

NOV REGULATORNI OKVIR KAO PODSTICAJ I OGRANIČENJE ZA UPRAVLJANJE URBANIM RAZVOJEM U SRBIJI

Marija Maruna¹, Ratka Čolić², Danijela Milovanović Rodić³

Apstrakt

Rad ima za cilj kritičko preispitivanje novog regulatornog okvira kojim se uređuje domen upravljanja sistemom javnih politika u Srbiji, a koji je od ključnog značaja za oblast urbanog razvoja. Uređenje sistema javnih politika u Srbiji predstavlja jedan od osnovnih ciljeva Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine i kao prvu meru u svom Akcionom planu predviđa uspostavljanje jedinstvenog pravnog okvira za upravljanje javnim politikama kroz donošenje Zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji. Prema predlagачu Zakona o planskom sistemu, njegova svrha je da uredi sistem planiranja (1) definisanjem mehanizama za donošenje i međusobno usklađivanje javnih politika, (2) uspostavljanjem instrumenata za usmeravanje javnih politika ka željenim rezultatima i efektima, kao i njihovog povezivanja sa budžetom, i (3) formalizacijom neformalne prakse planiranja i njenom integracijom sa formalnom u svim oblastima javnih politika u Srbiji.

Upravljanje urbanim razvojem predstavlja važnu komponentu sistema javnih politika i direktno je uslovljeno kvalitetom rešenja regulatornog okvira. Postojeća praksa upravljanja urbanim razvojem u Srbiji je, u odsustvu odgovarajućeg regulatornog okvira, proizvela mnoštvo neusaglašenih dokumenata i nekoordinisanih delovanja aktera na različitim nivoima vlasti, što je kao posledicu stvorilo neodrživo korišćenje resursa i proizvelo konflikte u prostoru. Predlog Zakona o planskom sistemu predstavlja pomak u načinu razumevanja uloge i svrhe javnog sektora u upravljanju urbanim razvojem u skladu sa konceptom održivog razvoja i zahtevima procesa integracije u Evropsku uniju. U radu će biti izvršeno preispitivanje rešenja novog zakonskog okvira, koji bi trebalo da doprinese ustanovljavanju sistema i modela upravljanja sistemom. Stoga će, oslanjajući se na

¹ dr Marija Maruna, Departman za urbanizam, Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija, m.ma@sezampro.rs

² dr Ratka Čolić, Departman za urbanizam, Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija, colic.ratka@gmail.com

³ dr Danijela Milovanović Rodić, Departman za urbanizam, Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija, danmilrod@gmail.com

teoriju sistema i model upravljanja razvojnim procesima, biti izvršena analiza strukture sistema, a nakon toga, na osnovu identifikovanih odstupanja u doslednosti, konzistentnosti i integrisanosti predloženih rešenja, biće formulisane preporuke za unapređenje sistema i načina na koji se njime upravlja u skladu sa savremenim konceptom dobrog upravljanja.

Ključne reči: *planski sistem, javne politike, upravljanje urbanim razvojem, koncept dobrog upravljanja.*

1. UVOD

Sa demokratskim promenama i prelaskom na tržišnu ekonomiju 2000. godine, Srbija je prihvatila nov društveno-ekonomski okvir koji je suštinski izmenio odnos prema upravljanju razvojem i kreiranju javnih politika. Nov koncept upravljanja (urbanim) razvojem, tzv. koncept dobrog upravljanja, definisan je najznačajnijim dokumentima Ujedinjenih nacija (UN, 1992; UN Habitat 1996, 2002, 2017)⁴ i Evropske unije⁵ (EU 2007, 2010, 2011, 2016). Koncept podrazumeva pomak od vladanja ka upravljanju i fokusiranje na efektivnost i efikasnost korišćenjem resursa koji su pristupačni u datom kontekstu, uz „uključivanje nedržavnih organa u proces oblikovanja javnih politika” (Petrović, 2012:88). Koncept je u Srbiji načelno prihvaćen, te je shodno tome nastala potreba za sveobuhvatnim strukturnim reformama kojima bi se obezbedila vladavina zakona, jasnih standarda, transparentnih procedura, slobodnog tržišta i visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima i uspostavili novi odnosi između državnih institucija, privrede i građana.

Reforma javne uprave predstavlja jedan od osnovnih elemenata strukturnih reformi javnog sektora koji ima za cilj povećanje odgovornosti, efikasnosti i transparentnosti rada javne uprave, jačanje poverenja građana, privatnog sektora i stranih investitora, kao i uspostavljanje dugoročne održivosti javnih finansija i zdravog privrednog ambijenta. Pored „internih”, u pozadini strukturne reforme javnog sektora u Srbiji stoje i „eksterni” pritisci proizašli iz procesa pridruživanja Evropskoj uniji (EU), te potrebe prilagođavanja evropskom zakonodavstvu. U Evropskoj uniji ne postoji pravni okvir koji se tiče sistema javne uprave, već se

⁴ *Agenda 21* (UN, 1992), *Habitat II* (UN, 1996), *Globalna kampanja za dobro upravljanje urbanim razvojem* (eng. *Global Campaign For Good Urban Governance*) (UN, 2002) i *Nova urbana agenda Ujedinjenih nacija* (eng. *UN New Urban Agenda-Habitat III*) (2017). Svi ovi dokumenti se baziraju na *Univerzalnoj Deklaraciji o ljudskim pravima* Ujedinjenih nacija (1948).

⁵ *Lajpciška povelja* (eng. *Leipzig Charter on European Cities*) (EU, 2007), *Toledo deklaracija* (eng. *Toledo Declaration*) (EU, 2010), *Izveštaj Evropske komisije o gradovima sutrašnjice* (eng. *European Commission's Cities of Tomorrow Report*) (EU, 2011) i *Urbana agenda Evropske unije* (eng. *Urban Agenda for the EU*) (EU, 2016) predstavljaju osnovu za definisanje principa dobrog upravljanja i integralnog (urbanog) razvoja.

zajednički sistem vrednosti zemalja članica zasniva na setu načela tzv. Evropskog administrativnog prostora (OECD, 1998), kao što su: (1) pouzdanost i predvidivost, odnosno pravna sigurnost, (2) otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih subjekata u radu javne uprave, (3) odgovornost rada javne uprave, i (4) efikasnost i delotvornost.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (u daljem tekstu Strategija RJU) je usvojena početkom 2014. godine. Predstavlja nastavak reformi započetih *Strategijom reforme državne uprave u Republici Srbiji* iz 2014. godine (u daljem tekstu Strategija RDU) i deo je seta propisa i strateških dokumenata, od kojih su najznačajniji: *Nacionalni program za integraciju u EU, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2011–2016)* i *Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020 (2016)*. Svi navedeni dokumenti se pozivaju na pomenute evropske principe dobre uprave i imaju za cilj racionalizaciju državne uprave i lokalne samouprave, uređenje poslova u okviru njihovog domena, ali i institucionalno i profesionalno jačanje kapaciteta za njihovo sprovođenje.

Osnovni principi Strategije RJU (2014) su: decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija. Jedna od ključnih mera sprovođenja Strategije RJU definisana *Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017 (2015)* je usvajanje *Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020* (u daljem tekstu Strategija RR) sa pratećim Akcionim planom (2016).

Strategijom RR (2016) i njenim Akcionim planom, predviđena je obaveza donošenja *Zakona o planskom sistemu* u Republici Srbiji i seta podzakonskih akata, od kojih je od posebnog značaja specifikovana *Uredba o metodologiji za upravljanje javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika*. Osnovna ideja je da se ovim zakonom uspostavi koherentni sistem za efikasno i svrsishodno planiranje i upravljanje javnim politikama na svim nivoima vlasti.

Krajem 2016. godine formulisan je *Nacrt Zakona o planskom sistemu Republike Srbije* koji je široj i stručnoj javnosti predstavljen „tiho i skromno”, tako da je i diskusija o rešenjima koja nudi bila veoma svedenog obima. U periodu od 30. decembra 2016. do 20. januara 2017. godine održana su dva okrugla stola za predstavnike organa državne uprave, Narodne skupštine i nezavisnih državnih organa i organizacija, jedinica lokalnih samouprava, organizacija civilnog društva, privrednih udruženja i druge zainteresovane strane. Trideset predstavnika javnog, civilnog i privatnog sektora je na Nacrt Zakona dostavilo 79 primedbi,

predloga i sugestija, od kojih je 41 prihvaćena (52%)⁶ i ugrađena u *Predlog Zakona o planskom sistemu Republike Srbije* (u daljem tekstu Predlog Zakona) koji se od 8. septembra 2017. godine nalazi u proceduri usvajanja.

Osnovna namera Predloga Zakona je da uredi celokupan planski sistem RS (član 1, stav 1), koji se definiše kao skup sledećih elemenata: (1) planski dokumenti, (2) učesnici u planskom sistemu, (3) proces upravljanja sistemom javnih politika, (4) proces usaglašavanja sadržaja planskih dokumenata sa sadržajem drugih planskih dokumenata i propisa (5) povezivanje procesa usvajanja i sprovođenja javnih politika sa procesom srednjoročnog planiranja (član 1, alineja 2).

