srednjeg nivoa uprave i novog teritorijalnog organizovanja Republike Srbije je od suštinskog značaja za ustanovljenje njenog ravnomernog razvoja i afirmaciju funkcionalnih urbanih područja kao motora razvoja (strategija policentriзма);
  - umrežavanje FUP i povezivanje FUP sa sličnim područjima van granica Republike Srbije - postojanje jake mreže urbanih područja u Republici Srbiji što omogućuje konzistentan razvojni napredak njenih regiona i čitave teritorije (strategija uvećanja teritorijalne kohezije);
  - decentralizacija funkcija na nivou lokalne zajednice i obuhvatno planiranje unutar FUP - principom supsidijarnosti kroz prenošenje nadležnosti na podcentre i centre zajednica sela unutar FUP. Obuhvatno planiranje će se sprovesti kroz sistem regionalnih planova (strategija lokalne decentralizacije i regionalizacije);
  - sistematsko praćenje prostornih pojava i procesa unutar FUP - praćenje indikatora i formiranje zajedničke baze podataka o prostornom razvoju na nivou FUP, regiona i oblasti te njihovo usaglašavanje sa metodologijom i bazom podataka EU. Ažuriranje i inoviranje katastra i rešavanje imovinsko-pravnih problema vlasništva nad zemljištem naročito u gradovima (strategija formiranja jedinstvene baze podataka i monitoringa);
  - povećanje pristupačnosti unutar FUP i između FUP (klasteri) - završetak započetih i planiranih infrastrukturnih koridora omogućilo bi širu pristupačnost između FUP, dok bi se izgradnjom, inoviranjem i adaptiranjem lokalne saobraćajne mreže postigla bolja povezanost između centra, podcentra i seoskih naselja unutar FUP (strategija povećanja pristupačnosti);
  - obnova sela i gradova - ekonomska, fizička i socijalna obnova seoskih naselja je osnov zaustavljanja depopulacije u ruralnim sredinama i dostizanja višeg kvaliteta života u njima (strategija obnove naselja);
  - privlačenje novih tehnologija u tehnološki intenzivne industrijske sektore odnosno jačanje konkurentnosti. Podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća, naročito u selima, omogućilo bi zaokruživanje privrednog procesa i povećalo razvojnu perspektivu ovih naselja (strategija povećanja konkurentnosti);
  - formiranje regionalnih tela (saveta) za transgraničnu saradnju - fokalne tačke - usled nedostatka informacija, obučeni kadrova za apliciranje za finansijsku pomoć prema nekoj od domaćih i međunarodnih institucija koje pružaju podršku razvojnim projektima, neophodno je osposobiti neku od postojećih institucija ili formirati novo telo (savet) koji bi obavljao ovu vrstu posla na nivou opštine/regiona - strategija unapređenja institucionalnih kapaciteta;
  - donošenje adekvatnih planskih dokumenata za sva urbana i ruralna područja Republike Srbije - kroz zakonski okvir i lokalne odluke obezbediti donošenje strateških dokumenata koji bi uredili i unapredili prostorne odnose unutar teritorije grada/ opštine i FUP (strategija donošenja planske dokumentacije).
- Mere i instrumenti za realizaciju prioritarnih projekata su:
- ekonomsko-finansijske mere (fiskalna (de)motivisuća politika za usmeravanje investicija u manje razvijene sredine; apliciranje za sredstva u međunarodnim i domaćim fondovima (prepristupni programi, programi za države kandidate za EU, nacionalni investicioni program i dr.), javno-privatna ulaganja u zajedničke projekte);
  - pravne mere (donošenje neophodnih zakona koji će doprineti razvoju FUP-a odnose se na prenošenje nadležnosti AP Vojvodini, kao i lokalnim samoupravama i povraćaj njihove svojine, redefinisane statusa grada Beograda i njegove teritorijalne organizacije uz davanje nekih nadležnosti lokalne samouprave prigradskim opštinama, definisanje nadležnosti i odgovornosti gradova (kao jedinice lokalne samouprave), rešavanja problema vlasništva nad zemljištem (denacionalizacija, restitucija), usvajanje propisanih i neophodnih planskih dokumenata na nivou AP Vojvodine, opštine/grada i zajedničkih strategija na nivou FUP);
  - organizaciono-tehničke mere (formiranje saveta za transgraničnu/regionalnu saradnju i fokalnih tačaka koje bi na jedinstvenom mestu imale bazu podataka o svim aktivnostima i mogućnostima FUP, definisanje institucionalnih nadležnosti i formiranje odgovarajućih službi na regionalnom i lokalnom nivou (regionalizacija i decentralizacija), formiranje ažurnog katastra nepokretnosti u svim sredinama, izrada programa razvoja za područja koja se nalaze van FUP i definisanje Nacionalne politike razvoja nerazvijenih i pograničnih delova Republike Srbije, decentralizacija funkcija na nivou grada/opštine, a perspektivno i specijalizacija funkcija na nivou FUP, završetak neophodne planske i tehničke dokumentacije vezane za buduću izgradnju saobraćajne i komunalne infrastrukture).

### 2.3. Održivi urbani razvoj

U Republici Srbiji danas više od polovine stanovništva živi u naseljima urbanog karaktera. Procesi prostornih migracija i prelivanja stanovništva u urbana sedišta su još uvek u toku. Ocenjuje se da će se proces urbanizacije u zemlji stabilizovati tek sredinom treće decenije ovog veka. U tom smislu, problematika razvoja i uređenja gradova i urbanih naselja daleko prevazilazi lokalni značaj i postaje jedno je od ključnih pitanja prostornog razvoja Republike Srbije. Gradovi mogu imati moć da pokrenu razvojni zamajac u regionu i zato će njihov položaj i uloga tesno da se vezuje za regionalne resurse i razvojne komparativne prednosti pojedinih regiona. U Republici Srbiji, uprkos dvodecenijskoj stagnaciji ili nazadovanju gradova i urbanih naselja, određeni broj još uvek poseduje neophodan kapacitet koji se ocenjuje kao razvojna snaga, ili mogućnost za razvoj. Veličina i kvalitet kapaciteta varira i značajniji su u većim gradovima i centrima, kao i tamo gde su uspostavljena čvršća međugradska povezivanja. Razvojni kapacitet je takođe veći u slučaju onih gradova koji imaju definisano svoje funkcionalno područje.

Uprkos snažno izraženoj videsecenijskoj dominaciji Beograda, uz druga dva jaka urbana centra - Novog Sada i Niša, ocenjuje se da Republika Srbija u većem delu zemlje ima relativno povoljnu mrežu naselja što se ocenjuje kao dobar osnov za dalje planiranje prostornog razvoja. Mreža naselja u Vojvodini ima kapacitet da funkcioniše kao regionalni klaster. Slična situacija je i u centralnoj Srbiji. Zapadni, istočni i jugoistočni delovi zemlje imaju manje povoljnu mrežu gradova i urbanih naselja. Njihova naselja su i manje razvijena, često izolovana ili nedovoljnih kapaciteta da pokrenu razvojni zamajac. Uz ostale razvojne slabosti koje karakterišu ove regione to su područja na koja se ovim planom pažnja posebno usmerava sa ciljem jačanja urbanih centara i povezivanja naselja.

Gradovi i urbana naselja u Republici Srbiji imaju mnoga razvojna pitanja i probleme sa kojima se suočavaju i za čije se rešavanje po prirodi stvari moraju definisati okviri na državnom nivou. Pitanja kao što su odnos prema prostornom rastu - disperziji ili koncentraciji, urbanoj obnovi, prostornom širenju, povezivanju i sl., daleko prevazilaze lokalni značaj i moraju imati uporišta u državnim i regionalnim politikama. Pitanja koja se tiču svih gradova i urbanih naselja u Republici Srbiji, kao i definisanje opštih rešenja na nivou zemlje, koja formiraju osnov za delovanje na lokalnom nivou su ono čime se ovaj plan bavi, praveći bitnu razliku između onoga što je domen lokalnog delovanja bez obzira na rang problema ili pitanja, i onoga što se radi u sadejstvu ili kooperaciji sa nivoom države, ili za šta državni nivo definiše okvir. U tom pogledu održivi gradovi i naselja će biti oni u kojima je ekonomski, socijalni i prostorni razvoj tako osmišljen i spregnut da traje i koji obezbeđuju kvalitet života svim građanima. Održivi gradovi i naselja će da koriste svoja bogatstva i resurse na način koji ne ugrožava raspoloživost resursa i njihovo dugoročno korišćenje. Održivi gradovi i naselja obezbeđuju i održavaju sigurnost od prirodnih ili stvorenih hazarda

Razvoj gradova i njihova uloga kao "motora razvoja" je direktno ili indirektno razmatrana i u drugim poglavljima ovog plana (Regionalni razvoj i prostorna integracija Republike Srbije, Funkcionalno-ekonomski regioni i oblasti, Funkcionalna urbana područja Republike Srbije). Planska rešenja definisana u drugim poglavljima su komplementarna rešenjima datim ovdje i sa njima čine celinu. Gradovi Republike Srbije će postati "motori" kada pored ekonomskog razvoja gradova i kvalitetnu prostorno-funkcionalnu organizaciju, obezbeđuju kvalitet življenja kojima će njegovi žitelji biti zadovoljni i kada njihovi ekonomski, socijalni, ekološki i fizički razvoj budu usaglašeni. Da bi privukli investicije i kvalifikovanu radnu snagu, gradovi moraju raditi na jačanju atraktivnosti i podizanju kvaliteta življenja i kvaliteta fizičke uređenosti. Samo oni gradovi koji se u konkurentnom okruženju nametnu svojom privlačnom snagom imaju šansu da prerastu u "motore" razvoja i značajno utiču na svoja funkcionalna područja ili region. Uspesni gradovi unose stabilnost u svoje okruženje, utiču na smirivanje migracija i doprinose uravnoteženom održivom razvoju zemlje. Poseban značaj u smislu veće regionalne ravnoteže Republike Srbije će imati urbana naselja odnosno mala i srednja urbana središta, koja zahtevaju veću pažnju i podršku na regionalnom nivou. Veća pristupačnost, naglašen kulturni i predeoni identitet, razvoj male privrede, uvođenje u turističke itinerere, ekološka uređenost i fizička obnova njihovih centralnih zona, kao i funkcionalno povezivanje sa ruralnim okruženjem, mogu da doprinesu da se oni istaknu kao značajan element regionalnog kapitala.

Republika Srbija ima kapacitet da u okviru mreže gradova kao "motore" razvije: gradove koji će imati ulogu ključnih za regionalni razvoj, tzv. "čvorišta", i njima mora biti posvećena posebna pažnja u periodu do 2014. godine; gradove koji će zbog specifične lokacije unutar mreže naselja i regionalnih specifičnosti imati poseban značaj za dalji razvoj zemlje; gradove koji će zbog svoje geografske pozicije, odnosno, specifične lokacije u odnosu na koridor VII i X i ostale transportne koridore dobijati na značaju; gradove u graničnim zonama koji će postati važni činioci u transgraničnoj saradnji sa gradovima u susednim zemljama. Bez obzira na svoju lokaciju ili funkcionalnu poziciju i ulogu koju gradovi Republike Srbije imaju ili će je sticati, svi gradovi moraju raditi na podizanju svoje konkurentnosti i atraktivnosti. Gradovi i urbana naselja u Republici Srbiji su suočeni sa brojnim problemima koji ugrožavaju njihov dalji razvoj i stvaranje kvalitetnog i održivog urbanog okruženja. Nedovoljno aktivan odnos prema takvoj situaciji ili prepuštanje da se isključivo na lokalnom nivou utvrde osnovi i načini za njihovo rešavanje vode daljoj eskalaciji problema i time ugrožavaju vitalne supstance bitne za njihov dalji razvoj. Ovim planom se definišu rešenja koja su univerzalno validna i primenljiva u svim gradovima i urbanim naseljima u Republici Srbiji i koja će služiti kao osnov za dalju i detaljniju razradu na nivou lokalnog planiranja, definisanja lokalnih politika i regulatornih mehanizama.

Ključni problemi prostornog razvoja sa kojima se gradovi i ostala urbana naselja u Republici Srbiji danas suočavaju su sledeći:

- prostorni i razvojni debalans - naglašena koncentracija duž Koridora X;
  - nizak urbani kapital u istočnoj i jugoistočnoj Srbiji;
  - sindrom "slobodnog strelca" - slaba prostorna i funkcionalna integrisanost gradova i odsustvo komplementarnosti (primer: funkcionalna nepovezanost Paraćina, Jagodine i Čuprije);
  - nerazvijena konkurentnost, nedovoljna afirmacija i korišćenje sopstvenih komparativnih prednosti;
  - manje razvijeni gradovi i urbana naselja ili oni koji su u stagnaciji se, po pravilu, nalaze u područjima sa izraženim razvojnim problemima: njihovi problemi su i istovremeno i regionalni problemi pa se moraju rešavati integralno;
  - inercija i oslanjanje na prevaziđene koncepcije/modele razvoja gde se zanemaruje značaj razvojnih resursa kao što su kulturno nasleđe, priroda, lokalne privredne specifičnosti, blizina transportnih koridora;
  - neefikasno i često zanemareno planiranje, koje može da unapredi korelaciju između veličine i značaja grada/urbanog naselja.
- U pogledu teritorije kojom raspolažu i za koju su odgovorni, gradovi su suočeni sa sledećim problemima:
- suburbanizacija gradova u Republici Srbiji: rastući trend koji proizvodi opterećenje prigradskih prostora, promenu predela i devastaciju okoline u zonama kontakta s ruralnim okruženjem;

- ugroženost prirodnih i kulturnih vrednosti lociranih u gradovima i urbanim naseljima, ili njihovom neposrednom okruženju: prirodne i kulturne vrednosti su ugrožene od rastuće urbanizacije, izgradnje bez kontrole ili slabog sprovođenja kontrolnih mera. Njihova neposredna okolina je često pod velikim pritiskom a šteta koja se nanosi je bespovratna. Ovo se posebno odnosi na okolinu Beograda (opštine Grocka, Zemun, Surčin) i drugih većih gradova;

- ugroženost zaštićenih zona i područja: izvorišta vodosnabdevanja, zaštitni pojasevi, i sl., koja su zaštićena iz strateških, razvojnih i funkcionalnih razloga su često pod udarom izgradnje neposredno u samoj zoni, ili u kontaktnom području;
- bespravna gradnja: višedecenijski i stalno aktuelan problem urbanog razvoja u Republici Srbiji. Trenutno se računa da u Republici Srbiji postoji oko milion nelegalno podignutih objekata, od čega je najveći broj u gradovima;
- neusklađenost između saobraćajne mreže i namena prostora i njegove izgrađenosti: u većim gradovima, primetan je nedovoljan kapacitet interne putne mreže. Ovi gradovi su suočeni sa permanentnim saobraćajnom preagušenošću, niskom protočnošću ulica, nedostatkom prostora za mirujući saobraćaj, konfliktima u korišćenju prostora kao i pojačanim negativnim efektima na životnu sredinu i ekološki kvalitet urbanog prostora;
- prenamena poljoprivrednog zemljišta za izgradnju i izgradnja na postojećem poljoprivrednom zemljištu: širenje gradova često ide na račun poljoprivrednog zemljišta. Na taj način se umanjuje vredni i neobnovljivi resurs i mogućnosti za održivi razvoj na bazi kriterijuma "footprints"-a. Nedovoljna spoznaja značaja braunfild lokacija i njihovih potencijala za investiranje i reciklažu;
- gubljenje zelenih i otvorenih prostora unutar gradskog tkiva i ugroženost javnih prostora: u mnogim gradovima dolazi do prenamene površina gde se kao novi "prostorni kapaciteti" za izgradnju prepoznaju javni prostori, parkovi, zelene površine i ostali otvoreni prostori. Na ovaj način se snižava ekološki kvalitet građene sredine i stvara debalans koji ugrožava održivost grada;
- Ad hoc zamene građevinskog fonda, odsustvo standarda, jasne uloge planiranja, poštovanja planskih rešenja, fenomen "investitorskog urbanizma". Stanje izgradnje u Republici Srbiji karakterišu mnoge ad hoc odluke, odsustvo regulatornih mehanizama, nejasan odnos prema standardima gde su stari odbačeni ili većim delom negirani, a novi još uvek ne postoje ili nisu prihvaćeni, i gde pravila izgradnje i uređivanje gradskog prostora definišu pre svega interesi investitora a tek zatim interesi građana odnosno javni interes. Time gradovi Republike Srbije u velikoj meri gube kvalitet urbane strukture.

