

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
АРХИТЕКТОНСКИ ФАКУЛТЕТ

Тијана М. Вујичић

**ДЕФИНИСАЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ  
ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ  
УПРАВЉАЊА ПРОЦЕСОМ УРБАНЕ  
СТАГНАЦИЈЕ НА ПРИМЕРУ ГРАДА  
ПРИЈЕДОРА**

докторска дисертација

Београд, 2018

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF ARCHITECTURE

Tijana M. Vujičić

**DEFINING METHODOLOGY OF  
INTEGRATIVE ADAPTIVE  
MANAGEMENT FOR SHRINKING  
CITIES - CASE STUDY PRIJEDOR**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

Ментор:

**др Александра Ђукић**, дипл. инж. арх, редовни професор  
Универзитет у Београду - Архитектонски факултет

Чланови комисије:

**др Марија Маруна**, дипл. инж. арх, ванредни професор  
Универзитет у Београду - Архитектонски факултет

**др Миленко Станковић**, дипл. инж. арх, редовни професор  
Архитектонско-грађевинско-геодетски факултет Универзитета у Бањој Луци

Датум одбране:

---

Београд

# ИЗЈАВЕ ЗАХВАЛНОСТИ

---

Ова теза је резултат вишегодишњег истраживачког процеса који је у два наврата био прекидан рођењима мојих драгих кћерки. Истраживање је било занимљиво путовање на коме сам много научила и напредовала, упознала нове људе, открила нове научне перспективе у области урбанизма и остварила увиде у савремене праксе планирања и управљања. Иако се често чинило као недостижан циљ, до финализације доктората се стигло корак по корак. Једно од интересантних искустава у процесу истраживања било је стално помјерање радног мјеста. Радна база скоро да није постојала, радило се гдје се стигло, и кад год се могло: у библиотеци, канцеларији, у стану, у болници, код сестре, код родитеља, на селу, на мору, у Бања Луци, Мркоњић Граду, Београду, Љубљани... Ипак, срећна околност је што сам као студент докторских студија добила прилику да инспирацију и нова знања тражим и у другим срединама, те сам дио истраживања спровела на Архитектонском факултету Универзитета у Љубљани, кроз програм студентске размјене *Erasmus Mundus Basileus*.

У вези са истраживањем које сам провела, постоји низ особа којима бих се хтјела захвалити.

Прије свега, посебну захвалност дугујем професорици Александри Ђукић која ме као ментор пратила кроз цијели процес и помагала ми не само да унаприједим квалитет докторске дисертације, него да унаприједим себе као наставника, истраживача и стручњака, и у том смислу она је била мој „академски родитељ“. Такође, захвалност дугујем професорици Марији Маруни која ми је у кључним моментима, као члан комисије, дала врло важне и корисне смјернице за истраживање. У контексту мога боровка у Љубљани, захвалност дугујем и менторки Аленки Фикфак која је ми је кроз интересантне дискусије помогла да стекнем нове увиде у проблем и предмет истраживања.

Велику захвалност дугујем својим пријатељима и колегама са Архитектонско-грађевинско-геодетског факулета у Бањој Луци, а посебно колегама са Катедре за урбанизам, са којима сам на дневној бази, кроз процес рада у настави и кроз реализацију пројеката имала прегршт инспиративних разговора. Они су били моја арена за промишљање и преиспитивање. Велико им хвала на томе. Несебичну подршку на мом путу напредовања и другим животним изазовима су ми пружили декани факултета професорица Бранкица Милојевић и професор Миленко Станковић и на томе им се искрено захваљујем.

Такође, захвалност дугујем особама из других институција које су ми помогле да изучавани проблем посматрам из другачијих перспектива или да стекнем дубље увиде: Здравку Миовчићу, Драгану Јевтићу, Мирјани Комљеновић, Бори Војводићу, Ради Латиновић и великом броју других стручњака (68) из сјеверозападног региона Републике Српске који су учествовали у анкетирању.

Велико хвала дугујем и свим драгим и мени блиским људима који су ме бодрили сво вријеме докторских студија и вјеровали у мене. Њима дугујем и извињење за сва пропуштена дружења и неодговорене поруке.

На крају, желим да се захвалим својој породици која ме је несебично подржавала током овог дугог процеса, који је праћен са низом изазова из којих сам изашла као побједник захваљујући њиховој безусловној помоћи и давању. Велика захвалност мојим родитељима и сестрама који су били моја десна рука и потпора. Неко ко је на мене оставио посебан траг је *ујак Живко* коме дугујем велико хвала јер ме учинио бољим *човјеком*. Посебно и велико хвала моме мужу Алексеју који је имао разумјевања за сва моја одсуствања и који је увијек био ту за мене и породицу. Оне без којих ништа од овога не би имало смисла су моје кћерке Катја и Аника (Евгенија). Као породица смо изборили тешке битке, али смо много научили и ојачали.

*Захвалност Богу што ми је дао снаге да прихватим оно што не могу промјенити и мудрости да  
уживам у несавршеностима!*

*Тијана Вујичић*

# ДЕФИНИСАЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА ПРОЦЕСОМ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ НА ПРИМЕРУ ГРАДА ПРИЈЕДОРА

## САЖЕТАК

Узајамно деловање негативних друштвених и економских фактора на глобалном нивоу, крајем XX и почетком XXI века, резултовало је поларизацијом просторног развоја која је произвела глобалне градове који су успели да се интегришу у глобалну мрежу, али је довела и до раста неједнакости међу градовима и појаве глобалног феномена градова у опадању (*shrinking cities*). Истраживања показују да је феномен урбане стагнације све распрострањенији у централној и источној Европи, Сједињеним америчким државама, развијеним земљама Азије, Северне Америке, као и у Аустралији. Подаци о стању европских градова говоре да су многи од њих ушли у процес урбане стагнације још 1960-их и да је феномен стагнације у периоду 1990-их био израженији него феномен раста и развоја градова. Да овај проблем не погађа само Европу и развијене земље света показују спроведена истраживања на територији северозападног региона Републике Српске, где је 15 од укупно 17 истраживаних градова региона суочено са проблемом урбане стагнације. Овиме је потврђена претпоставка да је и у оквирима Републике Српске урбана стагнација доминантније изражен процес од процеса урбаног раста и развоја. Допринос истраживања у овој области огледа се у дефинисању модела за идентификацију, мапирање и типолошку класификацију градова у опадању.

Увиђајући рањивост градова погођених процесима стагнације и препознајући неспремност актуелних пракси планирања и управљања у Републици Српској да одговори на изазове са којима се они суочавају, кроз дисертацију се развија нови методолошки приступ који претендује да дефинише ефикаснији и оперативнији систем планирања и управљања градовима у стагнацији. Концепт адаптивног управљања, доминантно развијан у области екологије и управљања природним ресурсима, био је полазна основа за истраживање и дефинисање методологије интегралног адаптивног управљања. С друге стране разрада новог планског концепта утемељена је кроз истраживање различитих модалитета планирања у Републици Српској, с фокусом на анализу: приступа и процеса планирања, њиховог односа према проблему урбане стагнације, обима партиципације, модела преговара-

ња и одлучивања, као и односу планирања према учењу. Истраживање је обухватило анализу подударности постојећих модела планирања у РС са концептом адаптивног управљања, из које је произашла потврда хипотезе о ефикасности адаптивног модела. Такође, закључак студије случаја је да неформални модел планирања достиже значајно виши ниво адаптивног у односу на формални модел и показује много виши степен ефикасности управљања у процесу имплементације. Ипак, у оба модела идентификована су одступања од адаптивног приступа и препознат је низ слабости и мањкавости на које се одговорило кроз дефинисање смерница за унапређење постојећих система планирања у Републици Српској. У коначници, кључни допринос докторске дисертације произилази из претходних резултата, а огледа се у надоградњи и развоју теорије планирања и теорије резилијентности кроз интеграцију њихових кључних концепата и идеја.

**КЉУЧНЕ РЕЧИ:** урбана стагнација, градови у опадању, отпорност, адаптивни капацитет, адаптивно управљање

**ДОКТОРАТ ТЕХНИЧКИХ НАУКА**

Научна област: АРХИТЕКТУРА И УРБАНИЗАМ

Ужа научна област: УРБАНИЗАМ

УДК: \_\_\_\_\_

## **DEFINING METHODOLOGY OF INTEGRATIVE ADAPTIVE MANAGEMENT FOR SHRINKING CITIES - CASE STUDY PRIJEDOR**

### **ABSTRACT**

The interaction of negative social and economic factors at the global level, in the late twentieth and early twenty-first century, resulted in the polarisation of spatial development that produced the global cities which managed to integrate into the global network, but also led to an increase in disparities between cities and the emergence of global phenomenon of shrinking cities. Research shows that the phenomenon of urban stagnation is increasingly widespread in Central and Eastern Europe, the United States, developed countries in Asia, North America and Australia. Data on the state of European cities show that many of them have entered the shrinkage process in the 1960s and that the phenomenon of stagnation in the period of the 1990s was more pronounced than the phenomenon of growth and development of cities. Conducted research on the territory of the northwestern region of the Republic of Srpska, where 15 out of 17 studied cities in the region are faced with the problem of urban shrinkage, show that this problem does not affect only Europe and the developed countries. This confirms the assumption that even in the Republic of Srpska urban stagnation is a more dominant process than the process of urban growth and development. Contribution to research in this area is reflected in the definition of a model for identification, mapping and typological classification of shrinking cities.

Recognising the vulnerability of cities affected by the processes of stagnation and unwillingness of the current practice of planning and management in the Republic of Srpska to respond to the challenges they face, the thesis develops a new methodological approach, which aims to define more efficient and operational system of planning and management of cities in stagnation. The concept of adaptive management, predominantly developed in the field of ecology and natural resources management, was a starting point for researching and defining the methodology of integral adaptive management. On the other hand the elaboration of a new planning concept was established through the study of different modalities of planning in the Republic of Srpska, focusing on the analysis: of the approach and planning process, their attitude to the problem of urban stagnation, the scope of participation, models of negotiation and decision-making, as well as the attitude of planning towards learning. The study included an



analysis of analogy between existing planning models in the RS and the concept of adaptive management, which resulted in the confirmation of hypotheses about the efficiency of the adaptive model. Also, the conclusion of the case study is that informal planning model achieves a significantly higher level of adaptiveness with respect to the formal model and shows a much higher level of management efficiency in the implementation process. However, in both models were identified deviations from the adaptive approach and a series of weaknesses and shortcomings were addressed through the definition of guidelines for the improvement of the existing planning systems in the Republic of Srpska. Eventually, the key contribution of the doctoral thesis arises from the past results and is reflected in the upgrade and development of the planning theory and the theory of resilience through the integration of their key concepts and ideas.

KEY WORDS: urban shrinkage, shrinking cities, resilience, adaptive capacity, adaptive management

DOCTORATE OF TECHNICAL SCIENCES

Scientific field: ARCHITECTURE AND URBANISM

Scientific subfield: URBANISM

UDK: \_\_\_\_\_

<b>1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА .....</b>	<b>1</b>
1.1. Претходна анализа информација о предмету и проблему истраживања.....	2
1.2. Проблем и предмет истраживања.....	9
1.3. Циљеви и задаци истраживања .....	10
1.4. Полазне хипотезе истраживања.....	11
1.5. Научне методе истраживања .....	12
1.6. Генерална структура докторске дисертације.....	13
1.7. Научна оправданост истраживања, очекивани резултати и примена .....	16
<b>2. (РЕ)КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА ПЛАНИРАЊА У КОНТЕКСТУ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ .....</b>	<b>18</b>
2.1. УРБАНА СТАГНАЦИЈА .....	19
2.1.1. Приступ и ограничења у истраживању урбане стагнације.....	19
2.1.2. Дефиниција града .....	20
2.1.3. Дефиниција градова у стагнацији – <i>CIRES</i> и <i>Shrinking Cities</i> пројекти .....	33
2.1.4. Ка концептуализацији модела за мапирање градова суочених са проблемом урбане стагнације.....	37
2.2. КОНЦЕПТ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА.....	45
2.2.1. Порекло, развој и примена концепта адаптивног управљања.....	45
2.2.2. Теоријски оквир адаптивног управљања.....	50
2.2.3. Дефиниција и принципи адаптивног управљања .....	55
2.2.4. Врсте адаптивног управљања .....	59
2.2.5. Фазе процеса адаптивног модела управљања.....	65
2.2.6. Техничко и институционално учење у оквиру адаптивног модела управљања.....	72
2.3. ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ У УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ - ПОМАК ОД ОДРЖИВОСТИ КА ОТПОРНОСТИ.....	74
2.3.1. Отпорност – историја и примена .....	75
2.3.2. Инжењерска и еколошка отпорност .....	77
2.3.3. Социо-еколошка отпорност.....	80
2.3.4. Адаптабилност и трансформабилност – ка савременој дефиницији отпорности .....	85
2.3.5. Отпорност vs. одрживост.....	88
2.3.6. Ка концептуализацији урбане отпорности, адаптабилности и трансформабилности .....	90
<b>3. ПРИМЕЊЕНА МЕТОДОЛОГИЈА.....</b>	<b>104</b>
3.1. МЕТОДЕ И ТЕХНИКЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА.....	109
3.1.1. Архивска и теренска истраживања.....	109
3.1.2. Анкета и интервју .....	110
3.1.3. Делфи техника .....	119
3.2. МЕТОДЕ АНАЛИЗЕ ПОДАТАКА.....	124
3.2.1. Анализа садржаја докумената прикупљених у оквиру теренских и архивских истраживања.....	125
3.2.2. Анализа и обрада анкетних упитника.....	128
3.2.3. Анализа и обрада транскрипта интервјуа .....	128
3.2.4. Анализа и обрада података прикупљених Делфи техником .....	129

3.3. МОДЕЛ ГЕНЕРАЛИЗАЦИЈЕ .....	131
<b>4. КРИТИЧКИ ДИСКУРС ПЛАНИРАЊА У УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ .....</b>	<b>140</b>
4.1. СТАГНАЦИЈА ГРАДОВА СЕВЕРОЗАПАНОГ РЕГИОНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ.....	141
4.1.1. Модел за мапирање градова суочених са проблемом урбане стагнације.....	141
4.1.2. Модел типолошке класификације градова у опадању .....	162
4.1.3. Мапирање градова суочених са проблемом урбане стагнације.....	165
4.1.4. Анализа стања планске документације – одабир студије случаја.....	201
4.2. АНАЛИЗА СИСТЕМА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ .....	204
4.2.1. Формални модел планирања у Републици Српској.....	204
4.2.2. Упоредна анализа формалног модела планирања и концепта адаптивног управљања.....	228
4.2.3. Однос планирања према проблему урбане стагнације у оквиру формалног модела.....	234
4.2.4. Смернице за унапређење формалног планског оквира .....	239
4.2.5. Неформални модел планирања у Републици Српској.....	247
4.2.6. Поређење МиПРО методологије и методологије просторног планирања ...	255
4.2.7. Упоредна анализа неформалног модела планирања и концепта адаптивног управљања.....	262
4.2.8. Однос МиПРО методологије према проблему урбане стагнације.....	268
4.2.9. Смернице за унапређење МиПРО методологије .....	269
<b>5. СТУДИЈА СЛУЧАЈА ПРИЈЕДОР .....</b>	<b>272</b>
5.1. Ниво урбане стагнације града Приједора .....	273
5.2. Анализа и оцена ефикасности формалног и неформалног модела планирања.....	280
<b>6. МЕТОДОЛОГИЈА ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА .....</b>	<b>288</b>
6.1. Сврха и намена методологије интегралног адаптивног управљања.....	289
6.2. Принципи интегралног адаптивног управљања .....	291
6.3. Приказ методологије интегралног адаптивног управљања.....	299
6.4. Оквирни садржај стратегије адаптивног управљања.....	321
6.5. Актери и модели учешћа у адаптивном управљању.....	329
6.6. Усклађеност са постојећим моделима планирања .....	335
<b>7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....</b>	<b>338</b>
<b>8. ЕВАЛУАЦИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ О ИСТРАЖИВАЊУ .....</b>	<b>355</b>
8.1. МЕТОДОЛОШКЕ ПОУКЕ .....	356
8.1.1. Управљање динамиком истраживања .....	357
8.1.2. Техничка припрема докторске тезе .....	358
8.1.3. Избор референтне литературе .....	359
8.1.4. Модификације структуре дисертације .....	360
8.1.5. Критичка анализа примењених метода и техника.....	361
8.1.6. Разговори о теми, проблему и предмету истраживања .....	364
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>367</b>
<b>ПРИЛОЗИ .....</b>	<b>386</b>

Прилог А. Анализа статистика северозападног региона РС .....	387
Прилог Б. Приказ резултата Делфи технике .....	433
Прилог В. Приказ резултата анкетања - Приједор .....	459
Прилог Г. Нацрти упитника интервјуа .....	472
<b>ПОПИС СЛИКА .....</b>	<b>493</b>
<b>ПОПИС ТАБЕЛА .....</b>	<b>496</b>
<b>ПОПИС ГРАФИКОНА .....</b>	<b>497</b>
<b>ПОПИС СКРАЋЕНИЦА .....</b>	<b>502</b>
<b>БИОГРАФИЈА АУТОРА .....</b>	<b>504</b>

# 1.УВОДНА РАЗМАТРАЊА

---

## 1.1. ПРЕТХОДНА АНАЛИЗА ИНФОРМАЦИЈА О ПРЕДМЕТУ И ПРОБЛЕМУ ИСТРАЖИВАЊА

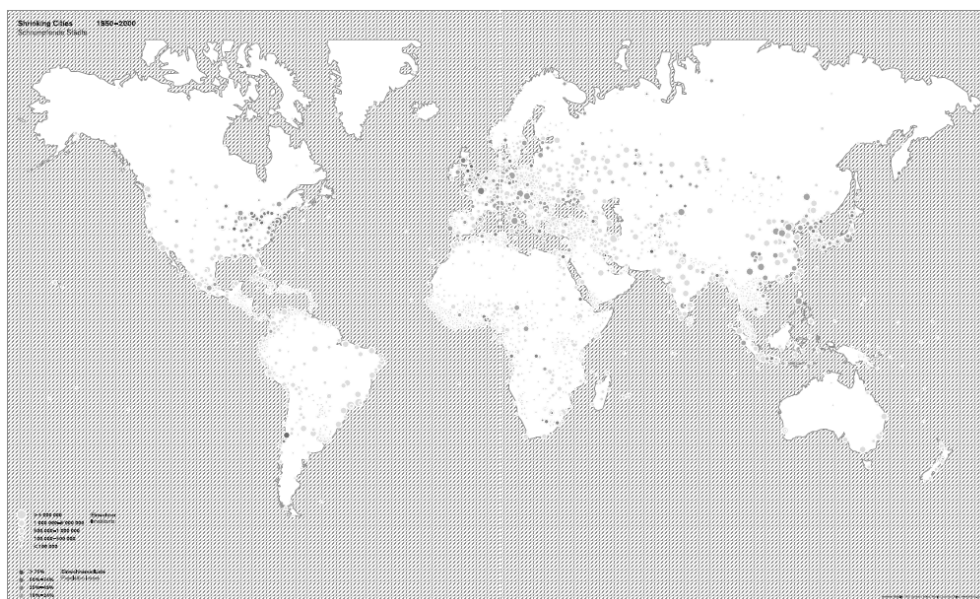
### 1.1.1. ПОЈАМ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ

Урбана стагнација као феномен предмет је многих студија и научно-истраживачких пројеката (*Shrinking cities, Shrink Smart, Cities Regrowing Smaller* (Shrinking Cities, 2006; Shrink Smart, 2012; CIRES, 2011)), као и теоријских и стручних расправа новијег времена. У међународним научним и стручним круговима познатија је као термин *shrinking cities* – "градови који се скупљају". Термин *shrinking cities* тек се у новије време појављује у енглеском вокабулару, литератури и медијима. На просторима земаља централне и источне Европе, бившим комунистичким земаљама, разумевање и перцепција појма је нејасна и не привлачи много пажње у политичким круговима и јавности уопште. Политичари и представници локалних управа избегавају ову тему из два разлога: (1) у многим словенским земаљама термин *shrinking cities* се тешко преводи, (2) а посматрано у контексту односа са јавношћу, он често са собом носи негативне конотације и значења, које не иду на руку политикама темељеним на економском просперитету и развоју градова (Strykiewicz, et al., 2013).

Урбана стагнација препознаје се у урбаним подручјима – градовима, деловима градова или целим метрополитенским областима – као симптом структурне кризе изражен кроз губитак популације, економску кризу, пад запослености и социјалне проблеме. Термин „урбаног скупљања“ (*urban shrinkage*) често се користи како би се нагласила чињеница да овај феномен представља мултидимензионалан процес са мултидимензионалним ефектима у економском, демографском, географском, друштвеном и физичком домену. У контексту његовог развоја и све веће распрострањености, теорија и пракса треба да понуде дијагнозу стања, прогнозу будућих трендова и инструменте за опоравак од кризе. Термин шири разумевање опадања (*decline*) померајући га изван оквира линеарно схваћеног процеса за који се сматра да настаје као последица деиндустријализације (Martinez-Fernandez, et al., 2012, стр. 214). Иако урбана стагнација није нов феномен она у научној литератури није довољно истражена, и тек се у новије време јавља интерес за њу.

Према Ринитсу (Tim Reiniets) урбана стагнација подразумева симултане квалитативне и квантитативне промене градова, које не прате хомогене обрасце. У квантитативном смислу урбана стагнација подразумева пре свега значајан губитак популације града, али и врло често пад економског просперитета. У квалитативном смислу, урбана стагнација обухвата промене у друштвеним и економским обрасцима, као и промене културолошких вредности и начина живота грађана (Rieniets, 2006).

На почетку XXI века феномен урбане стагнације све је распрострањенији у централној и источној Европи, Сједињеним америчким државама, развијеним земљама Азије, Северне Америке, као и у Аустралији (Rieniets, 2006). Према Урбан аудиту Европске комисије из 2007 године од 258 великих и средње великих градова Европе, трећина њих је доживела пад популацију у периоду 1996-2001 (Resilience Alliance, 2007). Истраживања показују да су многи европски градови ушли у процес урбане стагнације још 1960-их и да је феномен стагнације у периоду 1990-их био израженији него феномен раста и развоја градова (Turok & Mykhnenko, 2007). Супротстављајући се наслеђеним обрасцима виђења градова кроз призму развоја, Освалт (Philipp Oswalt) тврди да урбана стагнација градова не представља изузетак или одступање, већ га карактерише као глобални феномен (Слика 1.) (Oswalt 2006). Истраживања *CIRES* пројекта (*Cities Regrowing Smaller*) показују да је урбана стагнација феномен изражен у скоро свим земљама Европе (33 од 37) и да је више од половине европских градова (3563 од 7035) стагнирало у периоду 1990-2010 (Wiechmann, 2013).



Слика 1. Градови у опадању (*Shrinking cities*) (Oswalt & Rieniets, 2006)

Да овај проблем не погађа само Европу и развијене земље света показују спроведена истраживања на територији северозапаног региона Републике Српске. Од 17 градова истраживачког полигона њих 15 суочено је са проблемом депопулације као главним индикатором урбане стагнације, један град бележи стабилну популацију, док у једном популација расте. Резултати истраживања значајни су за предметно истраживање јер указују на учесталост феномена према коме планирање у Републици Српској треба да се одреди нудећи нове планске инструменте и методе.

Многобројна су истраживања која су се овим проблемом бавила из различитих аспеката: друштвено-економских промена (Beauregard, 2003; Downs, 1997), цикличности урбаних промена (Fishman, 1987; Fishman, 2006), пропадања главних градова и њихове регенерације (Metzger, 2000), транзиције друштва и њених реперкусија на град (Van de Каа, 1987). Такође, урбана стагнација је у литератури била значајно разматрана као просторна манифестација процеса глобализације. Док су ови процеси доводили до појаве "глобалних градова" који су концентрисали високо развијене финансијске и сервисне активности, информацијске и комуникацијске мреже, с друге стране допринели су пропадању многобројних индустријских градова који нису успели да се изборе за своје место у глобалној економској утакмици (Adelaja, 2011; Amin & Thrift, 1994; Sassen, 2001). То је резултовало поларизацијом просторног развоја и растом неједнакости између градова који су успели да се интегришу у глобалну мрежу и оних који у томе нису успели (Scott & Storper, 2003). Међу ауторима новијих истраживања, који теже да прикажу узроке и последице урбане стагнације и дефинишу политике и стратегије за ефикасно решавање проблема, значајно место заузимају: Вихман (Wiechmann, Т.), Мартинез-Фернандез (Martinez-Fernandez, С.), Освалт (Oswalt, СТР.), Ринитс (Rieniets, Т.), Холандер (Hollander, J.B.), Ринк (Rink, D.), Палагст (Pallagst, К.), Попер (Popper, F.J.) и други.

Урбана стагнација представља комплексан феномен у коме није могуће подвући јасну разлику између узрока и последица. Градови у опадању показују одређене симптоме кризе и стагнације које настају као резултат често сложених мултидимензионалних промена. Понекад није могуће дефинисати да ли пад популације градове води у стагнацију, или је неки други фактор узроковао сам пад популације. Међутим, први и кључни симптом урбане стагнације јесте пад популације који се манифестује као



последица сложених друштвених, економских и политичких промена на глобалном и локалном нивоу (Pallagst, et al., 2014; Reckien & Martinez-Fernandez, 2011; Stryjakiewicz, et al., 2013; Wiechmann, 2013). Међу кључним променама које доводе до депопулације издвајају се:

- демографске промене - пад природног прираштаја (пад наталитета, раст морталитета), старење укупне популације, негативна унутрашња и спољна миграциона кретања, пад стопе плодности, пад броја склопљених бракова, пораст броја разведених бракова и померање старосне границе ступања у брак
- економске трансформације манифестоване кроз пад економске активности, гашење индустријских постројења и губитак конкурентности. Глобализација економије, глобални финансијски токови и интернационализација производних процеса су основни и врло моћни узроци урбане стагнације многих индустријских градова који нису били у могућности пронаћи место у таквом конкурентном међународном економском окружењу (Martinez-Fernandez, et al., 2012, стр. 214).
- структурне промене као што су пад политичког ситета, немири и ратови
- субурбанизација као важан фактор одлива људи и послова из централних делова града ка периферији чиме долази до деградације живота унутар централног градског језгра
- промене природног окружења - природне катастрофе (поплаве, пожари, ерупције вулкана и сл.) и различити облици загађења природног окружења.

Депопулација градова и економски пад имају огроман утицај на физичко окружење и друштво у целини, али и једнако важан утицај на квалитет и виталност тзв. „перфорираних градова“ који настају као резултата ових процес (Lütke-Daldrup, 2001). Термин „перфорирани град“ скovan је како би описао нову еру градова које карактеришу симултани демографски пад и неконтролисано ширење урбаних подручја (Florentin, 2010, стр. 83). Термин је први пут употребио руководилац одељења за планирање града Лајпцига Лутке-Далдроп (Engelbert Lütke-Daldrup) 2001 године описујући Лајпциг као град који се суочава са проблемима пропалих и напуштених простора, и великог броја слободних радних мјеста. Кованица „перфорирани град“ објашњавала је ништа друго до физичку манифестацију стагнације града и појаву новог урбаног обрасца који се ширио источним делом Лајпцига (Lütke Daldrup, 2003).

Као последица деиндустријализације и субурбанизације у Лајпцигу су крајем 1990-тих и почетком 2000-их били изражени миграциони трендови не само становништва него и индустрије, што је за последицу имало одређену врсту просторне перфорације градског ткива (Nuisl & Rink, 2004). Урбани пејзаж је тиме постао „пефориран“ физичким „рупама“ и парчићима напуштеног земљишта. Оваква манифестација просторне дистрибуције становништва и економије била је потпуно нова и представљала је одступање од концепта традиционалног европског компактног града, који се и даље у плановима Лајпцига постављао као циљ (Florentin, 2010, стр. 87).

Просторна манифестација урбане стагнације огледа се у великом броју запуштених и недовољно искоришћених простора унутар урбаних подручја. Ови простори, тзв *brownfield*, заузимају значајне површине унутар градова, а најчешће се налазе у оквиру старих индустријских зона. С друге стране, услед одлива становништва и смањења популације долази до тзв. перфорације градског ткива којег карактерише мноштво дисперзно распоређених напуштених стамбених јединица. Као резултата имамо густо изграђена урбана подручја која не прати одговарајућа густина насељености и концентрација послова.

### **1.1.2. ОТПОРНОСТ ГРАДСКИХ СИСТЕМА**

У другој равни, град схваћен као комплексни систем разматра се у контексту теорије резилијентности (*resilience theory*) која се појављује као спона теорије одрживог развоја, теорије неизвесности и теорије нелинераних система. Теорију је први пут представио канадски еколог Стенли Крофорд Баз Холинг (Stanley Crawford Buzz Holling) 1973 године. Бројни су и многи други њени поборници који је развијају, а међу којима се истичу: Валтерс (Walters, C.J.), Фолке (Folke, C.), Гандерсон (Gunderson, L.), Карпентер (Carpenter S.), Адгер (Adger N.W.) и други.

Према овој теорији, отпорност или резилијентност (*resilience*) представља способност система да издржи кризу, да се од ње опорави и реорганизује. Такође, она представља способност система да се стално мења и прилагођава, а ипак остане у својим критичним (стабилним) оквирима – способност да се носи с променом и истовремено настави да се развија, задржавајући свој суштински идентитет, структуру и функцију (Walker, et al., 2004). Другим речима, резилијентан је онај систем који поседује високе адаптивне капацитете (*adaptive capacity*), односно који има способност

да се у условима неизвесности константно прилагођава новонасталим околностима и утицајима.

Управо на пољу теорије резилијентности рад ће дати свој највећи допринос кроз развој њеног поддомена – теорије урбане резилијентности. Наиме, резилијентност као појам у теоријским разматрањима, најчешће се појављује као одговор на кризе социо-еколошких система узроковане климатским променама и природним катастрофама. Међутим, резилијентност је много шири и вишезначнији концепт и дефинитивно је трасирао свој пут ка планирању. То је констатовано и на немачком годишњем семинару просторног истраживања и политике 2010. (*German Annual of Spatial Research and Policy 2010*), са темом "Урбана регионална резилијентност: Како да градови и региони наставе са променама?", где је по први пут успостављена веза између концепта резилијентности и феномена урбане стагнације изазване економском кризом, деиндустријализацијом, губитком радних места, социјалним и политичким транзицијама, миграцијама и демографским променама (Müller, 2011). Управо су ставови изнети на овом скупу отворили поље за анализу и надградњу теорије резилијентности у домену урбаних система, а нарочито оних суочених са проблемом урбане стагнације.

С друге стране, развој друштвено-еколошких система према теорији резилијентности темељи се на нелинеарности, а постојећи прихваћени модели, према којима се системи мењају на линеаран и предвидљив начин теоретичари отпорности сматрају погрешним. Као одговор на нелинеарну динамику система, кроз теорију резилијентности се уводи појам "комплексних адаптивних система" (*complex adaptive system*) као веома непредвидљивих и сложених система. Овај термин тумачи системе не као детерминистичке и предвидљиве, већ као комплексне, вишеструко уравнотежене, нелинеарне и самоорганизујуће, прожете дисконтинуитетима и неизвесношћу (Berkes & Folke, 1998, стр. 12). У теорији „комплексних адаптивних система“ мења се приступ управљања: од оног који покушава да контролише промене у екосистемима, с претпоставком да ће бити стабилни, до оног који појачава капацитете социо-еколошких система како би научили да живе с променама, обликују их, и чак проналазе начине да их трансформишу у жељеним правцима (Pinčić, 2010). Као одговор на кризу комплексних система, на принципима теорије

резилијентности, гради се и дефинише њен оперативни модел - концепт адаптивног управљања (*adaptive management*).

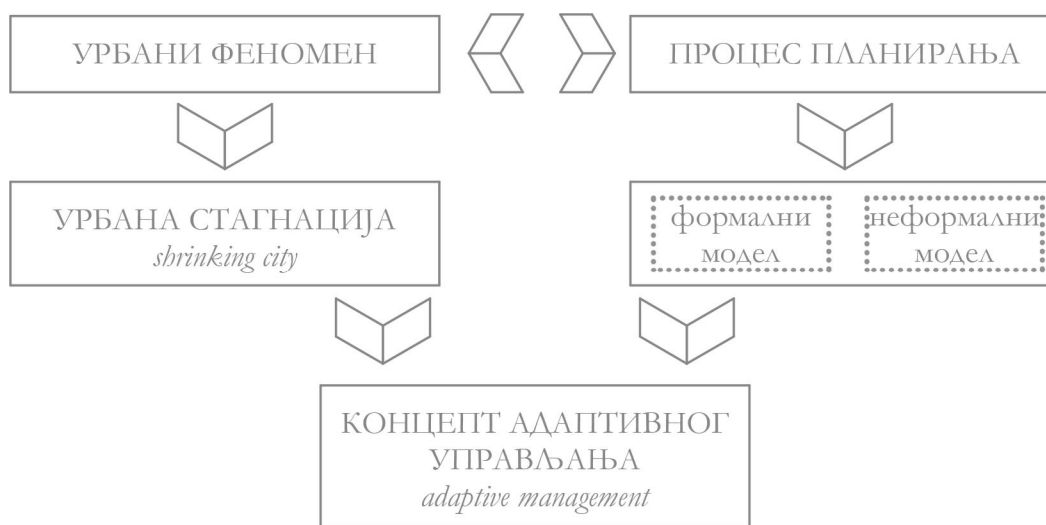
Теорија урбане резилијентности значајно доприноси успостављању везе између истраживаног феномена и предложеног концепта управљања. Наиме, основни оперативни модел теорије резилијентности јесте *модел адаптивног управљања*, који се у истраживању анализира у контексту неизвесности развојних процеса градова суочених са процесом урбане стагнације, а све у циљу постизања одрживог урбаног развоја. Обзиром да је фокус истраживања на процесу планирања и изналажењу ефикасних планских модела за планирање и управљање урбаном стагнацијом као обликом нелинеарног развоја градова, у раду се нагласак ставља на разраду и анализу концепта адаптивног управљања, који планирање види, не само као процес израде и имплементације плана него и као отворени апарат за праћење и управљање променама (ризиком). Неизвесност служи као примарни покретач адаптивног приступа планирања. Адаптивни приступ тежи да унапреди капацитета планирања за суочавање са неизвесностима и њихову минимизацију кроз (ре)евалуацију изводљивости и ефикасности планских одлука и ризика својствених свакој фази процеса планирања (Kato & Ahern, 2008).

Концепт адаптивног управљања представља итеративни поступак сачињен од низа корака који подразумевају: (1) идентификацију и процену проблема, (2) моделовање/планирање, (3) имплементацију, (4) мониторинг, (5) евалуацију и (6) адаптацију кроз операционализацију промена. Осим претходних, кључне карактеристике адаптивног концепта управљања су: укљученост/колаборација заинтересованих стејхолдера током целог процеса и перманентно учење свих актера укључених у процес (Williams & Brown, 2012).

Закључује се да је теоријски основ истраживања лоциран између две основне теорије: теорије урбаног развоја и теорије резилијентности. Теорија урбаног развоја биће разматрана у контексту нових трајекторија еволуције градова с краја XX и почетка XXI века у правцу урбане стагнације, док ће теорија резилијентности бити разматрана у контексту концепта адаптивног управљања који представља њен оперативни модел.

## 1.2. ПРОБЛЕМ И ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет докторске дисертације је фокусиран на истраживање односа планирања према специфичном урбаном феномену. Тачније, бави се истраживањем процеса и приступа планирања у формалним и неформалним планским моделима с циљем њиховог унапређења кроз дефинисање концепта адаптивног управљања специфично за градове суочене са проблемом стагнације (Слика 2.).



Слика 2. Проблем и предмет истраживања

Проблем истраживања дефинише се на два нивоа: феноменолошком и планерском. Феноменолошки посматрано проблем који се истражује, а за чије ће решавање бити дефинисани нови плански концепт је проблем урбане стагнације. С друге стране, планерски посматрано, проблем истраживања представља неприлагођеност приступа савременог планирања проблему урбане стагнације.

Наиме, концепт планирања, још од периода активне индустријализације и убрзане урбанизације градова се темељи на претпоставци континуалног демографског и економског раста и развоја. Од тог периода урбанистичко планирање има квази узрочну везу са урбаним растом, а његове методе и визије правдане су претпоставком линеарног раста и развоја. Међутим, економски и демографски индикатори, јасно показују да је епоха стабилног континуалног развоја била само једна историјска епизода (Rieniets, 2006).

С друге стране, како је сам процес стагнације градова занемариван или схватан као маргиналан – привремени проблем, никада се није стекло довољно искуства и континуитета ни код стручњака, а ни у академским круговима за суочавање са овим проблемом. Савремено урбанистичко планирање је потпуно неприпремљено за нове изазове које пред њега ставља процес урбане стагнације. Оно не посједује адекватне визије, искуства, планерске методе и инструменте прилагођене овом проблему.

Упркос чињеници да слика многих градова Европе, па и Републике Српске указује на изражену урбану стагнацију и даље се у урбанистичким плановима већине градова предпоставља развој као главни стратешки циљ. У том смислу, истраживање полази из обрнуте перспективе где се развој града не посматра као линеаран процес константног успона и просперитета града, него процес суочавања са сложеним вишезначним изазовима данашњице који често представљају стагнацију и пропадање градова. Надаље, планирање се посматра као отворени апарат који омогућава адаптацију и нуди адекватне инструменте који ће одговорити на ове изазове. Стога је циљ докторске дисертације дефинисање ефикасног планског модела за управљањем урбаном стагнацијом.

### **1.3. ЦИЉЕВИ И ЗАДАЦИ ИСТРАЖИВАЊА**

Примарни циљ истраживања, према пријави докторске дисертације, представља дефинисање *методологије интегралног адаптивног управљања* примењиве у планирању градова који се суочавају са проблемом урбане стагнације. Резултат тако постављеног методолошког оквира је нови инструмент у планирању који би омогућио ефикасно управљање процесом урбане стагнације на три кључна поља локалног развоја: просторним, економском и друштвеном.

Секундарни циљ истраживања представља: (1) испитивање односа постојећих система планирања према проблему урбане стагнације и (2) испитивање подударности постојећих пракси планирања са предложеним концептом интегралног адаптивног управљања кроз анализу: а) законодавно-регулаторног оквира, б) публикација које представљају неформалне моделе планирања и в) анализу планске документације града Приједора. Тачније, кроз емпиријска истраживања на нивоу РС и града Приједора ће се: 1) критички испитати постојеће

планске праксе и однос према проблему урбане стагнације; 2) идентификоваће се елементи "адаптивног" у планирању; и 3) дефинисаће се критичне тачке у процесу (тзв. *места ревизије*) које онемогућавају и отежавају ефикасно управљање процесом урбане стагнације. Управо из ових места ревизије произићиће смернице за унапређење планског оквира Републике Српске, али и развоја новог планерског приступа.