Izrada *Zakona o planskom sistemu Republike Srbije* se sagledava u kontekstu sprovođenja procesa pristupanja Evropskoj uniji, a posebno zahteva koji proističu iz pregovaračkih poglavlja 17 (*Usklađivanje planiranih strukturnih reformi sa ukupnom ekonomskom i monetarnom politikom*) i 22 (*Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*). U obrazloženju Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS, 2016) navodi se da su ključni razlozi donošenja Zakona i pratećih podzakonskih akata upravo „potreba da se uspostavi efikasan, transparentan, koordinisan i realističan sistem planiranja u Republici Srbiji i jedinicama lokalne samouprave, koji pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike i regionalnog i prostornog razvoja, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava, obezbeđenje održivog rasta i razvoja Republike Srbije, uključujući jedinice lokalne samouprave”.

Rad se bavi analizom i kritikom novog regulatornog okvira upravljanja planskim sistemom u Srbiji definisanim Predlogom Zakona i njegovim dvema uredbama⁷. Oslanjanjem na teoriju sistema i vrednosti koncepta dobrog upavljanja, analiziraju se struktura i sadržaj predloženog modela. U prvom delu rada je kratko predstavljen koncept novog modela upravljanja i metodološki postupak. Drugi deo rada bavi se analizom elemenata i relacijama između elemenata predloženog planskog sistema. U trećem delu rada sumiraju se osnovni nalazi i ističu ključne kritike predloženog planskog sistema.

⁶ U Izveštaju sa javne rasprave o *Nacrtu Zakona o planskom sistemu RS* stoji da su na Nacrt Zakona predstavnici civilnog sektora (organizacije civilnog društva, profesionalne asocijacije, akademske institucije i pojedinci) podneli ukupno 54 primedbe, od kojih su 27 prihvaćene, 25 nije prihvaćeno i 2 delimično prihvaćene. Predstavnici javnog sektora (organi i organizacije na različitim nivoima vlasti) su podneli ukupno 22 primedbe, od kojih je 14 prihvaćeno i 8 nije prihvaćeno. Predstavnici privatnog sektora (Privredna komora i privatne firme) su podneli 3 primedbe, od kojih nijedna nije prihvaćena.

⁷ *Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova* (nacrt, decembar 2016) i *Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika* (nacrt, decembar, 2016)

2. UPRAVLJANJE RAZVOJEM I PLANIRANJE

2.1. Nov model upravljanja razvojem

Poslednjih dvadeset godina se, u skladu sa ubzanjem i porastom stepena nepredvidivosti promena razvojnog konteksta, menja i model upravljanja razvojem. Osnovne karakteristike novog modela upravljanja, u skladu sa ključnim EU i UN dokumentima su: (1) fleksibilnost odluka, i (2) integracija različitih nivoa „nadležnih” (lokalne, regionalne, nacionalne, a u kontekstu EU integracija i evropske javne agencije) i ostalih aktera „kijih se tiče”, u konzistentan i integrisan sistem. U osnovi je UN definicija dobrog upravljanja kojeg karakteriše sledeće: (1) zasniva se na vladavini prava, (2) participativno je i orijentisano ka dostizanju konsenzusa, (3) efektivno je i efikasno, (4) pouzdano je, (5) transparentno je, (6) osetljivo na inicijative, (7) pravedno je, i (8) inkluzivno (UN-ESCAP, 2009).

Upravljanje se tiče odnosa između civilnog društva i države, odnosno relacija između „onih u čije se ime upravlja i uprava” (Halfani, McCarney i Rodriguez, 1995:95). U tom smislu, „upravljanje predstavlja kapacitet da se izraze, artikulišu i međusobno integrišu lokalni interesi, organizacije i društvene grupe i, sa druge strane, kapacitet da se isti predstave u odnosu na okruženje [...] odnosno tržište, državu, druge gradove i ostale nivoe uprave” (Le Gales, 1998:496). Tako posmatrano, upravljanje se značajno oslanja na set pregovaračkih mehanizama radi obezbeđivanja zajedničke akcije (Garcia, 2006).

Osim smanjivanja autoritarnosti uprava, nov model karakteriše tranzicija od društveno odgovorne ka preduzetničkoj državi, koja zahteva smanjivanje birokratskog aparata i u isto vreme povećanje efikasnosti i efektivnosti.

Upravljanje promenama je u suštini politički proces u kome se traži postizanje ravnoteže između različitih interesa da bi se razrešili konflikti u odnosu na korišćenje dobara, odnosno izvršila distribucija resursa. Demokratska društva su institucionalizovala konflikt i kooperaciju kao osnovne pokretače u formiranju politika (Lazarević Bajec, 2002).

2.2 Upravljanje urbanim razvojem i planiranje

Interpretacija i diskusija međusobnih uslovljenosti i povezanosti razvojnih konteksta, modela upravljanja, urbanog planiranja i razvoja se može pratiti u teorijskim radovima nekoliko ključnih autora, kao što su Harvey (1989), Healey (1996), Le Gale's (1998), Hydén (2011), DiGaetano i Strom (2003), Garcia (2006) i Innes i Booher (2003; 2010).

Odnos uprave i društva predstavlja ključnu karakteristiku modela upravljanja urbanim razvojem. Upravljanje urbanim razvojem se sagledava kao kompleksan set aktivnosti u funkciji izgradnje partnerstava, koalicija, javnog dijaloga i mreža kojima se kreiraju nove urbane politike i formulišu pravila. Podsticaji za uvođenje ovih novina su: repozicioniranje gradova i regiona u novoj geografiji i/ili političkom okruženju, promocija kompetitivnih lokalnih ekonomija, redukovanje jaza između građana, biznisa i države i uklanjanje takozvanih demokratskih deficita (Healey, 2007). Kako navode Coaffee i Healey (2003), kritični kapacitet inovativnog upravljanja urbanim razvojem koji ima snage da mobiliše i napravi pomak se ogleda u sposobnosti prepoznavanja situacije, preuzimanju rizika i odabiru odgovarajućeg modela, kao i u sposobnosti za brzo preusmeravanje. Novi model zahteva kapacitete za mobilizaciju kolektivne akcije za uspostavljanje strateških pravaca i mera sprovođenja, koordinaciju različitih aktera i aktivnosti i uvođenje promena i adaptacije.

Takvo razumevanje upravljanja urbanim razvojem podrazumeva unapređenje mehanizama kojima se kroz diskurzivnu praksu mogu otkriti različiti interesi, prioriteti, potrebe i vrednosti zajednice i oslanjanje više na praktična iskustva, nego na normativni okvir (Hyden, 2011:19). Ovo uključivanje više učesnika i konstantno preispitivanje specifičnosti lokalnog konteksta podrazumeva promenljivost i stalno preispitivanje okvira upravljanja urbanim razvojem (Cities Alliance & N-AERUS, 2016), i razvoj novih praksi i novih institucionalnih formi (Moulaert, Martinelli, Gonzalez & Svingedou, 2007).

Sa promenom planske paradigme, koja se desila osamdesetih godina XX veka, planiranje se više ne tretira kao instrument kontrole, već kao instrument inovacije i akcije. To je suštinski uticalo na razmatranje pitanja: (1) vrednosti u okviru kojih se dešava planska praksa, (2) strategija koje treba primenjivati, i (3) oblika učešća građana/stejkholdera koje treba razvijati (Friedman, 2003). Na taj način je uspostavljena distanca prema planskoj praksi koja se tretira kao racionalno odlučivanje i prihvaćen je model planiranja kao političke prakse (Friedman, 2008).

Strateško planiranje se najčešće povezuje sa navedenim promenama modela upravljanja. Osnovna uporišta strateškog pristupa upravljanju, kako navodi Bryson (1995), su: definisanje svrhe planiranja, razumevanje okruženja i kreativnost u razvijanju efektivnog odgovora na delovanje tih snaga. Efektivno strateško planiranje je korisno ukoliko ga podržava strateško mišljenje i ukoliko je povezano sa strateškim upravljanjem (Čolić, 2009).

Za Healey (2007), strateško planiranje ima prvenstveno za cilj uvođenje različitih modela i različitih promena upravljanja, jednih u saglasju sa drugim. Prioritetni

zadatak strateškog planiranja je da preuzme ulogu u uspostavljanju pravaca delovanja kroz kompleksnu društvenu dinamiku. Često se naglašava da je uloga strateškog planiranja da poveže planiranje sa različitim institucijama i resursima koji se mogu obezbediti, ali postoje i drugi značajni aspekti. „Tu se pre svega radi o pokušaju postizanja konsenzusa svih aktera oko ključnih strateških opredeljenja, kao i otvaranja prostora za brzo reagovanje u slučaju razvojnih inicijativa” (Lazarević-Bajec, 2004:20).

Strateško planiranje, kao instrument upravljanja prostornim razvojem, predstavlja dopunu sistema upravljanja prostornim razvojem koji se pre svega oslanjao na „tradicionalne” instrumente – prostorne i urbanističke planove. Stoga je logično da ključne razlike između tradicionalnog i strateškog planiranja zapravo predstavljaju ključne teme koje se strateškim planiranjem izdvajaju: (1) značaj vizije, (2) prioritizacija ciljeva u odnosu na ocenu razvojnog konteksta, (3) značaj kriterijuma ostvarivosti pri izboru rešenja koja se strategijom nude, i (4) jasno definisanje načina i uslova za njihovu realizaciju (Milovanović Rodić, 2013).

