

"Службени гласник РС", бр. 119/2008

На основу члана 24. став 2. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 47/03 и 34/06) и члана 43. став 1. Закона о Влади ("Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07 и 65/08),

Влада доноси

О Д Л У К У

о изради Стратегије просторног развоја Републике Србије до 2020. године

1. Приступа се изради Стратегије просторног развоја Републике Србије до 2020. године (у даљем тексту: Стратегија).

2. Циљ израде и доношења Стратегије је: утврђивање дугорочне концепције организације, уређења, заштите и коришћења простора Републике Србије; рационално коришћење и очување природних ресурса; заштита и унапређење животне средине, природне и културне баштине; обезбеђивање просторних услова за равномерни регионални развој коришћењем компаративних предности; активирање територијалног капитала и потенцијала неразвијених подручја за развој; просторни, саобраћајни, привредни и други облици интеграције Републике Србије са регионалним окружењем.

3. Стратегија се израђује се и доноси за период до 2020. године са стратешким приоритетима до 2013. године и обухвата територију Републике Србије.

Територијални обухват Стратегије дат је на графичком приказу, који је одштампан уз ову одлуку и чини њен саставни део.

4. Концепција Стратегије биће заснована на студијско-аналитичкој и просторно-планској документацији, секторским и развојним стратегијама, као и на резултатима досадашњих истраживања у области планирања и заштите животне средине.

5. Носилац израде Стратегије је Републичка агенција за просторно планирање, а стручни обрађивачи су научноистраживачке институције, у складу са Програмом израде Стратегије просторног развоја Републике Србије до 2020. године, који је одштампан уз ову одлуку и чини њен саставни део.

6. Министарства, посебне организације, јавна предузећа и установе надлежне за послове заштите природе, заштите споменика културе, саобраћаја, телекомуникација, пољопривреде, шумарства и водопривреде, енергетике и други заинтересовани органи и организације, доставиће у року од 30 дана од дана ступања на снагу ове одлуке све расположиве податке, услове и документацију из делокруга свог рада носиоцу израде Стратегије.

7. Рок за израду Стратегије је шест месеци од дана ступања на снагу ове одлуке.

8. Средства за израду Стратегије обезбеђена су у буџету Републике Србије.

9. Концепт просторног развоја биће изложен на стручну расправу у Београду, Новом Саду, Нишу, Крагујевцу, Ужицу, Зајечару и другим градовима и општинама.

Јавни увид о нацрту Стратегије у трајању од 30 дана обавиће се у седиштима округа, а у току јавног увида одржаће се јавне презентације у Београду, Новом Саду, Нишу, Крагујевцу и Ужицу.

10. Саставни део ове одлуке је Одлука о изради стратешке процене утицаја Стратегије просторног развоја Републике Србије на животну средину ("Службени гласник РС", број 110/08).

11. Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије".

05 број 110-5659/2008
У Београду, 19. децембра 2008. године

Влада

Први потпредседник Владе -
заменик председника Владе,
Ивица Дачић, с.р.

ПРОГРАМ

ИЗРАДЕ СТРАТЕГИЈЕ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ДО 2020. ГОДИНЕ

1. Полазне основе за израду Стратегије просторног развоја Републике Србије до 2020. године

Полазну основу за израду стратегије просторног развоја представља свеобухватно схватање простора и животне средине, у конкретном случају територије Републике Србије, у циљу стварања оквира за оптимално управљање природним и створеним ресурсима, као и проналажење решења за побољшање техничке и друштвене инфраструктуре.

Територија Републике Србије као тржишна категорија суочава се са супростављеношћу употребне и тржишне вредности земљишта. Супротност на тржишту земљиштем често је извор сукоба интереса, јер о употреби и коришћењу простора одлучује велики број субјеката, који имају различите интересе у коришћењу простора и различиту економску моћ. Узроци тих сукоба интереса се огледају у сукобу:

- 1) јавног и појединачног интереса;
- 2) услед фаворизовања краткорочних користи и ефеката, у односу на дугорочне интересе;
- 3) услед коришћења земљишта на територији Републике Србије који је у супротности са природним детерминантама;
- 4) вредности који настаје услед евалуације економских ефеката у односу на друге (немерљиве) вредности, односно сукоб који произилази из рационалних и ирационалних приступа (економија и екологија).

Посебна улога Стратегије просторног развоја Републике Србије до 2020. године (у даљем тексту: Стратегија) је да ефикасно релативизује сукобе и обезбеди претпоставке за одрживи развој.

Стратегија представља национални плански документ стратешког карактера, који ће по усвајању заменити Просторни план Републике Србије из 1996. године и биће основни документ уређења простора и управљања просторним развојем на националном нивоу планирања, у складу са Уставом и законом.

Стратегија има велику улогу за будући развој и уређење територије Републике Србије који се конципира на основу дугорочних визија стратешких праваца развоја, као и визија алокације сопствених финансијских капацитета, коришћења расположивих фондова, иностраних инвестиција, а на основу рационалног коришћења потенцијала и територијалног капитала.

Стратегија има велики значај за националне потребе и у функцији обезбеђивања међународне подршке, поред практичног значаја за коришћење, уређење и заштиту простора.

Посебан значај Стратегије огледа се у потреби јасне визије и стратегије како држава и њени развојни региони треба да се развијају, у смислу повећања територијалне конкурентности, приступачности, кохезије, односно способности за одрживи развој.

Развојни региони, у смислу овог програма, јесу планска категорија која означава функционално заокружена подручја, односно делове територија организованих на економским основама у функцији развоја, без административних и управних функција.

Физичка компонента просторног планирања од традиционално доминантне, у актуелној теорији и пракси све више се преиспитује са аспекта економске оправданости, социјалних потреба и прихватљивости и еколошке одрживости. Пред просторним планирањем је изазов стварања планског оквира за усмеравање развоја, односно услова за алокацију економских структура, техничке и друштвене инфраструктуре, организације мреже насеља и објеката друштвеног стандарда, управљања природном и културном баштином.

Полазећи од начела одрживог развоја, управљање развојем активно укључује компоненту заштите. Посебно је важно да се обезбеде услови заштите и управљања у непрофитним делатностима. С обзиром на то да је животна

средина ван сфере профитних делатности, управљање у тој области не може се успешно развити ван система државне управе, па се управљање природном и културном баштином углавном одвија у државном сектору.

У фази спровођења планског документа најважнија активност је трајно праћење реализације, односно идентификовање одређених појава, препрека или проналажење оптималних просторних решења. У смислу сложености, праћење реализације планског документа је сложено, као и сама израда, јер актери у том процесу морају добро познавати појаве, међусобне односе, ограничења, поремећаје.

Информатичка подршка представља основно средство и помоћни алат који обезбеђује оквир за рационално доношење одлука. Без праћења спровођења није могуће дефинисати активности управљања развојем, а без управљања развојем читав процес се доводи у питање. Другим речима, Стратегија ће представљати основни национални документ за управљање просторним развојем.

Појмови регион, регионализација, регионална подела и регионална политика, који се употребљавају у овом програму, имају значење које је одређено Законом о просторном плану Републике Србије ("Службени гласник РС", број 13/96).

1.1. Територијални обухват Стратегије

У погледу географског положаја Република Србија се најчешће убраја у земље југоисточне Европе, мада је Република Србија и средњеевропска, подунавска и балканска земља (западни Балкан).¹

Република Србија је континентална земља и нема излаз на море, а у релативном смислу налази се у близини три мора: Јадранског (Јонског), Егејског и Црног.

Географске координате Републике Србије су:

- 1) на северу - Суботица, АП Војводина, географска дужина 46°11' и географска ширина 19°40';
- 2) на југу - Гора, АП Косово и Метохија, географска дужина 41°53' и географска ширина 20°36';
- 3) на истоку - Димитровград, Централна Србија, географска дужина 43°11' и географска ширина 23°00';
- 4) на западу - Сомбор, АП Војводина, географска дужина 45°56' и географска ширина 18°49'.

Република Србија се граничи на северу са Мађарском, на североистоку са Румунијом, на истоку са Бугарском, на југу са Македонијом и Албанијом, на југозападу са Црном Гором, на западу са Босном и Херцеговином (Републиком Српском) и Хрватском.

Укупна дужина граница је 2.397 km, од тога 49,70% (1.194 km) је граница према бившим југословенским републикама, док је 45,20% (1.083 km) граница према земљама чланицама ЕУ.

¹ У новим геополитичким дефиницијама уведен је појам Западни Балкан који обухвата све земље бивше СФРЈ (Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија и Република Србија), осим Словеније, а укључујући и Албанију.

1.2. Основни подаци о Републици Србији

Уставом Републике Србије, Република Србија је дефинисана као недељива држава српског народа и свих њених грађана. У погледу политичког уређења, Република Србија је вишепартијска, парламентарна држава, република, у чијем саставу су Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија.

У погледу административно територијалне поделе Република Србија има две аутономне покрајине, 30 управних округа, 23 града, 194 општине, 6.167 насеља, 5.824 катастарских општина, 4.585 месних заједница, односно 1.689 месних канцеларија. Доношењем Закона о главном граду - Београд је добио посебан статус.¹

На територији АП Војводина налази се седам управних округа и 45 општина, у Централној Србији налази се 18 управних округа и 120 општина, док је на територији АП Косово и Метохија пет управних округа и 29 општина.

¹ Закон о главном граду ("Службени гласник РС", број 129/07).

Укупна површина Републике Србије је 88.361 km², а број становника 2002. године био је 9.823.009.¹

Централна Србија (без града Београда) проценутално заузима највећи део Републике Србије (око 60%), АП Војводина око 24%, АП Косово и Метохија око 12%, док административно подручје града Београда заузима нешто мање од 4% (3,71%). У погледу броја становника, у Централној Србији живи скоро 40% становника, у АП Косово и Метохија 23,7%, у АП Војводина 20,7%, док је у Београду 16% од укупне популације Републике Србије.

Кроз Републику Србију пролазе важни саобраћајни правци посавско - моравско - вардарски, подунавски, односно трансевропски коридори X и VII, а такође је веома важан и правац од Ниша према Софији и Истанбулу, долином Нишаве и Марице.

Укупна дужина путева је 37.827 km (23.705 km са савременим коловозом), а од тога је у:

- 1) Централној Србији без административног подручја града Београда 30.994 km (17.637 km са савременим коловозом);
- 2) АП Војводина 5.921 km (5.184 km са савременим коловозом);
- 3) граду Београду 912 km (884 km са савременим коловозом);

За подручје АП Косово и Метохија нису доступни ажурирани подаци.

¹ Укупан број становника са процењеним бројем становника 2001. године за АП Косово и Метохију.

1.3. Подручје посебне намене

Подручје посебне намене по позитивној регулативи представља просторну целину чију посебност одређује једна или више опредељујућих намена, активности или функција у простору које су од интереса за Републику Србију, и то:

- 1) подручје националног парка и друго веће подручје природног добра;
- 2) подручје непокретног културног добра од изузетног значаја;
- 3) подручје слива велике и средње акумулације и изворишта воде;
- 4) туристичко подручје;
- 5) подручје обимне експлоатације минералних сировина;
- 6) подручје инфраструктурног коридора или мреже коридора;
- 7) утицајна/функционална подручја објеката (члан 89. став 4. Закона о планирању и изградњи) и друга подручја одређена планским документима.

Подручја посебне намене (природна, културна добра, акумулације, туристичка подручја) богата су природним ресурсима, а у погледу животне средине представљају релативно очуване области, уз бележење негативних појава (бесправна градња у заштићеним подручјима, неадекватно управљање отпадом и сл.). По правилу налазе се у депопулационим, мање развијеним и неразвијеним подручјима, слабије интегрисаним и инфраструктурно опремљеним деловима Републике Србије.

Коридори и копови су специфична подручја посебне намене, која због својих карактеристика представљају места концентрације активности и продукције, као и зоне негативних утицаја на животну средину. Копови са подручјима акумулација представљају и подручја која изазивају одређене социоекономске ефекте, пре свега у погледу пресељавања становништва и трансформације насеобинске структуре.

