

**МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП ИЗРАДИ СЦЕНАРИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ДО 2035. ГОДИНЕ****Дејан Ђорђевић<sup>1\*</sup>, Тијана Дабовић<sup>1</sup>, Тијана Ђорђевић<sup>2</sup> и Бојана Пјановић<sup>1</sup>**<sup>1</sup>Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, Србија<sup>2</sup>Универзитет у Новом Саду, Природно-математички факултет, Нови Сад, Србија

**Сажетак:** У прве две деценије 21. века, систем просторног планирања у Србији је претрпео значајнију трансформацију пратећи опште трендове у земљи. Превладавање неолибералног-тржишног модела економије директно је довело до погоршања у сектору социјалних услуга и сектору заштите животне средине, како у погледу квалитета, тако и у погледу финансирања. Истовремено, градови и региони у Србији, кроз програм децентрализације, све више преузимају контролу над својим развојем, али уз доминантан секторски приступ и изразите структурне неједнакости, не успевају све решити локалним деловањем, те је креирање националног просторног оквира постало све потребније. Ради сагледавања и будућег смањења социјалних и економских неједнакости на територији државе, у новембру 2019. године покренута је израда Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, који је у фебруару 2021. постигао коначни статус нацрта. Нажалост, овај национални просторни оквир је више примио облик правне основе за масивни инфраструктурни пројекат, а не свеобухватног развојног документа, уз неуспешно или пажљиво избегавање да се позабави политичком, социјалном и економском неизвесношћу коју доносе глобални изазови технолошких, климатских промена и тренутне пандемије. Из тог разлога је и израда сценарија просторног развоја Републике Србије, била ограничена поједностављивањем главних трендова у будућим територијалним акцијама, а према упутствима Министарства. С друге стране, израда је поједностављена и због тога што се не даје видљива алтернатива тренутним просторним политикама. У раду се анализирају узрочно-последичне везе које су довеле до тренутног сценарија планирања, дајући примере ублажавања и релативизације просторних проблема и развија се дискусија око ефикасности секторског приступа у пољу израде сценарија и у просторном планирању у Србији.

**Кључне речи:** просторно планирање, сценарио, просторни развој, 2035. година, Србија.

Original scientific paper

**METHODOLOGICAL APPROACH TO CREATION OF SPATIAL DEVELOPMENT  
SCENARIO OF THE REPUBLIC OF SERBIA UNTIL 2035****Dejan Đorđević<sup>1\*</sup>, Tijana Dabović<sup>1</sup>, Tijana Đorđević<sup>2</sup> and Bojana Pjanović<sup>1</sup>**<sup>1</sup>University of Belgrade, Faculty of Geography, Belgrade, Serbia<sup>2</sup>University of Novi Sad, Faculty of Sciences, Novi Sad, Serbia

**Abstract:** In the first two decades of the 21st century, the spatial planning system in Serbia has undergone a significant transformation following the general trends in the country. The prevalence of the neoliberal-market model of the economy has directly led to a deterioration in the social services sector and the environmental protection sector, both in terms of quality and in terms of financing. At the same time, cities and regions in Serbia, through the decentralization program, are increasingly taking control of their development, but with a dominant sectoral approach and pronounced structural inequalities, they fail to solve everything by local action, and the creation of a national spatial framework has become increasingly necessary. In order to consider and future reduction of social and economic inequalities on the territory of the state, in November 2019, the development of the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2021 to 2035 was initiated,

\* Аутор за кореспонденцију: Дејан Ђорђевић, Универзитет у Београду, Географски факултет, Студентски трг 3/3, 11000 Београд, Србија, Е-mail: dejan.djordjevic@gef.bg.ac.rs

\* Corresponding author: Dejan Đorđević, University of Belgrade, Faculty of Geography, Studentski trg 3/3, 11000 Belgrade, Serbia, Е-mail: dejan.djordjevic@gef.bg.ac.rs

which in February 2021 reached the final status of the draft. Unfortunately, this national spatial framework has taken the form of a legal basis for a massive infrastructure project rather than a comprehensive development document, with unsuccessful or careful avoidance to address the political, social and economic uncertainty posed by global challenges of technological, climate change and the current pandemic. For that reason, the development of the scenario of spatial development of the Republic of Serbia was limited by simplifying the main trends in future territorial actions, according to the instructions of the Ministry. On the other hand, the creation has been simplified also because there is no visible alternative to the current spatial policies. The paper analyzes the cause-and-effect relationships that led to the current planning scenario, giving examples of mitigation and relativization of spatial problems and develops a discussion on the effectiveness of the sectoral approach in the field of scenario development and spatial planning in Serbia.

**Key words:** spatial planning, scenario, spatial development, year 2035, Serbia.

---

## УВОД – ОСВРТ НА ПРЕТХОДНИ ПРОСТОРНИ ПЛАН РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Србији је у току израда Просторног плана Републике са временским хоризонтом до 2035. године. План је тренутно у фази нацрта, траје стручна контрола, а потом ће бити изложен на јавни увид. Као и сваком просторном плану, и овоме је основни циљ да релативизује конфликте у простору, омогући ефикаснију валоризацију потенцијала и ублажи оштре разлике и проблеме у простору Републике. Територијални развој Србије карактерише изразита просторна неравномерност која је резултат одвијања два супротна процеса. Са једне стране врши се концентрација становништва, капитала и активности у великим центрима, посебно у Београду, а са друге стране дешава се пражњење руралних простора и периферних региона. Проблем није нов и његово решење било је апострофирано у свим планским документима, па и у Просторном плану Републике Србије (ППРС) из 1996. и 2010. године.

Кључне одреднице поменутих планова, посебно плана из 2010. године, потенцирају „компетитивност“ територија у погледу приступа различитим новчаним фондовима – што значи да се није одустало од неолибералног економског приступа, који подразумева неједнакост, оштру поларизацију у просторном смислу, назадовање периферних региона у економском и социјалном смислу и слично.

На основу садржаних принципа и детаљне анализе, у ППРС од 2010. до 2020. године дефинисано је пет основних циљева просторног развоја Републике Србије, са серијом оперативних циљева просторног развоја појединих сектора,

## INTRODUCTION – REVIEW OF THE PREVIOUS SPATIAL PLAN OF THE REPUBLIC OF SERBIA

In Serbia, the development of the Spatial Plan of the Republic with a time horizon until 2035 is in progress. The plan is currently in the draft phase, an expert control is underway, and then it will be exposed to public inspection. Like any spatial plan, the main goal of this is to relativize conflicts in space, enable more efficient valorization of potentials and mitigate sharp differences and problems in the space of the Republic. The territorial development of Serbia is characterized by a pronounced spatial unevenness which is the result of two opposite processes. On the one hand, there is a concentration of population, capital and activities in large centers, especially in Belgrade, and on the other hand, there is a emptying of rural areas and peripheral regions. The problem is not new and its solution was emphasized in all planning documents, including the Spatial Plan of the Republic of Serbia (SPRS) from 1996 and 2010.

The key determinants of these plans, especially the 2010 plan, emphasize the „competitiveness“ of the territories in terms of access to different monetary funds – which means that the neoliberal economic approach, which implies inequality, sharp polarization in terms of space, decline in peripheral regions in economic and social sense and etc.

Based on the contained principles and detailed analysis, the SPRS from 2010 to 2020 defines five basic goals of spatial development of the Republic of Serbia, with a series of operational goals of spatial development of individual sectors, activities and communications, as follows:

активности и комуникација, и то:

1. Уравнотеженији регионални развој и унапређена социјална кохезија;
2. Регионална конкурентност и приступачност;
3. Одрживо коришћење природних ресурса и заштићена и унапређена животна средина;
4. Заштићено и одрживо коришћено природно и културно наслеђе и предео, и
5. Просторно-функционална интегрисаност у окружење.

Свих пет циљева су директно или индиректно повезани са заштитом и одрживим развојем територије и свих пет је и даље релевантно за нови национални Просторни план. У програмима имплементације ППРС за период 2011. до 2015. године, констатовани су позитивни трендови по изабраним показатељима за све циљеве, уз извесна ограничења. Посебно релевантан за оцену стања је Програм имплементације ППРС за период од 2016. до 2020. године. У извештају за 2016. годину (извештај за 2018. је у припреми), по свим циљевима показатељи су контрадикторни. На пример, када је реч о територијалној кохезији, део показатеља показује трендове који воде ка увећању кохезије, а готово исти број показатеља показује смањење. Исти је случај са заштитом територије или регионалним повезивањем. Једини закључак који се може извући из извештаја је да се ППРС из 2010. године реализује парцијално, секторски, без довољне координације активности, чак и унутар истог сектора. Таква ситуација и код позитивних акција, умањује очекиване ефекте на простор, посебно у погледу захтевних стандарда одрживости територије. Међутим, друга оцена је посебно индикативна и значајна за сагледавање постојећег стања и усмеравања будућих акција. Највећа активна реализација стратешких приоритетних пројеката је забележена у подобласти „Одрживи развој економије, саобраћаја и инфраструктуре“ – 79.2 %, а далеко најмања у подобласти „Становништво, насеља и социјални развој“ – 2.3 %. На основу претходно наведеног јасно је у ком правцу треба порадити у новом ППРС.

1. More balanced regional development and improved social cohesion;
2. Regional competitiveness and accessibility;
3. Sustainable use of natural resources and protected and improved environment;
4. Protected and sustainably used natural and cultural heritage and landscape, and
5. Spatial-functional integration into the environment.

All five objectives are directly or indirectly related to the protection and sustainable development of the territory and all five are still relevant to the new national Spatial Plan. In the SPRS implementation programs for the period 2011 to 2015, positive trends were found according to the selected indicators for all goals, with certain limitations. Particularly relevant for the assessment of the situation is the SPRS Implementation Program for the period from 2016 to 2020. In the report for 2016 (the report for 2018 is being prepared), the indicators for all goals are contradictory. For example, when it comes to territorial cohesion, part of the indicators show trends leading to an increase in cohesion, and almost the same number of indicators show a decrease. The same is the case with the protection of the territory or regional connection. The only conclusion that can be drawn from the report is that the 2010 SPRS is implemented partially, sectorally, without sufficient coordination of activities, even within the same sector. Such a situation, even with positive actions, reduces the expected effects on space, especially in terms of demanding standards of sustainability of the territory. However, the second assessment is particularly indicative and important for reviewing the current situation and directing future actions. The highest active implementation of strategic priority projects was recorded in the sub-area „Sustainable development of the economy, transport and infrastructure“ – 79.2 %, and by far the lowest in the sub-area „Population, settlements and social development“ – 2.3 %. Based on the above, it is clear in which direction we should work in the new SPRS.

ПОЛАЗНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ИЗРАДУ  
СЦЕНАРИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА  
СРБИЈЕ\*

Секторски сценарији дефинисани у  
Тематским свескама

Секторске студије су у методолошком смислу, а у складу са упутством руководиоца Просторног плана, следиле образац: анализа и оцена стања (са СВОТ анализом) → принципи → циљеви (општи и посебни) → планска решења → имплементација → стратешки приоритети.

У областима у којима је то било могуће или упутно и уз присуство имагинације, разрађени су и одређени грански сценарији, уз креативну слободу њихових аутора. Гранских сценарија није било у области природног комплекса, али их није било ни у гранским студијама техничког карактера – инфраструктуре у свим видовима, ни у изразито друштвеним секторима као што је социјална заштита, што је посебно индикативно. Користећи класичну планерску терминологију, може се рећи да су махом изостала варијантна планска решења, односно разматрање могућих алтернатива, што има својих предности и мана. Није лако наћи заједнички именитељ свих наведених сценарија, али постоји извесан везивни став. То је раздвајање могуће будућности на два главна виђења:

1. песимистички сценарио – „како јесте“. Ово виђење осликава наставак постојећих трендова, очекивани сценарио и оно готово без изузетка бива оцењивано као неповољно, неадекватно, погрешно и застарело, односно онај сценарио који треба избећи;
2. оптимистички сценарио – „како би требало“. Ово виђење је пожељно и сматра се да треба да буде основа ППРС 2021–2035. То се у појединим студијама имплицитно, а у другим експлицитно наглашава.