2.3. Upravljanje razvojnim procesima

Pojam upravljanja je u praksu prostornog i urbanističkog planiranja uveden još šezdesetih godina XX veka, zajedno sa razvojem racionalne paradigme i poimanjem delatnosti planiranja kao procesa. Na to je u najvećoj meri uticala promena u oblasti upravljanja organizacijama tokom pedesetih godina XX veka kada su postali izraženi problemi odlučivanja u kompleksnim situacijama. Sama oblast upravljanja je naročito unapređena pod uticajem razvoja informacionih tehnologija i automatske kontrole sistema (Maruna, 2009). Suština ovih disciplina je u razvoju mehanizama za efikasniju komunikaciju i kontrolu složenih sistema. Njihov celokupni razvoj je izvršio ogroman uticaj na promenu planske paradigme, gde se koncept upravljanja složenim sistemima putem automatske kontrole preneo na složene međuodnose u ljudskom društvu (Hall, 2002).

Koncept racionalnosti u planiranju podrazumeva instrumentalizaciju određenih procedura, kao što su: pronalaženje najboljeg načina (akcija ili politika) za postizanje željenog rezultata i planiranje kao iterativan proces definisanja problema i identifikacije ciljeva, razvoj alternativa i njihovo vrednovanje u skladu sa postavljenim ciljevima. Racionalni model planiranja je, dakle, utemeljio proceduru za pronalaženje optimalnog rešenja i razvio odgovarajući skup planskih poslova. Potreba za organizacijom planskih zadataka i uređivanje poslova u okviru složenog procesa izrade planskog rešenja usloveli su razvoj upravljanja procesom planiranja (Klosterman, 1997).

Za upravljanje je karakteristična organizacija kompleksnih dinamičkih sistema, odnosno uređenje poslova u okviru složenih procesa. Smatra se da su osnovni principi kontrole kompleksnih sistema, naročito onih u koje je uključen ljudski faktor, univerzalni (McLoughlin, 1969). Upravljanje složenim procesima obuhvata metode, tehnike i alate za projektovanje, kontrolu, analizu i vrednovanje komponenti procesa, što uključuje ljude, organizacije, aplikacije, dokumente i druge izvore informacija, kao i skup aktivnosti planiranja i monitoringa tokom izvršavanja procesa (Nouks, Mejdžor, Grinvud, Alen & Gudman, 2005; Maruna, 2009; Maruna, 2009; Maruna & Maruna 2009; 2013).

Upravljanje složenim procesom koji za ishod ima neko rešenje naziva se upravljanje razvojnim procesom. Savremena praksa upravljanja razvojnim procesima je uspostavila standardne komponente koje definišu: ko, šta, kada i kako doprinosi razvoju rešenja. Shodno tome, kvalitetno upravljanje podrazumeva:

- Uspostavljanje redosleda aktivnosti svih učesnika
- Definisane mesta i načina za kooperaciju i koordinaciju aktivnosti različitih učesnika
- Definisane i rukovođenje zadacima, kako pojedinaca, tako i timova
- Jasno definisanje vrsta artefakata koji moraju biti proizvedeni, kao i načina na koji se oni definišu i prezentuju
- Ponudu kriterijuma za praćenje razvoja i procenu rešenja (Nouks et al., 2005).

3. ANALIZA NOVOG REGULATORNOG OKVIRA UPRAVLJANJA SISTEMOM JAVNIH POLITIKA U RS

3.1. Neke karakteristike planskog sistema Srbije

Najznačajna promena sistema planiranja u Srbiji, uzrokovana tranzicijom iz socijalističkog u postsocijalistički period je uvođenje novih, „ranije skrivenih ili latentnih, a sada legitimnih individualnih interesa“, za čije je artikulisanje i realizaciju bilo potrebno uvesti „potpuno nove mehanizme“ i „novu kompoziciju upravljačkih mehanizama“ (Vujošević, Petovar, 2008:28). Kao i u mnogim zemljama u tranziciji, i u Srbiji se strateško planiranje uvodi kao paralelni oblik planiranja sa osnovnom namerom prevazilaženja ograničenja koja prate tradicionalno planiranje: sporost, nefleksibilnost, neefikasnost, sektorska podeljenost, usmerenost na fizičko planiranje (Lazarević-Bajec, 1996; 2002; 2004; Stojkov, 2004; Vujošević & Petovar, 2008, 2010; Čolić, 2003; 2009; 2015; Mikavica & Čolić, 2017; Milovanović Rodić, 2015; Milojkić, Petrović, Maruna & Đokić, 2015). Ono što strateško planiranje prostornog razvoja čini drugačijim od tradicionalnog planiranja namene zemljišta jeste da to nije samo odlučivanje o tome šta će se desiti u prostoru, već da ono predstavlja instrument kojim se

omogućava da ljudi, institucije, agencije i dr. zajedno rade na lokaciji. Uključivanje aktera u svim fazama predstavlja osnovnu karakteristiku procesa formulisanja strategije. Dok se plan namene zemljišta može realizovati uz minimalno uključivanje zainteresovanih strana, strategija se oslanja na uključivanje široke lepeze aktera.

Svojom drugačijom metodologijom, strateško planiranje može imati ključnu ulogu u transformaciji procesa planiranja, u prelasku ka participativnom procesu planiranja, u formulisanju strategija i davanju doprinosa u pravcu razvoja demokratskog odlučivanja i osposobljavanja svih učesnika. U kompleksnom tranzicionom okruženju, koje karakteriše nedostatak kapaciteta, urušavanje institucija, problemi sa informacijama i bazama podataka, nedovoljna podrška transparentnom odlučivanju i participaciji javnosti, potrebno je uložiti dosta napora u prilagođavanje međunarodnih metodologija lokalnim uslovima i mogućnostima. Jer, harmonizacija institucija i metoda se ne iscrpljuje donošenjem zakona, već koncentracijom na nove metode rada, koje će obezbediti više jasnoće na području razvojnih politika i odgovoriti na nove izazove (Lazarević-Bajec, 2004). Po Vujošević i Petovar (2010:190), Srbiji je potrebno ozbiljnije strateško planiranje, zasnovano na strateškom mišljenju, istraživanju i upravljanju.

Iako je donet veći broj strateških dokumenata, usklađenih sa međunarodnim normama i preporukama, postoje i velike razlike u načinu njihove pripreme, metodama izrade, nivoima obezbeđenosti, ali i kvalitetu. Jedan od razloga razlika u njihovom kvalitetu može ležati i u primarnim motivima njihove izrade. Veliki broj strateških dokumenata je izrađen zbog uslova i podsticaja koji su Srbiji postavljeni i davni u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Strateško planiranje je bilo deo „paketa” instrumenata koje je trebalo usvojiti u sklopu prilagođavanja evropskom zakonodavstvu i praksi. Ideja je da regulatornim promenama prethodi delovanje na normativnom nivou, a u skladu sa razumevanjem da „najmanje koristi ima ako se čitavo zakonodavstvo Unije samo mehanički prenese u zakonodavstvo i praksu zemalja članica i kandidata” (Vujošević, 2010:188). Stoga je veliki deo evropske finansijske i tehničke podrške upravo bio namenjen podizanju kapaciteta ključnih stejkholdera, „sa glavnim ciljem da se poveća apsorpcija sredstava i kapacitet za kofinansiranje projekata” (Evropska komisija, 2014:46) i izrade strategije koje su bile proglašene obaveznim preduslovom pristupu i učešću u različitim evropskim razvojnim fondovima i projektima. Sa druge strane, strateško planiranje je od strane nekih uprava na različitim nivoima vlasti, zaduženih za upravljanje razvojem, „prigrinjeno” kao sredstvo za prevazilaženje svojevrzne nemoći „tradicionalnog” sistema planiranja da dâ adekvatne odgovore na sve kompleksnije razvojne probleme (Milovanović Rodić, 2015).