Подручја посебне намене по правилу изазивају појачани интерес због своје вредности, тако да захтевају посебан приступ и прописивање одговарајућих услова и режима коришћења у складу са начелима одрживог развоја.

Зоне повећаног интереса (тражње) за инвестирање, односно изградњу су: приобаља, марине, зоне за рекреацију, урбана језгра, подручја дуж коридора саобраћајне инфраструктуре, периурбане зоне и др.

1.4. Регионална подела

Под регионалном поделом подразумева се планска - функционална организација територије Републике Србије у оквиру развојних региона у складу са стратешким опредељењима регионалног развоја Републике Србије и у складу са смерницама и критеријумима ЕУ.

Развој регионалне политике и просторно планирање имају велики значај у процесу приближавања и прикључивања ЕУ. У том смислу развој регионалне политике у Републици Србији, у складу са правним, финансијским и институционалним смерницама и критеријумима ЕУ, као и у складу са регионалном политиком и структурним фондовима ЕУ, подразумеваће стварање нове основе просторног планирања.

Регионална политика ЕУ,¹ као једна од заједничких политика за коју ће у периоду од 2007. до 2013. година бити издвојено 36% од укупног буџета ЕУ, главни је инструмент смањивања развојних неједнакости између европских региона и постизања равномернијег просторног развоја ЕУ. Регионална политика ЕУ се спроводи кроз реализацију пројеката у оквиру три главна циља, и то:

- 1) Циљ 1: Конвергенција (уз помоћ средстава из Европског фонда за регионални развој - ERDF, Европског социјалног фонда - ESF и Кохезионог фонда);
- 2) Циљ 2: Регионална конкурентност и запосленост (уз помоћ средстава из Европског фонда за регионални развој - ERDF и Европског социјалног фонда - ESF);
- 3) Циљ 3: Европска просторна сарадња (уз помоћ средстава из Европског фонда за регионални развој - ERDF).

У остваривању Циља 3 могу учествовати и земље које су кандидати или потенцијални кандидати за чланство у ЕУ (као што је Република Србија), као и суседне земље, за чије учешће су обезбеђена два финансијска инструмента ЕУ: Инструмент за претприступање - IPA и Европски инструмент за суседство и партнерство - ENPI. У оквиру Циља 3 постоје програми:

- 1) прекограничне сарадње;
- 2) транснационалне сарадње,
- 3) међурегионалне сарадње (укључују програме Urbact, Interact и ESPON).

Имплементација европске регионалне политике заснива се на институционалној територијалној подели земаља чланица,² односно на тзв. НУТС³ номенклатури која разликује три нивоа хијерархије:

- 1) НУТС 1 има минимум три, а максимум седам милиона становника, односно представља јединствену националну територију;
- 2) НУТС 2 има минимум 800 000, а максимум три милиона становника;
- 3) НУТС 3 има минимум 150 000, а максимум 800 000 становника.

Ниво НУТС 1 може имати улогу посредника између региона државе чланице и ЕУ, али су прави и једини корисници регионалне политике ЕУ нивои НУТС 2 и НУТС 3, односно региони и дистрикти. Све остале административне територијалне јединице које су мање од дистрикта, нису предмет регионалне политике и називају се Локалне административне јединице. НУТС систем се примењује и на земље кандидате, како би уласком у ЕУ те земље могле на исти начин да буду корисници регионалне политике и структурних фондова који је подупиру.

Политика регионалног развоја би требало да има кључно место у систему политика и стратегија просторног развоја. У оквиру политике регионалног развоја би све акције, инструменте и мере из других политика (нпр. активирања и коришћења природних ресурса, популационе политике, привреде, развоја и размештаја јавних служби, заштите и унапређивања животне средине итд.), требало међусобно повезати, координирати и ускладити у оквиру одређених регионалних целина.

Имајући у виду да питање регионализације није решено планира се припрема законске регулативе која би ближе уредила ову област. Између осталог, полазне основе представљаће и преиспитивање решења Просторног плана Републике Србије, којим су дефинисане уже просторне целине за које се израђују регионални просторни планови.

Административне територијалне јединице, мање од НУТС 3 нивоа нису предмет регионалне политике. НУТС класификација примењује се и на земље кандидате, које ће уласком у ЕУ моћи на исти начин, као и државе чланице, да креирају и спроводе регионалну политику, као и да користе за то намењене структурне фондове.

¹ Зачеци регионалне политике везују се још за оснивање Европске економске заједнице, када се као један од најважнијих задатака појавио "хармонични развој економских активности". Прва Комисија ЕЕЗ за регионалну политику основана је 1962. године, а Европски фонд за регионални развој (Еуропеан Регионал Девелопмент Фонд - ERDF) је по први пут правно регулисан као финансијски инструмент 1974. године. Реализација регионалне политике имала је неколико фаза/периода: 1957-1988, 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 и текући период 2007-2013. Свака од фаза подразумевала је спровођење регионалне политике према утврђеним циљевима за тај период.

² Институционална територијална подела подразумева управну функцију просторних целина.

³ НУТС представља скраћеницу од француског назива за Номенклатуру статистичких просторних јединица (Номенцлатуре дес унитес территориалес статистикуес).

1.5. Разлози за израду Стратегије

Разлози за израду и доношење Стратегије, осим законом дефинисаног формално-правног основа, садржани су у:

- 1) промењеном политичком, економском и социјалном окружењу у односу на време доношења важећег Просторног плана Републике Србије;
- 2) потреби за новом инвентаризацијом и утврђивањем чињеничног стања релевантних фактора који утичу на просторни развој Републике Србије, као и за утврђивањем потенцијала, ограничења, могућности и препрека за даљи развој Републике Србије или њених делова (региона);
- 3) потреби за дефинисањем основног стратешког циља просторног развоја Републике Србије, оперативних циљева и задатака заштите, уређења и развоја простора и функција које се у њему одвијају, као и потребом за дефинисањем приоритетних активности (пројеката и програма) које је нужно реализовати у наредном периоду, као и критеријума за остварење циљева којима ће се у фази спровођења мерити успешност и одговорност управе на различитим нивоима;
- 4) препознавању праваца просторног развоја у оквиру интегралног планирања и установљавања просторних импликација доминантних активности и процеса на територији Републике Србије;
- 5) прецизирању конкретних одговорности релевантних актера у простору за акције у правцу остваривања утврђених циљева, односно стратешких приоритета и њихову реализацију;
- 6) потреби хоризонталне (интегративна, међусекторска, трансгранична) и вертикалне (корелативна, хијерархијска, условљена) координације просторног развоја Републике Србије и њених делова;
- 7) неопходности дефинисања мера, инструмената и политика имплементације које ће довести до остваривања стратешких приоритета и допринети реализацији Стратегије.

Поред тога, Стратегија би требало да одреди јасне смернице за даљи развој територије Републике Србије са становишта њених интерних потреба, као и са становишта ширих европских тенденција, и то у смислу:

- 1) позиционирања Републике Србије у Европи кроз: дефинисање улоге Републике Србије у југоисточној Европи и сходно утврђеном стратешком концепту афирмацији и увећању њеног утицаја; глобално повезивање и умрежавање (у погледу саобраћаја, инфраструктуре, градова, заједничких

пројеката) са суседним и ширим окружењем (у смислу регионалног повезивања које би имало позитивне импликације на целу територију Републике Србије); јачање трансграничних веза и међусобних утицаја са суседним и ширим просторима; отварање пројектних линија за које се очекује финансијска асистенција и реализација из претприступних фондова ЕУ, а у току имплементације Стратегије и европских структурних фондова (са достизањем статуса члана ЕУ);

- 2) увећања територијалне кохезије Републике Србије у смислу позитивног третмана читаве заједнице за све њене саставне делове, као и бриге свих делова за целину заједнице, односно државе. У том контексту неопходно је уредити питања регионализације и децентрализације Републике Србије и регионалних неравномерности (неопходност систематске децентрализације и подстицања полицентричног развоја) и однос центра и периферије где су изузетно изражене развојне диспропорције (посебна пажња се мора посветити развоју руралних подручја);
- 3) јачања територијалног капитала, односно свега оног чиме објективно и субјективно располаже територија Републике Србије, а што на одређени начин користи и доприноси њеном развоју. Афирмација територијалног капитала је најсврхисходнија на регионалном нивоу (преко потенцијалних регионалних развојних агенција), на којем нарочито долазе до изражаја његови објективни елементи (геостратешка позиција, привредни капацитети, природне карактеристике, расположиви ресурси, квалитет животне средине, социјалне специфичности, потенцијални хазарди и др.) и субјективни елементи (специфичности културног и етничког диверзитета - карактеристични регионални и локални обичаји и традиција, регионални менталитет становништва и његове посебности, спремност становништва и управе за кооперацију, сарадњу, едукацију и мењање навика и др). Наведени елементи посматрани са становишта територије Републике Србије, Стратегијом треба да буду оптимизирани у смислу ефикаснијег и одрживог коришћења, пре свега са становишта смањења регионалних диспропорција, али и проблема заостајања Републике Србије у целини. Регионалне диспропорције су резултат неравномерног развоја и концентрације и у пракси се користе појмови претоварен или презагушен регион, који подразумевају регионе у којима разне привредне карактеристике, по обиму и структури превазилазе капацитете комуналне инфраструктуре, саобраћаја, становања и других услова. Поларизован регион означава претерану концентрацију привредних и других активности, тако да деморалише раст и развој других региона у земљи. Поред територијалних, поларизација има и врло негативне социјалне и економске последице;
- 4) афирмације идентитета и диверзитета, као основе успешног развоја привреде, туризма и других развојних грана, који би сходно Гетеборшкој и Лисабонској стратегији, требало да буде темељ Стратегије. Препознатљивост и различитост територије Републике Србије, које би могле бити њена стратешка предност у односу на окружење, неопходно је назначити кроз правилно коришћење: постојећих природних система (високе планине, транснационалне реке, степски ареали, заштићена природна добра и др.) и јачање биодиверзитета; културног идентитета и диверзитета; постојећих или неафирмисаних туристичких потенцијала;

- 5) јачања конкурентности и административних и развојних региона Републике Србије у циљу подизања њене укупне економске моћи и територијалне кохезије. Улога градова (регионалних центара, односно, насеља градског типа која представљају центре активности, јавних служби и услуга у развојном региону, а могу бити ранжирани у зависности од величине, значаја као и постојећих и планираних функција), у контексту урбаног центра и сеоског окружења (функционалних урбаних подручја),¹ је у овом процесу доминантна имајући у виду њихову покретачку улогу. Конкурентност државе/региона заснива се на: повећању економског раста и запошљавања као последице повећаних активности на одређеном подручју; унапређењу знања и усвајању нових технологија, као и примени (информационо-комуникационих технологија); активној употреби ресурса у смислу њиховог одрживог коришћења; регионалном повезивању, сарадњи и учешћу у заједничким пројектима који подижу укупну економску моћ региона/државе; приватно-јавном партнерству и кооперацији различитих актера у простору;
- 6) јачања приступачности кроз умрежавање саобраћајних и инфраструктурних система и повезивање са ближим и даљим окружењем. Ову приступачност је потребно сагледати кроз: повећање мултимодалне приступачности; завршетак делова европских коридора који се налазе на територији Републике Србије (X, Xa, Xb), реактивирање дунавског пловног пута (VII) и осталих саобраћајних и инфраструктурних праваца значајних за регионално умрежавање и интерно повезивање; повећање енергетске ефикасности, односно оптимизацију система, мреже и објеката енергетске инфраструктуре; унапређивање телекомуникационих интеракција;
- 7) оптимизацију атрактивности и квалитета живота која зависи од нивоа одговорности управе на свим нивоима за њихову ефикасну и доследну имплементацију.

Стратегија треба да дефинише одговорност, критеријуме, индикаторе за праћење и инструменте који би били основ артикулације просторног, економског и социјалног развоја. Овакав приступ захтева:

- 1) иновирање начина управљања просторног развоја на свим нивоима управљања;
- 2) сублимирање разних стратешких докумената на државном нивоу и њихову просторну импликацију;
- 3) разраду Стратегије кроз просторне планове у складу са законом.