STARTING ASSUMPTIONS FOR  
THE DEVELOPMENT OF SPATIAL  
DEVELOPMENT SCENARIOS OF SERBIA\*

Sector scenarios are defined in Thematic  
volumes

Sectoral studies in the methodological sense, and in accordance with the instructions of the Spatial Plan managers, followed the pattern: analysis and assessment of the situation (with SWOT analysis) → principles → goals (general and special) → planning solutions → implementation → strategic priorities.

In areas where this was possible or instructive and with the presence of imagination, certain branch scenarios were developed, with the creative freedom of their authors. There were no branch scenarios in the area of the natural complex, but there were none in the branch studies of a technical nature – infrastructure in all its forms, nor in highly social sectors such as social protection, which is especially indicative. Using the classic planning terminology, it can be said that you mostly missed the variant planning solutions, i.e. the consideration of possible alternatives, which has its advantages and disadvantages. It is not easy to find a common denominator of all the above scenarios, but there is a certain binding position. It is the division of the possible future into two main visions:

1. pessimistic scenario – „as it is“. This view depicts the continuation of existing trends, the expected scenario and it is almost without exception assessed as unfavorable, inadequate, wrong and outdated, i.e. the scenario that should be avoided;
2. optimistic scenario – „as it should be“. This view is desirable and is considered to be the basis of SPRS 2021–2035. This is implicitly emphasized in some studies and explicitly in others.

\* Ово поглавље је написано на основу документа *Радна верзија Нацрта Просторног плана Републике Србије за период од 2021. до 2035. године* (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, 2020).

\* This chapter is written on the basis of: *Draft of Spatial Plan of the Republic of Serbia for the period 2021 to 2035* (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, 2020).



У неким студијама, на пример, студијама индустријског развоја, заштите животне средине и демографије постоји и треће виђење, тј. трећа врста сценарија, а у сценаријима регионалног развоја Србије до 2035. године постоје два сценарија као средња решења између песимистичког и оптимистичког.

Потом се јавља интересантна основа за постављање полазних хипотеза, као обавезног методолошког корака у изради сценарија. Део аутора полази од прокламоване динамике уласка Србије у Европску унију (ЕУ), те оптимистичка предвиђања углавном заснива на сигурном чланству Србије у временском хоризонту Просторног плана, што је случај са демографском и студијом урбаног развоја. Други су опрезнији по питању чланства, па варирају различите опције, а најјасније је то исказано у сценаријима у оквиру студије положаја Србије у односу на непосредно и шире окружење. Иако је студијска документација препуна иностраних агенди, пропозиција, декларација, критеријума и индикатора (посебно оних из ЕУ), постоји на више места наговештај, па чак и тврдња, као код сценарија индустријског развоја, да у оној будућности „како би требало да буде“ нема потпуне сагласности са директивама ЕУ и да Србија треба да тражи сопствени, својеврсни средњи, „несврстани“ пут просторног и укупног развоја. Да политике, концепти и просторна решења треба да буду прилагођени нашим специфичним потребама, околностима и материјалним могућностима.

Потребно је поменути и одређене специфичности датих сценарија. Када је реч о демографском развоју, улазак Србије у ЕУ изазива горе последице него остајање ван формалног чланства, посебно када је реч о миграционом салду. Затим, „средњи“ сценарији (између песимистичких и оптимистичких) нису у довољној мери издиференцирани у односу на сценарије „крајности“: понегде представљају међустепенике до постизања оптималног стања, а понегде су израз опрезности и искуства аутора да ће са реализацијом плана ићи тешко. Сценарији су углавном дати парцијално, у несавласности и без подршке других аутора у оквиру

In some studies, e.g. studies of industrial development, environmental protection and demography, there is a third view, i.e. the third type of scenario, and in the scenarios of regional development of Serbia until 2035, there are two scenarios as a middle ground between the pessimistic and the optimistic.

Then there is an interesting basis for setting the initial hypotheses, as a mandatory methodological step in the development of the scenario. Some of the authors start from the proclaimed dynamics of Serbia's accession to the European Union (EU), and optimistic predictions are mainly based on Serbia's secure membership in the time horizon of the Spatial Plan, which is the case with demographic and urban development studies. Others are more cautious about membership, so different options vary, and this is most clearly expressed in the scenarios within the study of the position of Serbia in relation to the immediate and wider environment. Although the study documentation is full of foreign agendas, propositions, declarations, criteria and indicators (especially those from the EU), there is a hint in several places, and even a claim, as in the industrial development scenario, that in the future „as it should be“ there is no full agreement with EU directives and that Serbia should look for its own, kind of middle, „non-aligned“ path of spatial and overall development. That policies, concepts and spatial solutions need to be tailored to our specific needs, circumstances and material capabilities.

It is necessary to mention certain specifics of the given scenarios. When it comes to demographic development, Serbia's entry into the EU causes worse consequences than remaining outside formal membership, especially when it comes to the migration balance. Then, the „medium“ scenarios (between pessimistic and optimistic) are not sufficiently differentiated in relation to the „extreme“ scenarios: sometimes they represent intermediate steps to achieving the optimal state, and sometimes they are an expression of the author's caution and experience that the plan will be difficult. The scenarios are mostly given partially, in disagreement and without the support of

исте студијске области, па остају да „висе“ и концепцијски и када је реч о конкретним планским решењима (у овом случају изузетак је демографска студија). Када већ апострофирамо демографску студију, која је у погледу конструкције и објашњења сценарија далеко најквалитетније урађена, крајњи резултат поразно делује: између очекиваног сценарија, који предвиђа 5627516 становника Србије 2035. године и оптимистичког сценарија, који предвиђа 5679534 становника за исти период, разлика је свега у око 50000 становника, што је безначајно када се има у виду временски хоризонт Плана од 15 година (Nikitović et al., 2016). Не само да такви резултати изазивају фрустрацију у смислу да ма шта предузели, резултати ће на крају бити исти – око милион становника Србије мање у односу на садашњи број, већ покреће и питање око могућности израде различитих сценарија просторног развоја Србије на варијаблама које не варирају (Đorđević & Dabović, 2014).

#### Ставови о Концепту Просторног плана Републике Србије од значаја за израду сценарија просторног развоја

Поједини ставови о концепту ППРС помињани су на састанцима радних тимова, синтезног тима или на састанцима са представницима Наручиоца Просторног плана. Иако су многи од тих ставова изнети и у Тематским свескама, вредно је забележити теме око којих је вођена дискусија, па и полемика, али и теме које су ређе или никако помињане, које су посебно интересантне, јер и прећутно прелажење преко неких тема може бити индикативно за конструкцију сценарија просторног развоја.

Чешће помињане теме су:

1. Након континуиране дискусије око концепта Плана генерално, превладала је идеја да се План концентрише на оне исказе које је могуће реализовати у оквиру постојећег планског система. План треба да буде више физички, а мање интегрални. Дакле, треба се држати свог просторног домена у сагласности са пројектним за-

other authors within the same study area, so they remain „hanging“ both conceptually and when it comes to specific planning solutions (in this case, the demographic study is an exception). When we emphasize the demographic study, which is by far the best done in terms of construction and explanation of the scenario, the end result is devastating: between the expected scenario, which predicts 5627516 inhabitants of Serbia in 2035 and the optimistic scenario, which predicts 5679534 inhabitants for the same period, the difference is only in about 50000 inhabitants, which is insignificant given the time horizon of the 15-year Plan (Nikitović et al., 2016). Not only do such results cause frustration in the sense that no matter what you do, the results will eventually be the same – about a million fewer people in Serbia than the current number, but also raises the question of the possibility of creating different scenarios of spatial development of Serbia on variables that do not vary (Đorđević & Dabović, 2014).

#### Positions on the Concept of the Spatial Plan of the Republic of Serbia relevant to the development of spatial development scenarios

Certain positions on the concept of the SPRS were mentioned at the meetings of the working teams, the synthesis team or at the meetings with the representatives of the orderer of the Spatial Plan. Although many of these views are presented in the Thematic Volumes, it is worth noting the topics that were discussed, and even controversy, but also topics that are rarely or not mentioned, which are particularly interesting, because even a silent transition over some topics can be indicative for the construction of spatial development scenarios.

The most frequently mentioned topics are:

1. After a continuous discussion about the concept of the Plan in general, the idea prevailed that the Plan should concentrate on those statements that can be realized within the existing planning system. The plan should be more physical and less integral. Therefore, you should stick to your spatial domain in accordance with the project task.

датком.

2. Да План мора да има тежиште/основну идеју, око које се мора договорити и да та идеја мора бити формулисана кроз јасне циљеве, није било спорно. Спорно је било где ће бити тежиште плана. Низ дискусија и сучељавање различитих ставова, све под утиском поразних демографских пројекција, резултирало је (привременим) ставом да демографски опоравак не би смео да буде основни циљ Плана, него само показатељ, који се мора озбиљно узети у обзир. Демографски дефицит ће диктирати у већој или мањој мери многа планска решења. Уколико би демографски опоравак био основни циљ Плана, тешко би било избећи мере за имплементацију које би обухватиле решења која прво нису у домену планирања, а нису ни остварива. Боље је понудити просторне претпоставке за озбиљну демографску политику, него бити носилац исте.
3. Носилац израде Просторног плана био је експлицитан у погледу потребе да се просторни аспекти програма „Србија 2025“ уграде у текст и карте ППРС-а, посебно када је реч о изградњи и модернизацији капиталне инфраструктуре. Добро је да просторно планирање као инструмент државне политике у простору има јасан оријентир око стратешких опредељења и развојних приоритета Државе, посебно ако су иста сврсисходна и потребна.
4. Вероватно ће мрежа капиталних саобраћајница бити главна варијабла при дефинисању сценарија просторног развоја, односно Плана у целини. Зоне уз саобраћајнице представљаће зоне бржих развојних промена. Са повећањем дистанце од коридора опада и интензитет промена у простору и развојне могућности, као и демографски потенцијал. То су чињенице које се не могу довести у сумњу. То је критеријум, односно варијабла доступности.
5. Поред претходно наведених, чешће помињане теме биле су и услови за развој пољопривреде, реиндустријализација, ту-
2. That the Plan must have a focus/basic idea, which must be agreed upon and that this idea must be formulated through clear goals, was not disputed. It was debatable where the focus of the plan will be. A series of discussions and confrontations of different views, all under the impression of devastating demographic projections, resulted in a (temporary) view that demographic recovery should not be the main goal of the Plan, but only an indicator, which must be taken seriously. The demographic deficit will dictate to a greater or lesser extent of many planning solutions. If demographic recovery were the main goal of the Plan, it would be difficult to avoid implementation measures that would include solutions that are not in the field of planning at first, nor are they feasible. It is better to offer spatial assumptions for a serious demographic policy, than to be the bearer of the same.
3. The Ministry of Construction, Transport and Infrastructure which is in the main charge of the development of The Spatial Plan was explicit regarding the need to incorporate the spatial aspects of the „Serbia 2025“ program into the text and maps of the SPRS, especially when it comes to the construction and modernization of capital infrastructure. It is good that spatial planning as an instrument of state policy in space has a clear guideline around the strategic commitments and development priorities of the State, especially if they are purposeful and necessary.
4. It is likely that the network of capital roads will be the main variable in defining the spatial development scenario, i.e. the Plan as a whole. The zones along the roads will represent the zones of faster development changes. As the distance from the corridor increases, the intensity of changes in space and development opportunities decreases, as well as the demographic potential. These are facts that cannot be questioned. It is a criterion, i.e. an availability variable.
5. In addition to the above, the most frequently mentioned topics were conditions for agricultural development, reindustrialization,

ризам, рударство, заштита животне средине и посебно заштићена подручја, урбани системи и агломерације, смањивање регионалних и просторних диспаритета у степену развијености, те посебно и тема јавног увида у Нацрт ППРС.