#### 1.4. ПОЛАЗНЕ ХИПОТЕЗЕ ИСТРАЖИВАЊА

У оквиру пријаве теме докторске дисертације постављена је једна главна хипотеза из које произилазе три подтезе:

**Концепт адаптивног управљања доприноси ефикаснијем и оперативнијем планирању и управљању градовима у стагнацији.**

- Претпоставља се да је у оквирима Републике Српске урбана стагнација доминантније изражен процес од процеса урбаног раста и развоја и да је већина градова северозападног региона Републике Српске погођена проблемом урбане стагнације, при чему је овај феномен израженији код градова мале и средње величине.
- Полазећи од анализе теоријског оквира концепта адаптивног управљања с једне стране, те критичке анализе процеса и приступа планирања у Републици Српској у оквиру формалног и неформалног модела, могуће је дефинисати **методологију интегралног адаптивног управљања** примењиву у урбанистичком планирању и управљању градовима суоченим са проблемом стагнације у ширем просторном и друштвеном контексту.
- Адаптивни управљачки приступ има предност над рационалним планирањем у условима урбане стагнације, јер омогућава ефикасније управљање комплексном структуром процеса који настају као последица стагнирања.

## 1.5. НАУЧНЕ МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Методологија истраживања која ће бити примењена при изради докторске дисертације се темељи на аналитичко-синтетичком и адаптивном методолошком приступу. Адаптивни методолошки приступ (*adaptive theory*), представља иновативни облик истраживања чијом применом ће докторска дисертација у погледу примењене методологије дати допринос развоју нових истраживачких приступа блиских изабраној теми и истраживаном (адаптивном) планском концепту. Адаптивни приступ, установљен у области друштвених истраживања, се налази између теорије тестирања (*theory-testing*), односно хипотетичко-дедуктивног модела с једне стране и теорије утемељивања (*grounded theory*) с друге стране. Користећи предности оба поменута приступа, адаптивни методолошки апарат омогућава изградњу нових теорија са упориштима у доказаним теоријама и налазима текућих истраживања.

Главна полазна хипотеза истраживања ће у дисертацији бити проверена уз помоћ више научних метода истраживања: методе научне анализе (анализа садржаја примарних извора, секундарних извора и анализу теренских и архивских истраживања), методе студије случаја, методе критичке анализе, методе упоредне анализе и методе логичке аргументације. Основне примењене технике су: Делфи техника, анкетирање и отворено интервјуисање.

Доказивање прве радне (под)хипотезе о тренду стагнације градова у РС биће извршено применом методе научне анализе садржаја званичних статистика за градове предметног полигона. Кључне методе за доказивање друге и треће радне (под)хипотезе су метод критичке анализе и метод упоредне анализе који ће омогућити успостављање релација између (1) процеса планирања у оквиру два истраживана планска приступа (формалног и неформалног) и (2) предложеног концепта адаптивног управљања.

У делу теоријских истраживања основни метод је анализа садржаја примарних и секундарних теоријских извора, док ће се у завршном делу теоријских разматрања применити метод логичке аргументације. Примењена истраживања ће следити дедуктивни модел (*bottom-up*) крећући од испитивања основних начела и приступа планирања у два разматрана планска модела (формалном и неформалном), док ће се



на најнижем нивоу истраживати критичне тачке у процесу и системима планирања, тзв. места ревизије. Тачније, кроз анализу законодавно-регулаторног оквира РС који дефинише систем формалног модела планирања и анализу публикација које представљају неформални модел планирања, истраживаће се (не)адаптивни елементи система планирања. С друге стране, кроз анализу укупног планског процеса оба модела планирања, Стратегије интегрисног локалног развоја и Урбанистичког плана града Приједора оцењиваће се ефикасност ова два система, односно успостављаће се релације са адаптивним моделом и посредно ће се доносити закључци о његовој ефикасности. У оквиру примењених истраживања и студије случаја доминантно ће се корисити метод критичке и упоредне анализе садржаја примарних извора, док су основне технике Делфи, анкетирање и отворено интервјуисање стручњака референтних за процес интегралног планирања (просторни, економски и друштвени сектор).

## **1.6. ГЕНЕРАЛНА СТРУКТУРА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Докторске дисертације је подељена у осам проблемских целина под следећим насловима: 1. Уводна разматрања, 2. (Ре)концептуализација планирања у контексту урбане стагнације, 3. Примењена методологија, 4. Критички дискурс планирања у условима урбане стагнације у Републици Српској, 5. Студија случаја Приједор, 6. Методологија интегралног адаптивног управљања урбаном стагнацијом, 7. Закључна разматрања и 8. Евалуацијски извештај о истраживању. На крају рада налазе се списак извора и литературе, попис слика, табела и графикана и пратећи прилози.

Уводни део дисертације *Уводна разматрања* садржи приказ основних одредница истраживања у седам подналова. У њему је град као систем дефинисан у две равни: првој проблемској која фокус ставља на феномен урбане стагнације и другој везаној за предмет истраживања, а кроз коју се град посматра као нелинеран комплексан динамички систем за који се теже дефинисати адекватни модели планирања и управљања. Уводни део дисертације садржи и обавезни део формулације система хипотеза и циљева истраживања, преглед методолошког оквира и одговарајућих техника истраживања, процену научне оправданости и резултата истраживања.

Други део под насловом *(Ре)концептуализација планирања у контексту урбане стагнације* садржи три поглавља: 1. Урбана стагнација, 2. Концепт адаптивног управљања и 3. Планирање и управљање у условима урбане стагнације – помак од одрживости ка отпорности. Прво поглавље представља међународне праксе и приступе у истраживању урбане стагнације, али и дефинише ограничења у погледу њихове примене у локалном контексту РС. На темељу ових истраживања дефинишу се смернице за концептуализацију модела за мапирање градова у стагнацији примењивог у оквирима РС. Друго поглавље детаљно елаборира адаптивни концепт управљања који је настао и развијао се у области управљања природним ресурсима, а који је последњих година доживео велику популарност у многим другим областима. Ово поглавље говори о пореклу концепта, развоју, његовој примени, теоријским основама; оно уводи дефиницију и друге кључне појмове везане за овај концепт; представља различите модалитете приступа и дефинише фазе процеса адаптивног управљања. Треће поглавље повезује препознати проблем са предложеним моделом управљања кроз теорију отпорности/резилијентности (*resilience theory*), односно кроз приказ основних принципа и концепата теорије отпорности успоставља се релација између предмета и проблема истраживања. Циљ овог завршног теоријског дела је аргументација оправданости увођења концепта адаптивног управљања у поље урбанизма и урбанистичког планирања. Тачније, у овом делу се, с једне стране представљају и образлажу феномен урбане стагнације и концепт адаптивног управљања, док се с друге стране, кроз теоријски дискурс, врши успостављање релација између њих. Производ теоријског дела су смернице за концептуализацију адаптивног управљачког модела, превођење дефиниција из поља екологије у поље урбанизма – преформулација и прилагођавање специфичностима урбанистичке струке.

Треће поглавље под насловом *Примењена методологија* садржи поглавља која дефинишу аналитички апарат за провођење емпиријских истраживања. Тачније, ово поглавље прецизно дефинише методе, технике и алате помоћу којих ће се вршити примењено истраживање и доказивати постављене хипотезе. Кроз подпоглавља се образлаже приступ истраживања према проблему урбане стагнације, а у односу на предложени концепт адаптивног управљања. Посебно вредан је модел за генерализацију истраживања, који дефинише модалитете укрштања резултата како би се произвели валидни закључци.

Четврти део под насловом *Критички дискурс планирања у условима урбане стагнације у Републици Српској* подељен је у два поглавља: 1. Стагнација градова северозападног региона Републике Српске, 2. Анализа система стратешког планирања у Републици Српској. Први део представља модел за мапирање градова у стагнацији, који се проверава на полигону северозападног региона РС. Такође, у овом делу се даје опсежна елаборација о присуству и размерама овог феномена у региону, дефинишу се узроци и последице урбане стагнације, као и типологија градова у опадању. Кроз анализу стања планске документације у завршном делу образлаже се оправданост изобра Приједора као града који ће бити предмет разраде студије случаја. У другом делу врши се опсежна анализа постојећих модела стратешког планирања у РС, на основу предложеног методолошког модела. У фокусу истраживања су формални модел планирања којег прописује и уређује Закон о уређењу простора и грађења (ЗУПИГ, 2013) и неформални модел планирања који је у БиХ уведен посредством УНДП-ја, а представљен је кроз МиПРО методологију (MiPRO, 2011a; MiPRO, 2011b). Кључни излаз ове анализе су дефинисана проблематична места у постојећим приступима и системима планирања, тзв. *места ревизије* и смернице за унапређење ових модела планирања.

Пети део под насловом *Студија случаја Приједор* фокусиран је на анализу процеса израде стратешких планских докумената града Приједора: "Стратегије развоја града Приједора 2014-2024" (Grad Prijedor, 2013) и "Урбанистичког плана града 2012-2032" (УРБИС, 2014). Циљ анализе је генерална оцена ефикасности постојећих система планирања и управљања, али и оцена њихове ефикасности у погледу решавања проблема урбане стагнације. Такође, у овом делу се истражује и однос локалних актера према овом проблему.

Шести део под насловом *Методологија интегралног адаптивног управљања урбаном стагнацијом* представља кључни резултат укупних истраживања. У оквиру овог поглавља презентује се нови концепт – методологија, која је настала као резултат опсежних теоријских, практичних и емпиријских истраживања. Приказ методологије даје се кроз дефинисање кључних принципа, фаза процеса, садржаја стратегије интегралног адаптивног управљања, актера и модела учешћа у процесу планирања и управљања, корисних метода и техника, те дефинисање сврхе и намене саме

методологије. У завршном делу успостављају се паралеле са постојећим системима планирања и дефинишу елементи усклађености.

Завршни део дисертације обухвата две целине *Закључна разматрања* и *Евалуацијски извештај о истраживању*. У закључним разматрањима дају се завршни ставови о проблему и предмету истраживања, доприносу докторске тезе у теоријском и практичном делу, као и у погледу методологије истраживања. У овом делу дискутују се резултати укупних истраживања, формулишу одговори на постављене хипотезе и отварају правци потенцијалних будућих истраживања. Евалуацијски извештај појављује се као нови елемент докторске тезе који има за циљ да укаже на сложеност процеса израде докторске дисертације, да да смернице и препоруке за унапређење приступа, процеса, као и практичне препоруке у погледу примене одређених алата, метода и техника које могу помоћи другим истраживачима и докторантима да унапреде сопствена истраживања. У одређеном смислу овај извештај представља списак поука стечених кроз процес истраживања и у духу адаптивног приступа које је у фокусу дисертације, подстиче учење кроз процес, не само о истраживаном проблему, него и о самом истраживачком процесу.

## **1.7. НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА, ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ И ПРИМЕНА**

Кључни допринос истраживања на пољу науке представља прилагођавање концепта адаптивног управљања, развијаног у области управљања природним ресурсима, потребама стратешког урбанистичког планирања. Према претходним истраживањима литературе у овој области, утврђено је да концепт адаптивног управљања није примењиван у пракси урбанистичког планирања. Стога, истраживање даје кључни допринос управо на овом пољу, а специфично у односу на планирање градова суочених са проблемом урбане стагнације чија је основна карактеристика депопулација. По аналогији праћења промена у природним системима рад представља **нови концепт интегралног адаптивног управљања** који на три нивоа просторном, економском и друштвеном прати промене у урбаним системима суоченим са проблемом стагнације – тачније нуди инструмент (систем) за ефикасно управљање неизвесношћу. Тако дефинисана методологија ће допринети

надградњи дисциплине урбанистичког планирања, а своју примену би могла имати у планирању интегралног локалног развоја градова суочених са урбаном стагнацијом.

Генерално, у раду ће бити разматрана наслеђена теоријска база и дата нова виђења о проблему и предмету истраживања, а надградња теорије биће доминантно апострофирана у закључном делу рада. На теоријском нивоу допринос рада огледа се првенствено у надградњи теорије планирања и теорије резилјентности, где се кроз интеграцију кључних концепата, идеја и приступа тежи изналаску адекватног планског оквира за урбане системе суочене са проблемом урбане стагнације.

Практични резултати анализе планског оквира у РС и студије случаја даће смернице за унапређење планерског оквира у Републици Српској, у циљу ефикаснијег решавања свеприсутног проблема урбане стагнације. Предметно истраживање је прво у Републици Српској које се темељи на перспективи реалистичне парадигме урбанистичког и стратешког планирања, а која еволуцију градова види усмереном у правцу не само урбаног развоја, него и урбане стагнације.

2.(РЕ)КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА  
ПЛАНИРАЊА У КОНТЕКСТУ УРБАНЕ  
СТАГНАЦИЈЕ

---

## 2.1. УРБАНА СТАГНАЦИЈА

### 2.1.1. ПРИСТУПИ И ОГРАНИЧЕЊА У ИСТРАЖИВАЊУ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ

Урбана стагнација представља глобалну стварност градова, а њено истраживање у великој је мери одређено локалним контекстуалним условима. Локалне специфичности углавном су везане за различите врсте узрока који доводе до стагнације, док су последице у мањој или већој мери истоветне код свих погођених градова, а огледају се пре свега у паду популације, а затим у економском паду и деградацији (перфорацији) изграђеног окружења. Као и свако друго, проблемски оријентисано истраживање, и ово усмерено на градове у опадању суштински обухвата идентификацију и мапирање градова, процену нивоа стагнације, а затим израду стратегија и политика које би омогућиле ефикасно решавање препознатих проблема. Истраживање феномена урбане стагнације подразумева два кључна проблемска нивоа: просторни везан за појам урбана и аналитички везан за појам стагнација. Први упућује на потребу дефинисања одређених критеријума и прагова за селекцију територијалних јединица анализе, односно дефинисање појма град, који ће као просторна јединица бити предмет анализе. Други проблемски ниво односи се на дефинисање модела за процену нивоа стагнације (*shrinkage*) на бази избора одређених индикатора и прагова стагнације. Другим речима речено, шта је то град, који су узроци урбане стагнације, који су то индикатори и прагови урбане стагнације, те који је ниво урбане стагнације?

Полазећи од претпоставке да је у оквирима Републике Српске урбана стагнација доминантније изражен процес од процеса урбаног раста и развоја и чињенице да у БиХ / РС не постоји адекватан модел који би омогућио валидну идентификацију и мапирање градова у опадању, у наставку ће се истражити, проблематизовати и критички преиспитати сва питања важна за формирање таквог модела. Један од кључних циљева докторске дисертације је управо развој модела за идентификацију и мапирање ових градова, специфично прилагођен истраживачком/друштвеном

контексту РС, а темељен на анализи различитих иностраних приступа и концепата, као и анализи локалног законодавног оквира РС.

### **2.1.2. ДЕФИНИЦИЈА ГРАДА**

Формирање адекватног модела за анализу градова у опадању подразумева пре свега јасно дефинисање јединице анализе, тј. дефинисање појма град. Градови данашњице доживели су значајне трансформације. С једне стране, дошло је до централизације и формирања метрополитенских подручја око великих урбаних центара, најчешће административних и економских средишта државе, који се очитују кроз њихово континуално ширење. Са друге стране, долази до значајног одлива становништва и послова из малих и градова средње величине. Надаље, градска језгра метрополитенских подручја се претварају у пословна средишта, узрокујући иселјавање становништва са ових подручја и даљу субурбанизацију. У контексту овакве просторне динамике поставља се питање шта је то град или тачније какви и који су то градови у опадању који су фокус истраживања?

У последњих 20 година проведен је велики број урбаних студија на међународном нивоу, а које су се бавиле темом града из различитих перспектива. Како би се прецизирао савремени појам града, а посебно у односу на истраживани проблем, неопходно је сагледати различите приступе у дефинисању града који су резултат ових међународних урбаних студија. С друге стране, неопходно је размотрити дефиницију града која долази са локалног нивоа, а која се дефинише кроз законски оквир одређене државе. Хармонизација између међународних и домаћих дефиниција представља полазну основу истраживања градова у опадању. Стога се у наставку даје преглед дефиниција и одредница града које су резултат међународних истраживања и производ локалног законодавства.

#### **2.1.2.1. Европске дефиниције града**

Градови су комплексне структуре чијој анализи се може приступити кроз различите дефиниције и разграничење појма. Као последица глобалних развојних трендова, алокације и дистрибуције активности у простору доминантна тема у европској истраживачкој пракси с краја XX и почетка XXI века биле су велике урбане агломерације и метрополитенска подручја, а у новије време се, као паралелан дискурс, све учесталије фокус истраживања ставља на градове мале и средње

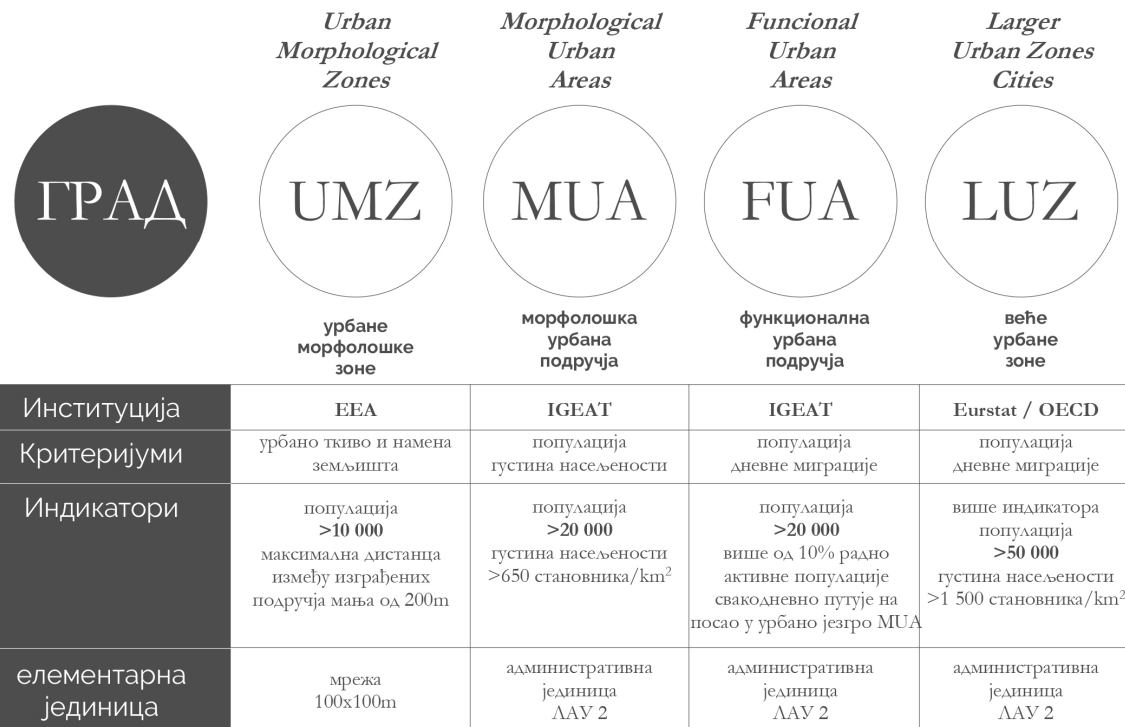


величине. Дуализам оваквих истраживачких приступа резултат је потребе за проналажењем одговора на изазове са којима се суочавају не само тзв. градови - полови раста, него и градови - полови стагнације.

На нивоу Европе издваја се низ међународних истраживања и пројеката фокусираних на град и урбана подручја, која су резултат сличног приступа који води хијерархијски одозго на доле (*top-down*), међутим свако од њих прати различите критеријуме и правила и поставља своју дефиницију града. Генерално посматрано градови се дефинишу најчешће као административне, морфолошке и функционалне јединице (Schneidewind, et al., 2006; Servillo, et al., 2014). Ипак, неке европске урбане студије су се више фокусирале на **морфолошку дефиницију града**, дефинисање урбаних агломерација, односно континуално изграђених подручја (урбане морфолошке зоне - *Urban Morphological Zones* (УМЗ) и морфолошка урбана подручја - *Morphological Urban Areas* (МУА)), док су друге усмерене на дефинисање **функционалних урбаних зона** које настају као последица интеракције између урбаног језгра и његовог залеђа (функционалне урбане зоне - *Functional Urban Areas* (ФУА) и веће урбане зоне - *Larger Urban Zones* (ЛУЗ)) (ESPON Database 2013, 2014). И једне и друге настојале су успоставити везу са **административном дефиницијом града** (Слика 3.). Пројекат који је на одређен начин повезао и хармонизовао дефиниције градова према УМЗ, МУА, ФУА и ЛУЗ је *ESPON Database 2013* пројекат.

Поред претходно набројаних приступа који су доминантно усмерени на истраживање **великих урбаних агломерација** за истраживање препознатог проблема урбане стагнације посебно у оквирима БиХ, као значајни пројекти истичу се ESPON-ови пројекти SMESTO (Schneidewind, et al., 2006) i TOWN (Servillo, et al., 2014) који фокус стављају на **градова мале и средње величине**.

Ради формирања ширег истраживачког оквира у наставку текста биће дат преглед концепата анализе урбаних подручја базираних на претходно изнесеним приступима, а развијаних кроз наведене међународне научноистраживачке и развојне програме и пројекте.



Слика 3. Дефиниција града – УМЗ, МУА, ФУА и ЛУЗ (Аутор према (ESPON M4D, 2013b))

#### 2.1.2.1.1. Статистичке територијалне јединице

Како се подаци потребни за процену нивоа стагнације углавном односе на званичне статистике, при дефинисању појма града или урбане зоне која ће бити предмет анализе неопходно је усклађивање између дефиниције статистичких територијалних јединица анализе и других дефиниција градова, односно урбаних зона. Стога се на самом почетку истраживања везаног за савремену дефиницију града представља статистички систем територијалних јединица.

У европској статистичкој пракси примјењује се тзв. НУТС номенклатура (Номенклатура територијалних статистичких јединица - *Nomenclature des Unités territoriales statistiques*), која представља хијерархијски систем поделе територије Европске уније у сврху прикупљања, развоја и хармонизације европских регионалних статистика. Ова номенклатура разликује три кључна територијална нивоа приказана у Табела 1.

**Табела 1. НУТС регулација минималних и максималних прагова становништва за величину НУТС региона**

<b>НИВО</b>	<b>Минимална популација</b>	<b>Максимална популација</b>
НУТС 1	3 000 000	7 000 000
НУТС 2	800 000	3 000 000
НУТС 3	150 000	800 000

Упркос намери да се формирају региони упоредивих величина у оквиру истог НУТС нивоа, сваки ниво садржи регионе који се значајно разликују у погледу захваћене територије, популације, економских карактеристика и административних власти. Хетерогеност унутар Европске уније често је рефлексија специфичности које произилазе из територијалне поделе чланица уније појединачно. Начелно, НУТС регулатива подржава административну поделу на два кључна регионална нивоа (НУТС 1 и НУТС 2) која је прихваћена од стране чланица ЕУ. Трећи додатни ниво (НУТС 3) је настао обједињавањем локалних административних јединица (*Local Administrative Units*) нижег реда (ЛАУ1 и ЛАУ2)

Како би се носила са захтјевима локалних статистика, НУТС регулатива уводи и систем локалних административних јединица (*Local Administrative Units* - ЛАУ) упоредивих са јединицама вишег реда. Виши ЛАУ ниво (ЛАУ 1, претходно НУТС 4) је дефинисан за већину, али не и за све земље ЕУ, док се нижи ниво (ЛАУ 2, ранији НУТС 5) састоји од општина или еквивалентних јединица (EUROSTAT, 2014). Управо ће ови најнижи нивои бити од круцијалне важности за истраживање градова у опадању.

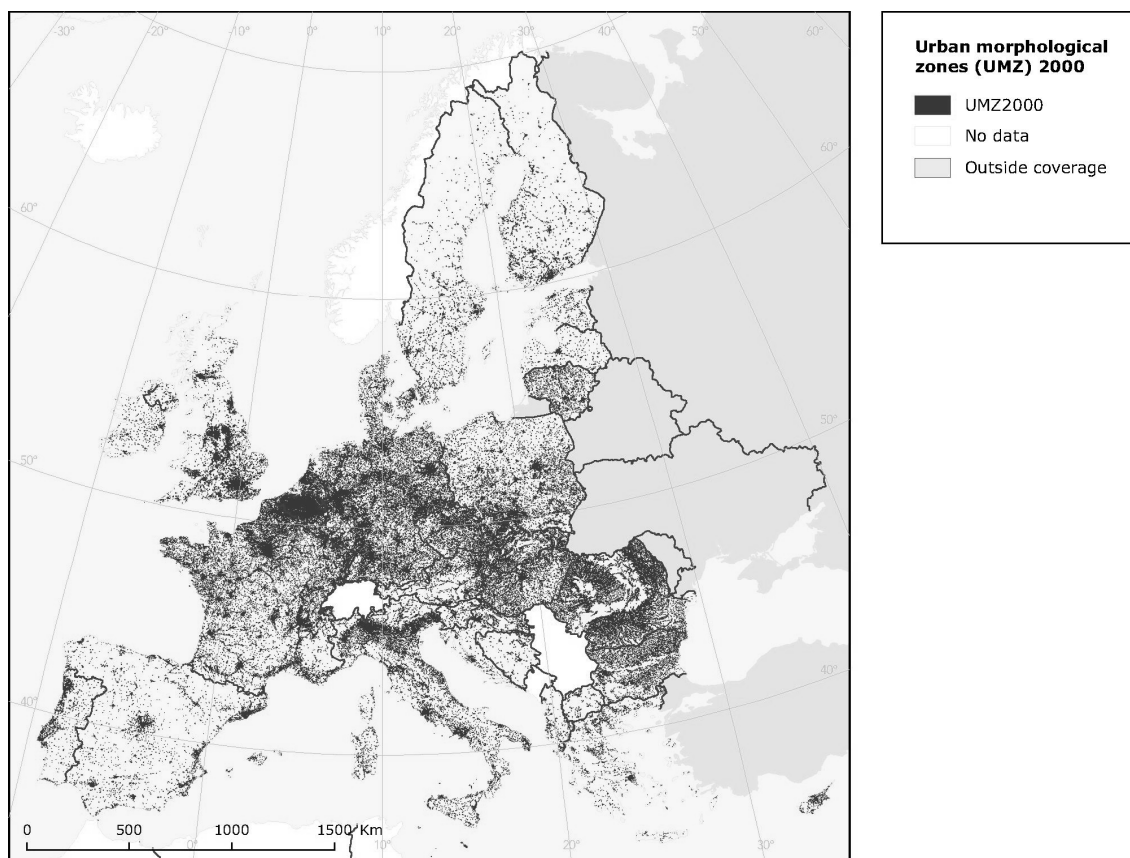
#### **2.1.2.1.2. Урбане морфолошке зоне - Европске агенције за животну средину**

Дигитална база урбаних морфолошких зона (*Urban Morphological Zones* – УМЗ) креирана је од стране Европске агенције за животну средину (ЕЕА - *European Environment Agency*) 2002 године. Успостављању дигиталне базе података претходила су истраживања у оквиру *Corine Land Cover* пројекта (ЕЕА, 1995; ЕЕА, 2011) који је још давне 1985 године инициран од стране Европске Уније. Прва фаза пројекта је финализована раних 1990-их као део програма Европске комисије „Координација информација о животnoj средини“ (Корине – *Corine – CooRdinate INformation on the Environment*), а доживео је и своју надградњу у 2000 и 2006 години. Корине база покрила је податке за 32 земље и обезбедила информације о променама у начину

коришћења земљишта (*land cover*) за период 1990-2000 широм Европе. Номенклатура Корине базе подељена је на три нивоа. Први ниво обухвата 5 класа земљишта који кореспондирају са нижим нивоима: артифицијела подручја, пољопривредна земљишта, шуме и полуприродна подручја, мочваре и водене површине. Артифицијелна подручја обухватају 4 подкласе земљишта: 1) урбано ткиво (континуално и дисконтинуално изграђено), 2) индустријско-комерцијално-транспортне површине, 3) руднике, депоније и градилишта и 4) вештачка, непољопривредна вегетацијска подручја (ЕЕА, 1995). Надградњу Корина пројекта представља успостављање базе података урбаних морфолошких зона (УМЗ) (Слика 4.), која обухвата 4 кључне класе земљишта: 1) континуално изграђена урбана подручја, 2) дисконтинуално изграђена урбана подручја, 3) индустријско-комерцијална подручја и 4) зелена урбана подручја (Milego, 2007; Simon, et al., 2010). Као допунске (под)класе земљишта издвајају се: луке, аеродроми, објекти за спорт и рекреацију, саобраћајна и жељезничка мрежа, речна корита, шуме и подручја сече (Milego, 2007; Simon, et al., 2010). УМЗ база је дигитализована и користи аутоматске методе за разграничавање ових урбаних агломерација. Главни критеријум код дефинисања урбаних морфолошких зона представља максимална дистанца између изграђених подручја. Урбане морфолошке зоне сачињавају континуално изграђене површине са максималном дистанцом од 200m (Milego, 2007).

Као значајна за анализу истраживаног феномена урбане стагнације издваја се категорија континуално и дисконтинуално изграђеног урбаног ткива примењена у успостављању УМЗ базе података. Континуално урбано ткиво при том представља подручје интензивно покривено грађевинама и транспортним мрежама. С друге стране код дисконтинуалних површина објекти, саобраћајнице и артифицијелне површине заузимају од 50% до 80% површине зоне. У неким случајевима тешко је разликовати континуално од дисконтинуалног урбаног ткива, али се принципјелно граница може постављати детерминисањем присуства и количине зеленила. На тај начин се у оквиру дисконтинуално изграђених зона примећује веће присуство зеленила, док је у континуално изграђеним зонама присуство зеленила знатно мање.

Дисконтинуално урбано ткиво карактеристично је за стамбена подручја смјештена на рубу урбаног језгра (ЕЕА, 1995; ЕЕА, 2011).



Слика 4. Урбане морфолошке зоне 2000 (ЕЕА, 2009)

### 2.1.2.1.3. Морфолошка и функционална урбана подручја - ИГЕАТ

Институт за управљање животном средином и просторно планирање Универзитета у Бриселу (ИГЕАТ - *Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles*) развио је две базе података фокусиране на градове: база морфолошких урбаних подручја - *Morphological Urban Areas* (МУА) и базу функционалних урбаних подручја - *Functional Urban Areas* (ФУА). Функционалне урбане површине су дефинисане као зоне радних активности тзв. радни басени (*labour basin*), зоне изражених дневних миграционих кретања (*commuting*), док су морфолошке урбане површине дефинисане као густо насељена подручја. Обе категорије површина анализирају се на нивоу општина односно ЛАУ 2.

МУА је сачињена од сета ЛАУ 2 чија густина насељености износи преко 650 становника по  $\text{km}^2$  и које броје преко 20 000 становника. Последњи критеријум се посебно користи при селекцији општина окарактерисаних као изразито урбана подручја у којима праг од 650 становника по  $\text{km}^2$  није задовољен због специфичности просторне организације као што је нпр. изузетно велика територија

административне јединице. База података морфолошких урбаних површина успостављана је од 2007 до 2013 године, а обухватила је 31 европску земаљу (укључујући и Норвешку и Швицарску) са око 2000 градова (Peeters, 2011).

ФУА је сачињена од више ЛАУ 2 у којима више од 10% радно активне популације свакодневно путује на посао у сусједне МУА или у урбано језгро. База података ФУА садржи 1530 урбаних објеката и покрива територију 29 европских земаља, као и Норвешку и Швицарску (Peeters, 2011).

#### **2.1.2.1.4. Веће урбане зоне – ЕУРОСТАТ и ОЕЦД**

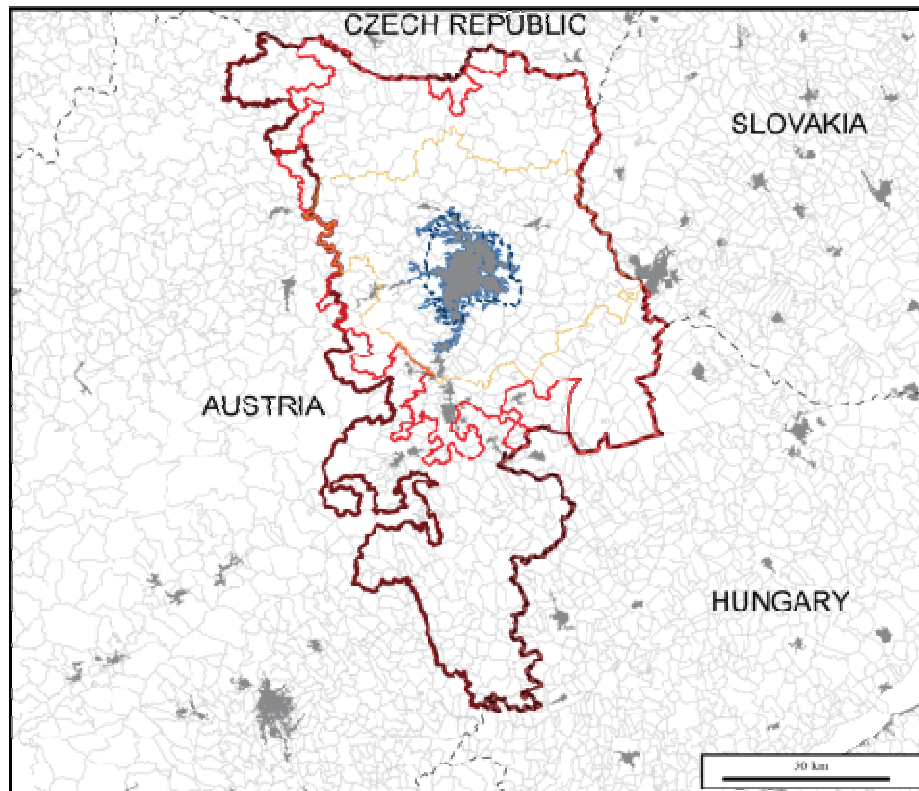
Дефиниција већих урбаних зона (*Larger Urban Zone - ЛУЗ*) креирана је од стране конзорцијума Еуростата (Статистички уред Европске уније) за израду Урбан аудита и ОЕЦД-а (Организације за економску кооперацију и развој - *The Organisation for Economic Co-operation and Development*) 2012 године, а темељи се на елаборацији појма градског језгра (*urban core - city*) и тзв. зоне дневних миграционих кретања (*commuting zone*) (Dijkstra & Poelman, 2012). Градско језгро (град) дефинише се кроз два кључна критеријума: минималну густину насељености и минималан број становника. Градско језгро се примарно идентификује помоћу мреже квадраната (1x1km) чија густина насељености прелази 1500 становника/km<sup>2</sup>. Спајањем квадраната са узастопно високом густином насељености формирају се кластери, при чему само они кластери који имају више од 50 000 становника формирају границе градског језгра. При дефинисању градског језгра успостављена је веза са НУТС номенклатуром, односно ЛАУ 2 нивоом на начин да се све општине (ЛАУ 2) са више од 50% популације настањене унутар урбаног језгра задржавају и формирају градско језгро. Зоне дневних миграционих кретања представља другу важну компоненту дефиниције већих урбаних зона. Она представља зону ширег окружења градског језгра са израженим миграционим кретањима на дневној бази (*commuting patterns*). Састоји се од ЛАУ2 у којима више од 15% запосленог становништва ради у урбаном језгру. Све ЛАУ 2 јединице које су омеђене овом функционалном површином укључују се у ЛУЗ (*Larger Urban Zone*), док све неповезане површине остају изван граница ЛУЗ-а. Дакле, већа урбана зона - ЛУЗ се састоји од урбаног језгра и зоне дневних миграционих кретања. ЛУЗ карактерише мања густина насељености и већи постотак слободних простора у односу на градско језгро. У верзији, која би требала бити ускоро доступна на веб страници ОЕЦД-а, база података садржи 695 урбаних

објеката који покривају 31 земаљу (ЕУ28 плус Норвешка, Швицарска и Исланд) (Dijkstra & Poelman, 2012).

#### **2.1.2.1.5. Хармонизација дефиниција града - *ESPON 2013***








Концепти европских статистичких јединица анализе (НУТС; ЛАУ), урбаних морфолошких зона (УМЗ), морфолошких урбаних подручја (МУА) и функционалних урбаних подручја (ФУА) прихваћени су, синхронизовани и даље развијани у склопу пројеката *ESPON 2013 Database* (ESPON, 2013d; ESPON Database 2013, 2014; ESPON, 2013c) Европске посматрачке мреже за територијални развој и кохезију (ЕСПОН - *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*). База података која је настала као резултат овог пројекта даље се развила кроз *ESPON M4D (Multi Dimension Database Design and Development)* пројекат, који за главни циљ има одржавање, ажурирање, развој и проширење базе података *ESPON 2013* (ESPON, 2013a).

ЕСПОН база пружа темељне регионалне информације обезбјеђене из ЕСПОН-ових пројеката и од стране Еуростата, а које се могу користити као подршка за територијалну анализу развоја на различитим географским нивоима. Пројекат, између осталих, има за циљ постављање дефиниције урбаних подручја и њихово стављање у контекст статистике која подразумева прикупљање хомогених и упоредивих података.



Source: URBAN Morphological Zone (UMZ) and Morphological Urban Area (MUA) from ESPON 2013, MUA and LUZ (2004) from Urban Audit 2004 and LUZ (New Larger Urban Zone) from ESPON 2013. A. Ravera, ESPON 2013

#### **Delineations**

	UMZ (Urban Morphological Zone)		Built-up area (other UMZ)
	MUA (Morphological Urban Area)		LAU2 (Local Administrative Units)
	LUZ (Larger Urban Zone, Urban Audit 2004)		
	LUZ (New Larger Urban Zone, 2012)		
	FUA IGUAT (Functional Urban Area, Peeters, 2011)		

**Слика 5. Различите дефиниције града према 5 европских база података на примеру Беча (ESPON Database 2013, 2014)**

У оквиру пројекта *ESPON 2013* разматране су и довођене у везу различите дефиниције урбаних подручја постављене кроз пројекте сличне оријетације (Слика 5) (Peeters, 2011). База података има за циљ да допринесе бољем разумевању потенцијала и перспектива развоја регија у европском контексту и глобалном окружењу. *ESPON 2013* база података омогућава приступ следећим категоријама података по нивоима: свет, регион, локални ниво, урбани ниво, подаци везани за ниво кварта и историјски подаци. Већина произведених сетова података и информација јавно су доступни, а покривају целу Европску унију као и Швицарску, Норвешку, Исланд и Лихтенштајн. За ниво регионалних и локалних података и



показатеља референтна је НУТС номенклатура, док се у другим групама података користе сличне статистичке јединице и мреже.