¹ Функционална урбана подручја.

1.6. Правни основ

Према одредбама члана 97. став 1. тачка 12) Устава Републике Србије, Република Србија је надлежна за уређивање и обезбеђивање развоја Републике Србије, политике и мера за подстицање равномерног регионалног развоја

појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја, организацију и коришћење простора, научно-технолошки развој.

Одредбама члана 99. Устава Републике Србије, утврђено је да у оквиру надлежности Народна скупштина Републике Србије усваја план развоја и просторни план, а одребама члана 105. став 3. тачка 3. Устава Републике Србије утврђено је да се већином гласова свих народних посланика Народне скупштина одлучује о законима којима се уређују план развоја и просторни план. Стратегија у том смислу представља основ за даље планске активности на свим нивоима, од државног до локалног.

Према одредбама члана 17. Закона о планирању и изградњи, Стратегија просторног развоја доноси се за територију Републике Србије.¹ Стратегију доноси Народна скупштина Републике Србије, на предлог Владе и објављује се у "Службеном гласнику Републике Србије".

¹ Република Србија одговара европском НУТС 1 стандарду величине просторних јединица.

2. Предмет, циљеви и методолошки приступ изради Стратегије

Према одредбама члана 17. Закона о планирању и изградњи, Стратегијом се одређују дугорочни циљеви просторног планирања и развоја, а посебно се дефинишу питања, области, модалитети трансграничне и међународне сарадње у области просторног планирања у складу са укупним економским, социјалним, еколошким и културно историјским развојем.

Из изнетог произлази да Стратегија треба да дефинише основне циљеве, смернице, концепцију, стратешке приоритете и инструменте просторног развоја.

Стратегија ће бити усаглашена са основним циљевима регионалног, економског и социјалног развоја Републике Србије, усвојеним секторским и развојним стратегијама, као и са принципима и политикама одрживог просторног развоја европског континента усвојених од стране Савета Европе и земаља ЕУ.

Стратегијом ће се посебно дефинисати просторни развој:

- 1) природних и руралних подручја;
- 2) пољопривреде, рударства и енергетике;
- 3) капиталне привреде;
- 4) мултимодалног транспорта;
- 5) информација и телекомуникација;
- 6) културе;
- 7) образовања и научноистраживачког рада;

8) здравства и социјалне заштите;

9) туризма, рекреације и спорта.

Стратегијом ће се ближе разрадити и дефинисати решења чијом применом ће се усмеравати одрживи развој територије Републике Србије и њених регионалних целина и подстицати сарадња између различитих нивоа управе.

Стратегија је документ за организовање акција, политика¹ и пропозиција које омогућавају заштиту, уређење и развој потенцијала и вредности одређене територије. Активирање сопствених демографских, економских, друштвених и институционалних снага је основа овог процеса после којег (или делом и у току реализације Стратегије) се могу очекивати и позитивни екстерни утицаји. Стратегија обухвата мере за координацију просторних утицаја других секторских политика, у циљу постизања равномернијег економског и друштвеног развоја Републике Србије и њених административних и функционалних делова (региона), који би у противном био детерминисан тржишним односима, као и регулисање питања намене земљишта и будућих активности у одређеним зонама.

Стратегија утврђује интересе и функције, док се спровођење обавља на различитим нивоима управе. Да би се ово постигло неопходно је обезбедити флексибилност процеса израде Стратегије и током њене имплементације, како би се добио документ од кога свеукупна заједница може имати значајне добити у будућности. Кроз Стратегију је неопходно указати и на одређене акције које су неопходне, а којима је потребна детаљнија анализа и потврда на терену (кроз планове нижег реда које иницирају држава или институције које се баве планирањем регионалног развоја). За дефинисање програма/пројеката потребна је јасна елаборација њиховог коначног циља и усаглашена развојна оријентација, односно допринос који ће се добити њихом реализацијом.

Вертикална и хоризонтална координација планских активности на територији Републике Србије од пресудног је значаја за њен даљи развој. Из тог разлога кроз Стратегију је неопходно сагледати актуелна европска стратешка документа, националне планове и стратегије, законодавни оквир, политичко окружење, регионалне и друге планове, како би се дефинисала њихова међузависност и условљеност, односно како би се утврдила мера у којој се они допуњују, надовезују или условљавају. У том смислу су изузетно важне одлуке у вези са територијалном организацијом Републике Србије,² равномерним регионалним развојем, решавањем правних и власничких проблема над земљиштем, денационализацијом, реституцијом и др., које се могу очекивати у току реализације Стратегије. По питању хоризонталне координације, у првом реду је неопходно анализирати интеррегионалну (трансграничну и трансрегионалну) сарадњу и интарегионалну (међусекторску) координираност и синхронизованост. Неопходност сарадње са суседним просторима и отвореност административних граница ка природном протоку обостраних утицаја, претпоставља и заједничке активности ближих и даљих региона у циљу повећања квалитета живота кроз јачање конкурентности, идентитета и коришћење пуних капацитета одређене територије, што доводи до веће кохезије.

Претпоставка за остварење наведеног је и квалитетна територијална организација, односно усклађеност и усаглашеност свих јавних служби које опслужују њену територију и равноправно учешће приватног сектора и грађана у процес доношења одлука. С тим у вези, целокупни процес израде усвајања и спровођења Стратегије, треба да буде транспарентан и треба да укључи све значајне актере из јавног и приватног сектора, као и јавност. На овај начин би се одредиле смернице јавно-приватног партнерства неопходног за будући развој територије Републике Србије и свих њених делова.

¹ Појам политика у процесу спровођења планских докумената означава уређени оквир за доношење одлука - ефикасан систем управљања у различитим областима од значаја за спровођење планског документа.

² Територијална организација представља планску категорију организовања планског подручја у оквиру развојних региона или других просторних целина.

2.1. Предмет Стратегије

Анализом спровођења Просторног плана Републике Србије, уочене су негативне тенденције у смислу неостварења значајног дела планских решења. Примера ради, у многим областима тенденције су супротне од планираних (пољопривредно, шумско, водно земљиште, минералне и енергетске сировине, привредна и демографска кретања, заштита животне средине), а у неким случајевима (енергетика, туризам, саобраћај и друго) планска решења нису остварена у предвиђеном планском периоду, тако да су условно говорећи и данас актуелна.

Предмет израде Стратегије је планирање просторног развоја, односно стварање стратешког оквира и планских претпоставки за развој, коришћење, уређење и заштите простора, као и институционалних капацитета, мера и инструмената за њихово спровођење и праћење.

2.2. Циљеви израде Стратегије

Полазећи од укупног стања у социоекономском и еколошком систему Републике Србије, процесу транзиције, објективних ограничења развоја и нужности трансформације постојећег система планирања и прилагођавању новим савременим тенденцијама, стратешки циљ је утврђивање објективне, рационалне, економски оправдане, социјално прихватљиве и еколошки одрживе концепције просторног развоја, која ће омогућити уравнотежени развој и очувати основне вредности простора Републике Србије што подразумева:

- 1) равномеран/уравнотежен и одржив просторни развој;
- 2) економску и социјалну кохезију;
- 3) рационално управљање природним и културним наслеђем;
- 4) заштиту животне средине;

- 5) конкурентност, ефикасност и раст, односно просперитет;
- 6) просторну кохезију и интеграцију у регионално окружење и европски простор;
- 7) подизање квалитета живота - благостање грађана.

Да би се овај циљ постигао неопходно је извршити: евалуацију развојних потенцијала Републике Србије; дефинисање концепције просторног уређења и развоја Републике Србије; дефинисање мера и инструмената за имплементацију стратешких пропозиција и пројеката. Такође, постизање овог циља захтева утврђивање кључних интереса и функција који утичу на просторни развој Републике Србије, као и преузимање одговорности за њихову имплементацију преко органа, организација и институција управе на различитим нивоима.

Основни циљ просторног развоја Републике Србије, као и оперативни циљеви и секторски задаци, биће разрађени у току израде Стратегије уз поштовање:

- 1) просторних услова за уравнотежени развој мреже градова-центара, генератора развоја функционалних региона (односно, заокружених гравитационих подручја урбаних функција градова - центара);
- 2) функционалних региона и дефинисање просторних услова за остваривање међурегионалне сарадње;
- 3) смерница за изградњу инфраструктурних система, формирања инфраструктурних коридора и њиховог повезивања у европску мрежу;
- 4) просторних услова и смерница за реструктурирање привредних капацитета, унапређење пољопривреде и развој малих производних погона;
- 5) просторних услова и смерница за убрзани развој информационо-комуникационих система и примену нових технологија;
- 6) просторних услова и смерница за децентрализацију јавних служби, реформе државних сервиса и њихове доступности корисницима;
- 7) услова за заштиту и промоцију идентитета просторних целина;
- 8) просторних услова и смерница за заштиту и туристичку валоризацију природних и културно-историјских ресурса;
- 9) услова за заштиту и унапређење квалитета животне средине.

Да би се овај циљ постигао потребно је:

- 1) повећати степен територијалне кохезије Републике Србије;
- 2) унапредити вредност и квалитет територијалних целина;
- 3) омогућити ефикасније укључивање Републике Србије у европске интеграције и развојне процесе;

- 4) унапредити заштиту природних ресурса и културне баштине, односно квалитативно побољшати и рационално користити простор на свим нивоима територијалне организације.

2.3. Начела и методолошки приступ изради Стратегије

Стратегија ће се израђивати на основу законом утврђених начела планирања, и то:

- 1) поштовања одрживог развоја, реалних потреба, динамике интереса и кооперације између територијалних јединица и доступности јавним секторима;
- 2) повећања ефикасности и одговорности у области коришћења, управљања, заштите и унапређења простора;
- 3) обезбеђивања активног учешћа јавности у поступку припреме и доношења планова;
- 4) подстицања равномерности регионалног развоја Републике Србије и очувања квалитета и разноврсности расположивих природних и створених ресурса;
- 5) усклађености социјалног развоја, економске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине и заштите природних, културних и историјских вредности;
- 6) реализације развојних приоритета и обезбеђивања рационалног коришћења необновљивих природних ресурса;
- 7) сарадње између Републике Србије, јединица локалне самоуправе и територијалне аутономије, јавних предузећа и установа, невладиних организација и других учесника у просторном развоју;
- 8) избора и дефинисања стратешких приоритета просторног развоја као основа за планирање и уређење простора на нивоу територијалних јединица;
- 9) усаглашености са европским нормативима и стандардима у области планирања и уређења простора ради стварања услова за трансграничну и међународну сарадњу и укључивање Републике Србије у процесе европских интеграција.

Израда Стратегије засниваће се на стратешко-методолошким поставкама и принципима, између осталих: принципу интегралног приступа (економска, социјална, еколошка); принципу поштовања територијалне слојевитости Републике Србије која означава хијерархијску организацију развојних региона и других функционалних подручја; принципу поштовања трансдржавне, међурегионалне сарадње; принципу интрарегионалне сарадње (сарадњу унутар већих регионалних целина).

У методолошком приступу неопходно је да се:

- 1) поступак израде Стратегије ослања на постојећи законски и институционални оквир, али да је могућ и потребан ефикасан приступ у њиховој примени;
- 2) Стратегија изради у складу са њеном основном сврхом и улогом, односно њеним задатком;
- 3) у изради Стратегије процене искуства земаља које су већ прошле ову фазу, искористе шансе и избегну грешке;
- 4) Стратегија изради интегрално, кроз партиципативни процес, кроз сарадњу и партнерство са осталим државним ресорима и са локалним самоуправама, односно свима онима који имају потребе и идеје и онима који одлучују;
- 5) Стратегија ослања на свестрану и дубинску дијагнозу стања, односно да идентификује супротности, везе, садашње и потенцијалне компаративне предности и синергије;
- 6) Стратегијом омогући активирање развојних процеса заснованих на новим управљачким инструментима, развоју јавног и приватног партнерства на националним и регионалним пројектима који су оствариви у погледу финансијске и социјалне одрживости;
- 7) Стратегијом јасно дефинишу имплементациони механизми како би се створили прецизни правци каснијих активности, односно омогућило остварење стратешких пројеката.