Analiza stanja i procesa transformacije planiranja i planskog sistema u Srbiji poslednjih decenija je bila predmet istraživanja akademske i profesionalne zajednice (Lazarević Bajec, 1996, 2002, 2004; Vujošević, 2000, 2003, 2009, 2010; Vujošević, Petovar, 2008, 2010; Vujošević, Spasić, 2007; Vujošević, Zeković, Maričić, 2010). Pored tih, od posebnog su značaja za ovaj rad ona istraživanja koja se mogu smatrati delom nastojanja države da reformiše sistem upravljanja razvojem, a koja će usvajanjem *Predloga Zakona o planskom sistemu* i njegovih podzakonskih akata dobiti svoju završnicu u regulatornom smislu. Izdvajamo dva istraživanja sprovedena 2007.⁸ i 2010. godine⁹ (Milić, 2014) u svim opštinama i gradovima u Srbiji, na osnovu kojih je formirana baza podataka o planskim dokumentima (sa fokusom na strateškim), njihovim vremenskim horizontima i oblastima, institucijama koje se bave njihovom izradom ili sprovođenjem na lokalnu. Oba potvrđuju da većina usvojenih strateških dokumenata ima značajne nedostatke, kao što su: odsustvo jasne strategije, jasnih akcionih planova i mehanizama implementacije, odsustvo bilo kakvog vida procene učinka i veliki stepen preklapanja. Preporučeno je da se manje od 50% pregledanih dokumenata ažurira i konstatovano da je, „i pored postojanja velikog broja strateških i akcionih planova, sistem planiranja i koordinacije javnih politika Srbije slabo razvijen” (Milić, 2014:7). Prema Vujošević (2010:23–24), mogu se identifikovati dva pokušaja ustanovljavanja razvojnog okvira koji bi omogućio integraciju i koordinaciju različitih (sektorskih i opštih) javnih politika na različitim nivoima upravljanja: *Prostorni plan Republike Srbije* (PPRS) (1996) *Prostorni plan Republike Srbije 2010–2014–2020* (2010). Iako su oba plana imala ambiciju da „budu više od plana prostornog razvoja” i imala veoma razvijen sistem velikog broja strateških opredeljenja, opštih ciljeva i mera implementacije, ispuštena je prilika da (1) SPRS budu okosnica javnih politika i njihovih planskih dokumenata, odnosno da (2) usaglašenost sa SPRS bude osnovni kriterijum njihovog kvaliteta i izvodivosti. Vujošević (2010:24) smatra da razlozi neuspešnosti leže, osim u kontinuiranim negativnim spoljnim pritiscima na razvojni kontekst (za prvi SPRS ratovi u zemljama bivše Jugoslavije, međunarodne sankcije Srbiji, NATO bombardovanje, a za drugi globalna ekonomska kriza), u nepostojanju političke volje i stoga odsustvu sinhronizovane institucionalne akcije, ali i neusklađenosti sa „planskom kulturom i kapacitetom” planerskih institucija i profesionalaca, odnosno „transformativnih i modernizacijskih kapaciteta” srpske upravljačke elite. Integrišući kapacitet SPRS je ozbiljno narušen nekoordinisanim i kompetitivnim sektorskim delovanjem uprava na svim nivoima vlasti, veoma nesamostalnim u odnosu na političke partije kojima su sektori raspodeljeni u vidu „partijskog plena” i koje njima i gazduju po feudalnim principima (Vujošević, 2010).

⁸ U okviru projekta *Podrška osnaživanju koordinacije aktivne politike u Vladi Srbije*, čiji je korisnik bio Generalni sekretarijat Vlade

⁹ Kao deo zajedničke inicijative Tima potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva i SKGO-a

3.2. Nov regulatorni okvir planskog sistema Srbije

Predlagač *Predloga Zakona o planskom sistemu Republike (PZPSRS)* navodi da zakon „ima za cilj uvođenje jedinstvenih standarda kvalitetnog planiranja i kreiranja javnih politika na svim nivoima u Republici Srbiji, čvršću povezanost planiranja i programskog budžeta, kao i bolju koordinaciju republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa”. Smatra da će Zakon doprineti realizaciji „sveobuhvatnog, efikasnog, transparentnog, koordinisanog i realističnog sistema planiranja”. Predlogom Zakona se insistira na obezbeđivanju mehanizama za donošenje javnih politika na osnovu činjenično utemeljenih odluka i uspostavljanju instrumenata za usmeravanje javnih politika ka željenim rezultatima i efektima, kao i na njihovom povezivanju sa budžetom. Struktura *Predloga Zakona* je proizašla iz evidentiranih problema postojećeg sistema planiranja javnih politika koji obuhvataju: (1) nedovoljno korišćenje analiza efekata javnih politika i propisa zasnovanih na podacima i činjenicama pri planiranju i kreiranju javnih politika i propisa, (2) nedovoljno razvijen sistem planiranja koji je usklađen sa prioritetima Vlade, (3) nepostojanje jasnog i efikasnog sistema sprovođenja, koordinacije, praćenja sprovođenja i vrednovanja efekata sprovedenih dokumenata javnih politika i propisa, (4) manjkav sistem izveštavanja, (5) nedovoljan obim konsultacija (Vlada RS, 2017). *Predlog Zakona* ima za cilj uređenje sistema planiranja RS, odnosno upravljanje sistemom javnih politika što obuhvata: definisanje vrste i sadržine planskih dokumenata kao i vrste i nadležnosti učesnika u sistemu planiranja, međusobnu usklađenost planskih dokumenata, postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika, obavezu izveštavanja o sprovođenju planskih dokumenata, obavezu sprovođenja analize efekata na propise i vrednovanje učinaka tih propisa (PZPSRS, 2017).

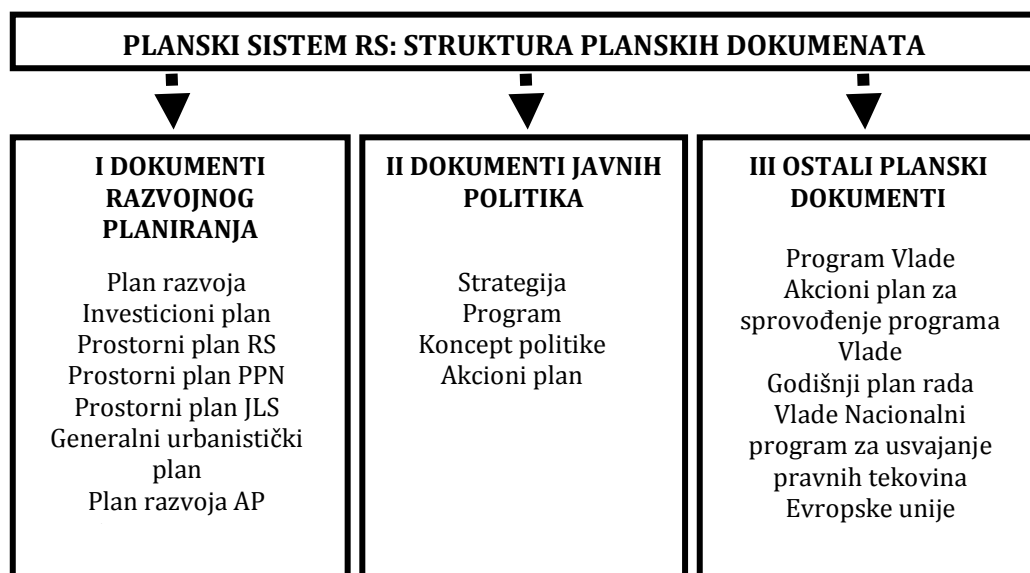
Predlog Zakona definiše planski sistem kao skup elemenata koji čine: planski dokumenti, učesnici u sistemu planiranja, proces upravljanja sistemom javnih politika, proces usaglašavanja sa drugim planskim dokumentima i propisima, povezivanje sa srednjoročnim planiranjem. Upravljanje sistemom javnih politika se u *Predlogu Zakona* definiše kao proces izvršavanja niza aktivnosti: priprema, planiranje, usvajanje i sprovođenje javnih politika, zatim praćenje njihovog sprovođenja, analiza efekata, vrednovanje učinka i na kraju unapređenje javnih politika na osnovu nalaza vrednovanja. Kao sastavni deo procesa upravljanja predviđene su i aktivnosti koordinacije i izveštavanja.

Kao učesnike sistema planiranja koji utvrđuju javne politike njihovim usvajanjem, *Predlog Zakona* prepoznaje Narodnu skupštinu, Vladu i nadležne organe lokalne vlasti. U ostale učesnike sa pravom učešća u procesu planiranja, ali bez nadležnosti njihovog utvrđivanja, spadaju nadležni organi državne uprave i službe Vlade, kao i organi i službe lokalne vlasti.

Pored definisanja uvodnih odredbi koje uključuju predmet uređivanja, ključne pojmove i načela upravljanja sistemom javnih politika, osnovni korpus ovog Predloga Zakona čine sledeće celine: (1) planski dokumenti, (2) srednjoročno planiranje, (3) postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika, i (4) izveštavanje i objavljivanje.

3.2.1. Analiza strukture planskih dokumenata

Zakon definiše planski dokument kao akt kojim učesnik u sistemu planiranja postavlja ciljeve, utvrđuje prioritete javnih politika, odnosno planira mere i aktivnosti za njihovo dostizanje u okvirima svojih nadležnosti i u vezi sa svojim funkcionisanjem. U okviru planskih dokumenata, Predlog Zakon predviđa tri osnovne grupe: dokumente razvojnog planiranja, dokumente javnih politika i ostale planske dokumente (Slika 1).



Slika 1. Struktura planskih dokumenata prema Predlogu Zakona o planskom sistemu RS (2017).

U grupu dokumenata razvojnog planiranja spadaju: (1) Plan razvoja, (2) Investicioni plan, (3) Prostorni plan Republike Srbije i drugi prostorni planovi, generalni urbanistički plan, i (4) Plan razvoja autonomne pokrajine i Plan razvoja jedinice lokalne samouprave. Struktura dokumenata razvojnog planiranja se sastoji od: (1) definisanog horizonta planiranja, (2) nadležnog organa za usvajanje planskog dokumenta, (3) ostalih učesnika u sistemu planiranja, (4) svrhe i sadržaja dokumenta. Pored toga, Zakonom su propisane i obaveze usklađivanja sa ostalim

planskim dokumentima, kao i postupak praćenja sprovođenja planskog dokumenta. Detaljna struktura i vrste dokumenata razvojnog planiranja su prikazani u Tabeli 1.

U grupu dokumenata javnih politika spadaju: (1) strategija, (2) program, (3) koncept politike i (4) akcioni plan.