6. У смислу иновативности планских решења посебно је значајна идеја да се у План уврсте зоне од специјалног интереса, попут Топлице.

Теме које су ређе помињане су:

1. Однос оног што се већ назире да ће бити основа планских решења са подразумевајућим мерама и инструментима за реализацију и финансијске подршке мерама имплементације, која је у Србији увек проблематична. Колико је само било критика на решења два претходна Плана јер су финансијски били преамбициозни, дакле неизводиви.
2. Прећутано је питање нове административне или планске регионализације. Питање регионализације Србије је увек актуелно, политички осетљиво и у последњих неколико година често разматрано. Решавање питања равномерног територијалног развоја је кључни циљ сваке регионализације. Изгледа да је овако опрезан став резултанта два виђења: првог, да није ни време ни место (домен плана) да се тако крупно политичко питање поново покреће и другог, да су досадашњи напори у том правцу представљали делом инфантилни покушај да се преко ноћи дође до неких додатних пара из ЕУ уколико то страни чиниоци допусте, а делом неспретан и вероватно погубан начин да се реше нека заостала питања територијалне аутономије, статуса, политичке изборне математике и слично. Питање регионализације је, наравно уско повезано са питањем децентрализације. Све наводи на закључак да ће уместо функционалне, стварна децентрализација бити само декларативна, јер не постоји ни један показатељ да је држава спремна да уступи иоле озбиљнији део прихода градовима и

tourism, mining, environmental protection and specially protected areas, urban systems and agglomerations, reduction of regional and spatial disparities in the level of development, and especially the topic of public insights into the Draft of SPRS.

6. In terms of innovative planning solutions, the idea of including zones of special interest, such as Toplica, in the Plan is especially important.

Topics that are less frequently mentioned are:

1. The relationship between what is already in sight will be the basis of planning solutions with implicit measures and instruments for implementation and financial support for implementation measures, which is always problematic in Serbia. There was criticism of the solutions of the two previous Plans because they were financially too ambitious, so unfeasible.
2. The issue of new administrative or planning regionalization has been silenced. The issue of regionalization of Serbia has always been topical, politically sensitive and has been frequently discussed in recent years. Addressing the issue of balanced territorial development is a key goal of any regionalization. It seems that such a cautious attitude is the result of two views: the first, that it is neither the time nor the place (domain of the plan) to raise such a major political issue again, and the second, that previous efforts in that direction were partly an infantile attempt to reach some additional money from the EU if foreign factors allow it, and partly a clumsy and probably disastrous way to solve some backward issues of territorial autonomy, status, political electoral mathematics and the like. The issue of regionalization is, of course, closely related to the issue of decentralization. Everything leads to the conclusion that instead of functional, real decentralization will be only declarative, because there is no indication that the state is ready to give a more serious part of revenues to cities and municipalities as



општинама као локалним самоуправама, као ни окрузима – пре ће бити да смо сведоци класичног модела деконцентрације („спуштам власт, али је не испуштам“). Територије које могу рачунати на фондове су: Град Београд и Аутономна покрајина Војводина, која ће добити (или задржати) озбиљне новчане приходе уколико предложени Статут прође усвајање у Народној скупштини Републике Србије. Тиме ће регионалне разлике постати још израженије.

3. Није озбиљније разматрана тема евентуалног уласка Србије у статус пуноправног члана ЕУ, што је у садашњем тренутку разумљив и оправдан став. Будући да ће се Просторни план усвајати 2021. године, више се не може заобилазити питање чланства Србије у ЕУ. Питање око варијанти није професионално него политичко. Планери наравно подржавају варијантна решења за сваки план. Ипак, постоји оправдана бојазан да ако то питање прећутимо или га завијемо у обланде, на јавној расправи неко постави питање – како то да у временском хоризонту до 2035. године нису разматране последице нашег приступања ЕУ? Први сценарио „Србија као пуноправни члан ЕУ“, подразумева изразито обојен садржај за сваки сегмент просторног развоја. На пример, за заштиту животне средине подразумева креирање политике, покретање делова приступног поглавља, опште и специфичне директиве и друго, а за имплементацију истих коришћење одређених фондова са пуним именом и презименом. Насупрот првом сценарију, варијанта „Србија и даље у чекаоници са Турском“ диктира самосталнији приступ плану и већу флексибилност у погледу политика просторног развоја. Пошто је питање приступања ЕУ чисто политичко питање и није у професионалном домену, прећутно је заузет став да се настави рад на Плану у складу са релаксираним сценаријем, али тако да се увек може пребацити у нову ситуацију, ако то политика допусти или буде захтевала.

local governments, as well as districts – we will witness the classic model of deconcentration („I lower power, but I do not release it“). Territories that can count on funds are: the City of Belgrade and the Autonomous Province of Vojvodina, which will receive (or retain) serious monetary income if the proposed Statute passes adoption in the National Assembly of the Republic of Serbia. This will make regional differences even more pronounced.

3. The topic of Serbia's eventual entry into the status of a full member of the EU has not been seriously considered, which is an understandable and justified position at the moment. Since the Spatial Plan will be adopted in 2021, the issue of Serbian membership in EU can no longer be ignored. The question about the variants is not professional but political. Planners of course support variant solutions for each plan. However, there is a justified fear that if we keep silent about this issue or wrap it up in circles, someone will ask a question at a public debate – how come the consequences of our accession to the EU have not been considered in the time horizon until 2035? The first scenario „Serbia as a full member of the EU“ implies a distinctly colored content for each segment of spatial development. For example, for environmental protection it implies the creation of policies, the initiation of parts of the accession chapter, general and specific directives, etc., and for their implementation the use of certain funds with full name and surname. In contrast to the first scenario, the variant „Serbia still in the waiting room with Turkey“ dictates a more independent approach to the plan and greater flexibility in terms of spatial development policies. Since the issue of joining the EU is a purely political issue and is not in the professional domain, there is a tacit position to continue working on the Plan in accordance with the relaxed scenario, but so that it can always be transferred to a new situation, if politics allows or requires it.

4. Питање плана и програма развоја Подрињске осовине развоја као паралелне Моравској осовини готово да и није била тема дискусије.

#### МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП ИЗРАДИ СЦЕНАРИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА

##### Кораци израде сценарија

Метод сценарија је један од најкориснијих метода територијалне проспекције, посебно у ситуацијама када друштвени и институционални услови играју главну и мање-више кључну улогу у просторном планирању и развоју (Sołtys, 2018). Метод сценарија може помоћи да се неизвесност смањи, будућност изоштри, или да се на основу препознатих/очекиваних неизвесности изгради слика реалније будућности. Као таквог, пожељно је, а може се рећи и неопходно, користити га у стратешком одлучивању, пре свега због турбулентне данашњице. Израда сценарија је веза између креативног, иновативног и маштовитог замишљања будућности и стратешког планирања/стратешке акције. Планирање без сценаријског размишљања је непотпуно и како Линдгрен и Бандхолд пишу: „бесмислено“ (Lindgren & Bandhold, 2003). Гауземајер и сарадници сценарије виде као опште разумљив опис могућег стања у будућности, заснован на комплексној мрежи варијабли (Gausemeier et al., 1998). Стављајући се све више у службу коначних резултата, карактеристике територијалне проспекције и израде сценарија еволуирале су (de Courson, 1999; Leclerc et al., 1996; Loinger, 1996):

- у погледу циљева: афирмишу се оперативни резултати;
- у погледу обухвата: фаворизују се територије средњег обухвата (регионални и унутар-регионални нивои), уз инсистирање на отвореној концепцији територија, јер се њихов настанак односи на релације у којима су нивои и партнери многобројни и чију равнотежу повремено треба преиспитати;
- у погледу метода: партиципативна пракса

4. The issue of the development plan and program of the Podrinje axis of development as parallel to the Moravian axis was almost not a topic of discussion.

#### METHODOLOGICAL APPROACH TO CREATION OF SPATIAL DEVELOPMENT SCENARIOS

##### Steps for creating development scenarios

The scenario method is one of the most useful methods of territorial prospecting, especially in situations where social and institutional conditions play a major and key role in spatial planning and development (Sołtys, 2018). The scenario method can help to reduce uncertainty or to build a picture of a more realistic future based on recognized/expected uncertainties. As such, it is desirable, and even necessary, for use in strategic decision-making, primarily because of the turbulent present. Scenario development is the link between creative, innovative, and imaginative imagining of the future and strategic planning/strategic action. Planning without a scenario is incomplete and as Lindgren and Bandhold write: „meaningless“ (Lindgren & Bandhold, 2003). Gausemeier and coauthors see scenarios as a generally understandable description of a possible state in the future, based on a complex network of variables. Putting more and more in the service of the final results, the characteristics of territorial prospecting and scenario development have evolved in the following way (de Courson, 1999; Leclerc et al., 1996; Loinger, 1996):

- in terms of objectives: operational results are affirmed;
- in terms of coverage: medium-range territories (regional and intra-regional levels) are favored, insisting on an open conception of territories, because their emergence refers to relations in which levels and partners are numerous and whose balance needs to be re-examined from time to time;
- in terms of methods: participatory practice is gaining momentum and there is a growing

- узима маха и све је присутнији став да она даје легитимитет целокупном подухвату;
- у погледу области: пажња посвећена економској сфери, све је мање искључива и долази до интеграције вредности које проистичу из социо-културних кретања;
- у погледу утицаја: посебна пажња је посвећена артикулисању теорије и праксе као и условима за задовољавање будућих потреба.

Сценарији се могу развијати употребом једне или више методологија, развијених за те потребе или употребом техника из других дисциплина. Иако постоје различити приступи у изради сценарија и коришћењу техника, неки аспекти су веома слични. Фелпс и сарадници издвајају четири генерална/општа корака израде сценарија: дефинисање поља/подручја/обухвата, израда базе података, израда сценарија и избор стратешких опција (Phelps et al., 1998).

Током израде аналитичке документације за ППРС 2021–2035 у току 2020. године публиковане су три Тематске свеске које садрже низ структурних анализа и закључака. Након тога је сачињена заједничка дијагноза, захваљујући вишетематској радној групи у чијем су раду учествовали руководиоци студија, група стручњака и синтезни тим који је одредио варијабле.

Укупно је изабрано 20 варијабли од значаја за даљи развој Србије, које су потом груписане у категорије и поређане у хијерархијски низ. Најзначајније варијабле (очигледне или скривене), односно варијабле које најексплицитније говоре о простору Србије, посебно су истакнуте у Таб. 1.

attitude that it gives legitimacy to the whole endeavor;

- in terms of areas: attention paid to the economic sphere is less and less exclusive and there is an integration of values arising from socio-cultural movements;
- in terms of impact: special attention is paid to the articulation of theory and practice as well as the conditions for meeting future needs.

Scenarios can be developed using one or more methodologies, developed for these purposes, or using techniques from other disciplines. Although there are different approaches in developing scenarios and using techniques, some aspects are very similar. Phelps and coauthors single out four general steps of scenario development: field/area/scope definition, database creation, scenario development, and selection of strategic options (Phelps et al., 1998).

During the preparation of the analytical documentation for SPRS 2021–2035 during 2020, three Thematic Volumes were published, which contain several structural analyzes and conclusions. After that, a joint diagnosis was made, thanks to a multi-thematic working group in which the study leaders, a group of experts and a synthesis team that determined the variables participated.

A total of 20 variables of importance for the further development of Serbia were selected, which were then grouped into categories and arranged in a hierarchical sequence. The most significant variables (obvious or hidden), i.e. the variables that most explicitly speak about the area of Serbia, are especially highlighted in Tab. 1.