Osnovni ciljevi prostornog razvoja urbanih klastera i mreža gradova i urbanih naselja:

- prostorno, funkcionalno, ekonomski, socijalno i ekološki uravnotežen urbani razvoj;
- razvijanje teritorijalne kohezije na principima održivog razvoja, uz aktiviranje svih kapaciteta gradova i ostalih naselja za povezivanje sa okruženjem, povećanje ruralno-urbane saradnje kao i za intraregionalno umrežavanje i grupisanje manjih teritorijalnih jedinica;
- razvijanje gradova koji će imati ulogu ključnih za regionalni razvoj, tzv. "urbanih čvorišta", kojima će biti posvećena posebna pažnja u periodu do 2014. gradova koji zbog specifične lokacije unutar mreže naselja i regionalnih specifičnosti imaju poseban značaj, gradova koji će zbog specifične lokacije u odnosu na koridor VII i X, kao i razvoja transportnih puteva dobijati na značaju i gradova u pograničnim područjima koji će postati važni činioci u transgraničnoj saradnji sa susednim zemljama;
- transgranična i interregionalna saradnja i povezivanje sa gradovima u bližem i širem okruženju Republike Srbije.

Osnovni ciljevi prostornog razvoja na nivou grada i ostalih urbanih naselja:

- kreiranje dinamičnih, vitalnih urbanih središta sposobnih da podstaknu urbanu obnovu i daju impuls razvoju u regionu na bazi prepoznavanja i afirmacije sopstvenih kvaliteta i prednosti;
- jačanje identiteta grada na osnovu kulture, prirodne i privredne matrice;
- racionalno korišćenje resursa na kojima bazira razvoj urbanih naselja, kao što su energija, gradsko zemljište, poljoprivredno zemljište i ostali resursi bitni za održivi razvoj gradova i urbanih naselja;
- zaštita ekološkog kvaliteta i borba protiv klimatskih promena;
- usaglašavanje prostorno-funkcionalne matrice naselja sa kapacitetima sredine, razrešavanje konfliktnih interesa i razvojnih problema u prostoru, i podizanje kvaliteta fizičkog prostora;
- jačanje nadležnosti i odgovornosti grada za razvoj i uređenje sela u funkcionalnom okruženju, kao i veća prava u tom smislu u skladu sa zakonom;
- zaštita javnog interesa, javnih dobara i javnog prostora.

Svi gradovi i urbana naselja će dalje razradivati sledeće operativne ciljeve:

- izbor razvojne opcije koja vodi prepoznavanju i izgradnji identiteta grada ili urbanog naselja;
- podsticanje inovacija, stvaranje boljih veza između nauke, tehnologije, preduzetništva i privlačenje stručnjaka;
- reindustrijalizacija gradova koja uvažava tehnološke, ekološke i ekonomske efekte na prostorni razvoj;
- tretman prirodnog i kulturnog nasleđa kao razvojnog resursa grada ili urbanog naselja i njegovo održivo planiranje i korišćenje;
- integracija pitanja klimatskih promena u odluke o prostornom razvoju gradova, smanjenje zagađenja i pritiska na životnu sredinu, korišćenje prirodnih resursa tako da ostanu raspoloživi i za buduće generacije;
- razvijanje i primena novih tehnologija u gradnji, upotreba novih, efikasnijih i prema životnoj sredini odgovornih materijala;
- jačanje edukacije i jačanje kapaciteta u svim sferama relevantnim za odlučivanje o prostornom održivom razvoju grada ili urbanog naselja;
- podsticanje učestvovanja u regionalnim projektima, razmeni iskustava i učenju na "dobrim primerima";
- razvijanje partnerstva između lokalnih uprava i investitora i kreiranju uslova za partnerska ulaganja;
- razvijanje lokalne regulative i odgovornija i stroža primena;
- zabrana izgradnje na javnim, zelenim, otvorenim i zaštitnim površinama i strogo i racionalno kontrolisanje izgradnje na poljoprivrednom zemljištu;
- programiranje koncepcije i razvoja komunikacija sa selima u funkcionalnom području.

U skladu sa principima, postavljenim ciljevima razvoja, ocenjenim ograničenjima i mogućnostima, i u saglasnosti sa koncepcijama razvoja, uređenja i upravljanja definisanim u komplementarnim segmentima ovog plana, definiše se koncepcija razvoja, uređenja i upravljanja gradovima i ostalim urbanim naseljima. Koncepcija razvoja, uređenja i upravljanja gradovima i ostalim urbanim naseljima je rezultat integralnog i povezanog delovanja četiri segmenta u okviru kojih se jasno definišu: institucionalni nivo; urbani klasteri i mreže urbanih naselja; lokalni nivo; međunarodna i interregionalna saradnja i povezivanja.

Institucionalni nivo - na državnom nivou i kroz ovaj plan se utvrđuje održivi razvoj za Srbiju u celini, u skladu sa razvojnim resursima kojima zemlja raspolaže, razvojnim prioritetima i procenjenim razvojnim mogućnostima. U tom smislu, gradovi će, pojedinačno ili u klasterima, utvrditi okvir održivog razvoja usaglašen sa resursima kojima raspolažu, razvojnim prioritetima, problemima sa kojima se suočavaju i procenjenim razvojnim mogućnostima. Gradovi će utvrditi standarde održivosti primerene svom lokalnom nivou. Prilagodit će postojeće standarde iz nacionalnih i međunarodnih dokumenata, ili će primeniti standarde oprobane u drugim sredinama, tzv. "dobri primeri". Gradovi će razvijati proaktivan odnos nasuprot pasivnom čekanju da podsticaj dođe spolja. Razvijaće partnerske odnose između javnog i privatnog sektora, i preduzimaće zajedničke akcije i projekte.

- Beograd će biti grad u rangu metropolitanskog područja (MEGA 3) do 2020. godine;
- Novi Sad, Niš i Priština su gradovi međunarodnog značaja (FUP međunarodnog značaja);
- gradovi koji imaju kapacitet da prerastu u "čvorišta" sa značajnim uticajem na razvoj okruženja, ili je državi/nacionalni interes da podstakne njihov razvoj u tom pravcu, biće podržavani posebnim podsticajnim merama na regionalnom nivou: Subotica, Pančevo, Kragujevac, Užice, Novi Pazar, Zrenjanin i Zaječar;
- gradovi koji zbog specifične lokacije unutar mreže naselja ili regionalnih specifičnosti imaju poseban značaj, biće podržavani posebnim podsticajnim merama: Čačak, Kikinda, Valjevo, Kraljevo, Bor, Kosovska Mitrovica, Prokuplje i Vranje;
- za gradove i urbana naselja u pograničnim područjima ili njihovoj blizini biće doneti posebni zakonski i podzakonski propisi o posebnim podsticajnim merama: Sombor, Vršac, Sremska Mitrovica, Loznica, Šabac, Kladovo, Negotin, Pirot, Vranje, Peć i Prizren;
- gradovi i urbana naselja koji zbog svoje specifične lokacije u odnosu na koridor VII i XI ostale putne koridore dobijaju na značaju: Apatin, Smederevo, Požarevac, Užice, trograđe Jagodina - Paraćin - Čuprija, Kruševac, Leskovac, Vranje i Pirot.

Urbani klasteri, mreža gradova i urbanih naselja - klasteri i mreže se formiraju u okviru funkcionalnih područja ili na nivou većih prostornih celina i to između gradova koji saraduju ili nose komplementarne funkcije. Pripadnost klasteru ne upućuje na ograničavanje saradnje, već potencira najjače izraženu vezu. Klasteri se mogu preklapati u prostornom smislu (primer: delovi AP Vojvodina, osovina Beograd - Novi Sad i zapadna Srbija). Urbani klasteri i mreže nisu regioni.

AP Vojvodina sa gradovima koji imaju ulogu "motora razvoja" Novi Sad, Subotica, Sombor, Sremska Mitrovica, Pančevo, Zrenjanin, i perspektivno Kikinda i Vršac.

Grad Beograd sa svojim funkcionalnim područjem koje obuhvata veliki broj manjih urbanih naselja, sa posebnom ulogom Obrenovca, Lazarevca i Mladenovca kao subregionalnih centara.

Osovina Beograd - Novi Sad sa gradovima i urbanim naseljima u okviru svojih funkcionalnih područja, između ostalih: beogradske opštine Zemun i Surčin, Indija, Ruma, Stara Pazova, Pančevo, Smederevo, Smederevska Palanka i Arandelovac.

Centralna Srbija, sa gradovima Kragujevac, Čačak, Kraljevo, Kruševac i Novi Pazar, i urbanim naseljima Paraćin, Čuprija, Jagodina.

Istočna Srbija sa gradom Zaječar i urbanim naseljima Bor, Boljevac, Negotin, Kladovo, Knjaževac, Majdanpek i Sokobanja.

Zapadna Srbija sa gradovima Užice, Valjevo, Šabac i Loznica.

Južna Srbija sa gradovima Niš, Leskovac, Vranje, perspektivno Pirot i Prokuplje.

AP Kosovo i Metohija sa urbanim centrima Peć, Đakovića, Prizren, Kosovska Mitrovica, Priština i Grnjilane.

Umrežavanje gradova i ostalih urbanih naselja i formiranje urbanih klastera će da se ostvaruje naročito kroz:

- razvijanje funkcionalnih veza kroz komplementarne planove i programe prostornog razvoja (alokacija komplementarnih funkcija i aktivnosti u okviru mreže gradova i naselja tako da se naselja međusobno pomažu ili nadopunjuju);

- razvijanje saobraćajne i druge tehničke infrastrukture na način da podržavaju policentričan i funkcionalno umrežen razvoj gradova i naselja;

- razvijanje prostorne organizacije i distribucije javnih službi i funkcija imajući u vidu funkcionalna područja, mrežu naselja i lokalni nivo;

- formiranje razvojnih mini-koridora na lokalnom nivou, imajući u vidu prostorno, funkcionalno, ekonomski, socijalno i ekološki uravnotežen i policentričan urbani razvoj;

- planiranje i izradu lokalnih planova i inicijativa u skladu sa procenjenim komparativnim prednostima u okviru mreže gradova i naselja, kao i baziranje razvojnih opcija imajući u vidu sinergičan ili kumulativni efekat koji se postiže kroz klaster ili mrežu.

Lokalni nivo - gradovi i ostala urbana naselja kroz lokalne planove, projekte i inicijative gradovi preuzimaju obavezu da:

- rade na formiranju i afirmaciji lokalnog i regionalnog identiteta;

- ograniče širenje gradskog/prigradskog područja u skladu sa zahtevima očuvanja poljoprivrednog zemljišta, zaštite kulturnog i prirodnog nasleđa, racionalnog korišćenja gradskog građevinskog zemljišta i davanja prioriteta urbanoj obnovi, reciklaži, i izgradnji u okviru već postojeće urbane matrice;

- obezbeđuju apsolutnu zaštitu zelenih i otvorenih prostora unutar gradskog tkiva kao i javnih prostora;

- planiraju mrežu saobraćajnica i tehničku infrastrukturu u skladu sa standardima opremljenosti, kvaliteta tehničkih rešenja i eksploatacije, kao i standardima očuvanja i zaštite životne sredine;

- omogućavaju (kroz planove, odluke ili razne forme partnerstva) rehabilitaciju devastiranih i napuštenih područja, i ponovno angažovanje prostora nekadašnjih a sada napuštenih industrijskih ili proizvodnih kompleksa (braunfild) u saradnji svih zainteresovanih aktera: javnog, privatnog sektora kao i civilnog društva;

- utvrđuju zaštićene zone i područja koja se ni pod kojim uslovima ne mogu pretvarati u izgrađena područja, niti mogu biti predmet razmatranja za takvu promenu, kao što su izvorišta vodosnabdevanja, zaštitni pojasevi, prostori i objekti od javnog interesa;

- lokacije za proizvodne i druge aktivnosti utvrđuju/planiraju, ili vrše alokaciju prostora za takve namene, u skladu sa utvrdjenim opterećenjem koje takva aktivnost ima na prostor, odnosno na bazi stepena ugrožavanja kvaliteta okruženja;

- planiraju i sprovede dislociranje aktivnosti i namena koje zagađuju okruženje a ne mogu preći na čiste tehnologije ili na drugi način rešavaju pitanja štetnih uticaja na okruženje, kao jedan od prioritarnih zadataka na lokalnom nivou;

- podstiču privatni sektor na ulaganje u objekte i sadržaje od javnog interesa kroz forme javno-privatnog partnerstva, zajedničkog ulaganja i sl.

Strateški prioriteti - projekti do 2014. godine su:

- donošenje studija o održivim opcijama razvoja gradova primerljivim u Republici Srbiji. Utvrditi i definisati standarde održivosti primerenih Republici Srbiji za potrebe planiranja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou;

- usaglasiti propise i standarde iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja sa evropskom regulativom;

- podzakonskim aktima definisati rešenja kojim će se obezbediti puna integracija javnosti-građana, civilnog sektora, itd., u procese odlučivanja o prostornom i urbanom razvoju;

- usvajanje podsticajnih mera za projekte održivog razvoja gradova i inovacione projekte, uključujući nove tehnologije, obnovljive izvore energije, itd. Lstu inicijativu i sa istim ciljem pokrenuti i sa bankarskim sektorom;

- usvajanje podsticajnih mera za gradove "čvorišta", gradove koji imaju poseban značaj za uravnotežen razvoj Republike Srbije i gradove koji su od posebnih interesa zbog specifičnosti svog geografskog položaja, odnosno lokacije - pogranična područja;

- donošenje prostornih i urbanističkih planova za gradove i urbana naselja prema zakonu;

- izmeniti metodologiju planiranja, naročito u oblasti održivog razvoja, implementacije, upotrebe IKT, novih standarda;

- formirati "banke lokacija" na lokalnom nivou, tj. baze podataka o lokacijama planiranim za izgradnju, braunfild lokacijama i sl., čime će se omogućiti efikasnije i brže aktiviranje lokacija i izgradnja;

- pokrenuti inicijative, na odgovarajućem nivou upravljanja, za dislociranje aktivnosti i funkcija koje se sada nalaze u urbanom okruženju i neposrednoj blizini stambenih, rekreativnih i drugih neindustrijskih zona i koje zagađuju okruženje a nemaju uslova da pređu na čiste tehnologije.

Mere i instrumenti za sprovođenje politike razvoja i uređenja gradova su u sledećim kategorijama:

- pravna regulativa na republičkom (zakoni), regionalnom (programi i strategije) i lokalnom (planovi, odluke) nivou;

- sistem kontinuiranog urbanističkog planiranja;

- normativ i standardi u svim oblastima planiranja i uređenja gradova i ostalih urbanih naselja u skladu sa principima održivog razvoja i evropskim standardima;

- harmonizacija propisa i standarda sa evropskom regulativom u pitanjima korišćenja javnih prostora, ekološkog kvaliteta u naseljima, tretmana područja namenjenih posebnim namenama, dostupnosti urbanih sadržaja i objekata društvenog standarda i socijalne zaštite;

- ekonomske i fiskalne mere koje će podstaci aktiviranje braunfilda i urbanu obnovu;

- osnivanje agencije za razvoj i obnovu gradova;

- prilagodavanje planerskog metodološkog aparata, i uvođenje odgovarajućih tehnika i metoda kojima se održivost u razvoju grada meri, prati, ocenjuje ili projektuje razvijanje metoda za upravljanje prostornim razvojem urbanih naselja, kao što su Nacionalna monitoring laboratorija, lokalni monitoring sistemi, GIS (TIS), e-upravljanje.

## 2 . 3 . 2 . U r b a n a o b n o v a i

Urbane celine u Republici Srbiji poseduju značajan fond kvalitetnog graditeljskog nasleđa različitog karaktera i raznorodnog potencijala. Gradska jezgra su zapuštena u celini, graditeljsko nasleđe i starijeg i novijeg datuma je lošeg građevinskog boniteta - pre svega zbog višedecenijskog degradiranja i odsustva ulaganja u održavanje i urbanu obnovu. Gradovi na jugu su u posebno teškom ekonomskom položaju. Sever zemlje je značajno snažniji. Krajem XX veka postojala je određena zainteresovanost za regeneraciju i urbanu obnovu pre svega prestonice, a tek sporadično i gradova u unutrašnjosti, prevashodno u vidu urbane reciklaže i obnove braunfilda, odnosno napuštenih industrijskih i vojnih postrojenja (bilo u vidu same obnove ili prenamene u neku drugu funkciju (reciklaža). Tokom ove godine i narednih, a kao posledica ekonomske krize, biće potreban višestruki trud da se metodom urbane obnove, koja zahteva značajna finansijska sredstva, skupu organizaciju, jaku strukturu i plan polako kreće ka revitalizaciji većih gradova, od čega se očekuje bolja ekonomska situacija, socijalni napredak, unapređenje ekološke strukture, kreiranje novih radnih mesta i sistematska obnova građevinskog fonda i urbane strukture.