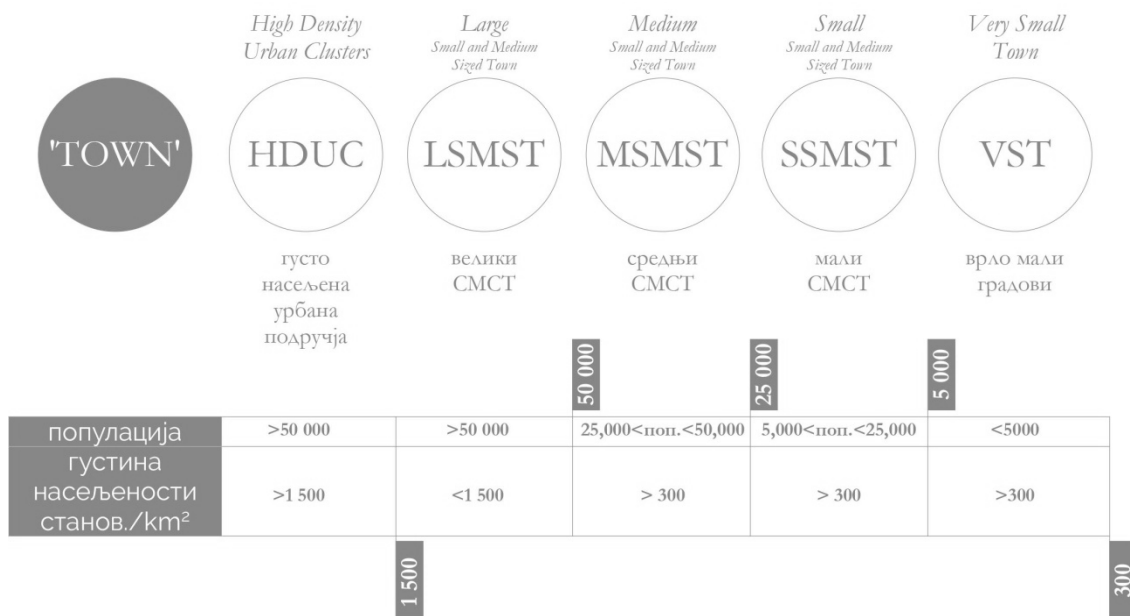
#### 2.1.2.1.6. Мали и градови средње величине – *ESPON SMESTO* и *TOWN*

У контексту истраживања градова у опадању, међу многобројним базама података и истраживања урбаних зона истичу се ЕСПОН пројекти: *ESPON 1.4.1. (SMESTO)* и *ESPON Town* који за разлику од претходних пројеката фокус стављају на мале градове и градове средње величине (*Small and medium sized town - SMST*). Пројекти се баве испитивањем улоге малих и градова средње величине у ширем регионалном и функционалном контексту. У оквиру пројекта *TOWN*, који представља наставак пројекта *SMESTO*, постављена су основна разграничења појмова, као и дефиниција малих и средњих градова, при чему се они у картографском смислу конституишу од мреже квадраната (1x1km) и дефинишу као континуално изграђена урбана подручја са популацијом преко 5000 становника и густином насељености преко 300 становника/km<sup>2</sup>. Другим речима, СМСТ се састоје од: 1) полигона укупне густине насељености (просјечна густина насељености свих укључених квадраната) између 300 и 1500 становника/km<sup>2</sup> и популацијом између 5000 и 50 000 становника, 2) полигона укупне густине насељености веће од 1500 становника/km<sup>2</sup> и укупном популацијом мањом од 50 000 становника и 3) полигона са популацијом већом од 50 000 становника али укупне густине насељености мање од 1500 становника/km<sup>2</sup> (Табела 2.).

Табела 2. Морфолошки критеријуми за типологију насеља (Servillo, et al., 2014, стр. 7)

Популац.		густина насељености станов./km <sup>2</sup>	
		>300 <1500	>1500
Испод 5 000 становника		врло мали градови	врло мали градови
5 000 – 50 000 становника		СМСТ	СМСТ
Преко 50 000 становника		СМСТ	густо насељена урбана подручја

На основу ових критеријума формирала се типологија СМСТ (Слика 6.) према којој се они деле на мале, средње, велике и врло мале градови (*Very Small Towns VST*). Густо насељена урбана подручја (*High Density Urban Clusters HUDC*) чија популација је преко 50 000 становника, а густина насељености изнад 1 500 становника/km<sup>2</sup> не спадају у категорију СМСТ, као ни насеља са популацијом мањом од 5 000 и густином насељености испод 300 становника/km<sup>2</sup> (Servillo et al., 2014; Schneidewind et al., 2006).



Слика 6. Типологија малих и средње великих градова - *ESPON Town* (Аутор према Servillo, et al., 2014)

При дефинисању и идентификацији града кроз пројекте SEMESTO и TOWN су кориштена три кључна приступа административни, морфолошки и функционални (Schneidewind, et al., 2006; Servillo, et al., 2014) (Слика 7.) :

**Административни приступ** дефинише урбана подручја на темељу правног и административног статуса општине/града. Град или општина се дефинише као територијална јединица локалног управљања која садржи једно или више градских насеља, као државни инструмент за организацију и контролу државе, али и као форум за интеракцију локалних актера – урбана општина (*urban municipality*) .

**Морфолошки приступ** дефинише урбана подручја на темељу обима и/или континуитета изграђених површина и броја становника. Другим рјечима град представља компактна изграђена подручја са одређеном минималном концентрацијом становништва – урбано насеље (*urban settlement*) . Према морфолошком приступу град одговара физичком или архитектонском објекту.

**Функционални приступ** дефинише град као урбано насеље или општину (*urban settlement* или *urban municipality*) са високом концентрацијом послова, услуга и других функција које служе другим насељима из залеђа, периферије. Град схваћен као урбани центар (*urban centre*) представља градско језгро ширег функционалног урбаног подручја које заузима већу површину и које у себе

укључује и зоне предграђа. Стога, град према овом приступу одговара економском и друштвеном ентитету интегрисаном у шири урбани (просторни) контекст с којим заједно чини систем означен комплексном структуром функционалних међурелација.



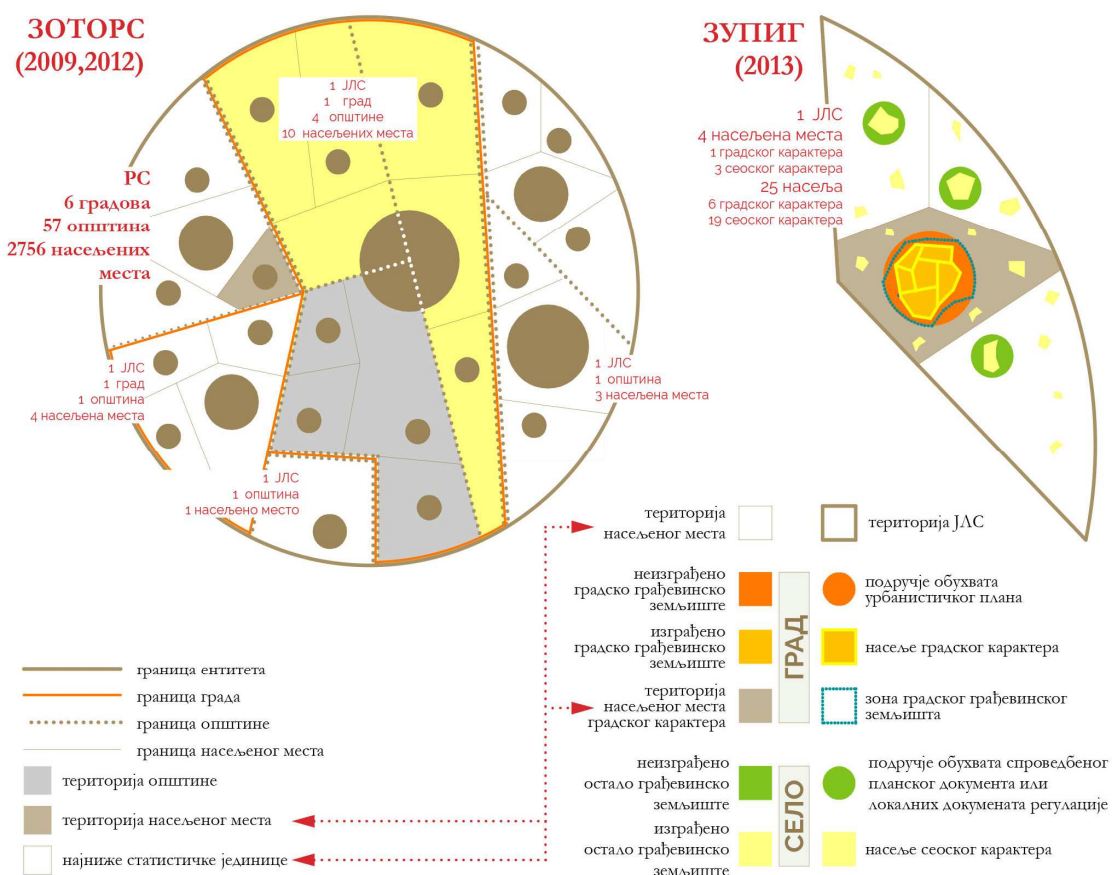
Слика 7. Административна, морфолошка и функционална дефиниција града (Аутор на основу Schneidewind, et al., 2006; Servillo, et al., 2014)

#### 2.1.2.2. Дефиниција града у РС

Дефиниција града у РС предмет је двају закона: 1) Закона о територијалној организацији РС (ЗОТОРС, 2009,2012) који град дефинише као административну јединицу и 2) Закона о уређењу простора и грађењу (ЗУПИГ, 2013) који град посматра као морфолошку просторно-функционалну целину.

Према Закону о територијалној организацији, територију Републике Српске чине јединице локалне самоуправе: **општине и градови** (Слика 8.). Подручје јединице локалне самоуправе чине **насељена места**, која представљају део подручја јединице локалне самоуправе које има изграђене објекте за становање, основну комуналну инфраструктуру и друге објекте неопходне за задовољавање потреба становника настањених на његовом подручју. **Општина** је основна територијална јединица локалне самоуправе, која се формира за део насељеног места, за једно насељено мјесто или за више насељених места. Према истом закону **град** је територијална

јединица вишег реда која представља кохерентну географску, историјску, административну, социјалну и економску целину са одговарајућим нивоом развоја. Град који у свом саставу нема општина има карактер основне јединице локалне самоуправе. Република Српска је сачињена од 57 општина и 6 градова (Бања Лука, Бијељина, Добој, Источно Сарајево, Приједор, Требиње) и 2756 насељених места (РЗС-РС, 2014). Градови Бања Лука, Бијељина, Добој, Приједор и Требиње у свом саставу немају општине, док је град Источно Сарајево подељен на више општина. (ЗОТОРС, 2009,2012).



Слика 8. Дефиниција града у РС (Аутор према (ЗУПИГ, 2013; ЗОТОРС, 2009,2012)

Закон о уређењу простора и грађењу **град** дефинише као јединицу локалне самоуправе, која према документима просторног уређења представља повезану урбану, инфраструктурну и просторну целину у функцији свакодневних потреба становништва. У морфолошком смислу, урбана зона града дефинише се као зона

градског грађевинског земљишта<sup>1</sup>, које представља: изграђено и неизграђено земљиште у градовима и насељима градског карактера; које је одговарајућим документима просторног уређења намењено за изградњу објеката; односно које је као такво одређено одлуком скупштине јединице локалне самоуправе (Слика 8.). Према истом закону, **насеље** је изграђен и функционално обједињен простор на којем су обезбеђени услови за живот, рад и задовољавање заједничких потреба становника, а могу имати карактер градског или сеоског<sup>2</sup> насеља, док је **насељено место** територијална јединица која, по правилу, обухвата једно или више насеља, са подручјем које припада том насељеном месту.

### 2.1.3. ДЕФИНИЦИЈА ГРАДОВА У СТАГНАЦИЈИ – *CIRES* И *SHRINKING CITIES* ПРОЈЕКТИ

У последње две деценије све су учесталија истраживања која се баве темом градова у опадању (*shrinking cities*) међу којима се истичу међународни истраживачки пројекти: *Cities regrowing smaller* (CIREs, 2011) и *Shrinking Cities Project* (Shrinking Cities, 2006).

*CIREs* (*Cities Regrowing Smaller - Fostering Knowledge on Regeneration Strategies in Shrinking Cities across Europe*) пројекат је реализован у периоду 2009-2013 година као COST-ова акција из домена Транспорт и урбани развој (TU0803). Главни циљ акције био је да покрене интердисциплинарни размену научних знања у области регенерације градова у опадању у Европи. Истраживачка мрежа сачињена од 26 европских земаља и Аустралије представља катализатор нових идеја и иновативних приступа код решавања проблема урбаног пада и стагнације. Вихман и Волф истичу како је сваки покушај поређења еволуције европских градова суочен са хетерогеношћу дефиниције појма града, критеријума анализе и доступних статистичких података. Надаље они указује на чињеницу да је валидност и упоредивост постојећих података о градовима погођеним процесом урбане стагнације упитна чак и у европском контексту (Wiechmann & Wolff, 2013). Стога су кључни циљеви *CIREs* пројекта били: поставка дефиниције појма града која би била примењива у интернационалним

---

<sup>1</sup> Закон разликује и остало грађевинско земљиште које дефинише као изграђено и неизграђено земљиште намењено за изградњу објеката. Оно се налази изван зоне градског грађевинског земљишта, односно изван градова и насеља градског карактера, а одређено је одлуком скупштине јединице локалне самоуправе.

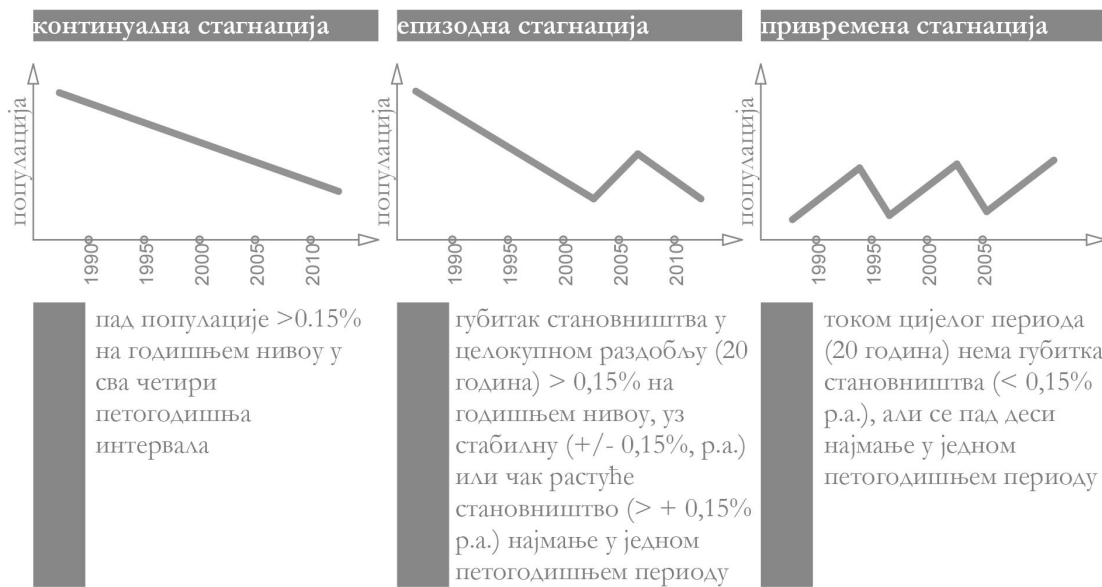
<sup>2</sup> Према Закону о уређењу простора и грађењу село је део јединице локалне самоуправе чији се простор претежно користи за обављање пољопривредне дјелатности

истраживањима градова у опадању, дефинисање адекватног методолошког апарата који ће омогућити анализу и мапирање ових градова на интернационалном нивоу, као и дефинисање типологије различитих појавних облика и манифестација овог феномена у Европи (Wiechmann & Wolff, 2013). Три кључна методолошка проблема разматрана у склопу *CIRES* пројекта су дефинисање просторне јединице анализе, дефинисање индикатора стагнације и адекватних прагова за одређене индикаторе. Како би се омогућила интернационална компарација у оквиру пројекта *CIRES* постављена је дефиниција градова у стагнацији која их описује као

*густо насељена урбана подручја са минималном популацијом од 5000 становника, који су суочени са падом популације у периоду од најмање 5 година и који показују симптоме структурне кризе (Wiechmann, 2013, стр. 8)*

С друге стране, кроз пројекат су постављени критеријуми за прецизније дефинисање градова у опадању, индикатори као и прагови за поједине индикаторе: 1) минимална популација од 5000 становника у 2010 години, 2) минимална густина насељености - 50% укупне популације која живи у густо насељеним подручјима са више од 1000 становника по km<sup>2</sup> у 2006 и 3) минимални удео изграђене површине износи 5% у 2006 години (Wiechmann, 2013). *CIRES* пројекат реализован је у периоду 2009-2013 и обухватио је анализу укупне популације 93 844 општине 37 европских земаља, од којих је на бази претходно дефинисаних критеријума идентификовано 7 035 градова који су суочени са проблемом урбане стагнације (*shrinking cities*). Референтни период анализе обухватио је раздобље од 1990 до 2010 године, а праћење података вршено је за временске серије тј. петогодишња раздобља (1990,1995,2000,2005,2010).

Кроз пројекат је креирана специфична „динамичка типологија градова у опадању“ према којој се ови градови деле у три категорије: 1) градове који континуално стагнирају 2) градови који епизодно стагнирају и 3) градови који привремено стагнирају (Слика 9). Као допунски индикатори стагнације и критеријуми подкласификације издвајају се негативан природни прираштај и негативни трендови у миграционим кретањима.



Слика 9. Динамичка типологија градова у опадању - *CIRES* (Аутор према *Wiechmann, 2013*)

Једно од најопсежнијих истраживања градова у опадању спровела је међународна истраживачка група названа *Shrinking Cities*. Пројекат је првобитно покренут у Немачкој од стране Немачке савезне културне фондације - *Kulturstiftung des Bundes*, а реализован је од 2003 до 2005 године под водством Филипа Освалт (*Philipp Oswalt*) у сарадњи са Галеријом савремених уметности из Лајпцига, *Bauhaus Dessau* фондацијом и магазином *Archplus*. Обзиром да иницијација пројекта долази од културних институција, као логичан се поставио фокус на културни аспект истраживања феномена, при чему се градови у опадању посматрају као културни изазов. Циљ истраживања је био разбити стандардне погледе на овај феномен и показати да чимбеници попут архитектуре и културе могу допринети новим и алтернативним начинима употребе простора у оквиру градова у стагнацији (*Laursen, 2009*). Крећући од Немачке пројекат је проширио расправу на међународну арену, а немачки израз *Schrumpfende Städte* (енг. *shrinking cities*) поставио као глобалну тему. Пројекат је обухватио истраживања на глобалном нивоу (Слика 1.) и истраживања четири студије случаја Хале-Лајпциг (Источна Немачка), Манчестер-Ливерпул (Велика Британија), Детроит (САД) и Иваново (Русија), која су представљена кроз публикације: *Atlas of Shrinking Cities* (*Oswalt & Rienets, 2006*), *Shrinking cities Volume 1 – International Research* (*Oswalt, 2005*) и *Shrinking cities Volume 2- Intervention* (*Oswalt, 2006*). Целокупна анализа обухватила је анализу различитих статистичких материјала са циљем мапирања градова у опадању на глобалном нивоу. За сваки појединачни

случај формиран је локални интердисциплинарни тим (урбаних географа, културних радника, архитеката, новинара и уметника) који је у периоду од једне године проучавао и документовао процес урбане стагације (*shrinkage process*). Основни параметар за категоризацију града као *shrinking cities* у оквиру овог пројекта јесте пад популације, а у разматрање су укључени градови са популацијом већом од 100 000 становника. Према *Atlas of Shrinking Cities* (Oswalt & Rieniets, 2006), референтни период анализе градова у опадању је период од 1950 до 2000 године, а кључна подела градова извршена је на бази процента у паду популације. На тај начин, градови се деле у 4 категорије: 1) градови који су изгубили преко 75% популације у овом 50-годишњем периоду, 2) градови који су изгубили између 50% и 74% популације, 3) градови који су изгубили између 25% и 49% популације и 4) градови који су изгубили између 10% и 24% популације.



#### **2.1.4. КА КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈИ МОДЕЛА ЗА МАПИРАЊЕ ГРАДОВА СУОЧЕНИХ СА ПРОБЛЕМОМ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ**

Концептуализација модела за идентификацију, мапирање и анализу градова у опадању темељиће се на претходној анализи: теоријских извора, међународних студија и пројеката фокусираних на град, а посебно оних усмерених на градове у стагнацији, као и анализи референтог законодавног оквира РС. Пре формирања модела неопходно је критички сагледати могућности и ограничења у примени представљених иностраних модела у локалном проблемском, контекстуланом и законодавном оквиру.

На основу претходних истраживања препознаје се низ проблемских дилема које је неопходно разјаснити приликом концептуализације модела. Прва се односи на дефиницију града, друга на дефиницију стагнације, трећа на повезивање претходна два појма. Као резултат треба да произиђе модел који ће дефинисати јасне критеријуме, индикаторе и прагове за селекцију градова који су предмет анализе. Надаље, неопходно је формирати типологију градова темељену на избору адекватних критеријума који ће најбоље осликати еволуцијски пут ових градова, тренутно стање и евентуално указати на могуће будуће трендове. Идентификација градова у опадању и њихова класификација треба да послуже као адекватна информациона основа за креирање будућих регионалних и локалних политика управљања у зонама стагнације.

Уколико се присетимо европских дефиниција града можемо рећи да се оне деле на три кључне групе. Једна је усмерена на дефиниције великих урбаних агловерација – тзв. великих градова, друга група у фокус ставља градове мале и средње величине, док је трећа група фокусирана изразито на градове у стагнацији. Све три групе на одређен начин повезује идеја о усклађивању појединачних елементарних јединица анализе са статистичким једицама. Такође, различите врсте приступа у њиховом дефинисању их повезују у мањој или већој мери. Неке од њих су ближе морфолошком приступу, друге су ближе функционалном, док се административни приступ појављује као пратећи у скоро свим дефиницијама. Како би се сагледале могућности и ограничења у примени ових иностраних модела у наставку ће бити дат критички осврт на сваки од њих.

### 2.1.4.3. Критички осврт на Европске дефиниције града

Пре свега, неопходно је истакнути ограничења у погледу статистичких јединица и нивоа, као и њихове међусобне усклађености. Наиме, концепт административне поделе сваке од држава ЕУ подржан је од стране ЕУРОСТАТА. То значи да општине или друге еквивалентне административне јединице у НУТС номенклатури представљају најнижи статистички ниво - ЛАУ 2 (EUROSTAT, 2014). Међутим, упркос намери да се кроз НУТС номенклатуру формирају подручја упоредивих величина за исте нивое, статистичке територијалне јединице ЛАУ 2 значајно варирају у погледу захваћене територије (EUROSTAT, 2014). Концепт ЛАУ 2 не кореспондира нужно са концептом града схваћеним као целовитом урбаном морфолошком зоном. Из тог прозилази да одређен град може бити сачињен од једне ЛАУ 2 у чијем се обухвату налазе и шира подручја изван урбаних зона или више ЛАУ 2 који могу бити урбаног или мешовитог карактера. Оваква неусклађеност приступа значајно отежава праћење промена унутар урбаних агломерација, као и провођење урбаних студија. Међутим, како се истраживање урбане стагнације везује за анализу градова, односно њихових статистика из области демографије и економије, код креирања модела примарно је неопходно успоставити везу између урбане, морфолошке дефиниције града и статистичке територијалне поделе.

Урбане морфолошке зоне (УМЗ) дефинисане као континуално или дисконтинуално изграђене површине урбаних зона представљају најадекватнију полазну основу за дефинисање просторних јединица анализе градова у опадању. Концепт УМЗ представља модел за мерење нивоа урбанизације искључиво на основу физичке изграђености простора (Simon, et al., 2010). У контексту истраживања урбане стагнације, предност оваквог приступа огледа се у чињеници да он искључује друге параметре мерења нивоа урбанитета/урбанизације као што су величина популације, густина насељености или величина урбане територије. Практично, то значи да су предмет анализе изграђене зоне урбаних агломерација, било да су оне густо или ретко насељене, или да су велике, средње или мале, што у контексту истраживаног проблема представља предност. С друге стране, недостак овог приступа представља неусклађеност урбаних морфолошких зона са статистичким територијалним јединицама анализе, чиме се отежава провођење ширих урбаних студија. Према доступним подацима, урбане морфолошке зоне у Босни и Херцеговини покривене

су само мапом из 2000 године која показује да је Босна и Херцеговина ниско урбанизована земља (Слика 4.). Обзиром да мапа није операбилна (дигитална) и да је њена резолуција ниска, није могуће квалитетно прочитати урбане зоне које су предмет анализе, нити оперативно на њима проводити свеобухватнија истраживања.

Концепти морфолошких урбаних подручја (МУА), функционалних урбаних подручја (ФУА) и већих урбаних подручја (ЛУЗ) основни фокус стављају на однос градског језгра и његовог залеђа, што из перспективе градова у опадању може бити корисно код дефинисања и праћења процеса субурбанизације као једног од кључних узрока стагнације централних градских зона великих градова. Међутим, ови концепти примат дају већим урбаним агломерацијама (МУА и ФУА преко 20 000 становника, ЛУЗ преко 50 000 становника) док су мањи градови искључени из анализе, што код истраживања феномена урабе стагнације, који у Босни и Херцеговини доминантније погађа мање градове, представља недостатак. Ипак, за разлику од концепта урбаних морфолошких зона, ови приступи су успоставили везу са НУТС номенклатуром (МАУ, ФУА, ЛУА коренсподирају ЛЛУ2) што значајно олакшава провођење урбаних студија. Обзиром на низак ниво урбанизованости Босне и Херцеговине, примена оваквих модела анализе условно је могућа код истраживања урбане стагнације у оквиру већих урбаних агломерација.

Један од пројеката који се истиче због чињенице да је ускладио дефиниције града из претходних пројеката (УМЗ, МУА, ФУА, ЛУЗ) је *ESPON 2013 Database* као и пројекат *ESPON M4D* који представља његов наставак. База података која се темељи на опсежним статистикама земаља ЕУ обезбеђеним из ЕСПОН-ових пројеката и од стране Еуростата није покрила територију БиХ, нити суседне земље југоисточне Европе (Србију, Црну Гору и Албанију). С друге стране, ова база података користи као најнижу територијалну јединицу НУТС 3 ниво, што у контексту предметног истраживања подразумева истраживање стагнантних кретања у оквиру већих територија (региона).

Међу пројектима који фокус стављају на градове мале и средње величине истичу се ЕСПОН-ови пројекти *SMESTO* и *TOWN*. Флексибилно постављени индикатори и прагови у оквиру *TOWN* типологије (популација 5 000 – 50 000, густина насељености 300 – 1500 становника/km<sup>2</sup>) показују да је аналитички опсег боље прилагођен потребама истраживања градова у опадању, посебно у Босни и Херцеговини као

ниско урбанизованој земљи у којој би се велика већина градова могла сврстати у средње, мале и врло мале градове. С друге стране, дефинишући подручја високе густине насељености (*HUDC*) са преко 50 000 становника ови пројекти не искључују веће урбане агломерације, које су такође често погођене процесима урбане стагнације, посебно у урбаном језгру. Оно што раздваја ове ЕСПОН пројекте од свих претходних је интегралан приступ проучавању града који обухвата његове морфолошке, функционалне и административне аспекте.

На основу анализе претходно наведених студија и пројеката закључује се да је приликом дефинисања појма града у оквиру урбаних студија потребно:

- успостављати у што већој мери везу између статистичких територијалних јединица анализе и морфолошке дефиниције урбане зоне која ће бити предмет истраживања
- опсег истраживања проширити на градове различитих величина како у погледу величине популације тако и величине захваћене територије, јер стагнација једнако погађа и мале и велике градове

#### **2.1.4.4. Критички осврт на дефиниције градова у опадању**

За разлику од претходних пројеката кроз чију анализу се разматрао појам града, пројекти *CIRES* и *Shrinking Cities* представљају основ за дефинисање методолошког оквира за анализу феномена и процеса стагнације. Кроз упоредну анализу методолошких приступа поменутих пројеката поставља се низ проблемских перспектива које је неопходно преиспитати и дефинисати приликом креирања модела за истраживање градова у опадању. Кључне дилеме и истраживачка питања су: 1) који су индикатори урбане стагнације који су кључни за идентификацију градова у опадању и који прагови их поближе одређују; 2) на који начин дефинисати референтни временски период анализе и како одредити почетну временску тачку за праћење процеса стагнације; 3) који су то кључни критеријуми за класификацију градова у опадању? Основна методолошка полазишта која ће бити разматрана у оквиру израде модела за идентификацију, мапирање, анализу и класификацију градова у опадању, а развијана кроз поменуте пројекте су:

- Као кључни критеријуми селекције градова за које ће се испитивати присуство тренда и ниво стагнације препоручују се четири кључна: минимална популација,

густина насељености, удео градске популације који живи у густо насељеним урбаним подручјима и удео изграђене површине. Сваки од ових критеријума/прагова везује се за одређен временски пресек – референтну годину. *CIRES* пројекат препоручује следеће прагове према којима, да би био укључен у разматрање, град треба да: има минимално 5000 становника, да 50% укупне популације живи у густо насељеним подручјима са више од 1000 становника по km<sup>2</sup>, те да обухвата територије са минималним уделом изграђене површине преко 5% у одређеном временском пресеку (2006 година) (Wiechmann, 2013). С друге стране, *Shrinking Cities* пројекат не поставља тако прецизне критеријуме. На основу доступне литературе закључује се да су у анализу били укључени градови са популацијом већом од 100 000 становника, међутим није јасно за коју годину је овај критеријум био референтан: 1950, 2000 или неку другу годину овог периода.

- Референтни временски период анализе је променљива категорија и може обухватати ужа (20 година *CIRES*) или шири временска раздобља (50 година *Shrinking Cities*). Временски опсег зависиће умногоме од кључних узрока стагнације и њихове временске одређености (споре, поступне или изненадне, нагле промене, дуготрајни или краткотрајни поремећаји, време када су негативне промене отпочеле и/или када су завршене). Препоручује се праћење динамичких процеса урбане стагнације у временским серијама (*CIRES* пројекат четири петогодишње серије).
- За основни индикатор урбане стагнације препоручује се пад популације. У оквиру *CIRES* пројекта овај индикатор се прати кроз пад популације већи од 0,15% на годишњем нивоу мерен у оквиру једне петогодишње серије, што је еквивалент паду од 3% за укупно двадесетогодишње раздобље. У оквиру *Shrinking Cities* пројекта пад популације се прати за укупни педесетогодишњи период, при чему се као доњи праг поставља укупни губитак популације од 10%, што би на годишњем нивоу износило 0,2%.
- Класификацију градова у опадању могуће је вршити на бази једног или више критеријума (негативна природна кретања популације, негативна миграциона кретања, економски пад, напуштени објекти – браунфилд и сл.), као и на бази праћења укупних трендова или динамике процеса. *Shrinking Cities* пројекат градове класификује на бази укупног пада популације за педесетогодишњи период делећи их на 4 кључне групе (10%-24%, 25%-49%, 50%-74%, преко 75%). С друге стране, *CIRES* пројекат предлаже динамичку типологију градова у опадању за двадесетогодишњи

период (четири петогодишње серије), у оквиру које се разликују градови који континуално стагнирају (*continous shrinkage*), градови који епизодно стагнирају (*episodic shrinkage*) и градови који привремено стагнирају (*temporary shrinkage*) (Слика 9.). Подтипови у оквиру *CIRES* типологије формирају се на основу миграционих кретања и природног прираштаја. Ипак, свака класификација захтева прилагођавање локалним контекстуалним условима који су условљени узроцима опадања.

#### 2.1.4.5. Критички осврт на дефиниције града у РС

Како се истраживање урбане стагнације везује за анализу градова, односно њихових статистика из области демографије и економије, код креирања модела за њихову идентификацију и мапирање неопходно је хармонизовати дефиницију града са статистичком територијалном поделом. Основни предуслов ваљаности и успешности модела за анализу градова у опадању јесте дефинисање такве јединице анализе која би била компатибилна са локалним статистичким (територијалним) јединицама анализе.

Праћење статистичких показатеља у Републици Српској уређено је референтним законодавним оквиром<sup>3</sup>, а врши се на бази административно-територијалне организације ентитета, тј. у складу са Законом о територијалној организацији РС (Слика 8. – лево). На тај начин, као статистичке јединице се препознају градови, општине и насељена места. Већина података прати се за ниво јединице локалне самоуправе (општине/града), односно ЛАУ 2 ниво (НУТС)<sup>4</sup>, док се за ниво насељеног места прати само број становника и број домаћинстава.

Сумирајући претходно изнете дефиниције града у оквирима РС, закључује се да постоје два приступа у дефинисању појма град. Први приступ град дефинише као административно територијалну јединицу – ЈЛС вишег нивоа развијености и сложености (ЗОТОРС, 2009,2012), док други приступ град посматра као јединствену

---

<sup>3</sup> Закон о статистици Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ бр.85/03), Закон о попису становништва, домаћинстава и станова БиХ 2013. године, Закон о организацији и спровођењу пописа становништва, домаћинстава и станова 2013. године у Републици Српској, Закон о територијалној организацији Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 69/09 и 70/12) и Уредба о насељеним мјестима која чине подручје јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“, бр 4/10, 26/11 и 74/12).

<sup>4</sup> Босна и Херцеговина још увек нема базног предлога о успостављању територијалних јединица за статистику хармонизованих са европским статистичким стандардима (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics- NUTS*)

морфолошко-функционалну урбану целину унутар одређене ЈЛС (ЗУПИГ, 2013). Повезујући ове дефиниције са дефиницијама градова у опадању представљеним кроз анализу европских примера, закључује се да је дефиниција коју поставља Закон о уређењу простора примеренија истраживању овог феномена од оне коју дефинише Закон о територијалној организацији РС. Међутим, кључне статистике важне за истраживање прате се на бази територијалне поделе дефинисане Законом о територијалној организацији РС, односно на нивоима ЈЛС и насељених места. Стога је важно успоставити везу између ових дефиниција приликом дефинисања јединице анализе градова у опадању.

Анализа дефиниција града према ЗОТОРС-у, ЗУПИГ-у и статистичкој подели (Слика 8.) указује на неусклађеност међу дефиницијама, као и на неусклађеност у погледу територијалног обухвата сваке од јединица. Посматрано у контексту градова у опадању препознаје се 5 кључних јединица (Слика 10.) које су од потенцијалног интереса за истраживање:



**Слика 10. Јединица анализе од интереса за истраживање феномена урбане стагнације према (ЗУПИГ, 2013; ЗОТОРС, 2009,2012)**

**1. Статистичка јединица** – најнижа статистичка јединица је насељено место. Предност представља чињеница што се у статистичким анализама град издваја као јединствена целина – једно насељено место. Међутим, за овај ниво се прати само број становника и број домаћинстава, све остале статистике се прате за ниво општине/ЈЛС.

**2. Територија насељеног места градског карактера** – представља једину градску јединицу која је у корелацији са статистичким јединицама анализе. Међутим, недостатак представља чињеница што она у себе укључује не само насељена подручја градова него и припадајућа насеља која су изван урбане зоне, а припадају насељеном месту градског карактера

**3. Зона градског грађевинског земљишта** – представља зону изграђеног и неизграђеног земљишта у градовима, које је одговарајућим документима просторног

уређења или одлуком скупштине јединице локалне самоуправе намењено за изградњу објеката. Недостатак представља чињеница да оно укључује и неизграђене, односно ненасељене површине шире зоне града. Ова подручја се често називају урбаним зонама и степенују се од центра ка периферији. Обзиром да се границе ове зоне дефинишу одређеним одлукама управних структура ЈАС, оне се често не поклапају са границама насељених места/насеља и подложне су периодичним променама (Слика 8.). Оваква неусклађеност и променљивост ограничава могућности истраживања урбане стагнације.

**4. Подручје обухвата урбанистичког плана** – представља зону покривену стратешком и/или спроведбеном планском документацијом. Обзиром да је реч о будућем планираном обухвату града оваква јединица анализе није погодна за истраживање феномена урбане стагнације.

**5. Насеље градског карактера** – представља изграђен и функционално обједињен простор дела града на којем су обезбеђени услови за живот, рад и задовољавање заједничких потреба становника. Обзиром да обухвата насељено и изграђено подручје дела града, ова подјединица би се могла сматрати најадекватнијом за истраживање урбане стагнације. Применом ових подјединица у анализи стагнантних трендова добили би се најверодостојнији подаци о нивоу урбане стагнације. У том случају град би био дефинисан као јединица вишег реда сачињена од више насеља. Овако дефинисан град кореспондира са дефиницијом града према УМЗ. Међутим, иако се ова јединица чини као најприхватљивија за истраживање статистика је не препознаје као територијалну јединицу анализе, што представља важно ограничење за истраживање.

Закључује се да је избор одговарајуће јединице анализе нужно условљен са усклађеношћу између територије одређене јединице анализе од 2 до 5 и статистичке територијалне јединице (Слика 8., Слика 10.). Према, се као најподеснија јединица за истраживање градова у опадању издваја насеље градског карактера, ипак је насељено место градског карактера једино компатибилно статистичким јединицама анализе. Мањкавост избора ове јединице анализе је та да она обухвата и припадајућа ненасељена подручја шире зоне града као насељеног места. На крају, закључује се да се основна јединица анализе урбане стагнације дефинише као:



**Град** је насељено место унутар ЈЛС, сачињено од више насеља градског карактера, које представља повезану урбану, инфраструктурну и просторну целину у функцији свакодневних потреба становништва.