Таб. 1. Најзначајније варијабле за израду сценарија  
 Tab. 1. The most significant variables for scenario development

Становништво / Population	укупни подаци за Србију, број, наталитет, морталитет, нето миграције / total data for Serbia, number, birth rate, mortality, net migrations
Социјални развој / Social development	подаци о неједнакостима / inequality data
Економија / Economy	подаци о економским перформансама – бруто производ, стопе раста, итд. / data on economic performance – gross product, growth rates, etc.
Енергија / Energy	укупна производња и потрошња, енергетска ефикасност / total production and consumption, energy efficiency
Транспорт / Transport	укупни саобраћај, основна мрежа путева и пруга / total traffic, basic network of roads and railways
Коришћење земљишта / Land use	подаци о изграђеном земљишту / data on built land
Технологија / Technology	увођење и примена иновација – степен иновативности / introduction and application of innovations – degree of innovation
Животна средина / Environment	степен климатских промена, емисија CO <sub>2</sub> – укупно и од саобраћаја / degree of climate change, CO <sub>2</sub> emissions – total and from traffic
Кохезија територије / Territory cohesion	подаци о доступности / availability data
Управљање / Management	подаци о партиципативности / data on participation

Структурном анализом обухваћене су 4 групе података:

1. група директних података – на основу које је описана блиска прошлост (према мишљењу експерата);
2. група индиректних података – на основу које је описано постојеће стање;
3. група потенцијалних података – на основу које је приказан утицај различитих варијабли до 2035. године;
4. група потенцијалних и одлучујућих података – на основу које је дата оцена потенцијала актера за одлучивање (сви квантитативни подаци и квалитативне оцене из Тематских свезака).

Најутицајније варијабле на крају су поређане у следеће групе приказане у Таб. 2.

На основу ових варијабли уследио је процес комбиновања хипотеза који је резултирао израдом општих сценарија. Резултати целокупног поступка израде сценарија биће презентовани пред широким аудиторијумом током представљања Нацрта ППРС 2021–2035 грађанима Србије током трајања јавног увида, Комисији за стручну контролу и Савету ППРС.

The structural analysis included 4 groups of data:

1. group of direct data – on the basis of which the recent past is described (according to experts);
2. group of indirect data – based on which the existing situation is described;
3. group of potential data – based on which the impact of different variables is shown until 2035;
4. group of potential and decisive data – based on which an assessment of the decision-making potential of the actors is given (all quantitative data and qualitative assessments from the Thematic Volumes).

The most influential variables were finally arranged into the following groups shown in Tab. 2.

Based on these variables, a process of combining hypotheses followed, which resulted in the development of general scenarios. The results of the entire scenario development process will be presented to a wide audience during the presentation of the Draft SPRS 2021–2035 to the citizens of Serbia during the public inspection, the Commission for Expert Control, and the Council of the SPRS.



Таб. 2. Групе најутицајнијих варијабли  
Tab. 2. Groups of the most influential variables

Варијабле који имају одлучујући и перманентан утицај / Variables that have a decisive and permanent impact	Варијабле чији је утицај у порасту / Variables whose influence is increasing	Варијабле од великог утицаја, проистекле из одлука које треба развити или конкретизовати / Variables of great influence, derived from decisions to be developed or concretized	Варијабле чији утицај опада / Variables whose influence decreases
атрактивност саобраћајно-географског положаја Србије; / attractiveness of the transport-geographical position of Serbia;	координација развојних политика између Србије и непосредног окружења; / coordination of development policies between Serbia and the immediate environment;	постојање колективне спознаје и визије Србије; / the existence of collective knowledge and vision of Serbia;	улога културне основе Србије; / the role of the cultural basis of Serbia;
технолошки напредак; развој високог образовања у Србији; / technological progress; development of higher education in Serbia;	развој и повећање пограничне размене. / development and increase of cross-border exchange.	политика и модалитети просторног уређења Србије; / policy and modalities of spatial planning of Serbia;	традиционални систем вредности у домену социоекономских и просторних аспеката развоја; / traditional value system in the domain of socio-economic and spatial aspects of development;
кохезија територије и доступност сервиса и услуга; / territorial cohesion and availability of services;		развој улоге постојећих институција; / developing the role of existing institutions;	развојне неједнакости на територији Србије; / development inequalities on the territory of Serbia;
вредности и аспирације руралног становништва и пољопривредника; / values and aspirations of the rural population and farmers;		значај грађанских удружења у регулацији простора. / the importance of civic associations in spatial regulation.	политика очувања најквалитетнијег земљишта за потребе пољопривреде. / a policy of preserving the highest quality land for the needs of agriculture.
капацитет локалних актера у погледу одлучивања. / capacity of local actors in terms of decision making.			

#### Хипотезе у основи сценарија

#### Hypotheses underlying the scenario

##### Хипотеза о становништву

##### Population hypothesis

Хипотеза о становништву се у потпуности ослања на хипотезе и сценарија везане за демографску студију из Тематских свезака, односно на варирање фертилитета, морталитета и миграционог салда становништва. Као што је већ речено, у временском хоризонту реализације ППРС до 2035. године, пројекције укупне популације се у песимистичком (5627516 становника) и оптимистичком (5679534 становника) сценарију

The population hypothesis fully relies on the hypotheses and scenarios related to the demographic study from the Thematic Volumes, i.e. on the variation of fertility, mortality and migration balance of the population. As already mentioned, in the time horizon of the implementation of the SPRS until 2035, the projections of the total population in the pessimistic (5627516 inhabitants) and optimistic (5679534 inhabitants)

разликују за свега око 50000 становника, што није значајна разлика. То значи да број становника није варијабла већ константа. Неке су корекције боље могуће уколико би се готово до нуле довео степен емиграције – тада би се могло рачунати на око 6 милиона становника. У односу на данашњи број од 6713415 становника у 2020. години, то је пад од мало више од милион становника за 15 година, са свим подразумевајућим последицама по виталност популације, економију, радна места, социјални развој, итд. Да би се ове неповољне бројке умањиле путем спречавања претеране емиграције, осим чињенице да се миграције у правцу село–град константно смањују јер је рурални простор Србије готово испражњен, треба порадити на другом најважнијем разлогу одласка пре свега младе популације у друге земље: поред вишег дохотка, то је „несрећна ситуација у Србији и недостатак перспективе“. Хипотеза о становништву стога гласи: Србија ће до 2035. године имати близу милион становника мање, али за тих 5700000 до 6000000 наших људи морамо обезбедити квалитетније просторне услове него што су им данас на располагању. Инсистирање на квалитету популације, кад је већ квантитет поразан, срж је и демографске студије овог Плана.

#### Хипотеза о квалитету (простора)

Хипотеза о квалитету простора у потпуности се ослања на један од основних циљева доброг планирања – побољшање квалитета живота становништва. Квалитет живота је као параметар наглашен у свим иностраним повељама, агендама, резолуцијама и другим документима чију је већину и Србија потписала. Он се налази и у Уставу Републике Србије. У студији социјалног развоја у Тематским свескама, у делу о услугама, таксативно су назначени и по важности поређани параметри квалитета: квалитет услуге, флексибилност услуга у смислу економичности и доступност услуга. Иако је параметар доступности једини изразито просторни параметар, вреди поменути и неке друге препознате вредности, које чине саставни део планских исказа. У првом реду

scenario differ by only about 50000 inhabitants, which is not a significant difference. This means that the population is not a variable but a constant. Some corrections are best possible if the level of emigration is brought to almost zero – then we could count on about 6 million inhabitants. Compared to today's number of 6713415 inhabitants in 2020, that is a drop of a little over a million inhabitants in 15 years, with all the implied consequences for the vitality of the population, the economy, jobs, social development, etc. In order to reduce these unfavorable numbers by preventing excessive emigration, apart from the fact that migrations in the rural-urban direction are constantly decreasing because the rural area of Serbia is almost emptied, we need to work on the second most important reason for young people to go to other countries: besides higher income, it is „the unsettled situation in Serbia and the lack of perspective“. The population hypothesis is therefore: Serbia will have close to a million fewer inhabitants by 2035, but for those 5700000 to 6000000 of our people, we must provide better spatial conditions than are available to them today. Insisting on the quality of the population, when the quantity is already defeating, is the core of the demographic study of this Plan.

#### Hypothesis about quality (space)

The hypothesis about the quality of space fully relies on one of the basic goals of good planning – improving the quality of life of the population. Quality of life is emphasized as a parameter in all foreign charters, agendas, resolutions, and other documents, most of which were signed by Serbia. It is also in the Constitution of the Republic of Serbia. In the study of social development in the Thematic Volumes, in the section on services, the parameters of quality are indicated and arranged in order of importance: quality of service, flexibility of services in terms of economy and availability of services. Although the availability parameter is the only highly spatial parameter, it is worth mentioning some other recognized values, which are an integral part of the planning statements. In the first place, aspects of

су често помињани аспекти квалитета животне средине: квалитет воде, квалитет ваздуха, квалитет земљишта, итд. Потом се у Тематским свескама помиње квалитет стамбеног фонда, али и квалитет уређеног простора, у смислу микро и мезо урбанизма, ако је он квалитетно замишљен и спроведен. У суштини, мало је секторских студија у којима се не помиње реч „квалитет“, у једној или другој конотацији. Вредно је напоменути да је држава Србија, пре почетка израде овог Плана, најавила капиталне инвестиције у више од 80 општина у смислу модернизације, нове изградње и заокруживања основних комуналних услуга, пре свега водовода и канализације. Тиме ће се, након веома озбиљног кашњења, достићи основни цивилизацијски праг. Квалитет комуналне инфраструктуре је изразито просторни атрибут укупног квалитета живота. Квалитет простора је, за разлику од броја становника, изразита варијабла: колики ће напредак бити постигнут у овој области зависиће, поред многобројних других предуслова, и од степена реализације ППРС.

#### Хипотеза о доступности

Хипотеза о доступности је посебно издвојена из хипотезе о квалитету због њеног значаја и због њене променљивости у српским околностима. Доступност има и квалитативне атрибуте, али је и квантитативно мерљива, путем примене метода мерења изохроне удаљености. Апсолутни приоритет Србије у погледу уређења и опремања простора је изградња и модернизација путне, железничке, лучке и аеродромске инфраструктуре. То се види по степену реализације инфраструктурног опремања предвиђене још важећим ППРС из 2010. године, али је то видљиво из представљених амбициозних планова који су представљени јавности Србије пре Одлуке о изради ППРС 2021–2035. Планирање, пројектовање и изградња или модернизација ауто-путева и тзв. брзих саобраћајница, пруга за велике брзине, нових лука и знатно проширене мреже нових аеродрома, уз ревитализацију мреже магистралних, регионалних и локалних путева и железничких деоница, у

environmental quality are often mentioned: water quality, air quality, soil quality, etc. Then, in the Thematic Volumes, the quality of the housing stock is mentioned, but also the quality of the arranged space, in the sense of micro and meso urbanism, if it is well conceived and implemented. In essence, there are few sector studies that do not mention the word „quality“, in one connotation or another. It is worth mentioning that the state of Serbia, before the beginning of the development of this Plan, announced capital investments in more than 80 municipalities in terms of modernization, new construction, and completion of basic communal services, primarily water supply and sewerage. Thus, after a very serious delay, the basic threshold of civilization will be reached. The quality of communal infrastructure is a distinct spatial attribute of the overall quality of life. The quality of space, unlike the number of inhabitants, is a distinct variable: how much progress will be achieved in this area will depend, among many other preconditions, on the degree of implementation of the SPRS.