3. Основни проблеми и ограничења просторног развоја Републике Србије

Република Србија се данас суочава са низом развојних проблема који се на негативан начин одражавају на њен просторни развој као што су нпр. заостајање у нивоу економске развијености (низак степен запослености, висока стопа незапослености, низак бруто друштвени производ и др.), неодговарајућа привредна структура (заостајање сектора услуга, висок удео традиционалних индустријских грана и др.) и економска неефикасност (посебно ниска конкурентност), високи социјални трошкови (сиромаштво, вишкови радне снаге, односно немогућност запошљавања активног становништва и др.), неповољни демографски трендови (депопулација, старење становништва и др.), енергетска неефикасност, неуравнотежен регионални развој (изражене регионалне неравномерности, а посебно економске и социјалне), заостајање у развоју и реформисању привредне, техничке и друге инфраструктуре (саобраћај, водоснабдевање, енергетика, телекомуникације и др.) и њиховом реструктурирању, низак ниво комуналне опремљености руралних подручја, непланска и бесправна изградња у градовима, бројни проблеми узроковани нерешеним односима власништва над земљиштем, проблеми везани за животну средину (висок удео "прљавих технологија", неадекватно управљање отпадом и сл.), неадекватан однос у коришћењу земљишта (грађевинском, пољопривредном, водном и шумском).

У институционалном делу проблеми су вишезначни и вишедимензионални, као што су да процес хармонизације домаћег законодавства са европским није завршен, неусклађеност појединих закона и нејасне процедуре који утичу на просторни развој.

Поступак усвајања нових закона, стандарда и техничких прописа тече споро, а проблеми се испољавају и у примени реформских закона (недостају институционални инструменти за спровођење закона, недовољна је кадровска и техничка оспособљеност и сл.). Такође, недовољна је хоризонтална и вертикална усклађеност, што се посебно испољава у усмеравању средстава државне помоћи у циљу смањења регионалних разлика у погледу привредног развоја, руралног развоја, развоја инфраструктуре, социјалног развоја и заштите животне средине.

Већина наведених проблема, уколико се не превазиђу, могу представљати претњу будућем просторном развоју (укључујући економски, социјални и еколошки развој), односно тежњи да се постигне одрживи развој у земљи, с једне стране, и интеграцији земље у европско окружење, с друге стране, посебно у домену просторног планирања и развоја, саобраћаја тј. саобраћајног система, регионалне сарадње, пољопривреде односно пољопривредног развоја, руралног развоја, индустријског развоја, заштите животне средине, регионалног развоја.

3.1. Преглед основних недостатака и ограничења просторног развоја Републике Србије

Недостаци просторног развоја Републике Србије су:

1. структурни проблеми и низак ниво социоекономске развијености:

- 1) стопа партиципације (удео активног у укупном становништву старом 15 и више година) износи 64,3%, младих свега 37,4% а женског становништва 34,5%, што је знатно ниже у односу на земље ЕУ;
- 2) стопа запослености (удео запослених у активном становништву старом 15 и више година) износи 51,5%, што је међу најнижима у Европи (Лисабонски циљ око 70%) а од тог броја око 50% ради у сектору услуга, преко 29% у индустрији, а нешто преко 20% у пољопривреди;
- 3) стопа незапослености (удео незапослених у радно способном становништву старости 15 и више година) износи 18,1% и највиша је у Европи. Посебно је висока стопа незапослености младих (47,8%) и женске популације (21%), око 585.500 тј. 18,1% активног становништва не ради, а код младе популације близу 48%. Постоји наглашен дебаланс у понуди и тражњи на тржишту рада, због неусклађености образовног система са новим захтевима тржишне привреде - стопа незапослености са средњим образовањем износи чак 24,2%, а са високим 11,7%
- 4) стопа инвестирања је ниска, још увек се мање од 20% бруто друштвеног производа инвестира у основне фондове (што је испод нивоа нових чланица ЕУ и земаља у окружењу, а највећи су издаци за личну потрошњу), бруто друштвени производ по куповној моћи по становнику је

преко три пута нижи од просечног у ЕУ, што утиче на низак животни стандард становништва;

- 5) ниска стопа конкурентности привреде - према индексу глобалне и пословне конкурентности Република Србија се налази на 91 месту на ранг листи земаља по степену конкурентности, кључни проблем је у неприлагођености предузећа тржишним захтевима и недовољној спремности да се искористи пословно окружење, приватизација предузећа није завршена, а посебан проблем је реструктурирање јавних предузећа (висока запосленост - око 130.000 лица, висока дуговања - око 17% бруто друштвеног производа, неажурност имовинскоправне документације, монополски положај појединих области привреде и др.),
- 6) стопа сиромаштва, иако смањена износи 6,6%, уз велике регионалне разлике и продубљавање разлика између урбаних и руралних подручја, а највише у југоисточној Србији (23,5%);

2. неодговарајућа привредна структура:

- 1) доминирају сектори енергије, сировина и хране, у структури индустрије највећа је заступљеност традиционалне индустријске производње, у прерађивачком сектору најзаступљенији су подсектори средње - технолошке интензивности око 44,3%, док је учешће сектора високе - технолошке интензивности око 18,3%, а ниске - технолошке интензивности 36,4%, око 70% прерађивачког сектора чине "прљаве индустрије", у извозној структури су у великој мери заступљени сектори који се односе на ниско и средње технолошки интензивне производе, наглашена технолошка заосталост (која у појединим секторима износи 30 година), уз наглашене регионалне разлике;
- 2) бројни проблеми у пољопривреди - уситњеност сељачких газдинстава (испод 3 ha), производна и тржишна неекономичност (просечни приноси су испод европског просека), настављање процеса деградације травног биљног покривача, природних ливада и пашњака, даље опадање сточног фонда, изостајање тржишног производног и пословног организовања породичних домаћинстава;
- 3) проблеми у туризму и туристичким активностима - неадекватна понуда смештајних капацитета (по квалитету и врсти) и пратећих садржаја, недостатак квалификованих кадрова, мала дисперзија на регионалном нивоу, недовољно артикулисана и успостављена просторно-урбанистичка регулатива, недовољна заштита и одржавање главних националних, природних и културних ресурса/атракција, недовољна приступачност атрактивним туристичким дестинацијама (мали број функционалних аеродрома, недостатак нискобуџетних авиопревозника, односно мали број савремених аутопутева и општа запуштеност друмске, железничке и речне инфраструктуре);

3. неповољни демографски и миграциони трендови и проблеми социјалног развоја: низак (негативан) природни прираштај, изразит депопулациони тренд, интензиван процес демографског пражњења (између 1971. и 2002. године 79 општина бележи стопу смањења становништва већу од 10%), посебно изражен у пограничним општинама, "регресивна" старосна

пирамида, неравномерна урбанизација (концентрација и атомизација), у највећим урбаним центрима (Београд, Нови Сад, Ниш, Суботица и Крагујевац) концентрисано је 46% урбаног становништва Републике Србије, велики број насеља, као и општина суочава се са смањењем броја становника и порастом броја насеља до 500 становника, неадекватна опремљеност социјалним садржајима у руралним срединама, губитак идентитета, неповољан третман и недовољна искоришћеност културно-историјског наслеђа као покретача осталих активности (туризам, производња и сл.);

4. неуравнотежен регионални развој: дугорочне тенденције и размере неразвијености југа Републике Србије и подручја Старог Раса (који чине 12,2% територије и 9,4% становништва Републике Србије) уз појаву нових неразвијених подручја, низак ниво регионалних инвестиција - наглашено заостајање у Сремском, Топличком и Јабланичком округу (испод 20% републичког просека), неодговарајући кадровски потенцијал у неразвијеним подручјима (недостатак квалитетних програма и пројеката), слаба регионална повезаност предузећа услед неразвијеног пословног повезивања (кластери, инкубатори, технолошки паркови) је један од узрока изражених регионалних диспропорција, недовољна развијеност институционалне инфраструктуре за регионални развој (мреже институција за регионални развој) и непостојање одговарајућих инструмената и мера које би омогућиле реализацију децентрализације, полицентризма и територијалне кохезије;

5. заостајање у инфраструктурном развоју и реструктурирању:

- 1) недовољна прилагођеност саобраћајног система потребама привреде и становништва, слаба опремљеност, квалитет и неадекватно одржавање путне и железничке инфраструктуре, недовршеност европског коридора X и његових прикључних праваца, загушења у његовим појединим деловима (обилазница око Београда није завршена), нису довољно искоришћене предности за функционисање појединих видова транспорта, чак и на оним релацијама где постоје природне и инфраструктурне претпоставке за њихово функционисање (посебно железничког и речног, нарочито када је у питању Дунав, европски коридор VII), недовољна ефикасност саобраћајног система, интегрални транспорт је на почетном стадијуму развоја;
- 2) проблем водоснабдевања - око 10% становништва је без обезбеђеног организованог водоснабдевања, количине воде су недовољне - око 1600 м³ по становнику годишње (стандард 3000 м³ по становнику годишње), постоји просторна и временска неравномерност, као и разлике у квалитету већине домаћих вода, водама су најсиромашнија највише насељена низинска подручја, са најбогатијим земљишним ресурсима (АП Војводина, Поморавље, Колубара, Шумадија, Јужна Србија), док су квалитетни водни ресурси углавном по ободу Републике Србије (Дрина, Старовлашке планине, Шар планина, Проклетије, Власина, Стара планина), изразити проблем комуналне инфраструктуре - губици у систему водоснабдевања (дистрибутивна мрежа) од 33% па чак и до 50% у појединим општинама /регионима;
- 3) проблеми у енергетском сектору - недовољна реформисаност сектора и либерализације, висока, растућа увозна зависност примарне енергије -

око 40% нафте, гаса и квалитетног угља се увози, енергетска ефикасност је ниска, обновљиви извори енергије (вода - реке, термалне воде сунце, ветар, биомаса) у укупној потрошњи енергије износе свега око 6%, што је знатно ниже у односу на европске земље;

- 4) проблеми у сектору телекомуникација, низак ниво дигитализације фиксне телефонске мреже, удео дигиталних телефонских централа је око 55%, у развоју информационог друштва Република Србија се у односу на Европу налази на зачељу (13,3% становника или око милион људи користи интернет);
- 5) еколошки проблеми - лош квалитет површинских и подземних вода (у Бачкој и Банату), загађење ваздуха услед сагоревања угља лошег квалитета у термоелектранама, изостајање организованог сакупљања и одношења комуналног отпада у више од 50% површине општина (трећина општина је без организованог система прикупљања отпада, док се само 15% отпада рециклира), велики губици обрадивог земљишта у АП Војводини услед ерозије, технолошко заостајање и неадекватна заштита у рударским и индустријским центрима тзв. еколошке црне тачке (Бор, Панчево, Обреновац, Шабац, Крагујевац), угроженост поплавама, занемарљиво мале количине отпадних вода се прерађују;
- 6) здравље људи - уочава се пораст малигних обољења, висок степен кардиоваскуларних болести (индикатор лоше исхране, нездравог начина живота и живота у стресном окружењу);
- 7) неадекватно коришћење земљишта - пољопривредног, шумског, водног и грађевинског, неефикасна заштита најповољнијег пољопривредног земљишта, његово изузимање и пренамена, коришћење за пољопривредну производњу земљишта неодговарајућег квалитета, уместо његовог превођења у шумско, неодговарајуће управљање водним земљиштем - појава неправне градње на водном земљишту, високо (у односу на развијеније земље) учешће грађевинског земљишта, као и осталог земљишта које је раније било намењено изградњи инфраструктуре, а на којем је у међувремену извршена непланска изградња;
- 8) легислативни и институционални проблеми - неусклађеност појединих закона којима се уређује просторни развој, непостојање регионалног нивоа управе (изузев у случају покрајина и града Београда), низак ниво ингеренција локалних самоуправа по питању сопственог развоја, нерешени проблеми власништва над земљиштем, проблем денационализације и реституције, неуређен катастар, низак ниво приватно-јавног партнерства за заједничке акције у простору и др.