Osnovni problemi urbane obnove i reciklaže u Republici Srbiji vezani su za:

- ekonomsku slabost države koja generalno još uvek ne poseduje standard za sistematsku obnovu i regeneraciju gradova;

- nezakonitost, visoku stopa kriminala, opštu nesigurnost;

- zakonodavstvo (nepokrivenost katastrofom južno od Beograda, nerešena vlasnička struktura, nerešena denacionalizacija, nepokrivenost Republike Srbije planovima, glomazna birokratija, korupcija, sporo donošenje zakona i podzakonskih akata - nepoznavanje istih, nesaradnja privatnih i državnih aktera);

- investicije (visoke dažbine, nema gotovih projekata za ponudu, nema plana za prioritne lokacije - nema zajedničke strategije grada i države);

- proces legalizacije, što dugoročno ima za posledicu formalizovanje neplanske, divlje, neestetske arhitekture, odnosno delova gradova koji odstupaju od svake funkcionalne, ekološke i estetske norme;

- slabo korišćenje održivih principa kao što je princip aktiviranja urbane reciklaže - više su to pojedinačni, neplanski slučajevi nego strategija.

Osnovni cilj je obnova gradova u pravcu podizanja ekonomskog, funkcionalnog i estetskog nivoa što rezultira kreiranjem novih radnih mesta i unapređenjem životne sredine; i institucionalizovanje urbane obnove kao principa održivog razvoja, kroz postavljanje posebnog zakonskog i institucionalnog okvira.

Operativni ciljevi biće:

- urbana obnova i reciklaža kao sistem koji omogućava bolji kvalitet životne sredine istovremeno koristeći i štiteći graditeljsko nasleđe;

- povećanje kvaliteta života građana kroz očuvanje, urbanu obnovu, revitalizaciju braunfilda u kontekstu novih, promenjenih okolnosti;

- aktivna zaštita graditeljskog nasleđa u okviru regeneracije zapuštenih delova, njihov unapređenje i prilagodavanje savremenim standardima;

- obnova i unapređenje infrastrukture - mobilnost u gradovima u duhu ekoloških smernica i smanjenje ugljen-dioksida u centrima gradova;

- rekonstrukcija gradova putem megaprojekata, urbanih repera, pokretača gentrifikacije, ukoliko to finansijska situacija dozvoljava;

- usvajanje korporativnih principa gde društvo ili preduzeća učestvuju pri ostvarenju opštih ciljeva i interesa građana;

- razvijanje privatno-javnog partnerstva;
  - lokalno zapošljavanje u malim i srednjim preduzećima, kao i prekvalifikacijom;
  - korišćenje novih tehnoloških dostignuća sa željom ka boljoj ekološkoj sredini.
- Koncepcija prostornog razvoja urbane obnove i reciklaže obuhvata:
- shvatanje urbane obnove kao obuhvatnog sistema ekonomske, socijalne i fizičke obnove;
  - primenu evropskih konvencija, standarda i normi zaštite javnog dobra, kulturnih i prirodnih vrednosti i bezbednosti;
  - edukaciju i implementaciju znanja na svim nivoima;
  - utvrđivanje institucije (državni nivo) koja bi se bavila urbanom obnovom, reciklažom i ponudom braunfield lokacija;
  - prilagođavanje novih investicionih projekata postojećem graditeljskom nasleđu i uvažavanje istih;
  - umrežavanje svih aktera koji rade na procesu urbane obnove;
  - primena iskustava iz dobre prakse;
  - stalna modernizacija strategija, instrumenata, mera i politika koje vode ka urbanoj obnovi;
  - međusektorske koordinacije između aktera, sinergija različitih struka.

Kod urbanističkog planiranja gradskih naselja u Republici Srbiji vodiće se posebno računa o:

- višem standardu urbanističkih parametara (visinska regulacija, odnos zgrada/zgrada, zgrada/parcela, građevinska i regulaciona linija i dr);
- arhitekturi prilagođenom okruženju i lokalnoj (regionalnoj) tradiciji građenja;
- strogom poštovanju javnog interesa i javnog dobra;
- većem stepenu inicijativnosti lokalne samouprave u pogledu budućeg interesovanja na lokacijama (priprema lokacija, ponuda lokacija, marketing);
- strogoj kontroli projekata i građenja;
- informisanju i edukaciji svih aktera u izgradnji.

Strateški prioriteti - projekti do 2014. godine su:

- registrovanje gradova - lokacija za urbanu obnovu uključujući rangiranje prioriteta na osnovu opšte atraktivnosti i potencijala za podsticanje razvoja i uređenja, visoko kvalitetnog graditeljskog i/ili arheološkog nasleđa (pogodnog za razvoj turizma), ambijentalno kvalitetne gradske celine i vernakularne, svakidašnje arhitekture;
- izrada braunfield katastra sa valorizacijom;
- "zelena urbana obnova" što podrazumeva uvođenje svih tehnoloških dostignuća da bi se dao prioritet što efikasnijoj zaštiti životne sredine, boljim temičkim karakteristikama rekonstruisanih građevina, pa samim tim i manjom potrebom za grejanjem i hlađenjem.

Tabela 28. Lokacije - gradovi sa potencijalom za urbanu obnovu

Grad	Ocena opšte atraktivnosti/potencijal	Braunfield/urbana obnova
Beograd	1 građevinsko nasleđe, topografski položaj, administrativni, obrazovno-istraživački, kulturni i ekonomski centar države, koridori X i VII, MEGA	A postojeće zapuštene i neaktivne industrijske zone i singulame lokacije
Valjevo	2 centar kulture, duhovnosti i štamparstva	A lokacije drvene, vojne, metalne i prehrambene industrije
Vranje	2 potencijal za turizam, prirodno okruženje, kulturno nasleđe, koridor X	B industrijske lokacije (u procesu privatizacije)
Zaječar	2 arheološka nalazišta, kulturno i prirodno nasleđe	B industrijske lokacije van funkcije
Zrenjanin	2 ambijentalna celina, centar poljoprivredne proizvodnje, naftna industrija aktivna, blizina koridora X i VII	B urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije
Jagodina - Čuprija - Paraćin	2 ambijent, koridor X, u okviru klastera	B Zapuštene industrijske lokacije, staklo, kablovi, cement; (u procesu privatizacije)
Kragujevac	2 kulturni centar i istorijski značaj; privreda, koridor X, u okviru klastera	B urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije
Kruševac	1 kulturno nasleđe, u okviru klastera, blizina koridora X	B urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije
Leskovac	2 polj. turist. centar, ponuda hrane, veza sa Nišem, koridor X	B urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije, industrijske lokacije
Loznica	2 turistički potencijali, transgranična saradnja	B industrijske lokacije
Niš	1 centar regiona, koridor X, aerodrom, kulturno nasleđe, industrijski razvoj, visoka edukacija	A zapuštena elektro i industrija alata, ostale industrijske lokacije, urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije
Novi Pazar	2 otomansko i srednjevekovno srpsko nasleđe, MIP	B urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije
Novi Sad sa Sremskim Karlovcima	1 grad međunarodnog značaja, kulturno nasleđe, koridor X i VII, obrazovno-istraživački centar, centar AP, centar kulture i duhovnosti	A urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije, industrijske lokacije
Pančevo	2 ambijentalna celina, industrijski centar, koridor X i VII, u okviru klastera	A urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije, industrijske lokacije
Požarevac	3 ambijentalna celina, blizina koridora X, blizina klastera Bgd-NS	V urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije, industrijske lokacije
Smederevo	1 kulturno nasleđe, koridor X i VII, u klasteru Bgd -NS	A urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije, industrijske lokacije
Sombor	1 VII, transgranična saradnja	B urbana obnova ambijentalnih celina, singulame lokacije, industrijske lokacije
Sremska Mitrovica	2 kulturno nasleđe, ambijentalna celina, blizina koridora X, u okviru klastera Bgd-NS	A singulame lokacije, industrijske lokacije
Subotica	1 kulturno nasleđe, ambijentalna celina, blizina koridora X	B singulame lokacije, industrijske lokacije
Užice	1 prirodno okruženje, Bgd-Bar, grad regionalnog značaja	V singulame lokacije, industrijske lokacije
Čačak	3 vernakularna arhitektura, grad regionalnog značaja	A singulame lokacije, industrijske lokacije
Šabac	3 vernakularna arhitektura, grad regionalnog značaja	A singulame lokacije, industrijske lokacije

A - visoki potencijali, B - srednji potencijali, V - niski potencijali

Mere i instrumenti:

- razvoj GIS i monitoring sistema;
- finansijsko podsticajne mere i olakšice: stvaranje sistemskih rešenja kao što su poreske olakšice i kompenzacije investitorima za kupovinu zemljišta; olakšano dobijanje potrebnih dozvola po kratkom postupku; stimulisanje većih investicija, a prema prioritnim gradovima (u prethodnoj tabeli pod oznakom 1);
- nove organizacione mere koje podrazumevaju postavljanje principa urbane obnove kao prioritnog političkog akta, sa svim pratećim koristima koje proizlaze iz ovog održivog metoda;
- usaglašavanje svih zakonskih akata u skladu sa evropskim standardima, preuzimanje uspešnih modela gde god je to moguće, modernizacija u upravljanju;

Komunalni sistemi u gradovima i gradskim naseljima u Republici Srbiji, predstavljaju civilizacijsku tekovinu koju je stvaralo više generacija. Razvijani su u kontinuitetu sa praćenjem i primenom iskustava bogatih, atraktivnih i humanih gradova i zemalja. Posledice urušavanja vrednosti uređenog društva, u prethodnom dvadesetogodišnjem periodu, direktno devalviraju vrednosti gradskog života, a indirektno ugrožavaju komunalne sisteme i njihovo plansko programirano razvijanje i funkcionisanje. U gradovima i gradskim naseljima Republike Srbije, prisutni su u različitim stepenu i vidu, ali zbog svoje inertnosti, dugotrajnosti i neophodnosti u okviru urbane strukture i servisa, predstavljaju respektivni stvoreni resurs. Komunalne usluge i proizvodi su preduslov urbanog standarda i celokupnog društvenog i ekonomskog razvoja. Kvalitet, kvantitet i kontinuitet komunalne potrošnje predstavljaju osnovu funkcionisanja privrednih i društvenih delatnosti u svakodnevnom životu, budućem razvoju gradova i regionalnih celina Republike Srbije.

Komunalna opremljenost gradskih naselja je sastavni deo izgrađenog građevinskog fonda i jedan od pokazatelja standarda življenja. Uslovi stanovanja se poboljšavaju izgradnjom novih stanova sa savremenom komunalnom opremom i/ili unošenjem nove komunalne opreme u postojećim stanovima. Posebnu pažnju zahteva komunalno uređenje gradskih podcelina, odnosno stanovanje u širem smislu, koje zahteva izgradnju različitih vrsta saobraćajnica, parking prostora, zona komunalnih servisa i objekata, zelenih i sportsko-rekreativnih površina i ostalih neophodnih urbanih sadržaja. Funkcionalna komplementarnost između grada i njegove uže i šire okoline postaje sve čvršća. U ovom procesu komunalne službe su prvorazredna logistika, pri čemu se i one transformišu u velike funkcionalne interkomunalne sisteme. U Republici Srbiji oko 150 gradova i gradskih naselja imaju potrebu za formiranjem funkcionalno i ekonomski efikasnih komunalnih preduzeća/službi.

Osnovni problemi komunalnih sistema gradskih naselja su:

- heterogenost i specifičnost razvijenosti i funkcionisanja u gradovima i gradskim naseljima Republike Srbije;
- prostorna, funkcionalna i fizička nekompletnost koja izaziva negativne uticaje na životnu sredinu i smanjuje urbani komfor;
- neadekvatno održavanje izaziva probleme tokom funkcionisanja;
- neekonomske cene usluga sprečavaju razvijanje komunalnih sistema, smanjuju njihovu pouzdanost i kvalitet usluge, prolongiraju neophodne rekonstrukcije i modernizacije, onemogućavaju efikasno održavanje i ubrzavaju propadanje mreže, objekata i sredstava;
- skromna ulaganja u naučno-stručna istraživanja i edukaciju;
- diskontinuitet u planovima i programima opremanja građevinskog zemljišta i funkcionisanja komunalnih službi;
- problemi prostorne organizacije i izgradnje navedeni u prethodnim odeljcima koji se tiču urbanog razvoja;
- prenamena infrastrukturnih površina i objekata inicira značajne troškove izgradnje novih primarnih i sekundarnih objekata i mreža, dodatno opterećenje gradskih budžeta i građana, izmenu strateških planova i neizvesnost realizacije prioritarnih projekata. Ovo se može nazvati "izgubljeno vreme u razvoju grada";

- kašnjenje sa organizacionom i statusnom transformacijom javnih komunalnih preduzeća;

- nerešeni ekonomsko-sistemski mehanizmi, uz brojne socijalne i ekološke probleme;

- nepostojanje jasno definisanih strategija razvoja, pozicija i uloga komunalnih sistema i službi;

- nedovoljno tretiran i artikulisan značaj i rad komunalnih službi kod korisnika usluga.

*Osnovni cilj razvoja komunalnih sistema u gradovima Republike Srbije je očuvanje i održivi razvoj postojećih komunalnih sistema kao preduslov kvalitetnog života i rada.*

Operativni ciljevi održivog razvoja komunalnih sistema u gradskim naseljima su:

- očuvanje, kompletiranje, modernizacija i širenje komunalnih sistema u odnosu na lokalne uslove i potrebe svakog grada i gradskog naselja;
- transformacija komunalnih sistema, sa razvijenim partnerstvom javno-privatno, ekonomskim cenama usluga, permanentnom evaluacijom i edukacijom itd.;
- povećanje stepena transparentnosti, sa jasnim obavezama uprave, davaca i korisnika komunalne usluge;
- integracija komunalnih sistema u strateškim planovima razvoja gradova i funkcionalno urbanih područja Republike Srbije;
- uspostavljanje institucionalne odgovornosti i efikasne organizovanosti upravljanja razvojem gradova i komunalnih sistema, u okviru njihovog funkcionalnog urbanog i uticajnog područja.

Koncepcija prostornog razvoja komunalnih sistema obuhvata sledeća polazišta:

- bolja organizovanost gradova i gradskih naselja sa postojećim komunalnim sistemima;
  - povezivanje planova razvoja komunalnih sistema sa planovima razvoja gradova i gradskih naselja, u cilju unapređenja urbanih vrednosti;
  - povezivanje planova razvoja komunalnih sistema sa razvojem funkcionalnih urbanih područja, u cilju unapređenja regionalnih kapaciteta;
  - očuvanje i zaštita postojećih i planiranih koridora, zona, mreža i objekata komunalnih sistema, kao uporišta efikasnog funkcionisanja gradova;
  - organizaciona, ekonomska i delimično vlasnička transformacija u cilju valorizacije i afirmacije gradskog načina života;
  - primenu iskustava zemalja i gradova sa višim stepenom razvoja komunalnih sistema;
  - uvođenje sistema planiranja - programiranja - srednjoročno (kapitalno) budžetiranje.
- Strateški prioriteti unapređenja i razvijanja komunalnih sistema do 2014. godine su:
- izrada na nivou Republike Srbije i funkcionalnih urbanih područja jedinstvenog komunalnog informacionog sistema (KIS) sa Katastrom mreža i objekata u funkciji očuvanja postojećih i budućih sistema i njihovo stavljanje u funkciju budućeg razvoja i usklađivanja sa standardima EU;
  - izrada jedinstvene strategije razvijanja i unapređenja komunalnih sistema i delatnosti za prioritete potrebe nosilaca razvoja i korisnika, na iskustvima razvijenih gradova Evrope;
  - formiranje zakonske regulative, usklađene sa zakonodavstvom EU za oblast komunalnih delatnosti kao osnove za umrežavanje komunalnih sistema sa vrednostima gradskog života i transformacije komunalnih sistema ka privatno-javnom partnerstvu;
  - integracija strategije obnove gradova i sistema formiranja budžeta sa programiranjem razvoja komunalnih sistema i uređenja građevinskog zemljišta, kako bi se sagledali i afirmisali akteri unapređenja urbanog života.