#### Availability hypothesis

The hypothesis of availability is especially separated from the hypothesis of quality because of its importance and because of its variability in Serbian circumstances. Availability also has qualitative attributes, but it is also quantitatively measurable, through the application of isochronous distance measurement methods. Serbia's absolute priority in terms of arranging and equipping the space is the construction and modernization of road, railway, port, and airport infrastructure. This can be seen by the degree of realization of infrastructural equipment envisaged by the still valid SPRS from 2010, but it is visible from the presented ambitious plans that were presented to the public of Serbia before the Decision on drafting SPRS 2021–2035. Planning, design and construction or modernization of highways and so-called fast roads, high-speed railways, new ports and a significantly expanded network of new airports, along with the revitalization of the network of highways, regional and local roads

континуитету ће, корак по корак, доприносити повећању доступности сложеног сета потреба грађана Србије. Данас слабо саобраћајно доступни простори Србије тиме добијају основни предуслов за смањење степена заостајања за развијенијим средишњим делом. Требало би оживети некадашње идеје о квалитету живота у малим и средњим градовима Србије. Мера доступности није само мерљива у погледу брзине транспорта људи и робе. Планирана свеопшта дигитализација и евентуално увођење 5G мреже дозвољава нам да замислимо да ће предности малих градова поново бити актуелне. Београд (и у мањој мери други велики градови) јесте и остаће центар догађаја, одлучивања и свега другог што метропола пружа у смислу квалитета живота, али живот у малом граду ће бити много јефтинији када је у питању становање (па је могуће за релативно скроман износ обезбедити квалитетно становање), а увођењем дигитализације могуће је готово тренутно контактирати Београд и упознати се са оним што је неопходно за обављање свакодневних послова (све ће се радити електронски, интернетом). Кретање у малом граду је једноставно, квалитет животне средине неупоредив, трошкови живота нижи, а да не говоримо о степену угрожености од пандемије. Док Београд, када затреба, више неће бити тако далеко. Када је о Београду реч, изградња метроа ће такође повећати степен доступности за његове грађане. Оно што обележава доступност као кључну варијаблу у изради сценарија просторног развоја је што се иста, баш као и варијабла становништва, може посматрати као константа: у једном континуираном периоду, помало скоковито, изградиће се путеви и модернизовати пруге, те ће доступност бивати све већа и боља, чак и ако процес буде успорен и ометан од неких екстерних фактора (попут пандемије).

#### Хипотеза о сценаријима

Хипотеза о сценаријима заснована је на тражењу одговора на једноставно питање: колико је сценарија могуће и потребно урадити? Ако се инсистира на детаљима, могуће је ура-

and railway sections, will continuously, step by step, contribute to increasing the availability of a complex set of needs of Serbian citizens. Today, the poorly accessible areas of Serbia thus get the basic precondition for reducing the degree of lagging behind the more developed central part. Former ideas about the quality of life in small and medium-sized cities in Serbia should be revived. The measure of availability is not only measurable in terms of the speed of transport of people and goods. The planned general digitalization and eventual introduction of the 5G network allows us to imagine that the advantages of small towns will be relevant again. Belgrade (and to a lesser extent other big cities) is and will remain the center of events, decision-making and everything else that the metropolis offers in terms of quality of life, but life in a small town will be much cheaper when it comes to housing (so it is possible for a relatively modest amount to provide quality housing), and with the introduction of digitalization, it is possible to contact Belgrade almost immediately and get acquainted with what is necessary to perform everyday tasks (everything will be done electronically, online). Moving in a small town is simple, the quality of the environment is incomparable, the cost of living is lower, not to mention the degree of threat from a pandemic. While Belgrade, when needed, will no longer be that far away. When it comes to Belgrade, the construction of the subway will also increase the degree of accessibility for its citizens. What characterizes accessibility as a key variable in the development of spatial development scenarios is that the same, just like the population variable, can be viewed as a constant: in one continuous period, somewhat abruptly, roads will be built and railways modernized, and accessibility will increase. better, even if the process is slowed down and disrupted by some external factors (such as a pandemic).

#### Scenario hypothesis

The scenario hypothesis is based on seeking an answer to a simple question: how many scenarios can and should be done? If the details are insisted on, it is possible to do many scenarios



дिति велики број сценарија који ће се напоследку мало разликовати. На стратешком, државном нивоу планирања, велики број сценарија само би непотребно отежао одлучивање. Из претходних тврдњи следи закључак да је потребно представити две групе сценарија – песимистичке и оптимистичке. Хипотеза о сценаријима одговор на постављено питање налази у следећем опредељењу: тзв. песимистички сценарио је фактички могућ, али је непожељан, док је оптимистички и могућ и пожељан. Први сценарио је у ствари сценарио наставка постојећих тенденција: територија Србије показује економску крхкост и нестабилност система; контекст социо-економске кризе, индивидуалистичка логика, унутрашњост територије се у будућности девитализира, урбана концентрација се одиграва у средишњем делу земље; утицај политике нечињења се јасно осећа, територија остаје атрактивна, али у атмосфери опште индиферентности; пасивна метрополитанизација великих центара; остатак простора у виду мозаика, односно разбацаних малих и средњих градова и руралног простора, са сопственом привредном динамиком која је функционално врло слабо повезана са метрополитенским подручјима са различитим трајекторијама чинилаца; регресија и појава кризних подручја. Овај сценарио полази од реалне краткорочне хипотезе о одржању постојећих великих друштвених структура, како у Србији, тако и на Балкану и у ЕУ и гради представу територије која неће пореметити постојеће шеме, али која варира у складу са променама стопе економског раста, што значи мање или више средстава за конкретне акције у простору, а према Владиным опредељењима која се крећу између „неолибералног препуштања токовима“ и „умереног нео-интервенционизма“ – лоше контролисаним дуализмом простора, долазимо до слике – „територије са две брзине“. Такав могућ сценарио, који се жели избећи, практично би био више последица нечињења (*laissez faire*) или лошег чињења, него планске и систематске акције у простору, што је добра дефиниција просторног планирања. Сценарио нечињења не треба детаљно образлагати и рашчлањивати – „конструисати сценарио“ –

that will differ a little in the end. At the strategic, state-level planning level, many scenarios would only make decision-making unnecessarily difficult. From the previous claims, it follows that it is necessary to present two groups of scenarios – pessimistic and optimistic. The hypothesis about scenarios finds the answer to the question in the following definition: the so-called a pessimistic scenario is in fact possible, but it is undesirable, while an optimistic one is both possible and desirable. The first scenario is in fact a scenario of continuation of existing tendencies: the territory of Serbia shows economic fragility and instability of the system; the context of the socio-economic crisis, individualistic logic, the interior of the territory is devitalized in the future, urban concentration takes place in the central part of the country; the influence of the policy of inaction is clearly felt, the territory remains attractive, but in an atmosphere of general indifference; passive metropolization of large centers; the rest of the space in the form of mosaics, i.e. scattered small and medium-sized towns and rural areas, with its own economic dynamics, which is functionally very weakly connected with metropolitan areas with different trajectories of factors; regression and occurrence of crisis areas. This scenario starts from the realistic short-term hypothesis of maintaining the existing large social structures, both in Serbia and in the Balkans and in the EU, and builds a picture of a territory that will not disrupt existing schemes, but which varies according to changes in economic growth, which means less or more funds for concrete actions in space, and according to the Government's determinations ranging between „neoliberal surrender to currents“ and „moderate neo-interventionism“ – poorly controlled dualism of space, we come to the picture – „two-speed territory“.

Such a possible scenario, which is to be avoided, would practically be more a consequence of inaction (*laissez faire*) or bad deed, than planned and systematic actions in space, which is a good definition of spatial planning. The scenario of inaction does not need to be explained and analyzed in detail – „construct the scenario“ – but must be considered (Fig. 1). The same explanation applies

али се мора узети у обзир (Сл. 1). Исто образложење важи и за преоптимистички, недостижни сценарио: амбиција Великог Југа Европе, валоризација свих потенцијала Србије, реализација тврде дефиниције одрживог развоја, достизање европских стандарда у свим секторима, итд. Такву врсту сценарија, иако пожељну, нема смисла разматрати, јер у временском хоризонту Плана представља утопију.

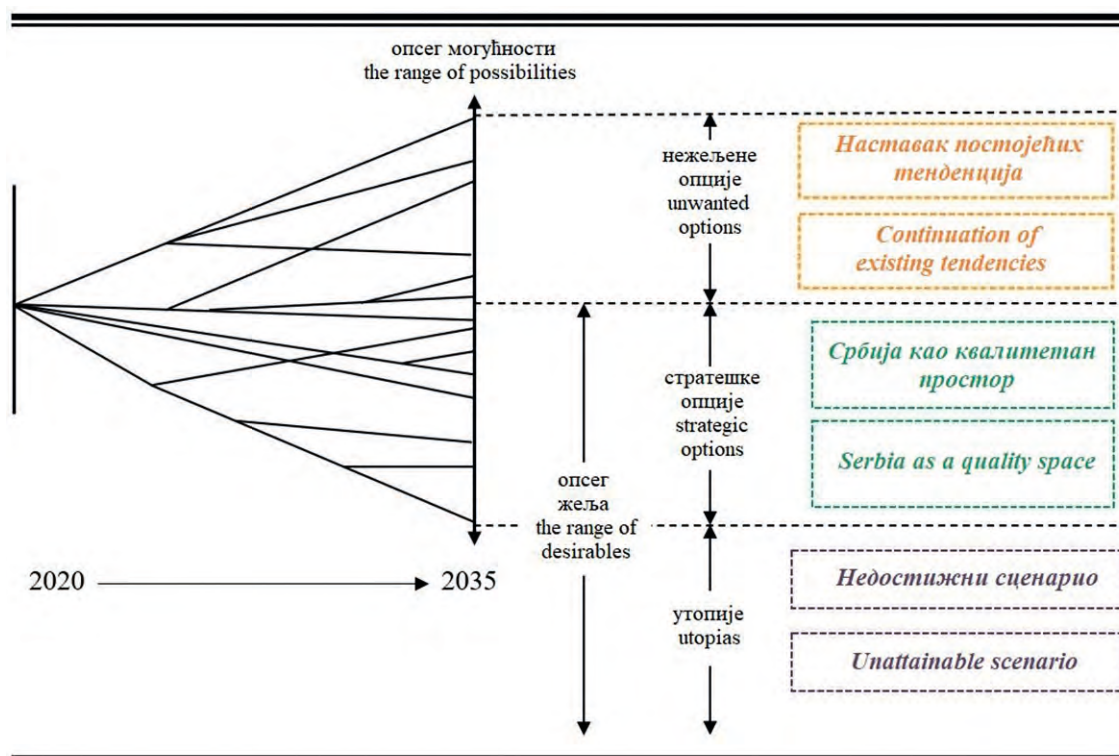
### СЦЕНАРИО ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ ДО 2035. ГОДИНЕ

Могућа слика територије Републике Србије, која је представљена, даје оцену ефеката различитих планерских опција, преиспитујући стратешке изборе начињене током припреме и израде ППРС 2021–2035. Циљ је био да се укаже на могуће облике будућности, као и да се на дебату ставе политике које у том смислу треба спровести. Посматрање савремених економских промена омогућило је да се издвоје развојне тен-

to the over-optimistic, unattainable scenario: the ambition of the Greater South of Europe, the valorization of all potentials of Serbia, the realization of a hard definition of sustainable development, reaching European standards in all sectors, etc. This type of scenario, although desirable, does not make sense to consider, because in the time horizon of the Plan it represents a utopia.

### SCENARIO OF SPATIAL DEVELOPMENT OF SERBIA UNTIL 2035

The possible picture of the territory of the Republic of Serbia, which is presented, provides an assessment of the effects of different planning options, reviewing the strategic choices made during the preparation and drafting of SPRS 2021–2035. The aim was to point out possible forms of the future, as well as to put on the debate the policies that should be implemented in that sense. Observing modern economic changes has made



Сл. 1. Остваривост сценарија просторног развоја Републике Србије до 2035. године  
 (на основу: de Jouvenel, 2004, стр. 76)

Fig. 1. Creating a spatial development scenario of the Republic of Serbia until 2035  
 (based on: de Jouvenel, 2004, p. 76)

денције на територији Србије. Њима су својствени ризици, опасности, али и предности. Ништа није потпуно неминовно, а „могући“ диверзитет остаје и даље пожељан, у складу са комбинацијом сила које ће на простор утицати у ближој или даљој будућности. Нема тог детерминизма помоћу којег се може скицирати јединствена слика територија у будућности. Границе неизвесности својствене су многим варијаблама као што су: стопа глобалног раста, степен интегритетности Србије у ЕУ (чији обухват још увек није у потпуности одређен), ниво и форма укључивања државе у просторно планирање, расподела надлежности између централне администрације, локалних заједница и институција, садржај и значај социјалних захтева у погледу простора и квалитета живота. Не сме се одбацити ни хипотеза о прекиду уочених тенденција, као на пример: повратак дисперзији активности (супротно од актуелних напора на повећању кохезије територије) у случају неке специфичне промене унутар производних система и трансформације резиденцијалних преференција и коришћења времена. Сценарио просторног развоја обухвата три суштинске димензије:

- географску димензију: опција између „избора“ и локационих структура које детерминишу концентрацију или, супротно, дисперзију насељавања;
- политичку димензију: спровођење или неспровођење зацртаних политика животне средине и просторног планирања на нивоу Србије;
- економску димензију: снажан или слаб економски раст, вид регулисања који обезбеђује равнотежу између потрошње и производње.