Struktura dokumenata javnih politika se sastoji od: (1) definisanog horizonta planiranja, (2) načina realizacije javnih politika, (3) svrhe i sadržaja dokumenta. Detaljna struktura i vrste dokumenata razvojnog planiranja su prikazani u Tabeli 2.

Tabela 1. Struktura planskih dokumenata prema Predlogu Zakona o planskom sistemu RS (2017): Dokumenti razvojnog planiranja

PLANSKI DOKUMENTI Dokumenti razvojnog planiranja					
Naziv planskog dokumenta	Horizont planiranja (g.)	Nadležnost za usvajanje	Ostali učesnici	Svrha dokumenta	Sadržaj dokumenta
Plan razvoja	10	Narodna skupština	– Organ državne uprave za koordinaciju JP – Ostali organi državne uprave – Službe Vlade	– Utvrđivanje politike održivog regionalnog razvoja	– Vizija – Prioritetni ciljevi – Smernice za realizaciju ciljeva
Investicioni plan	7	Vlada	– Ministarstvo nadležno za poslove finansija – Organ državne uprave za koordinaciju JP – Ostali organi državne uprave – Službe Vlade	– Planiranje srednjoročnih javnih investicija u oblastima od javnog interesa (investicioni programi i projekti javnih investicija) – Razrada prioriternih ciljeva razvoja iz Plana razvoja	– <i>propisuje ga Vlada</i>
Prostorni plan RS i drugi PP i GUP*	7	Skupština AP	– nadležni organ AP	– Osnov za dalju razradu javnih politika	– Pregled i analiza postojećeg stanja – Vizija – Prioritetni ciljevi – Pregled i opis odgovarajućih mera
Plan razvoja AP i Plan razvoja JLS	7	Skupština JLS	– Nadležni organ JLS – Opštinsko, odn. gradsko veće JLS	– Osnov za dalju razradu javnih politika i srednjoročni plan JLS	– Pregled i analiza postojećeg stanja – Vizija – Prioritetni ciljevi – Pregled i opis odgovarajućih mera

* Ovi planovi su definisani Zakonom kojim se uređuje prostorno i urbanističko planiranje

Tabela 2. Struktura planskih dokumenata prema Predlogu Zakona o planskom sistemu RS (2017): Dokumenti javnih politika

PLANSKI DOKUMENTI Dokumenti javnih politika				
Naziv planskog dokumenta	Horizont planiranja (g.)	Način realizacije	Svrha dokumenta	Sadržaj dokumenta
Strategija	5–7	– Akcioni plan za sprovođenje Strategije	– Strateški pravac delovanja javne politike u konkretnoj oblasti planiranja – Sprovođenje javnih politika Vlade	– Vizija – Pregled i analiza postojećeg stanja – Opšti i posebni ciljevi (jedan opšti i do pet posebnih) – Mere za postizanje ciljeva – Ključni pokazatelji učinaka – Institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje – Drugi elementi propisani podzakonskim aktom
Program	3	– Akcioni plan za sprovođenje Programa	– Razrada posebnog cilja strategije ili nekog drugog planskog dokumenta – Objedinjavanje srodnih projekata koji se ne mogu ostvariti pojedinačno	– Vizija – Pregled i analiza postojećeg stanja – Opšti i posebni ciljevi (jedan opšti i do tri posebna) – Mere za postizanje posebnih ciljeva – Ključni pokazatelji – Institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje – Drugi elementi propisani podzakonskim aktom
Koncept politike	/	– Mere za ostvarivanje rešenja	– Polazni dokument javne politike kojim se usvajaju principi za sprovođenje sistemskih reformi u određenoj oblasti – Smernice za izradu strategije ili programa – Objedinjavanje međusobno isključivih opcija za razvoj	– Pregled i analiza postojećeg stanja – Opis željene promene – Opšti i posebni ciljevi – Razrada mogućih grupa mera javne politike međusobno isključivih opcija – Rezultati sprovedene analize efekata – Rezultati procesa sprovedenih konsultacija i dodatnih analiza efekata – Predlog i obrazloženje izabrane opcije i način njenog ostvarivanja – Drugi elementi propisani podzakonskim aktom
Akcioni plan	3–7	/	– Razrada strategije ili programa u cilju ostvarivanja posebnih ciljeva – Sastavni deo strategije i programa	– Opšti i posebni ciljevi preuzeti iz strategije – Mere i aktivnosti – Nadležne institucije za sprovođenje, praćenje i izveštavanje – Rok za završetak mera i aktivnosti – Potrebna sredstva i izvori finansiranja – Pokazatelji učinka – Relacija ka odgovarajućim propisima – Drugi elementi propisani podzakonskim aktom

U ostale planske dokumente Predlog Zakona ubraja: *Program Vlade, Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, Godišnji plan rada Vlade i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije* (PZPSRS, 2017). Svrha ovih dokumenata je uređenje prioriternih ciljeva Vlade, od njihovog usvajanja, preko razrade kroz mere i načine sprovođenja, do određivanja nadležnih institucija i očekivanih rezultata koje treba da realizuju.

Ovim Predlogom Zakona su posebno definisane mere javne politike, kao skup ključnih i povezanih aktivnosti koje se preduzimaju radi postizanja opšteg i posebnog cilja određene javne politike. Zakon prepoznaje sledeće mere javnih politika: (1) regulatorne – kojima se uspostavljaju standardi i pravila za uređenje odnosa u društvu, (2) podsticajne – koje obuhvataju fiskalne mere i druge finansijske i nefinansijske mere, (3) informativno-edukativne, (4) institucionalno-upravljačko-organizacione mere, i (5) obezbeđenje dobara i pružanje usluga od strane učesnika u planskom sistemu, uključujući i javne investicije (PZPSRS, 2017).

3.2.2. Analiza strukture srednjoročnog planiranja

U delu srednjoročnog planiranja Predlog Zakona definiše karakter i svrhu srednjoročnog plana, obavezu njegove izrade i donošenja, sadržaj i odnos prema budžetu RS. Prema Predlogu Zakona, srednjoročni plan predstavlja sveobuhvatni planski dokument koji omogućava povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda (PZPSRS, 2017). Obavezu izrade i donošenja srednjoročnog plana imaju organi državne uprave, organizacije za socijalno osiguranje, ostali korisnici budžetskih i javnih sredstava na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao i jedinice lokalne samouprave. Obveznici srednjoročnog planiranja su nadležni i za sprovođenje javnih politika.

Sadržaj srednjoročnog plana obuhvata:

- Opšte i posebne ciljeve
- Pregled mera za ostvarenje utvrđenih ciljeva povezanih sa budžetskim programom
- Referisanje mera u odnosu na prioritete ciljeve iz Plana razvoja i Programa Vlade
- Referisanje mera u odnosu na dokumente javnih politika
- Podatke o sredstvima potrebnim za sprovođenje svake od mera
- Detaljan pregled aktivnosti za sprovođenje mera
- Pokazatelje učinka za praćenje stepena postignutih ciljeva
- Rizike i preduslove za ostvarenje mera
- Druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade (PZPSRS).

Izrada srednjoročnog plana ima obavezu usklađivanja sa procesom izrade budžeta i uspostavljenim elementima budžeta.

3.2.3. Analiza strukture postupka utvrđivanja i sprovođenja javnih politika

U delu Predloga Zakona kojim se propisuje postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika bliže se uređuju: nadležnosti za izradu dokumenata javnih politika, načini podnošenja inicijativa, obaveza sprovođenja *ex ante* analize efekata i njenog daljeg predstavljanja, obaveza i načini sprovođenja konsultacija i javne rasprave, usvajanje dokumenata javnih politika i njihovo sprovođenje, zatim praćenje sprovođenja, analiza i vrednovanje učinaka, kao i uticaj na izmenu odgovarajućih propisa.

Postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika se u Predlogu Zakona definiše kao proces izvršavanja niza aktivnosti: podnošenje inicijative, *ex ante* analiza efekata, predstavljanje nalaza sprovedene analize, konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, sprovođenje javne rasprave, upućivanje predloga na usvajanje, usvajanje, sprovođenje JP, praćenje sprovođenja, *ex post* analiza, odnosno merenje učinka i vrednovanje učinka. Kao sastavni deo procesa upravljanja predviđene su i aktivnosti kontrole i izveštavanja (PZPSRS, 2017).

3.2.4. Analiza strukture postupka izveštavanja i objavljivanja

Posebним delom Predloga Zakona se bliže propisuje način izveštavanja i objavljivanja rezultata sprovođenja dokumenata javnih politika putem izrade informacionog sistema. Institucije nadležne za predlaganje dokumenata javnih politika imaju obavezu izveštavanja o njihovom sprovođenju i postignutim efektima. Nadležne institucije potom imaju obavezu dostavljanja izveštaja javnosti putem zvaničnih internet stranica, odnosno jedinstvenog informacionog sistema koji prati celokupan proces upravljanja sistemom javnih politika. Sve informacije na internet stranicama javne uprave moraju biti u otvorenom digitalnom formatu koji omogućava dalje preuzimanje i korišćenje.