Ограничења просторног развоја Републике Србије су:

- 1) успоравање приближавања ЕУ (немогућност приступања европским развојним фондовима и административне сметње);
- 2) недовољна интегрисаност у међународне токове кретања и размене роба, капитала и рада, као услова за повећање инвестиционе активности,

увођења савремених технологија, економске ефикасности и заштите животне средине;

- 3) недовољна координираност између појединих сектора са негативним последицама на могућност остварења одрживог развоја;
- 4) недостатак средстава за структурне реформе и реформисање појединих сектора (посебно јавног сектора) и система (енергетског, саобраћајног односно транспортног) и недостатак улагања у нове технологије и повећање енергетске ефикасности, као услова за јачање конкурентности производа и услуга;
- 5) недостатак инвестиција за изградњу инфраструктуре;
- 6) успорен привредни развој, пораст незапослености (стопа дугорочне незапослености је око 14,5%), сиромаштва и задужености;
- 7) неповољни демографски трендови, посебно даља депопулација, старење становништва, смањење радног потенцијала, настављање процеса демографског пражњења пограничних, брдско планинских и неразвијених подручја (потребно је 45 година да би се у случају побољшања стопе фертилитета -2,1 дете по жени - обезбедила само проста репродукција становништва);
- 8) неконтролисана урбанизација и гашење села као последица притисака на простор у градовима и њиховом залеђу и увећање регионалних диспропорција као последица убрзаног неуравнотеженог развоја појединих делова;
- 9) неуређеност катастра имовине и тржишта некретнина, посебно урбаног земљишта, као услова за правну сигурност улагача, смањења монопола на тржишту грађевинског земљишта, развој финансијских инструмената;
- 10) недовољна информисаност јавности и ниско учешће у процесу планирања, као и недовољно развијена јавна свест, посебно о потреби одрживог развоја.

4. Основни потенцијали и приоритети просторног развоја Републике Србије

Основни развојни ресурси су природни, људски, материјални, знање, информације и технологије. Распољивост наведених ресурса (по обиму, структури, квалитету) је битна и свако друштво је одговорно да их искористи на начин да се укључе у у територијални капитал, путем одрживог развоја, а кроз изградњу привредних капацитета, отварање радних места, изградњу инфра и супраструктуре, технолошки напредак, очување животне средине на националном, регионалном и локалном нивоу.

Република Србија има одређене развојне потенцијале, посебно природне, који се данас недовољно или на неодговарајући начин користе. Такође, Република Србија располаже и значајним људским потенцијалом, који је неповољним демографским трендовима угрожен, али и који је остао недовољно искоришћен

услед заостајања у привредном развоју. Материјални ресурси, битни за просперитет друштва, иако су у протеклом периоду девастирани представљају основу која се може у наредном периоду надграђивати - пословањем на тржишним принципима, модернизацијом, увођењем нових технологија и нових производа и услуга. Знање, информације и технологије су кључни фактор развоја. Неодговарајући образовни систем и недостатак савремених технологија сврстава овај фактор у приоритете у даљем развоју.

Међутим, поред постојања наведених ресурса/потенцијала једно од кључних питања је интерна оспособљеност друштва (институционална, финансијска, организациона, управљачка). С обзиром да је формирање конкурентне средине један од најважнијих приоритета за даљи развој Републике Србије, приоритетне акције у наредном периоду треба да буду усмерене на структурне реформе тј. убрзање процеса реструктурирања привреде тј. предузећа и спровођење инфраструктурних реформи. На тај начин се ствара и екстерна оспособљеност друштва да искористи потенцијале, пре свега везане за придруживање и интегрисање у ЕУ, коришћење предприступних фондова, међурегионалну сарадњу и билатералне односе за унапређење националне економије.

4.1. Преглед основних потенцијала и приоритета просторног развоја Републике Србије

Предности просторног развоја Републике Србије:

1. повољан природно-географски и саобраћајни положај:

- 1) Република Србија се налази на раскршћу главних паневропских саобраћајних коридора VII (река Дунав) и X (друмско-железнички), који ће по изградњи омогућити бољу саобраћајну интегрисаност Републике Србије са окружењем, развијена регионална саобраћајна инфраструктура (путна и железничка мрежа) која је релативно добро распоређена у простору, одговарајућег капацитета, даје могућност да се реконструкцијом и доградњом обезбеди повољнија интегрисаност појединих делова Републике Србије за садашњи и процењени саобраћај у средњорочном периоду;
- 2) релативно повољне просторно-развојне карактеристике - распоред насеља и урбаних центара (изузимајући брдско-планинска подручја и делимично Источну Србију), формиран центри и потенцијалне развојне осовине (дунавско-савска, моравска са снажним урбаним центрима као покретачима развоја), могућност даљег развоја започете трансграничне сарадње (DTKM, гранична подручја умрежена кроз суседске програме INTERREG);

2. остварена макроекономска стабилност - привреду Републике Србије у периоду од 2000. до 2007. године карактерише динамичан раст бруто домаћег производа по просечној стопи од 5,5%, смањење стопе инфлације на испод 10%, пораст бруто друштвеног производа по становнику на око 4000 USD, учињен је значајан помак у заокруживању стимулативног амбијента за пословање и инвестирање;

3. побољшана инвестициона клима - учињен је значајан напредак у заокруживању стимулативног амбијента за пословање и инвестирање (смањена пореска стопа на добит предузећа на 10%, усвојена Стратегија подстицања и развоја страних улагања);
4. развојни потенцијали Републике Србије - природни, изграђени и људски/кадровски:
- 1) природни потенцијали су погодни за развој туризма, пољопривреде, шумарства, рударства и прераде, енергетике:
- развој туризма - геостратешки положај Републике Србије, посебно Београда као једне од туристичких метропола југоисточне Европе; подземне и надземне воде (термални извори и традиционалне бање, реке Дунав, Сава, Тиса, Морава и др.); недирнута планинско шумска просторства (Стара планина, Голија, Тара и др.), аграрна подручја, виногради и ловно-риболовне зоне, од 11 туристичких производа који су према Светској туристичкој организацији сврстани као производи будућности Република Србија има потенцијала за понуду десет (спорт/активности лети и зими, авантуристички туризам, туризам у природи, културни туризам, урбани туризам, рурални туризам, тематски паркови, састанци и конференције, здравствени туризам и речна крстарења), највеће су могућности повезане са коришћењем природе и екотуризма, здрављем, активностима специјалних интереса, туризмом заснованим на културним и историјско-културним вредностима, руралним вредностима, као и пословном туризму, кључни светски трендови (пораст тражње, повећано интересовање за нова искуства и нове дестинације, посебно за аутентичним искуствима, културу и природне ресурсе) иду у прилог могућности тржишне валоризације;
 - развој пољопривреде и прераде - Република Србија има 5,1 милиона ха пољопривредног земљишта (83,0% припада обрадивим површинама), ораничних површина има око 3,33 милиона ха (око 1,58 милиона ха у АП Војводина), а ливада и пашњака око 1,44 милиона ха (углавном на подручју Централне Србије), равничарска подручја АП Војводина, Поморавља, Посавине, Тамнаве, Крушевачког и Лесковачког поља погодна за развој ратарства и повртарства, а брдско-планинска подручја за развој сточарства, виноградарства и воћарства, очуваност животне средине погодује развоју органске производње, што отвара могућности приступа европском тржишту;
 - развој шумарства и прераде - обрасле шумске површине заузимају скоро два милиона ха и претежно су лоциране на подручју Централне Србије, просечна годишња посечена дрвна маса износи око 2,5 милиона м², део земљишних површина данас се ненаменски користи (углавном за пољопривреду), тако да су расположиви ресурси за повећање шумских површина реално већи, а сходно томе и потенцијали не само за јачање привредних функција (прераде, ловства и друго), већ и за јачање заштитних функција односно очувања здраве животне средине;
 - развој енергетике - велики хидропотенцијал Мораве, Дунава, Дрине и Лима од око 17000 GWh, од којих се данас користи око 10000 GWh, као и око 900 локација за изградњу мини хидроелектрана, потенцијал

фосилних горива - највећи у лигнитима (Костолачки, Колубарски, Сјенички), неискоришћени потенцијали у домену коришћења алтернативних извора енергије (сунца, ветра, биомасе и др.);

- развој рударства и прераде металичне и неметаличне сировине - од металичних посебан развојни потенцијал представља руда бакра, чије су резерве процењене на око 943 милиона тона, као и олово-цинкане руде, велике резерве архитектонског и украсног камена, грађевинских материјала;

2) изграђени потенцијал:

- привредни субјекти (индустријски, трговински, туристички - угоститељски, финансијски, пољопривредни и др.) и изграђени пословни простор, установе (образовне, културне, здравствене, социјалне и др.), изграђена саобраћајна (мрежа путева и станица) и комунална инфраструктура (хидро, електро и др.), богато археолошко и архитектонско наслеђе, а посебно високо вредновано историјско и уметничко наслеђе српских средњевековних манастира и археолошких локалитета;
- наведени потенцијали, уз услов да се успешно заврши започета приватизација, изврши потребно реструктурирање, уведу нове технологије, повећа степен њихове искоришћености, побољшају управљачке и организационе перформансе, посебно укључујући и нове форме просторне организације (пре свега, у индустрији, туризму, саобраћају, пољопривреди) представљају реалан потенцијал за претварање у територијални капитал Републике Србије односно региона и локалних заједница;
- мрежа насеља и центара - већ формиран центри (различите структуре и нивоа), посебно на најзначајнијим саобраћајним коридорима представљају значајан просторни потенцијал, а чији је развој у великој мери условљен даљим, пре свега економским развојем;

3) људски потенцијал:

- од око 7,5 милиона становника, радно способно становништво (од 15 до 64 године) броји око нешто преко пет милиона лица - активно је око 3,4 милиона становника, од којих око 2,6 милиона обавља занимање, значајан део активног становништва је данас незапослено, преко 500.000 незапослених је са одређеним квалификацијама, што представља велики потенцијал за развој;
- образовне институције - развијена је регионална мрежа институција средњег (14 општина нема средњу школу) и високог образовања у свим већим административно-културним и привредним центрима (укупно 152 факултета и виших школа) са око 20.000 дипломираних годишње, од којих је петина техничког усмерења;
- мултикултуралност - етничка, верска, културна и језичка разноликост представља Републику Србију као савремено и комплексно друштво;

- заштићена подручја - површина заштићених природних подручја износи око 6,5% републичке територије, а односи се на шест националних паркова, 98 резервата природе, 16 предела изузетних одлика, 296 споменика природе и 24 парка природе, заштићено је 215 биљних и 426 животињских врста као природних реткости, као подручја од међународног значаја према критеријумима Рамсарске конвенције заштићена су Лудашко језеро, Обедска бара, Стари Бегеј - Царска бара и Слано копово, а према Конвенцији о природном и културном наслеђу Голија - Студеница, као резерват биосфере, као и друга значајна подручја (заштићени центри биодиверзитета од међународног значаја (значајна подручја птица, значајна подручја биљака и примарна подручја лептира);

5. усвојена просторно планска документација - Просторни план Републике Србије, два регионална просторна плана, планови подручја посебне намене - инфраструктурни коридори (7), акумулације (2) и заштићена и туристичка подручја (5).