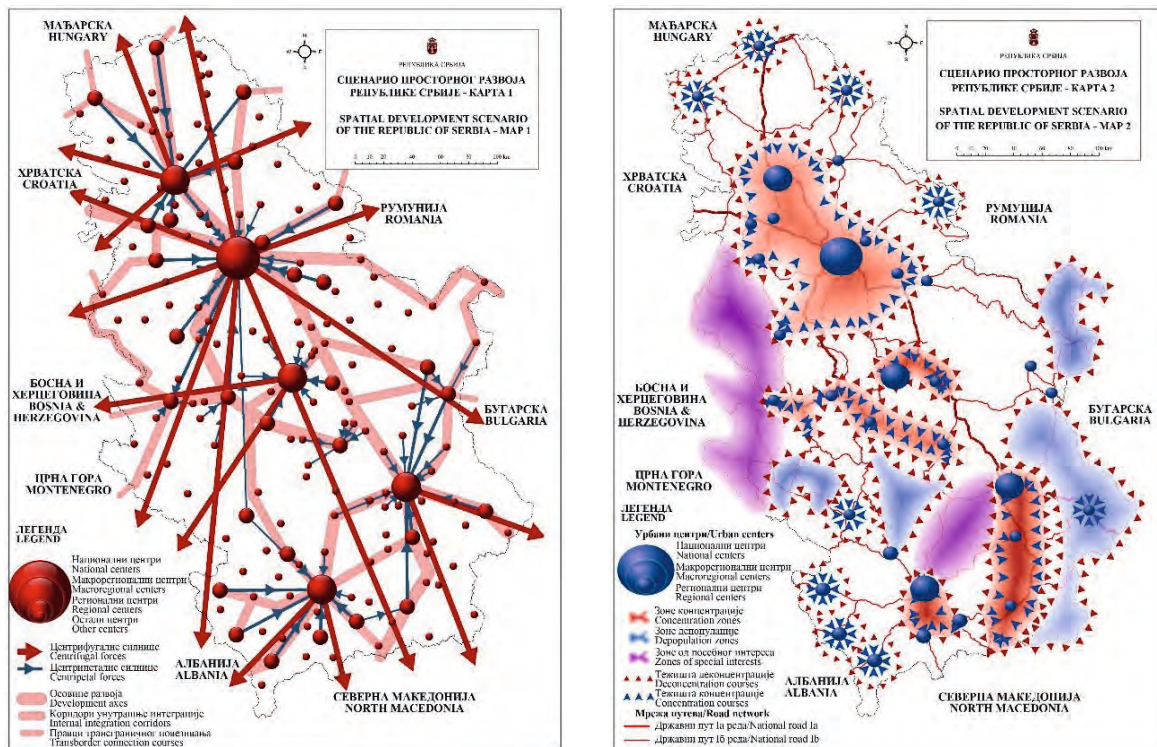
Комбиновањем позитивних аспеката ове три димензије долази се до слике која најверодостојније приказује могућу будућност територије Србије – *Србија као квалитетан простор* (Сл. 2). Њоме се не исцрпљују све хипотезе, већ се даје могућност за евентуална даља истраживања. Од стране радног тима за израду сценарија, изабрана је дугорочна хипотеза о радикалној промени друштва, у погледу његове структуре и

it possible to single out development tendencies on the territory of Serbia. They are characterized by risks, dangers, but also advantages. Nothing is completely inevitable, and „possible“ diversity remains desirable, in line with the combination of forces that will affect space in the near or distant future. There is no determinism that can be used to sketch a unique picture of the territory in the future. Uncertainty limits are inherent in many variables such as: global growth rate, degree of Serbia's integration into the EU (the scope of which is not yet fully determined), level and form of state involvement in spatial planning, distribution of competencies between central administration, local communities and institutions, content, and importance of social requirements in terms of space and quality of life. We must not reject the hypothesis of interruption of observed tendencies, such as: return to dispersion of activities (contrary to current efforts to increase the cohesion of the territory) in case of a specific change within production systems and transformation of residential preferences and time use. The spatial development scenario includes three essential dimensions:

- geographical dimension: the option between „choices“ and location structures that determine the concentration or, conversely, dispersion of settlements;
- political dimension: implementation or non-implementation of set environmental policies and spatial planning at the level of Serbia;
- economic dimension: strong or weak economic growth, a type of regulation that provides a balance between consumption and production.

Combining the positive aspects of these three dimensions leads to a picture that most credibly shows the possible future of the territory of Serbia – *Serbia as a quality space* (Fig. 2). It does not exhaust all hypotheses but gives the possibility for possible further research. The long-term hypothesis on a more radical change of society, in terms of its structure and its relationship to space, was chosen by the working team for the develop-





Сл. 2. Сценарио просторног развоја Србије – Карта 1 и Карта 2  
Fig. 2. Spatial development scenario of the Republic of Serbia – Map 1 and Map 2

његовог односа према простору, у складу са опредељењем да решења ППРС 2021–2035 представљају помак у односу на досадашње политике у простору, али и нову иницијативу у области просторног планирања на националном нивоу. Може се предвидети друштвено-економски систем заснован на малим и средњим предузећима и неструктурираној дисперзији активности и становања. Такође, може се замислити нов изглед територије, као последица прогресивне аутономизације великих српских региона. Могући је и наставак трагања за правцима и консеквенцама једног радикалнијег приступа животној средини и одбрани територијалног потенцијала. Може се замислити организована дисперзија око метропола и умрежених градова средње величине, односно хијерархијски полицентризам који дугорочно фаворизује одрживи развој и који је у складу са одбраном животне средине и наслеђа. У социјалном смислу који је посебно захтеван, главни приоритет је подизање квалитета услуга, са тежњом да се приближимо идеалу – држави социјалног благостања.

ment of the scenario, in accordance with the determination that the solutions of SPRS 2021–2035 represent a shift compared to previous spatial policies, but also a new initiative in the field of spatial planning at the national level. A socio-economic system based on small and medium-sized enterprises and an unstructured dispersion of activities and housing can be envisaged. Also, one can imagine a new appearance of the territory, because of the progressive autonomy of large Serbian regions. It is also possible to continue the search for directions and consequences of a more radical approach to the environment and the defense of territorial potential. One can imagine an organized dispersion around metropolises and networked medium-sized cities, that is, a hierarchical polycentrism that favors sustainable development in the long run and that is in line with the defense of the environment and heritage. In the social sense, which is especially demanding, the main priority is to raise the quality of services, with the aim of getting closer to the ideal – the state of social welfare.



Таб. 3. Квантитативни показатељи у основи сценарија – Србија као квалитетан простор  
 Tab. 3. Quantitative indicators in the basis of the scenario - Serbia as a quality space

Становништво / Population	укупан број становника 5.6 до 5.8 милиона + 1.5 милиона на Косову и Метохији; стопа укупног фертилитета на нивоу од 1.70 до 1.85; морталитет – продужење животног века за 1.7 до 2.1 годину; смањење стопа унутрашњих миграција за 20 %; повећање спољног миграционог салда за 15 %. / total population 5.6 to 5.8 million + 1.5 million in Kosovo and Metohija; total fertility rate at the level of 1.70 to 1.85; mortality – extension of life expectancy by 1.7 to 2.1 years; reduction of internal migration rates by 20 %; increase in the external migration balance by 15 %.
Социјални развој / Social development	смањење процента становништва у ризику од сиромаштва са 25 % на око 15 %; смањење неједнакости расподеле дохотка од 9.7 на око 7; смањење гини коефицијента са 38.6 на око 35. / reducing the percentage of the population at risk of poverty from 25 % to about 15 %; reducing income inequality from 9.7 to about 7; reduction of the gini coefficient from 38.6 to about 35.
Економија / Economy	стопа раста БДП око 4 %; просечна зарада преко 1000 евра; удвостручен доходак по глави становника; економски ризици под контролом. / GDP growth rate around 4 %; average salary over 1000 euros; doubled per capita income; economic risks under control.
Енергија / Energy	енергетска ефикасност погона производње (ТЕ) на око 50 %; удвостручена гасификација; пораст учешћа обновљивих извора енергије, под контролом радио повећане потрошње – повећане производње електричне енергије; подизање енергетске ефикасности за око 20 %. / energy efficiency of production plants (TPP) at about 50 %; double gasification; increase in the share of renewable energy sources, under the control of the ratio of increased consumption – increased electricity production; raising energy efficiency by about 20%.
Транспорт / Transport	потпуно реализован програм изградње и обнове саобраћајница Србија 2025. године. / fully realized program of construction and renovation of roads in Serbia in 2025.
Коришћење земљишта / Land use	потрошња грађевинског земљишта око 1000 m <sup>2</sup> по становнику; јавни градски простори преко 30 % од укупне површине града. / consumption of construction land about 1000 m <sup>2</sup> per capita; public urban spaces over 30 % of the total city area.
Технологија (иновативност) / Technology (inventiveness)	реализован програм изградње иновационих Start-Up центара и технолошких паркова у Србији; пораст удела сектора високо-технолошке индустрије од 4.5 % на око 10 %. / implemented program for construction of innovative Start-Up Centers and technology parks in Serbia; an increase in the share of the high-tech industry sector from 4.5 % to about 10 %.
Животна средина / Environment	смањење емисије GHG од 40 % у односу на 1990. годину, односно смањење од 28.7 % у односу на 2010. годину; смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште за 9.8 % у односу на 1990. годину; реализација Стратегије нискоугљеничног развоја; степен резилијентности и адаптабилности под контролом, према Закону о климатским променама. / reduction of GHG emissions by 40 % compared to 1990, i.e. reduction of 28.7 % compared to 2010; reduction of greenhouse gas emissions by 9.8% compared to 1990; implementation of the Low Carbon Development Strategy; degree of resilience and adaptability under control, according to the Law on Climate Change.
Кохезија територије / Territory cohesion	доступност/изохрона удаљености до најближег градског центра испод 45 минута за све грађане Србије. / availability/isochronous distance to the nearest city center under 45 minutes for all citizens of Serbia.
Управљање / Management	континуирано повећање партиципативности. / continuous increase in participation.

Квантитативни показатељи који су у основи сценарија – *Србија као квалитетан простор*, дати због потреба одређене флексибилности планских решења због релативно дугог временског хоризонта реализације Плана, за 2035. годину приказани су у Таб. 3.

