

АНЕКС II

1. КОНТЕКСТУАЛНА АНАЛИЗА И ОЦЕНА СТАЊА УРБАНОГ РАЗВОЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

САДРЖАЈ

УВОД	3
1. ОДРЖИВИ ЕКОНОМСКИ РАСТ – УРБАНА ЕКОНОМИЈА И ФИНАНСИЈЕ	3
1.1. Економски раст, урбана економија и финансирање	3
1.2. Локални економски развој, стварање радних места и вештина	8
1.3. Развој браунфилд локација	10
1.4. Развој индустријских и комерцијалних зона	12
2. ОДРЖИВЕ УРБАНЕ СТРУКТУРЕ И РАЦИОНАЛНО КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА	14
2.1. Ефикасност коришћења земљишта	14
2.2. Компактност градова и урбано расплињавање	19
2.3. Депривирани четврти	20
2.4. Управљање рурално-урбаним везама	22
3. ИНКЛУЗИВНИ УРБАНИ РАЗВОЈ	23
3.1. Социјалне услуге за све	23
4. ДЕМОГРАФСKE ПРОМЕНЕ И СТАНОВАЊЕ	24
4.1. Демографске промене	24
4.2. Разноврсност и приступачност становања	28
4.3. Обнова градова и становање	31
4.4. Енергетска ефикасност у становању	32
5. САОБРАЋАЈ И ТЕХНИЧКА ИНФРАСТРУКТУРА	33
5.1. Саобраћајна инфраструктура и саобраћај	33
5.2. Снабдевање водом за пиће	36
5.3. Каналисање насеља	38
5.4. Заштита урбаних подручја од штетног дејства вода	38
5.5. Електроенергетска инфраструктура и електронске комуникације	39
5.6. Управљање отпадом	40
6. ЖИВОТНА СРЕДИНА И КЛИМА	42
6.1. Прилагођавање климатским променама	42
6.2. Загађење ваздуха	43
6.3. Заштита водних ресурса	44
6.4. Заштита земљишта	45
6.5. Заштита од буке	45
6.6. Заштита биодиверзитета	46
7. КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ И УРБАНИ ИДЕНТИТЕТ	46
7.1. Приступ заштити и планирању културног наслеђа	46
7.2. Културно наслеђе у функцији афирмисања идентитета урбаних насеља	48

УВОД

На основу Уговора о консултантским услугама за припрему Стратегије одрживог и интегралног урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, закљученог између Института за архитектуру и урбанизам Србије (ИУАС) и ГИЗ/АМБЕРО, припремљена је контекстуална анализа урбаног развоја у Републици Србији. Презентирана је на Иницијалној конференцији 2. фебруара 2018. године, у склопу фазе 2. израде ове стратегије.

Контекстуална анализа обухвата анализу и оцену стања и проблеме урбаног развоја у Републици Србији (даље: Анализа) за следећих седам тематских области:

1. Одрживи економски раст – урбана економија и финансије,
2. Одрживе урбане структуре и рационално коришћење земљишта,
3. Инклузивни урбани развој,
4. Демографске промене и становање,
5. Саобраћај и техничка инфраструктура,
6. Животна средина и клима,
7. Културно наслеђе и урбана култура.

Анализа је припремљен од стране експертског тима ИАУС, у консултацији са члановима тима за израду Стратегије из ГИЗ/АМБЕРО и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије (МГСИ).

У Анализи се користи термин „урбана насеља” којим су обухваћена урбана насеља свих категорија, од државног центра до општинског центра, и бањска насеља.

1. ОДРЖИВИ ЕКОНОМСКИ РАСТ – УРБАНА ЕКОНОМИЈА И ФИНАНСИЈЕ

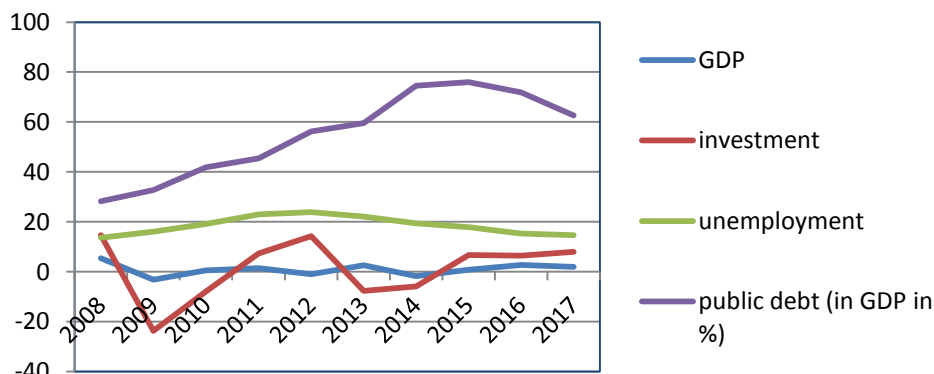
1.1. Економски раст, урбана економија и финансирање

Економски раст и развој Србије карактерише следеће:

- дивергентан економски раст током периода 1990-2017.године. Негативан економски раст БДП (-6.3%) карактерише период од 1991-2000; у периоду од 2001-2008. остварен је висок раст БДП (5.4%), док је стопа раста БДП била ~0.6% од 2008-2015.године;
- опоравак економског раста са просечном стопом БДП 2,8% и око 2% остварен је у периоду од 2016-2017.године, респективно (Графикон 1.1-1);
- транзицијска рецесија која је условила драстичан пад основних показатеља и успорени привредни опоравак уз слаб економски раст у сложеним контекстуалним условима;
- позитивне промене у појединачним показатељима економског раста - нпр. инвестицијама, СДИ, новом запошљавању, расту индекса глобалне конкурентности, расту извоза, смањењу спољнотрговинског дефицита;
- снажна деиндустријализација, смањење или негативан индустријски раст и опадање релативне улоге овог сектора у економском развоју (на 20,8% БДП у 2016.години и 31% у БДВ);
- ниска конкурентност привреде;
- недовољан ниво предузетничке активности;

- регистрација 86.138 пословних субјеката (2015.године), од чега највише у трговини (37,3%) и прерађивачкој индустрији (19%); највећи део чине микро предузећа (>80%);
- стечај, ликвидација и неуспешна приватизација дела привредних актера (око 25% предузећа);
- висок ниво "сиве" економије (раније 30-35%, у 2017.години око 15%) и пореске евазије/утаје;
- недовољно развијени механизми координације развојних политика и стратешких пројеката из разних националних и других докумената (Стратегије за запошљавање, Стратегија индустријског развоја до 2020., Стратегија за подршку МСП, предузетништво и конкурентност до 2020., ППРС, РПП, тј.око 1.061 стратегија на свим нивоима, СКГО, 2017.);
- бројна ограничења за остваривање одрживог, инклузивног економског раста (посебно за развој високо-технолошких индустријских делатности, "зелене" ниско-угљеничке економије, енергетски и ресурсно-ефикасних делатности);
- слаба институционална и техничка оспособљеност предузећа за прихват развојних иновација;
- ограничен институционални и кадровски капацитети и узак маневарски простор за подршку расту економије;
- глобални тренд динамичног развоја сектора услуга;
- низак степен укупне запослености;
- релативно висок ниво незапослености,
- дугорочни пад животног стандарда уз спори процес његовог опоравка и др.

Графикон 1.1-1: Основни показатељи економског раста у Србији у периоду 2008-2017.



Извор: Подаци НБС

Основни проблеми развоја урбане економије су заостајање у привредном развоју, снажна деиндустријализација, релативно висока незапосленост, слаба конкурентност, одлив високостручног кадра/„мозгова”, „сива” економија, заостајање у техничком прогресу, слаба и некохерентна економија и недостатак алтернативних модела економског развоја (економије засноване на знању, „зелене”, нискоугљеничке, ресурсно и енергетски ефикасне економије и тзв. „циркуларне” економије), као и низак животни стандард становника и пораст сиромаштва.

Пост-социјалистичка деиндустријализација била је праћена делимичном и слабом реиндустријализацијом у извесном броју градова Србије. Градови имају кључну улогу у управљању ЛЕР и у обнови економског раста подстицањем програма развоја и привлачења инвестиција. Ови програми се заснивају на расположивим урбаним

потенцијалима, кадровским ресурсима и њиховом знању, вештинама и традицији индустријског рада у неким градовима, као и на општем развојном контексту и пословном амбијенту који се стално изграђује и унапређује на националном и локалном нивоу ради привлачења инвеститора. Релативно ниске просечне зараде и висока незапосленост чине радну снагу „флексибилном” и привлачном за инвестиције. Прелиминарни налази контекстуалне анализе одрживог економског развоја/урбане економије и ефикасности грађевинског земљишта у развоју урбаних структура указују на различите изазове у конципирању, интегрисању и примени кључних развојних политика и њихових инструмената, алата и мера:

- 1) слабу координацију урбане, земљишне и политике економског развоја што је илустровано: јачањем ванинституционалних процеса бесправне изградње уз 43% незаконито изграђених објеката у Србији и високим уделом „сиве” економије (30-35%), као и изузетно високом неефикасношћу коришћења грађевинског земљишта (око 600 m² по становнику); недовољно ефикасним стратешким усклађивањем привредног развоја и урбане политике на националном и субнационалном нивоу; наставком тренда развојне фрагментисаности и слабљења просторне конкурентности неразвијених подручја насупрот даљег јачања тржишне/економске конкурентности и ефикасности развијених подручја; слабом територијалном, економском и социјалном кохезијом; присутним конфликтима између дела постојећих урбанистичких планова и развојне политике;
- 2) недовољно усклађивање економских стратегија развоја (индустрије, сектора услуга), регионалне, иновационе и урбане политике (стратешких развојних пројеката на локацијски заснованим принципима) уз примену *top-down* или *bottom-up* приступа, уз заостајање изградње иновативне и пословне инфраструктуре у урбаним насељима Србије (*high-tech* зона - ИЗ, ИП, ТП, слободних зона, пословних инкубатора, иновационих центара, појединих кластера);
- 3) слабо синхронизоване паралелне процесе економског развоја и политике урбане обнове и/или урбаног ширења/расплињавања, уз спорадично реактивирање браунфилд локалитета у урбаним насељима;
- 4) неефикасно управљање територијалним капиталом урбаних насеља (тзв. „лаким” и „тешким”, тј. институционалним и физичким капиталом), посебно изван подручја АПВ и Београда, уз *ad hoc* примену принципа приступачности, конкурентности и урбаног идентитета; конфликти у избору између концепта урбане обнове и увећавања грађевинских подручја;
- 5) слабу и недовољно ефикасну координацију урбане, политике комуналне привреде и земљишне политике;
- 6) слабу повезаност урбане политике, политике грађевинског земљишта и пореске политике, тј. њихових инструмената, мера и информационе подршке;
- 7) недостатак евалуација просторних утицаја секторских политика на урбана насеља;
- 8) слабости постојећег управљања урбаним развојем.

1.1. 1. Урбана економија и финансирање

На око 9% урбаних подручја Србије одвија се преко 90% економских активности (преко 90%). Зато је развој урбане економије кључни фактор за вођење националне урбане политике.

Основна обележја развоја урбане економије у Србији слична су онима на националном нивоу:

- успорени привредни опоравак уз слаб економски раст;
- недовољан привредни раст уз нешто повољнији економски раст у неким урбаним насељима (нпр. инвестиција, СДИ, запошљавања);
- снажна деиндустријализација и њен утицај на осиромашење и девастацију створених ресурса многих урбаних насеља у Србији;
- слабљење материјалне/економске основе урбаних насеља; смањење градских/локалних буџета (ЈЛС) као последица неефикасне урбане економије и неефикасног управљања грађевинским земљиштем; недовољна инвестициона способност урбаних насеља;
- поларизација територијалног развоја у оквиру развојних појаса и коридора у Србији и у великим урбаним насељима; концентрација привредних активности на метрополском подручју Београда и Новог Сада (око 66% БДП, запослености, пословне имовине);
- промене локационог понашања економских активности; снажан утицај глобализацијског контекста на економски раст урбаних насеља и алокацију привредних активности у метрополске урбане центре и у атрактивне урбане рубне зоне; просторна не/равнотежа у урбаним структурама; интензивна алокација економских активности у централној урбаној зони, у субурбаном подручју и уз магистралне путне коридоре; економска условљеност промена урбане структуре усмерена ка градским периферијама и урбаној обнови централних зона;
- ограничен институционални и кадровски капацитет и материјална основа за развој „зелене”, ниско-угљеничке и циркуларне економије;
- тешкоће у остварењу одрживог, инклузивног економског раста; доминација сектора услуга; низак степен укупне запослености, посебно запослености младих (19,7%);
- променљива динамика инвестирања у процесу урбане обнове – брзи раст и експанзија делатности тзв. „креативне економије”, финансијског сектора, туризма (хотелијерства), телекомуникација, осигурања уз опадање учешћа сектора трговине, сектора пословања са непокретностима, индустрије, и др.;
- урушавање вредности дела територијалног капитала урбаних насеља; релативно висок степен неискоришћеног, празног и напуштеног постојећег пословног простора; динамична изградња нових пословно-комерцијалних простора;
- занемарена економика грађевинског земљишта као основа за локалне јавне финансије; смањивање прихода локалних самоуправа по основу доприноса за уређење грађевинског земљишта; укидање накнаде за коришћење грађевинског земљишта и њено интегрисање у порез на имовину;
- дефицит средстава за обезбеђење понуде опремљеног грађевинског земљишта уз слабу понуду опремљених локација за индустријске намене у појединим урбаним насељима;
- недовољно ефикасан начин и модели финансирања комуналне привреде који не омогућавају улагања у развој нове инфраструктуре; нетрансформисани сектор јавних комуналних предузећа; недовољна подршка комуналној привреди и развоју локалне комуналне инфраструктуре;
- започета гентрификација;
- екстерне и агломеративне економије, раст урбаног сиромаштва;

- слабо управљање развојем; знатни креативни ресурси урбаних насеља и иновациони капацитет за економски раст; слабо коришћење и координација приватног и јавног партнерства у реализацији капиталних објеката; слаба развојна, планска, управљачка и контролна функција урбаних насеља;
- реституција непокретности као ограничење и шанса за економски раст.

Оцењује се да је неолиберални дискурс урбанистичког планирања (ослоњен на развој сектора услуга и прекомерног раста пословног простора) узроковао конверзију сценарија динамичног урбаног раста у сценарио урушавања урбаних ресурса у знатном делу урбаних насеља (нпр. масовном бесправном изградњом, урбаним ширењем, неефикасним коришћењем земљишта, подстандардном опремљеношћу насеља, нивоом квалитета живљења и окружења, и др.), као свеprisутан тренд у Србији. Закључује се да се ради повећања успешности и конкурентности урбаног развоја у делу урбаних насеља омогућава „претварање атрактивних територијалних потенцијала/ресурса у не/ликвидну имовину” уз помоћ инструмената урбанистичке политике, посебно у оквиру стратешких пројеката урбаног развоја или реконструкције. Економски развој урбаних насеља подстиче функције „финансијског ситија”, „пословно-комерцијалног центра”, „привредно-логистичког центра” и др. Поред развоја сектора услуга у свим урбаним насељима, само Београд и Нови Сад имају динамичан развој делатности тзв. „креативне економије”, развојно-истраживачких и иновационих делатности. Кашњење трансформационих промена институционалног оквира у новом пост-социјалистичком контексту развоја Србије, и утицај светске економске и финансијске кризе допринели су растућим економским изазовима и неизвесностима; ширењу „балона непокретности” (тј. много динамичнијег раста изградње пословног и стамбеног простора у односу на стопу економског раста); интензивирању феномена масовне бесправне и неформалне изградње; неефикасном деловању политике легализације; расту задуживања урбаних насеља, посебно ради изградње капиталне инфраструктуре; недостатку понуде опремљеног грађевинског земљишта за гринфилд инвестиције и слабу обнову браунфилда; тржишним притисцима и интензивирању урбаног ширења уз фаворизовање развоја атрактивних, јефтиних и приступачних подручја урбаних насеља; слабом управљању грађевинским земљиштем, итд.

Значајна су искуства добре праксе у изради студија интегралног урбаног развоја у Србији у оквиру „Пројекта унапређења управљања земљиштем”.

У складу са Европском повељом о локалној самоуправи, у Србији је донет закон о финансирању јединица локалне самоуправе 2007.године који је омогућио почетак фискалне децентрализације. Приходи ЈЛС могу бити изворни (укључују порез на имовину, локалне комуналне таксе, административне таксе, таксе за фирме, моторна возила, допринос за уређење грађевинског земљишта, накнаде за заштиту животне средине, и др.), уступљени (порез на доходак грађана, поклон, наслеђе, и др.), наменски и ненаменски (трансфер са националног и покрајинског нивоа). Закон је омогућио већи пренос средстава неразвијеним подручјима. Евидентно је недовољно ефикасно управљање буџетским средствима ЈЛС, нарочито у области јавних улагања, и слабог приступа финансијским средствима за МСП и предузетнике (недостатак локалних фондова за подршку предузетништву и ММСП). Укидање накнаде за коришћење грађевинског земљишта (2009) и њено интегрисање у порез на имовину (2014), уз законско ограничавање доприноса за уређење грађевинског земљишта допринели су смањењу буџетског потенцијала ЈЛС. Према подацима Управе за јавни дуг (2017) задужење ЈЛС (укупно повучена средства) порасло је 37% у периоду од 2013-2016.год. - са 93,1 на 127,6 млјд.дин.¹ Пет ЈЛС учествује са 79,8% у укупном дугу свих ЈЛС.

¹ Подаци Управе за јавни дуг, 2017.

Доминантно учешће у дугу ЈЛС има Београд (44,8 млјд.дин.) Просечан ниво задужености ЈЛС је око 2% у односу на БДП Србије.

Прелиминарна анализа указује на слабу ефикасност система финансирања локалне самоуправе у делу изворних фискалних и нефискалних прихода и расхода у области грађевинског земљишта (коришћења јавних добара, јавне имовине, заједничке комуналне потрошње, комуналне инфраструктуре и ефикасности финансирања комуналних услуга), уз континуирано смањење удела инструмената грађевинског земљишта у локалним буџетима, смањење укупних буџетских прихода у делу градова и пораст задужености неких ЈЛС.