Osnovne mere i instrumenti za podsticanje razvijanja komunalnih sistema prilagodiće se potrebama grada i gradskog naselja:

- finansijsko podsticajne mere i olakšice: koje će da daju mogućnost komunalnim servisima da razvijaju delatnost, rekonstruišu i razvijaju sisteme i omoguće normalno funkcionisanje komunalnih sistema i usluga;
- organizaciono-institucionalne mere: koje podrazumevaju značajno učešće gradskih vlasti sa svim korisnicima komunalnih i gradskih usluga;
- razvoj informacionih i monitoring sistema (informacioni sistem datog urbanog područja).

## 2.4. Održivi ruralni razvoj

Ruralna područja i sela u Republici Srbiji se javljaju kao sadržinski, veličinski i kvalitativno različita kategorija, kako na nacionalnom, tako i na regionalnim nivoima. Razlike su uslovene geomorfološkim karakteristikama (ravničarska, brdska, planinska područja), pozicijom u nacionalnom prostoru (perferna, pogranična, centralna područja), demografskim karakteristikama, ekonomskim karakteristikama i infrastrukturom opremljenosti.

I pored velikog ekonomskog i društvenog značaja, ruralna područja i sela u Republici Srbiji stagniraju i/ili nazaduju u razvoju. Dosadašnja razvojna kretanja dovela su do toga da je na skoro 90% teritorije, gde živi oko polovina stanovništva, moguće konstatovati snažnu depopulaciju i nepovoljnu demografsku strukturu, slabo razvijenu privredu i znatno slabiju infrastrukturu opremljenost nego u urbanim područjima.

Centralizacija opština, i posledično, planerska praksa u Republici Srbiji, su ostavili sela na margini razvoja, bez odgovarajućih instrumenata i podsticaja koji bi im omogućili dinamičniji ekonomski i socijalni razvoj, i sadržajnije komunalno opremanje, odnosno kvalitetniju životnu sredinu. Ipak, intenzitet i karakteristike strukturnih promena u selima i ruralnom prostoru Republike Srbije, kao i njegov značaj za ukupni i ravnomerni teritorijalni razvoj zemlje, obavezuju da obnova i uređenje ruralnih područja i sela na održiv i društveno racionalan način budu jedan od osnovnih strateških prioriteta Republike Srbije.

Koncepcija razvoja sela i ruralnih područja Republike Srbije se zasniva na opštoj koncepciji razvoja ruralnih područja, imajući u vidu i druge strateške dokumente, opšte i sektorske politike i interese, teritorijalnoj koncepciji razvoja ruralnih područja, zasnovanoj na regionalnom pristupu i prepoznavanju strukturnih karakteristika ruralnih područja kao osnove za planske i programske aktivnosti i njihovu implementaciju i koncepciji razvoja funkcionalnih urbanih područja, u sklopu međusobnih odnosa i interakcija.

U seoskim naseljima Republike Srbije živi gotovo polovina stanovnika - tim naseljima je neophodna obnova i odgovarajuće razvojno planske aktivnosti i projekti. Bez obzira na veliki broj sela u Republici Srbiji, posebno malih sela, stav je da sva naselja treba uključiti u integralni sistem razvojnog i prostornog planiranja, ali na održiv i društveno racionalan način. Zbog toga je najpre potrebno izvršiti decentralizaciju i kategorizaciju naselja po stepenu njihovog značaja, a zatim ih sagledati u regionalnim okvirima i u odnosu na funkcionalna urbana područja, jer će od toga zavisiti stepen i način njihovog uređenja i obnove, odnosno njihova dalja sudbina. S tim u vezi, svakako da je jedan od osnovnih strateških prioriteta razvoja sela i ruralnih područja donošenje programa integralnog razvoja sela i ruralnih područja na nacionalnom i regionalnim nivoima, uz strukturu tipologiju ruralnih područja.

U integralnom pristupu razvoju sela i ruralnog područja, strateške mere i smernice za realizaciju i operacionizaciju razvojnih prioriteta biće grupisane u tri velike kategorije: restrukturiranje/konkurentnost; zaštita životne sredine/upravljanje zemljištem; ruralna ekonomija / ruralna zajednica / ruralni prostor. Osnovni princip koji treba primeniti kod svih kategorija sela pri realizaciji planskih i programskih aktivnosti na njihovoj obnovi i/ili uređenju je preventivna zaštita životne okoline - očuvanje i poštovanje zatečenog i prirodnog okruženja, odnosno očuvanje i/ili poboljšanje ruralnog predela i resursa atara naselja (katastarskih opština).

Oko 85% teritorije Republike Srbije je okarakterisano kao ruralno područje. U njima živi oko 55% stanovništva Republike Srbije, a prosečna gustina naseljenosti iznosi 63 st/ha. Na nivou oblasti, u ruralne spadaju sve osim Beogradske, Južno-bačke i Podunavske oblasti (OECD klasifikacija - gustina naseljenosti manja od 150 st/km<sup>2</sup>), a ukoliko se primeni kriterijum EU (gustina naseljenosti manja od 100 st/km<sup>2</sup>) u ruralne oblasti ne spadaju, osim prethodno navedenih, ni Severno-bačka, Šumadijska i Nišavska oblast. U strukturalnom smislu jedino područje grada Beograda predstavlja aglomerativni region, dok sve ostale razvojne oblasti Republike Srbije pripadaju ruralnom tipu i, manjim delom, prelaznom tipu. Zbog ostalog, to ukazuje i na nedovoljne generičke snage većine funkcionalnih urbanih područja i ruralnim oblastima, posebno onim dominantno ruralnim, kao što su Srednji i Severni Banat, Borska i Zaječarska oblast (Timočka krajina), Zlatibor i Zatar, ali i Južni Banat, Kolubara, Mačva i Podrinje, Zapadno Pomoravlje i Pešter, kao i Južno Pomoravlje. U Republici Srbiji ima oko 4.800 sela, a procene su da će mala sela, koja se najviše nalaze u istočnoj, jugoistočnoj i južnoj Srbiji (oko 700) za manje od dve decenije izgubiti stalne stanovnike. Njihov nestanak, uz tendenciju demografskog gašenja ima i oko 500 sela veličine od 100 do 150 stanovnika što jasno govori o



zajedno sa postupcima komasacije); seoska naselja, koja bi se uređivala prostornim planovima jedinica lokalne samouprave i uslovima uređenja definisanim u regionalnim prostornim planovima (za ovu kategoriju sela bi se sukcesivno i postepeno izrađivali detaljni planovi obnove i razvoja, u skladu sa ukupnim ruralnim razvojem u regionalnom kontekstu); seoska naselja kao kulturno nasleđe, koja zahtevaju poseban pristup u uređenju i obnovi, zasnovan na očuvanju arhitektonskog i graditeljskog nasleđa, slici naselja i seoskog pejzaža (brigu o obnovi i zaštiti tih naselja bi morale da preuzmu institucije koje su zadužene za zaštitu kulturnog nasleđa); zaseoci, grupacije domova, individualna domaćinstva (ova kategorija podleže posebnim uslovima uređenja prostora u skladu sa prostornim planovima jedinica lokalne samouprave, gde bi se eventualna nova izgradnja rešavala lokacijskim postupkom).

Na taj način će težište razvoja kompaktnih, planskih i ušorenih naselja u Vojvodini i Mačvi, kao i spontano nastalih ušorenih, putnih naselja kojih najviše ima na teritoriji zapadne Srbije, biti upravo na uređenju i unapređenju prostorno-funkcionalne strukture samih naselja, dok razvojni problemi neplanskih, spontano nastalih sela razbijenog ili zbijenog tipa u ostalim delovima Republike Srbije zahtevaju drugačiji strateški pristup, posebno u pravcu sagledavanja društveno racionalnih (ne)možnosti za njihov ukupan održiv razvoj i egzistenciju. Poseban razvojni problem predstavljaju sela koja po svojim morfološkim karakteristikama pripadaju razbijenom i polurazbijenom tipu i mala sela u brdsko-planinskim i perifernim područjima Republike Srbije. U selima koja pripadaju razbijenom i polurazbijenom tipu (najveći deo zapadne i jugozapadne Srbije, kao i enklave u centralnoj, jugoistočnoj, istočnoj Srbiji i na AP Kosovu i Metohiji) je nemoguće definisati građevinski reon, budući da naselje kao prostorna grupacija ne postoji, jer su kućišta, odnosno zaseoci rasuti po celoj teritoriji atara. Uspostavljanje funkcionalne prostorno-ekonomske osnove za očuvanje i razvoj određenog broja sela će se zasnivati na sledećem konceptualnim polazištima: povezivanje sela sa urbanim centrom na funkcionalnoj osnovi, tamo gde postoje prostorne mogućnosti i ekonomska opravdanost, a što bi se utvrdilo planskim i programskim aktivnostima na regionalnom i lokalnom nivou; definisanje posebnih programa i projekata za sela van funkcionalnih urbanih područja, zasnovanih na kriterijumu ekonomsko-ekološke opravdanosti (korišćenje i očuvanje prirodnih resursa, zaštita i prezentacija prirodnog i kulturnog nasleđa, turizam, mali industrijski pogoni, zanatstvo, rekreacija, poljoprivreda; usmeravanje razvoja po modelu zajednica seoskih naselja sa centrima zajednice sela; rekonstrukcija i dogradnja lokalne putne mreže i komunalne infrastrukture zajednica naselja, prioriteto centara zajednice sela; (re)organizacija mobilnih javnih službi, prioriteto iz domena socijalne zaštite i organizacija specifičnih oblika prevoza; poštovanje regionalnih i predeonih specifičnosti pri obnovi, građenju i uređenju sela u cilju očuvanja i negovanja identiteta. Sela koja ne mogu da se povežu sa određenim funkcionalnim urbanim područjem ili uđu u okviru određenog programa ili projekta, a na osnovu sagledavanja regionalnih i lokalnih specifičnosti, potreba, opredeljenja i planskih aktivnosti, prepustiti postepenom gašenju ili sezonskom korišćenju.

S tim u vezi, jedan od osnovnih imperativa strateških, a kasnije planskih i programskih aktivnosti za uređenje sela je oslanjanje na tradicionalne i autohtone oblike ruralnog i arhitektonskog nasleđa u obnovi i/ili pripremi naselja za nove funkcije i uloge, putem primene tradicionalne tipologije objekata, oblikovanja i uređenja tradicionalnih seoskih trgova, uređenja saobraćajnih i javnih površina, osmišljenog uklopavanja prirodne, arhitektonskog i kulturnog nasleđa u nove razvojne tokove i zahteve. Strateški prioriteti u brdsko-planinskim, udaljenim i slabim ruralnim područjima su racionalizacija društveno-ekonomskog razvoja i diverzifikacija aktivnosti. Strateški projekti su: izrada studija i odgovarajućih planskih dokumenata na regionalnom i lokalnom nivou o umrežavanju manjih sela u zajednice oko jednog centra zajednica sela - izbor, uređenje i opremanje centara zajednica sela, razvoj specifične tehnologije u komunalnoj infrastrukturi, izgradnja i obnova lokalne putne mreže; formiranje regionalnih sistema turističke ponude; konkretni projekti (aktivnosti, opremanje, vernakuluma arhitektura i sl.) koji će doprineti uređenju i razvoju sela; projekti prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje. Strateški prioriteti u stabilnim i središnjim ruralnim područjima su: oporavak i prestrukturiranje poljoprivrede i diverzifikacija aktivnosti. Strateški projekti su: formiranje klaster sistema - proizvodnja, prerada i plasman poljoprivrednih proizvoda; jačanje preduzetništva - projekti podsticanja razvoja malih i srednjih prerađivačkih kapaciteta, kao i projekti kompletiranja procesa proizvodnje i prerade poljoprivrednih proizvoda u regionalnim okvirima; projekti poboljšanja kvaliteta zemljišta, njegove zaštite i očuvanja prirodnih elemenata ruralne sredine; formiranje mreže prodajnih centara poljoprivrednih i lokalnih proizvoda duž koridorskih pravaca (eko pijace, etno pijace i sl.) i njihovo povezivanje sa kapacitetima tranzitnog turizma; projekti obnove i komunalnog uređenja sela; projekti obnove i komunalnog uređenja sela; projekti prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje. Strateški prioriteti u stabilnim i središnjim ruralnim područjima su: oporavak i prestrukturiranje poljoprivrede i diverzifikacija aktivnosti. Strateški projekti su: formiranje klaster sistema - proizvodnja, prerada i plasman poljoprivrednih proizvoda; jačanje preduzetništva - projekti podsticanja razvoja malih i srednjih prerađivačkih kapaciteta, kao i projekti kompletiranja procesa proizvodnje i prerade poljoprivrednih proizvoda u regionalnim okvirima; projekti poboljšanja kvaliteta zemljišta, njegove zaštite i očuvanja prirodnih elemenata ruralne sredine; formiranje mreže prodajnih centara poljoprivrednih i lokalnih proizvoda duž koridorskih pravaca (eko pijace, etno pijace) i njihovo povezivanje sa kapacitetima tranzitnog turizma; projekti obnove i komunalnog uređenja sela.

Mere i instrumenti - pravni instrumenti neophodni za ostvarenje prioriteta su: sistemske reforme sa posebnim osvrtom na ulogu i karakter opština i mogućnost njihove decentralizacije; pravna regulativa; planska regulativa; politika upravljanja zemljištem i kreditna politika. Predviđene ekonomsko-financejske mere su: reanimacija tradicionalnih poljoprivrednih aktivnosti kroz direktna ulaganja u poljoprivrednu proizvodnju; razvoj kompatibilnih nepoljoprivrednih delatnosti

- agroturizma i drugih oblika turizma, zanatstva, rekreacije, malih industrijskih pogona i slično; razvoj konkurentnosti - mere financejske podrške ruralnom preduzetništvu; investiranje u poljoprivredna gazdinstva, subvencije mladim poljoprivrednicima, investiranje u preradu i plasman proizvoda; uvođenje posebnih kreditnih programa i lakši pristup kreditima za žene koje žive na selu i bave se poljoprivrednom proizvodnjom i ruralnim razvojem, kao i drugim oblicima privredivanja na selu, uključujući seoski turizam i proizvodnju zdrave hrane; podsticanje udruživanja žena na selu, domaćinstava i poljoprivrednih gazdinstava koje vode žene; inteviziranje različitih programa obuke za udružene žene na selu; poboljšanje kvaliteta zemljišta; reparcelacija / ukupnjavanje poseda / komasacija; promocija kvalitetnih poljoprivrednih proizvoda; navodnjavanje i druge mere melioracije; razvoj i poboljšanje infrastrukture - obnova poljoprivrednih potencijala; investiranje u saobraćajnu infrastrukturu; investiranje u komunalnu infrastrukturu; investiranje u socijalnu infrastrukturu. Posebno je važno da se javne službe učine pristupačnim stanovnicima seoskih područja, a posebno predškolske i šolske ustanove čiji rad ne bi trebalo da zavisi od procenjenog broja đaka (korisnika). Ovim bi se dao snažan podsticaj revitalizaciji sela, kao i sprečavanju depopulacionih procesa. Predviđene organizacione mere su: organizaciona, savetodavna i tehnička pomoć pri izradi i realizaciji planskih i programskih aktivnosti; organizaciona, savetodavna i financejska pomoć pri razvoju novih radnih mesta; mere na zaštiti seoskog predele; promocija i podrške kulturnim manifestacijama u cilju jačanja identiteta i konkurentnosti područja; promocija turističkih proizvoda koji reprezentuju identitet područja. Konkretizacija i operacionalizacija mera bi se sprovela u okviru regionalnih i lokalnih planskih i programskih aktivnosti.

## 2 . 4 . 2 . K o m u n a l n o o p r e m a n j e

Različitost seoskih i gradskih sredina, kao i razlike među samim seoskim naseljima onemogućavaju unificiran i jednostran pristup problemu, već direktno opredeljuju načine i mogućnosti za planiranje i programiranje komunalnog opremanja sela u Republici Srbiji. Prednosti seoskog života nisu prepoznate, jer nisu postojala sistemska rešenja, na relaciji selo-grad, tako da se komunalno opremanje zasnivalo na urbanim a ne seoskim/atarskim parametrima.