4. DISKUSIJA I PREDLOG UNAPREĐENJA NOVOG REGULATORNOG OKVIRA

4.1. Struktura procesa upravljanja sistemom javnih politika

Na osnovu detaljne specifikacije i analize strukture upravljanja sistemom javnih politika definisanim Predlogom Zakona, a u skladu sa metodologijom upravljanja razvojnim procesom, moguće je prepoznati sledeće komponente sistema:

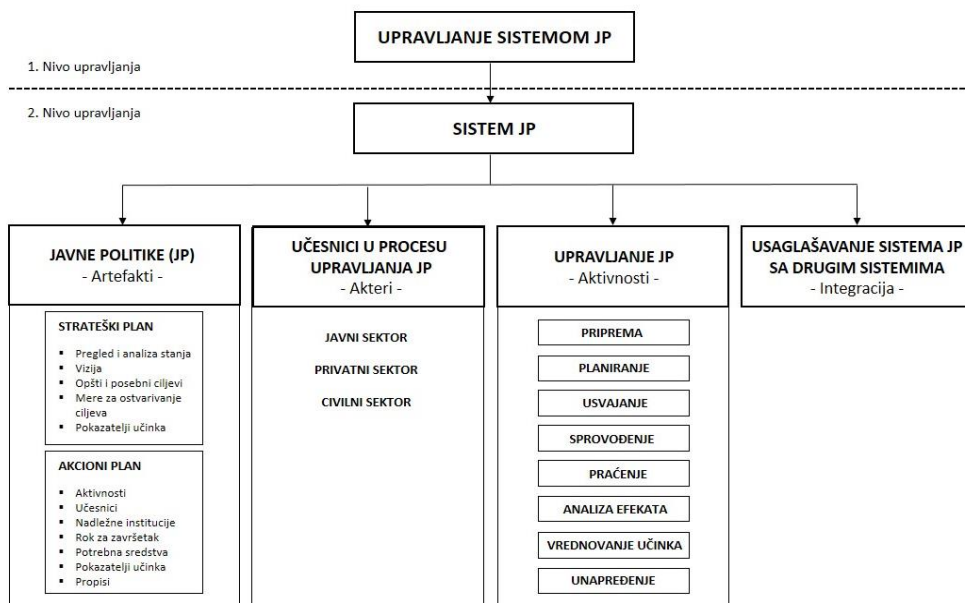
- Artefakti: planski dokumenti i srednjoročni plan sa jasno definisanom strukturom dokumenata
- Akteri: učesnici u planskom sistemu
- Aktivnosti: proces upravljanja sistemom javnih politika
- Integracija: proces usaglašavanja sadržaja planskih dokumenata sa sadržajem drugih planskih dokumenata i propisa i povezivanje sa procesom srednjoročnog planiranja.

Sa stanovišta upravljanja razvojnim procesom, sistem sadrži sve ključne elemente, ali je potrebna korekcija njegove strukture, pre svega u smislu (1) definisanja jasnije hijerarhije komponenti upravljanja sistemom radi uspostavljanja funkcionalnog razvojnog procesa, a potom i (2) terminoloških korekcija, koje se tiču komponenti i njihovih relacija. Pre svega, potrebno je razlikovati dva nivoa upravljanja: (1) upravljanje sistemom javnih politika i (2) upravljanje javnim politikama. Prvi nivo upravljanja – upravljanje sistemom javnih politika, podrazumeva proces koordinacije svih komponenti sistema javnih politika, što uključuje: (1) artefakte – javne politike; (2) aktere – učesnike u procesu upravljanja javnim politikama; (3) aktivnosti – upravljanje javnim politikama, i (4) integraciju – proces usaglašavanja sistema javnih politika sa drugim sistemima. Drugi nivo upravljanja – upravljanje javnim politikama, samo je komponenta prvog nivoa upravljanja i obuhvata aktivnosti utvrđivanja i sprovođenja javnih politika u šta spadaju: aktivnosti pripreme, planiranja, usvajanja, sprovođenja, praćenja, analize efekata, vrednovanja učinka i unapređenje javnih politika (Slika 2).

U odnosu na prethodno izloženo, tabelarno je dat set predloženih terminoloških, odnosno konceptualnih korekcija (Tabela 3).

4.2. Specifikacija vrsta javnih politika

Posebnu komponentu procesa upravljanja sistemom javnih politika predstavljaju artefakti, odnosno dokumenti kreirani u domenu javnih politika. Predlog Zakona ih naziva opštim nazivom „planski dokumenti”, i prepoznaje tri različite vrste: (1) dokumenti razvojnog planiranja, (2) dokumenti javnih politika, i (3) ostali planski dokumenti. U okviru dokumenata razvojnog planiranja se mogu uočiti dve osnovne grupe planova: (1) planovi razvoja i (2) investicioni planovi. Planovi razvoja su definisani kao javne politike za održivi razvoj i razlikuju se po nivou upravljanja (nacionalni, pokrajinski i lokalni nivo). Sa druge strane, investicioni planovi, prema Predlogu Zakona treba da definišu srednjoročne investicije u oblastima od javnog interesa.



Slika 2. Predlog unapređenja modela definisanog Predlogom Zakona o planskom sistemu – uvođenje dva nivoa upravljanja: 1. nivo – upravljanje sistemom javnih politika i 2. nivo – upravljanje javnim politikama

Izvor: Autori

Tabela 3: Upporedni pregled postojeće i predložene terminologije procesa upravljanja sistemom javnih politika

Postojeća terminologija	Predlog korekcije terminologije
Planski sistem	Sistem javnih politika
Proces upravljanja planskim sistemom	Proces upravljanja sistemom javnih politika
Planski dokumenti	Javne politike (odn. dokumenti javnih politika)
Učesnici u planskom sistemu	Učesnici u procesu upravljanja javnim politikama
Proces upravljanja sistemom javnih politika	Proces upravljanja javnim politikama

Ova vrsta podele tzv. „planskih dokumenata” ukazuje na nerazumevanje koncepta održivosti koji podrazumeva razvoj uz uvažavanje i usaglašavanje tri osnovna aspekta održivosti: ekonomija, društvo i životna sredina. To znači da svaki dokument javne politike mora biti kreiran u odnosu na koncept održivog razvoja i samim tim u svojoj suštini mora uspostaviti odnos prema finansijskom aspektu. Pored toga, sam naziv planskog dokumenta „plan razvoja” ne objašnjava

specifičnost konkretne javne politike, s obzirom da je svaka javna politika po definiciji i razvojna politika.

U drugu vrstu „planskih dokumenata” Predlog Zakona svrstava tzv. „dokumente javnih politika” u koje spadaju: (1) strategija, (2) program, (3) koncept politike, i (4) akcioni plan. Razlika između strukture, svrhe i sadržaja „planskih dokumenata” i „dokumenata razvojnog planiranja” se ne može jasno uočiti. S tim u vezi, opšti naziv za sve dokumente kreirane u domenu javnih politika treba da bude „dokumenti javnih politika” s obzirom da se nalaze u tematskom polju planiranja razvoja.

Pored toga, Predlogom Zakona se posebno izdvaja kategorija srednjoročnog plana koji ima za cilj da poveže javne politike sa srednjoročnim okvirom rashoda. Iako se naslućuje namera zakonodavca da ovu kategoriju planskih dokumenata izdvoji zbog važnosti usklađivanja sa odgovarajućim javnim budžetom i pokušaja prevazilaženja tradicionalno loše prakse razdvojenosti planiranja javnih politika od planiranja budžeta, rešenje nije u njihovom razdvajanju. Objedinjavanje ove dve prakse kreiranja javnih politika se može postići sprovođenjem integralnog i intersektorskog upravljanja sistemom javnih politika, odnosno sprovođenjem principa upravljanja na više nivoa (*“multi-level governance”*).

4.3. Specifikacija strukture javnih politika

Posebno se izdvaja aspekt specifikacije strukture artefakata koji moraju biti proizvedeni, a koji sledi logiku strateškog planiranja i načelno se sastoji od strateškog dokumenta i njegovog akcionog plana. Generalna struktura strateškog dokumenta obuhvata: pregled i analizu stanja, viziju, opšte i posebne ciljeve, mere za ostvarenje tih ciljeva i pokazatelje učinka. U Predlogu Zakona ova struktura varira u zavisnosti od vrste (strategija, program i koncept politike), odnosno svrhe samog dokumenta javne politike (razvoj posebne oblasti javne politike, razrada posebnog cilja javne politike, objedinjavanje srodnih javnih politika). Međusobna razlika u predloženim strukturama javnih politika se odnosi na aspekte usaglašavanja međusobno isključivih opcija i, shodno tome, usaglašavanja očekivanih efekata.

Ova razlika ukazuje na nerazumevanje prirode upravljanja (*“governance”*), koje u samoj suštini podrazumeva komunikativno-kolaborativni pristup planiranju, odnosno donošenje odluka u okviru široko postavljene arene učesnika. To znači da se konflikt nalazi u osnovi procesa upravljanja javnim politikama i put kreiranja javne politike podrazumeva traganje za načinima usaglašavanja različitih i često isključivih ciljeva. S tim u vezi, struktura javnih politika treba da bude jedinstvena za sve javne politike, bez obzira na svrhu zbog koje se donosi, jer

njen sadržaj treba da odražava postignuti konsenzus uključenih stejkholdera u procesu kreiranja konkretne politike. To znači i da je predloženo razvrstavanje dokumenata javnih politika prema svrsi metodološki neutemeljeno i samim tim nepotrebno.