На основу претходних разматрања закључује се да се феномен урбане стагнације у оквирима РС може пратити пре свега као негативно кретање становништва на нивоу насељеног места, док се за све остале параметре прати на нивоу јединице локалне самоуправе. Модел за мапирање градова у опадању обухвата низ проблемских нивоа, који могу бити схваћени и као кораци у поступку анализе, а који треба да обухвате: дефинисање аналитичког узорка, утврђивање критеријума, индикатора и прагова стагнације, и креирање типологије градова у опадању. Кључни проблеми који ће отежавати и/или онемогућавати истраживање феномена урбане стагнације јесу недостатак званичних пописа у периоду 1991-2013 године и недовољно развијен статистички систем у области праћења одређених индикатора на нивоу насељених места, као најнижем нивоу у који су укључена и урбана подручја градова у опадању.

## **2.2. КОНЦЕПТ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА**

### **2.2.1. ПОРЕКЛО, РАЗВОЈ И ПРИМЕНА КОНЦЕПТА АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА**

Адаптивно управљање представља системски мултидисциплинарни приступ за суочавање са неизвесношћу, модел који на темељу знања стечених кроз одлучивање, мониторинг и евалуацију унапређује само управљање. Његови корени могу се пратити кроз идеју научног менаџмента коју је први увео Фредерик Тејлор (Frederick Taylor) на почетак XX вијека (Taylor, 1911). Различите идеје адаптивног управљања су укорењене у концептима паралелно развијаним у области пословања (укупно управљање квалитетом и организацијом учења (Senge, 1990)), експерименталних наука (тестирање хипотезе (Kuhn, 1996; Popper, 1968)) теорији система (контрола повратне информације (Ashworth, 1982), индустријској екологији (Allenby & Richard, 1994) и области друштвеног учења (Korten & Klauss, 1984). Концепт је привукао пажњу због успостављања везе између процеса учења и процеса креирања политика у

процесу њихове имплементације (Stankey, et al., 2005). Појам у свом основном значењу подразумева „учење кроз рад“ (*learning by doing*) и адаптирање на бази наученог (Walters & Holling, 1990). Другим речима, у адаптивном моделу учење се одвија кроз сам процес управљања, односно кроз адаптације које се симултано дешавају како расте ниво разумевања у процесу управљања (Williams & Brown, 2012). Иако је идеја учења кроз искуство и прилагођавања будућних активности у складу са поукама понесеним из ранијих искустава опсежно елаборирана и у ранијој литератури, идеја адаптивног управљања схваћеног као стратегија за управљање природним ресурсима може се пратити кроз рад Холинга (Crawford Stanley (Buzz) Holling) (Holling, 1978) и његових сарадника.

Дискурс (адаптивног) управљања до раних 1970-их појављивао се у бројним научним подручјима: теорији хаоса, теорији комплексности и организацији управљања друштвеним и природним системима које карактерише динамичност, променљивост и комплексност. Студије из области квантне физике и неуравнотежених система уводе елементе неизвесности и стохастике, док се кроз теорију хаоса и студије комплексних система отвара сумња у способност науке да предвиди понашање чак и оних аспеката система који делују по детерминистичким правилима (Prigogine & Stengers, 1985). Развој адаптивног управљања укоренен је у потреби за суочавањем са нелинеарном динамиком друштвених и природних система и потреби за променом конвенционалне управљачке перцепције света као стабилног система. Адаптивно управљање даје другачији, маргиналан поглед на свет кроз теорију резилијентности и додаје нову димензију управљању засновану на експериментисању и учењу. У основи све политике управљања су хипотезе које у себи маскирају одговоре (Blann & Light , 2000).

Паралелан дискурс адаптивном управљању јавља се и у политичким наукама. Према Лију (Kai N. Lee) експерти из домена политичких наука се залажу за став да решења проблема не могу бити диригована и командована, напротив она морају бити откривена (Lee, 1993). У променљивом окружењу где се промене дешавају све брже и брже, где је будућност у великој мери неизвесна, крилатица „учимо управљати тако што управљамо учење“ (*learning to manage by managing to learn*) (Bormann, et al., 1994, стр. 1) најбоље описује помак адаптивног приступа од конвенционалних модела управљања. У изворној концепцији адаптивно управљање је играло важну улогу у

трансформацији управљања кроз увођење проактивног размишљања. Оно је креирано како би олакшало комуникацију и елиминисало конфликти између различитих група актера, односно како би развило нове облике колективног учења кроз рад (Holling, 1978).

Међутим, у пракси адаптивно управљање је усмерено искључиво ка смањењу техничких неизвесности у управљању природним ресурсима (Holling, 1978; Halbert, 1993; Walters, 1986). Адаптивно управљање као приступ фокусиран на доношењу одлука у условима неизвесности је постигао успех вредан пажње у техничким областима и трансформацији/унапређењу разумевања система, док је мање успешан био у суочавању са неизвесношћу и решавању питања из друштвеног, институционалног и економског домена (Gunderson, et al., 1995). И док се већина анализа и претпоставки односила на екосистем и његову реакцију на друштвене и институционалне аранжмане, мањи фокус је стављан на истраживање институционалних и друштвених захтева неопходних за ефективнију имплементацију адаптивног управљања (Halbert, 1993).

Унаточ томе, у основи адаптивног управљања је препознавање потребе за континуалним учењем и темељним трансформацијама. У оквиру адаптивног модела заснованог на развоју науке и нових знања, анализа институционалног и организационог окружења једнако је важна као и наука сама по себи. Блан (Kristen Blann) и Лајт (Stephen S. Light) истичу да развој знања није могућ уколико истраживања и управљање нису структурно повезани и уколико не постоји одговарајуће балансирање визије и циљева којима адаптивно управљање стреми. Они наглашавају да успешност адаптивног модела не зависи само од унапређења и трансформације техничких приступа и знања него и од способности провођења експеримената кроз које се стичу нова знања и уводе промене у систему управљања. Уколико се институционални аранжмани у којима се управљање имплементира не реорганизују на начин да се нова знања примењују у процесу доношења одлука, било због политичких, правних или унутрашњих препрека у институционалној хијерархији, успешност адаптивног управљања је мало извесна и упитна (Blann & Light, 2000, стр. 4).

Адаптивно управљање је учењем вођен процес који наглашава неизвесност, који изазива старе моделе и веровања, истражује и креира нове приступе и обрасце

водећи тако ка поверењу и бољем управљању (Blann & Light , 2000, стр. 4). Блан и Лајт указују да адаптивно управљање представља индуктивну, интегративну методологију која омогућава разумевање комплексних узрочно-последичних веза у природним, друштвеним и економским системима. Адаптивно управљање се темељи на претпоставци да су системи међурелација који одређују ко смо, шта знамо, и шта желимо да постанемо у константном ток у природним и друштвеним системима. Фундаментални изазов повезивања интердисциплинарних знања, креирања политика и евалуације представља проблем развоја и одржавања здравог и квалитетног дијалога између различитих актера: експерата, менаџера, креатора политика, доносиоца одлука и бирача. У том смислу, адаптивно управљање негује обрасце колективног деловања темељеног на тренутном лимитираном разумевању и које је као такво отворено за учење о начинима откривања, прихватања и рефлексije на прелазна решења, која се неизбежно сматрају мањкавим (Blann & Light , 2000).

Концепт адаптивног управљања прати се кроз различите научне перспективе које укључују изучавање теорије, јавне политике или експерименталне науке, као и кроз различите области управљања природним ресурсима (пољопривреда, рибарство, шумарство), али и области пословања и образовања. У неким случајевима, релевантни појмови и искуства везана за примену концепта адаптивног управљања прате се експлицитно кроз референтну литературу или политике, док се у другима јавља само тангенцијални интерес (Stankey, et al., 2005, стр. 4).

Објављивањем Холингове књиге *Adaptive Environmental Assessment and Management* (Holling, 1978), потенцијал адаптивног управљања као оквира за решавање сложених проблема у области управљања природним окружењем постаје признат. Касније публикације *Adaptive Management of Renewable Resources* (Walters, 1986), *Compass and Gyroscope: Integrating Science and Politics for the Environment* (Lee, 1993), и *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions* (Gunderson, et al., 1995) додатно су унапредиле и развиле концепт и промовисале његов потенцијал. Растући интерес за ову област очитује се у опсежној научној литератури као и разноликој примени адаптивног модела у пракси. (Stankey, et al., 2005, стр. 6)

Према Холингу, растући интерес за адаптивно управљање произилази из три међусобно повезана елемента: нерезилијентних и рањивих (еко)система, ригидних и неделотворних управљачких активности и све зависнијег друштва (Holling, 1995, стр.

8). Чини се, да кроз ова три елемента Холинг дефинише факторе који доводе до парализе и ненадокнадивог колапса система, за које друштво мора изнађе стратегије како би га предупредило.

Меклејн и Ли истичу да је експериментисање као средство учења кроз неизвесност и изненађења, које води акумулацији знања неопходног за доношење будућих одлука, предуго ослоњено на проверавање хипотеза по *ad hoc* принципу (McLain & Lee, 1996). Према Лију модерни концепт адаптивног управљања темељи се на крилатици: „политике су експерименти, учимо из њих!“ (Lee, 1993, стр. 9).

Упркос многобројним примерима који указују на потенцијал адаптивног управљања, парадоксално је да су савремени примери његове успешне имплементације оскудни (Stankey, et al., 2005, стр. 7). Према адаптивно управљање нуди уверљив и обећавајући оквир темељен на „учењу кроз рад“, ипак се у литератури и пракси закључује да као модел тешко заживљује (Halbert, 1993; McLain & Lee, 1996; Roe, 1996; Stankey & Shindler, 1997; Walters, 1997) и да је утицајније као идеја него ли као практични алат за стицање увида у понашање екосистема (Lee, 1999).

Делом, корен овог неприхватања лежи у генералној упознатости друштва са појмом адаптације, која се манифестује кроз способност прилагођавања на нове контекстуалне услове и промене. Постоји мноштво адаптивних механизма, од оних експлицитних до оних којих је друштво мање свесно, који се одигравају на инуитивном нивоу свакодневно. Већина појединаца има лична искуства и однос према „учењу кроз рад“, тј. индивидуално развијене обрасце понашања. Временом појединци, групе и друштво у целини уче како да реагују на промене, тј. како да се прилагоде. (Stankey, et al., 2005, стр. 7)

Међутим, литература из области адаптивног управљања, стоји у супротности са овом конвенционалном концепцијом адаптације. Иако са њом дели исту идеју „учења кроз рад“, адаптивно управљање наглашава и додаје експлицитну, формалну и свесну димензију формулисања проблема, предузимања експеримената и испитивања, критичке обраде резултата и преиспитивања контекста у оквиру којег се нека политика проводи. Стога, адаптивно управљање подразумева више од традиционалне поступности и секвенцијалности, те оповргава тврдње да је управљање ресурсима већ само по себи адаптивно. Напротив у њему учење

произилази из сврсисходног експериментисања, из свесног, циљаног и усмереног истраживања. (Stankey, et al., 2005, стр. 7)

Генерално посматрано, разочарење у ефективност имплементације адаптивног управљачког модела не потиче само из његове загонетне дефиниције и принципа које прокламује. Милер (Alan Miller) наглашава да се адаптивно управљање суочава са различитим културним, институционалним, социо-психолошким, политичко-правним изазовима (Miller, 1999), али упркос њима, и даље је у науци и пракси евидентан растући интерес за његову примену и прилагођавање специфичним областима управљања. (Stankey, et al., 2005, стр. 8)

## 2.2.2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА

Централна тема концепта адаптивног управљања јесте учење у различитим облицима из којих произилазе различите врсте адаптивног управљања: реактивни, пасивни или активни. Сваки од модела подразумева примену различитих видова учења који значајно утичу на процес управљања. Полазећи од предмета истраживања, које фокус ставља на унапређење процеса управљања у области урбанистичког планирања кроз апликацију и прилагођавање адаптивног модела, у наставку се даје преглед основних теоријских постулата који појашњавају однос и утицај различитих модела учења на укупни процес управљања.

Основна теорија која објашњава системе индивидуалног и организационог учења и њихов утицај на процес управљања јесте ‘теорија акције’ (*theory of action*) коју уводе Аргирис (Chris Argyris) и Шон (Donald Schön) почетком 70-их година XX века (Argyris & Schön, 1974; Argyris & Shon, 1978). Аргирис и Шон дали су значајан допринос развоју прагматичне теорије учења која се прати кроз рад Дивија (Dewey, 1933), Левина (Lewin, 1948; Lewin, 1951), и Колба (Kolb, 1984)). Њихов допринос огледа се пре свега у увођењу *теорије акције* и давању функције *апстрактној концептуализацији*, препознатој у оквиру модела искуственог учења (*experiential learning* (Kolb, 1984)) као део ширег процеса који обухвата: искуство, апстрактну концептуализацију, активно експериментисање и рефлексивно посматрање. Апстрактна концептуализација са њима је доживела унапређење структуре и бољу повезаност, те постала оперативнија у погледу њене примене. С друге стране, њихов допринос огледа се у увођењу појма „учења кроз деловање“ (*learning-in-action*) и надоградњи циклуса учења заступаног у оквиру модела искуственог учења. Такође,

њихов допринос се огледа у развоју и прихватању модела организацијског учења (Smith, 2013).

Препознајући неусклађеност између индивидуалних акција и теорија за које се залажемо у њиховом провођењу, Аргирис и Шон су развили теорију према којој људи имају изграђене менталне мапе које усмеравају и воде њихово деловање у одређеним ситуацијама. Планирање, имплементација и преиспитивање проведених акција су саставни део процеса. Такође, Аргирис сматра да већина људи није свесна мапа и теорија које користе у свом свакодневном деловању, а основни разлог за то проналази у расцепу између теорије и акције (Argyris, 1980). У том контексту Аргирис и Шон указују на две теорије акције: 'теорију у употреби' (*theory in use*), која заправо води наше понашање и 'заступану теорију' (*espoused theory*), коју користимо како бисмо свету представили наше деловање (Smith, 2013; Anon., 2014). Теорија у употреби управља стварним понашањем и има тенденцију прешутног структурирања. Заступану теорију откривамо постављањем питања: шта бисмо урадили под одређеним околностима, док до теорије у употреби долазимо посматрањем понашања у одређеној ситуацији (Argyris & Schön, 1974). Аргирис сматра да на ефикасност деловања значајно утиче ниво подударности између теорије у употреби и заступане теорије (Argyris, 1980). Јаз који настаје између ове две теорије има потенцијал за отварање динамичног процеса рефлексивности, преиспитивања и дијалога (Smith, 2013)

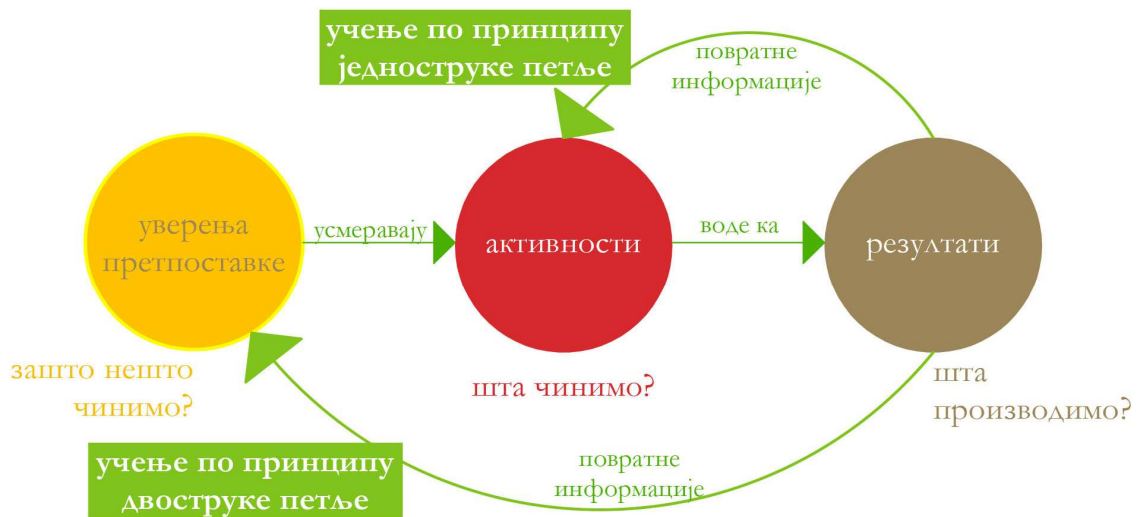
Аргирис и Шон разликују три кључна елемента теорије у употреби: 1) регулаторне варијабле – које се настоје држати у прихватљивим лимитираним оквирима, 2) стратегије деловања – потези и кораци и 3) последице као резултат акција, које могу бити жељене/циљане или нежељене (Argyris & Schön, 1974). Неусклађеност између интенција и исхода деловања упућује на нужност корекције теорије у употреби и унапређење приступа и процеса деловања. Овакав корективни приступ Аргирис и Шон представљају кроз два концепта учења: учење по принципу једнострукуре (*single loop learning* – ЈП) и двострукуре петље (*double loop learning* – ДП) (Argyris & Shon, 1978).

По Аргирису и Шону учење подразумева откривање и исправљање грешака, при чему разликују два нивоа учења: нижи и виши. Нижи ниво је често заснован на изналажењу других оперативних стратегија за решавање проблема и отклањање грешака у оквиру исте циљне структуре и правила. Такво учење одвија се по принципу повратне спреге где исход изазива корекцију понашања (*single-loop learning*) и

где се циљеви, уверења, вредности, концептуални оквири, и стратегије узимају здраво за готово, без критичког размишљања (Слика 11.). Другим речима, постављени циљеви, вредности, планови и правила се рађе операционализују него преиспитују (Argyris & Shon, 1978). Нагласак се тиме ставља на саме технике и повећање њихове ефикасности (Usher & Bryant, 1989). Овакав приступ је више рутински, мање ризичан за појединце и организације и пружа већи степен контроле (Smith, 2013).

Насупрот овом концепту, учење по принципу двоструке петље (*double-loop learning*) представља учење вишег реда у којем се кроз промишљање циљева, правила и структуре које треба да доведу до решења проблема откривају грешке. Учење по принципу двоструке петље је креативно и доводи до промена у правилима, процедурама, плановима и стратегијама, односно последицама које се иницијално везују за постављени проблем. Оно укључује критички осврт на циљеве, веровања, вредности, концептуални оквир и стратегије, а његова примена пожељна је у сложеним организацијским системима, са променљивим условима окружења и неизвесним контекстом (Argyris & Shon, 1978).





Слика 11. Учење по принципу једноструке и двоструке петље (Аутор према Argyris & Shon, 1978)



Слика 12. Учење по принципу једноструке, двоструке и троструке петље

Фокус Аргирисовог рада био је на откривању начина на који организације могу повећати капацитете за имплементацију учења по принципу двоструке петље. Он тврди да је овакво учење неопходно у ситуацијама када су појединци и организације принуђени доносити одлуке у динамичном, променљивом и неизвесном контексту (Argyris, 1974; Argyris, 1982; Argyris, 1990). Модел који подстиче такву врсту учења у први план ставља нагласак на дефинисање заједничких циљева и њихових међусобних утицаја, подстиче отворену комуникацију, јавно тестирање претпоставки и уверења, промовише комбинацију преговарања и истраживања у колаборацији различитих актера (Argyris & Shon, 1978).

Инспирисани Аргирисовим и Шоновим радом све већи број научника из области организацијског учења 1990-их почиње да уводи концепт учења по принципу троструке петље (*triple loop learning* – ТП) (Слика 12.). Међутим овај концепт иако је нагло постао популаран, често је оспораван пре свега у погледу свог порекла, корена, теоретског развоја и примене. Този (Paul Tosey) и сарадници наглашавају да је овај концепт произвео конфузију у области организацијског учења због његове примене у истој равни са учењима по принципу ЈП и ДП (Tosey, et al., 2012). Критикујући ауторе који учење по принципу ТП виде као виши, наредни ниво учења који долази после ЈП и ДП, они наглашавају да су и Аргирис и Шон већ у раним фазама њиховог истраживачког рада дефинисали такву врсту учења назвавши је *деутеро учење* (од грчког *deuteron* што значи друго, секундарно) (Tosey, et al., 2012). Таква врста учења према Аргирису и Шону не представља виши ниво у хијерархији учења која се налази изнад ЈП и ДП, заправо оно претставља учење другог реда - мета учење - „учење о учењу“ – учење о примени ЈП и ДП (Argyris & Shon, 1978, стр. 27).

У литературу везаној за ТП разликују се две врсте приступа: први наглашава учење о сврси, принципима и парадигми на којој се заснива стратегија/деловање (Hawkins, 1991), док други наглашава рефлексивну реакцију у процесу учења (Yuthas, et al., 2004). Према Тозију и сарадницима (Tosey, et al., 2012), први приступ ТП види као надградњу Аргирисовог и Шоновог концепта ЈП и ДП, док други себе поставља у исту равн, изједначавајући концепте ТП и деутеро учења.

## 2.2.3. ДЕФИНИЦИЈА И ПРИНЦИПИ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА

### 2.2.3.1. Дефиниција адаптивног управљања

Концепт адаптивног управљања широко је прихваћен у различитим областима што је довело до пролиферације његове дефиниције, стога се у наставку текста даје преглед дефиниција преузетих из референтне литературе.

Табела 3. Преглед дефиниција адаптивног управљања

<p>Адаптивно управљање је мултидисциплинарни приступ који се примењује у области управљања природним ресурсима као средство за суочавање са неизвесношћу. Према Холингу и Валтерсу, промене, изненађења и неизвесности унутар друштвено-еколошких система су неизбежне и настају као резултат људских интервенција. У таквим условима адаптивно управљање треба да омогући провођење политика које ће задовољити друштвене циљеве, кроз континуиране измене, флексибилност и адаптације у односу на ова изненађења. Оно промовише активно учење као модел у коме се неизвесности елиминишу; модел у коме се политике виде као хипотезе, а управљачке активности као експериментални поступци.</p>	<p>(Holling, 1978; Walters, 1986)</p>
<p>Адаптивно управљање користи интервенцију управљања као средство за стратешко преиспитивање функционисања (еко)система. У оквиру адаптивног модела управљачке активности су дизајниране тако да омогуће тестирање кључних хипотеза о функционисању система. Он се значајно разликује од традиционалног управљачког приступа заснованог на „покушајима и погрешкама“, кроз који се на бази доступних знања генерише стратегија управљања. Стратегија конципирана по овом моделу темељи се на најбољим претпоставкама (<i>best guess</i>) и има аверзију према ризицима.</p>	<p>(Quinlan, 2006)</p>
<p>Адаптивно управљање представља системски процес за континуирано прилагођавање политика и пракси на бази искустава стечених кроз претходно дефинисане политике; процес у коме се управљање посматра као научни експеримент дизајниран како би се тестирале хипотезе и испитао систем</p>	<p>(Quinlan, 2006; Walters, 1986).</p>
<p>Адаптивно управљање представља системски процес за континуирано унапређење политика и пракси управљања, у којима се кроз анализу резултата оперативних програма обезбјеђују нова знања. Његов најефикаснији модел – активно адаптивно управљање – укључује програме управљања креиране како би се експериментално упоредиле одабране политике и праксе кроз евалуацију алтернативних хипотеза о систему којим се управља. Строги системски приступ који омогућава смишљено учење на темељу искустава стечених кроз претходне управљачке активности, с циљем да се побољшају касније политике и праксе управљања.</p>	<p>(MFR, 2012)</p>
<p>Адаптивно управљање представља формални процес континуалног унапређења политика и пракси на темељу знања стечених у процесу</p>	<p>(Taylor, et al., 1997)</p>

управљања кроз критичку анализу резултата управљачких активности.	
Адаптивно управљање је структурирани процес учења кроз рад који укључује више од пуког еколошког мониторинга и реакције на неочекиване утицаје управљања. Његов иницијални корак јесте улагање заједничких напора за интеграцију постојећих интердисциплинарних искустава и информација у динамичке моделе који настоје предвидети утицаје алтернативних политика. Овај корак има за циљ: (1) разјашњење проблема и побољшање комуникације међу научницима, менаџерима и другим носiocима интереса, (2) пројекцију политика како би се елиминисале опције које нису у стању да придонесу бољим резултатима због неадекватног обима или типа утицаја, (3) идентификацију кључних празнина у знањима које доводе у сумњу прогностичке моделе.	(Walters, 1997, стр. 2)
Адаптивно управљање је приступ темељен на здраворазумском размишљању, искуству, експериментисању и мониторингу, односно на учењу кроз подешавање пракси на бази наученог.	(Bormann, et al., 1999)
Адаптивно управљање је системски процес за суочавање са неизвесношћу унутар provedбе политика управљања, кроз имплементацију експерименталних политика и документацију резултата. Оно је много више од пуког праћења и мењања смера управљања у контексту пропалих политика и тактика које воде неадекватним адаптацијама.	(MacDonald, et al., 1999)
Адаптивно управљање је иновативна техника која користи научна сазнања како би формулисала стратегије управљања с циљем да се знања стечена у процесу имплементације програма искористе и уграде у формулацији успјешне политике и унапређеног програма управљања.	(Halbert, 1993)
Адаптивно управљање представља формални процес за континуирано унапређење пракси управљања на темељу резултата оперативних и експерименталних приступа, а дефинише се кроз четири кључна елемента. Прво, оно је адаптивно јер има интенцију да се самостално унапређује и побољшава. Друго, оно представља добро осмишљен, формални приступ који повезује моћ науке и практичног управљања. Треће, то је самостални процес за континуирано унапређење управљања у коме је планирање директно повезано са активностима које за циљ имају побољшање стања. Четврто, иако експериментални приступи могу бити ефикасно инкорпорирани у адаптивно управљање, наглашава се важност оперативних приступа као нивоа на ком се омогућава успостављање директне везе са настојањима менаџера.	(Bunnell & Dunsworth, 2009, стр. 10)
Адаптивно управљање је структурирана метода за „учење кроз рад“ која укључује успостављање јасних циљева, дефинисање пракси које ће омогућити њихово постизање, имплементацију тих пракси, праћење исхода, процену успешности и ефикасности пракси у постизању постављених циљева и прилагођавање управљања у складу са резултатима процене. Модел је креиран како би одговорио на питања: Чему стремимо? Како ћемо постићи постављене циљеве? Како знамо када смо их постигли? Ако их нисмо постигли, шта треба да мењамо и унапређујемо?	(Kremswater, et al., 2002)
Адаптивно управљање третира акције и политике као експерименте који доприносе учењу и суочавању са ризицима и неизвесностима схваћеним	(Stankey, et al., 2003)

<p>као могућностима за игрању разумевања, које би у коначници могло редуковати њихову појаву. Оно имитира научни метод: дефинише хипотезе, истиче неизвесност, структурира акције како би практично тестирало хипотезе, процесуира и процењује резултате и прилагођава наредне акције у светлу налаза процене резултата.</p>	
<p>Адаптивно управљање представља модел заснован на „учењу кроз рад“. Оно подразумева: експлицитну, формалну и свесну димензију формулисања проблема, предузимање експеримената и испитивања, критичку обраду резултата и преиспитивање контекста из којег су проблем и истраживање потекли, а у оквиру којег се одређена политика проводи. Концепт учења је централни у адаптивном управљању и темељи се на спознаји да учење прозилази из деловања које заузврат обезбеђује повратне информације важне за будуће акције. То је процес који убрзава и унапређује учење на основу резултата имплементације политика; оно имитира научни метод кроз експериментисање, хипотезе, контролу и репликацију. Такође, адаптивни модел управљања је недвојбено друштвено политичке природе и подразумева активно учешће и подршку различитих актера и носиоца интереса.</p>	<p>(Stankey, et al., 2005)</p>
<p>Адаптивно управљање је ригорозни процес, интенционалног учења заснованог на „покушајима и погрешкама“ који се фокусира на изучавање садашњих пракси како би се изнашли начини за суочавање са будућим изазовима. Оно настоји да затвори јаз између науке, политике и управљања. Његова стварна моћ чита се кроз разумевање развоја комплексних еколошких, економских и друштвених односа у прошлости, садашњости и будућности. Односно, шта смо били, где смо сада и шта је то што желимо да одржимо или развијемо у будућности. Доношење одлука и политика не значи крај процеса, него почетак преиспитивања очекиваних будућих промена, разумевање неочекиваних резултата и разматрање алтернатива.</p>	<p>(Light, 2001)</p>
<p>Адаптивно управљање представља систем структурираног доношења одлука усмерен на смањење неизвесности у процесу праћења промена система над којим се управља, односно унапређење самог управљања. Иако учење има кључну улогу у процесу адаптивног управљања оно се не поставља као циљ сам по себи, него као средство за постизање циља. Адаптивно управљање је итеративни процес учења које доприноси бољем разумевању и унапређењу управљања кроз време.</p>	<p>(Williams, et al., 2009, стр. v)</p>
<p>Адаптивно управљање представља процес доношења одлука прилагођен условима неизвесности, промовише флексибилност у управљању, подстиче боље разумевање непредвиђених догађаја који настају као резултат управљачких активности. Схваћено као итеративни процес учења, адаптивно управљање има за циљ не само да унапреди научна знања него и да оперативно помогне у прилагођавању управљачких политика, стратегија и метода. Према неким критичарима адаптивно управљање виде као концепт заснован на „покушајима и грешкама“ његов основни принцип јесте учење кроз рад. Оно не представља циљ само по себи, него средство за ефикасније доношење одлука и остваривање користи. Његова вредност мери се кроз успешност у постизању еколошких, друштвених и економских циљева, унапређењу и развоју научних знања и успешности у медијацији између различитих актера, односно смањењу тензија у процесу</p>	<p>(National Research Council, 2004, стр. 1-2)</p>

управљања.	
Адаптивни приступ укључује: 1) истраживање алтернативних начина за постизање циљева управљања, 2) предвиђање исхода управљачких активности на темељу доступних знања, 3) имплементацију једне или више алтернатива, 4) провођење мониторинга како би се стекао увид у утицаје остварене кроз управљачке интервенције и 5) коришћење резултата за ажурирање знања и прилагођавање активности управљања.	(Murray & Marmorek, 2003)
Адаптивни приступ подразумева активан ангажман различитих заинтересованих актера у свим фазама процеса. На тај начин се олакшава узајамно учење и подстиче прихватање управљачког модела заснованог на учењу кроз рад.	(Williams, et al., 2009, стр. v)
Адаптивно управљање се залаже за отворени процес управљања у коме су укључени прошли, садашњи и будући заинтересовани актери и носиоци интереса, оно настоји одржати отвореном политичку арену, али је често и само креира. Сходно томе, адаптивно управљање представља не само друштвени него и научни процес, који се фокусира на развој институција и институционалних стратегија једнако колико и на проверавање научних хипотеза и експериментална истраживања. Адаптивно управљање покушава да користи научни приступ, праћен тестирањем хипотеза, изградњом и унапређењем знања, али он такође представља процес који има за циљ подстицање институционалне флексибилности и формирања нових институција које су неопходне за постизање бољег разумевања у свакодневnoj равни.	(Quinlan, 2006)

### 2.2.3.2. Принципи адаптивног управљања

Адаптивно управљање идентификује неизвесности, а затим успоставља методологије како би тестирало хипотезе везане за препознате неизвесности. Оно користи управљање као средство не само за промене система, него и управљање променама и учење о самом систему. Опсежна литература из области адаптивног управљања указује на неколико кључних принципа овог модела (Holling, 1978; Kato & Ahern, 2008; Quinlan, 2006; Hauser, 2008; Stankey, et al., 2005; Taylor, et al., 1997; Walters & Holling, 1990; Williams, et al., 2009):

- 1) Основни индикатор за примену адаптивног управљачког модела је неизвесност у погледу могућих утицаја које би произвеле управљачке активности. Уколико је неизвесност искључена или минимална, примена адаптивног управљачког модела није неопходна
- 2) „учење кроз рад“ је идеја водила адаптивног модела у оквиру ког се управљачке активности конципирају као експерименти неопходни за проверу хипотеза,

постизање постављених циљева и стицање нових знања. У том контексту циљеви управљања се виде као показатељи/параметари успешности управљања. Прогрес у процесу остварења постављених циљева је неопходан и треба бити мерљив.

3) изградња и имплементација једног или више симулацијских модела који указују на динамичке карактеристике система, тестирање претпоставки и истраживање алтернативних политика кључни су фактори за смањење неизвесности у процесу управљања. Артикулација различитих претпоставки о понашању система неопходна је како би се проценила и рангирала подобност одређених управљачких интервенција у односу на постављене циљеве и очекиване резултате

4) мониторинг као систем информисања о реакцијама система на управљачке активности и алат за проверу постављених хипотеза представља кључни елемент адаптивног управљања. Без мониторинга немогуће је редуковати неизвесности и унапредити управљање. Мониторинг треба да обезбеди информациону подлогу за одлучивање у процесу управљања.

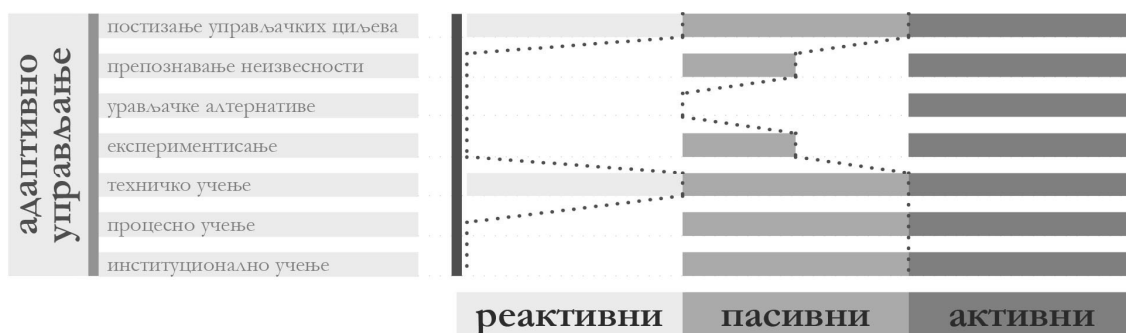
5) ажурирање знања о карактеристикама и понашању система основна је водила за прилагођавање управљања у складу са новостеченим знањима. Итеративни циклус учења кроз управљање и његовог прилагођавања на бази наученог, централна су карактеристика адаптивног модела. Адаптивно управљање није могуће без флексибилности и прилагођавања управљачких стратегија, које се креирају као одговор на спознаје и искуства стечена у процесу управљања.

6) учешће и колаборација различитих интересних група је кључни предуслов успешности адаптивног управљања. Он је у својој природи отворена платформа која могућава партиципацију, дијалог и активну сарадњу актера са различитих нивоа: локалног, регионалног, националног или међународног, из различитих домена: научног, стручног, управљачког, административног, и различитих сектора владиног, невладиног и цивилног. Без учешћа заинтересованих актера процес адаптивног управљања вероватно неће бити успешан и ефикасан.

## **2.2.4. ВРСТЕ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА**

У оквиру адаптивног управљачког модела разликује се четири кључна приступа: реактивно, пасивно, активно адаптивно управљање (Слика 13.) (Walters & Holling, 1990, стр. 2060; Williams, et al., 2009) и адаптивно ко-управљање (Слика 25.) (Folke, et

al., 2002a). Основна разграничења између прва три типа постављају се на бази значаја који сваки од приступа придаје учењу, постизању управљачких циљева и редукцији могућих неизвесности у процесу управљања, док четврти тип представља нови изведени облик управљачког модела који уводи социјалну (институционалну) димензију у управљање повезујући га са одређеним просторним контекстом (локалним, националним, регионалним).



Слика 13. Карактеристике реактивног, пасивног и активног адаптивног управљања (креирано према (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012))

#### 2.2.4.1. Реактивно адаптивно управљање

Први приступ представља еволутивни модел, заснован на „покушајима и погрешкама“ (*trial-error*) (Holling, 1978), тзв. инкрементално адаптивно управљање (Kusel, et al., 1996). Овај ‘реактивни приступ’ (Hilborn, 1992) подразумева коришћење резултата проистеклих из претходних одлука у поступку наредног доношења одлуке која треба да води унапређењу и побољшању резултата. Инкрементални приступ управљања се развија као резултат искоришћења доступних и испробаних техника, односно покушаја и погрешака (Kusel, et al., 1996). На многе начине овакав облик адаптивног управљања указује на површност приступа, у коме одређена знања произилазе из било које подузете управљачке активности, где не постоји јасно усмерење и сврха управљања и где се из процеса убиру било какве користи које прозилазе из ранијих искустава (Stankey, et al., 2005). Инкрементални приступ основни фокус ставља на постизање управљачких циљева док је минорна улога неизвесности у укупном процесу. Мониторинг и евалуација примарно су усмерени на стање ресурса, док се много мање значаја придаје разумијевању процеса унутар система, односно учењу (Williams, et al., 2009).

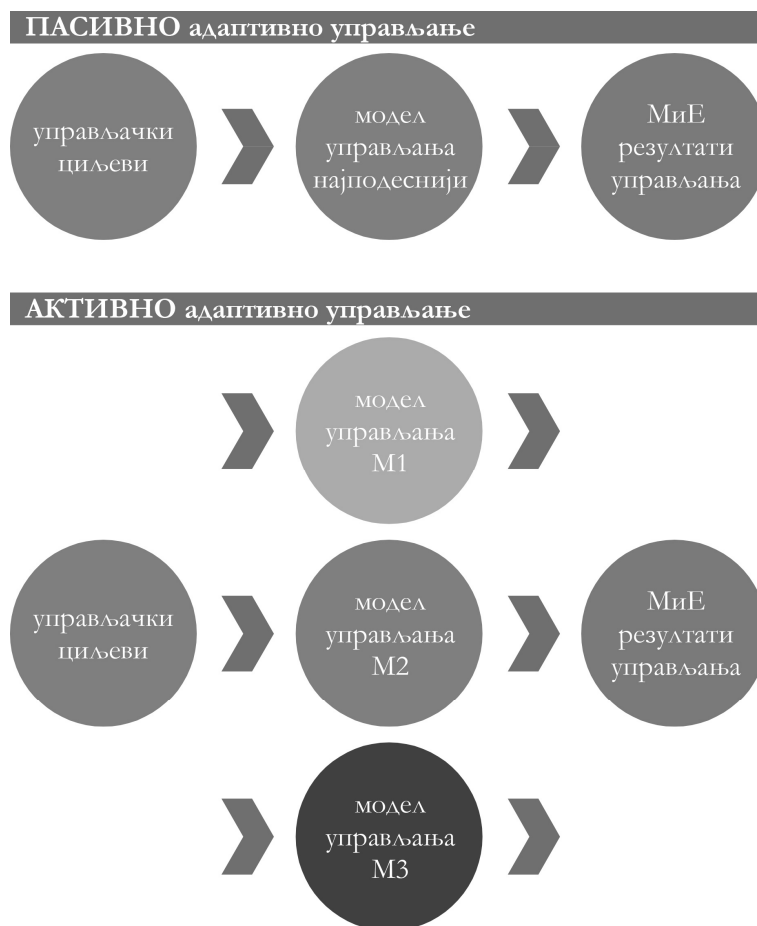


#### 2.2.4.2. Пасивно адаптивно управљање

Пасивно адаптивно управљање је приступ у коме се менаџери суочавају са неизвесностима кроз провођење једног 'најбољег' модела, оптимизованог тако да омогући постизање постављених циљева, а затим уколико циљеви нису остварени, врши се подешавање модела на темељу евалуације резултата мониторинга (Слика 14.). Пасивне адаптације засноване су на историјским чињеницама (ретроспективним студијама прошлих догађаја, дескриптивним студијама) на бази којих се формира, имплементира и претпоставља један (једини параметризовани модел) и најбољи приступ/политика (Слика 14.). Акција која се имплементира користи постојеће варијације унутар система у циљу провођења експеримената, где се модел и политике управљања прилагођавају и подешавају у односу на резултате мониторинга (Arthur, et al., 2002). Према Валтерсу и Хилборну, пасивно управљање има највећи потенцијал примене управо код система који показују висок степен варијација унутар своје структуре и функције, чиме се кроз њих обезбеђује и подупиरे експериментисање у процесу управљања (Walters & Hilborn, 1978). С друге стране, Тејлор и сарадници наглашавају да је примена пасивног модела погодна у ситуацијама у којима имплементација више алтернативних модела није практична или је немогућа (Taylor, et al., 1997).