Сценарио је практично заснован на концепту вишеслојног полицентризма, тежи рекомпозицији територија и редеофиницији задатака јавног сектора. Територијална динамика се заснива, са једне стране, на партиципацији у оквиру пројектних територија (агломерација, покрајина, регионалних паркова природе и сл.), а са друге, на инвентивним облицима сарадње између градова и њихових гравитационих подручја око међурегионалних проблематика (просторни ниво басена насељавања). Симултано структурисање слојева на микро-територијалном нивоу и полова/центра на макро-територијалном нивоу довело би до интегрисања територије и бољег позиционирања према ЕУ која је, такође, изабрала полицентрични модел. Држава би подржала прилагођавање политика јавног сектора територијама са специфичним просторима – односно зонама од посебног интереса као што је Топлица, али би се у највећој мери усмерила ка изради мерљивих стратегија територијалне диференцијације преко обновљене концепције територијалне равнотеже, односно смишљеног ојачавања тзв. равнотежних тачака у простору. Таква политика би заменила или временом неутралисала постојеће трендове које карактерише територија на којој су динамични, економски моћни, међународно конкурентни градови супротстављени маргиналним подручјима. Акција државе је данас приоритетно подређена стварању повољних оквира за развој тржишта. Након неког времена држава би (без успеха) прискочила у помоћ угроженим подручјима што би било у супротности са доминирајућом динамиком која у овом моделу није под утицајем територијалне солидарности. У првом кораку реализације сценарија (до 2025. године) у средишту активности би и даље била држава која би потпуно легитимно настојала да у име националне солидарности, територијалне кохезије, односно заштите животне средине у контексту европских интеграција, сачува ексклузивну позицију. Просторно планирање

Quantitative indicators that are the basis of the scenario – *Serbia as a quality space*, given due to the needs of a certain flexibility of planning solutions due to the relatively long-time horizon of the Plan, for 2035 are given in Tab. 3.

The scenario is practically based on the concept of multi-layered polycentrism, striving for the recomposition of territories and redefining the tasks of the public sector. Territorial dynamics is based on the one hand, on participation within project territories (agglomerations, provinces, regional nature parks, etc.), and on the other hand, on inventive forms of cooperation between cities and their gravitational areas around interregional issues (spatial level of settlement basin). Simultaneous structuring of strata at the micro-territorial level and poles/centers at the macro-territorial level would lead to the integration of the territory and better positioning towards the European Union, which also chose the polycentric model. The state would support the adjustment of public sector policies to territories with specific areas – i.e. zones of special interest such as Toplica, but would mostly focus on the development of measurable strategies of territorial differentiation through a renewed concept of territorial balance, i.e. deliberate strengthening of the so-called. equilibrium points in space. Such a policy would replace or eventually neutralize existing trends that characterize a territory in which dynamic, economically powerful, internationally competitive cities are opposed to marginal areas. Today, the action of the state is primarily subordinated to the creation of favorable frameworks for market development. After some time, the state would (without success) come to the aid of endangered areas, which would be contrary to the dominant dynamics, which in this model is not influenced by territorial solidarity. In the first step of the realization of the scenario (until 2025), the center of activities would still be the state which would completely legitimately strive to preserve an exclusive position in the name of national solidarity, territorial cohesion, i.e. environmental protection in the context of European integration. Spatial planning would still be character-

би још увек карактерисала извесна доза волунтаризма, док би се локалне иницијативе кретале у врло скупченим оквирима уз занемаривање принципа децентрализације. Интервенције локалних власти, превасходно алокационог типа, имале би задатак да интегришу развојно заостала подручја према схеми која највише личи на модел центар–периферија. У другом кораку, до 2030. године, постепено би дошли до слике територије Србије на којој се иницијативе за креирање економских и социо-културних вредности мултиплицирају на различитим територијалним нивоима, дајући бројне хетерогене ентитете који међусобно сарађују на тематским пројектима. У недостатку антиципирања и одређивања правила игре, држава би се налазила у улози медијатора у конфликтима који супротстављају територије. Она би настојала да ублажи неједнакости и да свим грађанима гарантује приступ јавним услугама. Држава би се осећала обавезном да поново осмисли своју улогу, у смислу веће флексибилности, како би поново успоставила кохеренцију свих просторних чинилаца.

Сценарио *Србија као квалитетан простор* би, захваљујући спровођењу значајних инструмената просторног и социјалног планирања и економске редистрибуције, дала већи значај географским компонентама простора, кроз боље уравнотежен урбани систем. У бољој варијанти, овај сценарио би покренуо процес повратка у рурална подручја: постепено деструктуирање урбаних подручја уз ренесансу руралног света кроз валоризацију простора и људи. Требало би, напослетку, да дође до генералне измене правца кретања, и популационо и економски. Гледано из перспективе Србије према окружењу, данас преваладају центрифугалне силнице у оба аспекта, посебно из зона великих и већих агломерација. Унутар територије Србије доминантне су центрипеталне силнице, из слабије доступних и мање развијених подручја према средишњем делу Србије. Интензитет центрифугалних силница требало би диверсификовати, па социјалним и економским политикама умањити интензитет, бар у смислу емиграције. Унутар државне територије требало би појачати центрифугалне силнице – од средишњег дела ка ободима тери-

ized by a certain amount of voluntarism, while local initiatives would move in a very narrow framework while ignoring the principle of decentralization. Local government interventions, primarily of the allocation type, would have the task of integrating developmentally backward areas according to a scheme that most closely resembles the center-periphery model. In the second step, by 2030, we would gradually get a picture of the territory of Serbia, where initiatives for creating economic and socio-cultural values are multiplied at different territorial levels, giving numerous heterogeneous entities that cooperate with each other on thematic projects. In the absence of anticipation and determination of the rules of the game, the state would find itself in the role of mediator in conflicts that oppose territories. It would seek to alleviate inequalities and guarantee all citizens access to public services. The state would feel obliged to rethink its role, in terms of greater flexibility, to re-establish the coherence of all spatial factors.

The scenario of *Serbia as a quality space* would, thanks to the implementation of important instruments of spatial and social planning and economic redistribution, give greater importance to the geographical components of space, through a better-balanced urban system. In a better variant, this scenario would initiate the process of return to rural areas: the gradual destruction of urban areas with the renaissance of the rural world through the valorization of space and people. In the end, there should be a general change in the direction of movement, both in terms of population and economy. Seen from the perspective of Serbia according to the environment, today centrifugal forces prevail in both aspects, especially from the zones of large and larger agglomerations. Within the territory of Serbia, centripetal forces are dominant, from less accessible and less developed areas towards the central part of Serbia. The intensity of centrifugal forces should be diversified, and the intensity of social and economic policies should be reduced, at least in terms of emigration. Within the state territory, centrifugal forces should be strengthened – from the central part to the edges of the territory, including Kosovo and

торије, укључујући овде и Косово и Метохију. У овом сценарију је отворена могућност активације развојне осовине паралелне моравској осовини – Подриња, које као и подручје Топлице представља зону од посебног интереса за Републику Србију. После 2035. године, могао би да се развије сценарио Србије као еврорегиона: волонтаристичко деловање локалних актера као фактора развоја (привреда, отварање ка споља, иновације, високо образовање и друго); држава као сервис грађана и одбрана од спољних негативних дејстава и воља ЕУ да потпуно консолидује Србију као еврорегион, и у политичком (чланство) и у социјално-економском смислу.

#### ДИСКУСИЈА: ДОГОВОР ОКО ПЛАНСКИХ РЕШЕЊА И ПРИОРИТЕТА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ

Дистрибуирајући Нацрт ППРС до 2035. године, Министарство жели да подстакне територијалне актере и грађане на размишљање о могућим облицима будућности. У сценарију *Србија као квалитетан простор* који је саставни део Нацрта изложене су импликације на просторну динамику активности које би јавни сектор могао изабрати и основе просторне организације. Сценарио се, међутим, не бави конкретним модалитетима политичког спровођења, односно не доводи у везу дефинисане циљеве са мерама које треба спровести нити има назнака да из њега треба да проистекну регионални просторни план, уговорне процедуре или јединствени програмски документи чији задатак је да се обезбеди кохерентност просторне политике Србије. Сценарио је оријентација у погледу правца у коме те политике треба усмерити.

Време је суштинска димензија: хоризонт, односно крајњу границу пројекција, неопходно је утврдити на самом почетку – у случају овог Плана то је 15 година. То је приближно време „једне генерације“, што ће рећи период у коме се одвијају значајне промене: „да би се ствари промениле, да би се идеје усмериле, потребно је време, време једне генерације“ (Guigou, 1995). Дуг рок омогућује да се отргнемо од тренутних преокупација које могу

Metohija here. In this scenario, there is an open possibility of activating the development axis parallel to the Moravian axis – Podrinje, which, like the area of Toplica, represents a zone of special interest for the Republic of Serbia. After 2035, the scenario of Serbia as a Euroregion could develop: voluntary action of local actors as a factor of development (economy, opening to the outside, innovations, higher education, etc.); the state as a service to citizens and a defense against external negative actions and the will of the EU to fully consolidate Serbia as a Euroregion, both in the political (membership) and in the socio-economic sense.

#### DISCUSSION: AGREEMENT ON PLANNING SOLUTIONS AND PRIORITIES OF IMPLEMENTATION

By distributing the Draft of the SPRS by 2035, the Ministry wants to encourage territorial actors and citizens to think about possible forms of the future. In the scenario *Serbia as a quality space* which is an integral part of the Draft, the implications on the spatial dynamics of activities that the public sector could choose and the basics of spatial organization are presented. However, the scenario does not deal with specific modalities of political implementation, i.e. it does not link the defined objectives with the measures to be implemented, nor does it indicate that it should result in a regional spatial plan, contractual procedures or unique programming documents aimed at ensuring coherence of the spatial policy of Serbia. The scenario is an orientation in terms of the direction in which these policies should be directed. Time is an essential dimension: the horizon, i.e. the final limit of projections, must be determined at the very beginning – in the case of this Plan, it is 15 years. It is the approximate time of „one generation“, which means the period in which significant changes take place: „for things to change, for ideas to be directed, it takes time, the time of one generation“ (Guigou, 1995). The long run allows us to break away from current preoccupations that can paralyze thinking. This deadline encourages freedom of opinion. How-



паралисати размишљање. Овај рок подстиче слободу мишљења. Међутим, резонување на дуг рок сасвим природно инспирацију налази у текућим процесима. За област просторног планирања везују се цитати: „потребно је радити у складу са временом ... просторни развој захтева време...“. Иако то није увек експлицитно, у оваквим речима налази се веза са суштином одрживог развоја. Како би ефикасност поступка била убедљива, како би се сагледале могуће промене и одржало учешће актера, мудро би било ове ставове о дугом року удружити са прагматизмом тренутног деловања: за убеђивање је било потребно да се одмах покаже да се нешто дешава. Уопштено говорећи, општеприхваћена перцепција брзих промена у одређеном контексту налаже да се паралелно (или фазно) ради, како на дуг рок, тако и са ближим хоризонтима који су боље прилагођени конкретним акцијама. Други начин да се артикулишу различити временски хоризонти је да се завршни сценарио Србија као квалитетан простор реализује перманентно, у континуитету, односно да исти добије форму клизних сценарија. Током трајања јавног увида и у процесу стручне контроле ППРС могуће је, како је дато на Сл. 1, до истог циља – жељеног сценарија – стићи различитим директрисама. Сваки пут када се током израде плана приступи изради територијалних сценарија, поступак се мора продужити ради дефинисања стратегија које су прилагођене ситуацији, роковима и расположивим средствима. Треба, међутим, нагласити да се, са једне стране, процес „сценарио–стратегија–одлука–акција“ не одвија обавезно линеарно већ укључује и повратне спреге, а да, са друге, акција не значи обавезно и крај рада на сценарију. Сценарио даје „поглед из даљине“ који упозорава, који одлуку и контекст одлучивања чини јаснијим, било да је реч о држави, грађанству или планерима (Ђорђевић & Дабовић, 2014). Од ове тачке, искуства постају дивергентна. Пожељни сценарио се може реализовати кроз обавезна планска решења, која су таксативно набројана у тексту Нацрта ППРС 2021–2035. Искуство ипак говори да његова потпуна имплементација, поред Планом дефинисаних акција и политика

ever, reasoning in the long run quite naturally finds inspiration in ongoing processes. Quotes are related to the field of spatial planning: „it is necessary to work in accordance with time ... spatial development requires time ...“. Although this is not always explicit, such words contain a connection with the essence of sustainable development. For the efficiency of the procedure to be convincing, to see possible changes and to maintain the participation of actors, it would be wise to combine these long-term views with the pragmatism of current action: persuasion needed to show immediately that something was happening. The generally accepted perception of rapid change in a particular context dictates that work be done in parallel (or in phases), both in the long run and with closer horizons that are better adapted to specific actions.