Akcioni plan predstavlja razradu strateškog dokumenta/plana i direktno preuzima njegove opšte i posebne ciljeve, odnosno pokazatelje učinka. U Predlogu Zakona se akcioni plan definiše kroz aktivnosti za sprovođenje ciljeva, rok za završetak aktivnosti, potrebna sredstva za njihovu realizaciju, nadležne institucije za sprovođenje aktivnosti i relacija ka odgovarajućim propisima. Međutim, komunikativno-kolaborativni pristup kreiranja javnih politika podrazumeva i podeljenu odgovornost u njihovoj realizaciji. To znači da aktivnosti definisane akcionim planom moraju sadržati jasno definisane grupe stejkholdera i njihovo konkretno (organizaciono i finansijsko) učešće u ostvarivanju. Akcioni plan treba da bude sastavni deo svake javne politike.

4.4. Specifikacija učesnika u procesu upravljanja javnim politikama

Kreiranje javnih politika Predlog Zakona vidi isključivo u domenu javnog sektora. Razlikuju se učesnici koji utvrđuju javne politike njihovim usvajanjem (Narodna skupština, Vlada i organi lokalne vlasti) i ostali učesnici koji u skladu sa svojim nadležnostima učestvuju u upravljanju sistemom javnih politika, ali ih ne utvrđuju (organi državne uprave i službe Vlade, organi i službe lokalne vlasti). Predlogom Zakona su prepoznate tri kategorije učesnika, sve u domenu javnog sektora: učesnici koji predlažu, učesnici koji izrađuju i učesnici koji usvajaju javne politike. Učesnik nadležan za izradu dokumenata javnih politika je istovremeno i predlagač.

Ovako postavljena struktura učesnika u procesu upravljanja javnim politikama je suštinski u suprotnosti sa konceptom upravljanja i načelom 11 Predloga Zakona koji se tiče upravljanja sistemom javnih politika i kojim se promovise „načelo jednakosti i partnerstva, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa, odnosno da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, uključujući i udruženja i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije, vodeći računa da se omogući ostvarivanje pojedinačnih pravnih i drugih interesa svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa, uz istovremenu zaštitu javnog interesa” (Član 3).

Uključivanje drugih sektora u upravljanje sistemom javnih politika je predviđeno kao izuzetak od pravila u delu Predloga Zakona kojim se definiše postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika kroz utvrđivanje obaveza sprovođenja konsultacija u svim fazama izrade dokumenta javnih politika. Ostavlja se mogućnost „organu državne uprave koji je nadležan za koordinaciju javnih politika da može da predloži organu državne uprave koji je nadležni predlagač da tokom konsultacija u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe” (Član 35).

Upravljanje sistemom javnih politika načelno podrazumeva kolaborativno-komunikativni pristup i uključivanje svih sektora (javnog, privatnog i civilnog) u kreiranje javnih politika. Uspostavljeni dogovor u ovako postavljenom procesu odražava javni interes i vrednosni okvir društva kao osnov za definisanje politika razvoja.

4.5. Specifikacija procesa upravljanja javnim politikama

Proces upravljanja javnim politikama je u Predlogu Zakona predstavljen kroz deo Postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika i obuhvata skup aktivnosti: pripreme, planiranja, provere, usvajanja, sprovođenja, analize efekata i vrednovanje učinka. Iako principi koordinacije i izveštavanja predstavljaju sastavni deo aktivnosti procesa upravljanja javnim politikama, njihova suštinska uključenost nije jasno definisana. Princip koordinacije proizlazi iz ravnopravnog statusa učesnika u procesu odlučivanja, koji ovim Predlogom Zakona nije predviđen. Izveštavanje je sastavni deo informisanja učesnika i u funkciji je donošenja kvalitetnih odluka. U ovom Predlogu Zakona, pozicija i svrha izveštavanja, tj. informisanja, uglavnom predstavljaju prateću aktivnost procesa upravljanja javnim politikama i pre svega su u funkciji ostvarivanja transparentnosti procedura.

5. ZAKLJUČAK

Pokušaj uređenja celokupnog procesa upravljanja sistemom javnih politika, kao dela institucionalnih reformi, suštinski utiče na repozicioniranje prakse prostornog i urbanističkog planiranja u Srbiji. Dosadašnji status ove tradicionalne prakse, kao neprikosnovenog utemeljivača okvira i strateških pravaca prostornog razvoja, biće stavljen pred izazov. Postojeća neformalna praksa strateškog planiranja, sa usvajanjem Predloga Zakona, preuzeće ulogu glavnog nosioca javnih politika u ovom domenu. Dokumentima javnih politika će se ubuduće utvrđivati vrednosni okvir i prioritetni ciljevi prostornog razvoja.

Velika novina koju donosi ovaj Predlog Zakona je sagledavanje postupka utvrđivanja javnih politika kao složenog procesa kojim treba upravljati. To znači uspostavljanje jasne procedure za odlučivanje unutar skupa kompleksnih problema, gde dominiraju dva ključna aspekta: uređivanje poslova u procesu upravljanja i način izbora rešenja. Kada je reč o uređivanju poslova u procesu upravljanja sistemom javnih politika, može se smatrati da su osnovni elementi jasno prepoznati: javne politike, učesnici u procesu upravljanja javnim politikama, upravljanje javnim politikama i proces usaglašavanja javnih politika sa drugim sistemima. Ono što smatramo problematičnim su: (1) nepotrebno precizna specifikacija strukture i sadržaja planskih dokumenata, i (2) terminološka nedoslednost i međusobna neusaglašenost. Pored toga, nedostaje i prethodno sagledavanje sistema javnih politika na opštem nivou čime bi se izbegla suvišna ponavljanja i nejasnoće unutar samih elemenata sistema.

Međutim, način izbora rešenja ovim zakonskim predlogom nije usklađen sa proklamovanim principima dobrog upravljanja i demokratskog odlučivanja. Nije institucionalizovan dijalog širokog kruga učesnika kao način za razrešavanje konflikta između različitih strana i interesa u procesu formiranja javnih politika. Dominantnu ulogu u iniciranju, formulisanju i sprovođenju javnih politika ima javni sektor. Pri tome, ne prepoznaje se ni važnost integralnog pristupa u kreiranju javnih politika, što bi trebalo da se odvija kroz međusektorsku saradnju, kako na horizontalnom, tako i na vertikalnom nivou. Shodno tome, i finansijska podrška sprovođenju javnih politika je u domenu javnog sektora i odvija se kroz paralelan sistem.

Ipak, smatramo da Predlog Zakona predstavlja izuzetan pomak u domenu javnih politika i da suštinski menja osnove načina donošenja odluka od značaja za razvoj celokupnog društva u Srbiji. U domenu politika prostornog razvoja to znači suštinsko premeštanje arene za odlučivanje u političku sferu, gde se u centar postavlja društvena problematika. Posredno, planeri postaju samo učesnici u procesu odlučivanja, jedna od mnogih zainteresovanih strana koje imaju pravo zastupanja sopstvenih interesa. Na ovaj način posredno se uvodi kolaborativno-komunikativna planska paradigma i uspostavlja dijalog kao način za donošenje prostornih rešenja. Iz toga će proizaći i razvoj mnoštva novih instrumenata profesionalnog delovanja.

Vrednosni okvir i načela koja se promovišu ovim predlogom Zakona, uprkos značajnih nedoslednosti u njihovom ugrađivanju u same procedure, predstavljaju korak ka institucionalnoj transformaciji sistema i uvođenju Srbije, pa time i planske profesije, u društvo demokratske EU zajednice.

Dalja poboljšanja sistema upravljanja javnim politikama bi trebalo da budu sprovedena kroz široku debatu, prvenstveno sa profesionalnom javnošću i akademskom zajednicom. Ovakva praksa, osim što je osnova dobrog upravljanja, omogućava učenje kroz dijalog i dovodi do izgradnje zajedničkog znanja. Ovo je od posebnog značaja u situacijama kada se vrše radikalne izmene sistema, gde promene ne mogu biti nametnute spolja, već se sprovode pažljivim i posvećenim delovanjem unutar tog sistema.

6. LITERATURA

- Akcionni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017 (2015), [http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version_19.03.15%20\(1\).pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version_19.03.15%20(1).pdf) (pristupljeno 13. 02. 2017.).
- Bryson, J. M. (1995) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Revised Edition, San Francisco CA: Jossey-Bass.
- Cities Alliance, N-AERUS. (2016) *N-AERUS recommendations for the New urban agenda. A Cities Alliance and N-AERUS Partnership Activity to facilitate the link between knowledge generation and global policy-making towards Habitat III*, http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/N-aerus_Recommendations-for-the-New-Urban-Agenda_DIGITAL.pdf (pristupljeno 27. 09. 2017.).
- Coaffee, J., Healey, P. (2003) My Voice: My Place: Tracking transformations in urban governance, *Urban Studies*, 40 (10), 1979-1999.
- Čolić, R. (2003) Urban Planning in Serbia - Challenges to Implement Alternative Participatory Tools, Working Paper, Rotterdam: HIS.
- Čolić, R. (2009) Participacija u strateškom planiranju gradova i razvoj saznanja – primer strateškog plana razvoja Niša, Doktorska disertacija, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Čolić, R. (2014) Inclusive urban governance: Cities for citizens – Experiences from the Global North and South – Case studies from Serbia. In: *Urban Equity in Development – Cities for Life*, Thematic conference Proceedings, German Cooperation: Towards Sustainable Cities. Medellin, Columbia: UN HABITAT, 1-28.
- Čolić, R. (2015) Integrated Urban Development Strategy as an Instrument for Supporting Urban Governance, *Serbian Architectural Journal SAJ*, 7 (3), 317-342.
- Čolić, R., Milovanović Rodić, D., Maruna, M. (2017). Instrumenti upravljanja urbanim razvojem u novom legalnom okviru. U: D. Filipović, V. Šećerov, S. Dragičević i Z. Radosavljević (Ur.): *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine*, Zbornik radova, Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu-Geografski fakultet, 105-112.
- DiGaetano, A., Strom, E. (2003) Comparative Urban Governance: An Integrated Approach, *Urban Affairs Review*, 38, 356-395.