Пасивни концепт близак је традиционалном управљању, а карактерише га линеаран приступ променама и неспособност да се у процес управљања ефективно угради учење (Kusel, et al., 1996). Пасивно адаптивно управљање мање се фокусира на редукцију неизвесности, а више на стање система, док се учење третира као користан нуспроизвод (Walters, 1986). Станки ет ал. наглашавају да су у пасивном моделу неизвесности препознате у процесу доношења одлука, али да је основни фокус доминантно усмерен на постизање управљачких циљева (Stankey, et al., 2005). За разлику од реактивног приступа, у пасивном моделу мониторинг и евалуација су усмерени не само на читање и процену стања ресурса него и других карактеристика система које могу да допринесу бољем разумевања процеса унутар система као и унапређењу укупних знања (Williams, et al., 2009). Међутим, пасивни приступ много мањи значај придаје учењу у односу на друге проактивне адаптивне приступе. Указујући на карактеристике учења у оквиру пасивног модела и линеарност приступа, Борман ет ал. (1999) користе термин секвенцијално учење (*sequential learning*) у коме се

историјске чињенице и наслеђени обрасци користе за изградњу једног најбољег приступа и где се верује да услови који су претходно били на снази и даље преовладавају. Овај модел примењује формалне, ригорозне, *post-facto* анализе секундарних података и искустава као средство за селекцију нових одлука и боље разумевање (Bormann, et al., 1999).



Слика 14. Пасивни и активни модел адаптивног управљања (Аутор према (MFR, 2012)

### 2.2.4.3. Активно адаптивно управљање

Активно адаптивно управљање разликује се од осталих приступа у својој сврсисходној интеграцији експериментисања у процесу креирања политика и стратегија управљања и њиховој имплементацији (Kusel, et al., 1996). Другим речима, политике и активности управљања се третирају као експерименти и могућности за учење (Lee, 1993). Уместо да се фокусира на једно 'најбоље' решење, приступ је дизајниран тако да пружи повратне информације о учинковитости више имплементираних модела и политика (Слика 14). Борман ет ал. активни адаптивни

приступ виде као облик паралелног учења кроз компарацију и евалуацију више алтернативних политика које се једновремено имплементирају (Bormann, et al., 1999).

У оквиру активног адаптивног приступа управљачке интервенције се конципирају као експерименти за тестирање алтернативних хипотеза о функционисању (еко)система, с циљем откривања најбољих опција за управљање. Овакав активни експериментални приступ пружа поузданије информације и подстиче брже учење у односу на пасивни и реактивни приступ (Taylor, et al., 1997). Активно адаптивно управљање подразумева чак и намерно нарушавање стања система кроз експерименте како би се управљачке политике и модели могли међусобно разликовати и поредити (Arthur, et al., 2002; Taylor, et al., 1997; Walters & Hilborn, 1978). Активно адаптивно управљање подразумева предузимање управљачких акција које обезбеђују краткорочне, али и дугорочне користи за систем (Arthur, et al., 2002; Walters & Hilborn, 1978).

Процес доношења одлука у оквиру активног адаптивног модела основни фокус ставља на учење, било кроз експериментално, директно учење, или кроз квази-експериментално које симултано тежи учењу и остварењу управљачких циљева. Вилиамс и сарадници сматрају да оба приступа антиципирају ефекте управљања на учење и промовишу „управљање кроз експерименте“ (*management by experiment*) (Williams, et al., 2009). За разлику од реактивног и пасивног приступа, активни модел усмерава мониторинг и евалуација како на читање и процену стања ресурса тако и других карактеристика система које доприносе унапређењу укупних знања и бољем разумевању процеса унутар система (Williams, et al., 2009). С друге стране, у моделу активног адаптивног управљања, учење значајно проширује свој контекст, са строго техничког учења (о систему, његовој функцији, структури и динамичким карактеристикама) за које се залажу реактивни и пасивни модел, ка учењу о процесима и структури управљања, променама у институционалним аранжманима и променама у перспективама и систему вредности укључених актера (Williams, et al., 2009). Шири контекст учења који се фокусира на компоненте адаптивног управљања као и на техничке карактеристике система повезује се са теоријским концептом „учења по принципу двоструке петље“ (Argyris & Schon, 1978).

Вилиамс и Браун истичу, да активно адаптивно управљање тежи смањењу неизвесности кроз провођење управљачких интервенција и наглашавају значај и

улогу рапидног, убрзаног учења. Оно често подразумева експериментално управљање, односно симултано провођење различитих интервенција, у различитим просторним оквирима, које има за циљ експериментално учење и унапређење знања неопходних за усмеравање будућих одлука (Williams & Brown, 2012). Активно адаптивно управљање представља експериментални приступ у коме менаџери суочени са неизвесношћу имплементирају једновремено више различитих модела како би испитали њихову подобност и ефективност у остварењу циљева. Њега карактерише „активно испитивање“ система како би се направиле разлике и поређења између различитих конкурентних (често конфликтних (McLain & Lee, 1996)) хипотеза уобличених у различите „оптималне“ моделе (MFR, 2012).

#### **2.2.4.4. Адаптивни ко-менаџмент (ко-управљање)**

Адаптивно управљање неизбежно подразумева социо-политичко деловање и техничко-научне подухвате. Кусел ет ал., наглашавају социјалну димензију адаптивног управљања у смислу односа између научника, менаџера и јавности, тврдећи да адаптивни приступ, за разлику од традиционалног управљања, у основи мења однос ове три групе актера (Kusel, et al., 1996, стр. 612-613). Лимитирани модел учешћа (*participation-limited adaptive management*) се фокусира на сучељавање научника и менаџера, док су грађани издвојени из овог дијалога или се спорадично укључују кроз процедуре јавних увида и друге јавне скупове. Овај модел наглашава улогу експертске анализе, с претпоставком да је управљање могуће контролисати употребом науке и савремених техничких принципа, док уједно подразумева централизован процес одлучивања „одозго на доле“, без јавног учешћа (Stankey, et al., 2005). Насупрот томе, интегрално адаптивно управљање (*integrated adaptive management*) може драматично да промени односе између ове три групе, на начин да изгради партнерски, колегијални и активан радни однос између јавности, научника и менаџера (Buck, et al., 2001). Такви односи су централна идеја друштвеног учења.

На основама интегралног адаптивног приступа формира се модел тзв. адаптивног ко-управљања, које представља спој адаптивног и колаборативног приступа, унапређени концепт адаптивног модела који се залаже за укљученост и колаборацију различитих интересних група у свим фазама управљања: од дефинисања и процене проблема, преко развоја управљачких стратегија, до мониторинга и евалуације (Ruitenbeek & Cartier, 2001). Адаптивно ко-управљања (АКУ) представља флексибилни,

колаборативни систем управљања прилагођен специфичном просторном контексту, провођен уз сарадњу са институцијама и организација са различитих нивоа. Оно подразумева процес кроз који се тестирају и ревидују институционални аранжмани и техничка знања; динамичан, континуиран, самоорганизујући процес „учења кроз рад“ (Folke, et al., 2002). АКУ комбинује *динамичко-итеративно учење (dynamic-iterative learning)* заступано у оквиру адаптивног управљања (Holling, 1978) са концептом *повезивања (linkage)* развијаним у оквиру кооперативног (Pinkerton, 1989) и колаборативног модела управљања (Buck, et al., 2001). Адаптивно ко-управљање укључује вишеструке институционалне везе између различитих интересних група: локалне заједнице, представника локалне власти, владиног сектора, невладиних организација, регионалних и националних организација и међународних тела (Olsson, et al., 2004). Главне карактеристике адаптивног ко-управљања укључују: 1) фокус на учење кроз рад, 2) синтезу различитих система знања, 3) сарадњу и поделу моћи између локалног, регионалног и националног нивоа и 4) флексибилност управљања (The Resilience Alliance, 2006).

Ове карактеристике промовишу унапређење и развој локално прилагођених приступа управљања у којима су стратегије осетљиве на повратне информације (социјалне и еколошке) и оријентисане ка резилијентности система и одрживости. Такве стратегије укључују: дијалог између интересних група и актера (локалних и националних); развој комплексних и слојевитих институција и различитих институционалних аранжмана; креирање стратегија које ће омогућити и подстаћи експериментисање и учење кроз промјене. Друге важне теме адаптивног ко-управљања су: унапређење евалуације процеса и резултата управљања, улога друштвеног капитала и изградња поверења као основе за управљање у социо-еколошким системима. (The Resilience Alliance, 2006)

### **2.2.5. ФАЗЕ ПРОЦЕСА АДАПТИВНОГ МОДЕЛА УПРАВЉАЊА**

Концепт адаптивног управљања представља итеративни поступак сачињен од низа корака који подразумевају: (1) идентификацију и процену проблема, (2) моделовање/планирање, (3) имплементацију, (4) мониторинг, (5) евалуацију, (6) адаптацију кроз операционализацију промена (Слика 15.). Осим претходних, кључне карактеристике адаптивног концепта управљања су: укљученост/колаборација заинтересованих страна током целог процеса и перманентно учење свих актера

укључених у поступак, као и дисеминација стечених знања (Kato & Ahern, 2008; Lessard, 1998; Williams & Brown, 2012).



**Слика 15. Дијаграм процеса адаптивног управљања (Аутор према MFR, 2012)**

Тим за адаптивно управљање департмана за унутрашња питања Сједињених америчких држава (*Adaptive Management Working Group - АМВГ, Department of the Interior U.S.*), одговоран за управљање и очување државног земљишта и природних ресурса, опсежно се бавио развојем модела адаптивног управљања за потребе управљања природним ресурсима. Према дефиницији АМВГ-а адаптивно управљање као модел у себи интегрише низ корака који се деле на две кључне фазе процеса: фазу поставке и итеративну фазу (Слика 16). У првој фази дефинише се стратешки оквир адаптивног управљачког модела, односно почетна база која подразумева: 1) анимирање и укључивање свих заинтересованих актера, 2) дефинисање циљева управљања, 3) формулисање управљачких активности, 4) дефинисање прогностичких модела и 5) креирање мониторинг програма. У другој фази управљања фокус се ставља на итеративни циклус којег сачињавају: 1) фаза доношења одлука, 2) фаза мониторинга и 3) фаза процене.



Слика 16. Фазе адаптивног управљања и облици учења (Аутро према (Williams, et al., 2009, стр. 38)

### 2.2.5.1. Укључивање заинтересованих актера

Први и кључни корак у моделу адаптивног управљања представља укључивање различитих заинтересованих актера у процес (Wondolleck & Yaffe, 2000). Обим укључивања заинтересованих страна може увелико да варира, а зависи од утицаја пројекта и комплексности истраживаног проблема. Оно подразумева њихов ангажман и посвећеност током укупног процеса и активну улогу у свим његовим фазама. Заинтересовани актери играју кључну улогу у идентификацији утицаја програма, дефинисању циљева и потенцијалних управљачких акција. У итеративном процесу доношења одлука усмереном ка остварењу постављених циљева, укључивање актера подстиче боље међусобно разумевање, смањује тензије и вјероватноћу конфликта, те смањује степен неизвесности. Такође, укључивање различитих актера омогућава увид у њихове приоритете, вредности и интересе пре самог доношења одлука, а једновремено подстиче учење кроз процес. Посматрано у институционалном контексту, заинтересовани актери олакшавају и помажу оперативно провођење управљачких активности (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012).

### **2.2.5.2. Дефинисање циљева**

У адаптивном моделу постављени циљеви имају значајну улогу у процесу доношења одлука, евалуацији постигнутих резултата и стицању нових знања о систему. Циљеви суштински утичу на одлуке и стратегије управљања. Добро постављени циљеви су конкретни и недвосмислени, мерљиви, усмерени на остварење резултата, временски одређени, достижни и изазовни (Williams, et al., 2009). Они представљају репере за процену ефикасности управљачких акција и као такви се карактеришу пре као оперативни него стратешки. Учешће великог броја актера у процесу управљања води постављању великог броја, често опречних циљева, а једновремено и до неслагања и раста тензија. Процена различитих циљева у контексту њихове перципиране и стварне важности олакшава њихово поређење и дефинисање приоритета у управљању. Адаптивно управљање промовише не само унапређење техничких знања, оно подстиче институционално учење и развој у свим компонентама и фазама процеса. Како се систем над којим се управља временом мења и вредности учесника у процесу еволуирају, тако и циљеви трпе одређена прилагођавања и промене (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012).

### **2.2.5.3. Дефинисање управљачких активности**

Доношење одлука у адаптивном моделу управљања захтева јасну идентификацију потенцијалних могућности (алтернатива управљања) као основа за селекцију и одабир одговарајућих активности. У креирању пројекта по моделу адаптивног управљања, дефинисање сета потенцијалних управљачких активности доприноси флексибилности управљања и остваривању претходно постављених управљачких циљева, подиже се ниво знања о различитим аспектима система и његовог функционисања код свих учесника. Управљачке активности могу утицати на систем директно или индиректно, те могу обухватити низ појединачних, разнородних акција или групу сродних и повезаних активности. Структурисање управљачких активности значи лимитирање њиховог броја уз једновремену максимизацију међусобних разлика, а значајну улогу у овој фази имају научници и истраживачи. Промена ставова учесника, еволуирање услова у којима се систем налази, као и доступност нових информација може да утиче на промену обима и врсте управљачких активности. Алтернативе дефинисане у овој фази у значајној мери одређују и ограничавају избор управљачких стратегија. Ако креиране опције не



дефинишу довољан опсег управљачких активности и не нуде препознатљиве и различите обрасце одговора система на њих, модел адаптивног управљања неће бити у стању да произведе ефикасне и информативне стратегије (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012).

#### **2.2.5.4. Креирање прогностичких модела**

У адаптивном управљању модел описује динамичко понашање система као реакцију на управљачке активности. Ваљано и паметно доношење одлука подразумева поређење и супростављање различитих потенцијалних могућности у погледу трошкова и користи које оне производе за систем. Модели типично представљају резултате управљачких активности за одређен временски оквир изражене кроз трошкове и користи (*cost-benefit*) (Williams, et al., 2009). У контексту управљања, модел пројектује и предвиђа резултате различитих управљачких активности у одређеном временском оквиру и променљивим условима окружења, те објашњава на који начин ће оне водити ка остварењу постављених циљева. То подразумева дефинисање хипотеза које су релевантне за препознати управљачки проблем и које у себи супротстављају елементе структуре и функције система. Како би се постигло елиминасање неизвесности везане за структуру и процесе унутар система и управљачке активности, модел треба да је постављен тако да обезбеди што већу коаптибилност доступних података и знања. Подаци акумулисани кроз мониторинг омогућавају поређења између прогнозираног и стварног стања система, чиме се јача разумевање и гради поверење у модел и њему придружену хипотезу. Једнако као и управљачке активности, модели у значајној мери утичу на идентификацију и прихватљивост управљачких стратегија. Ако кроз моделе није дефинисана смислена хипотеза и ако они не идентификују различите динамичке процесе система модел адаптивног управљања неће бити у стању да произведе ефикасне стратегије (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012).

#### **2.2.5.5. Мониторинг план**

Мониторинг програм у моделу адаптивног управљања од самог почетка обезбеђује информације и податке релевантне за управљање и тиме олакшава процес доношења одлука (Szaro, et al., 1999a; Szaro, et al., 1999b). Такође, кроз мониторинг се обезбеђују информације неопходне за процену ефикасности у остваривању постављених

циљева. Учење као централна тема у адаптивном моделу управљања одвија се доминантно кроз процес поређења прогнозираног и посматраног стања система. У том смислу мониторинг се у адаптивном моделу користи како би се унапредила знања о динамичким карактеристикама система, односно како би се потврдиле најадекватније хипотезе о процесима унутар система и реакцијама на управљачке активности. Дефинисањем употребљивих и мерљивих индикатора и параметара за праћење промена унутар система олакшава се евалуација и учење у адаптивном управљању. Мониторинг програм мора бити пажљиво креиран како би обезбедио јасну и чврсту везу између управљачких циљева и постављених индикатора и параметара. Оваква врста мониторинга, усмерена на олакшавање доношења одлука у процесу управљања и процени њихових утицаја, много је ефикаснија и сврсисходнија од широко постављених концепата мониторинга.

Генерално, мониторинг обезбеђује податке у адаптивном управљању за: процену ефикасности у остваривању постављених циљева, детерминисање статуса система како би се идентификовале одговарајуће управљачке активности, развој знања о динамичким процесима унутар система кроз компарацију очекиваних и стварних показатеља стања и за јачање и развој модела (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012).

#### **2.2.5.6. Доношење одлука**

У било ком тренутку имплементације пројекта конципираном по адаптивном управљачком моделу могуће је вршити одабир одређене управљачке активности дефинисане у оквиру сета могућих алтернативних акција. Доношење одлуке о избору одговарајуће управљачке активности вођено је постављеним управљачким циљевима, а зависно је од стања система, нивоа знања актера укључених у процес и степена неизвесности са којим се систем суочава. Управљачке акције временом се мењају. Како расте знање и разумевање проблема и како систем одговара на управљачке активности и променљиве услове окружења, тако долази и до промена управљачких активности у процесу имплементације управљачких стратегија. Прилагођавање управљачких стратегија врши се не само у односу на промењено стање система, него и унапређени ниво знања, чиме се степен неизвесности у процесу смањује. Управо ови елементи чине процес доношења одлука адаптивним. Процес селекције управљачких акција обавља се применом: формалног метода оптимизације,

компјутерским методама или мање структурираним приступима заснованим на здраворазумском закључивању (Williams, 1996b) (Williams, 1989; Williams, 1996a; Williams, 1996b).

#### **2.2.5.7. Континуирани мониторинг**

У адаптивном управљању мониторинг се користи за праћење понашања система и његове реакције на управљачке активности у процесу имплементације стратегија. Мониторинг представља континуирану активност која обезбеђује податке након сваке интервенције неопходне за процену њених резултата и утицаја и напретка у постизању постављених циљева. Подаци из мониторинг фазе служе како би се проценили очекивани трошкови и користи и дефинисали приоритети у следећим фазама имплементације. Такође, подаци мониторинга омогућавају компарацију у односу на прогнозирано стање система и унапређују знања о динамичким карактеристикама система. Динамика и организација процеса мониторинга дефинише се кроз мониторинг план. У адаптивном моделу могуће је користити фиксне временске интервале за провођење мониторинга. Међутим, у условима неизвесности и променљивог окружења система, дефинисање динамике и структуре мониторинга често се дешава кроз процес доношења одлука. Структура учесника који проводе мониторинг може бити мање или више структурирана. У зависности од комплексности проблема и аналитичког приступа варира и структура учесника. На тај начин, у мање сложеним процедурама мониторинг може укључивати аматере или у комплекснијим научнике и експерте који проводе строго контролисана истраживања. (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012)

#### **2.2.5.8. Процена и евалуација**

У адаптивном управљачком моделу, подаци обезбеђени кроз мониторинг користе се како би се проценила ефикасност управљања у погледу постизања постављених циљева, сагледало стање система и редуковала неизвесност везана за очекиване исходе. Евалуација управљачких алтернатива, кроз анализу трошкова, користи и утицаја које оне остварују, усмерава одабир будућих управљачких активности. Поређењем актуелног и очекиваног стања система генеришу се нова знања. Раст подударности између предвиђених и очекиваних резултата представља индикатор адекватности изабраног модела. Поверење у изабрани модел расте пропорционално

расту ове подударности и обрнуто. У адаптивном моделу, схваћеном као процес секвенцијалног доношења одлука и управљања темељног на учењу, мониторинг није сам себи циљ, а евалуације постигнутих резултата представља његову кључну компоненту. (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012)

#### **2.2.5.9. Итерације**

Кључне компоненте итеративног циклуса унутар адаптивног управљачког модела су доношење одлука, мониторинг и евалуација резултата управљачких активности. Итеративни циклус води поступном унапређењу и развоју знања о систему и његовим динамичким карактеристикама, тј. унапређењу управљања у целини. Искуство и знања стечена у процесу мониторинга и евалуације утичу на одабир управљачких активности у следећим фазама одлучивања. Он се током имплементације континуално понавља, а на темељу промена система и унапређених знања о његовом понашању врши се континуално прилагођавање стратегија управљања. Итерација може почети на било којој тачки циклуса, међутим њен природни почетак јесте фаза доношења одлука. Итеративни циклус завршава на крају временског оквира дефинисаног за имплементацију стратегија управљања, тј. крајњом управљачком активности. Претпоставља се да су у одређеном тренутку имплементације стратегије елиминисане све неизвесности везане за систем, његову структуру, функцију и динамику. Стога у преосталом периоду није неопходна даља примена адаптивног приступа. (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012)

#### **2.2.6. ТЕХНИЧКО И ИНСТИТУЦИОНАЛНО УЧЕЊЕ У ОКВИРУ АДАПТИВНОГ МОДЕЛА УПРАВЉАЊА**

Адаптивно управљање разликује два облика учења повезана са две кључне фазе процеса (фаза поставке и фаза итерације). Први облик учења представља техничко учење и одвија се кроз итеративну фазу доношења одлука, мониторинга и евалуације. Ово учење има за циљ разумевање система самог по себи, односно његових карактеристика, перформанси, структуре, функције и динамичких процеса. С друге стране, у оквиру адаптивног модела периодично се преиспитују одређени елементи из фазе поставке и врше њихова прилагођавања и адаптације у складу са променама у институционалним аранжманима и перспективама учесника. Овакав вид процесног или институционалног учења усмерен је на разумевање и унапређење

адаптивног процеса *per se*. Учење о процесу адаптивног управљања укључује анализу и разумевање не само промена насталих у самом систему (техничко учење), него и промена у институционалним аранжманима и вредностима укључених актера. (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012).

Повлачећи паралелу са теоријом акције и облицима организацијског учења (Argyris & Schon, 1978) може се закључити да техничко учење користи принцип једноструке петље, док институционално (процесно) представља учење по принципу двоструке петље, оно је учење вишег реда које преиспитује структуру, елементе и процесе самог управљања.

Коришћење адаптивног модела у управљању скоро увек подразумева фундаменталну промену и помак од стања *status quo*. Међутим, на који начин ће адаптивно управљање бити структурирано и какву ће сложеност и карактеристике имати сам процес, умногоме зависи од примењених облика учења. Тако се у зависности од приступа и односа према учењу разлику три кључна модела адаптивног управљања: реактивни, пасивни и активни. Сваки од њих подразумева различиту структуру и ниво сложености процеса.

### 2.3. ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ У УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ - ПОМАК ОД ОДРЖИВОСТИ КА ОТПОРНОСТИ

Почевши од индустријске револуције до данас, људски утицај на Земљи је огроман. Цивилизација је толико утицала на биосферу да је цело човечанство прешло у једну нову геолошку еру, названу Антропоцен (Folke, 2016), а међу њеним главним обележјима су урбанизација и климатске промене. Глобално загревање је довело до озбиљних посљедица широм планете, тако да данас друштво сведочи отапању ледника на Арктику, подизању нивоа мора, недостатку питке воде, поплавама, ураганима, топлотним таласима, сушама, изумирању врста, итд. Препознавши озбиљност људског утицаја на биосферу, еколози су осмислили и развили нови иновативни концепт/приступ за суочавање са неизвесностима. Као такав, концепт отпорности (*resilience*) своју највећу примену доживео је у области управљања природним ресурсима. Иако је понекад тешко одредити да ли је отпорност концепт, теорија, приступ или филозофија, његов утицај на науку, праксу и политике управљања је неоспоран.

Посљедњих двадесет година је обележила експанзија истраживања везаних за тему отпорности, чиме она стиче све већи значај у научној и стручној литератури. Концепт је прихваћен у академском и политичком дискурсу где је стекао огромну популарност. Данас се концепт отпорности раширио до те мере да је готово немогуће дати свеобухватан преглед научне литературе у овој области. Овакво прекомерно ширење у различитим дисциплинама и областима је довело до размимонлажења међу различитим ауторима и истраживачима када је реч о дефинисању, примени и мерењу отпорности. Претерана употреба и двосмисленост излаже отпорност опасности да постане испразна популарна фраза (Rose, 2007, стр. 384). Етимолошки корен *отпорности* потиче од латинске речи *resilio*, што значи одбијати се, одскочити назад, враћати се у нормалан положај из неког присилног положаја, повратити се (Davoudi, et al., 2013, стр. 308; Klein, et al., 2003, стр. 35). Упркос чињеници да је отпорност (ен. *resilience*) генерално прихваћен појам у глобалном контексту, у балканским земљама (словенским језицима) термин се тешко

преводи и представља „непостојећу реч“ (Marot, 2014, стр. 1) са мање-више (не)повезаним значењима: флексибилност, еластичност, отпорност. Као резултат евидентно је неслагање међу домаћим научницима у погледу превода речи, те неки од њих усвајају англицизам *резилијентност*, док други рађе користе *отпорност*.

Све ово упућује на недовољно разумевање концепта и оправдава потребу за његовим (поновним) изучавањем, тумачењем и појашњавањем. Осим тога, неопходно је истраживање могућности и ограничења његове употребе у области урбанизма. Стога, се у овом делу представља опсежан преглед бројних научних радова, тј. преглед најновијих сазнања и основних идеја о тренутним питањима везаним за отпорност: порекло, историју, развој и примену концепта с једне стране, док с друге стране представља дефиницију, типове, кључне принципе и приступе развијене у оквиру теорије отпорности. У завршном делу је дат концепт урбане отпорности. Кључни термини, концепти и начела отпорности су представљени и повезани са кључним детерминантама града (компоненте, структура, процеси), при чему концептуализација почиње претпоставком да је град „комплексан *адаптивни* урбани систем” (КАУС - *complex adaptive urban system*). Надаље, значења термина 'комплексан' и 'адаптиван' су образложена и повезана са принципима отпорности. Главни циљ концептуализације не претендује да да крајње дефиниција и тумачења отпорности, већ да отвори видике и створи плодно тло за даља истраживања у области урбанизма.

### **2.3.1. ОТПОРНОСТ – ИСТОРИЈА И ПРИМЕНА**

Од раних почетака у психологији (1940-их и 1950-их) и инжињерству (1960-их и 1970-их) до данас, отпорност се проширила у оквиру различитог спектра научних дисциплина и академских подручја. Иако овај концепт има дугу историју употребе у другим дисциплинама, његов допринос у подручју екологије је посебно важан. Концепт отпорности је првобитно увео у екологију и науку о заштити животне средине Стенли Крофорд Холинг (Stanley Crawford Holling) 1973 године. Његов рад је у одређеној мери обележио 'ренесансу' концепта отпорности (Bahadur, et al., 2010) у екологији, и у исто време је такође почео да стиче све већу популарност у неколико других дисциплина. Холингов примордијални рад „*Резилијентност и стабилност еколошких система*” (Holling, 1973) је један од најчешће навођених извора модерне теорије отпорности (Folke, 2016; Meerow, et al., 2016; Meerow & Newell, 2015). Отпорност је рано почела да утиче на рад и расправе у подручјима ван екологије и

наукâ о заштити животне средине као што су: социологија, економија, географија, планирање, управљање итд. (преглед из: (Folke, 2006; Folke, 2016; Brand & Jax, 2007; Vaggio, et al., 2015)). Различите области истраживања описују отпорност на различитим нивоима, од више генералних до више специфичних, од више теоретских до више практичних, односећи се према отпорности као приступу – *начину размишљања* или обележју/особини система – *жељеном циљу*. У том смислу, отпорност је специфично утицала на подручја фокусирана на: глобалне климатске промене и промене животне средине, управљање ризиком и катастрофама, социјалну правду, социјалну заштиту итд. С друге стране, отпорност је као приступ за суочавање са неизвесношћу, изненађењима, поремећајима и кризама пронашла своје место у подручјима друштвене и економске географије, међународног развоја, регионалног економског развоја и стратешког планирања, управљања животном средином, планирања животне средине, урбаних студија и политике, урбаног и регионалног планирања, урбаног управљања, одрживог развоја; управљања комплексним социјално-еколошким системима, социјалног учења и система знања итд. (преглед из: (Brand & Jax, 2007; Davoudi, et al., 2013; Folke, 2016; Meerow, et al., 2016)). Током протекле деценије, концепт отпорности је постао широко распрострањен, не само у академском подручју, већ и у пракси, политици и пословању (Folke, 2016, стр. 1), где се углавном посматра као одговор на промене, кризе и неизвесности. Међутим, Давуди и сарадници (Davoudi, et al., 2013, стр. 307) сматрају да је отпорност због свог наглог ширења још увек нејасан појам. Као приступ за разумевање различитих врста комплексних адаптивних система, отпорност служи као платформа за интердисциплинарно и трансдисциплинарно истраживање (Folke, 2016, стр. 1). Међутим, отпорност покреће многе расправе и оспоравања међу научницима и стручњацима које се односе на њену употребљивост, примену и мерење. Бренд и Јекс (Brand & Jax, 2007) виде отпорност као *гранични* (интересни) *објект* (првобитно предложен од Старове и Грисимера (Star & Griesemer, 1989)) који олакшава комуникацију међу различитим дисциплинама и стејкхолдерима стварајући заједнички речник и превазилазећи јаз између науке и политике. Међутим, Симин Давуди (Davoudi, 2012) је поставила питање да ли је отпорност „*премошћујући концепт* или *ћорсокак*“. Указујући на његову прекомерну употребу, она тврди да је отпорност у опасности да постане још једна популарна поштапалица. Под једноставном претпоставком да је добро бити резилјентан/отпоран, нејасно је шта заправо то



значи и које су могућности и ограничења код превођења отпорности из подручја екологије у теорију планирања и праксу (Davoudi, 2012, стр. 299).

Ипак, она вјерује да отпорност има „потенцијал да постане *премошћујући концепт* који би повезао природне и социјалне науке и стимулисао интердисциплинарни дијалог и сарадњу” (Davoudi, 2012, стр. 306). Бађо, Браун и Хелебранд (Baggio, et al., 2015, стр. 2) у својој опсежној анализи цитираности везане за концепт отпорности разликују: 1) отпорност као *гранични објект* – појам који је заједнички неколицини различитих група, али које га посматрају и користе на различите начине (нпр. отпорни град) и 2) отпорност као *премошћујући концепт* који активно повезује различита научна подручја, политику и праксу, покреће дијалог, негује интер- и трансдисциплинарност. Њихово истраживање указује да употреба овог термина у различитим областима и пољима подржава отпорност као *гранични објект*, док виђење отпорности као *премошћујућег концепта* подржава само у ограниченом смислу. Позивајући се на Брауна (Brown, 2012), Бађо и сарадници (2015) сугеришу да се отпорност може посматрати као преобликовање постојећих и прихваћених приступа, а не као један нови и иновативан приступ (Baggio, et al., 2015, стр. 2). Стога, они долазе до закључка да је отпорност више *гранични објект* који је у стању да негује интердисциплинарну сарадњу.

Велики број радова на тему отпорности се фокусирано на капацитет система да апсорбује шокове и у исто време задржи своју функцију. Међутим, отпорност захтева много шира разматрања с једне стране, али и продубљивање истраживања у више детаља са друге. Порекло и развој концепта отпорности се најбоље схвата кроз еволуцију његове дефиниције. Штавише, како би се у потпуности схватила отпорност као појам, концепт, приступ или теорија, неопходно је објашњење низа круцијалних појмова: адаптивни циклус, панархија, комплексни адаптивни систем, отпорност, адаптабилност и трансформабилност. Стога се следећи одељци баве детаљним истраживањем развојног пута резилијентне мисли, односно врстама концепата и приступа развијаних у оквиру теорије отпорности.

### **2.3.2. ИНЖЕЊЕРСКА И ЕКОЛОШКА ОТПОРНОСТ**

Постоји доста нејасноћа у научној литератури везаних за порекло резилијентности, као и погрешног тумачења њене класификације. Иако многи научници погрешно представљају Холинга као оснивача првобитне дефиниције резилијентности, Бене и

сарадници тврде да је термин први пут споменут у контексту пројектовања ратних бродова у 19. веку кроз „модул отпорности” када је поморски архитекта Роберт Мелет (Robert Mallet) предложио употребу оваквог концепта као средства за процену способности материјала да подноси тешке услове (Véné, et al., 2016). 1960-их и 1970-их овај концепт се постепено појављује у инжењерству, где се отпорност дефинише као способност материјала да апсорбује енергију приликом еластичне деформације и исту ослободи након растерећења (Callister & Rethwisch, 2012, рстр. 216, 878).

Убрзо након тога отпорност се појављује у подручју екологије кроз два главна приступа: једног више фокусираног на динамику екосистема приближну стању равнотеже – *инжењерска отпорност* и другог, који наглашава стање екосистема које је далеко од уравнотеженог стабилног стања – *еколошку отпорност*. Мада неки аутори погрешно тумаче Холингову прву дефиницију (Holling, 1973) отпорности као ону која припада *инжењерском* погледу на овај појам, упоређујући инжењерску и еколошку дефиницију, сам Холинг сматра да његова дефиниција заправо представља *еколошку отпорност* (Holling, 1996, стр. 33). Позивајући се на друге ауторе (O'Neill, et al., 1986; Pimm, 1984; Tilman & Downing, 1994), он објашњава да је инжењерска дефиниција концентрисана на стабилност екосистема близу стања равнотеже где отпорност према поремећајима и брзина враћања у стање равнотеже служе за мерење својстава и стања система (Holling, 1973, стр. 33). Супротно од *инжењерског* становишта, *еколошка отпорност* истиче стање система које је далеко од стабилне равнотеже и препознаје постојање *вишеструке уравнотежености*, у којој се нестабилности виде као прилика за пребацивање система на други режим понашања – то јест, алтернативни *домен стабилности* (Слика 17.) (Holling, 1973, стр. 4). Давудијева (2012, стр. 301) истиче да упркос овој разлици, „оно на чему се темеље оба гледишта јесте вера у постојање равнотеже система, било да је реч о претходном стању равнотеже у које се отпорни систем враћа (инжењерска) или о новом стању равнотеже према коме систем тежи (еколошка)” (Davoudi, 2012, стр. 301).

Схватајући екосистеме као динамичке - са вишеструким стабилним стањима, Холингов рад представља значајан откол од традиционалне парадигме ‘стабилности’ прихваћене и развијане у екологији (Meerow, et al., 2016, стр. 40). Иако је Холинг разликовао инжењерску перспективу, његов рани рад је наглашавао *истрајност (persistence)* и *способност система за апсорпцију/ублажавање (absorptive/buffer capacity)*,

те се може закључити да је још увек имао нешто заједничко са *инжењерским* стајалиштем. Према његовој дефиницији из 1973, отпорност одређује „истрајност односа унутар система и представља меру способности оваквих система да апсорбују промене варијабли стања, покретачких варијабли и параметара, и да опет истрају” (Holling, 1973, стр. 17), другим речима, представља меру способности система да апсорбује промене и истовремено истраје. Паралелно, истражујући понашање и динамику екосистема, Холинг (Holling, 1973, стр. 17) супротставља другу важну карактеристику – стабилност, која представља способност система да се врати у равнотежу или стабилно стање након поремећаја. Одређујући брзину којом се систем враћа у стање равнотеже као одговарајућу *меру стабилности*, Холинг (Holling, 1973, стр. 17) сматра да је систем стабилнији уколико се брже враћа. Према томе, Холинг усваја *меру стабилности* као *‘инжењерску отпорност’* и упоређује је са својом првобитном дефиницијом отпорности као *мером за способност апсорпције*, коју назива *‘еколошка отпорност’* (Pisano, 2012, стр. 11).

Дакле, може се извести закључак да је теорија отпорности у својим раним почецима наглашавала: стабилност система близу стања равнотеже, истрајност/издржљивост система, брзину и време враћања у стање равнотеже, одржавање *ефикасности* функција система, константност и предвидљивост (Davoudi, et al., 2013, стр. 308; Davoudi, 2012, стр. 300; Holling, 1996, стр. 33), односно она се залагала за све оно што се назива *инжењерском отпорности* (Слика 17.). 1986. године, Холинг је преобликовао своју дефиницију и дефинисао отпорност као „способност система да одржава структуру и обрасце понашања упркос поремећајима” (Holling, 1986, стр. 76). Деценију после, Холинг (1996, стр.33) нуди трећу дефиницију која се надограђује на прве двије, наводећи да отпорност представља „величину поремећаја који може бити апсорбован прије него што систем промијени структуру мијењајући варијабле и процесе који контролишу понашање” (Holling, 1996, стр. 33). Он назива овакво гледиште *еколошком отпорношћу*, која подразумева способност прилагођавања променама искориштавајући нестабилности (Walker, et al., 1981, стр. 495) или способност истрајавања и прилагођавања (Adger, 2003, стр. 1). Закључује се да је *еколошка отпорност* концентрисана не само на брзину враћања у равнотежу, него и на величину поремећаја који може да поднесе и остане у оквиру свог стабилног домена. Према томе, еколошка отпорност се фокусира на одржавање *постојања* функције

система и скреће пажњу на „истрајност, промјену и непредвидљивост” (Holling, 1996, стр. 33) (Слика 17.).