Osnovni problemi komunalnog opremanja sela u Republici Srbiji su:

- heterogenost i specifičnost geografske/topografske pozicije sela;
- male gustine stanovanja koje ne opravdavaju opremanje tehničkom infrastrukturom;
- formiranje seoskog domaćinstva, izgradnja objekata, rekonstrukcija i dogradnja nije planski osmišljena, već je rezultat želja, trenutnih potreba i mogućnosti seljana;
- seljani su investitori, graditelji, upravljači i istovremeno korisnici komunalnih sistema;
- nedovoljna ulaganja zajednice, sa skromnim stimulativnim mehanizmima;
- proces starenja, depopulacija i nestajanje delova i celih sela onemogućava sistematsko komunalno opremanje i propadanje već postojećih sistema;
- centralizacija odlučivanja i upravljanja u opštini/gradu;
- nepostojanje integralnog uređenja seoskog atara i seoskog naselja. Nedefinisana strategija razvoja, pozicije i uloge komunalnih seoskih sistema i službi;
- ignorisanje seoskog domaćinstva/gazdinstva kao nosioca inovacija i direktnog kreatora komunalnog opremanja;
- kašnjenje sa izgradnjom seoske infrastrukture, povećava ekološke i socijalne probleme.

*Osnovni cilj komunalnog opremanja i uređenja sela je unapređenje postojećih i izgradnja neophodnih komunalnih sistema koji omogućavaju kvalitetniji život i rad na selu i otvaraju perspektivu razvoja.*

Operativni ciljevi održivog razvoja komunalnih sistema u selima su:

- očuvanje, kompletiranje, modernizacija i širenje komunalnih sistema u odnosu na lokalne uslove i potrebe sela;
- transformacija komunalnih sistema, sa razvijenim partnerstvom javno-zajedničko - privatno;
- povećanje stepena transparentnosti, sa jasnim obavezama uprave, davaca i korisnika komunalne usluge;
- integracija komunalnih sistema u planovima razvoja sela i pažljiva decentralizacija komunalnih podsistema;
- uspostavljanje institucionalne odgovornosti i efikasne organizovanosti upravljanja razvojem seoske infrastrukture, u okviru budućih funkcionalnih urbanih područja. Konceptija prostornog razvoja komunalnih sistema ruralnih područja podrazumeva sledeća polazišta:
- utvrđivanje i opremanje ekonomski integrisanih područja, odnosno uspešnih ruralnih područja sa kompletnom komunalnom opremom i uređenjem;
- utvrđivanje i opremanje središnjih ruralnih područja, odnosno ruralnih područja pod pritiskom sa kompletnom komunalnom opremom i uređenjem;
- utvrđivanje i opremanje udaljenih ruralnih područja, odnosno slabih ruralnih područja sa neophodnom komunalnom opremom i uređenjem;
- povezivanje planova razvoja komunalnih sistema sa seoskim naseljima, u cilju unapređenja ruralnih vrednosti;
- povezivanje planova razvoja regionalnih sistema sa seoskim naseljima;
- očuvanje i zaštita postojećih i planiranih koridora, zona, mreža i objekata komunalnih sistema, kao uporišta efikasnog funkcionisanja ruralnih područja;
- organizacionu, ekonomsku i vlasničku transformaciju u cilju valorizacije i afirmacije života na selu;
- primenu iskustava ruralnih područja sa višim stepenom razvoja komunalnih sistema.

Strateški prioriteti do 2014. godine unapređenja i razvijanja komunalne opreme i uređenja sela su:

- formiranje zakonskog okvira, prilagođenih standardima EU, koji će omogućiti izgradnju, modernizaciju i dogradnju seoske infrastrukture "uspešnih" ruralnih područja;
  - izrada studija razvoja ruralnih područja, na iskustvima razvijenih evropskih regiona, u kojima će biti definisani prioriteti nosilaca razvoja "uspešnih" ruralnih područja i ruralnih područja pod pritiskom;
  - izrada prostornih planova opština/lokalnih zajednica kojima se stvaraju prostorno-funkcionalni uslovi umrežavanja komunalnih sistema ruralnih sa funkcionalno urbanim područjima;
  - izrada strategije "oživljavanja" ugašenih/nestalih sela kroz programe reaktiviranja sela i ponude potencijala na tržištu;
  - izrada programa razvoja i prilagođavanja komunalne opreme zaštiti poljoprivrednog zemljišta, šuma i vode, očuvanju predeonih prirodnih i stvorenih vrednosti.
- Osnovne mere i instrumenti za podsticanje razvijanja komunalnog opremanja, treba prilagoditi potrebama ruralnih područja:
- financejsko podsticajne mere i olakšice: koje će da daju mogućnost lokalnim zajednicama da značajan deo sredstava usmere u podizanje kvaliteta ruralnog života, kao i direktna partnerstva sa seljanima;
  - organizaciono-institucionalne mere: koje podrazumevaju značajno učešće resornih ministarstava i lokalnih vlasti sa korisnicima komunalnih usluga;
  - razvoj informacionih i monitoring sistema, odnosno jedinstven informacioni sistem za ruralna područja na nivou Republike Srbije, sa relevantnim podacima i indikatorima.

## 2.5. Socijalni razvoj i socijalna kohezija

Pod pojmom socijalni razvoj podrazumeva se: unapređenje blagostanja i kvaliteta života građana; promene u društvu - normama i institucijama, koje će društvo učiniti pravednijim i pristupačnijim za sve članove društva. Socijalni razvoj se temelji na ekonomskoj pravednosti i socijalnoj inkluziji s ciljem da se smanji siromaštvo, da se rezultati razvoja šire distribuiraju, da društvo bude kohezivno i podržavajuće, a razvoj održiv. Stubovi održivog socijalnog razvoja su: pravna država i vladavina prava; garantovanje ljudskih prava; društvene vrednosti i norme i socijalni kapital; koncept javnog dobra.

U skladu sa zakonskim odredbama o pravima građana u sektoru socijalnog razvoja, javne službe, odnosno usluge od javnog interesa klasifikuju se u dve grupe: osnovne usluge koje uključuju predškolsko, osnovno/obavezno obrazovanje i osnovnu zdravstvenu zaštitu a pokrivaju socijalna i kulturna prava garantovana Ustavom Republike Srbije; usluge višeg ranga u koje spadaju srednje obrazovanje, više i visoko obrazovanje, bolnička i specijalizovana zdravstvena zaštita, određeni vidovi socijalne zaštite osetljivih društvenih grupa, aktivnosti i usluge u oblasti kulture i sporta. Principi na kojima se organizuju javne usluge su jednaka pristupačnost za sve građane i razumni uslovi dostupnosti. Za povećanje prostorne dostupnosti i kvaliteta javnih usluga u Republici Srbiji od presudnog značaja je uspostavljanje minimalnih standarda kvaliteta usluga, raznovrsnija ponuda usluga, racionalnije korišćenje i održavanje objekata i povezivanje javnog i privatnog sektora.

Socijalna kohezija označava sposobnost društvene zajednice da stvori uslove za postizanje dobrobiti za sve građane i društvene grupe, putem smanjenja socijalnih i ekonomskih razlika i unapređenja kvaliteta života, uključujući i smanjenje socijalne isključenosti i jačanja socijalnih veza, udruživanja i organizovanja među građanima, društvenim grupama i institucijama u cilju postizanja zajedničke dobrobiti, odnosno jačanjem socijalnog kapitala zajednice. Aktivna mreža društvenih institucija i građanskog angažmana ubrazače ekonomski i socijalni razvoj Republike Srbije, smanjiti siromaštvo i doprineti integraciji društva.

Za povećanje socijalne kohezije u Republici Srbiji bitni su procesi društvenog uključivanja, pod kojim se podrazumeva pristup društvenim resursima, institucijama i procesima koji će omogućiti obnavljanje resursa pojedinačnih članova društva, kao i čitavih društvenih grupa, na načine koji im omogućavaju da zadovoljavaju svoje potrebe, ostvaruju svoja prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna, kulturna i ekološka) i obezbede minimum prihvatljivih uslova života, kao i da se na aktivan način uključuju u život zajednice. Odsustvo ovakvih uslova i mogućnosti gura pojedince i društvene grupe na ivicu društva i dovodi ih u poziciju isključenosti iz društvene zajednice. Koncept socijalne isključenosti temelji se na četiri dimenzije: obrazovanje, zdravlje, finansijsko siromaštvo i tržište rada, ali je očigledno znatno širi jer uključuje veliku lepezu indikatora dostupnosti različitih vrsta usluga od javnog interesa, kao i indikatora blagostanja pojedinca, porodice i lokalne zajednice.

Socijalno stanovanje se odnosi na obezbeđivanje pristojnih uslova stanovanja građanima koji to ne mogu da ostvare po tržišnim uslovima. Socijalno stanovanje nema za cilj samo obezbeđivanje smeštaja već i stvaranje društvene kohezije i podsticanje ekonomskog razvoja zbog čega se ne tretira kao trošak već kao ekonomski i društveno isplativa investicija sa dugoročnim pozitivnim efektima. Definisanje politike i strategije socijalnog stanovanja u Republici Srbiji povezuje se sa ciljevima regionalnog i prostornog razvoja Republike. Izrazito neravnomeran regionalni razvoj može se poboljšati pažljivom strategijom u kojoj će socijalno stanovanje imati važnu ulogu, kao što se može i dodatno pogoršati ukoliko se neodgovarajućom politikom socijalnog stanovanja bude dalje povećavala privlačnost razvijenih urbanih sredina.

Poseban fenomen u Republici Srbiji predstavljaju neformalna naselja i bespravna izgradnja. Pojam bespravne izgradnje odnosi se na izgradnju ili dogradnju, adaptaciju ili rekonstrukciju stambenog ili nekog drugog (poslovnog, pomoćnog i drugog) objekta bez propisane urbanističke i/ili građevinske dozvole. Neformalna naselja su spontano nastala naselja ili naselja izgrađena bez poštovanja zakonom utvrđenih procedura i propisa. Osnovni cilj budućih aktivnosti usmerenih na pravno regulisanje i unapređenje neformalnih naselja u Republici Srbiji, jeste bezuslovno zaustavljanje dalje bespravne izgradnje i formiranja novih neformalnih naselja, odnosno pažljivo i racionalno integrisanje tih naselja u ukupnu urbanu strukturu.

## 2 . 5 . 1 . P r o s t o r n a o r g a n i z a c i j a

Pod javnim službama, u smislu ovog plana, podrazumevaju se ustanove iz člana 3. Zakona o javnim službama. Osnovna obeležja javnih službi u Republici Srbiji su:

- visok stepen nejednačnosti kvaliteta usluga i prostorne dostupnosti. Postoje područja u kojima su građani lišeni mogućnosti korišćenja osnovnih usluga, makar i u njihovom rudimentarnom vidu. Razlike su naročito izražene između gradskih i seoskih naselja, kao i između centralnih i perifernih područja u gradovima;

- osnovni i najobimniji izvor finansiranja javnih službi je budžet, dok su participacija korisnika i druge vrste (su) finansiranja marginalnog obima. Stoga je odredba o dostupnosti "pod jednakim uslovima" dvostruko utemeljena: zbog obaveze da se obezbedi ostvarivanje određenog skupa ljudskih prava univerzalne prirode (obrazovanje, osnovna zdravstvena zaštita), odnosno prava pojedinih društvenih grupa (deca, osobe sa invaliditetom); iz činjenice da se aktivnosti javnih službi finansiraju iz budžeta, odnosno poreza građana;

- u Republici Srbiji postoji paralelno funkcionisanje dva sektora u uslugama od javnog interesa: prvi je javni/državni sektor a drugi je privatni sektor, koji su odvojeni, nepovezani i nezavisni. Državni sektor ima isključivo pravo korišćenja javnih fondova, odnosno budžetskih sredstava i objekata u državnom vlasništvu građenih za potrebe javnih službi. S druge strane, privatni sektor nema pristup ovim fondovima, bez obzira što u lokalnoj sredini ne postoji ponuda odgovarajućih usluga od strane javnog sektora ili je ona deficitarna (na primer, predškolske ustanove, primarna zdravstvena zaštita, socijalna zaštita);

- ne postoje podsticaji za druge izvore finansiranja usluga od javnog interesa, kao što su participacija korisnika, različite forme sponzorstva, donatorstva, formiranje fondova, zadužbina i dr. Uključivanje drugih izvora finansiranja može da smanji pritisak na budžetska sredstva, odnosno da ta sredstva u većoj meri usmeri ka siromašnijim sredinama, kao i na širenje kapaciteta usluga;

- slaba je povezanost i nerazvijeni su partnerski odnosi lokalne vlasti i organizacija civilnog društva u oblasti javnih službi. Lokalne vlasti još uvek ne prepoznaju civilni sektor kao aktivnog i produktivnog učesnika u organizovanju usluga od javnog interesa, a jedan od razloga je i pasivan položaj građana i korisnika u planiranju i organizovanju ovih usluga. Dodatno, zakonski propisi ograničavaju, a često i ne dopuštaju saradnju i partnerstvo organizacija civilnog društva, lokalnih vlasti i javnih službi;

- u okolnostima u kojima je najčešći motiv privatizacije u Republici Srbiji ostvarivanje vlasništva nad objektom i sticanje prava korišćenja zemljišta, tokom dosadašnjih privatizacija su nepovratno izgubljeni mnogi objekti i prostori namenski građeni za potrebe usluga od javnog interesa. Nastavljanje ovakve prakse je ozbiljna pretnja nastojanju da se unaprede kvalitet i standardi u ovoj oblasti. Lokalnim vlastima je oduzeto pravo upravljanja ovim objektima, a one dodatno nisu dovoljno odlučne a često ni motivisane da zaštite prostore namenjene uslugama od javnog interesa na svojoj teritoriji;

- od ukupnog kontingenta uzrasta 1-6 godina (uključujući i obavezan predškolski razred), u predškolsko vaspitanje i obrazovanje uključeno je oko 38% dece. Razlike po opštinama kreću se od oko 12-17% (Preševo, Bujanovac, Bosilegrad, Žitorađa, Tutin, Sjenica) do preko 90% u beogradskoj opštini Savski venac, dok su stvarne razlike mnogo veće kada se posmatra obuhvat dece prema tipu naselja (gradsko, opštinski centar, seosko);

- uslovi i kvalitet osnovnog/obaveznog obrazovanja su izrazito nejednaki, što je posledica razlika u opremljenosti škola, kapacitetima prostora, pratećim prostorijama i obučenošću nastavnika. Naročito su podstandardni u četvororazrednim područnim školama, sa malim brojem učenika. Slabo se koriste sredstva za poboljšanje kvaliteta nastave, kao što su pokretne učionice, mobilni nastavnički timovi i sl. kojima se bitno mogu poboljšati uslovi i kvalitet obaveznog obrazovanja u područnim školama u seoskim naseljima. Rad u dve smene (ponekad i tri) je još uvek najčešći način organizovanja nastave u većini osnovnih škola u gradskim naseljima, ali i u rubnim zonama gradova, sa intenzivnom stambenom izgradnjom;

- u srednjem i visokom obrazovanju evidentan je nedostatak usluga koje povećavaju gravitaciono područje obrazovne ustanove i na taj način omogućavaju školovanje dece čija porodica ne stanuje u naselju u kome se nalazi ustanova (internati, đački domovi, umrežen smeštaj u privatnom sektoru, subvencionirano stanovanje učenika i dr);

- u oblasti socijalnog staranja postoji deficit službi za pružanje usluga u čijim troškovima građani mogu da učestvuju, jer se radi o uslugama koje mogu biti ekonomski održive u uslovima neprofitnog poslovanja i oprežavanja (pomoć u kući, celodnevni i produženi boravak dece u osnovnim školama, dnevni boravci, klubovi za stare, dnevni centri za stara slabije pokretna ili nepokretna lica, pensijari za kraće boravke starih lica van kuće, male stambene zajednice, alternativni oblici zbrinjavanja dece, dnevni boravak za decu i omladinu sa poremećajem u ponašanju, sigurna kuća za žrtve nasilja, "Kuća na pola puta" za decu koja izlaze iz sistema socijalne zaštite, Klub OSI, dnevni centar za decu i mlade sa smetnjama u razvoju, savetovalište za brak i porodicu i dr). Postoji i potreba za formiranjem manjih jedinica za organizovanje socijalnih usluga i razvoj inkluzivnih programa u lokalnim zajednicama, kao i potreba za organizovanjem i širenjem ovih kapaciteta;

- u Republici Srbiji paralelno funkcionišu dva sistema zdravstvene zaštite, kao javnog dobra i kao tržišne kategorije. Evidentna je privilegovana pozicija u prostornoj dostupnosti kvalitetnim uslugama sa simboličkom participacijom i korišćenjem najmodernijih dijagnostičkih aparata u javnom sektoru za pripadnike pojedinih društvenih grupa i slojeva na jednoj strani, kao i isključenost odnosno prostorna udaljenost i složena administrativna procedura za deprivilegovane slojeve i društvene grupe, na drugoj. Neznatno su razvijene mobilne zdravstvene službe, kao jedan od načina za približavanje pojedinih vrsta zdravstvenih usluga građanima u seoskim naseljima i retko naseljenim područjima. U zakonu o zdravstvenoj zaštiti se posebno ne navode propozicije za povećanje prostorne dostupnosti zdravstvenih usluga. Veliki broj objekata primarne zdravstvene zaštite karakteriše oronulost i loš građevinski bonitet, naročito u prigradskim i seoskim naseljima i zonama intenzivne stambene i bespravne izgradnje;

- mreža osnovnih ustanova kulture u Republici razvijena je u većim gradovima. Slabo su razvijene forme saradnje (zajednički programi, obrazovanje, razmena programa) ustanova od državnog značaja sa ustanovama i akterima kulture u manjim gradovima. Državna kulturna politika zanemaruje bitne elemente od važnosti za kulturni život građana, kao što je neadekvatna privatizacija u oblasti kulture - upropašćavanje važnih kulturnih institucija i promena namene javnih prostora namenski građenih i korišćenih za potrebe kulture.