Приоритети просторног развоја Републике Србије (шансе):

- 1) спровођење унутрашњих реформи у области функционисања институција, економског система и правног система, приступ јединственом европском тржишту (око 500 милиона становника за различите индустријске и друге производе), формирање правног амбијента за улагања односно сигурност за улагања/директне стране инвестиције, повећање кредитног рејтинга и добијање повољнијих услова за финансирање инфраструктурних пројеката, повећање стопе запослености, јачање тржишне конкурентности, ефикасно функционисање институција, коришћење наменских фондова за развој и других видова помоћи, посебно за развој руралних подручја и инфраструктуре;
- 2) спровођење структурних реформи посебно у домену саобраћаја тј. саобраћајног система (квалитет услуга, очување околине, подизање безбедности, јачање интергранске и интрагранске конкуренције), регионалне сарадње (трговине, транспорта и успостављања регионалног тржишта енергије), пољопривреде односно пољопривредног развоја (ефикасност и конкурентност), руралног развоја (пољопривреда, економија, јавна добра - образовање, здравље, путеви, комуникације, животна средина, услужне делатности и др.), индустријског развоја (конкурентност, заснованост на знању, енергетска ефикасност, нове просторне форме и др.), заштите животне средине (интегрисана у секторски развој), регионалног развоја (промоција солидарности односно јачање економске, социјалне и територијалне кохезије), просторног планирања и развоја, одрживог развоја и то у домену економије, привреде и технологије, друштва на бази социјалне равнотеже и заштите животне средине уз рационално располагање природним ресурсима.
- 3) инфраструктурни развој/пројекти - изградња и развој саобраћаја на паневропским коридорима VII (река Дунав најважнија водна саобраћајница која повезује десет држава и близу пола милиона људи) и коридора X, укупне дужине око 2.360 km, од којих 874 km пролази кроз Републику Србију, изградња мултимодалне Југоисточне саобраћајне осе ће представљати део стратешке инфраструктуре целе Европе, функционално

укључивање у међународне транспортне коридоре отвара могућности за укључивање у међународне привредне, туристичке и друге токове; изградња југоисточне деонице гасоводног система и подземног складишта гаса "Банатски двор" обезбеђује стабилно снабдевање становништва и привреде и повећање конкурентности привреде;

4) реструктурирање јавних предузећа у циљу модернизације, ефикасности функционисања овог комплекса и смањење трошкова пословања;

5) превазилажење проблема у просторном развоју (санација и развој) у домену:

- неуравнотеженог регионалног развоја - неравномерна насељеност, неуравнотежена мрежа насеља и центара и наглашене разлике у нивоу развијености, опремљености инфраструктурним (саобраћајном, телекомуникационом, енергетском, водопривредним) и супраструктурним (јавни сервис) објектима и мрежама, приоритетне активности су у активирању потенцијала (нарочито природних ресурса), побољшању приступачности, повећању квалитета живота у руралним и другим неразвијеним и угроженим подручјима;
- недовољне искоришћености саобраћајног потенцијала трансевропског - транзитног и регионалног, посебан приоритет је активирање водног саобраћаја на међународним и унутрашњим пловним путевима и реафирмација улоге железничког саобраћаја;
- неадекватног коришћења енергетског потенцијала и развоја инфраструктуре - приоритети су: афирмација енергетске ефикасности, редефинисање енергетског биланса са већим коришћењем обновљивих извора енергије у електропривреди, изградња нових електроенергетских капацитета и реконструкција дистрибутивне мреже, изградња трансевропске гасовodne инфраструктуре ("Јужни ток"), дистрибутивне мреже и повећања броја корисника, подстицању домаћинства за коришћење алтернативних извора енергије за сопствене потребе;
- недовољне развијености примарне водопривредне инфраструктуре и дистрибутивне мреже - посебан приоритет у водоснабдевању је решавање проблема недостатка воде у појединим подручјима у квантитативном и квалитативном смислу, као и опремање урбаних и урбанизованих подручја системима за прикупљање и пречишћавање отпадних вода;
- управљања заштићеним природним добрима - недовољан проценат заштићених подручја (у поређењу са међународним критеријумима) и неадекватан однос према заштићеним подручјима - приоритетне активности су промоција одрживог развоја заштићених подручја, спречавање бесправне градње, угрожавања биљних и животињских врста, девастације, загађења и других штетних појава;
- еколошких проблема - приоритет су санирање последица неразвијеног система управљања отпадом (изградњом регионалних депонија и постројења за рециклажу), као и коришћења застарелих технологија (реструктурирањем индустријске структуре и изградњом система за

пречишћавање ваздуха и отпадних вода), потребно је извршити квалитативне промене у систему мерења и мониторинга и извршити прилагођавање са европском добром праксом и искуствима, што подразумева дефинисање система за адекватно праћење загађујућих супстанци у ваздуху и води (тренутно је недовољна мрежа мерних места на којима се при том не прате сви параметри, па нема упоредивости), као и дефинисање адекватне методологије праћења (у пракси европских земаља мере се емисије док се у нашим условима претежно мере имисије).

5. Преглед постојеће документације

Приступање ЕУ за Републику Србију представља стратешко опредељење, које подразумева прихватање усвојених европских вредности и стандарда у читавом низу области, па и у области просторног планирања. Прихватање и примена одредби европских докумената, програма и иницијатива, даје Стратегији, осим научне и стручне, и политичку димензију, која је у основи одлучивања једнако важна. У том смислу, један од најважнијих задатака је унапређење територијалне кохезије Републике Србије, односно оптимизација регионалне равнотеже на републичком и другим нивоима, што је у складу са једним од кључних задатака утврђених свим документима који дефинишу просторни развој Европе.

У складу са претходно наведеним, а полазећи од основних националних развојних циљева и приоритета, за потребе припреме програмског елабората направљен је преглед расположиве документације.

Документација је класификована у две основне групе:

- 1) међународни документи и иницијативе (ЕУ документи, ратификовани или у поступку ратификације међународни уговори и споразуми, повеље, иницијативе, програми и пројекти регионалне интеграције и други документи);
- 2) акти Владе (секторске стратегије и програми, планска документација).

5.1. Међународни документи и иницијативе

Основа за израду Стратегије биће релевантни међународни документи у области просторног развоја.

1. документи ЕУ и Савета Европе у области просторног развоја¹ су:

- 1) Територијална агенда ЕУ² (Први акциони програм за спровођење Територијалне агенде)³ и Стање и перспективе простора ЕУ;
- 2) Водећи принципи за одржив просторни развој европског континента (СЕМАТ, 2000);⁴
- 3) Перспективе просторног развоја ЕУ (1999);⁵

4) Европска повеља о регионалном/просторном планирању (1983);

¹ Документи ЕУ и Савета Европе који су основ за усмеравање просторног развоја на европском нивоу.

² Усаглашена током Неформалног министарског састанка о урбаном развоју и територијалној кохезији, у Лајпцигу, 24. и 25. маја 2007. године; стратешки оквир за просторни развој европских региона.

³ Договорен/усвојен 23. новембра 2007. године у Ponta Delgadi (Azori).

⁴ Територијална агенда се заснива и на Водећим принципима за одржив просторни развој европског континента, које је усвојио Комитет министара Савета Европе (усвојени током 12. заседања Европске конференције министара надлежних за просторно планирање, Хановер, 7-8. септембар 2000. године).

⁵ Територијална агенда се заснива на три главна циља ESDP који остају на снази, а то су: 1. развој савременог полицентричног урбаног система и нови видови партнерства на релацији град-село; 2. обезбеђивање приступа инфраструктури и знању; 3. одржив развој, мудро управљање и заштита природног и културног наслеђа. (усвојене на Неформалном састанку министара надлежних за просторно планирање, Potsdam, 10-11. мај 1999. године).

2. комплементарни документи/стратегије који имају просторну димензију:

1) Лисабонска стратегија;

2) Гетеборшка стратегија.⁶

⁶ Гетеборшка стратегија или Стратегија одрживог развоја ЕУ, представља допуну Лисабонске стратегије (донета је 2001. године, а ревидирана 2005. године).

5.2. Међународни уговори и споразуми

Република Србија је ратификовала/потврдила 64 међународна уговора у области заштите животне средине, а ратификација осталих међународних споразума је у току. За потребе израде програмског елабората издвојени су кључни документи из области заштите животне средине и културног наслеђа, док ће у току израде Стратегије у сарадњи са Министарством спољних послова бити припремљен преглед докумената релевантних за просторни развој.

Ратификовани/потврђени међународни документи су:

1. међународни споразуми о заштити животне средине:

1) Оквирна конвенција УН о промени климе;

- 2) Кјото протокол;
- 3) Оквирна директива о води ЕУ (у оквиру Конвенције о одрживом коришћењу и заштити вода реке Дунав и у оквиру Савске комисије);

Потписани међународни документи су:

2. конвенције Савета Европе у области културног наслеђа:
 - 1) Конвенција о архитектонском благу (потписана 21. септембра 2007. године);
 - 2) Конвенција о пределу (потписана 21. септембра 2007. године);
 - 3) Конвенција о заштити археолошког наслеђа (потписана 21. септембра 2007. године);
 - 4) Оквирна Конвенција о вредности културног наслеђа за друштво (потписана 21. септембра 2007. године).

5.3. Повеље, иницијативе, програми и пројекти регионалне интеграције и други документи

Други међународни документи (УН, ЕУ, Савет Европе) значајни за област просторног планирања (агенде, декларације, конвенције, споразуми, уговори, иницијативе) су:

- 1) HABITAT AGENDA - Истамбулска декларација, Конференција о људским насељима - HABITAT II;
- 2) Агенда 21 - Рио декларација о животној средини и развоју, 14. јун 1992. године, Конференција УН о развоју и животној средини, Рио де Жанеиро;
- 3) Миленијумски циљеви развоја УН;¹
- 4) Лајпцишка повеља о одрживим европским градовима (ЕУ, 2007).

ЕУ иницијативе, оперативни и истраживачко-развојни програми и пројекти европске просторне сарадње су:

1. специфични просторни инструменти: INTERREG - ЕУ иницијатива која подстиче прекограничну (INTERREG A), транснационалну (INTERREG B) и међурегионалну (INTERREG C) сарадњу, до 2006. године, INTERREG III је био једини инструмент ЕУ политика који је био експлицитно просторни. Ова иницијатива резултирала је низом успешних програма и пројеката који су од значаја за планирање просторног развоја Републике Србије, и то:
 - VISION PLANET (2000) - Стратегија за интегрални просторни развој централноевропског, подунавског и јадранског простора (документ израђен у оквиру INTERREG II за CADSES регију);

- ESTIA - пројекат рађен у оквиру Оперативног програма INTERREG IIc-CADSES (централни, јадрански, дунавски и југоисточни европски простор) који се бави просторним развојним стратегијама и усклађивањем политика у Југоисточној Европи;
- ARGE DONAU - регионални и територијални аспекти развоја у подунавским земљама;
- пројекат под називом "Концепт регионалне сарадње у области просторног уређења и развоја на подручју Подунавља - DONAUREGIONEN" (реализован оквиру ЕУ иницијативе INTERREG IIIB CADSES);
- ESPON - Европска мрежа за посматрање просторног планирања, истраживачко-развојни програм формиран у оквиру иницијативе INTERREG III чији циљ је развој чврсте платформе знања о стању у простору, перспективама и усмеравање и развој простора, 2006. године у оквиру овог програма реализован је и пројекат Индикатори просторног развоја западног Балкана ("Data and Indicators of Western Balkans"), који је од значаја за будуће циљне просторне анализе.

2. документи ЕУ значајни за будуће активности у просторном развоју:

- 1) Дебата о Лисабонском процесу након 2010. године;
- 2) Пресек стања кохезионе политике 2010. године;
- 3) Пресек стања Политике руралног развоја ЕУ 2010. године;
- 4) Ревизија Стратегије одрживог развоја ЕУ 2011. године;
- 5) Постојећа дебата о 7. Акционом програму ЕУ за животну средину;
- 6) Дебата о саобраћајној политици након 2010. године;²
- 7) Постојећа дебата о Политици истраживања и развоја;
- 8) Постојећа дебата о Политици сарадње са суседним земљама.