кључне карактеристике					
ТИПОВИ ОТПОРНОСТИ	ипшкљиврска	стабилност истрајност чврстоћа сигурносни дизајн (превенција и ублажавање последица услед пада система) повратак назад	једно стабилно стање равнотеже	време повратка брзина повратка у стање равнотеже одржавање ефикасности функција система константност и предвидљивост	(Holling, 1996, стр. 33; Davoudi, Brooks, & Mehmood, 2013, стр.309; Walker, Holling, & Carpenter, 2004, стр.2; Folke, 2006, стр.259)
	еколошка	истрајност чврстоћа адаптабилност "тачке извртања" (прагови) експериментални дизајн (прихватање и контрола неуспеха)	више могућих стања равнотеже  стабилно окружење	апсорпцијски капацитет истрајност/чврстоћа одржавање <i>постојања</i> функције издржавање удара/шокова промене и непредвидивост	(Holling, 1996, стр. 33; Davoudi, Brooks, & Mehmood, 2013, стр.309.)
	социо-еколошка	динамичка интеракција између истрајности адаптабилности трансформа-билности	неравнотежа <i>адаптивни циклус</i>  динамичка укрштена интеракција <i>панархија</i>  вишеструке скеле/размере просторне/временске	адаптивни капацитет трансформативни капацитет  динамичка интеракција између истрајности, адаптабилности и трансформабилности  друштво и природа као нераздвојиви системи  учење и иновације	(Folke, 2006, стр.259; Folke et al., 2010, стр. 21)
кључне речи		динамика	фокус на	извор	развиј теорије отпорности

Слика 17. Типови отпорности

### 2.3.3. СОЦИО-ЕКОЛОШКА ОТПОРНОСТ

Од краја 1970-их отпорност се значајно проширила и одступила од претходних парадигми, као прво, у смислу разумевања самог система (компоненти, делова, карактеристика), као друго, у смислу разумевања понашања и динамике система (комплексност, (не)линеарност), као треће, у својој концептуализацији – одговору на промене (краткорочни стрес, дугорочни поремећаји, спољашње и унутрашње промене, неизвесност).

Паралелно са екологима, неки стручњаци у пољу друштвених наука су почели примењивати концепт отпорности у социјалном контексту, настојећи да олакшају и подстакну отпорност група, заједница и друштва. Упоредјујући социјалну и еколошку резилијентност, Адгер дефинише социјалну резилијентност/отпорност као способност заједнице да поднесе спољне шокове и поремећаје који се јављају као

результат социјалних, економских, политичких и еколошких превирања (Adger, 2000, стр. 361). Наглашавајући институционални контекст социјалне отпорности, он је рађе дефинише на нивоу заједнице, него на индивидуалном нивоу. Стога је социјална отпорност повезана са социјалним капиталом друштава и заједница које су приморане да се носе са изненадним шоковима и великим променама или, другим речима, тиче се социјалног учења у друштвеним институцијама (Adger, 2000, стр. 349,361). Према Магисовој отпорност заједнице подразумева постојање, развој и ангажованост ресурса заједнице од стране чланова исте, да напредују у окружењу карактеристичном по променама, неизвесности, непредвидљивости и изненађењима, односно – резилијентност се односи на способност система да се одржи кроз промене путем прилагођавања и повременог трансформисања (Magis, 2010, стр. 401).

Ослањајући се на ова два паралелна дискурса отпорности (еколошки и социјални), концепт *социјално-еколошке резилијентности* се појављује касних 1990-их. У овом приступу, појам 'социјални' се односи на људе, заједнице, друштва у њиховим различитим аспектима (економски, политички, институционални, културни), а појам 'еколошки' на биосферу у којој је садржан и људски живот (Folke, 2016, стр. 5). Конципирајући природу и друштво као интегрисан, повезан, коеволуирајући систем, Беркс и Фолке су почели користити појам *социјално-еколошких система* (СЕС) и повезивати их са појмом отпорности (Berkes & Folke, 1998). Од тада се социјално-еколошки системи истичу као интердисциплинарна арена у настајању, где резилијентност може учинковито да подстиче и олакшава сарадњу међу различитим групама актера/стејхолдера у различитим контекстима. Оваква сарадња посебно је корисна у контексту разумевања динамике комплексних система, а доприноси развоју и унапређењу теоријских и примењених знања (Baggio, et al., 2015, стр. 8). Објашњавајући гледишта Беркса и Фолкеа (Berkes & Folke, 1998), Бене и сарадници тврде да је „социјално-еколошка резилијентност била утемељена у новој парадигми базираној на системском мишљењу које је требало да премости јаз између друштвених и природних наука и креира нову интелектуалну базу за пружање одговора на 'еколошке' промене модерног света” (Béné, et al., 2016, стр. 124). Социјално-еколошки приступ у основи истиче да су људи, заједнице, економије, друштва и културе неодвојиви делови биосфере, они обликују екосистеме, од глобалног до локалног нивоа, од прошлости ка будућности, али у исто време у основи зависе од капацитета биосфере да одржи људски развој (Folke, 2016, стр. 5).

Друге битне карактеристике теорије резилјентности СЕС-а се тичу динамике система, његове комплексности и реакције на промене. Социо-еколошки систем није само међусобно испреплетен систем природе и друштва, него представља и *комплексан адаптивни систем* (КАС) (Levin, et al., 2013, стр. 112; Levin, 1998) који „обухвата многе компоненте које уче и прилагођавају се у процесу интеракције” (Holland, 2006, стр. 1). Схваћен као систем који се непрестано развија и напредује, КАС све више постаје средиште природних и друштвених наука на почетку 21-ог века (Abel, 1998; Gunderson & Holling, 2002; Berkes, et al., 2003; Holling, 2001; Holling, 2004; Walker, et al., 2004). У екологији, теорија КАС-а се развијала кроз два главна концепта који објашњавају понашање и динамику система: *адаптивни циклус* (Слика 21.) и *панархија* (Слика 22.). *Адаптивни циклус* је првобитно увео Холинг 1986 године, када је, по први пут, представио динамичко понашање екосистема кроз узастопну интеракцију четири функције система: експлоатацију, конзервацију, креативно уништење и обнову (Holling, 1986, стр. 95). То је хеуристички модел који доприноси разумевању динамике било ког комплексног система (Holling, 2001, стр. 93) и корисна метафора која може пружити тестабилна објашњења динамике СЕС-а и организовати идеје у теорији отпорности (Carpenter, et al., 2001, стр. 766). Стилизовани приказ у облику бесконачне кривуље указује на четири фазе кроз које функције екосистема делују у оквиру адаптивног циклуса (знак  $\infty$ ). Према Карпентеру и сарадницима, комплексни системи не теже ка равнотежи; уместо тога пролазе кроз четири карактеристичне фазе адаптивног циклуса: раст и експлоатација ( $r$ ), конзервација ( $K$ ), колапс или ослобађање ( $\Omega$ ), и обнова и реорганизација ( $\alpha$ ) (Carpenter, et al., 2001). Три варијабле одликују адаптивни циклус: 1) потенцијал или богатство – одређује број будућих могућности, 2) повезаност или контролабилност – одређује степен флексибилности или крутости међу процесима унутар система и 3) отпорност и способност прилагођавања – представља меру за осетљивост система на неочекиване догађаје, изненађења и непредвидљиве поремећаје (Holling, 2001, стр. 393-394). Адаптивни циклус се састоји од двије супротне путање: ‘предња путања - *front loop*’ (понекад се назива и ‘путања наред - *forward loop*’) и ‘задња путања - *back loop*’ (Gunderson & Holling, 2002, стр. 16-17; Holling, 2001, стр. 395; Holling, 2004, стр. 3; Walker, et al., 2004, стр. 2). ‘Предња путања’ (од  $r$  до  $K$ ) је спора, прилично предвидљива фаза карактеристична по акумулирању ресурса, напретку, обиљу и стабилности, док је ‘задња путања’ (од  $\Omega$  до  $\alpha$  – позната и као фаза ‘креативне

деструкције’ (Schumpeter, 2003, стр. 83)) је бржа, мање позната и непредвидљива фаза карактеристична по неизвесности, новитетима, креативности, експериментисању и иновацији (Holling, 2001, стр. 395; Holling, 2004, стр. 3; Walker, et al., 2004, стр. 2). У ‘задњој путањи’, потенцијал и контролабилност се повећавају, али и рањивост, док се отпорност смањује, и обрнуто, у току периода ‘задње путање’ отпорност је висока, а потенцијал и контролабилност ниски. То значи да систем постаје крући у смислу функционисања и рањивији је на неочекиване шокове у периоду ‘предње путање’, док је у периоду ‘задње путање’ више флексибилан, више отпоран на изненадне мање-више пожељне промене и има висок ниво способности прилагођавања.

Други битан појам за разумевање динамике СЕС-а, представљен од стране Гундерсона и Холинга је *панархија* (Слика 22.) (Gunderson & Holling, 2002). Панархија представља хијерархијски постављен сет адаптивних циклуса, као и њихове међусобне односе и везе који одређују одрживост система (Holling, 2001, стр. 396). Користећи грчког бога Пана као симбола непредвидљивих промена, Гундерсон и Холинг је повезују са појмом хијерархије покушавајући да осмисле нови термин који би представљао комплексну структуру односа унутар постављених адаптивних циклуса на различитим просторним и временским нивоима (Gunderson & Holling, 2002, стр. 5). На тај начин, они супротстављају хијерархијски постављен систем базиран на вертикалној (*top-down*) контроли, крутог карактера и непромењиве статичке структуре, наспрам панархијског, који представља динамички, адаптивни систем, осетљив на промене, поремећаје и неизвесности, који „подржава експерименте, тестира резултате и омогућава адаптивну еволуцију” (Gunderson & Holling, 2002, стр. 5). Уобичајени опис панархије се састоји из три адаптивна циклуса: малог и брзог, средње величине и брзине, и великог и спорог. Сваки ниво функционише независно, али у исто време је заштићен споријим и већим нивоом одозго и стимулисан бржим и мањим циклусом иновације одоздо (Holling, 2001, стр. 390). Вокер и сар. сматрају да отпорност система на одређеном нивоу зависи од утицаја динамике на нивоима изнад и испод (Walker, et al., 2004, стр. 3). Поред чињенице да теорија СЕС-а упућује на нелинеарно понашање КАС-а кроз модел адаптивног циклуса, она кроз модел панархије додатно наглашава динамику система која је далеко од стабилног стања равнотеже. Неки научници сматрају да је то стање динамичке неравнотеже у којем систем трпи константне промене и нема стабилано стање (Pickett, et al., 2004, стр. 374-375; Meerow, et al., 2016, стр. 43). Покушавајући

разлучити панархијски постављене системе од хијерархијских, Холлинг указује на важност међусобног деловања међу циклусима у панархијском моделу, где упућује на две главне везе које су битне за прилагодљивост и одрживост система: 'побуну' и 'сећање' (Holling, 2001, стр. 397). 'Побуна' се односи на утицај малог и брзог циклуса на већи и спорији, а 'сећање' на утицај и контролу великог и споријег циклуса на мањи и бржи. Ове интеракције међу нивоима су веома важне у периоду промена и обнове. Једном када 'креативна деструкција' ( $\Omega$  фаза) почне на мањем и бржем нивоу колапс може постепено прећи на следећи већи и спорији ниво и изазвати кризу, посебно ако је овај ниво у К фази где је отпорност мала и систем је прилично рањив и круг. Истовремено, могућности за обнову унутар фокалног циклуса су под снажним утицајем мудрости, зрелости и способности (накупљених у К фази) споријег и већег нивоа ('сећање') (Holling, 2001, стр. 398). Према веза 'побуна' првенствено наглашава негативне утицаје, она отвара и могућност појаве мањих новитета (током периода задње путање) који се преносе до већих нивоа (Holling, 2004, стр. 4). На тај начин, у комплексном адаптивном систему, постоје константне интеракције међу малим и великим, и спорим и брзим системима. Овај динамични нелинеарни поглед на понашање система неки аутори тумаче као самоорганизацију (Berkes & Folke, 1998; Levin, 1998; Walker, et al., 2004) која подразумева такве развојне обрасце понашања унутар система на релацији (интер)акција – реакција – коригована (интер)акција (Folke, et al., 2002, стр. 438). Тврдећи да је комплексни систем самоорганизујући, Фолке и сарадници дају даље објашњење, где у контексту „непрестаних промена и суочавања са поремећајима и неизвесношћу, [...] самоорганизација креира систем који је далеко од равнотеже, карактеристичан по вишеструким могућим исходима управљања” (Folke, et al., 2002, стр. 438). Слично томе Беркес и Фолке виде социо-еколошке системе као комплексне, вишеструко уравнотежене, нелинеарне и самоорганизујуће, прожете дисконтинуитетима и неизвесношћу (Berkes & Folke, 1998, стр. 12).

Стога, Холлинг сматра да су две главне карактеристике панархије 'креативност и заштита/очување', те да интеракција између циклуса унутар панархије подстиче учење, иновативност и континуитет (Holling, 2001, стр. 390). Објашњавајући термине 'одрживост' и 'развој', он истиче да панархија помаже у појашњавању значења фразе 'одрживи развој', који се, према његовом мишљењу, односи на „циљ подстицања



способности прилагођавања (одрживост) уз истовремено отварање могућности” (развој) (Holling, 2001, стр. 390).

#### **2.3.4. АДАПТАБИЛНОСТ И ТРАНСФОРМАБИЛНОСТ – КА САВРЕМЕНОЈ ДЕФИНИЦИЈИ ОТПОРНОСТИ**

Сумирајући горе разјашњене појмове и идеје, може се рећи да социо-еколошка отпорност, са пратећим појмовима адаптивног циклуса и панархије, пружа потпуно нови поглед у разумевању социо-еколошких система схваћених као КАС. Ипак, разумевање њихове динамике и реаговања на промене и поремећаје додатно је унапређено радом Вокера, Холинга, Карпентера и Кинзигове (Walker, et al., 2004). Њихов рад „Отпорност, адаптабилност и трансформабилност у друштвено-еколошким системима” увелико објашњава могуће будуће путање и три повезане карактеристике СЕС-а: резилијентност, способност прилагођавања и трансформације. У циљу објашњења понашања система, они користе два кључна визуелна концепта/метафоре: басен атракције (*basin of attraction*) и стабилно окружење (*stability landscape*), где први појам представља симболични просторни модел унутар којег систем функционише и у којем тежи да остане, док други представља ширу перспективу која укључује различите басене које систем може зауимати, као и границе/прагове које их раздвајају (Walker, et al., 2004, стр. 3). Вокер и сарадници тврде да је стање система у басену атракције – тј. његова отпорност/резилијентност – одређена са четири кључне варијабле: 1) опсег ( $L$  – степен до којег систем може бити промењен пре губљења могућности опоравка), 2) отпорност ( $R$  – оторност на промене), 3) неизвесност ( $Pr$  – близина прагова), и 4) панархија (интеракције међу нивоима). Надаље, они тврде да „се социо-еколошки системи прије крећу у оквирима одређеног басена атракције него ли да директно иду ка *атрактору*” (Walker, et al., 2004, стр. 3), схваћеном као стање равнотеже коме системи теже. Према њима су и басен атракције и стабилно окружење промењиве категорије у оквиру којих систем функционише, мења се, адаптира или чак трансформише. На основу њиховог рада, бихевиорална теорија системâ се даље развија, а тиме и кључни концепти резилијентности, адаптабилности и трансформабилности (способност апсорције – *buffer/absorptive capacity*, способност прилагођавања – *adaptive capacity* и способност трансформације – *transformative capacity*).

*Адаптибилност (способност прилагођавања)* система представља способност људи да уче, комбинују искуство и знање, уводе новине, одржавају одређене процесе система и прилагођавају их упркос променама интерних захтева и екстерних покретача, односно она представља капацитет СЕС-а да одржава функцију и развој у оквиру тренутног басена атракције (стабилног домена) (Berkes, et al., 2003; Davoudi, 2012; Folke, et al., 2010; Walker, et al., 2004). Сматрајући да је адаптибилност СЕС-а углавном у функцији друштвене компоненте, Вокер и сар. (2000, стр.3) исту дефинишу као способност учесника да ненамерно утичу на отпорност система или да њоме свесно и циљано управљају како би избегли непожељне путање система или успели да се врате онима које су пожељне. Адаптивни капацитет се односи на способност СЕС-а да се носи са променама и као такав блиско је повезан са учењем (Gunderson & Holling, 2002; Gunderson, 2000). Он помаже динамичке процес унутар система на начин да изненађења претвара у могућности. Поједини аутори разликују *adaptaciju* (*adaptedness / adaptation*) од *адаптабилности – адаптивног капацитета (adaptability / adaptive capacity)*, сматрајући да је адаптација високо специјализован појам, док је адаптабилност више општи (Nelson, et al., 2007; Meerow, et al., 2016, стр. 44). Овакво дефинисање води ка даљој класификацији отпорности, тј. појави *опште (нормативне) и специфичне (дескриптивне)* резилијентности које ће бити образложене у даљем тексту.

Са друге стране, *трансформабилност (способност трансформације)* система представља „могућност стварања потпуно новог система када еколошке, економске или социјалне структуре учине постојећи систем неодрживим”, тј. могућност стварања потпуно новог стабилног окружења са новим варијаблама стања или старим које су допуњене новим (Walker, et al., 2004, стр. 5). Вокер и сарадници (2004, стр. 5), такође тврде да се трансформације јављају углавном услед западања система у непожељан басен где је реконструкција веома тешка, односно у стања у којима криза може отворити простор за нове начине размишљања и деловања. Фолке дефинише трансформабилност на генералнијем нивоу, тврдећи да она не подразумева само стварање новог стабилног окружења, него и способност да се пређу прагови и систем премести у нове басене атракције (Folke, 2016, стр. 4). Вокер и сарадници тврде да је главна разлика између адаптибилности и трансформабилности у њиховим фокусима, где је адаптибилност фокусирана на динамику и функцију постојећег система, док се трансформабилност односи на потпуну измену природе система или на стварање новог (Walker, et al., 2004, стр. 2).

Укратко, сви претходно објашњени појмови (кључне идеје, концепти, класификација) воде ка прецизирању актуелне дефиниције *социо-еколошке резилијентности*. У контексту истраживања нелинеарних комплексних адаптивних система, тумачење отпорности је посљедњих година детаљније разрађивано. Према Фолкеу, резилијентност „(више) не подразумејева просто само отпорност на промене и очување постојећих структура” (*инжињерска* дефиниција) (Folke, 2006, стр. 259), нити се односи само на апсорптивни капацитет, истрајност и робустност система да поднесе низ поремећаја задржавајући своју функцију (Folke, et al., 2002a, стр. 13) или, другим речима, „очување онога што имамо и враћање у стање у којем смо били” (*еколошка* дефиниција) (Davoudi, 2012, стр. 332; Folke, et al., 2010, стр. 6). Уместо тога, отпорност/резилијентност према *социо-еколошкој* дефиницији се посматра као важно својство система које укључује три кључне димензије: „*апсорптивни капацитет* – који води до истрајности, *адаптивни капацитет* – који води до већих прилагођавања/промена и адаптације, као и *трансформативни капацитет* – који води ка трансформативним реакцијама” (Béné, et al., 2016, стр. 3).

Најцитиранија дефиниција *социо-еколошке резилијентности* дефинише се као: „могућност система да апсорбује поремећаје и реорганизује се током промена како би у основи задржао исту функцију, структуру, идентитет и реакције (*feedbacks*)” (Walker, et al., 2004, стр. 2). Према Карпентеру и сарадницима (Carpenter et al., 2001), резилијентност се најбоље може описати узимајући у обзир три битне карактеристике: а) величину поремећаја коју систем може апсорбовати и још увек остати у истом стању или басену атракције, б) ниво до којег је систем способан за самоорганизацију и в) ниво до којег систем може изградити и повећати капацитет учења и прилагођавања (Carpenter, et al., 2001, стр. 766; Folke, 2016, стр. 259-260; Walker, et al., 2002, стр. 5-6).

Кроз теорију СЕС-а формирана је нова поткласификација резилијентности према којој, поједини аутори разликују два основна приступа називајући их *општом* или *нормативном* и *специфичном* или *дескриптивном* резилијентношћу. Према Фолкеу општа резилијентност је шири, генералнији тип отпорности који доприноси изградњи капацитета СЕС-а за суочавање са истинском *неизвесношћу* и *комплексношћу*, тј. са *непознатим* и *непојмљивим / недокучивим* (Folke, 2016, стр. 2). С друге стране, *специфична резилијентност* се тиче отпорности која поставља питања *отпорност чега* и *отпорност на*

*на шта (of what to what)* (Carpenter, et al., 2001), *за кога* (Cretney, 2014; Lebel, et al., 2006) и *за када, где и зашто* (Meerow & Newell, 2016; Pike, et al., 2010, стр. 66). Према Карпентеру и сарадницима, специфична отпорност препознаје стање система које се разматра (резилијентност *чега*) и поремећаје од интереса (отпорност *на шта*) (Carpenter, et al., 2001, стр. 777). Исто тако, Бренд и Џекс истичу да „резилијентност мора омогућити а) прецизирање појединачних објеката на које се концепти односе, б) одлучивање о томе да ли су поједина стања система резилијентна или нерезилијентна и да ли је могуће постићи отпорност и в) процењивање степена отпорности одређеног стања” (Brand & Jax, 2007). Питања *за кога, када и где* се односе на социјалну, временску и просторну димензију на којој се врши мерење (Carpenter, et al., 2001, стр. 767; Meerow & Newell, 2016). У односу на ово, Бренд и Џекс виде дескриптивни концепт (специфична отпорност) као квантитиван, мерљив приступ резилијентности и базу за операционализацију и апликацију (Brand & Jax, 2007). У дескриптивном концепту резилијентност се може разумети као карактеристика социо-еколошких система, где људи морају налазити мерне системе и индикаторе резилијентности, док с друге стране, у нормативном концепту (општа отпорност) резилијентност може бити посматрана као приступ за анализирање, разумевање и управљање променама у социо-еколошким системима (Folke, 2016, стр. 8). У том смислу, резилијентност представља теорију промена (Baggio, et al., 2015, стр. 2). То је више метафорички, генерални приступ, пружа флексибилност кроз време, а као модел за суочавање са текућим променама отвара могућности да се криза преокрене у прилику (Folke, 2016, стр. 12). Фолке и сарадници су дефинисали четири главна фактора опште резилијентности за изградњу адаптивног капацитета који делује у оквиру временских и просторних скала: „1) навикавање на живот са променама и неизвесностима; 2) неговање разноврсности у реорганизацији и обнови; 3) комбиновање различитих врста знања у процесу учења; 4) отварање могућности за самоорганизацију ради постизања социјално-еколошке одрживости” (Folke, et al., 2003, стр. 355).

### **2.3.5. ОТПОРНОСТ VS. ОДРЖИВОСТ**

У литератури, отпорност и одрживост се дефинишу на различите начине – више метафорички (нормативно) или више специфично, емпиријски (описно). Неки научници их проучавају одвојено, покушавајући направити јасно разграничење међу

њима, док их други посматрају као комбиноване. По некима, теорија отпорности представља компоненту, подскуп ширег концепта науке о одрживости (Folke, 2016, стр. 5). Поједини указују на еквивалентност одрживости и отпорности тврдећи да је „отпоран социо-еколошки систем синоним за регион који је еколошки, економски и друштвено одржив” (Holling & Walker, 2003, стр. пара 2). Трећи сматрају резилијентност новом и напреднијом парадигмом од одрживости (Cascio, 2009, стр. 92).

Међутим, резилијентност и одрживост имају пуно заједничког и често се скоро наизмјенично користе. Иако имају исте циљеве, постоје одређене разлике међу њима. Главна разграничења се односе на генерална гледишта, фокусе, визије будућности и начина управљања њоме, разумевање понашања система и врсте исхода који произилазе из ових различитих приступа. Стога, основна разлика између њих лежи у општем нормативном пољу (Слика 18.). Специфична (дескриптивна) дефиниција резилијентности не сукоби се нужно са одрживости, штавише, оне се могу посматрати као комплементарни концепти. Отпорност, посматрана као пожељна особина/стање система, је круцијалан услов за постизање одрживости и одрживог развоја (Folke, et al., 2002a, стр. 40). Међутим, за разлику од позитивног гледишта одрживости, отпорност може бити пожељна или непожељна (Carpenter, et al., 2001, стр. 766), тј. систем може бити резилијентан и у пожељном и непожељном стању. Бити отпоран/резилијентан није нужно добра ствар (Holling & Walker, 2003, стр. пара 6). Укратко, концепт отпорности може бити посматран као: метафорички / општи и специфични / операционализован; као начин размишљања – приступ управљању променама с једне стране и својство/стање система које се процењује или постиже, с друге стране. Мада је његова нормативна димензија често оспоравана у контексту одрживости, отпорни приступ је нормативан „у најмању руку онолико колико и одрживи развој” (Pisano, 2012, стр. 10).

ОДРЖИВОСТ	ОТПОРНОСТ
<p>Доминантно прихваћена и развијана у области друштвених наука</p> <p>Циљ: економска ефикасност, људско благостање и социјална правда, одрживост животне средине</p> <p>Стабилност, предвидљивост</p> <p>Оптимизација ефикасности функција која води ка одрживости</p> <p>Фокус на "рањивост" постојећег система којег карактерише мањкаво/општењено/нарушено стање</p> <p>Трагање за оптималним стабилним стањем</p> <p>Систематично испитивање и предвиђање будућих могућности</p> <p>Резултата је унапред одређен - пожељна будућност заснована на колективним одлукама, друштвено конструисаним вредностима и / или претходно стеченим знањима</p> <p>Ставља нагласак на <i>резултат/ излазни производ</i></p>	<p>Доминантно прихваћена и развијана у области екологије</p> <p>Циљ: еколошка, економска и друштвена одрживост</p> <p>Промене, неизвесност, непредвидљивост</p> <p>Одржавање динамике система, постојање функција и процеса како би се издржало неочекивано</p> <p>Фокус на "отпорност" - адаптивни капацитет - способност система да се носи са непознатом будућношћу</p> <p>Вишеструка стабилна стања су могућа - систем се налази у константном стању неравнотеже (<i>адаптивни циклус, панархија</i>)</p> <p>Развој апсорптивног, адаптивног и трансформативног капацитета система за суочавање са непредвидљивом будућношћу</p> <p>Резултат није унапред одређен - флексибилност се обезбеђује кроз адаптивно управљање системом на основу повратних информација и стечених знања у процесу управљања - "учење кроз рад"</p> <p>Ставља нагласак на <i>процес</i></p>
<b>sustainability</b>	<b>resilience</b>

Слика 18. Отпорност vs. одрживост

### 2.3.6. КА КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈИ УРБАНЕ ОТПОРНОСТИ, АДАПТАБИЛНОСТИ И ТРАНСФОРМАБИЛНОСТИ

Разумевање концепата *урбане отпорности*, *отпорног града* захтева, пре свега, појашњење појма *резилијентност/отпорност* у односу на појмове *урбани* и *град*.

Међутим, пре него се уђе у суштинско тумачење појма отпорности, неопходно је осврнути се на проблеме и ограничења код превођења енглеског појма *resilience* на српски језик. Према отпорност представља најприхватљивији превод, он искључује друга значења енглеског појма *resilience*, не само у смислу његовог значења самог по себи него и у смислу других суштинских принципа уграђених у теорију/концепт резилијентности, као што су адаптабилност / прилагодљивост (*adaptability*) и трансформабилност / промењивост (*transformability*). Због позитивне конотације, прихватање појмова адаптабилност и трансформабилност у јавности (посебно међу политичарима) је извесније од прихватања појма отпорност. Наиме, отпорност сугерише реактивни одговор на промене, док адаптабилност и трансформабилност стављају већи нагласак на проактивни приступ у управљању променама. Тачније,

отпорност је повезана са способношћу система да *издржи* негативне ефекте *прошлых промена* (смањење рањивости система), док адаптабилност и трансформабилност указују на капацитет система да *одговори* на промене и подразумевају *будуће деловање* (повећање адаптивног и трансформативног капацитета). Надаље, у литератури се појам резилијентности / отпорности често изједначава са *адаптивним капацитетом* (Holling, 2001, стр. 394), те се адаптабилност може сматрати синонимом за *resilience*/отпорност. Може се закључити да постоје три кључна појма уграђена у концепт резилијентности: отпорност/*resilience*, адаптабилност/*adaptability* и трансформабилност/*transformability*. Сваки од њих указује на одређену врсту реакције на промене које су мање или више радикалне, орјентисане више ка прошлости или будућности. Ослањајући се на етимолошки корен латинске речи *resilio*, која значи одскочити назад, може се закључити да је отпорност најприхватљивији превод чија употреба се препоручује, поготово међу стручњацима и истраживачима (Слика 19). И поред ових препорука, врло је извесно да ће и друге форме превода бити прихваћене у широј јавности због своје позитивне конотације, као што су: адаптабилност, трансформабилност, еластичност, па чак и англицизам резилијентност. У коначници, зависно од врсте истраживања (фокуса, садржаја, циља) и циљане публике могуће је користити различите форме превода.

	ОСНОВНИ ПРЕВОД		ПРЕНЕСЕНО ЗНАЧЕЊЕ	
resilience/резилијентност	<b>отпорност</b> resistance <i>resilio, lat.</i> bounce back, leap back, spring back, rebound	способност да издржи	<b>отпорност</b> resistance смањење <b>рањивости</b> система	прошлост
	<b>еластичност</b> elasticity <b>флексибилност</b> flexibility <b>устрајност/издржљивост</b> persistence <b>чврстоћа/робусност</b> robustness	капацитет да одговори	<b>адаптабилност</b> <b>прилагодљивост</b> adaptability повећање <b>адаптивног капацитета</b> <b>трансформабилност</b> <b>променљивост</b> transformability повећање <b>трансформативног капацитета</b>	будућност
	други сродни преводи		суштина концепта/теорије	

Слика 19. Отпорност (*resilience*): *непостојећа ријеч* у српском језику

Нагло ширење концепта отпорности у урбаним студијама, указује да он служи не само као *гранични објект* у оквиру овог научног миљеа, већ и као *премошћујући концепт* између урбанизма и других дисциплина које примењују резилијентни оквир (Слика

20). Изненадна популарност концепта отпорности у пољу урбаних студија доводи до нејасноћа, а понекад и до његовог погрешног тумачења. Како би се разјасниле нејасноће, у наставку текста дају се основна тумачења претходно елаборисаног концепта резилијентности, која су темељена искључиво на ставовима и гледиштима аутора.<sup>5</sup>

<i>Гранични објект</i>	урбана / град / клима / отпорност	
<i>Премошћујући концепт</i>	између различитих	
	дисциплина	стејхолдера
урбана отпорност	екологија	урбани планери
	социологија	еколози
	економија	социолози
	управљање	економисти
отпорни град	планирање	политичари
	инжињерство	представници власти
	психологија	(националне/локалне)
		научници/истраживачи
климатска отпорност		инжињери (различитих профила)
		невладине организације
		грађани

**Слика 20. Отпорност као гранични објект и премошћујући концепт**

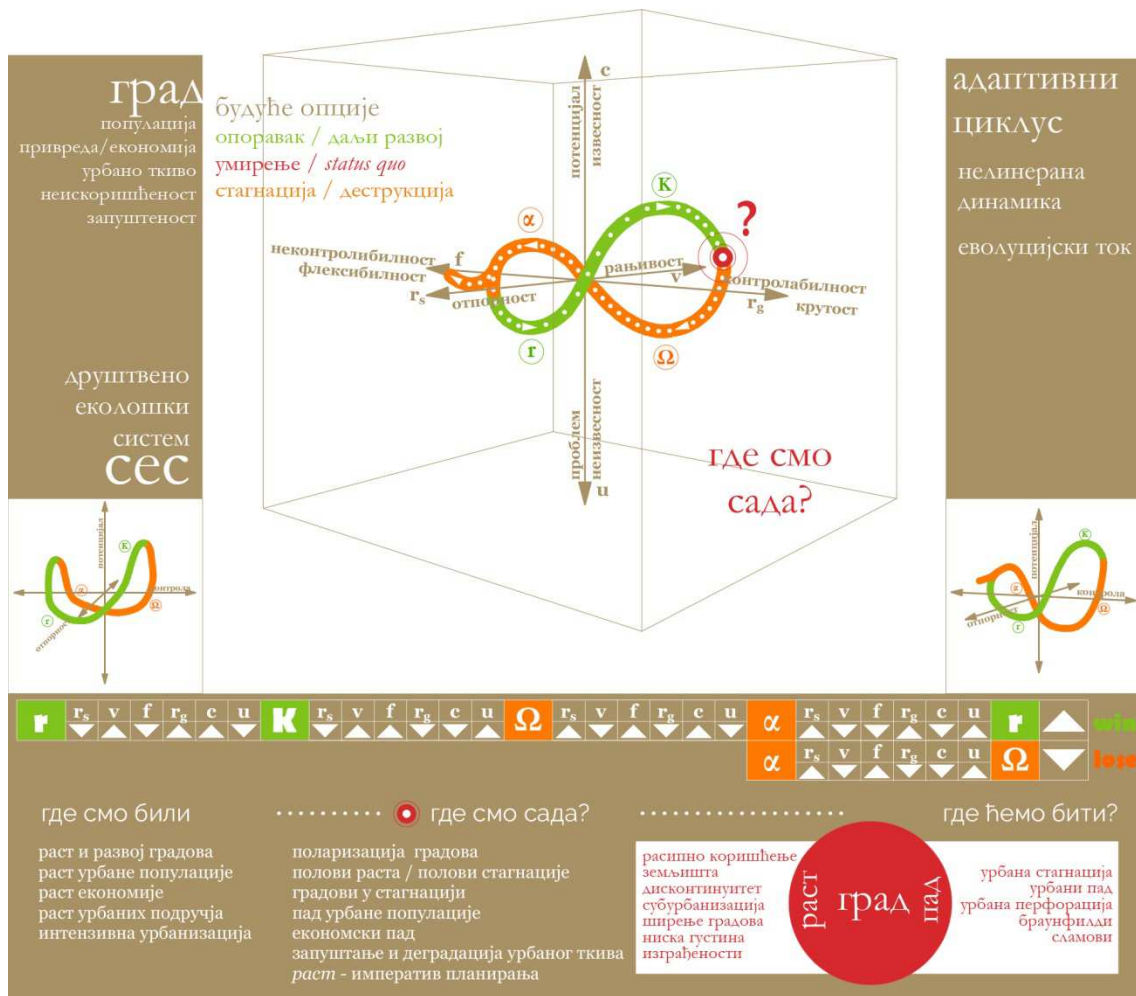
Концептуализација *урбане отпорности* има за циљ да повеже *теорију отпорности* развијану у оквиру еколошких наука са *урбаном теоријом*. Тачније, циљ је увести концепт резилијентности у поље урбаног планирања кроз: 1) дефинисање кључних термина/појмова, 2) успостављање односа и веза међу кључним концептима, 3) класификацију и типологију отпорних приступа у контексту урбаних студија и 4) отварање кључних тема и истраживачких питања примењивих у даљим истраживањима у области урбанизма.

Концептуализација почиње са претпоставком да је град *комплексан адаптивни урбани систем* (КАУС). С намером да се разуме значење ове фразе, неопходно је објашњење њеног ‘комплексног’ и ‘адаптивног’ дела. С тим у вези, концепт *социо-еколошке отпорности* ће служити као основа за одређивање базе истраживања у урбаном контексту. Битни појмови, претпоставке, истраживачка питања и принципи ће се развијати у складу са четири круцијална концепта отпорности: *социо-еколошки систем*

<sup>5</sup> У циљу дубљег истраживања, читаоцима се савјетује да консултују следеће изворе: (Davoudi, 2012; Davoudi, et al., 2013; Eraydin & Taşan-Kok, 2013; Leichenko, 2011; Meerow & Newell, 2016; Meerow, et al., 2016; Otto-Zimmermann, 2010; Resilience Alliance, 2007)



(Berkes & Folke, 1998), *адаптивни циклус* (Holling, 2001, стр. 394; Gunderson & Holling, 2002, стр. 34), *панархија* (Gunderson & Holling, 2002, стр. 75) и *стабилно окружење* (Walker, et al., 2004, стр. 4). Упоредивање *СЕС*-а и града помаже код појашњавања вишеструке, комплексне структуре урбаног система. *Адаптивни циклус* се односи на еволуцијски пут система и доприноси одређивању његовог тренутног стања, тј. позиције на бесконачној кривој (Слика 21.). *Панархија* повезује различите нивое/димензије града са његовим еволуцијским током (Слика 22.) Осим тога, панархија објашњава међусобне односе и интеракције различитих нивоа. Концепт *стабилног окружења* доприноси разумевању могуће будуће еволутивне путање града, тј. помаже код концептуализације динамичких и бихевиоралних образаца града приликом суочавања са неизвесностима (Слика 24.) Са друге стране, четири главна приступа, развијена кроз теорију резилјентности – *социо-еколошка отпорност* (Walker, et al., 2004), *генерална отпорност* (Folke, 2016), *специфична отпорност* (Folke, 2016) и *адаптивно управљање* (Holling, 1978) – упућују на могуће правце будућег развоја и унапријеђења метода и алата у области урбанизма (Слика 24. и Слика 25.). Сваки од претходно споменутих термина отвара низ истраживачких питања која представљају базу за научна и емпиријска истраживања (Табела 4.).



Слика 21. Развојни адаптивни пут града (Напомена: Модификовани приказ адаптивног циклуса креиран према Gunderson & Holling, 2002, стр. 34, 41)

Табела 4. Оквир за будућа научна и емпиријска истраживања у области урбанизма (Напомена: За више истраживачких питања која се односе на урбану отпорност погледати: Meerow & Newell, 2016, стр. 9. и Resilience Alliance, 2007)

Истраживачка питања која се односе на кључне концепте отпорности	
СЕС	Може ли се град сматрати <i>социо-еколошким системом</i> ?
	Да ли се град састоји од истих компоненти као и СЕС?
	Које су главне разлике између града и СЕС-а?
	Које су главне компоненте/димензије града?
адаптивни циклус	Да ли је <i>адаптивни циклус</i> примењив на град?
	Да ли је развојни пут града упоредив са путем СЕС-а?
	Може ли развојни пут града бити перципиран, праћен и објашњен кроз <i>адаптивни циклус</i> ?
	Где је град био? Где је град сада? Где ће град бити?
панархија	Да ли је <i>панархија</i> примењив модел у градском/урбаном контексту?
	Који елементи/компоненте чине град комплексним, вишеслојним, панархијским?
	Које врсте нивоа постоје у граду (велики, средњи, мали)?
	Да ли сваки ниво прати динамички образац <i>адаптивног циклуса</i> у смислу пугање и брзине?
	Које врсте односа и утицаја постоје између различитих нивоа?