Србија нема посебне инструменте за финансирање националне урбане политике. Присутна је спорост процеса урбане обнове уз изазове у финансирању и управљању великим пројектима урбаног развоја. Финансирање урбаног развоја одвија се углавном на нивоу ЈЛС, посебно у домену грађевинског земљишта и делатности комуналне привреде, док су улагања у економске пројекте делимично остваривана уз националну подршку и стране изворе. Доступност, обим и структура средстава јавних финансија и тржишних средстава чине основне претпоставке за инвестиције у привредни развој. Од страних финансијских извора за економски развој имају кредити страних и домаћих комерцијалних и инвестиционих банака (IFC, EBRD, EIB, WB), институционалних и приватних инвестиционих фондова, инструменти IPA ЕК, као и СДИ у форми докапитализације, стратешког партнерства, концесија, лизинга, франшиза, и др. Србија је укључена у програме транснационалне сарадње – Програм сарадње земаља Југоисточне Европе, Јадранско-Јонске иницијативе, Транснационални програм „Дунав“, Европски суседски и партнерски инструмент ENPI (*European Neighborhood and Partnership Instrument*), као и COSME, Оквирни програм за конкурентност и иновативност ради подршке конкурентности, предузетништву, МСП, иновацијама, индустријској конкурентности, развоју ИКТ, еко-технологија и еко-иновација. За подршку локалном економском развоју коришћена су бесповратна средства програма FAO, UNWTO, USAID, UNDP, помоћ европских фондова, појединих држава и др. У оквиру Националног програма подстицања конкурентности привреде коришћена су средства Програма доделе бесповратних средстава – као финансијска подршка за извозна предузећа, државна помоћ појединачним привредним субјектима и средства према Уредби Владе о привлачењу директних инвестиција за гринфилд и браунфилд инвестиције, пројекте у сектору услуга (ИКТ, кориснички, логистички и дистрибутивни центри, пројектни и дизајн центри). Посебан значај има Програм подстицаја развоја предузетништва и програм равномерног регионалног развоја и Пројекат подршке приватног сектора у Јужној и Југозападној Србији. Преко Фонда за развој финансирани су постојећи производни капацитети, изградња нових производних погона и нова радна места. Усмеравање финансијске подршке из буџета одвија се преко Развојне агенције Србије и 16 акредитованих регионалних развојних агенција.

1.2. Локални економски развој, стварање радних места и вештина

Према нивоу развијености у Србији (2017) диференцирана су два развијена региона (Београд и АПВ) и пет група ЈЛС: 20 развијених ЈЛС са надпросечним степеном развијености; другу групу чине 34 неразвијене ЈЛС са степеном развијености од 80-100% просека РС; трећу групу чини 47 недовољно развијених ЈЛС са нивоом развијености од 60-80% просека РС; четврту групу чине 44 изразито неразвијене ЈЛС (развијеност мања од 60% просека РС), и девастирана подручја (19 ЈЛС са нивоом развијености до 50% просека РС).

Локални економски развој (ЛЕР) је инструмент и концепт интегрисања ефикасности економског раста и развоја, социјалне једнакости, квалитета окружења и одрживог финансирања развоја урбаног насеља као оквира за интегрални развој заједнице. Закон о локалној самоуправи (2007) утврдио је локални партиципативни процес у коме ЈЛС иницира и доноси стратешка опредељења и програме и пројекте ЛЕР према приступу „одоздо-навише“, омогућава унапређење пословног амбијента у урбаним насељима, координира и подстиче партнерство јавног, приватног и невладиног сектора, међуопштинску и регионалну сарадњу, укључивање локалних, националних и интернационалних учесника у ЛЕР и брине о условима имплементације и спровођења. Циљ је решавање локалних проблема, подстицај економском развоју и запошљавању, настанку нових предузећа, привлачењу инвестиција, изградњи инфраструктуре, коришћењу локалних ресурса и предности, брига о социјално рањивим групама, стварање бољих услова живљења и пословања у локалној средини, јачање кадровске и институционалне оспособљености за одрживи економски раст/ЛЕР. ЛЕР подржава урбани и територијални развој примењујући интегрални просторно-засновани приступ, уз фокус на одрживи развој и инструменте за реализацију. Имплементација обухвата унапређење пословне и иновативне инфраструктуре као инструменте за подстицање ЛЕР: ИЗ, ИП, бизнис инкубатор/парк, зона унапређеног пословања, јавно-приватна партнерства, идр. Према СКГО, до 2018. донето је 1.099 докумената локалног развоја у разним областима (ЛЕР, животна средина, социјални развој, пољопривреда, управљање отпадом, проблеми младих, култура, спорт идр.). СКГО је формирао базу података о ЛЕР у Србији.

Примена стратешког приступа ЛЕР углавном је развијена у земљама са већим нивоом децентрализације. Економски развој урбаних насеља, њихове конкурентске и компаративне предности (људи, кадар, знања, технологије, културно наслеђе, историјски урбани амбијент, културни идентитет, урбани и креативни ресурси за развој), територијални капитал и други фактори омогућују успешан локални и национални економски раст. Територијални капитал урбаних насеља чини основу за процес пост-социјалистичког економског реструктурирања и трансформације урбаних структура (укључујући обнову језгра), као и за јачање њихове регионалне и над/националне улоге. Ради реализације подршке ЛЕР, у оквиру 145 ЈЛС основано је 108 канцеларија за ЛЕР, од чега 41 у АПВ, као и већи број локалних пословних савета. Према процени, успешност ЛЕР у европским земљама највећа је у метрополским подручјима, полицентричним урбаним регијама, „новим“ индустријским подручјима, док је мање успешна у старим индустријским центрима, малим градовима и на руралном подручју, што би могло бити индикативно и у Србији.

Проблеми развоја локалне економије су:

- низак достигнути ниво економске развијености у већини ЈЛС, заостајање одрживог и инклузивног развоја у знатном делу урбаних насеља;
- опадање укупне привредне активности, снажна деиндустријализација, смањење запослености, низак ниво запослености радноспособног становништва (посебно младих);
- слаб економски раст, успорен развој МСПП (иако запошљавају >80% запослених и остварују око 34% БДП);
- недостатак високостручног кадра, одлив радне снаге;
- проблеми предузетника и недовољних предузетничких улагања, низак ниво СДИ, заостајање у примени техничког прогреса;
- релативно висока незапосленост;
- недостатак предузетничких иницијатива и вештина за развојне пројекте;
- незадовољавајући ниво приватних улагања, недостатак средстава за развој;

- недовољна/неадекватна урбана инфраструктура, недостатак планова, општих и просторних услова за привлачење инвестиција, недовољно искоришћени локални инвестициони потенцијали и ресурси;
- слабење материјалне и демографске основе урбаног развоја и раста сиромаштва и недовољни локални институционални и кадровски капацитети у делу ЈЛС за: а) решавање постојећих кључних развојних проблема, подршку привредном опоравку, развоју нових ММСП и новом запошљавању, б) прилагођавање стандардима ЕУ у области одрживог ЈЕР на локалном нивоу, в) креирање и имплементацију одрживог ЈЕР, економија заснованих на знању, нискоугљеничке, ресурсно и енергетски ефикасне економије, циркуларне и креативне економије (16 акредитованих регионалних развојних агенција не покрива цело подручје РС).

Такође, изазове за ЈЕР чине слаба урбана економија и недостатак алтернативних концепата економског развоја (заснованих на знању, „зелене”, нискоугљеничке, ресурсно и енергетски ефикасне економије). Посебан изазов за одрживи ЈЕР и урбани развој представља слаба ефикасност система финансирања локалне самоуправе у делу изворних фискалних и нефискалних прихода и расхода у области грађевинског земљишта, уз смањење улоге инструмената грађевинског земљишта у формирању локалних буџета, опадање укупних буџетских прихода у делу градова и пораст задужености неких ЈЛС.

У области запошљавања главни национални документ је Стратегија запошљавања од 2011-2020. и акциони планови запошљавања на националном и нивоу ЈЛС, који садрже активне и друге мере за запошљавање, уз увођење локалних савета за запошљавање. Њихова реализација је условљена врло ограниченим средствима за примену активних мера за запошљавање.

1.3. Развој браунфилд локација

Браунфилд локација је земљиште које је раније изграђено и коришћено да би услед економских или других разлога било запуштено, еколошки загађено и које захтева улагања ради поновног квалитетног коришћења. Ови локалитети могу бити делимично заузети, напуштени, често и загађени. Напуштање браунфилда може да буде: функционално, правно, имовинско, физичко. Браунфилди захватају 0,25%-0,5% укупне површине европских држава. Не постоји адекватна информациона основа о браунфилд локацијама у урбаним насељима Србије, већ само процене о више стотина привредних браунфилда површине 1.500 ha, са објектима површине око 3 мил.м² (СИЕПА) и 2.8 мил.м² војних објеката (Министарство одбране, СКГО). Такође, МГСИ располаже непотпуном базом података о браунфилдима у ЈЛС. Ови локалитети имају неповољне економске, социјалне, еколошке, естетске и друге ефекте у простору. У информационом систему SIEPA (сада РАС) постоји каталог привредних браунфилда. Својеврсне браунфилде чине и „блокиране” локације на којима инвеститори нису завршили планиране објекте или су прекинули радове због стечаја, ликвидације, банкрота или нерешених имовинско-правних односа. У зависности од ограничења за реактивирање најчешћа подела браунфилд локалитета је на тзв. „лаке”, „нулте” и „тешке”, као и „тврде” и „меке” локалитете. Запуштени објекти, деградирана пословна имовина, инфраструктура и значајне укупне и неизграђене површине комплекса имају карактер рецесивних или стагнантних пунктова у урбаној структури. Ипак, они представљају значајан развојни потенцијал за могућу конверзију и развој нових одрживих намена (производних, услужних, пословно-стамбених активности, рекреативних, злених и отворених јавних простора и др.). Понекад се њихово

„реактивирање“ одвија развојем индустријске зоне (ИЗ), индустријског парка (ИП) и комерцијалне зоне. С обзиром на сложеност реактивирања браунфилд локалитета у Србији, није развијена методологија за њихову трансформацију у продуктивнију намену. Упркос томе што се у процесу приватизације предузећа отворила могућност њихове ревитализације у погодну намену (обично уз знатна улагања), евидентно је слабо коришћење „тешких“ и девастираних локација у урбаном ткиву.

У Србији има мало примера добре праксе „рециклирања“ браунфилда, јер није развијен системски приступ решавању проблемима браунфилда ни на једном нивоу управљања. Знатна улагања у њихово реактивирање допринела су масовном усмерењу инвеститора на улагања у гринфилд локалитете у добро приступачном периферном и неизграђеном подручју урбаних насеља због знатно нижих трошкова у комунално опремање локација (или уступања бесплатних локација). Комплексност реактивирања браунфилда огледа се и у усклађивању легитимних интереса мноштва актера, недостатку механизма координације локалних и осталих нивоа надлежности, одсуству адекватног модела комуникације, размене информација, разумевања појединих аспеката проблема, и то у разним корацима планирања и реализације „обнове“ или развоја нове прихватљиве намене на локалитету.

Обнова браунфилд локација део је процеса повећавања конкурентности урбаних насеља. Због снажног деловања тржишних механизма у алокацији нових привредних локалитета са једне стране, и сложености „рециклирања“ и скупих улагања у локалитете браунфилда са друге стране, додатно се компликује њихово реактивирање. Најчешћи облик њихове „обнове“ јесте кроз процес приватизације друштвених предузећа, посебно оних на атрактивним локацијама, са руинираним објектима и капацитетима, ниском вредношћу имовине, мањим бројем запослених и др. „Лаке“ локације имају значајан потенцијал за „саморазвој“ и обично су атрактивне за приватне инвеститоре (због положаја, доступности, погодности и могућих пословних ефеката). Постоје браунфилд локације које имају знатна ограничења која их чине мање атрактивним у односу на „лаке“ локалитете. Посебан облик „тешких“ локалитета браунфилда чине девастирани простори који обилују бројним локационим, својинским, техничким, инфраструктурним, еколошким проблемима и чије активирање у продуктивнију намену, подразумева велика улагања. За ове локалитете приватни инвеститори углавном нису заинтересовани, јер велика улагања, дуготрајан и компликован процес реализације чине их непривлачним за обнову/рециклажу. Њихово реактивирање захтева обавезно учешће јавних средстава, посебно у погледу деконтаминарања, рушења постојећих садржаја, расељавања, опремања инфраструктуром, регулисања својинских односа, реституције, итд.

Основни проблеми у ЛЕР и урбаном развоју повезани су са са реактивирањем, развојем и поновном обновом напуштених изграђених локалитета/земљишта, комплекса и објеката некадашњих привредних, индустријских, војних, комуналних, социјалних и других намена у урбаним подручјима који су често контаминирани, са запуштеном техничком инфраструктуром и негативним утицајима на урбану, животну и социјалну средину (угрожена социјална безбедност суседног окружења, раст криминала, насељавање бескућника, окупљање наркомана, бацање смећа итд.). Браунфилди понекад чине део индустријског и културног наслеђа и могу имати карактер заштићеног непокретног културног добра. Кумулирани сложени проблеми бројних браунфилда захтевају системска решења и унапређење процеса реактивирања и управљања овим локацијама у урбаним насељима.

1.4. Развој индустријских и комерцијалних зона

Транзицијска рецесија и глобална криза допринеле су снажној деиндустријализацији, тако да је индустријска запосленост у Србији у периоду 1996-2016. године смањена са 813.195 на 393.906, тј. за 419.289 лица или 51,6 %, уз пад учешћа сектора индустрије у БДП са 31,2% на 25,7%. Оцена стања територијалног развоја индустрије у Србији указује на продубљавање јаза између неразвијених подручја и Београда, уз њену даљу концентрацију на потоњем подручју. У периоду 1996-2016. смањен је број великих индустријских центара са 9 на 1 (Београд), број индустријских центара средње величине (10.000-20.000 запослених) смањен је са 17 на 4, број индустријских центара средње величине (5.000-10.000 запослених) смањен је са 26 на 12, док је број малих индустријских центара смањен са 125 на 59 (Табела 1.4-1).

Табела 1.4-1: Показатељи концентрације индустрије и привреде у урбаним центрима Србије, 1996-2016.

Показатељ	1996.	2005-2008.	2016.	Разлика 2016/96
Удео БДП привреде БГ у БДП РС (у %)	24,14	33,74	39,34	+ 15,20
Удео укуп.запослених БГ у укупној запослености РС (у %)	24,01	31,24	34,71	+ 10,7
Удео индустрије БГ у нар.дохотку индустрије РС (у %)	22,61	25,32	25,48	+ 2,71
Удео инд. запослености БГ у инд. запослености РС (у %)	15,23	16,37	17,16	+ 1,93
Број великих индустријских центара >50.000 зап. у инд.	9	2	1	-8
Бр. средњих индуст. центара (10.000-20.000 зап. у инд.)	17	4	4	-13
Бр.средњих инд. центара (5.000-10.000 зап. у инд.)	26	18	12	-14
Број малих индустр. центара (1.000-5.000 запослених)	125	55	59	-66

Према Националном програму за интеграцију РС у ЕУ (2008) до 2013. године било је предвиђено усвајање секторских стратегија и програма у надлежности Министарства економије и регионалног развоја (програми за развој ИЗ и ИП, програм за урбану регенерацију, за развој бизнис инкубатора и бизнис иновативних центара), као и доношење недостајуће регулативе у вези ИЗ и ИП.

Према расположивим подацима (ППРС, 2010), у Србији има преко 320 постојећих и планираних индустријских зона (гринфилд и браунфилд) и локалитета. Значајан процес имплементације планираних ИЗ, ИП, ТП и слободних зона у урбаним насељима Србије започет је кроз НИП и Стратегију развоја индустрије 2011-2020. Корисници ИЗ и ИП су: микро и мале и средње фирме (*start up*), МСП које очекују повољне услове за рационало пословање и сарадњу са другим фирмама у зони, СДИ и инвеститори које у зону привлаче ниска улагања, финансијска подршка државе за запошљавање, брзо добијање дозвола, инфраструктура и везе са предузећима из ИЗ, углавном из сектора радно интензивне индустрије, индустрије засноване на доминантном значају маркетинга, знањем интензивне индустрије и услужног сектора идр. У ППРС на подручју 50 ЈЛС предложено је 64 локалитета за формирање нових ИЗ и ИП, или инфраструктурно уређење постојећих индустријских и осталих зона (према документима ЛЕР и НИП), укупне површине 5.229 ha, са просечном површином зоне од 81,7 ha. Завршетак изградње аутопута у коридору X допринео би бољој конкурентности ИЗ и у Јужној Србији, док би изградња аутопута ка Црној Гори могла утицати на привлачење инвестиција у Југозападну и Западну Србију. Ради смањења разлика у развијености и интегрисања економског и урбаног развоја, ППРС предвиђа стимулисање ИЗ на неразвијеном подручју, као и у урбаним насељима развијенијег подручја које располаже већим конкурентским предностима (32 ИЗ). Алокација ИЗ и ИП, поред тога што је суштински условљена тржишним принципима, је и средство политике подстицаја равномернијег урбаног и територијалног развоја Србије.

Кључни изазови у развоју ИЗ/ИП су:

- успорен развој и спорост доласка МСП у ИЗ/ИП као последица снажне деиндустријализације у градовима у пост-социјалистичком периоду;
- недовољно изграђен институционални и правни оквир за ефикаснији развој, пословање и управљање ИЗ;
- недовољно усаглашавање националне политике развоја ИЗ и избора локација ИЗ (уз иницијативе оснивања ИЗ углавном са нивоа ЈЛС) уз концентрацију индустрије у у Београду и Новом Саду; као и
- спонтана/стихијска алокација комерцијалних зона и капацитета у градовима и дуж аутопутева уз знатан утицај великих трговинских/ комерцијалних центара на урбано ткиво, појаву напуштених комерцијалних/ тржних центара у градовима и др.

Комерцијалне зоне развијају се у центрима градова, дуж аутопутева у близини урбаних подручја, у аеродромској зони, дуж магистралних и прилазних градских саобраћајница, веома ретко у оквиру ИЗ. Обухватају различите услужне комерцијалне делатности, посебно трговину. Стратегија развоја трговине РС до 2020. (2014) указује на следеће изазове развоја трговине: вођење изразито либералне економске политике у погледу концепта развоја трговине и трговинске мреже, као што је пракса спонтаног развоја локације трговинских капацитета у већим урбаним насељима у Србији, посебно на подручју Београда; неразвијен и неповезан систем података у различитим институцијама (статистика, привредни регистар, катастар и урбанизам, итд.); недостатак информационе основе о трговинским капацитетима и доступних индикатора; вођење конзистентне политике урбаног и просторног развоја трговине; споре промене структуре трговинске мреже услед урбанистичких, имовинско-правних, финансијских ограничења; јаз између великих трговинских ланаца и малих конкурената, између трговине у урбаним и руралним подручјима; постојање регионалних лидера који имају јаке позиције у урбаним насељима и околини; непланско отварање трговинских објеката; недостатак стимулација и пореских олакшица за отварање објеката у мањим урбаним насељима и сеоским подручјима; недовољна подршка у добијању дозвола за отварање објеката и прибављању и уређењу земљишта; различити екстерни ефекти, трошкови и бенефиције за потрошаче. У мањим урбаним насељима нема довољно супермаркета, хипермаркета и дисконтних продавница, и у њима преовлађују мале класичне продавнице. Велетржнице имају довољан гравитациони потенцијал у близини великих урбаних насеља. Просторни аспект развоја трговинске мреже долази до изражаја на урбаном нивоу, посебно у погледу: прогнозирања обима и структуре дистрибутивних и veleprodajних капацитета; изградње трговинских центара на атрактивним локацијама; утицаја великих трговинских центара на урбано ткиво (саобраћајне гужве, загађење) и на пропаст мањих продавница; коришћења раније изграђених, напуштених или празних трговинских центара са локалима; ограничења величине продајних објеката, урбаног планирања и политика планирања локације; стимулисања развоја комерцијалних садржаја у урбаној обнови; и др.