¹ На Миленијумском самиту одржаном у Њујорку септембра 2000. године, лидери 189 земаља чланица УН усвојили су Миленијумску декларацију у којој су наведене основне вредности на којима треба да се заснивају међународни односи у 21. веку: слобода, једнакост, солидарност, толеранција, поштовање природе и подела одговорности. Миленијумски циљеви развоја су изведени из ове декларације. Генерални секретар УН је, у септембру 2001. године, у оквиру свог извештаја под називом "Смернице за спровођење Миленијумске декларације УН", промовисао Миленијумске циљеве развоја, са одговарајућим показатељима и задацима које би требало остварити до 2015. године. Миленијумски циљеви развоја су: 1) искорењивање крајњег сиромаштва и глади; 2) остваривање универзалног основног образовања; 3) унапређивање родне равноправности и побољшање положаја жена; 4) смањење смртности

деце; 5) побољшање материнске здравствене заштите; 6) борба против ХИВ/СИДЕ, туберкулозе и других болести; 7) заштита и унапређивање животне средине; 8) развијање глобалних партнерских односа у циљу развоја. У извештају Европске комисије о Миленијумским циљевима развоја 2000-2004. године на подручју ЕУ, акценат је стављен на инструменте политике развоја која ће омогућити смањење сиромаштва. У том контексту се наводи шест кључних области према којима треба усмерити активности: 1. трговина и развој; 2. регионална интеграција и сарадња; 3. подршка макроекономским политикама и промоција једнаког приступа социјалним услугама; 4. транспорт; 5. здрава храна и одрживи рурални развој; 6. изградња капацитета институција. Такође, у овом извештају се наводи да ће три посебно значајне теме прожимати све секторе у свим земљама ЕУ: људска права, животна средина и родна равноправност. Миленијумска декларација сугерише неразвијеним земљама и земљама у развоју, у којима је присутан проблем сиромаштва и искљученост угрожених група, односно региона, да усвоје и примене националне стратегије развоја, како би се постигли постављени Миленијумски циљеви. Израда и објављивање докумената о Миленијумским циљевима развоја представља начин за развијање и усмеравање јавне расправе на специфичне приоритете развоја на националном и на регионалном нивоу.

² Европска транспортна политика до 2010. године.

5.4. Секторске стратегије и програми, планска, студијска и друга документација

У Републици Србији донето око 40 стратешко-развојних докумената, усклађених у великој мери, са европским политикама и стандардима и међународним нормама и препорукама, који тематски обрађују различите области, од смањивања сиромаштва, регионалног развоја, одрживог развоја, подстицања запошљавања, развоја малих и средњих предузећа, социјалне политике, туризма, пољопривреде, заштите вода, инфраструктуре, енергетике и сл.

Основу чине опште стратегије, које на интегралан начин сагледавају развојни профил Републике Србије и повезују три иницијалне димензије одрживог развоја (економску, социјалну, еколошку).

Такође, је донет велики број секторских развојних стратегија (подстицање извоза, запошљавање, реформа државне управе, развој науке и технологије, развој образовања, развој пољопривреде, енергетике и других области, заштита животне средине и др.), које имају значајне просторне ефекте, али не одражавају регионалне/просторне специфичности.

Документи од значаја за просторни развој су:

- 1) Национална стратегија Републике Србије за приступање Србије и Црне Горе ЕУ (2005. година);
- 2) Стратегија за смањење сиромаштва у Републици Србији (2003. година);
- 3) Национална стратегија одрживог развоја ("Службени гласник РС", број 57/08);

- 4) Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. ("Службени гласник РС", број 21/07);
- 5) Стратегија развоја пољопривреде Републике Србије ("Службени гласник РС", број 78/05);
- 6) Стратегија развоја железничког, друмског, водног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године ("Службени гласник РС", број 4/08);
- 7) Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2015. године;
- 8) Стратегија развоја шумарства Републике Србије ("Службени гласник РС", број 59/06);
- 9) Водопривредна основа Републике Србије ("Службени гласник РС", број 11/02);
- 10) Стратегија развоја телекомуникација у Републици Србији од 2006. до 2010. године ("Службени гласник РС", број 99/06);
- 11) Стратегија развоја туризма Републике Србије ("Службени гласник РС", број 91/06);
- 12) Национална стратегија управљања отпадом (Закључак Владе 05 број 353-4070/2003-001 од 4. јула 2003. године);
- 13) Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији ("Службени гласник РС", број 11/06);
- 14) Стратегија подстицања и развоја страних улагања ("Службени гласник РС", број 22/06);
- 15) Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији ("Службени гласник РС", број 87/06);
- 16) Стратегија развоја социјалне заштите ("Службени гласник РС", број 108/05);
- 17) Стратегија реформе државне управе (2004. година);
- 18) Стратегија развоја поштанских услуга у Србији ("Службени гласник РС", број 23/08);
- 19) Стратегија заштите развоја менталног здравља ("Службени гласник РС", број 8/07);
- 20) Стратегија развоја здравља младих у Републици Србији ("Службени гласник РС", број 104/06);
- 21) Национална стратегија реформе правосуђа ("Службени гласник РС", број 44/06);

- 22) Стратегија образовања одраслих у Републици Србији ("Службени гласник РС", број 1/07);
- 23) Стратегија развоја стручног образовања у Републици Србији ("Службени гласник РС", број 1/07);
- 24) Национална стратегија о старењу ("Службени гласник РС", број 76/06);
- 25) Стратегија развоја званичне статистике у Републици Србији ("Службени гласник РС", број 111/06);
- 26) Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији ("Службени гласник РС", број 1/07);
- 27) Национална стратегија запошљавања (2005. година);
- 28) Стратегија подстицања рађања ("Службени гласник РС", број 13/08);
- 29) Стратегија повећања извоза Републике Србије за период од 2008. до 2011. године ("Службени гласник РС", број 58/08);
- 30) Просторни план Републике Србије ("Службени гласник РС", број 13/96);
- 31) Регионални просторни план административног подручја града Београда ("Службени лист града Београда", број 10/04);
- 32) Регионални просторни план Колубарског округа погођеног земљотресом ("Службени гласник РС", број 70/02);
- 33) Регионални просторни план општина Јужног Поморавља (Пчињски и Јабланички округ) - у поступку израде;
- 34) Просторни план подручја посебне намене граничног прелаза "Прешево" са елементима регулационог плана ("Службени гласник РС", број 26/02);
- 35) Просторни план подручја инфраструктурног коридора Ниш-граница Републике Македоније ("Службени гласник РС", број 77/02);
- 36) Просторни план подручја инфраструктурног коридора аутопута Е-75, деоница Београд- Ниш ("Службени гласник РС", број 69/03);
- 37) Просторни план подручја инфраструктурног коридора аутопута Е-75, деоница Суботица - Београд (Батајница) ("Службени гласник РС", број 69/03);
- 38) Просторни план подручја инфраструктурног коридора граница Хрватске - Београд (Добановци) ("Службени гласник РС", број 69/03);
- 39) Просторни план подручја инфраструктурног коридора Ниш-граница Бугарске ("Службени гласник РС", бр. 83/03 и 41/06);
- 40) Просторни план подручја посебне намене инфраструктурног коридора Београд Јужни Јадран, деоница Београд-Пожега ("Службени гласник РС", број 37/06);

- 41) Просторни план подручја слива акумулације Боговина ("Службени гласни РС", број 43/99);
- 42) Просторни план подручја изворишта водоснабдевања регионалног подсистема Рзав ("Службени гласник РС", број 131/04);
- 43) Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Стуборовни - у поступку израде;
- 44) Просторни план подручја посебне намене слива акумулације Бован - у поступку израде;
- 45) Просторни план подручја посебне намене сливног подручја акумулације Кључ - у поступку израде;
- 46) Просторни план експлоатације Колубарског лигнитског басена, усвојен 6. децембра 2008. године;
- 47) Просторни план експлоатације Костолачко - ковинског лигнитског басена - у поступку израде;
- 48) Просторни план подручја археолошког налазишта Ромулијана - Гамзиград ("Службени гласник РС", број 131/04);
- 49) Просторни план подручја посебне намене Власина ("Службени гласник РС", број 133/04);
- 50) Просторни план подручја посебне намене Фрушке Горе ("Службени лист Аутономне покрајине Војводина", број 16/04);
- 51) Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Обедска бара ("Службени лист Аутономне покрајине Војводина", број 8/06);
- 52) Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Делиблатска пешчара ("Службени лист Аутономне покрајине Војводина", број 8/06);
- 53) Просторни план подручја посебне намене Националног парка Копаоник - у поступку израде;
- 54) Просторни план подручја посебне намене Парка природе и туристичке регије Стара планина ("Службени гласник РС", број 115/08);
- 55) Просторни план подручја посебне намене Парка природе Голија - у поступку израде;
- 56) Просторни план подручја посебне намене Националног парка Тара - у поступку израде;
- 57) Просторни план подручја посебне намене Националног парка Ђердап - у поступку израде;

- 58) Просторни план подручја посебне намене културно - историјске целине Стари Рас са Сопоћанима - у поступку израде;
- 59) Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Стари Бегеј - Царска Бара - у поступку израде;
- 60) Просторни план подручја посебне намене Специјалног резервата природе Горње Подунавље - у поступку израде;
- 61) Програм остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије, за период од 2007. до 2012. године;
- 62) Акциони план за реализацију Стратегије регионалног развоја;
- 63) Извештај о реализацији Миленијумски циљеви развоја у Републици Србији (2005);
- 64) Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ;¹
- 65) Акциони план за спровођење Приоритета европског партнерства (2007);
- 66) Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ (2008);
- 67) мастер планови туристичких подручја у Републици Србији;
- 68) студије, пројекти, просторни планови општина, генерални планови;
- 69) Суседски програм Мађарска-Румунија-Србија и Црна Гора;
- 70) Суседски програм Румунија-Србија и Црна Гора;
- 71) Суседски програм Бугарска-Србија и Црна Гора;
- 72) остали пројекти из програма IPA.

¹ Ратификован у Скупштини РС септембра 2008. године; одређује динамику и правац реформских процеса све до приступања Србије ЕУ.

5.5. Информациони систем и картографске подлоге за израду Стратегије

5.5.1. Географски информациони систем

За потребе израде Стратегије биће успостављен одговарајући информациони систем о простору Републике Србије. Републичка агенција за просторно планирање ће у оквиру својих надлежности објединити активности на изради Стратегије и формирању одговарајућег географског информационог система у сарадњи са Републичким геодетским заводом. Поред постојећих података који у оквиру свог делокруга сакупљају и обрађују Републички завод за статистику и Републички геодетски завод, користиће се и други расположиви подаци

надлежних институција, који ће се прикупљати и од надлежних ресорних органа, као и од јединица локалних самоуправа. За потребе израде картографских приказа Стратегије просторног развоја Републике Србије користиће се дигитална картографска подлога у размери 1:300.000.

За израду Стратегије неопходно је да се обави и стратешка процена утицаја на животну средину, тако да се у методолошком смислу дефинише сет аналитичких индикатора који ће се користити за израду Стратегије и за стратешку процену утицаја на животну средину. Полазну основу за дефинисање индикатора представљају индикатори одрживог развоја УН (Уједињене нације - Одељење за економске и социјалне послове). Поред наведених индикатора користиће се и оквир индикатора утврђених у оквиру европске мреже опсерваторија из области просторног планирања.

Полазну основу представљаће индикатори утврђени у пројекту Data Navigator.

Истовремено за потребе успостављања географског информационог система у изради Стратегије користиће се Corine Land Cover - намене земљишта према класификацији Европске агенције за животну средину урађене на основу сателитског снимка из 2001. године. Републичка агенција за просторно планирање располаже подацима развојеним у оквиру еколошке мреже за очување дивље флоре и фауне и њихових природних станишта у Европи (EMERALD), мреже која идентификује еколошке мреже посебно заштићених предела, уместо NATURA 2000. Пројекат је намењен земљама чланицама Савета Европе које нису чланице ЕУ.

5.5.2. Картографски прикази

Синтезна карта, једна или две, је картографски приказ Стратегије која усмерава правце будућег просторног развоја Републике Србије на интегралном или секторском нивоу.

Синтезну карту својим потписом оверава председник Народне скупштине Републике Србије и трајно се чува у надлежним институцијама. Број карата, начин овере и чувања биће прописан, актом о доношењу Стратегије Просторног развоја Републике Србије.

Одредбама члана 4. Правилника о садржини и изради планских докумената, предвиђена је израда графичког приказа Стратегије - синтезне карте у размери 1:300.000.

За потребе анализе и синтезе припремиће се одговарајући картографски прикази Стратегије. У програмској фази утврђује се прелиминарна листа картографских приказа.