стабилно окружење	Да ли је <i>стабилно окружење</i> модел који је примењив на град?
	Може ли град бити у стању равнотеже или је у константној неравнотежи?
	Шта подразумева 'стабилно стање' града? Да ли је то утопија или будућност града?
	Постоји ли нелинеарна стабилност града и шта она подразумева?
	Шта значи <i>атрактор</i> у контексту града?
	Шта значи <i>басен</i> и његово дно у контексту града?
	Шта значи <i>брег</i> и његов врх у контексту града?
	Шта за град представља прелажење <i>граница/прагова</i> и шта су <i>границе</i> ?
	Да ли је кретање ка врху брега (не)пожељно?
	Да ли је кретање ка дну <i>басена</i> (не)пожељно?
	Шта подразумева промењива <i>отпорност</i> ?
	Који су односи између концепата <i>стабилног окружења</i> и <i>адаптивног циклуса</i> у контексту града?
	Које је оптимално стање града и да ли град треба да му тежи?
Каква је будућност града? Који су могући будући путеви града?	
адаптивни капацитет	Како град реагује на негативне промене и поремећаје?
	Које су последице ових промена у друштвеном окружењу/граду?
	Како друштво подноси изненадне шокове и како се носи са постепеним променама?
	Да ли локална заједница има довољно капацитета да се носи са комплексношћу, неизвесношћу и изненађењима која погађају град и како их развити?
резилентност/ приступ	Шта значи бити резилјентан/отпоран у контексту града? Шта значи 'урбана резилјентност/отпорност'?
	Шта значи 'резилјентни/отпорни град'? Шта друштво треба да учини да дође до 'отпорног града'?
	Чему град/друштво тежи?
	Шта друштво треба да уради како би се смањиле несигурности и ублажиле негативни ефекти поремећаја у градовима?
	Како да се град односи према <i>непознатом</i> и <i>недознатљивом</i> ?
	Шта концепт отпорности нуди граду/урбаном планирању?
	Зашто је концепт отпорности користан у урбаном планирању?
	Које стање града се разматра – 'отпорност чега'?
	Који поремећаји су важни – 'отпорност на шта'?
	За кога је концепт отпорности користан? Које циљне групе ће имати користи од концепта отпорности?
	Када је и у којем просторном контексту отпорни приступ користан?
	Који су критеријуми, параметри и индикатори отпорности?
	Да ли је модел адаптивног управљања примењив у урбанизму?
	Која врста модификације модела <i>адаптивног управљања</i> треба да се десе како би он одговорио на потребе и захтеве урбаног планирања/планера?

Разматрајући град као *комплексан* урбани систем, његовој дефиницији се може приступити применом три главна приступа: *административног, морфолошког и функционалног* (Слика 22.) (Vujićić & Đukić, 2015, стр. 523).

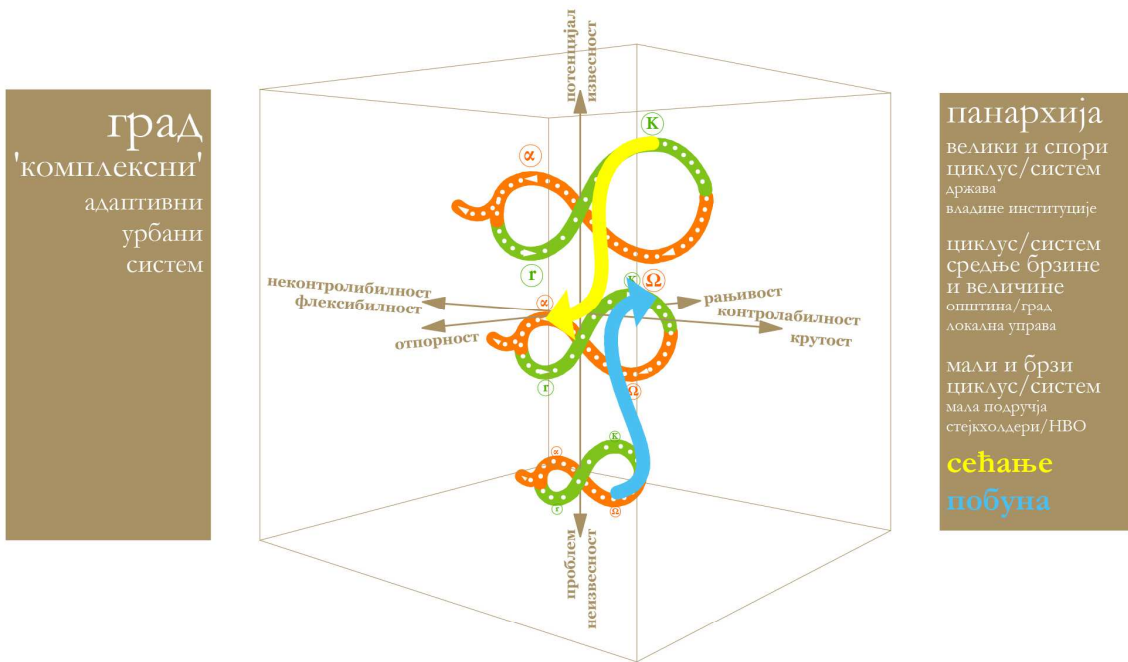
Административни приступ дефинише град као територијалну јединицу локалне самоуправе (општина) која се састоји из једног или више урбаних насеља и која обезбеђује оквир за различите типове друштвеног умрежавања и за задовољење основних потреба друштва и појединаца. Овде је град одређен политичком,

економском и социјалном димензијом организовања, умрежавања и управљања, тј. кроз 1) институције управе – локалне и националне (администрација, јавне службе) 2) економију (индустрија, услуге) и 3) невладине организације. Како би се оправдало увођење димензије људских потреба у дефиницију града, неопходно је присетити се Брунтландске (*Bruntland*) дефиниције одрживог развоја према којој, одрживи развој настоји да „одговори на потребе садашњости без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе“ (WCED, 1987, стр. 41). Према *морфолошком приступу*, град се посматра као физички објекат који садржи изграђену и природну околину (грађевине, комуналну мрежу, транспортне системе, зелене површине).

Оно што недостаје у овим приступима је функционална веза између друштвених и природних светова како би се задовољиле људске потребе. Према томе, функционални приступ дефинише град као ‘економску’ и ‘социјалну’ јединку уграђену у ‘просторни контекст’, тј. систем одређен комплексном структуром односа међу овим нивоима. Враћајући се *људским потребама* и повезујући их са три главна приступа у погледу дефинисања града, препознају се два главна нивоа потреба: 1) основне физиолошке потребе (храна, вода, склониште, енергија, потрошачке робе, сировине) и 2) безбедносне, психолошке потребе и потребе за самоостварењем (сигурност, здравље, образовање, посао, једнакост, правда) (Слика 22.). Прва група је блиско повезана са физичком/просторном околином (морфолошки приступ), док друга група поред просторне има и нове димензије – социјалну и економску (административни приступ).

Слика 21 показује да постоје многе везе међу различитим димензијама, нивоима и скалама града које га чине крајње комплексним. Ипак, када би се град ставио у исту раван са СЕС-ом, посебно у контексту развоја СЕС-а као концепта, дошле би до изражаја главне разлике између ова два типа система. Град је на првом месту *систем којим управљају људи*, док је СЕС пре свега систем у коме доминира *биоценоза* (биљни и животињски свет). Затим, најважнија карактеристика града која га раздваја од природе и социо-еколошког погледа на систем је *изграђена околина*. Чак је и природа града углавном вештачка - артифицијелна. На крају, град је одређен са четири главна стуба која произилазе из претходних дефиниција и поређења: *друштво, економија, изграђена околина и природна околина* (Слика 22.).

Отпорност схваћена као приступ за суочавање са неизвесношћу, захтева идентификовање и анализу различитих типова промена које утичу на град и повећавају несигурност. Будући да је град систем којим управљају људи, већина последица, углавном негативних, је узроковано повећањем потреба човечанства. Одрас ових повећаних људских потреба се најбоље види на Слика 23. У савременим урбаним студијама, највећи је интерес за истраживање отпорности на климатске промене, углавном повезаних са глобалним загријавањем. Због зрачења угљен-диоксида и гасова стаклене баште (ГХГ) Земљина атмосфера је сада попут „дебелог прекривача који задржава топлоту” (The David Suzuki Foundation, 2017, стр. пара 5). Повећана енергија задржана у загријаној атмосфери пореметила је равнотежу која климу одржава стабилном. Због тога смо сада сведоци екстремних климатских појава широм света. Поплаве, суше, олује, урагани и пожари су само неке од последица многобројних климатских промена. С друге стране, климатске промене нису само последица изненадних поремећаја, него и мањих промена као што су: блаже зиме, топлија љета, промењен кишни режим, недостатак питке воде, загађење околине, итд. Поред ових појава узрокованих климатским променама, постоје и изненадне промене као што су вулканске ерупције, земљотреси и цунамији који односе људске животе и уништавају природну и изграђену околину. Ове геолошке (тектонске и магматске) активности нису под утицајем људи, али могу радикално утицати на људску околину.



**град**  
'КОМПЛЕКСНИ'  
адаптивни  
урбани  
систем

**панархија**  
велики и спори  
циклас/систем  
држава  
владине институције

циклас/систем  
сређе брзине  
и величине  
општина/град  
локална управа

мали и брзи  
циклас/систем  
мала подручја  
стејхолдери/НВО

**сећање**  
**побуна**



Слика 22. 'Комплексни' урбани систем (Напомена: модел 'Панархије' је модификован и прилагођен урбаном контексту према Gunderson & Holling, 2002, стр. 75)

	поступне промене	нагле промене	
климатске промене	<p><b>глобалне промене</b> прекомерно искоришћавање природних ресурса, глобално загријавање, све топлија лета, све блаже зиме, промене кишних образаца, топљење арктичких глечера, повећање нивоа мора, недостатак питке воде, еколошка загађења</p> <p><b>утицај на здравље</b> тропске болести, болести које се преносе водом, алергије, респираторне болести, астма, болести срца, преурађене смрти и смрти узроковане прегријавањем - топлотним таласима</p> <p><b>утицај на екосистем</b> промена образаца живота на планети, изумирање биљних и животињских врста, миграције и промене понашања</p> <p><b>негативни економски утицаји</b> одагање деловања усмереног ка смањењу негативних климатских утицаја може коштати десетоструко више од раног, превентивног деловања (Stern, et al., 2006)</p>	<p><b>природне катастрофе</b> природне катастрофе - поплаве, олује, урагани, топлотни таласи, суше, пожари, снежне лавине</p> <p><b>геолошке катастрофе</b> вулканске ерупције, земљотреси, цунами</p> <p><b>утицај на здравље</b> страдање становништва услед различитих катастрофа - смрт, болест, епидемије, глад</p> <p><b>утицај на екосистем</b> уништавање биодиверзитета</p> <p><b>просторне промене</b> девастација изграђеног окружења као последица природних катастрофа</p>	климатске опасности
не-климатске промене	<p><b>структурне/системске промене</b> глобалне, регионалне, националне, локалне</p> <p><b>друштвене кризе</b> растућа социјална неједнакост, сиромаштво, глад и бескућништво, незапосленост, ниски доходак, протести младих, масовна отпуштања, задуженост</p> <p><b>безбедносне кризе</b> раст стопе криминалитета</p> <p><b>демографске промене</b> пад природног прираштаја, старење популације, негативна унутрашња и спољна миграциона кретања, пад фертилитета, пад броја склопљених бракова, раст разведених парова, повећање старосне границе за ступање у брак</p> <p><b>просторне промене</b> сламови, нерационално коришћење грађевинског и пољопривредног земљишта, субурбанизација, ширење градова, ниске густине становања, урбана стагнација - опадање градова, перфорација градског ткива услед негативних демографских и економских промена, браунфилд локације</p> <p><b>економске промене</b> глобална економска криза, репесија, економски пад, затварање предузећа, губитак конкурентности, финансијска криза, стечаји, бакарске кризе, инфлација, кредитна криза</p>	<p><b>нуклеарни напади</b> (радијација)</p> <p><b>друштвене кризе</b> колапс политичког система, немири, ратови (грађански, међународни, светски)</p> <p><b>безбедносне кризе</b> терористички напади</p> <p><b>демографске промене</b> избегличке кризе</p> <p><b>економске промене</b> колапс економског система индустријске несреће (тровања)</p>	утицај човека
	дуготрајне напетости	краткотрајни поремећаји	не-климатске опасности

**Слика 23. Опасности и промене изазване људским фактором**

Све ове промене узроковане природним факторима имају јак утицај на људску околину, па је задатак друштва да превазиђе последице сопствених поступака и смањи неизвесност. Осим тога, овде се препознају и друге врсте криза узроковане људским (вештачким) факторима, као што су: структурне и системске промене,

безбедносне кризе, друштвене кризе, негативна демографска кретања и економски пад. Оно што је од већег значаја за урбанисте је чињеница да све ове промене доводе до дисбаланса у људским насељима (изграђеној околини). Због тога смо сведоци: 1) уништења изграђене околине као последице природних катастрофа, 2) урбане стагнације као последице негативних демографских кретања, 3) браунфилда као последице економских губитака и структурних промена (Ђukić, et al., 2014), 4) сиротињских четврти и неадекватних стамбених услова као последица неимаштине, 5) неадекватно искоришћеног земљишта, неодрживог урбаног ширења, дисконтинуитета, изградња ниске густине услед лоших урбаних политика. Укратко, постоји огроман низ промена које могу учинити заједницу и људску околину мање или више рањивом. Отпорни приступ би могао имати велики допринос у процесу суочавања са последицама ових поремећаја.

Подносити шокове и суочавати се са неизвесношћу, имати способност истрајности, прилагођавања и трансформације након поремећаја је исто што и 'бити отпоран'. Да ли заједница има довољно капацитета да се носи са комплексношћу, неизвесношћу и изненађењима која утичу на град и како их развијати? Шта друштво треба да уради у циљу смањења неизвесности и ублажавања негативних последица поремећаја? Тачније, шта стручна заједница треба да уради како би унапредила управљање људским насељима – изграђеном околином – суоченом са неизвесношћу, тј. шта урбанисти требају да ураде да достигну 'отпоран град'? Ово су неке од препорука:

- дефинисати концепт *урбане отпорности* у складу са теоретским моделом формулисаним од стране еколога; прилагодити дефиницију у сврху урбаних истраживања;
- дефинисати општу урбану отпорност као и различите облике специфичне урбане отпорности;
- дефинисање опште методологије базиране на принципима резилијентне теорије, битан је предуслов за редеофинисање урбаног планирања у условима неизвесности;
- прилагодити и применити концепт/е отпорности у урбаном планирању/дизајну и специфичном просторном контексту – развијати методе и алате, као и критеријуме, параметре и индикаторе урбане резилијентности



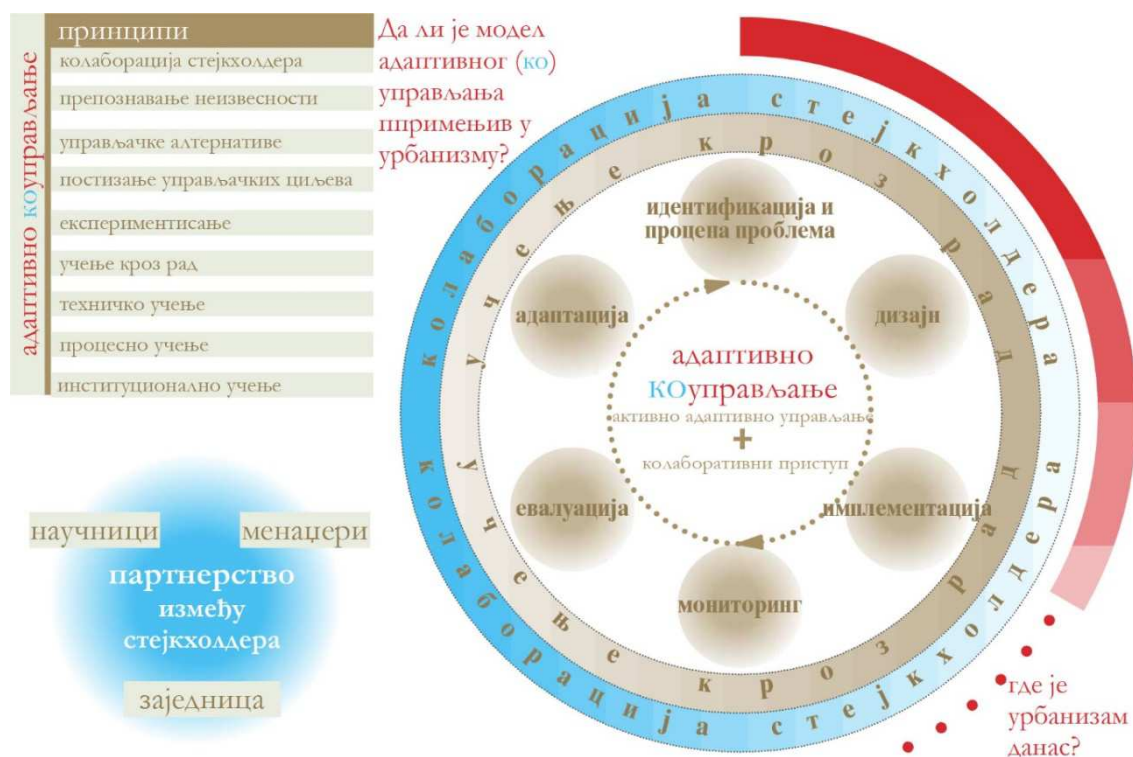
- дати смернице и препоруке за редефинисање националног/локалног законодавног оквира у области урбанизма у складу са принципима одрживости и отпорности

Истовремено, институције управе (националне и локалне) би требале изградити инструменте *адаптивног управљања (adaptive governance)*, тј. подстицати и подржавати: флексибилне институције са више нивоа, ангажованост и сарадњу, самоорганизацију и умрежавање, као и јачање капацитета за учење и иновацију (Djalante, et al., 2013, стр. 1). Адаптивно управљање треба да доприноси изградњи урбане резилијентности, тј. апсорптивних, адаптивних и трансформативних капацитета комплексног урбаног система на свим нивоима како би поднео, не само изненадне преокрете, поремећаје и шокове, него и постепене, дугорочне стресове. Најбољи начин за постизање овог циља је апликација модела *адаптивног управљања (adaptive management)*, развијеног у области управљања природним ресурсима, као и прилагођавање истог потребама урбаног планирања и управљања. Адаптивно управљање се развило као корисно средство за изградњу и операционализацију отпорности социо-еколошких система. Оно представља системски мултидисциплинарни приступ за суочавање са неизвесношћу, модел који на темељу знања стечених кроз одлучивање, мониторинг и евалуацију унапређује само управљање. Премда, адаптивно ко-управљање (*adaptive co management*) представља најсавременији и најнапреднији тип адаптивног управљања, примена мање напредних модела у пољу урбаног планирања и управљања је више извесна, посебно на почетку процеса њиховог редефинисања.



Слика 24. 'Адаптивни' урбани систем (Напомена: 'Стабилно окружење' модификовано према (Walker, et al., 2004), стр.11., Слика 1a-1b.)

*Адаптивни ко-менаџмент* представља флексибилан, колаборативан систем управљања прилагођен специфичном просторном контексту, имплементиран сарадњом са институцијама и организацијама на различитим нивоима. Подразумева процес којим се институционални аранжмани и техничка знања тестирају и проверавају, тј. динамички, континуирани, самоорганизујући процес ‘учења кроз рад’ (Folke, et al., 2002a). Главне карактеристике адаптивног ко-менаџмента укључују: 1) фокус на учење кроз рад, 2) синтезу различитих система знања, 3) сарадњу и поделу снага између локалног, регионалног и националног нивоа и 4) флексибилност управљања (Resilience Alliance, 2006). Ове карактеристике промовишу напредак и развој локално прилагођених приступа управљања у којима су стратегије осетљиве на повратне информације и оријентисане ка отпорности урбаног система и одрживости.



Каква врста прилагођавања адаптивног (ко)управљачког модела треба да се изврше како би он задовољио потребе и захтеве урбаног планирања и дизајна?

Слика 25. Дијаграм процеса адаптивног ко-управљања

### 3. ПРИМЕЊЕНА МЕТОДОЛОГИЈА

---

Методологија истраживања која ће бити примењена при изради докторске дисертације се темељи на два основна приступа. Са једне стране он представља класичан аналитичко-синтетички приступ истраживању који обједињује теоријска и емпиријска истраживања у циљу доказивања постављених хипотеза. С друге стране, истраживање је проведено према **адаптивном методолошком приступу** – тзв. "адаптивној теорији" (*adaptive theory*) установљеној у области друштвених истраживања (Layder, 1998). Тиме ће докторска дисертација и у погледу примењене методологије дати допринос развоју нових истраживачких приступа блиских изабраној теми и истраживаном (адаптивном) концепту. Адаптивни методолошки приступ се налази између теорије тестирања (*theory-testing*) односно хипотетичко-дедуктивног модела, с једне стране, и теорије утемељења (*grounded theory*) с друге стране. Адаптивна теорија се фокусира на изградњу нових теорија у контексту текућих истраживања, а кроз примену већ утемељених теорија. Оно што разликује адаптивну теорију од претходна два приступа је њено једнако вредновање претходно утемељених теорија и истраживањем прикупљених података у изградњи нове теорије. Адаптивни приступ истраживању је уједно и еклектички и системички. Према адаптивном приступу истраживање се константно реформулише како у односу на диктате теоријског просуђивања тако и у односу на емпиријска истраживања. Наслеђени теоретски концепти и модели сугеришу ред у поступку истраживања, док се једновремено повратно "ред" мења и реформулише. Такође, мултидимензионални приступ разликује адаптивну теорију од осталих, које теже да се фокусирају посебно на једну димензију или домен друштвеног живота. Адаптивни приступ истраживања теоретисање види као свеприсутну пратњу емпиријских истраживања, а изградњу теорија кроз истраживање као уобичајен део поступка (Layder, 1998). У том смислу, примена адаптивног концепта истраживања омогућиће и оправдати отвореност истраживања за корекције и реорганизацију, али и изградњу нових теоријских виђења проблема и предмета истраживања и њихових међурелација.

Генерално посматрано, истраживачки приступ заснива се на аналитичко-синтетичком, односно дедуктивно-индуктивном приступу, где се од општег тежи сазнању о појединачном, а потом се из појединачног, синтезом и генерализацијом, тежи закључивању о општем. У првој фази, примењена

истраживања следиће дедуктивни модел (*top-down*) крећући од испитивања: 1) основних начела, принципа и приступа планирања у РС, 2) анализе укупног планског процеса и његових фаза и 3) анализе структуре и садржаја планова у оквиру референтних модела планирања (Слика 26.). Истраживање ће обухватити анализу формалног и неформалног модела планирања на два кључна нивоа: нивоу Републике Српске и нивоу јединице локалне самоуправе, града – студије случаја. Анализа планерских приступа на нивоу РС подразумеваће примену метода критичке и упоредне анализе, као и примену делфи технике и интервјуа. Анализа референтних модела планирања на нивоу града студије случаја биће реализована применом методе студије случаја у оквиру које ће се доминантно користити метод критичке анализе садржаја примарних извора и метод упоредне анализе, док су основне технике анкетање и отворено интервјуисање (Слика 26.).

Циљеви емпиријских истраживања су: 1) препознавање и идентификација тзв. места ревизије (критичних тачака) у оквиру формалног и неформалног модела планирања, 2) дефинисање смерница за њихово унапређење и прилагођавање адаптивном приступу и 3) дефинисање смерница за концептуализацију новог модела планирања специфично прилагођеног условима урбане стагнације. У овом, завршном (другом) делу истраживања биће примењен индуктивни (*bottom-up*) приступ. Синтеза резултата емпиријских истраживања треба да омогући креирање концепта интегралног адаптивног управљања примењивог за градове суочене са проблемима стагнације и опадања.

Генерално посматрано, методолошки приступ емпиријских истраживања подразумева тзв. 'триангулацију података' (Denzin, 1978, стр. 295), односно коришћење података из различитих извора, различитог времена и од различитих особа, као и 'триангулацију стратегија за анализу података' (Ђурић, 2013, стр. 57), тј. примену више метода и техника прикупљања и анализе податка квантитативних и квалитативних. Триангулација подразумева приступ у којем се примењује више техника за прикупљање података у проучавању одређеног проблема (Campbell & Fiske, 1959). Према Ђурићевој триангулација је начин постизања методолошке свестраности; комбиновањем различитих делова из посебних методолошких стратегија ствара се адекватан мешовити методолошки приступ, користе се предности и умањују недостаци сваког појединачног приступа (Ђурић, 2013). Према Ричардсону

триангулација подразумева комплементарност, а не супарништво приступа (Richardson, 1991).

Генерална истраживачка стратегија која ће бити примењена у оквиру емиријских истраживања заснива се на компаративном проучавању система и процеса планирања како на нивоу РС, тако и на нивоу града студије случаја. Обзиром да ће она обухватити примену квантитативних и квалитативних приступа, може се рећи да ће њена сврха бити усмерена на: са једне стране разумевање система, процеса и приступа различитих облика планирања у РС, а са друге на мерењу разлика међу њима, све са циљем доказивања друге радне хипотезе која адаптивном управљачом моделу даје предност над рационалним планирањем у условима стагнације, односно која претпоставља већи степен подударности између неформалног планерског модела и адаптивног. Компаративна истраживачка стратегија захтева нешто детаљније структурисан приступ прикупљања података. У оквиру ових истраживања процењују се сличности, разлике и односи између испитиваних појава, а тиме увиђају њихове значајне особености, које је много теже уочити применом других методолошких приступа.

Посматрано у нижој равни истраживачки приступ емпијских истраживања ће поред компаративне подржавати и истраживачку стратегију студије случаја (*case study*), која подразумева интензивно и продубљено проучавање једног или више случајева истраживане појаве. Анализа унутар ове истраживачке стратегије детаљна је, продубљена и холистичка, јер се на крају морају интегрисати сазнања о различитим сегментима истраживаног случаја и о њему закључивати као о целини (Ђурић, 2013, стр. 51). Присталице овог приступа наглашавају да су његове кључне карактеристике дубинска стратегија која омогућава „богате описе“; истраживање се одвија као „процес тражења“ и за разлику од „усмерености на варијабле“, доминантне у квантитативном приступу, овде се успоставља „усмереност на случај“ (Ђурић, 2013, стр. 51). Нацрт ових истраживања захтева посебну пажњу у планирању избора случајева који ће бити испитани, као и обзирив избор техника за прикупљање података како би се обезбедила неопходна ширина искуствене евиденције за целовито сагледање изабраних случајева и валидно закључивање.

АДАПТИВНА МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА <i>adaptive theory</i>	ЦИЉЕВИ И СТРАЖИВАЊА Дефинисање методологије интегралног управљања процесом урбане стагнације
анализа ОПШТИХ СТАТИСТИЧКИХ ПОДАТАКА анализа ПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА анализа СТАЊА ПЛАНСКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ анализа и оцена стања развитиости општина северо-западног региона РС</li> <li>■ мишрање општина сучених са проблемом урбане стагнације</li> <li>■ селекција града који ће бити предмет студије случаја</li> </ul>
критичка анализа ЗАКОНА И ПРОПИСА критичка анализа МИПРО МЕТОДОЛОГИЈЕ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ критичка анализа процеса планирања, приступа, методологије, учешћа различитих актера - идентификација елемената "адаптивног", у postoјећим системима планирања</li> <li>■ оцена оперативности и ефикасности система планирања у фази спровођења планова/стратегија</li> <li>■ дефинисање критичних тачака у планирању тзв. <i>места реалитије</i> које онемогућавају и отежавају ефикасно управљање процесом урбане стагнације</li> </ul>
упоредна анализа актуелних планских приступа упоредна анализа планских приступа са моделом адаптивног управљања	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ испитивање комплементарности postoјећих пракси са предложеном концептом интегралног адаптивног управљања</li> <li>■ идентификација елемената "адаптивног" у postoјећим системима планирања</li> <li>■ оцена ефикасности планова у решавању проблема урбане стагнације - дефинисање критичних тачака у планирању тзв. <i>места реалитије</i> које онемогућавају и отежавају ефикасно управљање процесом урбане стагнације</li> </ul>
критичка анализа резултата ДЕЛФИ МЕТОДЕ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ утврђивање најважнијег стручног става групе анонимних експерата из области планирања локалног развоја, о проблемима са којима се сучиња просторно и урбанистичко планирање у Републици Српској</li> <li>■ дефинисање могућих промена унутар формалног планиерског оквира које би довеле до ефикаснијег управљања ресурсима и усмеравање развојних процеса у градовима сучених са процесима стагнације</li> <li>■ дефинисање пољских модела планирања у условима урбане стагнације - аргументација увођења адаптивног управљачког модела у планиерски систем Републике Српске</li> <li>■ сагледати ниво перцепције урбане стагнације и омос планирања према овом проблему</li> </ul>
критичка анализа ИНТЕРВЈУА	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ испитати креаторе postoјећих методологија планирања у РС о искуствима изводе примене, проблемима и ограничењима postoјећих система планирања и могућноста њиховог унапређења</li> <li>■ сагледати ставове испитаника у погледу концепта, приступа, принципа, процеса и ефикасности планирања у оквиру референтног планског модела</li> <li>■ сагледати ниво перцепције урбане стагнације и омос планирања према овом проблему</li> </ul>
критичка и упоредна анализа ПЛАНОВА/ СТРАТЕГИЈА	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ испитивање односа планирања према проблему урбане стагнације</li> <li>■ сагледавање и процена облика планираних активности и интервенција усмерених на решавање проблема урбане стагнације</li> <li>■ компарација актуелних планских приступа и принципа са принципима адаптивног управљања кроз критичко сагледавање структуре и елемената планова/стратегија</li> </ul>
критичка и упоредна анализа ЗАПИСНИКА И АУДИО ЗАПИСА СЕДИЦИА И ЈАВНИХ РАСПРАВА критичка и упоредна анализа ПЛАНОВА РАДА И ИЗВЕШТАЈА	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ сагледавање укљученог процеса израде стратешких докумената с циљем дефинисања места реалитије</li> <li>■ анализа процеса имплементације планова/стратегија са фокусом на мониторинг, евалуацију и ревизију планова</li> <li>■ генерална процена ефикасности формалних и неформалних планских приступа, омосно посредно ложавање хипотезе о ефикасности модела адаптивног управљања у погледу успешности сучавања са проблемом урбане стагнације и усмеравање ових процеса</li> <li>■ сагледавање и оцена достигнутог нивоа унапређења укљученог процеса планирања на бази искустава стечених у претходним поступцима израде и имплементације планова/стратегија - <i>улоге грађанског / планирање</i></li> </ul>
критичка и упоредна анализа ИНТЕРВЈУА	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ испитати руководиоце тимова у процесима израде планова/стратегија о искуствима приликом израде и имплементације ових докумената, традове у отлавању</li> <li>■ сагледати ставове испитаника у погледу концепта, приступа, принципа, процеса и ефикасности планирања у оквиру референтног планског модела</li> <li>■ сагледати ниво перцепције урбане стагнације и омос планирања према проблему</li> </ul>
анализа РЕШЕЊА О ИМЕНОВАЊУ РАДНИХ ТИМОВА анализа ОДЛУКА И ЗАКЉУЧАКА	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ мишрање циљне групе испитаника у процесу имплементације</li> </ul>
упоредна и критичка анализа РЕЗУЛТАТА АНКЕТИРАЊА	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ упоредна анализа и оцена ефикасности формалних и неформалних планских приступа у погледу сучавања са независношћима које погађају традове у отлавању</li> <li>■ сагледати ниво перцепције урбане стагнације код локалних актера укључених у процес/е планирања</li> </ul>



### 3.1. МЕТОДЕ И ТЕХНИКЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА

Основне технике прикупљања података које ће бити примењене у оквиру емпиријских истраживања су: теренска истраживања, архивска истраживања и технике анкетирања, интервјуисања и делфи техника. Теренска и архивска истраживања треба да омогуће прикупљање примарних и секундарних извора непоходних за спровођење каснијих поступака анализе и синтезе. Како би се она операционализовала, структуисала и фокусирала, у наставку текста биће дат преглед врста и типова извора који ће бити предмет тражње у оквиру ових истраживања. Поред претходних техника прикупљања података у истраживачком процесу ће се користити основне квантитативне и квалитативне технике: анкета, интервју и делфи техника. Стога ће у наставку текста бити детаљније појашњени основни принципи по којима ће се ове технике спроводити у оквиру емпиријских истраживања, а који обухватају: примењене модалитете техника, димензионисање узорка, идентификацију кључних актера, структуру питања и начине њиховог провођења. Због сличних приступа и заједничких група актера, интервју и анкета биће образлагани упоредно, док ће због специфичности приступа делфи техника бити независно елаборирана.

#### 3.1.1. АРХИВСКА И ТЕРЕНСКА ИСТРАЖИВАЊА

Архивска и теренска истраживања представљају оперативне технике, инструменте који треба да обезбеде прикупљање примарних и секундарних извора неопходних за провођење емпиријских истраживања. Она ће подразумевати прибављање референтних података из различитих извора: са званичних веб страница институција које поседују податке релевантне за истраживање<sup>6</sup>, директном комуникацијом са представницима ових институција, анализом доступне архивске грађе (публикованих и непубликованих извора) која је у поседу ових институција и сл.

---

<sup>6</sup> Министарство за просторно уређење грађевинарство и екологију Владе Републике Српске Републички завод за статистику РС, Републичка управа за геодетске и имовинско правне послове РС, Агенција за идентификациона документа, евиденцију и размјену података Босне и Херцеговине, Федерални завод за статистику Федерације БиХ, УНДП – развојни програм уједињених нација у БиХ, Административна служба града Приједора – Одјељење за просторно уређење и Служба за развој, Административне службе ЈАС северозападног региона РС

Прикупљени материјал треба да обухвати грађу која се дели у две основне групе: изворе референтне за ниво РС и изворе референтне за ниво града – студије случаја.

Примарни извори референтни за ниво РС обухватиће писану грађу која поближе дефинише и објашњава формални и неформални модел планирања у РС: 1) законодавно-регулаторни оквир у области просторног планирања (ЗУПИГ, 2013; Правилник о начину израде, садржају и формирању докумената просторног уређења, 2013; Правилник о изради и доношењу докумената просторног уређења по скраћеном поступку, 2013) и 2) публикације *Методологија за интегрисано планирање локалног развоја* - теоретски и практични део (MiPRO, 2011a; MiPRO, 2011b). Секундарне изворе референтне за ниво РС, односно њен северозападни регион који је предмет шире анализе и полигон за селекцију града који ће бити предмет студије случаја, представљају званичне статистике и подаци релевантних институција. Они обухватају све оне податаке који омогућавају идентификацију и мапирање градова суочене са проблемом урбане стагнације, а према моделу предложеном у оквиру првог поглавља дисертације „Урбана стагнација“, као и податаке који омогућавају сагледавање стања по питању поседовања стратешке планске документације у ЈАС северозападног региона РС. Крањи циљ прикупљања ове групе података је селекција града који ће бити предмет студије случаја, а основни предуслови које такав град треба да поседује су: евидентни стагнантни токови у претходних 20 година и поседовање стратешке планске документације референтне за оба истраживана модела планирања (формални и неформални).

Примарни извори референтни за град студију случаја деле се у две основне групе. Прву групу представљају стратешки плански документи (планови и стратегије), док друга група обухвата програме, извештаје, записнике, одлуке, решења, закључке и сл., директно везане за процес планирања и резултате имплементације планова/стратегија. Секундарни извори обухватају монографије о граду и друге писане изворе који говоре о историји његовог развоја, односно који описују стагнантно-развојне процесе града.

### **3.1.2. АНКЕТА И ИНТЕРВЈУ**

У предметном истраживању као кључне технике прикупљања података постављају се квантитативна техника анкете и квалитативна техника интервјуа. Елементи који прецизније дефинишу примену ових метода и који ће бити објашњени у наставку

текста су: циљеви истраживања који се желе постићи применом ових метода, узорковање (критеријуми за селекцију испитаника, димензионисање узорка), структура и елементи анкете/интервјуа и модели провођења ових метода.

### **3.1.2.1. Циљеви**

Циљ анкетирања јесте испитивање односа према проблему урбане стагнације, односно перцепција овог феномена код локалних актера релевантних за област планирања локалног развоја на примеру конкретног града (студија случаја). С друге стране, анкетирање треба да омогући оцену ефикасности формалног и неформалног планског модела, односно посредно доказивање друге радне хипотезе истраживања. Тачније, циљ провођења поступка анкетирања је упоредна анализа и оцена ефикасности формалних и неформалних планских приступа у погледу суочавања са неизвесностима које погађају градове у опадању

Циљ провођења интервјуа је продубљивање истраживања о проблему и предмету истраживања на два кључа нивоа (нивоу РС и нивоу града студије случаја) као и у односу на два истраживана модела планирања (формалном и неформалном). С једне стране, циљ је формирати ширу слику о планирању у РС, односно испитати креаторе постојећих методологија планирања у РС о искуствима њихове примене, идентификовати кључне недостатке и ограничења постојећих планских приступа и препреке за ефикасније управљање, преиспитати тзв. Места ревизије – критичне тачке у процесу израде планова/стратегија и њихове имплементације, дефинисати препоруке и смернице за унапређење актуелних планских пракси, те преиспитати могућности уградње принципа адаптивног управљања у постојеће приступе и процедуре планирања. С друге стране, уже посматрано циљ је испитати руководиоце тимова у процесима израде планова/стратегија о искуствима приликом израде и имплементације ових докумената на примеру конкретног града – студије случаја. Циљ је стећи увид у ставове испитаника у погледу концепта, приступа, принципа, процеса и ефикасности планирања у оквиру референтног планског модела, сагледати ниво перцепције урбане стагнације, идентификовати узрочно-последичних веза које доводе до процеса урбане стагнације и однос планирања према овом проблему.

### 3.1.2.2. Узорковање

Кључни предуслов успешности истраживања у фази прикупљања података и каснијој фази евалуације и генерализације података представља димензионисање узорка у оквиру оба приступа (квантитативном и квалитативном). Док квантитативне студије теже дефинисању случајног узорка, квалитативне студије често користе сврсисходно или узорковање на бази одређених критеријума, то јест, бира се узорак који има карактеристике релевантне за истраживачка питања. Разлика у стратегији димензионисања узорка између квантитативних истраживања (анкетни упитник) и квалитативних истраживања (интервју) резултат је различитих циљева сваког истраживачког приступа. Типична квантитативна истраживања (анкета) теже генерализацији и закључивању на бази репрезентативног узорка популације при чему већи узорак значи већи степен генерализације на укупну популацију, док квалитативно истраживање, с друге стране, обично почиње с одређеном скупинам, врстама појединца, догађаја или процеса, при чему је његов циљ „истраживање у дубину“ (Espirilla-Flores, 2010; Patton, 2002).