Another way to articulate different time horizons is to realize the final scenario of Serbia as a quality space permanently, continuously, that is, to give it the form of sliding scenarios. During the public insight and in the process of expert control of the SPRS, it is possible, as given in Fig. 1, to reach the same goal – the desired scenario – by different directors. Each time territorial scenarios are developed during the development of the plan, the procedure must be extended to define strategies that are adapted to the situation, deadlines, and available resources. It should be emphasized, however, that, on the one hand, the process „scenario–strategy–decision–action“ does not necessarily take place linearly, but includes feedback, and that, on the other hand, action does not necessarily mean the end of work on the scenario. The script provides a „distance view“ that warns, which makes the decision and the context of decision-making clearer, whether it is about the state, citizenship, or planners (Ђорђевић & Дабовић, 2014). From this point, experiences become divergent. The preferred scenario can be realized through mandatory planning solutions, which are listed in the text of the Draft SPRS 2021–2035. Experience, however, shows that its full implementation, in addition to the actions and policies defined by the Plan (which will have the force of law), must include various modalities of collec-

(које ће имати снагу закона), мора да обухвати и различите модалитете колективног деловања свих актера у процесу просторног планирања.

## ЗАКЉУЧАК

Свака озбиљна расправа о територијалном развоју Србије подразумева покретање, а свака озбиљна планска акција решавање читавог низа питања која директно или индиректно дотичу територијални развој јер је просторно планирање комплексно и мултидисциплинарно. Отуда ова обимом и садржајем сужена анализа покушава да ослика тренутно стање и перспективе територијалног развоја Србије. Оптимистички сценарио развоја Србије, иако пожељан, мало је вероватан. Реално је да ће се у погледу територијалног развоја Србије десити неки од песимистичких сценарија, обзиром на укупну економску презадуженост земље, празне фондове, пузајућем темпу тзв. евро-атлантских интеграција и другим припадајућим варијаблама, као и евидентном недостатку стварне и континуиране стратешке акције засноване на уравнотеженој визији државе богатих грађана – варијабле које у односу на домен ППРС, можемо назвати екстерним (Đorđević et al., 2020). Другим речима, не постоје довољни предуслови да би се говорило о уравнотеженом територијалном развоју Србије. Нити има средстава нити воље да се та средства правилно и континуирано усмере. Отуда ће реални сценарио територијалног развоја Србије у наредном периоду карактерисати даље продубљивање регионалних разлика (на пример, неразвијени Југ и развијени Север), периферни региони ће тешко остваривати сарадњу са сличним регионима са друге стране границе суседних земаља, а политичка воља о трајном решавању територијалног питања и даље ће флукуирати око следећег: вазалног статуса државе, недостатка новца и политичких изборних калкулација. У погледу ова три питања струка просторног планирања може мало да уради изузев декларативних иступа које нико не уме да чује. Стога ће вероватни епилог ове расправе бити остваривање идеје о две Србије, бар када је реч о територијалном развоју. Просторно плани-

tive action of all actors in the process of spatial planning.

## CONCLUSION

Every serious discussion on the territorial development of Serbia implies initiating, and every serious planning action means resolving a whole series of issues that directly or indirectly affect territorial development, because spatial planning is complex and multidisciplinary. Hence, this narrowed analysis tries to depict the current state and perspectives of the territorial development of Serbia. An optimistic scenario for the development of Serbia, although desirable, is unlikely. It is realistic that in terms of the territorial development of Serbia, some of the pessimistic scenarios will happen, considering the overall economic over-indebtedness of the country, empty funds, the creeping pace of the so-called Euro-Atlantic integration and other related variables, as well as the obvious lack of real and continuous strategic action based on a balanced vision of the state of rich citizens – variables that in relation to the domain of the SPRS, can be called external (Đorđević et al., 2020). In other words, there are not sufficient preconditions to talk about a balanced territorial development of Serbia. There is neither the means nor the will to direct those funds properly and continuously. Hence, the real scenario of Serbia's territorial development in the coming period will be characterized by further deepening of regional differences (e.g. underdeveloped South and developed North), peripheral regions will find it difficult to cooperate with similar regions on the other side of neighboring countries and the political will regarding the permanent solution of territorial issues will further fluctuate around the following: the vassal status of the state, lack of money and political election calculations. In terms of these three issues, the spatial planning profession can do little except for declarative statements that no one can hear. Therefore, the probable epilogue of this debate will be the realization of the idea of two Serbias, at least when it comes to territorial development.

рање би поново морало да реактивира политику државе социјалног благостања као свој основни, трајни професионални циљ.

Захваљујући некоординираности и непостојању јасне визије територијалне кохезије, друштвено-економске разлике у простору Србије се повећавају. Напуштање социјалне димензије у условима транзиције, довело је до агломирања у неколико великих урбаних центара, у којима је приватизација друштвених предузећа имала колики-толики успех, а понајвише у Београду с обзиром на веће шансе у борби за преживљавање или богаћење које он пружа (Dabović et al., 2019). Са друге стране, урбани центри који нису имали ни толико „среће“, остали су без већине функција, да не говоримо о великом броју сеоских насеља која су остала или ће остати и без људи услед недовољне привлачности пољопривреде (Крунић et al., 2020). Сигурно је да су ови трендови нормални и да прате одређене фазе развоја савременог друштва. Оно што је за Србију болно, а понајвише опасно је то што се разлике повећавају – у Београду и неколико већих центара налази се већина становништва, економских и управљачких капацитета и готово све финансије, а у преосталом делу (који се не може и не сме занемарити) мало тога од напред наведеног. Постоји оправдана бојазан да Србија у целини, уз све добре намере, неће моћи да „профункционише“ ни дефинисањем функционалних урбаних подручја и мерама за њихово управљање, јер научно посматрано, већи део њене територије таква подручја не покривају, с обзиром на недовољно развијене функције урбаних центара. Када је реч о декларативним циљевима смањења развојних разлика кроз процес децентрализације, пре свега предложене регионализације, увек се отвара за Србију веома осетљиво и актуелно питање граница – пре свега државе, затим и региона које још нису тачно дефинисане. Осим границе, нејасно је и питање надлежности будућих региона (ниво НУТС 2), јер одређени део политичке елите инсистира да се ради о статистичким јединицама. На њих се међутим, не децентрализују ни надлежности ни средства за обављање тих надлежности, нити се на основу

Spatial planning would again have to reactivate social welfare state policy as its basic, enduring professional goal.

Thanks to the lack of coordination and the lack of a clear vision of territorial cohesion, socio-economic differences in Serbia are increasing. Leaving the social dimension in the conditions of transition, led to agglomeration in several large urban centers, where the privatization of socially owned enterprises was successful, especially in Belgrade given the greater chances in the struggle for survival or enrichment it provides (Dabović et al., 2019). On the other hand, urban centers that did not have so much „luck“ were left without most functions, not to mention the large number of rural settlements that have remained or will remain without people due to insufficient attractiveness of agriculture (Крунић et al., 2020). It is certain that these trends are normal and follow certain stages of development of modern society. What is painful for Serbia, and most of all dangerous, is that the differences are increasing – in Belgrade and several larger centers is most of the population, economic and managerial capacities and almost all finances, and in the remaining part (which cannot and must not be neglected) little of the above. There is a justified fear that Serbia as a whole, with all good intentions, will not be able to „function“ even by defining functional urban areas and measures for their management, because scientifically, most of its territory is not covered by such areas, given the insufficiently developed functions of urban centers. When it comes to the declarative goals of reducing development disparities through the process of decentralization, primarily the proposed regionalization, a very sensitive and current issue of borders always opens for Serbia – first the state, then the regions that are not yet precisely defined. Apart from the border, the issue of the competences of future regions (NUTS 2 level) is also unclear, because a certain part of the political elite insists that these are statistical units. However, they do not decentralize the competencies or the means to perform those competencies, nor do they pursue a policy of more balanced regional development (Thomas, 1998). For the concept of protection and sustain-

њих води политика равномернијег регионалног развоја (Thomas, 1998). Да би концепт заштите и одрживог коришћења територије заживео у довољном обиму потребна је промена курса са неолибералног економског приступа, који је већ постојеће територијалне разлике у Србији још више продубио ка приступу државе социјалног благостања свих њених грађана, без обзира на то где они у тој држави живе.

able use of the territory to come to life in sufficient scope, it is necessary to change the course from the neoliberal economic approach, which deepened the already existing territorial differences in Serbia towards the approach of the state of social welfare for all its citizens, regardless of where they live within the state.

#### ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Dabović, T., Djordjević, D., Poledica, B., Radović, M., & Jeftić, R. M. (2019). Compliance with Social Requirements for Integrated Local Land Use Planning in Serbia. *European Planning Studies*, 28(6), 1219–1241. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1658720>
- de Courson, J. (1999). *La prospective des territoires: concepts, méthodes, résultats*. Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu).
- de Jouvenel, H. (2004). *Invitation à la prospective – An Invitation to Foresight* (Bilingual collection Perspectives). Futuribles.
- Đorđević, D., & Dabović, T. (2014). Teritorijalna prospekција i scenariji prostornog razvoja kao instrumenti prostornog planiranja. U N. Drešković, L. Lorber, & D. Cigale (Ur.), *Zbornik radova sa 3. Kongresa geografa Bosne i Hercegovine* (str. 74–97). Geografsko društvo u Federaciji Bosne i Hercegovine.
- Đorđević, D., Dabović, T., Bijelić, B., & Poledica, B. (2020). Weakening of Spatial Planning System in Serbia – Age of Prevailing of Spatial Plans for Special Purpose Areas (2010–2020). *Bulletin of the Serbian Geographical Society*, 100(2), 129–160. <https://doi.org/10.2298/GSGD2002129D>
- Gausemeier, J., Fink, A., & Schlake, O. (1998). Scenario Management: An Approach to Develop Future Potentials. *Technological Forecasting & Social Change*, 59(2), 111–130.
- Guigou, J. L. (1995). *Une ambition pour le territoire: aménager l'espace et le temps*. Editions de l'Aube.
- Крунић, Н., Тошић, Д., & Гајић, А. (2020). *Урбани системи* (Прилог за радну верзију студије „Становништво, насеља и социјални развој“, ППРС од 2021. до 2035. године). Институт за архитектуру и урбанизам Србије.
- Leclerc, R., Paris, Y., & Wachter, S. (1996). *Les régions au futur* (coll. „Le monde en cours“, série „Prospective et territoires“). DATAR; Editions de l'aube, la Tour d'Aigues.
- Lindgren, M., & Bandhold, H. (2003). *Scenario Planning*. Palgrave.
- Loinger, G. (1996). *Guide de recherche méthodologique en prospective territoriale, LCA Europe et stratégie*. European Environment Agency.
- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије. (2020). *Радна верзија Нацрта Просторног Плана Републике Србије 2021–2035*.
- Nikitović, V., Bajat, B., & Blagojević, D. (2016). Spatial Patterns of Recent Demographic Trends in Serbia (1961–2010). *Geografie-Sbornik CGS*, 121(4), 521–543. <https://doi.org/10.37040/geografie2016121040521>
- Phelps, R., Chan, C., & Kapsalis, S. C. (2001). Does Scenario Planning Affect Performance? Two Exploratory Studies. *Journal of Business Research*, 51(3), 223–232. [https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(99\)00048-X](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(99)00048-X)
- Sołtys, J. (2018). Scenarios in Regional Planning – Theory and Practice in Poland. *European Spatial Research and Policy*, 25(2), 41–60. <https://doi.org/10.18778/1231-1952.25.2.03>
- Thomas, M. (1998). Thinking about Planning in the Transitional Countries of Central and Eastern Europe. *International Planning Studies*, 3(3), 321–333. <https://doi.org/10.1080/13563479808721717>