2. ОДРЖИВЕ УРБАНЕ СТРУКТУРЕ И РАЦИОНАЛНО КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА

2.1. Ефикасност коришћења земљишта

Према подацима Републичког геодетског завода у Србији је било 6.954,15 km² (695.415,52 ha) грађевинског земљишта (2005. године), што је чинило око 9% од укупне територије Србије. Постојећи начин управљања грађевинским земљиштем (даље: УГЗ) одвија се на недовољно транспарентном тржишту земљишта, неефикасним тржишним институцијама и механизмима, и уз примену релативно компликованих административних процедура. Основни недостаци постојећег система УГЗ у Србији огледају се у стварању разних ограничења за развој насеља и имплицирању различитих ограничења за развој економских активности. Започети процес конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, са и без накнаде, није административно окончан. Такође, уочава се одлагање примене коришћења инструмента урбане комасације. Питања реституције земљишта и непокретности доприносе да нерешени имовинско – правни односи успоравају и поскупљују изградњу објеката и продужавају време изградње и добијања сагласности. Слабости постојећег система УГЗ су и: недостатак адекватних статистичких података; доступност регистрима/катастру имовине и подземних инсталација; неефикасно коришћење земљишта; утицај на изградњу и инвестиције; смањење локалних прихода од земљишта; дефицит опремљених локација за поједине намене; примена масовне процене вредности непокретности у урбаним насељима уз одсуство развијених метода тржишне евалуације; недостатак принципа, критеријума и метода евалуације непокретности, посебно грађевинског земљишта.

У области УГЗ у Србији направљени су почетни кораци, а постојећи систем и пракса још нису у свему усклађени са транзицијским реформама (нпр. са реформом локалних јавних комуналних предузећа, политиком комуналне привреде). Политика грађевинског земљишта још увек није задобила развојну функцију, већ на формирање локалних прихода највећи утицај има пореска политика. Мали је значај доприноса за уређење грађевинског земљишта у структури локалних јавних прихода и финансирања „производње“ локација (просечно 5-20%).

Контекстуална анализа политике грађевинског земљишта у Србији указује на следеће стање:

- слабе промене у начину финансирања комуналног опремања грађевинског земљишта;
- нема реформе основних инструмената земљишне политике (због чега се за капиталне пројекте рачуна на нова задуживања градова и ИПА фондове);
- слаба примена ЈПП;
- одсуство захватања увећане вредности грађевинског земљишта (градске земљишне ренте);
- слабо управљање грађевинским земљиштем;
- доминација традиционалних инструмената урбаног зонирања; децизионизам у планирању, коришћењу и УГЗ; доминација праксе административне и „политичке“ алокације грађевинског земљишта (отуђење и закуп земљишта у јавној/државној својини бесплатно или испод „тржишне“ цене) уз одсуство економских механизма понуде и тражње;
- недостатак регистра јавне својине (града, општине, државе и др.);
- неефикасност средстава уложених у земљиште – нема репродукције локација;

- уложени друштвени капитал у јавна добра и земљиште има за циљ ефикасност, не и капитализацију; неконтролисана капитализација уложених јавних средстава у земљиште;
- селективно опорезивање земљишта (нема опорезивања конверзије права коришћења у право својине, опорезивања промета апсолутних права закупа јавног земљишта, не-опорезивање грађевинских парцела површине до 10 ари, итд);
- одсуство економских процена оправданости уређења локација; нема буџетских процена прихода и расхода на локацијама – *ad hoc* анализе и решења без рентабилности улагања у припрему и опремање локација;
- дефицит грађевинског земљишта различитог степена опремљености, по прихватљивим ценама у односу на куповну моћ;
- спорадична или врло слаба евалуација градског земљишта уз примену искључиво методологије за масовну процену тржишне вредности;
- недостатак транспарентног и стабилног тржишта грађевинског земљишта;
- недостатак примене тржишног приступа, критеријума, принципа и метода вредновања грађевинског земљишта, као и висине накнада за конверзију права коришћења у право својине (са плаћањем);
- пад трошкова уређивања грађевинског земљишта у цени изграђене површине по m^2 (5-10%);
- браунфилд локације различитог типа и „блокиране“ локације на неодређено време;
- недовољно ефикасни јавни програми уређења грађевинског земљишта;
- недовољна ефикасност градских стручних служби у планирању и УГЗ уз рационализацију кадра и гашење локалних институција за УГЗ; могућности за корупцију; могућни монополи;
- слабости информационог система о земљишту;
- проблеми реституције (12.000 ha грађевинског земљишта у урбаним насељима Србије, од чега је у Београду 2.652 ha или 24% одузетог грађевинског земљишта, и др.);
- бесправна изградња, урбанистички неред, подстандардна насеља, квалитет живљења, еколошки проблеми; узурпација јавног земљишта.

Поред тога, у урбаним насељима Србије евидентно је углавном смањење локалних прихода од грађевинског земљишта, односно системско слабљење моћи ЈЛС у погледу финансирања земљишта и инфраструктуре (укидање накнада за коришћење грађевинског земљишта, утицај централног/регулаторног нивоа на „плафонирање“/лимитирање висине доприноса за уређење грађевинског земљишта, маргинална висина накнада за легализацију објеката, бесплатно отуђење или закуп јавног земљишта, итд.); мањи фискални ефекти због нетрансформисане политике и инструмената који продукују неефикасност коришћења грађевинског земљишта, бесправну изградњу објеката изван режима опорезивања; зависност фискалних прихода урбаних насеља од тржишне вредности непокретности (као пореске основе) – већа цена непокретности – већи приходи од имовине; смањење и успоравање улагања у непокретности, посебно због продужетка глобалне кризе; одсуство опорезивања нових изграђених непродатих станова и пословних простора; итд.

Према документу WB (2004), у Србији је вредност грађевинског земљишта увећана око 1000 пута у односу на иницијалну вредност изворног (пољопривредног или шумског) земљишта које се конвертује у грађевинско земљиште. Повољан положај земљишта уз крупну јавну инфраструктуру или атрактивна локација у урбаном центру повећава

вредност земљишта и до 10 пута, доношење јавних одлука о планираним наменама грађевинског земљишта увећава његову вредност до 10 пута, а тако и одговарајуће комунално опремање земљишта (до 10 пута), тј., укупно до 1.000 пута. Капитализацију увећане вредности грађевинског земљишта (као резултата јавних улагања у инфраструктуру) врше разни актери, без њеног опорезивања. Услед знатног смањења инвестиција, консеквентно, смањени су локални јавни приходи по основу доприноса за уређивање грађевинског земљишта.

Контекстуална анализа указује на значајне изазове у погледу ефикасности коришћења грађевинског земљишта:

- 1) Изразита неефикасност коришћења грађевинског земљишта као највреднијег дела физичког територијалног капитала урбаних насеља. Према индикатору потрошње грађевинског земљишта по становнику, Србија (и Београд) спадају у ред светски изразито екстензивних корисника грађевинског земљишта (са потрошњом око 670 m²/становнику у Београду и око 1,000 m²/становнику на подручју Србије). Индикатор урбане густине становништва/ха указује на драматичан пад ове вредности због нерационалног коришћења грађевинског земљишта и интензивних процеса стихијског урбаног ширења и бесправне изградње.
- 2) Неконтролисани урбани раст грађевинског подручја, интензивно ширење појединих урбаних насеља огромних и турбулентних размера (углавном противно плановима или без планова), углавном на рачун пољопривредног земљишта. Примера ради, у периоду 1991-2011.године на подручју Београда интензиван је урбано расплињавање, са индексом 0.378 (табеле 2.1-1. и 2.1-2.) уз троструко смањење урбаних густина.

Табела 2.1-1: Показатељи о грађевинском земљишту у Србији и Београду, 2005.

Показатељи	Република Србија	Град Београд
Укупно грађевинскоземљиште, ха	695.415	123.673 (ГУП 77.600)
% укупне површине	9,0	38,3
Градско грађевинско земљиште (у државној својини), ха	194.441	63.005
% грађевинског земљишта изван градског подручја	47,5	15,3
Остало грађевинско земљиште, ха	500.974	60.668
Грађевинско земљиште за реституцију, ха*	12.000	2.652

Извор: РГЗ, 2008, *Мрежа за реституцију, 2010.

Табела 2.1-2: Показатељи одрживости коришћења грађевинског земљишта и урбано расплињавање у Београду

Показатељи	1991.	2011.
1. Урбана густина (број становника/ха грађевинског земљишта)	42,9	14,9
2. Потрошња грађевинског земљишта m ² /становнику	230,0	670,47
3. U-index (<i>Human use index</i>) као удео антропогеног коришћ. укупног земљишта	-	68,78
4. Индекс урбаног расплињавања (промене у грађ.површ./популац.промене)	-	0,378

Извор: Zeković et al, 2015.

- 3) Масовна бесправна изградња као специфичан феномен урбаног развоја у Србији од 1950-их, а нарочито у пост-социјалистичком периоду.² У периоду 1960-их услед убрзане урбанизације и повећане стамбене тражње и немогућности постојећег социјалистичког модела да обезбеди стамбени простор, јавља се бесправна индивидуална градња у урбаним рубним зонама. Одсуство реалне политике грађевинског земљишта и урбане политике

² У тексту се користе изрази бесправна, незаконита и нелегална изградња као синоними. У пракси се користе и други синоними: противзаконита, илегална, нелегитимна, нерегуларна, криминална, неовлашћена, неформална.

допринело је да то решење постане равноправни паралелни модел обезбеђења стамбеног простора у наредним деценијама. У периоду од 1990. до данас интензиван је процес масовне бесправне изградње као последица „раста балона непокретности“/real-estate bubble growth и „бума грађевинског земљишта“. Заостравање проблема доступности становања током 1990-их подстакло је замах неколико облика незаконите изградње: индивидуалне стамбене самоградње и друге изградње у предграђима; у изграђеном централном урбаном ткиву масовном доградњом и надзиђивањем постојећих објеката (тзв. „укровљавањем“); изградњом нових објеката на јавним површинама већ изграђених урбаних зона (тзв. „погушћавање“); узурпацијом јавног грађевинског земљишта и јавних површина; изградњом у планираним инфраструктурним коридорима; сламова и нехигијенских насеља.

Бесправна изградња као активност или материја којој недостаје правно овлашћење, ипак је прећутно тихо толерисана и/или свесно запостављена (од стране државе) као исход који се одвија изван закона или у одсуству закона, услед неконзистентности, вишезначности, контрадикторности и слабости законског и институционалног система. Бесправна изградња је резултат и индикација вишедеценијске слабости идеолошког, политичког, социјалног, институционалног оквира, неефикасности јавних институција, недостатка стратешких политика (посебно политике грађевинског земљишта и урбане политике), економских услова, планског и управљачког дефицита, огромног имиграционог притиска на градове у Србији, као и неспособности политичких и стручних актера за промене. Бесправна изградња не би била могућа без активне улоге политичких и стручних актера у трансферу институционалне моћи у њиховом интересу, као и корупције и трговине утицајима. Званичне институције су свесно подржавале бесправну изградњу. Због „неделотворности“ постојећих институција, недостатка стратешких политика, слабости система планирања и недостатка урбанистичких планова бесправна изградња добија масовне размере.

Неформални урбани развој и бесправна изградња последица су комплексне узрочности и некредибилног функционисања формалног институционалног оквира, и представљају системски и социјални „продукт“. Масовна бесправна изградња има просторно видљив дисбаланс, као резултат неодрживости досадашњег институционалног оквира, друштвено-економских образаца, са једне стране, и динамичног функционисања стихијског и незаконитог урбаног раста, са друге. Зато би овај феномен требало да буде у фокусу националне стратегије урбаног развоја.

Бесправна изградња условљена је контекстуалним факторима, нарочито у области својинских права. Узроци се разликују у периоду социјализма и пост-социјализма и подстакнути су неефикасношћу и неодрживошћу облика и функционисања институција.

У периоду социјализма, као резултат раскорака између идеолошког оквира, нормативне неконзистентности и задовољавања стамбених потреба, унутар постојећег система интензивирана је бесправна и неформална изградња. Основни узроци бесправне изградње у социјализму су миграторни притисак на градове као последица индустријализације и неприлагођене стамбене и земљишне политике, нерешено егзистенцијално питање становања за знатан број становника, минимални изгледи да се добије стан у друштвеној својини, неадекватно урбанистичко планирање и недостатак планова, врло слаба понуда комунално опремљеног грађевинског земљишта за индивидуалну изградњу,

дуга процедура прибављања потребних дозвола, немогућност легалног закупа стана, забране приватне иницијативе за изградњу тржишних станова, као и слаба платежна моћ.

У пост-социјалистичком периоду, недостатак политике грађевинског земљишта допринео је повећању бесправне изградње у Србији. Интензивирање миграција у урбане центре, посебно у Београд, подстицало је бесправну изградњу. Настављено је слабљење платежне моћи становника, кашњење трансформације институција из ранијег периода, уз процват корупције и улагања „прљавог новца у изградњу. Новим институционалним оквиром укинута је финансирање друштвених станова, маргинализована изградња станова солидарности, приватизован је фонд друштвених станова у Београду, уз потпуно одсуство стамбене политике, бесплатно је приватизовано грађевинско земљиште, започета реформа евиденције непокретности (обједињавањем земљишних књига и катастра у катастар непокретности). Од 2004-2012. реализован је „Пројекат управљања непокретностима у Србији”/ *Real Estate Cadastre and Registration Project*, уз кредитну подршку Светске банке, ради унапређења ефикасности, транспарентности, доступности и поузданости система за управљање непокретностима у Србији и планирања простора, опорезивања имовине, социјалне политике. У периоду 2015-2020. реализује се пројекат „Побољшања земљишне администрације у Србији”/ *Improving Land Administration in Serbia*.

Током периода 1990-2015. у Србији је присутан развојни парадокс: остварен је динамичан раст броја станова паралелно са негативним економским растом (од 1991-2000. стопа БДП била је -6.3%, од 2001-2008. 5.4%, док је од 2008-2015. раст БДП био ~0.6%). Процес ширења „балона непокретности” манифестује се повећањем незаконито изграђених објеката у Србији. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) припремило је прву базу незаконито изграђених објеката (2.05 милиона или 43.42% укупног броја објеката у 2017). У структури пописаних и категорисаних објеката у Србији доминирају стамбени (47.6%), помоћни (35.2%), економски (11.92%) и пословни (1.89%) објекти. На подручју Београда има 266,655 незаконито изграђених објеката или 13.0% свих незаконитих објеката у Србији. У Београду је концентрисано 20.83% стамбених објеката, 88.59% стамбено-пословних, 42.66% производних и 37.25% пословних. У структури незаконито изграђених објеката у Београду доминирају стамбени, помоћни, стамбено-пословни и пословни објекти. Према подацима МГСИ, незаконито изграђени стамбени објекти у Србији чине 47.24% укупног броја стамбених објеката, тј. сваки други стамбени објекат је нелегално изграђен. С обзиром да не постоје подаци о врстама грађевинских интервенција, као ни о броју станова у незаконито изграђеним стамбеним објектима, пописни подаци су недовољни за поуздану валоризацију. Најсиромашнији слојеви друштва изградили су око 18% нелегалних објеката, што индикује доминацију градитеља средње или више класе, уз знатно учешће спекулативне изградње за тржиште од стране разних девелопера (као веома уносан посао). Због феномена пролиферације бесправне изградње, Београд као европска метропола сличнији је градовима „Глобалног Југа”.

Током пост-социјалистичког периода било је неколико неуспешних покушаја регулисања овог феномена. Доношењем Закона о планирању и изградњи отворен је мање рестриктиван приступ легализацији (преиспитивање урбанистичких и просторних планова, израда привремених правила изградње у свакој општини, пријава бесправне изградње, умањење услова и докумената у прибављању дозвола, финансијске олакшице, локално одређивање накнаде за

легализацију). Упркос законских погодности, легализовано је 3% пријављених објеката. Министарство процењује да су ефекти легализације умањени због кадровског дефицита на пословима озакоњења у ЈЛС.

Бесправну изградњу карактерише широко распрострањено избегавање пореза на имовину и накнада/доприноса. Ранији закони о легализацији предвиђали су плаћање накнада нижих од формално утврђених за легалне градитеље (24-50%). Последња регулатива о легализацији је драстично умањила легализационе накнаде свдећи их на 1% регуларног износа (за објекте до 100 m²), уз општи тренд избегавања њеног плаћања.

Висока социјална и политичка толерантност према бесправној изградњи у дужем периоду огледа се у чињеници да је она истовремено и неформални облик социјалне политике. У пракси развоја урбаних насеља у Србији постоји парадокс између политике сарадње јавних комуналних предузећа и нелегалних насеља, као специфичан вид политике урбаног управљања. Прописима из 1990-их било је забрањено обезбеђење комуналних прикључака бесправним објектима. Тако је дискриминисана бесправна изградња и отворена могућност за корупцију, манипулацију и илегалне прикључке на инфраструктуру. Основна ограничења у реализацији политике легализације проистичу из комплексности бесправне изградње, недовољне политичке подршке, недостатка стамбене, урбане, земљишне, политике комуналне привреде, јавних служби, слабе институционалне оспособљености и институционалне сарадње, недостатка средстава за побољшање комуналне опремљености, санацију насеља и изградњу објеката социјалних сервиса.

- 4) едовољно остваривање политике урбане обнове уз традиционалне инструменте урбанистичког планирања и политике грађевинског земљишта.

2.2. Компактност градова и урбано расплињавање

Идеал одрживе урбане форме је тзв. „компактни град” или град у коме је интензивирано коришћење простора тако да представља центар који је истовремено привлачан становништву за живот и рад. У бројним теоријским расправама, наведене предности компактних градова су њихова већа енергетска ефикасност и мањи утицај на загађење, пре свега због мешовите намене простора и веће густине насељености, што подржава краћа путовања од места становања до места рада и других активности. Кроз стратегије развоја компактних градова, европске земље промовишу планско ограничавање просторне експанзије градова, интензивније коришћење грађевинског земљишта, политику урбане регенерације, пројекте оживљавања напуштених површина у централној урбаној зони, пројекте ревитализације урбаног језгра, инвестиције у јавни градски саобраћај и сл.

У развијеним земљама, а нарочито у Северној Америци и Великој Британији, урбано „расплињавање” је пре свега узроковано интра-урбаним миграцијама због „бега” средњег и вишег сталежа из централних у приградска подручја у потрази за вишим стандардом живљења. Њихове субурбане матрице имају основне карактеристике урбаног расплињавања: ниске густине насељености³, дисконтинуирану и дисперзну форму. Насупрот овоме, урбано „расплињавање” у земљама у развоју или друштвима у транзицији у које се сврстава и Србија, покренуто је миграцијама слабије имућног дела

³ Један од планерско-урбанистичких параметара који се све ређе користи у пракси просторног и урбанистичког планирања у Србији је густина становања чија је улога двојака - служи као показатељ насељености и типологије делова урбаног подручја и указује на квалитет живота, али истовремено и на ефикасност коришћења техничке инфраструктуре.

становништва из села у град, и то нарочито ка већим градовима у потрази за бољим условима живота. Ови досељеници из руралних подручја се најчешће настањују у урбаним рубним зонама због нижих цена.

Демографска кретања и индустријализација земље утицали су на динамичан развој и планско ширење урбаних насеља после Другог светског рата све до 80-их година 20. века. Након тог периода почиње расплињавање урбаних насеља услед неадекватног управљања урбаним развојем и процеса масовне бесправне изградње. Основна карактеристика урбаних насеља у Србији је компактно урбано језгро, с једне стране, и расплињавање урбаног подручја на рубне урбане зоне и приградска насеља, с друге стране. То ширење је само по себи компактно, тј. не долази до повећања броја нових урбаних фрагмената. Главно ширење урбаних подручја је дуж значајних путних праваца.