Osnovni ciljevi su:

- postizanje socijalne jednakosti i kohezije u dostupnosti i kvalitetu usluga od opšteg interesa i promovisanje društvene solidarnosti kao osnovne društvene vrednosti za unapređenje dobrobiti socijalno ranjivih i osetljivih društvenih grupa;

- unapređenje usluga od opšteg interesa u područjima niske dostupnosti usluga;

- jačanje ljudskih resursa i osposobljavanje lokalnih zajednica za unapređenje usluga od opšteg interesa;

- unapređenje javnog zdravlja ujednačavanjem uslova osnovne zaštite i zdravstvenog prosvetovanja (promovisanje zdravih stilova života) i smanjenjem zdravstvenih rizika, naročito u područjima natprosečne socio-ekonomske ugroženosti.

Operativni ciljevi su:

- aktivan doprinos usluga od opšteg interesa postizanju socijalne uključenosti i kohezije i povećanju zaposlenosti i radne sigurnosti;

- povećanje obuhvata dece u predškolskim ustanovama u seoskim naseljima i prigradskim zonama;

- potpuna dostupnost i ujednačavanje obaveznog obrazovanja, a naročito poboljšanje kvaliteta i prostorne dostupnosti u seoskim naseljima;

- prelazak osnovnih škola na rad u jednoj smeni;

- poboljšanje uslova za nastavak srednjeg i visokog obrazovanja za mlade iz manjih gradova i seoskih naselja;

- prilagođavanje modaliteta organizovanja i rada javnih službi demografskim, socijalnim, ekonomskim, kulturnim i prostorno-naseljskim obeležjima lokalnih zajednica;

- smanjenje ranog napuštanja školovanja ispod 10% i uslovi da najmanje 85% uzrasta do 22 godine završi srednjoškolsko obrazovanje;

- jačanje usluga javnog saobraćaja i unapređenja lokalne putne mreže kao uslova za povezivanje i integrisanje naselja i intenzivnije korišćenje naseljskih sadržaja.

Koncepcija prostorne organizacije i distribucije javnih službi - javne službe, odnosno usluge od javnog interesa, klasifikuju se u dve grupe:

- osnovne usluge kojima se ostvaruju socijalna i kulturna prava garantovana Ustavom: osnovno/obavezno obrazovanje i osnovna zdravstvena zaštita. Pored ovih, u osnovne





## 2 . 5 . 2 . T e r i t o r i j a l n i a s p e k t

Socijalna isključenost sadrži i teritorijalni/prostorni aspekt. Socijalna isključenost nije samo posledica položaja pojedinca ili društvene grupe u strukturi društva, nego može biti uslovljena siromaštvom područja/naselja u kojem postoje višestruki i povezani problemi kao što su nezaposlenost, loši uslovi obrazovanja i niska stručna osposobljenost stanovništva, slabi kapaciteti lokalne uprave, nizak prihod, loši uslovi stanovanja i komunalne opremljenosti, nizak pristup uslugama od opšteg interesa, loši ekološki i zdravstveni uslovi, saobraćajna izolovanost i sl. Teritorijalni "džepovi" siromaštva postoje i u natprosečno razvijenim naseljima u Republici Srbiji, ali je dubina socijalne isključenosti žitelja u ovim zonama izvesno manja u poređenju sa izolovanim područjima (naseljima, regionima) sa višestrukom lišenošću bitnih usluga i resursa za realizaciju osnovnih potreba.

Prostorna dimenzija socijalne kohezije u ovom planu analizirana je preko indikatora dostupnosti usluga od javnog interesa, odnosno ustanova u kojima se ostvaruju socijalna i kulturna prava građana kao jednog od ključnih činilaca u izgledima pojedinca, domaćinstava i društvenih grupa da koriste društvene resurse i da se uključe i integrišu u društvenu zajednicu. Ovo se naročito odnosi na dostupnost osnovnih usluga (obrazovanje, zdravstvena zaštita, kultura, socijalna zaštita), koje osnažuju pojedinca i osposobljavaju ga da aktivno učestvuje u ekonomskim i drugim aktivnostima značajnim za ličnu i porodičnu dobrobit, ili mu pružaju podršku u situacijama kada sam ne može da ostvari svoje i blagostanje svoje porodice. Teritorijalno mapiranje indikatora socijalne isključenosti u Republici Srbiji na nivou opština, kao i na nivou naselja ukazuje na višestruku deprivaciju stanovništva i na dubinu njihovog siromaštva. Praćenje indikatora na nivou naselja nosi određena iskrivljenja, zato što statistička podela na gradska i ostala naselja ne diferencira dovoljno tipove naselja. Naselja u rubnim zonama gradova (tzv. prigradska naselja, koja se, po pravilu, u statističkim evidencijama svrstavaju u kategoriju "ostala naselja") značajno se razlikuju po demografskim i ekonomskim obeležjima, dostupnosti i kvalitetu usluga od javnog interesa, u poređenju sa seoskim naseljima udeljenim od opštinskog centra. Žiteljima prigradskih naselja su u većoj meri dostupne usluge od javnog interesa, kao i izgledi za zapošljavanje i zaradu (u oblasti poljoprivrede plasiranje poljoprivrednih proizvoda na zelenim pijacama grada, na primer), nego žiteljima ostalih seoskih naselja, naročito onih udaljenih ili bez odgovarajuće saobraćajne povezanosti. Pored toga, ni gradska naselja, naročito (veći) gradovi, nisu homogeni entiteti. U gradskim naseljima postoje enklave depriviranog i siromašnog stanovanja i ilegalno formiranih slamova, čije stanovništvo se nalazi u začaranom krugu bede i socijalne izolacije. Bez izuzetka, u najvećoj situaciji su žitelji izolovanih i slabo dostupnih pojedinačnih seoskih naselja i/ili skupina seoskih naselja, u kojima je očigledna višestruka deprivacija, čak i u uslovima relativno dobrog imovinskog stanja pojedinca ili porodice (posed poljoprivrednog zemljišta, kuće i sl.).

U nerazvijenim i siromašnim zajednicama naročito su ugrožene osetljive društvene grupe, u koje se ubrajaju: osobe sa invaliditetom i sa smetnjama u razvoju, deca uopšte, naročito ona iz siromašnih porodica, porodice sa troje, četvoro i više dece, samohrani roditelji sa decom, staračka domaćinstva, i građani koji žive u slamovima i drugim tipovima siromašnih područja. U odnosu na raspoložive podatke za obradu ove teme izabrano je pet socijalnih polja od bitnog značaja za ekonomski i socijalni razvoj individue i kvalitet njenog života: obrazovanje; zdravstvena zaštita; socijalna zaštita; ranjivost/ osetljivost društvene grupe; stanovanje. U svakom socijalnom polju korišćeni su indikatori na osnovu kojih se procenjuje stepen ostvarenosti određenog prava odnosno obeležje. Dobljene vrednosti indikatora na nivou opštine, a naročito u kategoriji "ostala" naselja, potvrđuju postojanje ogromnih razlika u dostupnosti obrazovanja i zdravstvenih usluga i učešću ranjivih društvenih grupa s obzirom na mesto stanovanja i tip naselja.

Tabela 29. Socijalna polja - opštine prema učestanosti najniže vrednosti intervala

Socijalno polje	Učestanost najniže vrednosti intervala	Opštine	Broj opština bez najniže vrednosti
Obrazovanje	5 i 6 (od ukupno 7 indikatora)	Bujanovac, Žabari, Petrovac, Malo Crniće, Tutin	72
	3 i 4 (od ukupno 7 indikatora)	Veliko Građište, Crna Trava, Kovačica, Opovo, Mionica, Vladimirci, Gadžin Han, Merošina, Svrlij, Babušnica, Despotovac, Rekovac, Knić, Lapovo, Golubac, Žagubica, Kučevo, Bojnik, Medveđa, Osečina, Koceljeva, Ražanj, Preševo, Žitorađa	
Zdravstvena zaštita	2 i 3 (od ukupno 3 indikatora)	Žabari, Kučevo, Beograd - Voždovac, Bajina Bašta, Požega, Bač, Mionica, Osečina, Ljubovija, Mali Zvornik, Lučani, Dimitrovgrad, Rekovac, Trgoviste, Varvarin, Raška, Čoka, Irig, Žitorađa, Batočina, Knić, Lapovo, Ivanjica, Krupanj, Čičevac	71
Socijalna zaštita	2 (od ukupno 2 indikatora)	Sokobanja, Bojnik, Crna Trava, Bela Crkva, Lajkovac, Ljig, Mionica, Novi Kneževac, Senta, Čoka, Žitište, Nova Crnja, Blace, Žitorađa	129
Osetljive društvene grupe	2 (od ukupno 3 indikatora)	Kladovo, Negotin, Žabari, Žagubica, Kučevo, Petrovac, Vračar, Stari Grad, Boljevac, Knjaževac, Kosjerić, Sokobanja, Čajetina, Crna Trava, Ljig, Lučani, Aleksinac, Gadžin Han, Merošina, Ražanj, Svrlij, Babušnica, Bela Palanka, Dimitrovgrad, Despotovac, Rekovac, Bosilegrad, Varvarin, Blace, Kuršumlja, Knić, Rača	93
Stanovanje	2 (od ukupno 2 indikatora)	Žabari, Malo Crniće, Boljevac, Bojnik, Lebane, Medveđa, Osečina, Ub, Bogatić, Vladimirci, Koceljeva, Gadžin Han, Merošina, Ražanj, Svrlij, Babušnica, Rekovac, Bosilegrad, Bujanovac, Trgoviste, Kuršumlja, Rača, Topola	101

Opštine prema broju socijalnih polja sa najnižim vrednostima intervala:

- u četiri socijalna polja: Žabari, Rekovac;
- u tri socijalna polja: Babušnica, Bojnik, Gadžin Han, Žitorađa, Knić, Kučevo, Merošina, Mionica, Osečina, Ražanj, Svrlij, Crna Trava;
- u dva socijalna polja: Boljevac, Bosilegrad, Bujanovac, Varvarin, Vladimirci, Despotovac, Dimitrovgrad, Žagubica, Koceljeva, Kuršumlja, Lapovo, Lučani, Ljig, Malo Crniće, Medveđa, Petrovac, Rača, Sokobanja, Trgoviste, Čoka.

Romske etničke enklave i slamovi - u Republici Srbiji su 2002. godine, registrovana 593 naselja sa većinskom ili potpunom romskom populacijom. Najveći broj ovih naselja su siromašna područja, a znatan broj je u kategoriji najugroženijih - slamovi i nehiđijenska naselja. Slamovi kao najteža forma siromašnih naselja u Republici Srbiji su pretežno naseljeni Romima. Broj stanovnika u nešto više od 80% evidentiranih romskih naselja ne prelazi 500 lica odnosno oko 100 domaćinstava. Prosečna površina naselja kreće se između 3 i 5 ha, površina zidanih kuća između 40 i 60 m<sup>2</sup>, a improvizovanih uderica u slamovima oko 20-30 m<sup>2</sup>. Oko 28% romskih naselja nastala su planski, dok je spontano ili u kombinaciji sa starijim planskim aktivnostima (mahom iz perioda pre Drugog svetskog rata) nastalo oko 35% naselja. Zauzećem terena namenjenih drugim aktivnostima ili na zemljištu neuslovnom za izgradnju, odnosno bespravno, formirano je oko 35% naselja. Oko 11% naselja su komunalno i infrastrukturno uređena, oko 45% su delimično uređena, dok oko 44% pripada kategoriji nehiđijenskih i slamova. Trećina naselja nema snabdevanje vodom. Procena je da oko 70% naselja, odnosno objekata nema regulisan pravni i urbanistički status. Romska naselja nalaze se na teritoriji većine opština u Republici Srbiji - svega u dvadesetak opština ovakva naselja ili grupacije nisu evidentirani. Prema vremenu nastanka, mogu se svrstati u dve grupe. Prva su starija naselja, nastala pre više decenija, a druga su nastala u poslednjoj deceniji 20. veka i/ili posle 2000. godine. Dva centralna problema romskih naselja su siromaštvo i neuključenost u društveni sistem. Oba obeležja su dugotrajna karakteristika romskih naselja, od njihovog nastanka. Ekonomski i politički sistem u drugoj polovini 20 veka u Republici Srbiji (Jugoslaviji) nije bitnije doprineo poboljšanju uslova života u romskim naseljima, a skromni programi na poboljšanju uslova života u romskim naseljima započinju tek početkom ovog veka. Sadašnja deprivacija i substancijama uslovi života - počev od stanovanja, loše ili nikakve komunalne infrastrukture, nedostupnosti različitih javnih službi od osnovnih do onih višeg ranga su dugog trajanja, formirajući zatvoren krug bede, siromaštva i društvene isključenosti. Neblagovremeno rešavanje problema romskih naselja u manjim gradovima i seoskim naseljima podsticalo je preseljavanje Roma u veće gradove. U posebno teškoj situaciji su interno raseljeni Romi sa AP Kosovo i Metohija, koji većinom žive u slamovima i improvizovanim kampovima.

Najveći broj romskih naselja, bez obzira o kom tipu naselja je reč, imaju sledeće probleme:

- pravno neregulisan status (pravo korišćenja parcele, bespravno izgrađeni objekti);
- svojinski (korisnički) neregulisan status zemljišta;
- nepostojanje ili loš kvalitet infrastrukture (snabdevanje vodom, odvod otpadnih voda, električna struja, lokalna putna mreža);
- loš građevinski bonitet i niski higijenski standardi objekata;
- prenaseljenost (broj domaćinstava u stambenoj jedinici, broj lica u stanu);
- neuređeno, siromašno i zdravstveno rizično okruženje;
- odsustvo osnovnih usluga javnih službi u naselju i teškoće/prepreke u korišćenju javnih službi u okruženju.

Osnovni cilj je integrisanje siromašnih područja i romskih enklava u socijalni i ekonomski prostor naselja.

Postizanje ovog cilja može se ostvariti putem nekoliko operativnih ciljeva:

- unapređenje uslova života u siromašnim područjima i romskim enklavama bar do nivoa minimalnih standarda komunalne infrastrukture;
- izgradnja institucionalnih aranžmana koji će omogućiti da građani iz siromašnih područja i romskih enklava koriste usluge javnih službi u okolnim zonama (prevoz dece do obdaništa i osnovnih škola, na primer);
- usmeravanje aktivnosti i izgradnja sadržaja od gradskog/ naseljskog značaja u siromašnim područjima i romskim enklavama čime se podiže atraktivnost područja.