5.5.3. Тематске карте (P 1:1.500.000)

Тематске карте су саставни део Стратегије. Синтезне карте се израђују у размери 1:1.500.000 и утврђује се следећа прелиминарна листа:

- 1) положај Републике Србије и територијална подела (P 1:1.500.000);

- 2) природни услови и ресурси (P 1:1.500.000);
- 3) мрежа центара, становништво (P 1:1.500.000);
- 4) привреда и и појасеви развоја (P 1:1.500.000);
- 5) карта саобраћаја (P 1:1.500.000);
- 6) енергетска инфраструктура (P 1:1.500.000);
- 7) карта просторне диференцијације животне средине (P 1:1.500.000);
- 8) природна и културна баштина и вредна подручја (P 1:1.500.000).

За потребе стратешке процене утицаја на животну средину предвиђају се израде:

- 1) синтезне карте процене могућих утицаја стратешких опредељења на животну средину (P 1:1.500.000), као и израде карте процене хазарда (процена еколошких ризика, саобраћајни и привредни акциденти, могуће елементарне непогоде и природне катастрофе) антропогени утицај (P 1:1.500.000);
- 2) остале карте (P 1:2.000.000).

Остале карте представљају картографску аналитичку основу како за израду тематских карата, тако и за анализу и оцену стања и представљају основ за дефинисање циљева, стратешких опредељења, приоритета и оквира за спровођење. Остале карте су саставни део аналитичко - документационе основе Стратегије.

6. Организација израде Стратегије

6.1. Садржина Стратегије

Садржину Стратегије треба посматрати са становишта кључних проблема просторног развоја Републике Србије и циља коме Република Србија треба да тежи у наредном периоду. У том смислу, Република Србија треба убрзано да крене ка нивоу економски развијене и конкурентне, социјално уравнотежене и еколошки одрживе државе и засноване на принципима одрживог регионалног развоја. Јавно добро и његова заштита и уређење у таквом систему треба да представља један од превасходних критеријума, као и активирање територијалног капитала на регионалном нивоу.

На основу наведеног оквирни садржај Стратегије ће бити:

1. ОСНОВЕ СТРАТЕГИЈЕ:

- 1) Просторни развој Републике Србије у периоду имплементације Просторног плана републике Србије (1996-2008. година);

- 2) Проблеми просторног развоја Републике Србије;
- 3) Снаге и слабости постојећег стања просторног развоја Републике Србије;
- 4) Могућности и претње будућег просторног развоја Републике Србије;

2. ЦИЉЕВИ, ПРИНЦИПИ И КОНЦЕПЦИЈА:

- 1) Основни циљ (визија) просторног развоја Републике Србије;
- 2) Принципи и оперативни циљеви просторног развоја Републике Србије;
- 3) Концепција остварења циљева (сценарији просторног развоја);

3. ПРОСТОРНО УРЕЂЕЊЕ, ЗАШТИТА И РАЗВОЈ:

1) Заштита и одрживо коришћење ресурса и вредности:

- природних целина, предела и биодиверзитета;
- људи и добара
- културне и историјске баштине;
- територије Републике Србије;

2) Одрживи просторни развој:

- демографски и социјални развој (становништво, мрежа и умрежавање насеља, однос града и села, јавне службе и јавни интерес у простору, систем вредности и развој регионалног идентитета и др.);
- економски развој (кључни привредни сектори - просторна димензија, територијална конкурентност - државни и регионални ниво, територијална приступачност - саобраћај и инфраструктура, прекогранично, интеррегионално и трансдржавно повезивање и др.);
- еколошки развој (физичко уређење територије, уређење животне средине, санирање критичних тачака, уређење и коришћење пољопривредног, шумског, водног и грађевинског земљишта и др.);
- просторни развој регионалних целина (принципи регионалног развоја, регионалне интеграције, АП Војводина, АП Косово и Метохија, метрополитени и градови Републике Србије, улога градова и мањих урбаних центара у развоју и јачању територијалне кохезије и др.);

4. СТРАТЕШКИ ПРИОРИТЕТИ ОД 2009. ДО 2013. ГОДИНЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА:

- 1) Стратешки приоритети у просторном развоју Републике Србије од 2009. до 2013. године, мере и пројекти од капиталног значаја за државу и њен регионални развој, инструменти и мере неопходни за имплементацију

конкретних пројеката (рокови, средства, извори финансирања и носиоци одговорности за реализацију);

- 2) Просторни развој Републике Србије у оквиру југоисточне Европе и повезивања са ЕУ и источне Европе (предприступни и структурни фондови и улога у остварењу стратешких приоритета, прекогранично, интеррегионално и транснационално повезивање државе и региона Републике Србије са државама и регионима у Европи, функционалне везе према Истоку и др.), институционална имплементација Стратегије (даља разрада на нивоу просторних и урбанистичких планова, програма и студија).

Садржај је прелиминарно наведен за потребе припреме програмског елабората и могуће су евентуалне допуне или корекције у складу са постављеном методологијом и у координацији са носиоцем израде - Републичком агенцијом за просторно планирање.

Сва поглавља ће бити илустрована неопходним тематским картама и другим илустрацијама које упућују на просторни развој државе и њених развојних или административних региона.

6.2. Кадровска структура за израду Стратегије

У складу са одредбама члана 8. Закона о планирању и изградњи, одговорни носилац активности на изради Стратегије је Републичка агенција за просторно планирање. Републичка агенција за просторно планирање је надлежна да припрема, координира, прати израду и предлаже Стратегију и прати спровођење Стратегије.

Оперативни рад на Стратегији у суштини представља примењени научно-истраживачки рад, односно захтева ангажовање искусног високообученог мултидисциплинарног тима стручњака, у рангу истраживача научног звања (академски магистар или доктор наука - стручна спрема ВII/2, односно ВIII/1), са најмање десетогодишњим радним искуством, за носиоце тематских области. У том смислу, потребно је ангажовати како истакнуте стручњаке појединце из области просторног планирања, тако и научно истраживачке институције - Институт за просторно планирање Географског факултета Универзитета у Београду, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Републички завод за развој, као и друге научне институције у области просторног планирања. Истовремено, у току израде Стратегије консултоваће се и стручне институције, урбанистички заводи и дирекције за урбанизам и изградњу у макрорегионалним центрима (Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Ужице, Београд, РАРИС из Зајечара, Центар за развој Јабланичког и Пчињског округа из Лесковца и друге регионалне развојне агенције), као и појединци из државне администрације.

По доношењу Одлуке о изради Стратегије просторног развоја Републике Србије до 2020. године (у даљем тексту: Одлука), формираће се радни тим стручњака у складу са законом, као и координациони тим за интерресорну сарадњу. Републичка агенција за просторно планирање ће спровести поступак избора институција, експерата и формирати радне тимове и синтезни тим.

6.3. Фазе израде Стратегије

За потребе програмског елабората процес израде Стратегије се може поделити у две основне фазе, и то:

- 1) програмска фаза - у функцији доношења Одлуке;
- 2) стратешка (планска) фаза.

Између ове две фазе, предвиђа припремна фаза - период од дана ступања на снагу Одлуке до формалног почетка израде Стратегије.

Израда Стратегије ће се одвијати у неколико фаза, и то:

- 1) формирање аналитичке базе за доношење одлука (информационо-документациона основа);
- 2) анализа и оцена стања (полазна анализа и синтеза - дијагноза стања);
- 3) оперативни рад на припреми концепта просторног развоја - прва фаза Стратегије (анализа 1);
- 4) дефинисање радне верзије концепта Стратегије (синтеза 1);
- 5) стручне и јавне консултације о концепту Стратегије,
- 6) оперативни рад на припреми нацрта Стратегије (анализа 2);
- 7) дефинисање радне верзије нацрта Стратегије (синтеза 2);
- 8) јавне и стручне консултације о нацрту Стратегије;
- 9) утврђивање коначне верзије нацрта Стратегије;
- 10) разматрање предлога и доношење Стратегије.

Свака од фаза ће садржати већи број подфаза са јасно дефинисаним активностима, циљем и методологијом рада, као и административних подфаза које се односе на поступак стручне контроле, јавног увида и доношења Стратегије, у складу са законом.

Упоредо са израдом Стратегије обавиће се стратешка процена утицаја на животну средину.

6.4. Рок за израду Стратегије

Рок за израду радне верзије нацрта Стратегије је шест месеци од дана доношења Одлуке. У оквиру наведеног рока предвиђено време за израду:

- 1) концепта просторног развоја - три месеца;

2) радне верзије Стратегије - три месеца.

6.5. Финансијска средства

Средства за израду Стратегије обезбеђују се у оквиру редовних средстава за рад Републичке агенције за просторно планирање.

Одредбама члана 7. Закона о планирању и изградњи, члана 6. Закона о јавним агенцијама ("Службени гласник РС", бр. 18/05 и 81/05), као и чланом 12. Статута Републичке агенције за просторно планирање ("Службени гласник РС", број 14/07), прописано је да се Републичка агенција за просторно планирање финансира из:

- 1) буџета Републике Србије;
- 2) прихода које оствари обављањем послова из своје надлежности;
- 3) донација, прилога и спонзорства домаћих и страних правних и физичких лица;
- 4) других извора у складу са законом.

Законом о буџету Републике Србије за 2008. годину ("Службени гласник РС", бр. 123/07 и 102/08), Раздео 17 Министарство за инфраструктуру, економска функција 620, економска класификација 451 - Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама и Раздео 21 Министарство животне средине и просторног планирања, економска функција 620, економска класификација 451 - Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама, обезбеђена су средства за рад Републичке агенције за просторно планирање у 2008. години у износу од 160.029.000 динара. Реализација наведених средстава се обавља у складу са Финансијским планом Републичке агенције за просторно планирање за 2008. годину, односно Програмом рада Републичке агенције за просторно планирање за 2008. годину.¹

¹ Трошкови за израду Стратегије обухватају обављање неопходних активности у процесу израде Стратегије (успостављање информационе - документационе основе, ангажовање институција и стручњака, материјални трошкови, трошкови организовања јавних консултација и радних састанака, трошкови службених путовања у функцији израде Стратегије, јавног оглашавања, маркетинга, као и други трошкови који се јављају у поступку израде планског документа).

7. Поступак до почетка израде Стратегије

Поступак од доношења Одлуке, па до почетка израде Стратегије може се поделити на две фазе:

- 1) административне фазе у којој ће се обавити међуресорне консултације по питању одлучивања,

- 2) организационе у оквиру које ће се приступити обезбеђивању неопходне кадровске, финансијско-материјалне основе, као и неопходно повезивање са свим актерима од значаја за израду Стратегије.

7.1. Административна фаза

Одлуку и Програм израде Стратегије просторног развоја Републике Србије до 2020. године, који припрема Републичка агенција за просторно планирање, доноси Влада. У складу са одредбама Закона о планирању и изградњи Одлуку предлаже Министарство животне средине и просторног планирања.

7.2. Организациона фаза

Организациона фаза се односи на период од доношења Одлуке до избора најповољнијих стручних обрађивача (институција и појединаца). У оквиру организационе фазе предвиђа се спровођење два поступка. Први, који се односи на законом прописане надлежности Републичке агенције за просторно планирање у погледу организације израде, координације и других активности на изради Стратегије, и други, који се односи на задужења и овлашћења Републичке агенције за просторно планирање која ће добити по ступању на снагу Одлуке. Ово се односи на прибављање свих расположивих услова, података и документације за потребе израде Стратегије од надлежних органа и организација.

Полазећи од чињенице да је израда Стратегије сложен посао који захтева ангажовање врхунских стручњака, као и да овај посао не може квалитетно и ефикасно да обави једна институција, потребно је да се образује стручна група која ће бити састављена од представника Института за просторно планирање Географског факултета Универзитета у Београду, Института за архитектуру и урбанизам Србије, Београда, Архитектонског факултета Универзитета у Београду, Републичког завода за развој и других институција.

Истовремено, са избором стручних обрађивача консултаната спровешће се активности на прикупљању расположивих података од органа, организација и других институција значајних за просторно планирање, у року од 30 од дана доношења Одлуке.

По завршетку наведених активности, стичу се неходни предуслови (кадровски, организациони, материјално - финансијски и др.) за формално отпочињање активности на изради Стратегије.