Предуслов за рационалан и економски оправдан приступ у коришћењу градског грађевинског земљишта је израда и спровођење просторних и урбанистичких планова, кроз које ће се реално сагледати сви ресурси и потребе становника. Имајући у виду испољене демографске трендове, не би требало рачунати на ширење урбаних насеља и насељених места у Србији, већ подржати повећање компактности и допуну понуде у оквиру постојећих грађевинских рејона, уз евентуалну промену намене појединих локација⁴. Са тог аспекта би требало преиспитати реалност и остваривост постојећих урбанистичких планова за урбана насеља, у првом реду генералне урбанистичке планове и планове генералне регулације. Као пример се наводе генерални урбанистички план и планови генералне регулације за Београд, којима су предвиђене нове површине за становање у централним (у мањем обиму) и рубним зонама града (у већем обиму), које према урбанистичким параметрима за одређену типологију становања, треба да „приме” нових 500.000 становника. Тај број становника је остварив једино ако се планира пресељење целих градова и насеља из Србије и регионалног окружења у Београд.

2.3. Депривирани четврти

Проблеми урбаних насеља у Србији немају исти корен и последице као проблеми урбаних центара у Европској унији.

Према Лајпцишкој повељи термин „депривирани” се односи, пре свега, на недостатак социјалне и економске кохезије и инклузије.

Специфично за урбана насеља у Србији јесу испољене разлике између делова урбаног подручја у погледу квалитета живота, пре свега квалитета опремљености и доступности инфраструктуре и услуга јавних служби и комуналних делатности. Разлози за настанак ових разлика су пре свега у масовној бесправној изградњи нових делова насеља, у рубним урбаним зонама, али и у постојећим или новим нехигијенским четвртима тз. сламовима, које се могу наћи и у појединим централним деловима урбаног насеља. Ове две категорије се знатно разликују према социо-економским карактеристикама становника и бонитету грађевинског фонда.

У бесправно изграђеним четвртима и насељима могу се наћи луксузни резиденционални објекти и вишепородичне стамбене зграде. Подстандардни и плански нерегулисани делови урбаног насеља најчешће немају добро решене везе са централном и другим урбаним зонама. Кључни проблеми су: неправилна мрежа подстандардних и небезбедних саобраћајница унутар насеља; недостатак (или нелегално изведене водове) техничке и комуналне инфраструктуре; апсолутни

⁴ Урбанистичким плановима напуштене и запуштене индустријске локације и зоне (*brownfield*) пренамењују се у стамбене или комерцијалне комплексе, али је у пракси реализација оваквих планских решења још увек спора.

недостатак јавних простора и зелене инфраструктуре, слабу опремљеност и доступност објеката и услуга социјалне инфраструктуре, нарочито оних који се тичу задовољења основних потреба становништва (образовање, здравствена и социјална заштита, култура, јавна управа и др.).

Основна одлика нехигијенских четврти која се категоризују као сламови (према UN Habitat-у) јесте њихова привременост тј. коришћење материјала и конструкција које нису трајне, недовољно стамбеног простора тј. пренасељеност, недостатак основних санитарних и хигијенских услова живота (пијаће воде, канализације, електричне енергије, одлагања и одношења смећа).

2.3.1. Бесправна насеља и процес планске „легализације”

Према попису који је извршило Министарство за грађевину,⁵ саобраћај и инфраструктуру, у Србији има више од 2 милиона нелегалних објеката.

Разлози за њихов настанак леже у неспремности државе да у претходном систему организоване стамбене изградње одговори на потребе миграција ка градовима и омогуће планску индивидуалну изградњу, али и у принудном масовном исељавању становништва током 90-тих година 20. века из делова Хрватске, Босне и Херцеговине и са Косова и Метохије (избегла и интерно расељена лица).

Насеља која настају у рубним урбаним зонама на пољопривредном земљишту, формирају своју парцелацију за стамбене објекте на матрици катастра за пољопривредне парцеле са минималним и подстандардним простором за комуникацију и приступ, што касније отежава покушај увођења планске урбане регулације. Додатне проблеме уноси покренути терен, потенцијална и активна клизишта, нерегулисани водотокови, трасе далековода, локације потенцијалног загађења и хазарда. У претходном периоду понуђено је решење проблема путем легализације, тј. озакоњења и планског уређења.

Планско урђење – санација бесправних насеља мора да уважи затечено стање, тј. да примени нешто другачије урбанистичке параметре који одговарају ситуацији, те да обезбеди минимум техничке и социјалне инфраструктуре. Промене захтевају проширење регулација улица на рачун парцела и објеката и изналажење локација за основне јавне потребе, које нису најбоље прихваћене од стране свих власника непокретности. Трошкови накнадног опремања и санације бесправних насеља представљају значајно оптерећење за буџете ЈЛС.

2.3.2. Нехигијенска насеља (сламови)

Нехигијенске четврти, искључиво Ромског становништва, у урбаним насељима Србије, по правилу, ничу изненада. Веома често су на теренима високог ризика који нису погодни за становање (из тог разлога су и остали слободни), близу градских депонија, на стрмим теренима склоним ерозији, одронима и клизиштима, у плавним подручјима, теренима под ризиком од пожара, неретко на јавним површинама и у заштитним зонама инфраструктурних и саобраћајних коридора, или на локацијама планираним за будућу изградњу. Понекад се формирају близу централних зона или других стамбених четврти. Поједина се самоиницијативно селе и премештају, док друга остају на истом простору деценијама. Одликује их мала површина – максимално до величине урбаног

⁵ На сајту Министарства за грађевину, саобраћај и инфраструктуру је доступна база нелегално изграђених објеката <http://www.mgsi.gov.rs>

блока. Процењује се да у урбаним насељима Србије има око 580⁶ нехигијенских насеља.

Њихови становници припадају најсиромашнијим деловима друштва, потиснутим и одбаченим из регуларног урбаног живота, најчешће без образовања, сталног запослења, углавном без могућности да побољшају свој социјални и економски положај. Недостатак основне урбане инфраструктуре додатно погоршава постојеће услове живота и здравље становника, а загађује животну средину нехигијенског насеља и његовог урбаног окружења. За становнике ових насеља проблем представља и доступност услуга основне социјалне инфраструктуре - основног образовања, здравствене и социјалне заштите.

До сада се проблем нехигијенских насеља решавао пресељавањем становника у привремена насеља наменски прављења и опремљена за њих, или инклузијом, у оквиру делова урбаних насеља насталих кроз програм организоване стамбене изградње, тз. станове из социјалног програма или програма солидарности, у оба случаја уз испуњење неких предуслова (регистрације становништва, увођења у регуларне токове друштва, запослења, уписа деце у школе и сл.).

2.4. Управљање рурално-урбаним везама

Координација и интегрисање различитих секторских политика (планова, програма и сл) је веома слаба, а управљање рурално-урбаним везама је занемарено на националном и локалном нивоу управљања. И поред напора да се кроз просторно планирање, почев од националног до просторних планова јединица локалне самоуправе, подрже и успоставе функцијске везе и унапреди социо-економски развој, опремљеност инфраструктуром (саобраћајна, водна, енергетска и електронска инфраструктура) и јавним сервисима (социјална инфраструктура, комуналне делатности, јавна управа и др.) руралних насеља и подручја, већина планских решења остаје у домену планираног. Модел функционалних урбаних подручја или дневних урбаних система, који се примењује у европским земљама, први пут је приомињен у Просторном плану Републике Србије (1996, 2010) са циљем остваривања уравнотеженијег регионалног развоја и управљања одрживим развојем и везама урбаних и руралних насеља у њиховом функционалном окружењу на коме се генеришу дневне миграције становништва. Овај модел је остао у сфери планске категорије, без неопходне подршке националног и локалног нивоа управљања у територијалном развоју јединица локалне самоуправе, округа/области и региона. Изостаје и подршка очувању и јачању мреже насеља на руралном подручју (нарочито центара заједнице села у 21. веку, чије су функције успостављене на нивоу средњих места још у првој половини 20. века) и њихових функцијских веза са урбаним насељима.

Значај рурално-урбаних веза није препознат у Стратегији пољопривредног и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године (2014).

У приступу и управљању рурално-урбаним веза потпуно је занемарен значај и вредновање природног капитала (екосистеми и ресурси) и екосистемских услуга руралног подручја (услуге регулације, снабдевања, подршке и културне услуге) чији су потрошачи урбана насеља у остваривању и очувању очекиваног урбаног квалитета живота. У свету и европским земљама примењује се екосистемско рачуноводство, наплата за кориснике екосистемских услуга (*Payments for water-related ecosystem services* - ПВЕС) и одговарајући институционално-организациони аранжмани, како би се оствариле користи за чуваре/понуђаче екосистемских услуга, финансирањем и

⁶ Đorđević, A.: Podstandardna romska naselja u Srbiji - Pregled podataka iz Geografskog Informacionog Sistema za 2016. godinu. Misija OEBS-a u Srbiji.

применом компензационних програма за развој руралних заједница и привредних субјеката и компензација за домаћинства у складу са њиховим доприносом очувању и побољшању екосистемских услуга.

У међупописном периоду (2002-2011) рурално становништво је смањено за 311.139 становника (10,9%), тако да је пало на ниво испод три милиона становника или 40,6% укупног становништва Републике Србије. Услед занемаривања развоја рурално-урбаних веза расту диспаритети у квалитету живота и доступности између урбаних и руралних насеља. То се рефлектује на дуготрајно испољену тенденцију пражњења руралног подручја, сталног планског и непланског ширења рубних зона урбаних насеља, и формирања неплански приградских / пери-урбаних насеља, доминантно дуж јавних путева. Квалитет живота у рубним и пери-урбаним зонама нижи је у односу на централне урбане зоне, али је виши у односу на рурална насеља, што доприноси настављању испољених негативних тенденција у регионалном, урбаном и руралном развоју.

3. ИНКЛУЗИВНИ УРБАНИ РАЗВОЈ

3.1. Социјалне услуге за све

За оцену просторне организације и квалитета јавних служби битни су следећи захтеви:

- дефинисан обавезни скуп права који је доступан свим грађанима,
- тежња ка уједначавању квалитета пружених услуга,
- могућност избора модалитета услуга уз поштовање локалних посебности.

У Србији су јавне службе до 1990-их година (тзв. друштвене делатности) биле организоване искључиво у сектору друштвене својине. Законом о јавним службама (1991) отворене су могућности за улагање приватних средстава. Још увек системски и законски инструменти иду у прилог доминацији државне својине и њених актера у овој области. Узимајући у обзир корените промене у политичко-институционалном систему неопходна је шира анализа сектора јавних служби из аспеката обухвата активности, модалитета организовања, начина финансирања.

Поред позитивних ефеката наслеђеног централизованог система јавних служби, овај систем се показао неефикасан у коришћењу расположивих финансијских ресурса, али и у отклону од униформних програма и модалитета пружених услуга. Пре свега у погледу недовољног уважавања регионалних и културолошких разлика и укључивања потреба појединих друштвених група.

Једно од основних питања квалитета јавних служби је валоризација регионалних стандарда и норми за јавне службе. Ово питање се мора размотрити упоредо са питањем хармонизације са европским стандардима квалитета јавних служби.

Посебно питање је доступност јавних служби, како у смислу локационе доступности, тако и смислу квалитативне доступности пружених услуга. Општа је оцена да су се неке активности у циљу рационализације организације јавних служби негативно одразиле на функционалну организацију урбаних насеља. У овом процесу посебно су угрожени мала урбана насеља која губе свој функционалних значај у урбаном систему и у односу на рурално окружење. То указује на тенденцију реобликовања урбаних насеља и центара као последицу рационализације, а не у правцу полицентричног развоја – полицентричног урбаног система.

4. ДЕМОГРАФСKE ПРОМЕНЕ И СТАНОВАЊЕ

4.1. Деморграфске промене градских насеља

Свака потпунија демографска анализа урбаних подручја у Србији захтева прецизније објашњење критеријума за диференцијацију градских насеља. У овом контексту потребно је напоменути да је концепт градског насеља Србија наследила из бивше југословенске државе. Наиме, до Пописа становништва 1981. године критеријум који је коришћен за диференцијацију насеља био је заснован на комбиновању два обележја: популационој величини насеља и процентуалном уделу непољопривредног становништва. Применом овог критеријума било је извршено издвајање насеља према типу на: градска, сеоска и мешовита, а њихов бројчани однос се мењао од пописа до пописа. То је резултирало да су нека насеља периодично добијала и губила статус градских насеља, што је указало на ограниченост примене искључиво демографско-статистичког критеријума. У попису 1981. и свим каснијим пописима (1991., 2002. и 2011. године) коришћен је административно-правни критеријум, којим се издвајање на градска и остала насеља спроводило на основу прописа или одлука надлежних органа у републичким и аутономним покрајинама.

Сам појам градских насеља по овом критеријуму је врло широк, што омогућава да се њиме означе међусобно врло различита насеља (како она са неколико стотина становника тако и насеља са преко милион становника) која могу бити различитог садржаја (функција) и значаја. Подела насеља на градска и остала имплицира да су у групу осталих уврштена сва насеља која одлуком органа локалне самоуправе (општине) нису проглашена за градска (Стевановић, 2004:111). Услед промене критеријума, већ у Попису 1981. године дошло је до значајне измене у систематском списку градских насеља, пошто се одлукама општинских органа добијао и губио статус градског насеља⁷. Дихотомна подела за одређивање статуса (издвајање градских од осталих) насеља примењена је и у свим наредним пописима становништва - 1991. 2002. и 2011. године. Према последњем Попис 2011. број градских насеља у средишњој Србији је повећан за 11 у односу на 2002. годину (Табела 4.1-1).

Табела 4.1-1: Број градских насеља у Републици Србији у пописима становништва, 1948-2011.

Године пописа	Србија	Централна Србија	Војводина	Косово и Метохија
1948	34	21	9	4
1953	83	51	23	9
1961	118	72	34	12
1971	181	116	47	18
1981	191	113	52	26
1991	194	116	52	26
2002	-	116	52	-
2011	-	127	52	-

Извор: За 1948., 1953, 1961, 1971, 1981, 1991. год. СЗС; за 2002. и 2011. год. РЗС.

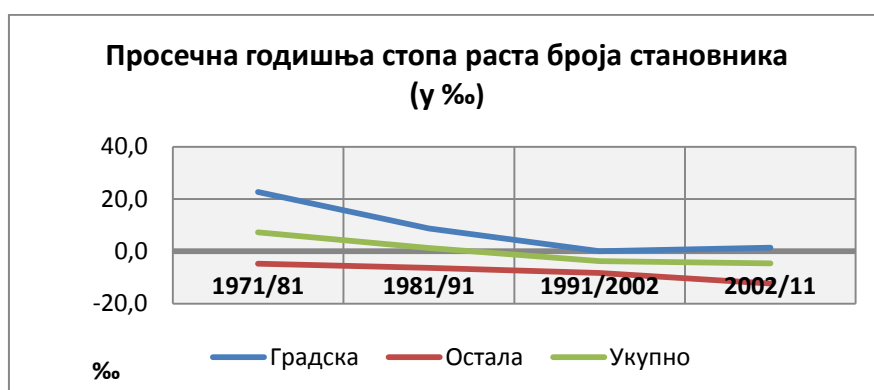
Напомена: Пошто су у Пописима 2002 и 2011. године изостали подаци за регион Косова и Метохије, било је нужно да се овај регион изостави и у приказу Пописа 1971. и 1981. године.

Основне информације о променама укупног броја становника у Србији и променама у урбаним и руралним насељима, у четири временска периода приказане су у Табели 4.1-2.

⁷ У Попису 1981. године у Србији је 134 насеља задржало статус градских, док су 47 насеља тај статус изгубила, а 57 насеља је проглашено новим градским насељима.

Табела 4.1-2: Тренд и динамика промена броја становника у Србији, ван региона Косова и Метохије (КиМ), 1971-2011.

Број становника (РС без КиМ)					
Тип насеља	1971	1981	1991	2002	2011
Градска насеља	3.157.738	3.875.603	4.214.698	4.218.479	4.271.872
Остала насеља	4.045.177	3.853.643	3.608.097	3.279.522	2.914.990
Укупно	7.202.915	7.729.246	7.822.795	7.498.001	7.186.862
Промена броја становника просечно годишње - апсолутна вредност					
Тип насеља	1971/81	1981/91	1991/2002	2002/2011	
Градска насеља	71.787	33.910	344	5.933	
Остала насеља	-19.153	-24.555	-29.870	-40.504	
Укупно	52.633	9.355	-29.527	-34.571	
Просечна годишња стопа раста (у ‰)					
Тип насеља	1971/81	1981/91	1991/2002	2002/11	
Градска насеља	22,7	8,7	0,1	1,4	
Остала насеља	-4,7	-6,4	-8,3	-12,4	
Укупно	7,3	1,2	-3,8	-4,6	



Према овим подацима може се извести неколико закључака.

Прво, уочава се да је током 1980-их укупан број становника у Србији имао успоренији раст у односу на 1970-те године, што је резултирало константним смањивањем броја становника током 1990-их година, а тај процес се чак убрзавао до 2011. године.

За укупно становништво просечна годишња стопа раста има готово линеарно успорење од 7,3‰ у првој деценији, 1,2‰ у другој, до негативних стопа, од -3,8‰ у 2002., до -4,6‰ у 2011. години. Успоравање стопе раста се односи пре свега на константно смањивање природног прираштаја током посматраног периода, што је углавном последица константног смањења стопе наталитета.

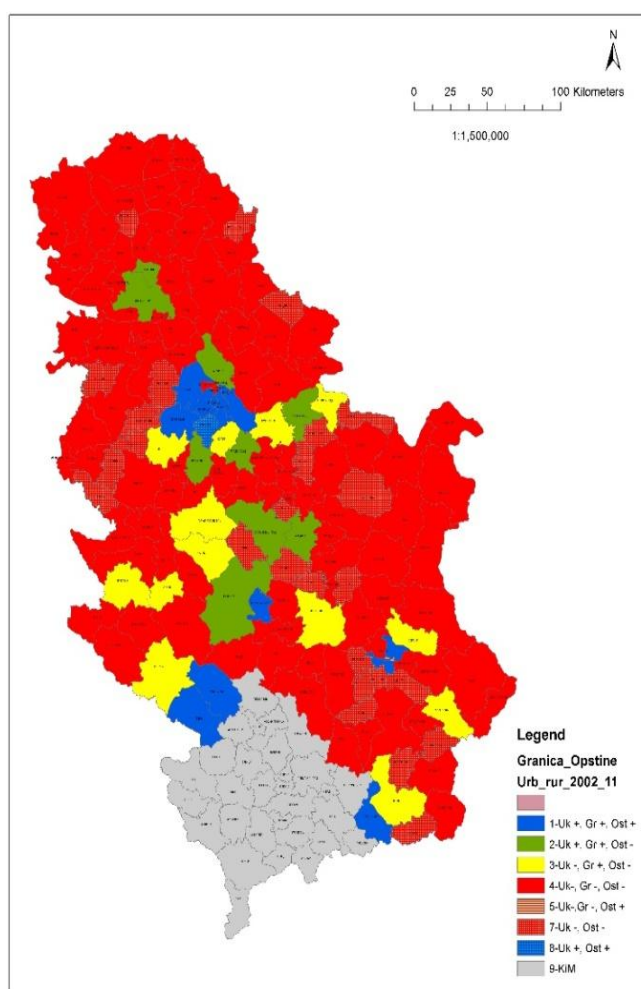
Друго, развој обе компоненте – градских и осталих насеља у популационом смислу није се одвијао постепено или уједначено. Јасно се уочава да период 1971-1981, а и следећи 1981-1991 карактерише релативно брз/динамичан пораст градског становништва. Интересантно је, међутим да је просечан годишњи пораст броја становника у градским насељима у првој деценији (током 1970-их) био двоструко већи него у наредној деценији (током 1980-их). Следи период знатно успоренијег раста, до скоро стагнације током 1990-их година и релативно скромног повећања, од око 6000 становника годишње, у последњој деценији (до 2011. године).