Koncepcija unapređenja uslova života u siromašnim područjima i romskim enklavama i njihovog integrisanje u socijalni i ekonomski prostor naselja zasniva se na zajedničkim aktivnostima lokalnih vlasti i stanovništva u ovim područjima. U tome je od posebnog značaja aktiviranje i osnaživanje pojedinih grupa lokalnog stanovništva - žena i omladine - da preuzmu odgovornost za razvoj svoje lokalne zajednice. Jedna od karakteristika siromašnih zajednica je stroga hijerarhijska nadređenost i kontrola od strane jednog broja odraslih (muškaraca) koji su organizovani kao interesna grupa i koji ne retko sprečavaju programe i aktivnosti na unapređenju uslova života, menjanje položaja i osamostaljevanje zavisnih

članova zajednice (žene, deca, omladina i dr). Otuda se promene u lokalnim zajednicama u siromašnim područjima i romskim enklavama ne mogu odvijati isključivo putem samoorganizovanja, nego je neophodan uslov odgovarajuća programska, finansijska, institucionalna i organizaciona pomoć javnog sektora i organizacija civilnog društva. Unapređenje prostorno-fizičkih odlika i uslova stanovanja u siromašnim područjima i romskim enklavama ne mogu dati efikasne rezultate ukoliko se ne nastoji i na povećanju socijalnog kapitala u ovim zajednicama i sposobnosti građana da se udružuju i organizuju radi ostvarivanja lične i zajedničke dobrobiti. Uslov za to je radikalna promena položaja zavisnih i potisnutih članova zajednice, a naročito ispunjavanje standarda ljudskih prava (sankcionisanje zloupotrebe, zlostavljanja i prosjačenja dece, diskriminacije i nasilja nad ženama i dr.).

Strateški prioriteti - projekti do 2014. godine - stručna i finansijska podrška lokalnim vlastima da u saradnji sa organizacijama građana u siromašnim područjima i romskim enklavama uvode minimalne standarde komunalne opremljenosti putem podsticanja javnih radova, smanjenjem poreskih stopa, angažovanjem ličnog rada i dr. Osposobljavanje i obuka lokalnih vlasti u opštinama u kojima postoje siromašna područja i romske enklave i žitelja i organizacija civilnog društva u siromašnim područjima da konkuriraju za korišćenje fondova EU, drugih međunarodnih organizacija i država, namenjenih smanjivanju siromaštva i rešavanju drugih problema karakterističnih za siromašna područja.

Mere za poboljšanje uslova života u romskim naseljima mogu se grupisati u dva osnovna modela: zadržavanje i unapređenje naselja koja prema (minimalnim) standardima kvaliteta života imaju uslova za to; izgradnja novih smeštajnih kapaciteta u drugim naseljima i disperzovano naseljavanje manjih grupa romskih porodica. Naselja koja se nalaze na neuslovnim terenima i koja zbog nemogućnosti rešavanja svojinskog statusa ne mogu biti legalizovana, se raseljavaju. Od posebnog značaja za unapređenje siromašnih područja, a naročito romskih enklava su sledeće mere:

- programi unapređivanja uslova života, kao i programi raseljavanja obuhvataju i specifične potrebe i procese integracije mlade populacije, naročito dece u predškolskom i osnovnom obrazovanju, kao i odraslih žena;
- finansiranje programa unapređenja zasniva se na zajedničkom učešću lokalne zajednice (opština, grad), državnih i međunarodnih fondova i same Romske zajednice, koja se uključuje u procese obnove različitim oblicima participacije;
- posebni programi za osposobljavanje i obrazovanje lokalnog stanovništva, naročito mladih i žena da se samoorganizuju i formiraju svoja udruženja u okviru kojih će konkurirati za različite fondove i projekte za unapređenje kvaliteta života u lokalnim zajednicama;
- korišćenje mobilnih službi za poboljšanje standarda usluga od javnog interesa u ovim naseljima;
- formiranje nacionalne institucije za posredovanje u korišćenju fondova Evropske unije i međunarodnih organizacija za unapređenje uslova života u siromašnim područjima i romskim enklavama;

- finansijska, poreska i druge podrške lokalnim zajednicama koje ostvare uspeh u integrisanju siromašnih područja i romskih enklava.

Modeli unapređenja naselja, a pre svega stanovanja, koji se zasnivaju na važećim zakonskim i drugim propisima, a mogu ih koristiti lokalne samouprave u poboljšanju uslova života u siromašnim područjima i položaja Roma su:

- regulisanje svojinskog statusa zemljišta (davanje u zakup, prodaja po subvencionisanim uslovima, besplatno ustupanje);
- pravno-tehnička pomoć i podrška i subvencionirani uslovi za legalizaciju, izgradnju ili osavremenjivanje infrastrukture, izgradnju objekata od opšteg interesa u naselju i sl.;
- poboljšanje uslova stanovanja putem izgradnje socijalnih stanova, regulisanja samogradnje i dogradnje postojećih objekata (sanitarni čvorovi, nove prostorije, pomoć u završavanju započetog objekta), obuke za samogradnju, ponude građevinskog i drugog materijala i opreme po subvencioniranim cenama;
- obezbeđivanje privremenog smeštaja za porodice bez stana, koji zadovoljava minimalne standarde;
- kupovina ili uzimanje u zakup stanova ili kuća sa okućnicom u naseljima sa nižim cenama nekretnina.

Tabela 30. Preporuke za organizaciju javnih službi prema hijerarhijskom nivou naselja

	regionalni (fun. oblasti)	Oblasni NSTJ 3	opštinski	naselje - lokalna zajednica
I - Socijalna zaštita				
Dnevni centri				H
Stacionarni centri (kompleksi) za stare			(H)	(H)
Centri za socijalni rad			H	
II - Obrazovanje				
Predškolsko obrazovanje			H	H
Osnovno obrazovanje - I -IV razred			H	X / HH
Osnovno obrazovanje - V - VIII razred			H	H
Srednje obrazovanje		H(K)	H(K)	
Više i visoko obrazovanje	(H)(K)	(H) K	(H)(K)	
Učenički i studentski domovi	H	H	H	
III - Zdravstvena zaštita				
Ambulanta, zdravstvena stanica, mobilna zdravstvena služba				H
Dom zdravlja			H	HH
(opšta) bolnica		H	(H)	
Apoteke			H	(H)
Veterinarska stanica		H	(H)	
IV - Kultura				
Multifunkcionalni prostori/objekti za različite vrste kulturnih, obrazovnih i socijalnih programa			H	H
Biblioteke i knjižare			H	(H)

**OBJAŠNJENJE ZNAKOVA:**

H - obavezno;

HH - ako se ne može organizovati u naselju, jer za to ne postoje potrebni uslovi (potencijalni broj korisnika, građevinski fondovi i sl.), obavezno je obezbediti organizovani prevoz do susednog mesta u kome sadržaj postoji (školski autobusi, prilagođen javni prevoz, subvencionirane karte i dr.);

(H) - ako postoji interes i ekonomska osnova za organizovanje sadržaja, bilo u okviru javnog ili privatnog sektora vlasništva;

(K) - obaveza organizovanja komplementarnog - pratećeg sadržaja koji osigurava celovito zadovoljenje potreba: na primer, đaćki ili studentski domovi, đaćke ili studentske kuhinje i restorani, biblioteke sa čitaonicom i prostorijama za učenje;

Definisani su najniži nivoi obavezne organizacije sadržaja, a za nivo iznad toga primena se podrazumeva;

Organizovanje osnovnih usluga - osnovno/obavezno obrazovanje i osnovna zdravstvena zaštita, kojima je priključen smeštaj u predškolsku ustanovu za svako zainteresovano dete i prostor za organizovanje dnevnih centara i drugih aktivnosti od značaja za socijalni i kulturni razvoj naselja - podrazumeva se u svakom naseljenom mestu, odnosno na razdaljini do 30 minuta organizovanim javnim prevozom. Uslov za pokrivanje svih naselja u Republici Srbiji dostupnim osnovnim uslugama od javnog interesa je poboljšanje osnovne/lokalne/međunaseljske saobraćajne mreže i osnovni standardi javnog prevoza.

Na nivou oblasti i regiona organizuju se usluge višeg ranga - srednje obrazovanje, više i visoko obrazovanje, bolnička i specijalizovana zdravstvena zaštita, određeni vidovi socijalne zaštite oseljivih društvenih grupa, aktivnosti i usluge u oblasti kulture, kao i aktivnosti sporta i rekreacije. Ove usluge se, po pravilu, organizuju u gradskim naseljima sa većim brojem stanovnika i većom gustinom naseljenosti. Dostupnost ovih usluga za građane iz seoskih naselja i manjih gradova se obezbeđuje različitim sredstvima/mehanizmima koje povećavaju njihovo gravitaciono područje. U tome su posebno važni sledeći mehanizmi: obezbeđenje urednog, kvalitetnog i vremenski dobro programiranog javnog međugradskog prevoza, sa odgovarajućim subvencijama, koji će obezbediti dostupnost usluga u regionalnim i oblasnim centrima za korisnike iz manjih gradova i seoskih naselja (vremenska dostupnost ovih centara je do 45 -60 minuta od mesta stanovanja korisnika); organizovanje usluga koje su komplementarne i koje povećavaju gravitaciono područje usluga višeg ranga, kao što su đaćki domovi, internati, kampusi, zdravstveni stacionari, umrežavanje privatnog smeštaja i ugovorni odnosi lokalne vlasti odnosno davaoca usluga (osnovna i srednja škola, univerzitet, centri za rehabilitaciju) sa ponuđačima komplementarnih usluga u javnom ili privatnom sektoru (finansijske subvencije za davaoce usluga koji obezbeđuju različite forme komplementarnih usluga kojima se povećava gravitaciono područje).

Socijalno stanovanje, kao instrument socijalne stambene politike Republike Srbije treba na sistemski način da doprinese rešavanju stambenih potreba domaćinstava koja iz ekonomskih, socijalnih i drugih razloga nisu u mogućnosti da samostalno obezbede na tržištu adekvatno stanovanje. S obzirom da je važan segment održivog ekonomskog i socijalnog razvoja gradova, socijalno stanovanje se ne tretira kao trošak već kao ekonomski i društveno isplativa investicija sa dugoročnim pozitivnim efektima. Pored direktnog uticaja na povećanje socijalne održivosti zajednice, ono ima pozitivne uticaje i na ekonomske i druge parametre, kao što su: tržište rada, zaposlenost, unapređenje standarda stanovanja, povećanje mobilnosti radnih mesta, ekonomsku stabilnost i sl.

Osnovni problemi za uspostavljanje održivog sistema socijalnog stanovanja u Republici Srbiji su sledeći:

- veoma niska, neefikasna i netransparentna javna potrošnja za stanovanje, kao i potpuno odsustvo odgovarajuće zakonske i druge pravne regulative kojom se uređuju uslovi i modaliteti stambenih objekata (subvencija). Ovi mehanizmi su potpuno neophodni u uslovima niske kupovne moći stanovništva, pa samim tim i niske stambene dostupnosti (prema svim pravilima, kada odnos prosečnih cena stanova prema prosečnim godišnjim primanjima prelazi broj 4, pojavljuje se neophodnost uvođenja različitih vidova stambenih subvencija za nisko i srednje dohodovno stanovništvo - trenutno ovaj odnos u Republici Srbiji je preko 11);
- zastareo zakonski okvir koji ne odgovara postojećoj situaciji i naraslim stambenim potrebama upravo kod ekonomski najugroženijeg stanovništva, koji je donet u periodu 1992. do 1995. godine, a koji je i tada označen kao privremen i prelazan;
- urušavanje institucija koje su se bavile stanovanjem na sistemski način, a posebno onih koje su se bavile segmentom stanovanja za grupe stanovništva kojima je u tome potrebna posebna podrška;

- opadanje stambene izgradnje, koja je dostigla najniži nivo sa izgrađenih 10.000 stanova u 2000. godini, da bi tek od 2003. godine počela da raste i 2007. godine dostigla nivo izgradnje iz 1950-tih od oko 19.000 stanova godišnje;

- potpuna rasprodaja društvenog i državnog stambenog fonda kroz privatizaciju. Na ovaj način je u potpunosti obezbeđen cilj privatizacije da se obezbede sredstva za rešavanje stambenih pitanja socijalno ugroženih lica i podsticanje izgradnje stanova, kako je navedeno u Zakonu o stanovanju, koji je donet pre svega u tu svrhu;
- dalje produžavanje problema prisilnih migranata (izbeglica i interno raseljenih lica) i nedostatak sredstava za rešavanje njihovih stambenih pitanja;
- nefleksibilno urbanističko planiranje i šire posmatrano neodgovarajuća politika raspolaganja građevinskim zemljištem, koja je u sinergiji sa velikom prisilnom migracijom generisala ogromnu bespravnu izgradnju. Povratno, bespravna gradnja, koju pre svega odlikuje velika prostorna raspršenost i ekonomska neefikasnost, jeste i još dugo će biti teško rešiv problem u Republici Srbiji bez odgovarajućih mera stambene, a posebno socijalne stambene politike.

*Osnovni cilj u oblasti socijalnog stanovanja je stvaranje uslova da stambeni prostor bude dostupan svim građanima u Republici Srbiji na održiv način uz sveobuhvatnu podršku i angažman države i lokalnih zajednica i uz uspostavljanje sistema i modaliteta organizovanog obezbeđivanja stambenog prostora domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu samostalno da obezbede adekvatno stambeno rešenje na tržištu.*

Operativni ciljevi su:

- uspostavljanje održivog sistema socijalnog stanovanja u Republici Srbiji;
- organizovanje i povezivanje aktera politike socijalnog stanovanja na lokalnom nivou;
- utvrđivanje modaliteta i realnih izvora subvencionisanja, finansiranja i kreditiranja socijalnog stanovanja;
- ostvarivanje socijalne uključenosti i kohezije;
- povezivanje razvojnog karaktera sistema socijalnog stanovanja sa ukupnim održivim razvojem lokalnih zajednica i države kao celine.

Definisanje politike i strategije socijalnog stanovanja u Republici Srbiji povezuje se sa ciljevima regionalnog i prostornog razvoja Republike. Izrazito neravnomeran regionalni razvoj može se poboljšati pažljivom strategijom u kojoj će socijalno stanovanje imati važnu ulogu, kao što se može i dodatno pogoršati ukoliko se neodgovarajućom politikom socijalnog stanovanja bude dalje povećavala privlačnost razvijenih urbanih sredina, a naročito Beograda i Novog Sada. Utoliko je neophodno da strategija socijalnog stanovanja bude usaglašena sa strategijama regionalnog i prostornog razvoja Republike Srbije.

Osnovni postulati na kojima se temelji prostorna dimenzija razvoja socijalnog stanovanja su:

- sistem socijalnog stanovanja će se zasnivati na jasnoj, fleksibilnoj i nediskriminatornoj pravnoj regulativi u duhu evropskih orijentacija i opredeljenja i specifičnih okolnosti Republike Srbije, postavljen na principima supsidijarnosti, decentralizacije, stabilnosti i ekonomske održivosti;
- sistem socijalnog stanovanja uključuje sve oblike svojine, organizacije i finansiranja, i temelji se na neprofitnom principu;
- socijalno stanovanje je integralni deo stambene politike na državnom i lokalnom nivou. Politika socijalnog stanovanja ne odnosi se samo na ugrožene socijalne grupe niti su socijalni stanovi isključivo opštinski stanovi koji se daju u vremenski oročen zakup;
- ekonomski, urbanistički i socijalni aspekti socijalnog stanovanja su važna razvojna komponenta u cilju postizanja veće mobilnosti radne snage i zadržavanja stručnjaka u manje razvijenim područjima;
- programi socijalnog stanovanja su sastavni deo politika urbanog i ruralnog razvoja na lokalnom nivou, uključiv i programe urbane obnove i rekonstrukcije;
- u kontekstu urbanog razvoja i kvalitetne urbane rekonstrukcije, socijalno stanovanje je jedno od sredstava za povećanje društvene kohezije i naseljima i susedstvima, jer obezbeđuje uključivanje svih socijalnih grupa u socijalni prostor naselja. Time se otvara mogućnost za postizanje kvalitetnog i bezbednijeg susedstva, stanovanja, rekreativnih i kulturnih potreba svih socijalnih grupa;
- u programima socijalnog stanovanja uvažiti činjenicu da određene kategorije korisnika socijalnog stanovanja imaju potrebu za dodatnim socijalnim uslugama. Stoga je važno povezivati projekte socijalnog stanovanja sa sistemom socijalne zaštite;
- nije prihvatljivo prostorno izdvajanje objekata i grupa objekata sa socijalnim stanovima u izolovanim zonama ili na usamljenim i neizgrađenim lokacijama;
- preporučuje se mešanje socijalnih i tržišnih stanova u višestambenim objektima, sa jasno preciziranim pravilima u pogledu korišćenja, održavanja i upravljanja stambenim zgradama;

- stanovi u režimu socijalnog stanovanja uključuju se u sistem upravljanja i održavanja koje propisuje lokalna uprava.