- EU (2007) *Leipzig Charter on Sustainable Cities*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (pristupljeno 06. 09. 2017.).
- EU (2010). *Toledo Declaration*, http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie_Toledo_en.pdf (pristupljeno 12. 10. 2017.).
- EU (2011) *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm (pristupljeno 12. 10. 2017.).
- EU (2016) *Urban Agenda for the EU*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (pristupljeno 11. 10. 2017.).
- Evropska Komisija (2014) *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*. http://europa.rs/upload/2014/izvestaj_ek_2013.pdf (pristupljeno 12. 09. 2017.).
- Friedman, J. (2003) Why do planning theory? *Planning Theory*, 2 (1), 7-10.
- Friedman, J. (2008) The Uses of Planning Theory, *Journal of Planning Education and Research*, 28, 247-257.
- Garcia, M. (2006) Citizenship, Practices and Urban Governance in European Cities, *Urban Studies*, 43(4), 745-765.
- Halfani, M., McCarney, P., Rodriguez, A. (1995) Towards an understanding of governance. In: R. Stern and J. Bell (Eds.): *Urban research in the developing world. Perspective on the City*, 4. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 91-141.
- Hall, P. (2002) *Urban and Regional Planning*, London and New York: Routledge.
- Harvey, D. (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler*, 71(1).
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire and London: Macmillan Press.
- Healey, P. (2007) The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning. In: N. Verma (Ed.) *Institutions and Planning*. Amsterdam, Boston: Elsevier, 61-87.
- Hyden, G. (2011) Making the state responsive: rethinking governance theory and practice. In: G. Hyden and J. Samuel (Eds.) *Making the state responsive: Experience with democratic governance assessments*. New York: UNDP, 5-28.
- Innes, J., Booher, D. (2003) Collaborative policy making: governance through dialogue. In: M. Hajer, and H. Wagenaar (Eds.) *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 33-59.
- Innes, J., Booher, D. (2010) *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, London and New York: Routledge.
- Klosterman, R. (1997) Planning Support Systems: A New Perspective on Computer-Aided Planning, *Journal of Planning Education and Research*, 17, 45-54.
- Kopanja, V., Teodorović, I., Njegovan, Z. (2013) *Analiza procesa planiranja u gradovima i opštinama u Republici Srbiji Beograd*, Beograd: SKGO.

- Lazarević Bajec N. (1996) Strateško urbano planiranje, usmeravanje i/ili posredovanje. U: N., Lazarević Bajec i M. Ralević (Ur.): *Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti*. Beograd: Arhitektonski fakultet, 3-29.
- Lazarević Bajec, N. (2002) Moderno urbanističko planiranje. U: D. Hiber, (Ur.) *Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom*. Beograd: CLDS, 151-167.
- Lazarević Bajec, N. (2004) Povezivanje koncepta strateškog planiranja sa lokalnim prostornim planiranjem. U: B. Stojkov (Ur.) *Planiranje razvoja lokalne zajednice*. Beograd: Institut za prostorno planiranje Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 19-46.
- Le Gales, P. (1998) Regulations and Governance in European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(39), 482-506.
- Maruna, M. (2009) Primena metodologije Unified Process-a u urbanističkom planiranju, Doktorska disertacija, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Maruna, M., Maruna, V. (2013). Plan Development Process as a Methodology for Contemporary Urban Planning. *Journal of Applied Engineering Science*, 11 (2), 63-74.
- Maruna, M., Maruna, V. (2009) Toward Planning Development Process: Workflow. In A. GO. Yeh and F. Zhang (Eds.): *Urban Planning Meta-Model, Proceedings of the 11th International Symposium on CUPUM 09 (Computers in Urban Planning and Urban Management)*, Hong Kong: University of Hong Kong.
- McLoughlin, J. B. (1969) *Urban and Regional Planning Systems approach*, London: Faber and Faber.
- Mikavica, M., Čolić, R. (2017) Monitoring implementacije strategije razvoja – primer Pančeva, *Arhitektura i Urbanizam*, 44, 36-46.
- Milić, O. (2014) *Unapređenje sistema strateškog i operativnog planiranja u Republici Srbiji*, Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- Milojkić, D., Petrović, M., Maruna, M., Đokić, V. (2015) Mayors as creators of the role of General Urban Plan, *SAJ*, 7 (3), 419-438.
- Milovanović Rodić, D. (2013) Redefinisanje modela učešća građana u urbanističkom planiranju Srbije u skladu sa komunikativno-kolaborativnom paradigmom, Doktorska disertacija, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Milovanovic Rodic, D. (2015) Local Development Strategies Without Strategic Thinking: Lost in Between Politicians' Games, Administrations' Rigidity and Planner's Depression, *SAJ*, 7 (3), 381-400.
- Moulaert, F., Martinelli, F., González, S., Swyngedouw, E. (2007) Introduction: Social innovation and Governance in European cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation, *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209.

- Nacrt Zakona o planskom sistemu Srbije (2016), http://paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/141116-nacrt_zakona_o_planskom_sistemu_republike_srbije.html (pristupljeno 23. 02. 2017.).
- Nouks, S., Mejdžor, I., Grinvud, A., Alen, D., Gudman, M. (2005) *Upravljanje projektima*, Beograd: Clio.
- OECD (1998) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers No 23*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAce/UNPAN006800.pdf> (pristupljeno 05. 09. 2017.).
- Petrović, M. (2012) Pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem, *Sociologija*, LIV (1), 87-104.
- Predlog Zakona o planskom sistemu Srbije (2017), <http://www.pravniportal.com/predlog-zakona-o-planskom-sistemu-republike-srbije/> (pristupljeno 02. 09. 2017.).
- Sprovođenje javne rasprave o nacrtu zakona o planskom sistemu Republike Srbije i pratećim podzakonskim aktima (2016). <http://www.mduls.gov.rs/latinica/arhiva-obavestenja-2016.php> (pristupljeno 16. 03. 2017.).
- Stojkov, B. (2004) Ka planu razvoja lokalne zajednice. U: B. Stojkov (Ur.) *Planiranje razvoja lokalne zajednice*. Beograd: Institut za prostorno planiranje GF u Beogradu i APPS, 9-18.
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017 (2015), „Sl.glasnik RS”, br. 31/15.
- Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020. godine (2016), „Sl.glasnik RS”, br. 8/16.
- UN (1948) Universal Declaration of Human Rights, http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf (pristupljeno 22. 09. 2017.).
- UN (1992). *Agenda 21*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (pristupljeno 22. 09. 2017.).
- UNDESA (2015) *Responsive and Accountable Public Governance: 2015 World Public Sector Report*, New York: United Nations.
- UN-HABITAT (1996) *Habitat II Agenda*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement> (pristupljeno 20. 09. 2017.).
- UN-HABITAT (2002) *The global campaign for good urban governance*, <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1537> (pristupljeno 08.09.2017.).
- UN-HABITAT (2017) *New Urban Agenda*. <https://www2.habitat3.org/bitcache/97ced11dcecef85d41f74043195e5472836f6291?vid=588897&disposition=inlinen&op=view>, (pristupljeno 22.09.2017.).
- Verma, N. (Ed.) (2007) *Institutions and Planning*, Amsterdam, Boston: Elsevier.
- Vujošević, M. (2003) *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji*, Beograd: IAUS.
- Vujošević, M. (2009) The Development Reality of Serbia and the New Generation of European Sustainable Development Documents: the Problem of

- Correspondence. In: M. Bajić Brković, (Ed.) *Innovation and Creative Spaces in Sustainable Cities*. Belgrade: HOLCIM. 98-123.
- Vujošević, M. (2010) Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the spatial plan of the Republic of Serbia (2010) in its renewal, *Spatium*, 23, 22-29.
- Vujošević, M., Petovar, K. (2008). (Ur.) *Noviji teorijski i metodološki pristupi u izradi strategije održivog regionalnog razvoja, primer Zlatiborskog regiona*. Beograd: Fond Centar za demokratiju i IAUS.
- Vujošević, M., Petovar, K. (2010) Evropski planski diskurs i obnavljanje evropskog prostornog planiranja održivog razvoja: nekoliko pouka za jednu zemlju u tranziciji (Srbiju), *Sociologija i proctor*, 48 187 (2), 173–195.
- Vujošević, M., Spasić, N. (2007) Transition Changes and their Impact on Sustainable Spatial, Urban and rural Development of Serbia. In: M. Vujošević (Ed.) *Sustainable Development of Towns in Serbia*. Belgrade: IAUS, 1-45.
- Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2010) *Postsocijalsitička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije. Stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*. Beograd: IAUS.