Треће, брзи раст урбане популације био је праћен значајним смањењем броја становника у осталим насељима. Али супротно интензивној урбанизацији, смањење популације у осталим насељима био је релативно умеренији процес. Шта више, само у 1980-им годинама он је достигао упадљиве размере, у апсолутном и релативном смислу. Током 1990-их година догодиле су се драматичне промене у динамици раста

обе демографске компоненте, посебно у периоду 1991-1995. када је стопа раста урбане популације нагло пала на трећину оног нивоа у прве две декаде.

Као резултат различитог развоја ове две компоненте, удео од укупне популације који живи у градским насељима повећавао се: од 44% у 1971., 54% у 1991. години, 56% у 2002, на 59,4% у 2011. години.

Промене у укупној популацији Србије, међутим, маскирају висок степен варијабилност на регионалном нивоу. Да би се показало како укупни трендови уочени на националној размери просторно варирају, примењен је једноставан метод класификације ЈЛС према тренду промене броја становника. За период 2002-2011. ови трендови су приказани на слици 4.1-1.



Слика 4.1-1: Класификација ЈЛС према тренду промене броја становника, 2002-2011.

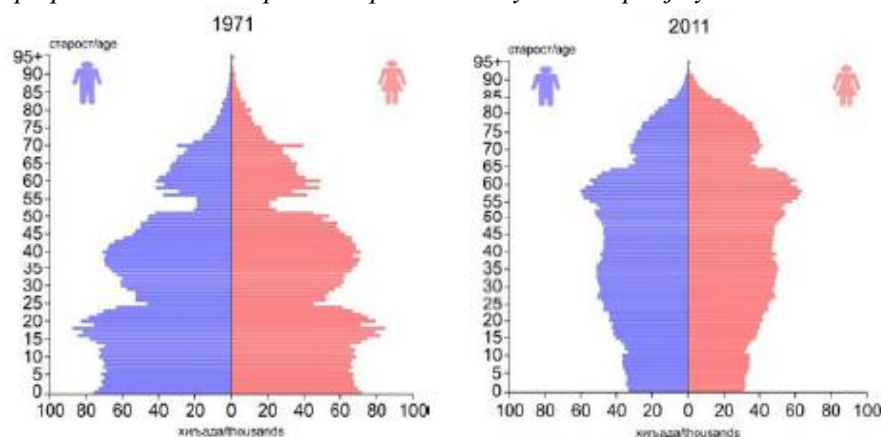
	rast (+) ili opadanje (-)							
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
општина (Ук)	+	+	-	+	-	-	-	+
центар (Гр)	+	+	+	...	+	+	-	...
остала насеља (Ост.)	+	-	-	-	-	+	-	+

Највише ЈЛС је у категорији депопулацијских подручја са трендом смањења укупног броја становника, истовремено у градским и осталим насељима (црвено: Ук. -, Гр. -, Ост. -). Једина подручја која имају позитиван тренд (плаво: Ук. +, Гр. +, Ост. +) је неколико београдских општина, као и Ниш, Јагодина, Нови Пазар, Тутин и Прешево.

4.1.2. Старосна структура становништва

Република Србија потврђује општи тренд да је контингент старог становништва најбрже растућа популациона категорија. Увај процес је посебно евидентан од средине 1980-их година. Ове промене, које указују на изразито демографско старење, посебно је изразито од базе старосне пирамиде. Тако је на пример, број становника млађих од 15 година опао је у 2011 години за око 152.000 у односу на 2002. годину, док се удео старих лица повећао за око 10.000.

Графикон 4.1-1: Старосне пирамиде Републике Србије у 1971 и 2011. години



Табела 4.1-3: Становништво Републике Србије (без КиМ) према великим старосним групама, 1971-2011.

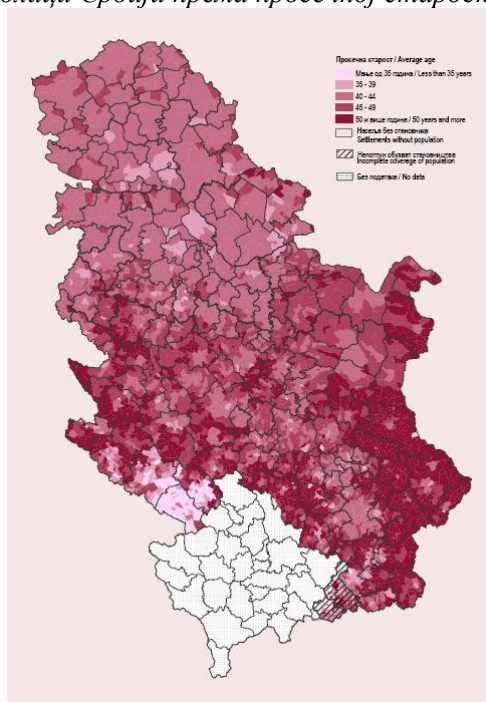
	1971	1981	1991	2002	2011
Укупно	7202898	7729236	7822795	7498001	7186862
0-14 год (%)	21,6	20,5	19,0	15,7	14,3
15-64 (%)	68,9	68,7	68,3	67,1	68,3
65 и више (%)	9,0	10,4	11,4	16,5	17,4

Графикон 4.1-2: Тренд пораста становништва са 80 и више година у Републици Србији (без КиМ), 1948-2011.



Извор: Девеџић и др., 2015, Демографски профил старог становништва Србије, РЗС, Београд

Слика 4.1-2: Насеља у Републици Србији према просечној старости становништва



Извор: Попис 2011, Републички завод за статистику

4.2. Разноврсност и приступачност становања

Омогућавањем приватизације друштвеног стамбеног фонда и повлачењем државе из даљег финансирања станоградње, почетком деведесетих година 20. века, у Србији је започето урушавање социјалистичког стамбеног система. У периоду од 1990. до 1995. године готово целокупан стамбени фонд у друштвеној својини (око 90%) „распродат” је носиоцима станарских права, а да при томе нису дефинисане одговарајуће основе будуће стамбене политике, као ни мере подршке у решавању стамбених питања осетљивих друштвених група. Потпуно препуштање становања тржишним механизмима у условима повећане стамбене тражње и масовних имиграција избеглих и интерно расељених лица током деведесетих година, утицало је и на повећање обима бесправне градње, као неформалног вида самосталног решавања стамбених потреба великог дела популације. Последица несистематски спроведених реформи у овом периоду је и доминантна структура „сиромашних власника станова” и наслеђени проблем неадекватног одржавања обимног приватизованог стамбеног фонда.

Прву деценију 21. века обележио је зачетак успостављања стамбене политике у новоформираним тржишним условима у Србији и повратак државне интервенције у област становања, укључујући и подстицање њене децентрализације формирањем нових и јачањем постојећих капацитета на нивоу локалних самоуправа. Кроз „Програм становања и интеграције избеглица” (СИРП)⁸, установљени су основни инструменти за спровођење нове стамбене политике, у виду првих градских и општинских стамбених агенција и донетих локалних стамбених стратегија. Међутим, актуелни модел обезбеђивања социјалног становања у Србији, који је формално успостављен тек од 2009. године⁹, карактерише га изразита резидуалност, с обзиром на занемарљив удео

⁸ SIRP - *Settlement and Integration of Refugees Programme*. Програм је у периоду од 2005. до 2008. године реализован донаторским средствима италијанске владе у 7 градова и општина у Србији.

⁹ Успостављен је доношењем Закона о социјалном становању (ЗСС) („Службени гласник РС“, број 72/2009).

социјалних станова у укупном стамбеном фонду, ограничено финансирање и обим изградње, и усмереност провизије ка социјално најугроженијим корисницима.

Према резултатима Пописа становништва из 2011. године, у Србији је 98,3% настањених станова у приватној својини, свега 0,9% станова је у категорији државних станова¹⁰, док је 0,8% станова у осталим облицима својине. Подаци о настањеним становима у Србији из 2011. године показују да чак 87,5% домаћинстава станује у стану у сопственом власништву, 1,7% су закупци стана (0,7% у јавној својини), 5,1% су подстанари (4,7% у приватним становима), док 5,7% домаћинстава користи стан на основу сродства. Поред подстанарства и значајног удела домаћинстава која користе стан на основу сродства, показатељи „прикривене потражње” за становима, а посебно за приступачним становањем у Србији су и подаци о стамбеној депривацији становништва, пре свега услед неадекватне величине и структуре стамбеног простора. Подаци ЕВРОСТАТ-а¹¹ показују да је у 2013. години удео изразито стамбено депривираних популације у Србији износио 16,4%, а чак 25,2% међу домаћинствима у ризику од сиромаштва, док је у земљама ЕУ овај удео у истој години у просеку био 3,5 пута нижи (5%) и око двоструко нижи међу домаћинствима у ризику од сиромаштва (12,4%). Према истом извору, стопа пренасељености станова у Србији у 2013. години износила је изнад 50%, док је вредност овог показатеља у земаљама чланицама ЕУ у просеку била 17,1%.

О израженом проблему неприступачности становања у Србији сведоче доступни подаци о приуштивости трошкова становања¹² и о приступачности станова на тржишту.

Према резултатима АПД из 2015. године¹³, домаћинства у Србији издвајају 22,6% расположивих монетарних прихода за укупне трошкове становања. Упоредни преглед посматраних података АПД у периоду 2011-2015, по регионима у Србији, показује да економско оптерећење стамбеним трошковима, упркос мањим осцилацијама, у датом периоду бележи пораст од 3,06%, и да је у просеку било најизраженије у Региону Шумадије и Западне Србије (24,09%), затим Војводине (22,74%), а најниже у Јужној и Источној Србији (18,61%), те у Београдском региону (19,17%). Према монетарним приходима домаћинстава и висини трошкова становања предњачи Београдски регион. Резултати „Анкете о приходима и условима живота” из 2013. године указују да је стамбена депривација са аспекта оптерећености домаћинстава трошковима за становање у Србији далеко израженија него према подацима из АПД, односно да издвајања за ове трошкове износе око трећине расположивог дохотка¹⁴. За разматрање нивоа економске (не)приступачности становања у Србији, а посебно у поређењу са просеком на нивоу Европске уније, веома је илустративан показатељ о заступљености домаћинстава која на становање троше више од 40% еквивалентног расположивог прихода. Учешће таквих домаћинстава у Србији у 2013. години износило је 28,3%, или за око 17 процентуалних поена више од просека ЕУ у посматраној години. Посматрано

¹⁰ Категорији државних станова, према методологији пописа, углавном припадају станови који нису откупљени у периоду приватизације, а који се у највећој мери користе на основу Уговора о закупу на неодређено време.

¹¹ Извор: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics, приступљено 23.01.2018. године.

¹² Анализе о структури потрошње домаћинстава у Србији обавља Републички завод за статистику, кроз редовне *Анкете о потрошњи домаћинстава* (АПД), од 2003. године. Од 2013. године, ова истраживања паралелно се спроводе кроз *Анкету о приходима и условима живота*, тј. према *EU-SILC* методологији Европске уније, која се сматра најрелевантнијом за мерење и праћење сиромаштва, социјалне укључености и неједнакости, тј. укупног животног стандарда становништва. Када су у питању показатељи о уделу трошкова за становање у приходима домаћинства, као елементу стамбене угрожености у Србији, треба напоменути да подаци ових анкета показују битније разлике, услед другачијих методолошких приступа и анализираних података.

¹³ Републички завод за статистику Републике Србије (РЗС) (2016) *Анкета о потрошњи домаћинстава, 2015*. Београд: РЗС.

¹⁴ Републички завод за статистику (РЗС) (2015) *Приходи и услови живота у Републици Србији – 2013. Финални извештај*. Београд, стр.62.

према стамбеном статусу домаћинстава, овај показатељ је био највиши у категорији закупаца који плаћају закуп по тржишној цени (63,2% у Србији и 25,9% у ЕУ), док је најнижи у случају власника који не отплаћују кредит или закуп (25,3% у Србији и 6,4% у ЕУ). Посебно карактеристично за Србију је скоро подједнака заступљеност по овом критеријуму угрожених домаћинстава у категорији власника који отплаћују кредит (33,4%) и закупаца који не плаћају смештај или плаћају закуп по цени нижој од тржишне (33,9%). Поређења ради, на нивоу ЕУ, удео угрожених власника који отплаћују кредит износио је 7,6%, односно 10,9% када су у питању закупци који не плаћају смештај или плаћају закуп по цени нижој од тржишне. Према квинтилима дохотка у Србији, значајна је неједнакост између најсиромашнијег квинтила, код којег стопа оптерећења трошковима становања износи чак 74,1%, у односу на најбогатији, где овај показатељ износи свега 2,5%. Посебну компоненту економске димензије стамбене депривације представља субјективна перцепција оптерећености домаћинства трошковима становања, чије је испитивање показало да у Србији за чак две трећине домаћинстава трошкови становања представљају знатно оптерећење за породични буџет¹⁵.

Економске анализе приступачности станова на тржишту рађене 2009. године, у оквиру припреме „Националне стратегије социјалног становања” (НССС)¹⁶, указале су на изузетно велики диспаритет између просечне тржишне цене стана просечне величине (54 m²) и расположивих средстава домаћинстава у Србији, разврстаних према децилима. У посматраној 2009. години, однос годишње нето зараде и просечне цене стана просечне величине износио је 1:18 за куповину стана у готовини, а чак 1:29 за куповину стана на кредит, што је знатно више од односа 1:5, који се сматра прагом ценовне неприступачности стана изнад којег је неопходно увођење одговарајућих стамбених субвенција. Ово истраживање показало је да је стамбено тржиште у Србији сужено на веома мали удео платежно способних домаћинстава која своје стамбене потребе могу да задовоље на тржишту, док је истовремено значајан обухват потенцијалних корисника различитих облика државно субвенционисаног становања. Анализе приступачности станова на тржишту из 2013. године указују на нешто већу ценовну доступност становања на тржишту у тој у односу на 2009. годину¹⁷. Према овим подацима, однос просечног годишњег прихода домаћинства према стану просечне цене и просечне површине (55 m²) у 2013. години износио је око 1:9 за куповину стана готовином, односно око 1:13 уколико се стан купује кредитним средствима, при чему је међу већим урбаним насељима у Србији неприступачност била далеко најизраженија у Београду. Пораст ценовне приступачности у периоду након 2009. године тумачи се падом цена некретнина и каматних стопа стамбених кредита. Подаци РЗС-а показују да је број изграђених стамбених јединица у Србији у периоду од 2008. до 2016. године готово двоструко смањен (са 19.815 у 2008. години на 10.306 у 2015. години). Упркос смањењу понуде, цене станова на тржишту у посматраном периоду бележиле су стално опадање, што указује на значајно смањење тражње. Према евиденцији Националне корпорације за осигурање стамбених кредита (НКОСК)¹⁸, просечна остварена цена стамбених некретнина по m² у Србији од 2009. до 2016. године бележи очигледан пад, што је посебно изражено у Београдском региону. Према подацима НКОСК-а, с почетком глобалне економске кризе, а посебно након 2008. године у Србији је присутно значајно слабљење тржишта некретнина. Тренд кретања

¹⁵ Исто, стр.63.

¹⁶ Национална стратегија социјалног становања („Службени гласник РС“, број 13/2012)

¹⁷ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије (2015) Акциони план за одрживо становање и урбани развој Републике Србије, Нацрт 15.01.2015. Београд.

¹⁸ Евиденција НКОСК не обухвата податке о непокретностима које су финансиране готовином или неосигураним кредитима.

промета стамбених непокретности (DOMех)¹⁹ показује да је до драстичног пада броја прометованих станова/кућа у Србији дошло у 2009. години (са 3.913 у 2008. години на свега 1.637 у 2009. години). Након пораста у 2010. години (на 2.390), у наредном петогодишњем периоду дошло је до поновног пада и релативне стабилизације вредности овог показатеља која је, међутим, и даље више него двоструко нижа у односу на 2008. годину.

Судећи према критеријуму материјалног стања, у Србији је веома широк распон домаћинстава која се убрајају у потенцијалне кориснике различитих облика приступачног и социјалног становања²⁰, али проблем у утврђивању овог обухвата представља недостатак свеобухватног праћења материјалног статуса домаћинстава кроз систем социјалних карата и укрштене провере имовине и прихода, као и специфичних стамбених потреба социјално рањивих категорија. Упркос веома широко дефинисаном обухвату корисника, социјално становање у јавном закупу код нас је у претходном периоду првенствено додељивано избеглим и прогнаним лицима и припадницима ромске популације, које спадају и у међународне интересне групе. Новим Законом о становању и одржавању зграда²¹ посебна пажња у оквиру корисника система стамбене подршке посвећује се бескућницима, жртвама породичног насиља, корисницима новчане социјалне помоћи и особама са инвалидитетом, што указује на реструктурирање стамбених потреба и додатно сужавање обухвата потенцијалних корисника ка социјално и стамбено најугроженијим категоријама.

4.3. Обнова градова и становање

Иницијативе урбане обнове у домену унапређења квалитета становања и решавања социјалних проблема у Србији не спроводе се системски.

У пракси се јављају као изоловани примери, који се често завршавају на нивоу урбанистичких и архитектонских пројеката или конкурсних решења. Досадашња искуства у овој области укључују поједине реализоване пројекте урбане адаптације на нивоу појединачних стамбених објеката или целина, урбане интерполације у стамбеним зонама, нове стамбене изградње или реконструкције у подручјима захваћеним природним катастрофама (поплаве, земљотреси), програме интеграције социјалног становања у постојећа стамбена насеља и покушаје унапређења услова живота у неформалним нехигијенским насељима. Могућности регенерације браунфилда и рециклаже затеченог градитељског наслеђа за потребе реализације стамбених пројеката још увек су недовољно истражене.

Кључни проблеми постојећег стамбеног фонда у Србији са аспекта потенцијалне обнове и одрживог унапређења примарно се препознају у неодржавању вишепородичних зграда у етажној својини, неодговарајућој инфраструктурној опремљености, ниском нивоу енергетске ефикасности, али и неадекватним просторно-функционалним стандардима.

Стамбени фонд у Србији је релативно нов, будући да је око 67% станова изграђено после 1970. године, док чак око једне трећине станова датира само из периода после

¹⁹ НКОСК развија DOMех, као показатељ тренда кретања цене по m² стамбене непокретности по регионима, областима и општинама у Србији.