Strateški prioriteti - projekti do 2014. godine - kako bi se uspostavio osnov za realizaciju novih stambenih politika i punu primenu Zakona o socijalnom stanovanju neophodno je:

- izgraditi konzistentan pravni sistem kroz izradu i usvajanje podzakonskih akata i prateće regulative radi utvrđivanja institucionalnog okvira, sa ovlašćenjima i odgovornostima, i definisanja tehničkih propisa i normativa za izgradnju;
- reformisati postojeća zastarela zakonska rešenja kao što su Zakon o stanovanju iz 1992. godine i Zakon o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine i izvršiti izmene i dopune (ili ukidanje) različitih uredbi o rešavanju stambenih potreba pojedinih kategorija korisnika;
- doneti zakon o neprofitnom sektoru, kao neophodan uslov za implementaciju Zakona o socijalnom stanovanju, kao i odgovarajućih zakonskih rešenja koja će uspostaviti okvir za javnoprivatna partnerstva;
- podržati osnivanje lokalnih (gradske, opštinske i regionalne) stambenih agencija kao osnovnih aktera sprovođenja programa socijalnog stanovanja na regionalnom i lokalnom nivou;
- izraditi i usvojiti neophodna strateška dokumenta socijalnog stanovanja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, nacionalnu strategiju socijalnog stanovanja, lokalne strategije socijalnog stanovanja i odgovarajuće akcione planove i programe za sprovođenje ovih strateških dokumenata;
- utvrditi realne izvore i zakonski uspostaviti sistem i mehanizme finansiranja, kreditiranja i subvencionisanja, socijalnog stanovanja, kao i transparentnost njihovog sprovođenja (ovo se posebno odnosi na finansiranje iz javnih izvora na državnom i lokalnom nivou).

Odgovarajuće mere i instrumenti na različitim nivoima intervencije bi bile sledeće:

- nacionalni nivo - obrazovati telo u okviru Vlade i sektora unutar resornog ministarstva u čijoj će nadležnosti biti razrada zakonskih dokumenata iz oblasti stanovanja, koordinacija procesa formulacije nacionalne stambene politike i strategija iz oblasti stanovanja, a posebno Nacionalne strategije socijalnog stanovanja; osnovati republičku agenciju za stanovanje kao instrument centralnog nivoa vlasti, koja će u saradnji sa regionalnim i lokalnim nivoima, obezbeđivati finansijska sredstva, stručnu pomoć i drugu logističku podršku; razraditi različite oblike neprofitnih organizacija za izgradnju i upravljanje stanovima, posebno onih koje su pogodno za javno-privatno partnerstvo; sagledati postojeće i ustanoviti nove fiskalne izvore kako bi se obezbedilo održivo finansiranje lokalnih vlasti radi ispunjenja nadležnosti koje im propisuje Zakon o socijalnom stanovanju; uvesti sistem stambenog dodatka u okvirima postojećeg sistema socijalne zaštite kako bi se pomoglo domaćinstvima sa najnižim prihodima koja iznajmljuju stan, bilo u privatnom ili javnom sektoru;
- regionalni nivo - podsticanje razvoja gradskih stambenih agencija u regionalnim centrima; podsticanje međusobne saradnje gradskih stambenih agencija sa drugim lokalnim javnim stambenim agencijama i institucijama na nivou budućih regiona; podsticanje prekogranične regionalne saradnje (posebno na nivou EU) lokalnih stambenih agencija i drugih ključnih aktera u socijalnom stanovanju na lokalnom nivou, koji bi se radi ostvarivanja lakše saradnje organizovali na nivou regiona;
- lokalni nivo - formirati telo u okviru jedinica lokalne samouprave u čijoj će nadležnosti biti priprema strateških dokumenata i propisa u oblasti stanovanja na osnovu lokalnih potreba i mogućnosti, kao i koordinacija procesa formulacije lokalne stambene strategije sa jasnim određenjem potencijalnih korisnika sistema socijalnog stanovanja; osnivanje lokalnih stambenih agencija koje bi sprovodile ključne delove lokalnih stambenih strategija, gde je to opravdano sa stanovišta veličine problema i ekonomski racionalno sa stanovišta postojanja lokalnih kapaciteta, odnosno podsticanje međusobne saradnje i razmene iskustava aktera zaduženih za socijalno stanovanje iz više manjih i većih susednih lokalnih zajednica; organizovanje programa obrazovanja, obuke i razmene iskustava dobre prakse u socijalnom stanovanju, s ciljem jačanja lokalnih kapaciteta; uvođenje sistema stambenih subvencija na lokalnom nivou za domaćinstva koja nisu obuhvaćena republičkim sistemom socijalne zaštite;
- korisnički nivo - putem promotivnih kampanja i programa obuke podići nivo informisanosti i podstaci učesće aktuelnih i potencijalnih korisnika socijalnih stanova u procesu odlučivanja, odgovornog korišćenja i održavanja stanova i stambenih zgrada; podsticanje različitih vidova udruživanja građana (kako zakupaca tako i vlasnika stanova) u cilju popravljivanja uslova stanovanja i življenja u njihovim lokalnim zajednicama, zasnovanih na solidarnosti, samopomoći i dobroteljnosti.

## 2 . 5 . 4 . N e f o r m a l n a n a s e l j a

Poseban fenomen i dramatičan rezultat urbanizacije u Republici Srbiji predstavljaju neformalna naselja i bespravna izgradnja. O socio-profesionalnoj, ekonomskoj i socijalnoj strukturi bespravni graditelji ne postoje osnovni uvidi. Nepostojanje pouzdanih informacija o broju, strukturi i razlozima bespravne izgradnje predstavlja ograničavajući faktor za definisanje i vođenje stabilne i pravredne socijalne politike u ovoj oblasti i za njeno povezivanje sa prostorno-urbanističkom politikom, politikom smanjenja siromaštva i energetskom politikom, kao i za izbor i dimenzionisanje mera i instrumenata pomoću kojih bi se pristupilo rešavanju složenih problema u ovoj oblasti.

Osnovni problemi u sprovođenju sanacije i zaustavljanju dalje bespravne izgradnje su:

- složenost problematike (bespravni objekti/zone se razlikuju po svojim prostorno-fizičkim, ekonomskim, socijalnim, vlasničkim, pravnim, higijenskim i drugim obeležjima), koja se do sada pojednostavljeno sagledavala i redukovala isključivo uzimajući u obzir pravno-normativni i građevinski aspekt;
- nepostojanje nacionalne stambene politike i novog zakona o stanovanju koji bi bio primeren strukturnim promenama i socioekonomskim mogućnostima domaćinstava;
- nepostojanje međusektorske saradnje i koordinacije nadležnih službi;
- neodgovarajuća zemljišna politika (nerazvijeni instrumenti upravljanja građevinskim zemljištem i neažurirana informaciona osnova u katastru/zemljišnim knjigama) i dogme u prostornom i urbanističkom planiranju koje ne prepoznaju održive forme individualizovanog stanovanja umerenog standarda;

- izraziti deficit na lokalnom nivou u pogledu neophodnih kapaciteta institucionalne i kadrovske podrške problematici neformalnih naselja i bespravne izgradnje;
- nedostatak sredstava odnosno visoki troškovi komunalne rekonstrukcije i sanacije i obezbeđenja objekata socijalne infrastrukture;
- nedovoljno korišćenje poreskih instrumenata za sprečavanje i sankcionisanje bespravne izgradnje;
- nesistemske rešavanje problema bespravne gradnje i imanentna slabost uprave u odnosu na bespravnu gradnju i bespravne izgraditelje koja se i dalje masovno zloupotrebljava;

- neodgovarajuća svest o štetama od bespravne izgradnje i neodgovornost javne uprave (na nacionalnom i lokalnom nivou) u njenom sprečavanju.

Osnovni cilj budućih aktivnosti usmerenih na pravno regulisanje i unapređenje neformalnih naselja u Republici Srbiji je bezuslovno zaustavljanje dalje bespravne izgradnje i formiranja novih neformalnih naselja, odnosno pažljivo i racionalno integrisanje tih naselja u ukupnu urbanu strukturu.

Operativni ciljevi su:

- ustanoviti organizacione strukture, kapacitete i mehanizme da bi se osigurala efektivna i dugoročna koordinacija i razvoj stambene i naročito socijalne stambene izgradnje;
- obezbediti stalne rezerve komunalno opremljenog i urednog građevinskog zemljišta za stambenu i socijalno stambenu izgradnju;
- izraditi urbanističke planove kojima će se predvideti finansijski mehanizmi doprinosa stanovnika neformalnih naselja u cilju njihovog unapređenja;
- doneti poreske mere koje će sprečiti i sankcionisati dalju bespravnu izgradnju;
- podstaći državnu upravu da zaustavi i spreči dalju bespravnu izgradnju.

Realizacija osnovnog cilja nužno pretpostavlja definisanje konceptualnog okvira delovanja kao smernice za definisanje predloga mera na različitim nivoima intervencije (nacionalni, lokalni i korisnički), kao i definisanje strateških prioriteta. Konceptija budućih aktivnosti treba da ima u vidu dva suštinska obeležja:

- postoji razlika između klasične bespravne izgradnje i uzurpacije. Prva se odnosi na izgradnju porodične zgrade za sopstvene potrebe na sopstvenoj parceli, bez ugrožavanja kvaliteta stanovanja i življenja na susednim parcelama. Uzurpacija se odnosi na izgradnju na javnim ili tuđim privatnim površinama (parkovi, trotoari, zajedničke prostorije, zaštićeni pojasevi - akumulacije, reke, jezera putevi, železnica i dr., zaštićene zone - nacionalni parkovi, parkovi prirode, kulturne celine, energetske zone i dr.), kojom su ugroženi susedni objekti (blizina susednog objekta, visinska i horizontalna regulacija);
- bespravni graditelji su različitog ekonomskog statusa, pri čemu zbog nepostojanja tzv. Socijalne karte domaćinstava ne postoji mogućnost sagledavanja njihovog imovinskog statusa.

Regulisanje i prevencija bespravne gradnje prevashodno će se oslanjati na iznalaženju modela rešenja za:

- definisanje kriterijuma po kojima bespravno izgrađeni objekti mogu ući u proces legalizacije;
- osmišljavanje koncepta i modela legalizacije kao i sanacije različitih posledica bespravne izgradnje na okruženje i buduću prostorni razvoj;
- definisanje visine troškova i načina funkcionisanja institucionalnih mehanizama i organizacija u fazi implementacije prostornih i urbanističkih planova i kontrole građenja;
- primenu poreskih instrumenata za zaustavljanje bespravne izgradnje;
- striktno sprovođenje zakonskih mera (prekršajnih i krivičnih) za bespravne graditelje.

Kako bi se uspešno primerila nova, ekonomski, socijalno i ekološki održiva rešenja, neophodno je do 2014. godine realizovati sledeće strateške prioritete:

- inicirati izradu sveobuhvatne studije o neformalnim naseljima i bespravnoj izgradnji;
- pripremiti akt o nacionalnoj strategiji za sanaciju i unapređenje neformalnih naselja/zona sa merama za suzbijanje dalje bespravne gradnje;
- formirati međusektorska tela i institucije na nivou opština, gradova i države koja će koordinirati rad različitih resora, baveći se ovom problematikom na sveobuhvatan način;
- unaprediti informacione osnove o zonama besplanske izgradnje u kartama postojećeg stanja i planiranog urbanog razvoja u odgovarajućim prostornim i urbanističkim planovima (prostornim planovima opština i generalnim i generalnim regulacionim planovima naselja), kroz identifikaciju zona neformalnih naselja, a pre svega naselja izgrađenih bez plana ili bez odgovarajućeg plana na osnovu kojeg je moguće efikasno izdavanje lokacione i građevinske dozvole;
- usaglasiti katastar, sudove i javna komunalna preduzeća sa ciljem regulisanja i sprečavanja dalje bespravne izgradnje;
- inicirati realizaciju nekoliko pilot projekata na različitim lokacijama pre formiranja međusektorskih tela i institucija, pre ili u toku izrade studije i pre pripremanja novih zakona i podzakonskih akata;
- insistirati na izradi specijalnog zakona o neformalnim naseljima i bespravnoj izgradnji koji bi uspeo da prevaziđe sve kontradiktornosti u postojećim zakonima i podzakonskim aktima nadležnih resornih ministarstava;
- predvideti nov tip planskog dokumenta za pravno regulisanje i unapređenje neformalnih naselja;
- aktivirati sve kapacitete za uklanjanje bespravno izgrađenih objekata u zaštićenim pojasevima i zonama;
- organizovati međunarodnu konferenciju na temu regulacije i unapređenja neformalnih naselja.

Odgovarajuće mere na različitim nivoima intervencije bi bile sledeće:

- nacionalni nivo - učiniti proces legalizacije neformalnih naselja sastavnim delom državne stambene politike; kreirati odgovarajući zakonski i institucionalni ambijent koji će kako bi se sprečila i obeshrabrila bespravna izgradnja obezbedivati finansijska sredstva za potrebe finansiranja socijalnog stanovanja i drugih oblika pristupanja dostupnoj stambenoj izgradnji; pripremiti preporuke koje se odnose na koncepte, strukture i procedure izrade i primene relevantnih urbanističkih planova za sanaciju /konsolidaciju neformalnih naselja; pripremiti preporuke za korekciju postojećih propisa iz oblasti građevinskog zemljišta, planiranja i izgradnje, stanovanja i drugih oblasti od interesa za legalizaciju i sanaciju neformalnih naselja i zaustavljanja bespravne izgradnje; pripremiti tehničke standarde za različite oblike neformalnih naselja, porodičnu stambenu izgradnju, uključujući i inkrementalnu - faznu gradnju; formirati međusektorsko koordinaciono telo koje bi upravljalo procesom pripreme zakonske regulative i nadgledalo realizaciju strategije; uvoditi programe za jačanje kapaciteta lokalnih vlasti i drugih partnera u procesu; obezbediti podršku lokalnim vlastima prilikom prijave za pristupanje domaćim i međunarodnim projektima i fondovima; obezbediti finansijsku podršku kroz budžetska izdvajanja, poreske olakšice za planiranje i sprovođenje sanacije/konsolidacije, kroz davanja garancija za povoljne kredite iz specijalizovanih međunarodnih fondova; pokretanje kampanje na podizanju javne svesti da bespravna gradnja nije samo protivzakonita, već predstavlja ozbiljnu pretnju za budući ekonomski razvoj, odnosno obezbeđenje podrške medija;
- lokalni nivo - pripremiti lokalne strategije i akcione planove za sanaciju i rekonstrukciju neformalnih naselja/zona, sa merama za prevenciju dalje neformalne izgradnje; pripremiti operativne, integralne projekte konsolidacije koji se odnose na odvojene zone neformalnih naselja, uključujući komunalno opremanje i opremanje socijalnom infrastrukturom; pripremiti odgovarajuće urbanističke planove za sanaciju/konsolidaciju neformalnih naselja; pripremiti operativne, integralne projekte komunalnog opremanja i uređivanja građevinskog zemljišta za potrebe individualne stambene izgradnje; uvoditi oblike participacije lokalnog stanovništva; jačati kapacitete na planu boljeg upravljanja zemljištem, pripreme i realizacije projekata, promocije i podsticanja međusektorske saradnje kako bi se obezbedila održivost i kvalitetno upravljanje resursima;
- korisnički nivo - omogućiti samoorganizovanje građana i promovisati inicijative koje odgovaraju zahtevima lokalnog stanovništva u vezi sa višim standardom i kvalitetom života; organizovati programe obuke, ohrabrujući lokalno stanovništvo da uzme učešće u programima; obezbediti transparentne i korisnicima jasne finansijske planove za konsolidaciju i revitalizaciju njihovih naselja, uz ostavljanje mogućnosti izbora načina participacije stanovništva, kao i različitih vidova privatno - javnog partnerstva u njihovoj realizaciji.

## TREĆI DEO

### Prvi deo

### Prethodni deo

### Sledeći deo