²⁰ У оквиру НССС дефинисано је девет програмских модела социјалног становања за решавање стамбених потреба у Србији, кроз објектне, али и субјектне субвенције: 1) становање у програмима социјалне заштите, 2) становање под закуп у јавној својини, 3) становање под закуп по регулисаним условима у становима у приватној својини, 4) станови за куповину под непрофитним условима, 5) унапређење услова становања у личној својини, 6) субјектне субвенције – стамбени додатак код плаћања закупнине, 7) субјектне субвенције за куповину станова, 8) осигурање стамбених кредита, и 9) пореске олакшице за становање.

²¹ Закон о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС“, број 104/2016).

1990. године. Статистички подаци о становима не дају јасну слику о квалитету стамбених зграда и о проблему њихове сталне физичке деградације и опадања вредности услед запуштености и недостатка одговарајућег система одржавања. Штавише, постоји мишљење да је услед доминантне самоградње и недовољне примене техничких стандарда, стамбени фонд новијег датума у просторно-функционалном погледу нижег квалитета од оног насталог током 70-их и 80-их година 20. века.

Просторно-функционални дефицит првенствено се огледа кроз показатеље о пренасељености стамбених јединица и коришћењу објеката од слабог материјала за становање, али и неприлагођеност физичких карактеристика објеката актуелним прописима у вези са несметаним кретањем деце, старих лица и особа са инвалидитетом.

Значајан проблем представља и неадекватан ниво инфраструктурне опремљености станова, првенствено када је у питању прикључак на јавну канализациону мрежу, а у мањој мери и на водоводну мрежу, што се посебно уочава у неформалним стамбеним насељима.

Према подацима Пописа из 2011. године, у урбаним насељима у Србији 15% станова није опремљено инсталацијама јавне канализације, док на јавни водовод није прикључено свега 4% станова. Процењује се да је мање од 30% неформалних насеља у Србији повезано на јавни канализациони систем, што подразумева и пратеће негативне утицаје на животну средину²². Подаци пописа показују да централно или етажно грејање у урбаним насељима у Србији има 55,4% станова, прикључак на гасовод 10,9% станова, док је чак 33,7% станова без инсталација централног, односно етажног грејања. Као посебан проблем укупног постојећег стамбеног фонда уочава се низак ниво његове енергетске ефикасности, који поред неразвијеног и неефикасног система грејања и високих цена енергената и даљинског грејања у односу на расположиве приходе домаћинстава, представља један од кључних фактора проблема енергетског сиромаштва у Србији.

4.4. Енергетска ефикасност у становању

Стратегијом развоја енергетике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године дефинисана су два сценарија енергетске политике. Повољнији сценарио укључује примену мера енергетске ефикасности у циљу смањења потрошње финалне енергије у складу са обавезама из Уговора о оснивању Енергетске заједнице и у складу са Директивом 2006/32/EZ о енергетској ефикасности код крајње потрошње и енергетским услугама. Пуна примена мера енергетске ефикасности на постојећи стамбени фонд у Републици Србији носи са собом потенцијал за уштеду око 16% потрошње финалне енергије и отвара тржиште потребно за његову санацију вредно више милијарди евра.

Истраживање стамбених зграда у градовима Србији показало је да чак 85% објеката не задовољавају минималне услове енергетске ефикасности.²³ Узимајући у обзир

²² Мојовић, Ђ., Ференчак, М. (2011) Иззови регуларизације неформалних насеља у југоисточној Европи: Преглед релевантних закона и праксе из области урбанистичког планирања и легализације. Скопље: НАЛАС-а (Асоцијација националних удружења локалних власти у југоисточној Европи)

²³ Министарство је уз техничку подршку GIZ-а (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH), и у сарадњи са осталим релевантним институцијама из области енергетске ефикасности, током имплементације пројекта „Саветодавне услуге о енергетској ефикасности у стамбеним зградама“ реализовало информативних флајера (за грађане и локалну самоуправу), водича (финансијски модели за рехабилитацију стамбеног фонда), национална типологија стамбених зграда са енергетских карактеристикама, приручници (ЛЕАП за енергетску ефикасности за одабране ЈЛС, за енергетску сертификацију зграда, процене потенцијала за унапређење енергетске ефикасности), тестови за утврђивање енергетске ефикасности објеката и друге публикације

тренутно стање стамбеног фонда, може се закључити да се највећа уштеда енергије може остварити управо у сектору зградарства.

Успостављањем веб портала - Централни регистар енергетских пасоша омогућено је управљање подацима у области енергетске сертификације зграда. Овим системом омогућено је електронско вођење базе података енергетских пасоша за зграде и извештавање о потрошњи енергије (енергетске потребе, подаци о системима грејања, о измереној потрошњи енергије, уређајима који се користе као извор, енергетнима, годишњој примарној енергији, годишњој испорученој енергији и емисији CO₂ у зградама на територији Србије). Овај систем садржи евиденцију енергетских пасоша зграда, регистар овлашћених организација и инжењера лиценцираним за сертификацију зграда. Од 2015. године у Централни регистар унето је око 600 стамбених и нестамбених објеката које су добиле енергетски сертификат. Систематизација објеката може се обавити на нивоу јединица локалне самоуправе, али је досадашњи број уноса изузетно мали с обзиром на законске обавезе.

5. САОБРАЋАЈ И ТЕХНИЧКА ИНФРАСТРУКТУРА

5.1. Саобраћајна инфраструктура и саобраћај

5.1.1. Саобраћајна потражња и понуда

Мобилност становништва у Србији је два до три пута мања у односу на развијене европске државе. При томе око 96% свих путника чине дневни мигранти и то у урбаним подручјима. Око две трећине свих путовања се обавља јавним градским или приградским превозом путника, док остатак чине међуградска кретања. Уочљива је значајна неравномерност путовања по градовима, где се око 95% путовања обавља у шест највећих урбаних насеља у Србији.

Различити видови јавног градског превоза у скоро свим урбаним срединама су у другој половини XX века препустили свој удео аутобуском превозу. Данас само Београд у свом систему јавног градског саобраћаја има различите видове (аутобус, трамвај, тролејбус, железница), али је и ту доминантан аутобуски превоз. Београд је једини град у Србији где железнички превоз донекле има учешће у јавном градском и приградском превозу. Последњих неколико година су се, након скоро тридесет година, интензивирала разматрања о изградњи метроа као веома капацитетног вида јавног градског превоза за којим у Београду постоји знатна потражња. Све услуге јавног градског превоза су регулисане од локалних власти. Додатно, у систему јавног градског превоза, у већини урбаних насеља функционишу и такси услуге, али са често израженим проблемом нелегалних возача.

Главни изазов, како у Београду, тако и у осталим урбаним насељима у којима организовано функционише јавни градски превоз, представља непрекидна потреба за обнављањем возног парка, те његовом модернизацијом са циљем пружања одговарајућег нивоа услуге корисницима, економичности и заштите животне средине. Осим тога, често је уочљив мањак капацитета током вршних сати. У мањим урбаним насељима проблем представљају и велики интервали слеђења у редовима вожње и слаба покривеност појединих делова насеља.

С друге стране, удео путничких аутомобила у градском саобраћају није занемарљив тако да су саобраћајне гужве (загушења) свакодневна појава током вршних сати, при чему је просечан број путника у возилима углавном мањи од два. На тај начин се

умањује и ефикасност јавног градског превоза, продужава време путовања како аутомобилом тако и јавним градским превозом, те увећавају транспортни трошкови. Регулисање равнотеже између конкурентних видова превоза или фаворизовање одређеног вида не постоји, тако да је избор средства превоза препуштен индивидуалној одлуци корисника у складу са потребама, сопственим опредељењем и финансијским могућностима.

Бициклистички саобраћај је скоро искључиво резервисан за Војводину, док се у остатку државе углавном своди на рекреацију. Бициклистичке стазе се планирају, пројектују и граде спорадично, а најчешће неповезано у одређени систем на нивоу насеља (поједине улице се опремају бициклистичким стазама, са занимљивим трендом „краће“ простора од пешака). Последњих година се све чешће појављују иницијативе грађана и удружења бициклиста за изградњу инфраструктуре и повећањем њихове безбедности. Ограничења су културолошка - (не)постојање културе редовног коришћења бицикла као превозног средства у урбаним насељима ван територије Војводине, и геоморфолошка - одвијање (физички захтевног) бициклистичког саобраћаја може се организовати у урбаним насељима на око једне трећине површине територије Србије.

Улога пешачких кретања варира у зависности од величине урбаног насеља и постојања јавног градског превоза. Проблем у мањим урбаним насељима представља непостојање или недовољна регулација пешачких стаза, а у већини урбаних насеља коришћење тротоара за паркирање возила. Интеграција саобраћајних површина је слабо заступљена, тако да доминира концепт раздвајања пешака (и бициклиста) од моторног саобраћаја у попречном профилу и на раскрсницама. У појединим урбаним насељима постоје издвојене зоне или потези за искључиво кретање пешака и бициклиста, по правилу у централном урбаном језгру.

Робни транспорт је значајно заступљен код свих нивоа урбаних насеља и свакодневно, у различитим количинама и различитим правцима, на различитим местима, у различито време, различите групе генератора покрећу токове роба и материјала, различитих величина. Генераторе карактерише велика просторна дисперзија, тако да се често и у урбаном језгру могу пронаћи складишни или производни објекти у/из којих се свакодневно допрема/отпрема роба друмским теретним возилима. Некоординисане испоруке и велики број доставних возила слабе искоришћености су карактеристични за транспортно-дистрибутивни систем свих урбаних насеља.

Понуда саобраћајне инфраструктуре, односно мрежа саобраћајница у урбаним насељима је наслеђена. Поједини главни потези у већим урбаним насељима су развијани и/или модернизовани у последњих педесетак година. Понуда и капацитет приступних улица у старијим зонама урбаних насеља су углавном остали непромењени. Изузетак представљају нови, плански изграђени делови урбаних насеља где се примарна саобраћајна инфраструктура планира и пројектује према модерним принципима прилагођавања величини и функцији конкретног насеља, односно урбане зоне, али се дешава да изостане уређење секундарне мреже. Насупрот томе, проблем представља подстандардна саобраћајна инфраструктура (мале пропусне моћи и функцијски недиференцирана) у неплански подигнутим рубним и приградским зонама, са ограниченим просторним могућностима за реконструкцију или модернизацију. Додатни проблем у скоро свим урбаним срединама проузрокују учестала неадекватна конструктивна и саобраћајна решења инфраструктуре која онемогућавају кретање возила за хитне интервенције.

Недостатак паркинг простора за индивидуална возила је изражен у великим урбаним насељима. Због тога се градске саобраћајнице често прилагођавају све већим захтевима мирујућег саобраћаја тако што се одузима простор за проточни саобраћај чак и у

примарним градским саобраћајницама са функцијом мобилности, а не приступа. Паркирање у уличном профилу је доминантно, а организована површинска паркиралишта и вишетажне гараже постоје само у урбаним језгрима и плански изграђеним деловима већих урбаних насеља (иако недовољно). С друге стране, мања урбана насеља врло често не поседују никакав капацитет за мирујући саобраћај, осим простора у оквиру приватних поседа, и углавном се возила паркирају на проточном делу коловоза стварајући застоје и нарушавајући безбедност.

Системи за управљање саобраћајем се заснивају на светлосној сигнализацији чије управљање је углавном засновано на предефинисаним плановима, који могу варирати у односу на период дана или дан у седмици. Појединачне саобраћајнице у великим градовима могу имати предефинисано линијско управљање. Не постоји управљање светлосном сигнализацијом, нити уопште саобраћајним токовима у реалном времену.

Као закључак, највећи број урбаних насеља у Србији се још увек налази у фази концентричног ширења урбане агломерације што, у саобраћајном погледу, изазива следеће последице:

- повећање дужина путовања тако да је све мањи број кретања који се може обавити пешке или бициклом;
- просторно ширење по правилу није праћено одговарајућим захватима у саобраћајној основи те се време путовања несразмерно повећава;
- просторна и временска концентрација саобраћајних токова изазива загушења на главним правцима који повезују становање и друге активности (школовање, рад, забава и сл);
- овакав концепт развоја урбаних садржаја погодује коришћењу путничких аутомобила који су у просторном, еколошком, економском, итд. сукобу са урбаним окружењем.

5.1.2. Безбедност саобраћаја

Безбедност саобраћаја представља значајан проблем у урбаним срединама како због непоштовања прописа који регулишу ову област, тако и услед лоше или некомплетне инфраструктуре. Недостатак инфраструктуре, посебно пешачке и бициклистичке, нарочито је изражен у мањим урбаним насељима, као и у неплански изграђеним рубним и приградским зонама већих урбаних насеља, где ванградски путеви врло често пролазе кроз централну зону или њеним ободом, односно кроз рубну и приградску урбану зону. По инерцији, такви путеви су најчешће пројектовани и изграђени без пешачких стаза што увећава ризик пешака, нарочито у централном и јужном делу државе. Северни део (Војводина), као и поједина мања урбана насеља западно од Београда, услед наслеђа са почетка XX века, поседују културу одвајања пешачких кретања од пролазног моторног саобраћаја тако да су и проблеми безбедности пешака мање изражени, али и даље постоје.

5.1.3. Познавање саобраћајне инфраструктуре и управљање

Један од посебно битних елемената за управљање комплетним системом саобраћаја у урбаним насељима представља и познавање саме саобраћајне инфраструктуре у смислу поседовања прецизних евиденција о инвентару и стању исте. Чест је случај да локалне власти, односно управе поседују само генералну информацију о количини саобраћајне инфраструктуре (нпр. укупна дужина улица и/или локалних путева, број аутобуских станица и стајалишта, и сл), док је информација о садржају попречног профила саобраћајнице, и припадајуће комуналне инфраструктуре, оскудна или уопште не постоји. Додатни отежавајући елемент у овој ситуацији је и нередовно (а чешће

непостојање) праћења стања инфраструктуре, као и са тим повезаног извршења активности редовног одржавања.

Сасвим је јасно да без поседовања информације о капиталу који се поседује није могуће ни управљање истим, односно планирање и програмирање одређених активности на мрежи (изградња, одржавање, модернизација). У таквим условима објективна анализа постојећег стања која би била основа за утврђивање критичних тачака и елемената понуде саобраћајних услуга није могућа. Са тим је повезано и одређивање релативног степена важности решавања како са становишта појединачног система, тако и са становишта његовог доприноса саобраћајној основи урбаног насеља.

5.2 Снабдевање водом за пиће

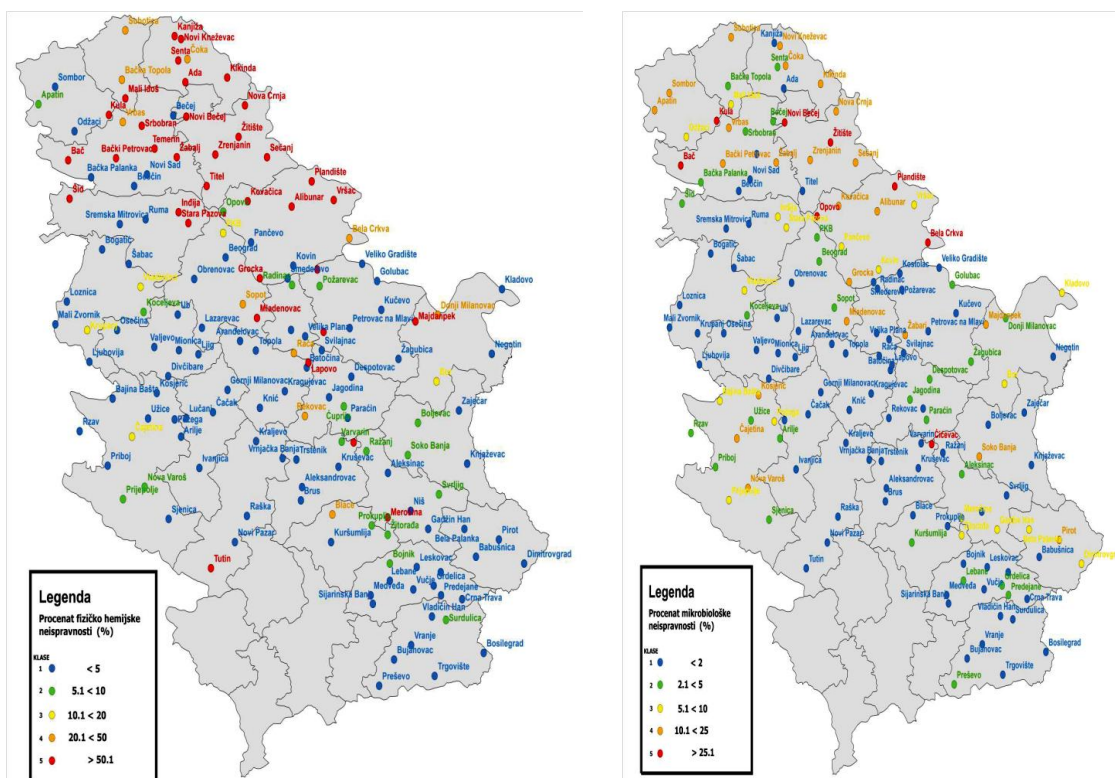
5.2.1 Прикљученост становништва на јавне водоводе

У Републици Србији, без АП Косова и Метохије, постоји преко 150 јавних водовода који снабдевају водом општинске центре, градове и друга насеља која им гравитирају. Проценат од укупног броја становника прикључених на јавни водовод у 2013. години износи 82 %. Овај проценат је најмањи у Региону Шумадије и Западне Србије и Региону Јужне и Источне Србије (71%), док је знатно већи у Београду (92%) и у АП Војводини (91%). Најмањи проценат (42%-47%) је у Браничевској и Топличкој области. Проценат прикључености урбаног становништва на јавне водоводе је знатно виши од просека.

5.2.3 Квалитет воде за пиће

Систематски се прати здравствена исправност воде за пиће из укупно 154 јавних градских водовода у Србији. У 2013. години 11,41% испитаних узорак воде је било неисправно на физичко-хемијске параметре, а проценат неисправних узорак по водоводима је дат на слици 4. Повишене концентрације арсена се бележе у подручју Панонске низије, а повишене концентрације нитрита забележене су у 25 јавних водовода у Подунављу и Поморављу.

У 2013. години 3,91 % испитаних узорак било је неисправно на микробиолошке параметре, а проценат неисправних узорак по водоводима је дат на слици 1. У периоду 2009-2013. запажа се благи тренд опадања микробиолошке неисправности, али су понегде ови проценти и даље веома високи, чак преко 25%. Најчешћи узрочници неисправности су аеробне мезофилне бактерије (у 78,8% случајева) које не носе здравствене ризике, али детектовани су и патогени организми (стрептококе фекалног порекла, *pseudomonas aeruginosa* и др.). У истом периоду у Србији је регистровано укупно 11 хидричних епидемија услед конзумирања воде за пиће из градских и сеоских водовода са 415 оболелих особа. Највећи број оболелих особа је био у 2009 години.



Слика 5.2-1. Физичко-хемијска (лево) и микробиолошка неисправност (десно) воде за пиће из јавних водовода урбаних насеља (%) у Републици Србији у 2013.

Извор: Здравствени индикатори животне средине, Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут”, Београд, 2014.

5.2.2 Специфична потрошња и губици воде

У протеклих 15-ак година у Републици Србији, без АП Косово и Метохија, долази до постепеног смањења захваћене воде за водоснабдевање због неповољних демографских кретања, повећане рационалности система у неким већим урбаним насељима, као и због мање привредне активности. Током 2012. године захваћено је укупно око 21,6 m³/s, односно око 680 милиона m³ воде годишње, што даје специфичну потрошњу од 320 л/кор/дан. АП Војводина има најмању просечну специфичну потрошњу (око 230 л/кор/дан), у Региону Шумадије и Западне Србије и Региону Јужне и Источне Србије је око 330 л/кор/дан, док град Београд има специфичну потрошњу око 400 л/кор/дан. Најнижа вредност испод 250 л/кор/дан је у Моравичкој, Топличкој, Расинској и Јабланичкој области, а високе вредности потрошње преко 500 л/кор/дан су у Златиборској, Нишавској и Борској области. Треба нагласити да званична статистика специфичну потрошњу обрачунава тако што обухвата потрошњу свих корисника воде из водовода (становништво, установе, комерцијала, комунална потрошња, индустрија), али и губитке воде. У пракси је примећена ниска поузданост података о производњи и потрошњи појединих категорија потрошача, недостатак примене прецизне методологије обрачуна компоненти потрошње и губитака воде, као и одређивање других објективних параметара ефикасности рада водоводских предузећа. Званичан податак о просечним губицима воде у Републици је да они износе око 32% од испоручених количина воде, али овај податак треба узети са резервом.

5.2.4 Организациони и финансијски проблеми

Значајан проблем у домену водоснабдевања (такође и канализација) у Србији представља неадекватна цена воде, која је негде мања чак и од трошкова рада система, а степен наплате је, осим код већих система, недовољан. Цене воде (водоснабдевање + канализација) за становништво почетком 2014. године варирају у распону од 30,30 дин/м³ до 94,00 дин/м³ (без ПДВ). Такође, низак ниво инвестирања у водоводне и канализационе системе доводи до убрзаног старења објеката система и учесталих кварова. Уситњеност комуналних предузећа (данас постоји преко 150 комуналних предузећа водовода) узрокује у већини случајева њихове недовољне капацитете – финансијске, пословне и кадровске.

5.3 Канализација насеља

Процент становника прикључених на јавну канализацију у Србији (без АП Косово и Метохија) константно расте од 2000. године и у 2013. години износи 58%. Близу 40% становника користи септичке јаме (често непрописне, односно водопропусне) за евакуацију својих отпадних вода, док мањи проценат користи суве системе и ненаменске инсталације. Највећи проценат прикључености на јавну канализацију (62% - 74%) је у Београдском региону и Јужнобачкој области. Најмањи проценат (31% - 36%) је у Западнобачкој, Сремској, Мачванској, Колубарској, Браничевској и Топличкој области где су становници већином прикључени на септичке јаме. Статистички подаци се воде по територијалном принципу (по јединицама локалне самоуправе и регионима) а не по урбаним и руралним подручјима, а процењује се да је укупна прикљученост на канализационе системе у насељима са више од 2000 становника преко 65%. Евидентна је значајна разлика у степену прикључености становништва на канализацију у односу на прикљученост на водовод, посебно у урбаним насељима мањим од 50.000 становника, што представља опасност по загађивање подземних вода.

5.4 Заштита урбаних подручја од штетног дејства вода

5.4.1 Заштита од плављена спољним водама

Садашње стање заштите од поплава спољним водама у Србији није задовољавајуће и поред чињенице да су за заштиту од поплава изграђени насипи и други типови „линијске” заштите дужине преко 3.550 km (на водама I реда), да су регулисана корита бројних водотока и побољшани услови протикања воде, наноса и леда (на дужини од око 135 km на водама I реда, односно, укупно око 400 km на свим водотоцима), као и да одређен број постојећих акумулација и ретензија у већој или мањој мери учествује у одбрани од поплава. Велики део територије је још увек реално угрожен поплавама, док потенцијални ризик од плављења постоји и тамо где су изграђени заштитни системи. Процењује се да је поплавама потенцијално угрожено око 18% територије Србије, првенствено у приобаљу Дунава, Тисе и Саве, затим Мораве, Дрине, Колубаре, Тимока итд. У Прелиминарној процени ризика од поплава (2012) идентификована су поплавна подручја на територији Србије на којима постоје или се могу јавити значајни ризици од поплава спољним водама. Карте угрожености и карте ризика од поплава урађене су за значајна поплавна подручја дуж Дунава и у сливу Велике Мораве, док ће у наредном периоду овакве карте бити урађене и за остала значајна поплавна подручја. Најлошије стање је у сливовима мањих водотока. Даљем погоршању могу допринети и непланска

урбанизација, промена услова у приобаљу, незаокружени одбрамбени системи и/или превазиђени степен заштите, оштећења водних објеката, крчење шума, изградња објеката на рекама, неправилно управљање водним објектима, као и могуће климатске промене.

Као и у другим делатностима везаним за воде, и овде је евидентно да средства сакупљена из накнада нису довољна ни за одржавање (и нарочито за инвестиције). Све ово доводи у питање поштовање принципа „корисник плаћа” и принципа „надокнаде свих трошкова” утврђених Оквирном Директивом ЕУ о водама, који су већ транспоноване у домаће законодавство (Закон о заштити животне средине и Закон о водама).

5.4.2 Заштита од плављена унутрашњим водама

Системи за заштиту од плављења унутрашњим водама обухватају: (а) каналске и дренажне системе за контролу и обарања нивоа подземних вода, и (б) кишну канализацију. Постојећи каналски и дренажни системи заштите од унутрашњих вода на територији Србије не обезбеђују на свим просторима одговарајући режим подземних вода, јер дубине подземних вода у неким случајевима не задовољавају захтевани критеријум ни за пољопривредне површине, ни за делове насељених подручја. Узроци неадекватног функционисања постојећих система за разноврсни, укључујући непотпуну изграђеност; неадекватна техничка решења на појединим просторима; недовољно одржавање; недостатак средстава за функционисање система; недефинисан начин повраћаја трошкова и утврђивања вредности услуга за одводњавање; коришћење мелиорационих канала за одвођење отпадних вода, нелегалну изградњу објеката на гравитирајућем простору, нерешене имовинске односе и др.

Постојећи развој кишне канализације у урбаним зонама знатно заостаје за изградњом канализације за употребљене воде, што доводи до учесталог плављења урбаних површина кишним водама и проблемима у раду канализације за употребљене воде. Није решен проблем стабилног финансирања ове делатности, а приметно је и одсуство примене савремених система за управљање кишним отицајем у урбаним срединама који се састоји од интегралног приступа сакупљању, задржавању, инфилтрацији, коришћењу кишнице и примене других поступака, а све у циљу ефикасног и интегралног управљања урбаним водама, унапређењу нарушеног хидролошког биланса у урбаним срединама и унапређењу естетских квалитета урбаних простора.

5.5. Електроенергетска инфраструктура и електронске комуникације

Проценат домаћинстава која су прикључена на електромережу високе сигурности снабдевања је веома неуједначен, највећи је на територији града Београда (преко 90%) и у три области (преко 80%, Западнобачка, Нишавска и Јабланичка област), а најнижи у четири области (испод 20%, Рашка, Расинска, Топличка и Пчињска област).²⁴ Другачија је ситуација на нивоу јединица локалне самоуправе, у којима је најнеповољнија у седам општина са мање од 10% домаћинстава која су прикључена на електромережу високе сигурности снабдевања (Сјеница, Трговиште, Нова Варош, Уб,,

²⁴ Извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године у 2016. години, 2018, Влада Републике Србије.

Мионица, Владимирци, Бољевац).²⁵ Процењује се да је у урбаним насељима стање боље него у осталим насељима јединица локалне самоуправе.

Највећи проблем представља старост и неефикасност преносне и дистрибутивне електромереже и објеката²⁶, а у појединим урбаним насељима недовољни капацитети објеката и водова напона 110 и 35 kV за обезбеђење поузданог и сигурног напајања електричном енергијом крајњих потрошача.

Системи даљинског грејања постоје у 57 јединица локалне самоуправе, доминантно у урбаним насељима. Кључни проблеми су старост, висока потрошња и енергетски губици у објектима и дистрибутивним топлотним мрежама.

Коришћење обновљивих извора енергије заступљено је у производњи електричне енергије (34,5% хидроенергија, 1,4% природни гас), а изостало је у производњи топлотне енергије.²⁷

Процењује се да је покривеност фиксном и мобилном телефонијом квалитетна у свим урбаним насељима, захваљујући већем броју оператера електронских комуникација.

Проценат домаћинстава која имају приступ интернету и мрежама широкопојасних услуга ситемима динамично расте, највише у урбаним насељима. На територији града Београда је навећи проценат домаћинстава која имају приступ интернету (73%) и мрежама широкопојасних услуга ситемима (преко 65%). У Војводини је респективно 69%, односно 50%. У Региону Шумадија и Западна Србија и Региону Јужна и Источна Србија је уједначен (респективно 58%, односно 47-51%).²⁸ Процењује се да је доступност интернету и мрежама широкопојасних услуга већа у урбаним насељима.

Проблем представља коришћење интернета и мрежа широкопојасних услуга за пружање електронских услуга у свим инфраструктурним и комуналним системима и јавним услугама (е-управа, здравство, правосудје, образовање, наука, култура²⁹ и другим јавним услугама), електронској трговини и пословном сектору. Пример је развој система електронског издавања грађевинских дозвола, које се обавља у урбаним насељима. Просечно време решавања захтева за издавање грађевинских дозвола није пропорционално доступности интернета и мрежа широкопојасних услуга. Креће се од мање од пет календарских дана (градови Врање и Чачак, општине Гацин Хан, Бабушница, Куршумлија, Бољевац, Мајданпек, Медвеђа, Нова Варош, Прибој, Пријепоље, Сјеница, Горњи Милановац, Лучани и друге) до преко 30 дана (општине Кладово, Бела Паланка, Чајетина и друге).³⁰

5.6. Управљање отпадом

Управљање отпадом на територији Републике Србије регулисано је кроз стратешке документе и националну легислативу. Евидентирање укупне количине генерисаног

²⁵ Извештај о остваривању регионалних просторних планова на подручју Региона Шумадија и Западна Србија за 2016. годину, радна верзија, 2017, Институт за архитектуру и урбанизам Србије; Извештај о остваривању регионалних просторних планова на подручју Региона Јужна и Источна Србија за 2016. годину, радна верзија, 2017, Институт за архитектуру и урбанизам Србије.

²⁶ Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, 2015, Влада Републике Србије

²⁷ Ибид.

²⁸ Извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године у 2016. години, 2018, Влада Републике Србије; Извештај о остваривању регионалних просторних планова на подручју Региона Шумадија и Западна Србија за 2016. годину, радна верзија, 2017, Институт за архитектуру и урбанизам Србије.

²⁹ Према: Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020, 2010, Влада Републике Србије.

³⁰ Извештај о остваривању регионалних просторних планова на подручју Региона Шумадија и Западна Србија за 2016. годину, радна верзија, 2017, Институт за архитектуру и урбанизам Србије; Извештај о остваривању регионалних просторних планова на подручју Региона Јужна и Источна Србија за 2016. годину, радна верзија, 2017, Институт за архитектуру и урбанизам Србије.

отпада се³¹ обавља на територији појединих јединица локалне самоуправе без јасног раздвајања на урбане и руралне фракције. Наведени подаци се не могу узети са апсолутном тачношћу будући да су на преовлађујућем броју градова/општина узети апроксимативно, у односу на просечну количину отпада и укупан број становника.

Уочава се тренд смањења укупне генерисане количине отпада (осим на територији АП Војводине), што је у директној вези са смањењем куповне моћи становништва и економском кризом, али и повећањем успешности у систему прикупљања појединих фракција комуналног отпада у локалним заједницама (кроз процесе рециклаже).³² Највећа количина отпада генерише се на територији града Београда и Новог Сада (преко 200.000 Т/год) и Ниша (100.000-150.000 Т/год), док је на подручјима осталих ЈЛС у Србији укупна генерисана количина отпада знатно мања. Податке о количинама отпада воде јавна комунална предузећа на локалном нивоу, а постоји тенденција у агрегирању ових података на републичком нивоу, иако централизовани систем мониторинга још увек није у потпуности реализован. Јавна комунална предузећа податке о количини отпада формирају на основу прикупљеног отпада на територији урбаних центара и приградских насеља, док су рурална насеља готово у потпуности изузета из организованог система сакупљања а самим тим и из статистике о количини отпада. Проценат становника обухваћених организованим прикупљањем отпада показује тренд благог пораста, што указује и на позитивне тенденције у смањивању неуређених депонија и сметлишта. Најмање становника обухваћено је у општинама Јужне Србије (20-25%), док је у Београду овај проценат далеко изнад просека (између 80 и 90%).

Преовлађујући начин управљања отпадом у Србији је депоновање (преко 97%), док је изостао поступак инсинерације и енергетског искоришћења. Количина отпада која се рециклира не прати се системски у свим општинама на територији Србије, али према подацима EUROSTAT-а на целој територији Србије овај проценат не премашује 1% укупне количине отпада.

У Србији је реализована национална база података о депонијама (општинским и дивљим), чије ажурирање врши Агенција за заштиту животне средине и која је представљена кроз Мапу депонија јавних комуналних предузећа и дивљих и старих депонија и сет података о званичним депонијама – одлагалиштима отпада на која се отпад организовано одлаже, као и регистар дивљих и старих депонија.

Основни евидентирани проблем на територији Републике Србије је чињеница да је транспоновање европских директива у национално законодавство и стратешке документе наметнуло обавезу изградње регионалних депонија на основу регионалних споразума о сарадњи. Међутим, од планираних 26 регионалних центара за управљање отпадом (регионална депонија са трансфер станицом и рециклажним постројењем)³³, до 2016. године пуштено је у рад само 8 регионалних депонија (Ужице, Лапово, Кикинда, Јагодина, Лесковац, Пирот, Сремска Митровица, Панчево), док је реализација осталих депонија у директној корелацији са ниским степеном остваривања регионалне сарадње између општина. Због недостатка простора за даљу евакуацију отпада услед запуњених депонија, као и недостатка регионалног система управљања, поједине општине своје укупне токове отпада преусмеравају на суседне општинске депоније.

³¹ Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године, „Службени гласник РС“, 29/10

³² Извештаји о остваривању Просторног плана Републике Србије (2014), Регионалног просторног плана АП Војводине (2013), регионалних просторних планова на подручју Региона Шумадија и Западна Србија и Региона Јужна и Источна Србија (2017).

³³ Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године, „Службени гласник РС“, 29/10.

6. ЖИВОТНА СРЕДИНА И КЛИМА

Планирање и управљање, праћење и мониторинг стања животне средине у Србији убраја се у надлежности ЈЛС. С тим у вези, ЈЛС су дужне да израђују програме заштите животне средине, прате и примењују економске инструменте у финансирању животне средине, утврђују услове и мере заштите животне средине, спроводе програме праћења и контроле квалитета животне средине и др. Главни извор финансирања заштите животне средине је републички буџет, а расподела средстава зависи од билансних могућности буџета. Остали извори финансирања укључују буџете ЈЛС, финансијска средства привреде, а средства се још обезбеђују и путем донација, кредита, средстава међународне помоћи, средстава из инструмената, програма и фондова ЕУ, УН и међународних организација.

6.1. Прилагођавање климатским променама

Успостављање националних политика у области борбе против климатских промена извршено је још крајем деведесетих година 20. века. На републичком нивоу, 2014. године основан је Национални савет за климатске промене са циљем мониторинга стања, развоја и спровођења националне политике и стратегија у области климатских промена (које су у фази израде), секторских политика и планских докумената, дефинисања мера за ублажавање климатских промена, односно смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште и прилагођавање на измењене климатске услове и мера за усмеравање, координирање и унапређење политика, мера и активности у овој области.

Уведене су обавезе мониторинга климатских промена на територији Републике Србије³⁴, које се, између осталог, спроводе и кроз извештаје о остваривању Просторног плана Републике Србије. Кроз ове извештаје прати се реализација спровођења програма мултидисциплинарних истраживања локалних промена климе и утицаја климатских промена на пољопривреду, шумарство, водопривреду, енергетику, биодиверзитет и екосистеме, инфраструктуру и здравље становника, развој климатских мониторинг система и базе просторних података и информација о локалним променама климе, укључујући и информације о климатски екстремним појавама и непогодама, рањивости појединих подручја, о ризицима од природних непогода у вези са осматраним и пројектованим климатским променама, ради њиховог коришћења у планирању просторног развоја, успостављање система прикупљања информација о примењеним и планираним мерама адаптације и митигације на измењене климатске услове у градовима, и др.

Србија располаже успостављеним сетом индикатора климатских промена дефинисаним кроз „Предлог хармонизованог сета индикатора климатских ризика са упутствима за њихово израчунавање и коришћење” и „Предлога емисионих сценарија”. Није започео мониторинг успостављеног сета индикатора међутим реално спровођење праћења трендова још увек није реализовано.

У циљу развоја климатског мониторинг система као компоненте хидрометеоролошког система за ране најаве и упозорења успостављеног сходно одредбама Закона о метеоролошкој и хидролошкој делатности³⁵, Републички хидрометеоролошки завод (РХМЗ) у току 2014. године увео је у оперативан рад систем праћења и ране најаве климатских екстремних појава (*Climate Watch System - CWS*) за територију Републике. У оквиру наведеног средњорочног програма успостављена је база климатских

³⁴ Нацрт закона о смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште

³⁵ Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности („Службени гласник РС”, број 88/10).

просторних података добијених регионалним климатским моделом за период 1981-2010. година, која представља основу за верификацију климатских прогноза и пројекција регионалних и локалних промена климе.

Кроз извештаје о остваривању Просторног плана Републике Србије прате се насеља и култивисана подручја потенцијално угрожена од поплава. Четвртина становништва Србије (око 26%), од којих је највећи број у урбаним насељима, налази на подручју потенцијално угроженом од поплава. Размере поплава које су се догодиле 2014. године указују на значај активности у превенцији ризика од поплава у Србији.

Агенција за заштиту животне средине мери одступања средње годишње температуре ваздуха, од нормале за период 1961-1990, које указују на тренд благог повећања температуре у последњих 30 година. По тренду вредности података у последњих 30 година (закључно са 2004. годином) годишња температура ваздуха за подручје Србије се интензивно повећавала (више од 4°C за 100 година).

6.2 Загађење ваздуха

На територији Републике Србије континуирано се спроводи мониторинг квалитета ваздуха у државној мрежи за праћење квалитета ваздуха³⁶.

Србија је подељена на зоне и агломерације у којима Министарство за заштиту животне средине – Агенција за заштиту животне средине годишње прати концентрације загађујућих материја. На територији Србије налази се укупно 28 аутоматских мерних станица, и то у: Кикинди, Новом Саду, Беоцину, Сремској Митровици, Панчеву, Београду, Шапцу, Костолцу, Смедереву, Обреновцу, Ваљеву, Бору, Крагујевцу, Зајечару, Чачку, Ужицу, Краљеву, Крушевцу, Нишу, Копаонику, Врању, Косјерићу, Суботици и Сомбору. У највећем броју случајева станице су постављене у урбаним насељима и на њима се прати и оцењује квалитет ваздуха према Индексу SAQI_11 одређеном на основу последњих 24 сатних вредности концентрација загађујућих материја. Прате се следеће загађујуће материје: SO₂, PM₁₀, NO₂ и CO, као и концентрације PM₁₀.

Квалитет ваздуха у односу на SAQI_11 индекс диференциран је на 5 категорија и то: одличан, добар, прихватљив, загађен и јако загађен. Узимајући у обзир расположиве податке са аутоматских мерних станица за урбана насеља квалитет ваздуха према SAQI_11 налази се у категорији одличног у Београду (Нови Београд, Обреновац, Врачар), Бору, Чачку, Кикинди, Костолцу, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду, Панчеву, Шапцу, Смедереву, Сремској Митровици, Врању и Зајечару, а у категорији прихватљивог у Панчеву (Старчево) и Суботици.

У извештајима о остваривању Просторног плана Републике Србије прати се број и проценат становника који су изложени сталном и учесталом прекомерном загађењу ваздуха. На основу података Агенције за заштиту животне средине за 2014. годину у Србији је 68,8% становника (5 милиона) имало чист или незнатно загађен ваздух, док је трећина становника изложена загађеном или прекомерно загађеном ваздуху, претежно у урбаним насељима. Утврђена је и тенденција пораста броја становника изложених умерено загађеном ваздуху као последица санирања проблема квалитета ваздуха у Београду и Бору.

³⁶ У складу са Законом о заштити ваздуха („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 10/13).

6.3 Заштита водних ресурса

6.3.1. Заштита вода од загађења

Отпадне воде које се сакупљају градским канализационим системима и испуштају у водотоке препознате су као један од најзначајнијих извора загађења вода. Доношењем Закона о водама 2010. године, у складу са директивама ЕУ, акценат у овој области ставља се на остваривање циљева заштите животне средине. Усвојен је комбиновани приступ, који обухвата контролу загађивања на месту настанка, путем успостављања емисионих граничних вредности и стандарда квалитета животне средине. Уведена је обвеза пречишћавања отпадних вода (са дефинисаним дугим роковима за имплементацију), уведен је и принцип „загађивач плаћа” који треба да омогући, поред боље заштите квалитета вода, и већи степен финансирања сектора вода. Досадашња решења нису омогућила пуну примену ових захтева и принципа. Према Стратегији управљања водама у Републици Србији, потребно је изградити преко 300 постројења за пречишћавање отпадних вода насеља укупног капацитета око 5,5 милиона еквивалентних становника (ЕС) да би се испунили захтеви домаће и ЕУ регулативе. До данас, у Србији је изграђено само око 40 постројења, док је тек нешто више од половине у функцији са колико-толико прихватљивим ефектима. Постојећа постројења у функцији опслужују око 600.000 становника, при чему се њихов укупни ефективни третман своди на око 385.000 ЕС. Најзначајнија постројења су у Суботици, Сомбору, Крагујевцу, Горњем Милановцу, Ваљеву, Вршцу, а у финалној фази изградње су постројења у Врбасу, Шапцу и Лесковцу. Општи закључак је да је мање од 10% становништва обухваћено неким степеном пречишћавања отпадних вода. Решавање овог веома незадовољавајућег стања захтеваће веома значајна средства како за изградњу постројења за пречишћавање, тако и за доградњу канализационих система. Прикључење урбаног становништва на канализацију, престанак коришћења и затварање септичких јама ће се повољно одразити на заштиту подземних вода од загађења.

Посебан проблем чине индустријски погони у урбаним насељима који су прикључени на јавну канализацију, који морају своје отпадне воде делимично да пречисте пре испуштања у јавну канализацију, а ефикасност и праћење рада ових уређаја је недовољно.

Према резултатима мониторинга квалитета површинских вода у Србији може се закључити да је стање квалитета површинских вода релативно добро, с обзиром на чињеницу да се мање од 10% комуналних отпадних вода пречишћава на адекватан начин. Посебно је значајно да је квалитет вода реке Дунав на излазу из Републике Србије знатно бољи од квалитета на улазу, односно, да се целим током кроз нашу земљу побољшава.

6.3.2 Заштита изворишта водоснабдевања

Изворишта водоснабдевања која су лоцирана унутар урбаног подручја треба заштитити образовањем и одржавањем зона санитарне заштите. Примећено је да образовање зона у неким случајевима није урађено, или да нису на прописани начин обележене, а контрола спровођења мера заштите унутар зона је недовољна.

6.3.3 Уређење и заштита урбаних водотока

Досадашња пракса уређивања малих урбаних водотока била је да се они затварају (зацењују), третирају као колектори отпада или да се убацују у бетоном обложена корита и обале. Овакав приступ доводи до деградације акватичних екосистема, а такође не решава ефикасно проблем плављења. Надлежности у овој области нису јасно уређене, а средства, која се евентуално сакупљају из накнада, недовољна су. Потребно је увести принципе заштите животне средине приликом уређивања урбаних водотока и интегрисати их са мерама заштите од плављења унутрашњим и спољним водама и са циљевима урбаног развоја.

6.4. Заштита земљишта

Урбана земљишта изложена су значајним антропогеним утицајима због густине насељености, интензитета саобраћаја, близине индустрије итд. Значај познавања квалитета урбаног земљишта са становишта садржаја органских и неорганских загађујућих материја огледа се у могућности процене ризика, лоцирања и санације загађених области, идентификације и измештања извора загађења.

Системско праћење квалитета земљишта у Србији периодично (једном годишње) обавља Агенција за заштиту животне средине. Квалитет земљишта прати се на основу стања плодности, садржаја опасних и штетних материја (As, Cd, Cr, Hg, Ni, Pb, Cu, Zn, Co, Mo, F, B), степена угрожености земљишта у урбаним зонама и др.

Прекорачење граничних вредности у највећем проценту забележено је за Cd, Cu, Zn, Ni и Co на локацијама прометних саобраћајница, у кругу педагошких установа, у околини пословно-комерцијалних зона и на пољопривредном земљишту.

На простору Републике Србије врши се системско годишње испитивање степена угрожености земљишта од хемијског загађења и то путем праћења квалитета земљишта у урбаним зонама. Број локалитета, број узорака, као и урбана насеља у којима се узимају узорци варирају на годишњем нивоу, те је праћење тренда за појединачна урбана насеља онемогућено.

6.5. Заштита од буке

У Републици Србији су³⁷ дефинисане граничне вредности индикатора буке по зонама, зависно од њихове намене. На основу дефинисаних граничних вредности утврђују се акустичке зоне буке на територији ЈЛС или урбаних насеља. Иако формирање акустичких зона представља законску обавезу за ЈЛС, само мањи број урбаних насеља има успостављен систем мониторинга буке.

На територији Србије не постоји обједињени/централизовани систем станица за мониторинг буке, те је немогуће извршити систематизацију података о нивоима буке и/или акустичко зонирање. У већим урбаним насељима Србије (Београд, Суботица, Нови Сад, Ниш, Панчево, Пожаревац, Костолац) утврђена су мерна места, начин и учесталост систематског мерења нивоа комуналне буке, као и одговарајуће оцењивање индикатора буке, укључујући евентуалне штетне ефекте. У осталим урбаним насељима спроводи се краткотрајни, повремени мониторинг стања нивоа буке, а ови извештаји се због недостатка континуитета у мерењу не могу сматрати релевантним показатељем тренда.

³⁷ Уредба о индикаторима буке, граничним вредностима, методама за оцењивање индикатора буке, узнемиравања и штетних ефеката буке у животној средини („Службени гласник РС“, 75/2010).

6.6. Заштита биодиверзитета

Агенција за заштиту животне средине врши системско периодично праћење стања биодиверзитета на територији Републике Србије.

Стање биодиверзитета прати се путем индикатора који су разврстани у три области и то: 1) природна и биолошка разноликост (заштићена подручја, еколошке мреже, угрожене и заштићене врсте, диверзитет врста – тренд популација птица и тренд популација лептирова, мртво дрво); 2) шумарство, ловство и риболов (површина под шумом, типови шума, ушмске врсте, мешавина врста дрвећа, здравствено стање шума, климатске промене и биодиверзитет, штете у шумама, штета од пожара, динамика популација главних ловних врста, слатководне врсте, слатководни риболов, фрагментација речних станишта, производња у аквакултури); и 3) одрживо коришћење природних ресурса (промене начина коришћења земљишта, управљање шумама, потрошња и продаја из шума, шумски путеви, прираст и сеча шума и пошумљавање).

На основу резултата мониторинга биодиверзитета могуће је уочити благи пораст укупних површина заштићених природних добара (око 7%). Диверзитет врста такође показује тренд раста и већу стабилност у периоду од 2000-2015. године код птица, док је код лептира опадајући тренд (само код 5% врста регистровано је повећање бројности).

Уочава се тренд пораста површина под шумом у периоду од 1953. до 2012. године, а посебно током 2014-2015. године (2015. је пошумљено 35% више површине у односу на 2014. годину).

Негативан тренд испољен је у здравственом стању шума. Услед климатских промена дошло је до драстичног повећања исушивања дрвећа у шумама од 2008. године, као и повећања штете од елементарних непогода. Само током 2015. године исушено је три пута више стабала него 2014. године (2,1%).

7. КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ И УРБАНИ ИДЕНТИТЕТ

7.1. Приступ заштити и планирању културног наслеђа

7.1.1. Третман непокретног културног наслеђа у планским документима

У Србији је заштита културног наслеђа у надлежности јавних институција – надлежног Министарства културе и информисања Републике Србије и Републичког завода за заштиту споменика културе (РЗЗСК), те мреже покрајинских, регионалних и градских завода. Републички завод води Централни регистар непокретних културних добара (ЦРНКД) подељених у четири категорије: културни споменици, просторне културно-историјске целине, археолошки локалитети и знаменита места, од којих се свако културно добро може класификовати, према законом прописаним критеријумима, као добро од великог или изузетног значаја.

У пракси просторног и урбанистичког планирања се може препознати проблем неадекватног третмана културних добара у планским документима – као изолованих ентитета без планираних релација са широм околином која чини њихов контекст. То често доводи до разграђивања њихове околине, посебно нелегалном градњом, што у случају Србије представља иреверзибилан процес са дугорочним негативним ефектом на квалитет изграђене средине.

Томе доприноси чињеница да документи (услови за израду планова) које издају службе заштите споменика културе садрже само податке о проглашеним и евидентираним културним добрима, њихов опис, категорију и значај. Недостају практични водичи и методологије у погледу истраживања и евалуације ширих целина са културним и историјским вредностима које се могу имплементирати у процесима планирања, посебно када се ради о случајевима регенерације. Поред тога, с обзиром да није правно обавезујуће, не користи се могућност испитивања локације на детаљнијем нивоу у регулационим плановима кроз инструмент урбаног дизајна, који би подстакао шире разумевање планских решења од стране локалне заједнице и консеквентно допринео активнијем учешћу јавности у планској процедури.

До 2018. године, у ЦРНКД је уписано 2536 непокретних културних добара од којих су само 78 културно-историјске целине. Поређења ради, само у Београду је поред тога евидентирано 160 добара која уживају претходну заштиту и 34 целине са архитектонским и историјским вредностима³⁸. Према Закону о културним добрима (1994), претходна заштита подразумева статус у трајању од 2 године, који се након тога губи уколико се номиновани објект званично не прогласи културним добром и уврсти у ЦРНКД. Последице, судбина културног наслеђа зависи од третмана у планским документима, односно од примењене методологије у анализи постојећег стања и валоризације изграђеног фонда. У актуелној пракси се до сада, са мањим одступањима, није поклањало довољно пажње овим фазама планирања с обзиром да нису правно обавезујуће.

Као вредно градитељско наслеђе недовољно су препознати објекти вернакуларне архитектуре који чине највећи проценат урбаног ткива у урбаним насељима, као и индустријско наслеђе. У пракси заштите се занемарује градитељско наслеђе 20-ог века, што се посебно односи на објекте модернистичке архитектуре и урбанизма који настају након Другог светског рата и поседују значајне историјске, културне и цивилизацијске вредности.

Начелно се може оценити да је заштита културног наслеђа боље интегрисана у планске процесе у већим урбаним насељима. Тако, на пример, у планским документима Београда јавља се термин урбанистичке заштите који обухвата и архитектуру и урбанизам Модернизма. Међутим, овај приступ није заступљен на нивоу Србије, већ је последица унапређења конзерваторског приступа у појединим институцијама или става обрађивача планских докумената. Недостају стратешки документи на националном нивоу, којим би се обухватила и друга урбана насеља.

Србија је до сада учествовала у више програма и пројеката за рехабилитацију архитектонског и археолошког наслеђа Југоисточне Европе, под покровитељством Савета Европе и Европске комисије, чији циљ је био да се изнађу боље методе и технике за интеграцију конзервације у планерске процесе. Посебан нагласак је стављен на унапређење институционалног и правног оквира који треба да се усклади са међународним препорукама и конвенцијама.

7.1.2. Предмет заштите

Документ под називом Приоритетна интервентна листа која је усвојена од стране Министарства за културу Републике Србије (2008) представља значајан допринос разумевању културног наслеђа у његовој свеобухватности, односно проширивању предмета заштите тако да обухвати и оне објекте и целине градитељског наслеђа које тренутно нису укључене у ЦРНКД. Поред тога, препознају се потребе унапређења

³⁸ Према подацима са интернет странице надлежног завода за заштиту споменика културе.

техника документовања, кроз дигитализацију наслеђа и обезбеђивање отвореног приступа дигитализованој грађи. Поред дигитализовања комплетног регистра, за планирање наслеђа је посебно важно мапирање непокретних културних добара и карактеризација подручја, кроз ГИС и сличне технике.

Велики проблем представља неусклађеност актуелног Закона о културним добрима са међународним документима. Закон не препознаје категорију културног предела иако је од 2011. године у Србији ратификована „Европска конвенција о културном пределу” (Фиренца, 2000) – што додатно повећава јаз између ставова струке која тежи савременим конзерваторским приступима заштити и планском третману културног наслеђа, са једне стране, и праксе заштите и планирања која се базира на Закону, са друге.

Постојеће дефиниције категорија културних добара које су дате Законом не рефлектују холистичко разумевање простора, као специфичног и јединственог подручја у коме се остварују везе између материјалних и нематеријалних чинилаца културног наслеђа и окружења. За неке категорије дефиниције су засноване на њиховим материјалним чиниоцима (морфолошким, архитектонским, урбанистичким вредностима), док су друге засноване на њиховим нематеријалним чиниоцима – историјским, културним, меморијалним вредностима.

7.1.3. Пасивни режим заштите културног наслеђа

Актуелна пракса планирања у Србији не афирмише културно наслеђе као важан развојни ресурс. Уместо програма и пројеката који би објектима и целинама које представљају непокретна културна добра омогућили интегрисање у савремене развојне токове, услед примене најстрожијих мера заштите (праксе такозваног пасивног режима заштите) непокретна културна добра су најчешће изложена пропадању.

Нису довољно развијени механизми финансирања програма и пројеката у функцији ревитализације културног и градитељског наслеђа. Тренутно је главни извор републички буџет у коме још 1980-тих година култура смањује проценат учешћа.

Посебан проблем је недовољно учешће јавности и пасивност локалних заједница у процесима планирања и пројектовања у заштићеним зонама. Неки од узрока томе су недовољна информисаност која би се могла побољшати презентацијом наслеђа у медијима.

7.2. Културно наслеђе у функцији афирмисања идентитета урбаних насеља

Србија је простор великог предеоног и културног потенцијала и различитости. Урбана и рурална насеља Србије настајала су и добијала свој карактер и идентитет у дугом периоду времена - кроз развојне фазе о којима сведоче материјални остаци различитих цивилизација које су насељавале Балканско полуострво од праисторије до данас – римске, византијске, отоманске до модерне европске цивилизације, укључујући и период социјализма. Поред материјалних остатака који су евидентирани у ЦРНКД као културна добра, важне чиниоце карактера и идентитета насеља представљају геоморфолошке карактеристике и елементи урбане и физичке структуре посматрани на различитим нивоима детаљности – улични систем, јавни простори, зграде, грађевински детаљи, материјали. Типологија насеља и типологија урбане и физичке структуре које су базиране на идентификацији и класификацији ових карактеристика и елемената нису адекватно препознати у законским и планским документима. Правила грађења у регулационим плановима врло често нису дефинисана у складу са карактером предметног подручја, већ се преносе из планова вишег реда без преиспитивања у

односу на специфичност поједине локације. Такође, чест случај је да иста правила грађења важе за све делове насеља без обзира на различитост њиховог визуелног и културног идентитета.

У складу са Законом о планирању и изградњи (2014) за зоне урбане обнове се планом детаљне регулације разрађују композициони или обликовни план и план партерног уређења. Поред тога, за конкретна подручја, која су обухваћена планским документима, није обавезно да се врше просторне провере, које би биле корисне за сагледавање ограничења и могућности конкретне локације, а посебно за валоризацију градитељског наслеђа које нема статус непокретног културног добра и његову урбанистичку заштиту.

У последње три деценије у Србији се јављају облици изградње и трансформација који нису усклађени са принципима одрживог развоја. Проблем недовољног препознавања и разликовања карактеристика урбане структуре у процедурама планирања, пројектовања и грађења одражава се на нарушавање идентитета урбаних насеља. Додатно негативно утиче на квалитет животне средине и могућности одрживог развоја. Некритичким интервенцијама у простору, а посебно парцијалном градњом, нарушава се баланс елемената који морају бити присутни у концепцији архитектонско-урбанистичких решења - зеленила, отворених простора, односа према улици и суседним објектима и парцелама. Парцијална градња је последица доминације приватног интереса у одлучивању који се креће линијом максималног искоришћавања грађевинских потенцијала локација.

На основу анализе постојећег стања урбане и физичке структуре у насељима Србије, уочена је неопходност реконструкције неуређених урбаних четврти. Постоје проблеми одсуства хоризонталне и вертикалне регулације, неусклађености габарита старих и нових објеката, недовољна ширина регулације улице како према висини зграда, тако и у односу на функционисање пешачког саобраћаја, велика густина изграђености на нивоу блока где је велики проценат лошег грађевинског фонда у унутрашњости блокова, неадекватан третман отворених простора у граду – тргова, скверова, запуштеност зелених површина, неактивни простори – „цепови”; нерешено питање привредних објеката који нису у функцији, а представљају грађевински фонд који је у процесу пропадања.

Нису развијени методологија планирања и инструменти спровођења планова, којима би се, уместо парцијалне градње на нивоу појединачних парцела, будућа изградња планирала и реализовала на нивоу већих урбанистичких целина, у првом реду блокова, укључујући и одржавање ових целина у експлоатацији.

Према Просторном плану Републике Србије издвајају се приоритетна културна подручја која уживају посебан третман. Као и у случају културног наслеђа, недостаје дигитализација градитељског наслеђа – формирања катастра просторне и физичке структуре који би се могао користити у процедурама планирања и пројектовања. Није развијена методологија операционализације циљева развоја културних подручја кроз израду планских докумената.

Важни инструменти у развијању интегративног приступа у планирању насеља у Србији јесу међународни пројекти и програми, кроз које се културно наслеђе афирмише као интегрални део европског културног наслеђа. У неке од њих је Србија већ била или је тренутно укључена (посебно се издвајају програми и пројекти за интегративни приступ планирању насеља Подунавља).