Димензионисање узорка за генерализацију на нивоу поузданости од 95% и допуштену грешку $\pm 5\%$	
Популација	Узорак
20	20
30	28
40	37
50	44
100	80
500	217
1000	278
5000	357

Слика 27. Димензионисање узорка у оквиру квантитативних истраживања (Fitz-Gibbon & Morris, 1987)

Димензионисање узорка за провођење анкетног упитника вршиће се применом Фицгибон-Морисовог модела (Fitz-Gibbon & Morris, 1987, стр. 163) представљеног кроз Слика 27. Димензионисање узорка у оквиру квантитативних истраживања (Fitz-Gibbon & Morris, 1987) Слика 27. Према техника анкетног упитника у начелу подразумева примену случајног узорка укупне истраживане популације, за потребе

предметног истраживања биће примењен модел циљаног-репрезентативног узорка, популације која је у могућности да сагледа и оцени ефикасност планирања у условима урбане стагнације. Кључни критеријум за формирање узорка популације са којом ће бити спроведен анкетни упитник представља учешће и укљученост појединца у процес планирања у оквиру оба планска модела (формалном и неформалном). Очекује се да ће тиме циљна популација над којом се спроводи истраживање, а на основу које се дефинише узорак, бити радикално смањена у односу на укупну популацију општине која је предмет студије, односно да ће популација обухватити мањи број актера који су узели активно учеће у процесу планирања у оквиру оба планска модела (Слика 28.).



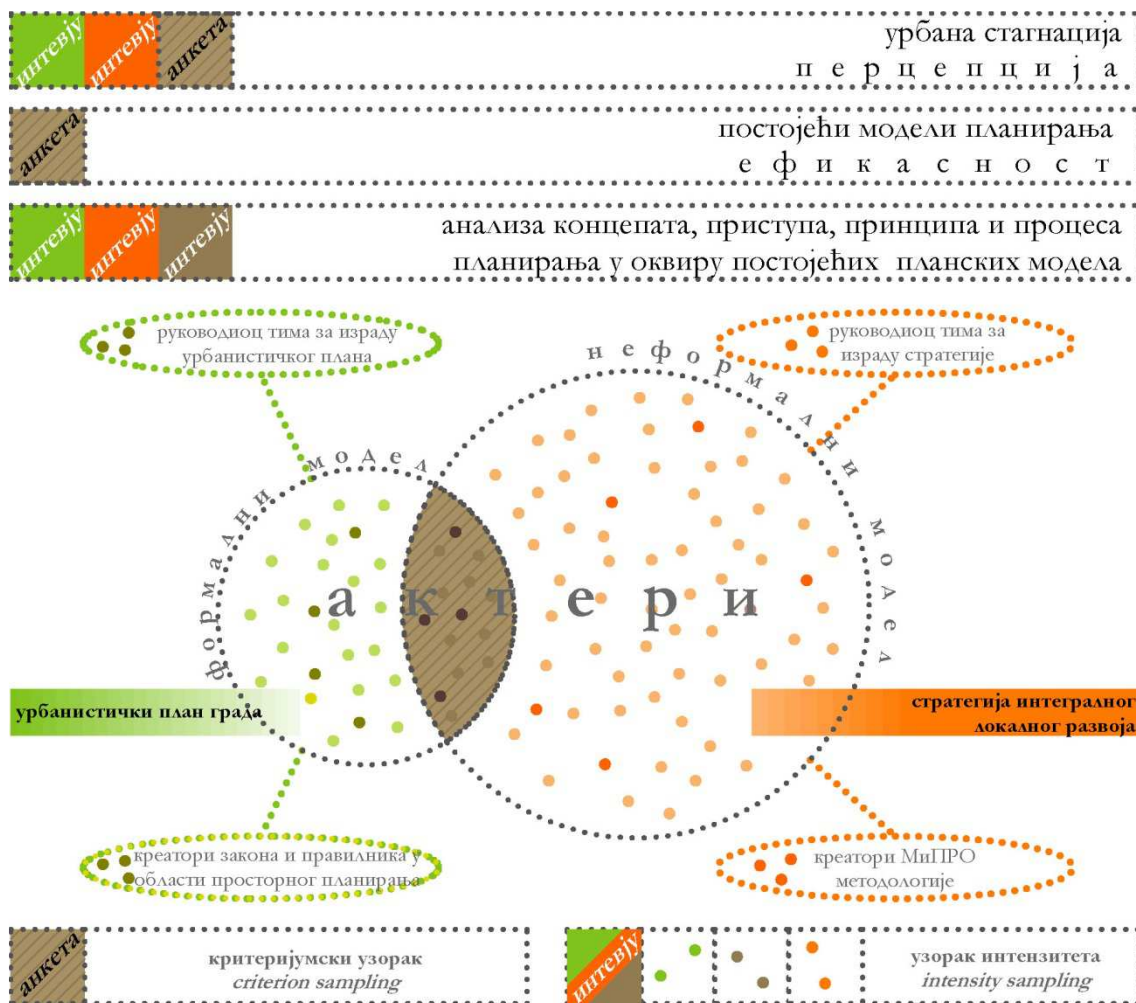
Слика 28. Критеријуми формирања анкетног узорка

Димензионисање узорка за потребе провођења интервјуа представља много сложенији поступак који нема чврста и јасна правила. Кључна питања која се постављају су: колико велики узорак мора бити како би се омогућила идентификација одређених образаца, а да не дође до презасићења и излишности и колико минимално испитаника треба да обухвати узорак да би се обезбедила разноликост и равномерна заступљеност? Кључно полазиште и опредељење за димензионисање узорка је: величина узорка треба бити довољно велика да не остави

„ништа за научити“ (Espirilla-Flores, 2010, стр. 4), односно узорак треба да обухвати кључне носиоце информација – тзв. узорак интензитета (*information-reach cases – intensity sampling*), експерте из области планирања који ће омогућити сагледавање проблема у „ширину и дубину“ (*in breadth and depth*) (Patton, 2002). Овакав облик дефинисања узорка у коме се више тежи разумевању појава, а мање емпиријској генерализацији Патон назива *purposeful sampling* или узорковање са сврхом, при чему се избор учесника интервјуа дефинише одређеним сетом критеријума.

Обзиром да је истраживање усмерено на анализу процеса и принципа планирања у оквиру два планска модела (формалном и неформалном) као примарни критеријум за дефинисање узорка у оба истраживачка приступа (квалитативном и квантитативном) намеће се учешће актера/испитаника у процесу планирања, при чему се издвајају две кључне групе: 1) актери који су учешће узели у оба процеса/модела и 2) актери који су учешће узели у оквиру једног модела планирања. Са првом групом испитаника примењују се мање детаљна и обухватна квантитативна техника – анкетног упитника, док се са другом групом испитаника спроводи интервју као квалитативна техника која омогућава сагледавање шире слике и контекста проблема.

Стога, провођењу анкете и интервјуа претходи мапирање кључних актера укључених у процес планирања (Слика 29). Циљ је идентификовати актере који су били учесници процеса планирања у оквиру оба планска приступа (формалном и неформалном). Провођење анкетног упитника са овом групом актера треба да омогући увид у ставове и перцепцију учесника према проблему урбане стагнације, те да омогући компарацију формалног и неформалног модела планирања и оцену њихове ефикасности у управљању просторним и укупним развојем општина/градова. Прву важну групу актера укључених у процес планирања, односно доношења одлука, а који ће формирати анкетни узорак, представљаће чланови скупштине јединице локалне самоуправе (представници политичких партија). Другу важну групу чине представници различитих сектора локалне самоуправе: просторног, друштвеног, економског и сектора екологије. Трећу групу чини „јавност“ односно они актери који су узели активно учешће у процесу израде планова као појединци или представници јавног, цивилног и невладиног сектора.



Слика 29. Модел за мапирање учесника процеса планирања у оквиру формалног и неформалног планског модела

Узорак испитаника са којима ће се обавити интервју представљају две кључне групе актера: прву групу чине креатори референтних методологија, док другу групу чине директни или посредни имплементатори ових методологија планирања. Као такви и једни и други се сматрају компетентним за сагледавање, поређење и критичку оцену примењених методологија и укупног процеса планирања и имплементације планова/стратегија, као и оцену ефикасности планирања у оквиру референтног модела. Интервју ће се обавити са представницима Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију - креаторима закона и правилника референтних за просторно планирање у Републици Српској, креаторима МиПРО методологије, те руководиоцима тимова за израду стратешких просторних планова ЈЛС (ПП и УП) и руководиоцима тимова за израду стратегија интегралног локалног развоја (Слика 29).

### 3.1.2.3. Структура упитника анкете и интервјуа

Анкета је конципирана као типична квантитативна техника, облик затвореног испитивања у коме се испитанику постављају групе питања са прецизно дефинисаним сетом одговора, међу којима испитаник бира за њега најподеснији и најприхватљивији. Питања анкетног упитника подељена су у три групе. Прву групу чини сет питања која се односе на утврђивање генералног професионалног искуства у оквиру институције у којој је тренутно запослен. Такође, разматра се искуство испитаника у процесу планирања у оквиру оба планска модела (формалном и неформалном). Друга група питања усмерена је на поређење и оцену ефикасности формалног и неформалног модела планирања на примеру планова/стратегија града - студије случаја. Питања ће се конципирати на начин да се испитивање фокусира на елементе ефикасности али специфично посматрано у односу на теме које произилазе из основних принципа адаптивног управљачког модела (однос према неизвесности, имплементација, мониторинг, евалуација, адаптација, учење кроз рад, партиципација, одлучивање и сл.). С друге стране у понуђеним одговорима суперпонираће се константно два постојећа модела планирања (формални и неформални), а крајњи циљ оваквог поступка је провера друге радне хипотезе о ефикасности адаптивног концепта управљања као модела који има предност над рационалним планерским приступом (формалним) у условима стагнације градова. Како се ова хипотеза доказује посредно кроз доказивање већег степена подударности између неформалног и адаптивног модела, као и већег степена ефикасности планирања у оквиру неформалног модела, овакво конципирање одговора треба да обезбеди валидну оцену постојећих модела планирања и доведе до потврђивања или оповргавања постављене хипотезе. Трећу групу питања у оквиру анкетног упитника чине питања усмерена на испитивање перцепције урбане стагнације, као и однос планирања према овом проблему.

Интервју је конципиран као усмерени оријентациони, а састоји се од три основна дела: уводног, централног и закључног дела. Уводни део садржи основне информације о испитанику важне за сегледавање позиције са које даје одговоре на постављена питања интервјуа, податке о радној позицији и искуствима у области планирања. Централни део интервјуа директно произилази из циљева истраживања и генералних истраживачких питања. Питања су подељена у групе кроз које се: 1)



испитује однос постојећих планских приступа према проблему стагнације, 2) описује се и критички оцењује референтни модел планирања од стране испитаника посебно у односу на теме важне за адаптивни управљачки концепт (мониторинг и евалуација, учење кроз рад и партиципација) 3) успостављају се релације са другим планским моделом, врше поређења и даје оцена ефикасности, 4) дефинишу смернице за унапређење заступаног планерског приступа. У завршном делу, као облику закључка и генерализације, испитаницима се оставља могућност да формирају мишљење о пожељним/погодним моделима планирања у условима урбане стагнације. У оквиру централног дела интервјуа, код испитаника који потичу из локалног контекста града који је предмет студије случаја, део питања биће фокусиран на прикупљање информација о процесу израде и доношења планова/стратегија, као и улогама и надлежностима актера укљученим у поступак.

Према Дану добар интервју би требало да садржи низ питања која припадају различитим типовима, класификованих према врсти одговора која се на њих добија: дескрипција, приповедање, структура и мишљење (Dunn, 2000, стр. 56). Управо, овај приступ биће примењен у оквиру поступка интервјуисања. Наиме, на самом почетку ће се постављати лакша питања на која се очекује дескриптиван одговор. Применом концепта левка (Miljević, 2007; Dunn, 2000) од широк општих питања, интервју ће водити постављању конкретних суптинских питања, док ће на крају уследити апстрактнија и најосетљивија питања за која испитаник треба да формира сопствени став и мишљење. Оваквом стратегијом испитивања постиже се комфорна и пријатна атмосфера, а саговорници се охрабрују да отворено говоре о досадашњем планерском искуству и дају личне ставове о темама важним за планирање. Таква стратегија представља контекст и увод у сложеније интерпретације и мишљења који ће уследити у завршном делу. Обзиром да испитаници заступају различите моделе планирања (формални или неформални) нацрт интервјуа биће прилагођаван сваком појединачном испитанику уз максимално фокусирање и задржавање претходно дефинисане структуре интервјуа. Оваква доследност и фокусираност у приступу интервјуисању олакшаће касније поступке анализе транскриптата интервјуа и генерализације резултата.

#### 3.1.2.4. Модели провођења анкетирања и интервјуисања

Према основној концепцији, анкета представља формализовани (стандардизовани) писани упитник са прецизно дефинисаним питањима и модалитетима одговора и заснован је на директном неутралном испитивању (Miljević, 2007). Формирање тзв. затворених питања, односно тачно дефинисање модалитета одговора има за циљ олакшавање анализе и статистичке обраде резултата анкетног упитника у СПСС (*Statistical Package for the Social Sciences*) софтверском пакету, али и успостављање одређених скала, дихотомија и класификација. Одговоре на постављена питања испитаници биљеже у писаној форми индивидуално уз могућност задржавања анонимности.

Интервју је планиран као „појединачни, усмерени, оријентациони, полуструктурисани интервју“. Овај облик интервјуа представља циљно вођен разговор који се у целости проводи са једним испитаником. Главна карактеристика овог типа интервјуа је „прецизно развијен поступак на основу претходно изучених и типологизираних ситуација и конструисање модела очекиваних ситуација“ (Miljević, 2007, стр. 204). Оријентациона структура питања даје одређену слободу испитивачу да одступи од листе формираних питања, да мења њихов редослед или да прескочи нека од питања како се у датом тренутку не би пореметио ток разговора (Mihailović, 1999). Према Михаиловићу (1999), овакавим обликом интервјуа знатно се повећава могућност стандардизације, уз истовремено давање слободе и самосталности испитанику у формулисању одговора и изношењу сопствених ставова о датим темама. На основу реакција саговорника могу се као интересантни појавити нови предмети разговора, те се сходно томе, и сама питања могу прилагођавати новоотвореним темама. Предност овог типа интервјуа је у томе што и поред јасне структуре, испитивач има могућност прилагођавања начина испитивања у односу на сваког саговорника појединачно (Dunn, 2000).

Према Ђурић (2013) линија испитивања најчешће треба да прати ситуацију, а не листу питања. Легард и сарадници (2003:141-42) наводе да се у квалитативним интервјуима комбинују структура и флексибилност (Legard, et al., 2003 наведено у Ђурић, 2013, стр. 183.). Испитивач подешава редослед и формулације питања према природном току разговора, као и карактеристикама испитаника. Држећи се предмета

који истражује разговор треба да спроводи према листи тема темама које ће бити покренуте у интервјуу и које су важне за предмет и проблем истраживања.

Патон наглашава да квалитет информација прикупљених у поступку интервјуа умногоме зависи од способности особе која проводи интервју да слуша свога саговорника. Позивајући се на Рубинове (Rubin & Rubin, 1995) Патон ову способност назива „уметношћу слушања“ („*the art of hearing*“). Стога ће у циљу максималне посвећености саговорнику сви интервјуи бити снимани у аудио запису. На тај начин испитивач је у могућности да се покаже као активни слушалац као и да се концентрише на формулације додатних питања неопходних за постизање бољег међусобног разумевања (Dunn, 2000). Поред аудио записа сваки интервју биће дат у облику писаног транскрипта као прилог докторској дисертацији.

### **3.1.3. ДЕЛФИ ТЕХНИКА**

Делфи техника користи се за добијање најпозданијег консензуса мишљења групе експерата применом серије интензивних упитника, са контролисаном повратном информацијом (Ђурић, 2013). Заснован је на резонувању да „две главе више знају од једне, или да већи број глава више зна од једне“ (Dalkey, 1972, стр. 15; Ђурић, 2013). Делфи техника осмишљена је као процес експерименталне групе комуникације чији циљ је спровођење датаљних испитивања неког специфичног проблема у сврху дефинисања стратегије за решење проблема или предвиђања будућих трендова (Ђурић, 2013). За разлику од других техника за прикупљање података, Делфи техника предвиђа већи број понављања све док се не дође до постизања консензуса, односно просечног/заједничког групног става о одређеној теми и проблему. У предметном истраживању Делфи техника се користи како би се утврдиле основне претпоставке значајне за истраживани проблем.

Основне карактеристике облика Делфи технике која ће бити примењена у оквиру предметног истраживања преузете су из Роуовог и Рајтовог (Rowe & Wright, 1999) описа класичне Делфи методе према којем је она дефинисана кроз четири кључне карактеристике: анонимност, итерације (повнављање), контролисана повратна веза и статистичка агрегација одговора. Према Роу и Рајту анонимност, обезбеђена кроз примену (анонимног) упитника, омогућава учесницима слободно изражавање без социјалних притисака од стране појединаца или групе. На тај начин дају се једанке шансе свим учесницима, при чему се

„предложене идеје процењују према томе колико су вредне, а не од кога потичу“ (Ђурић, 2013, стр. 22). Такође, применом принципа анонимности, учесницима се омогућава да сами промисле могуће одговоре на проблем и прогнозирају будуће трендове, рађе него да оцењују идеје доминантних заговорника/предлагача (често погрешне) (Rowe & Wright, 1999). Понављања (итерације) омогућавају учесницима да своја мишљења промене без страха од суочавања са групом; да га преиспитују и усклађују са мишљењима групе; да усавршавају своје погледе на проблем кроз процес напретка групе из једне у другу рунду (Rowe & Wright, 1999; Ђурић, 2013). Контролисана повратна веза омогућава обавештавање учесника о мишљењима осталих анонимних чланова групе и пружа им прилику да разјасне или промене став (Rowe & Wright, 1999). Статистичка агрегација одговора омогућава квантитативну анализу и интерпретацију података (Ђурић, 2013) и формирање просечног – групног мишљења о одређеном проблему.

### **3.1.3.1. Циљеви**

У предметном истраживању Делфи техника ће се користити како би се:

- утврдио заједнички стручни став групе анонимних експерата из области планирања локалног развоја, о проблемима и ограничењима са којима се суочава просторно и урбанистичко планирање у Републици Српској
- дефинисали могуће промене унутар формалног планерског оквира које би довеле до ефикаснијег управљања ресурсима и усмеравања развојних процеса у градовима суоченим са процесима стагнације
- дефинисали пожељни модели планирања у условима урбане стагнације
- те како би се обезбедила локално утемељена аналитичка подлога у форми просечног групног мишљења стручњака из референтних планерских области (простор, друштво, економија и екологија) за аргументацију увођења адаптивног управљачког модела у планерски систем Републике Српске.
- испитала свесност и прихватање проблема урбане стагнације код стручњака, као и однос планирања/планера према овом проблему

### **3.1.3.2. Узорковање**

Идентификација и избор адекватних учесника заснива се на примени технике узорковања тзв. грудви снега или ланчаном узорковању (*snowball or chain*

*sample*) (Patton, 2002). Овај тип узорковања представља вишестепену технику која почиње испитивањем једне или неколико особа и шири се на основу веза са почетним случајевима, при чему сваки почетни субјект може да упућује на следеће субјекте с одговарајућим карактеристикама, чиме се постепено остварује сатурација извора података (Ђурић, 2013). Примена ове технике узорковања подразумева учешће испитаника са одређеном карактеристиком, односно оних испитаника који испуњавају критеријуме који директно произилазе из истраживачких питања и циља истраживања. Ова техника узорковања још се назива и мрежно, ланчано упућивање или репутационо узорковање (Ђурић, 2013). У зависности од величине узорка и квалитета прикупљених података, овакав начин регрутовања нових испитаника може се одвијати у неколико рунди (циклуса).

Према Скулмоском и сарадницима издвајају се четири општа захтева која морају да испуне експерти који ће бити укључени у испитивање: 1) знање и искуство о појави која се испитује, 2) капацитет и спремност за учешће, 3) довољно времена за учешће у испитивању и 4) комуникационе вештине (Skulmoski, et al., 2007). У вези са претходним, у оквиру предметног истраживања и провођења Делфи технике као кључни критеријум/карактеристика коју сваки појединачни испитаник треба да испуни је учешће у поступцима и процедурама планирања локалног развоја, односно познавање постојећих система планирања у РС, а превасходно формалног приступа (Слика 30). Разлог за фокусирање на познаваоце формалног модела планирања лежи у чињеници да овај модел доминантно уређује област просторног и урбанистичког планирања у којој истраживање треба да да највећи допринос. Обзиром да ће питања испитаника бити фокусирана на изношење ставова и критика о формалном моделу и дефинисање смерница за пожељне моделе планирања у условима стагнације, испитаници морају поседовати одређена знања о актуелним системима и облицима планирања развоја на локалном нивоу, али и имати одређену перцепцију и визије о томе како би планирање требало и могло да изгледа у будућности градова суочених са неизвесношћу стагнантних токова. Ради сагледавања различитих погледа и перцепције испитаника у погледу планирања развоја на локалном нивоу узорак ће обухватити стучњаке не само из реда просторног и урбанистичког планирања, него и из других домена и сектора (друштво, економија и екологија). Примарна комуникација и регрутовање прве групе испитаника биће реализовано са представницима сектора за просторно планирање и уређење, затим ће се по

ланчаном принципу вршити укључивање осталих сектора. Територијално посматрано, Делфи техника биће проведена у јединицама локалних самоуправа северозападног региона РС.



Слика 30. Критеријуми формирања „Делфи“ узорка

### 3.1.3.3. Структура упитника

Упитник Делфи технике подељен је у три дела. Уводни део омогућава увид у професионалну оријентацију испитаника, тренутну радну позицију, поље деловања и планерско искуство испитаника, односно кроз одређен сет уводних питања треба да се оцени ниво компетентности/стручности испитаника и испуњеност улазних критеријума за учешће у процесу испитивања. Други део упитника сачињен је од сета питања затвореног типа у коме се тежи доћи до заједничког мишљења о пожељним приступима планирања у условима урбане стагнације, при чему ће се при конципирању одговора на неприметан начин суперпонирати три основна планерска приступа: рационални, колаборативни и резилијентни/адаптивни приступ. Теме које ће се провлачити кроз ову групу затворених питања биће усмерене на дефинисање основних принципа, приступа и полазишта планирања у условима стагнације, као и дефинисању актера и њихових улога у процесу планирања. Трећу групу представљају

питања отвореног типа, на која испитаници треба да индивидуално понуде одговоре, формирају и изразе лични став о: 1) ограничењима формалног планерског оквира у РС и 2) променама које овај модел треба да претрпи како би се обезбедило ефикасније управљање процесима урбане стагнације.

#### **3.1.3.4. Модел провођења Делфи технике**

У предметном истраживању Делфи техника биће проведена на два кључна нивоа односно кроз две фазе/рунде. Први циклус обухвата формирање листе могућих одговора на 2 кључна истраживачка питања, где ће се од свих учесника тражити да наведу и образложе 10 кључних ограничења формалног планерског оквира у РС и 10 кључних промена које овај модел треба да претрпи како би се обезбедило ефикасније управљање урбаном стагнацијом. Након анализе садржаја и сублимације понуђених одговора, формираће се збирна листа одговора која ће у другом циклусу бити стављена испитаницима на увид, и где ће се тражити да се са укупне листе одговора одабере и рангира 15 најзначајнијих, односно да се на скали од 1 (најмањи значај) до 15 (највиши значај) означи њихов степен значајности у односу на постављена истраживачка питања. Коначна листа ранжираних одговора биће формирана применом анализе учесталости навођења сваке ставке и анализом степена додељене значајности.

Поред претходно наведених сегмената, који представљају стандардни облик отворених питања карактеристичних за реализацију прве фазе Делфи технике, као резултат ове почетне фазе биће дефинисани и основни принципи на којима планирање треба да се занима у условима стагнације, а које произилази из групе затворених питања. Збирна листа принципа, као облик просечног/заједничког мишљења групе, биће још једном дата на увид испитаницима у оквиру друге фазе испитивања, где ће се од њих тражити пресипитивање претходних сопствених мишљења и изражавање степена сагласности са колективним ставом групе.

Обзиром на територијалну дисперзију испитаника по општинама и градовима северозападног региона РС основна средства комуникације са испитаницима биће: пошта, и-маил и телефонска комуникација.

## 3.2. МЕТОДЕ АНАЛИЗЕ ПОДАТАКА

Методе анализе података директно произилазе из примењених метода прикупљања података. Тако се за сваку од метода дефинишу кључне методе и приступи који обезбеђују анализу и систематизацију прикупљених података. Обзиром да се део примењених техника заснивао на квантитативном приступу (анкета и делфи техника), а део на квалитативном (теренска и архивска истраживања, интервју, делфи техника), анализа прикупљених података биће прилагођена специфичностима сваког од приступа.

Генерално посматрано, квантитативна анализа података подразумева доминантну примену специјализованих и стандардизованих аналитичких техника заснованих на примењеној математици, односно статистичким методама обраде података, док је квалитативна анализа података много мање стандардизована и подразумева прилагођавање свакој од примењених техника прикупљања података. Квалитативна анализа по својој природи је много отворенија и флексибилнија, а укључује уочавање, испитивање, упоређивање, супростављање, а тиме и откривање смислених образаца и правилности (Ђурић, 2013). Она је једновремено и индуктивна и интерпретативна, она подразумева кретање од конкретног ка општем, од сирових података до уочавања образаца; али она омогућава додељивање значења подацима чиме се јачају интерпретативни увиди и даје смисао истраживаним појавама и феноменима. Цитирајући Богдана и Бајклена (Bogdan & Biklen, 1998, стр. 145) Ђурићева квалитативну анализу података дефинише као „рад са подацима, њихово организовање, разбијање на манипулативне јединице, ситетизовање, тражење образаца, откривање онога што је важно и одлучивање о томе шта ће се рећи другима“ (Ђурић, 2013, стр. 260). Међутим, оба истраживачка приступа подразумевају извођење закључака на темељу пажљиво испитаних емпиријских података. До закључака се долази расуђивањем, поједностављивањем комплексности и тражењем образаца у прикупљеним подацима, постепеним извођењем доказа и тврдњи (Neuman, 2007, стр. 328; Ђурић, 2013).

Процес анализе података одвија се у више фаза. Почетна фаза анализе подразумева генерисање прелиминарних сетова тема и концепата према којима се означени



подаци прегледају, означавају, сортирају и синтетишу. У другој фази истраживач изводи описне приказе у којима идентификује кључне димензије, обим и разноврсност феномена, категоризује и класификује чињенични садржај и димензије појава. У последњој фази анализе, која залази у домен генерализације, истраживач изводи објашњавајуће приказе у којима гради објашњења, открива обрасце тако што проналази логику која стоји иза емпиријских чињеница (Ђурић, 2013, стр. 263). Према Кригеру стално враћање на податке разликује квалитативну анализу од других аналитичких приступа, чиме се она може окарактерисати као итеративни скуп више аналитичких процеса (Krueger, 2000: 128 у (Ђурић, 2013). Адекватно организована и целовита искуствена евиденција јесте апсолутни предуслова за успешну анализу квалитативних података.

Ђурић наглашава став Мајлса и Хјубермана (Miles & Huberman, 1994, стр. 10) да се квалитативна анализа података састоји из три активности које теку истовремено: редуковања података (избор података, фокусирање, поједностављивање, апстраховање и трансформисање података), приказа података и извођења закључака. Циљ редукације података јесте издвајање централних и секундарних тема, одвајања суштинског од споредног сагласно проблемско-предметном оквиру истраживања, истраживачким питањима, анализираним случајевима и сл. Редукација података ће у каснијој фази закључивања, генерализације и систематизације резултата истраживања имати функцију кондензовања података, њиховог резимирања, груписања по темама и кодирања.

### **3.2.1. АНАЛИЗА САДРЖАЈА ДОКУМЕНАТА ПРИКУПЉЕНИХ У ОКВИРУ ТЕРЕНСКИХ И АРХИВСКИХ ИСТРАЖИВАЊА**

Кључна метода која се примењује код обраде и систематизације података прикупљених кроз теренска и архивска истраживања је метод анализе садржаја. У одређеном смислу она представља једновремено и метод прикупљања података, али и метод њихове обраде и формирања научног сазнања (Миљевић, 2007, стр. 237). Миљевић истиче како је сам назив методе споран из више разлога. Пре свега метода не подразумева примену само анализе, него и индукције, генерализације и синтезе. С друге стране спорно је њено фокусирање на анализу садржаја докумената, уз занемаривање њихових других важних својстава (форма, састав, старост, порекло, аутор, контекст и сл.). Критикујући назив методе, Миљевић указује на три кључна

елемента њеног назива (анализа садржаја докумената = основна метода + општи предмет истраживања + извор података) и предлаже назив метода проучавања докумената (Miljević, 2007, стр. 235). Полазећи од Миљевићеве критике у истраживању се раздвајају анализа садржаја, као оперативна метода, од оперативне технике прикупљања самих извора – докумената (теренска и архивска истраживања). Стога се у претходним поглављима потоња појављује као техника теренских и архивских истраживања и подразумева провођење поступака прикупљања података из различитих извора, са различитих места и од различитих особа, док се метода анализе садржаја издваја као засебна метода која обухвата како елементе квантитативног, тако и елементе квалитативног приступа обраде података: анализу, проучавање, посматрање, испитивање, евидентирање, расчлањивање, мерење, систематизацију, а касније и кодирање, класификацију, синтезу, индукцију, генерализацију. Квалитативна анализа одговара на питања „шта“ и „како“ је нешто речено, док квантитативна одговара на питања „шта“, „како“ и „колико“ је речено (Mihailović, 1999).

Квалитативна истраживања поред анализе садржаја често обухватају и анализу контекста исказног садржаја (контекст односа аутор-публика, контекст ситуације, контекст понашања, језички контекст, контекст структуре исказа и сл.) односно истраживања контекстуалних исказа и значења, откривање оног што је аутор желео да каже (Miljević, 2007). У квалитативним поступцима анализе, неопходно је разликовање између категорије садржаја и категорије форме (Miljević, 2007; Mihailović, 1999). Док прва указује на оно „шта је речено“, друга указује на понекад врло важан аспект анализе исказа односно на чињеницу „како је нешто речено“. Често управо категорије форме изражавају право значење исказа. Кроз њу анализирамо став одапиљача према порукама које шаље, а који може бити: позитиван, негативан, оптимистичан, песимистичан, неутралан, идентификујући, преференцијалан, ангажован, одлучан, колебљив и сл.; односно вршимо оцену облика, начина и интензитета исказа.

Метода анализе садржаја представља емиријско-теоријску методу специфичну по карактеристикама опажања у емиријским истраживањима и њеној улози у формирању научних сазнања (Miljević, 2007). Као и у свим другим истраживањима и у овом, између предмета истраживања и научног сазнања посредују извори података,

при чему извори података могу бити непосредни (директни) предмет истраживања или посредни (индиректни) елемент истраживања неког другог предмета или проблема. Уколико је метода анализе садржаја доминантна метода којом се пројекат истраживања реализује и ако ће се њоме обухватити екстезиван и обиман документациони фонд од изузетне важности је формирање нацрта пројекта истраживања, односно дефинисање модалитета примене ове методе. Процедуре истраживања када је предмет истраживања сам документ или када је предмет истраживања процес/појава о којој документ садржи податке се умногоме разликују. Како би се расветлили методолошки проблеми који се односе на анализу садржаја примарних и секундарних извора у предметном истраживању формирана је мапа истраживања која повезује све кључне методе са предметом истраживања, истраживачким питањима, циљевима и хипотезама истраживања (Слика 31, Слика 32, Слика 33, Слика 34 и Слика 35). У оквиру предметних истраживања део прикупљене документације који се односи доминантно на примарне изворе студије случаја (планове и стратегије) припада првој категорији докумената који су предмет истраживања, док ће сви остали примарни и секундарни извори улазити у другу категорију докумената који посредно говоре проблемима истраживања, тј. о систему, приступу и процесу планирања и феномену урбане стагнације.

Елаборирајући опсежно ову методу Миљевић (Miljević, 2007, стр. 237) напоследку закључује да је метода анализе садржаја:

*[...] незамењив, продоран и поуздан опертивни метод сакупљања и третмана података о прошлим, садашњим и будућим појавама, о територијално блиским, али и веома удаљеним појавама. Непосредни предмет истраживања применом анализе докумената може бити сваки чинилац, део или целовита појава, њено квантитативно или квалитативно својство ако је на било који начин забиљежено.*

Посматрано у односу на генерални приступ истраживања који подржава примену триангулације податка, компаративно проучавање и студију случаја, као подваријанте методе анализе садржаја у оквиру емпиријских истраживања доминантно ће се користити методе: критичке и упоредне анализе. Основни циљ употребе ових (под)метода јесте доказивање хипотеза о ефикасности постојећих система планирања у РС и адаптивног управљачког модела.

### 3.2.2. АНАЛИЗА И ОБРАДА АНКЕТНИХ УПИТНИКА

Обзиром да анкета по свом приступу представља типичну квантитативну технику прикупљања података, обрада података и резултата анкета засниваће се такође на квантитативној анализи садржаја анкетних упитника и примени софтверског алата за статистичку обраду - СПСС (*Statistical Package for the Social Sciences*) у који су имплементирани готово све конвенционалне статистичке методе. Примена овог софтверског пакета заснованог на дескриптивној статистици омогућава истраживачу да на једноставан начин од сирових улазних података дође до резултата у виду графикона и табела (Preradović & Đajić, 2011).

Како формирање анкетног узорка представља важан сегмент поступка анкета, јер је условљен низом претходно дефинисаних критеријума, део анализе биће усмерен на елаборацију репрезентативног анкетног узорка и интерпретацију њихових ставова презентовану збирно и по одређеним групама.

### 3.2.3. АНАЛИЗА И ОБРАДА ТРАНСКРИПТА ИНТЕРВЈУА

Анализа података прикупљених применом технике интервјуа почиње креирањем транскрипта интервјуа који представља апсолутни предуслов тачне и поуздане анализе података. У другој фази анализе врши се индексирање података, односно груписање по сродним темама и областима (Ђурић, 2013, стр. 271). Овако индексирање омогућава и олакшава поступак каснијег кодирања података. Комплексност анализе интервјуа у доброј мери зависи од степена структурисаности примењеног интервјуа (Ђурић, 2013). Уколико су у нацрту интервјуа већ дефинисане области и теме, поступак кодирања је додатно олакшан. Међутим, праксе провођења интервјуа показују да се од ових тема у мањој или већој мери одступа приликом разговора, што од истраживача захтева изузетну профилисаност и умешност приликом писања транскрипта и тумачења исказа испитаника. Такође, поред вербалних исказа, несмеју се заборавити невербалне реакције испитаника, интензитет реакција, њихово емоционално реаговање код одређених питања и исказа, гестикулације, као ни тип понашања приликом интервјуисања. Како су у предметном истраживању нацрти интервјуа имали полуструктурирану форму са оријентационо дефинисаном листом питања разврстаним по темама релевантним за проблем и предмет истраживања и постављене радне хипотезе, поступак кодирања је већим делом већ иницијално одређен и значајно олакшава анализу. Оно што се

очекује у наставку истраживања и обради текста јесте својеврсно исецање и лепљење (*cut – and – paste*) делова текста унутар препознатих категорија и тема (Ђурић, 2013; Knodel, 1993). Овај поступак може се понављати више пута, а таква секвенцијалност анализе омогућава нам да у сваком следећем кораку можемо даље развијати систем кодова и тако што прецизније систематизовати грађу. Генерално посматрано интервју у аудио форми форми представља сиров материјал док је транскрипт интервјуа полуструктуриран садржај који подлеже примени додатних аналитичко-интерпретативних поступака и метода међу којима се истичу: квалитативна анализе садржаја, логичка (тј. смисаона) анализа и упоредна анализа.

#### **3.2.4. АНАЛИЗА И ОБРАДА ПОДАТАКА ПРИКУПЉЕНИХ ДЕЛФИ ТЕХНИКОМ**

У процесу Делфи технике, једним делом анализа података биће усмерена на обраду квалитативних, а другим делом квантитативних података. Обзиром да ће се у испитивању постављати отворена питања којима се траже мишљења испитаника, ти се одговори обрађују применом методе анализе садржаја, а на касније одговоре који у свакој следећој рунди теже добијању консензуса може се применити израчунавање процентуалног учешћа, односно достигнути проценат истих одговора који ће се сматрати као постигнути консензус. Један од модела који поједини аутори предлажу може бити и мерење стабилности одговора из рунде у рунду (Ђурић, 2013). Ђурић истиче да код анализе податка прикупљених применом Делфи технике нема једнозначних и опште прихваћених модела. Стога свако, па и предметно истраживање, треба прилагодити специфичностима која произилазе из циљева истраживања и истраживачких питања. Обзиром да у се у предметном Делфи истраживању проводе само два круга испитивања, мерење стабилности одговора није релевантан и довољан показатељ потизања консензуса, те неће бити предмет анализе.

У случају предметног истраживања, анализа добијених резултата разликоваће се у зависности од типа постављеног питања и рунде у којој се одговори на постављена питања обрађују. Тако ће у првој рунди: 1) уводна затворена питања, фокусирана на дефинисање пожељних модела планирања, бити обрађивана статистичким методама с циљем дефинисања процентуалног учешћа сваког одговора, односно дефинисања најчесталијег појединачног одговора који води консензусу мишљења групе, док ће

2) отворена питања бити анализирана применом анализе садржаја прикупљених одговора у оквиру које ће се одговори кодирати, тј. поделити у сродне категорије и групе које прозилазе из или су директно везане за истраживачка питања и циљеве истраживања.

У случају квалитативне анализе исказа добијених групним формама интервјуисања, каква је примењена и у оквиру отворених питања Делфи технике, највећи значај неопходно је давати ставовима који се јављају учесталије, одређенији су и детаљнији, изражавају се са више емоција и ентузијазма, односно интерпретација исказа мора да обухвати процену значаја разматраних тема како у односу на укупну испитивану популацију, тако и у односу на одређене важне групе. Додатни аналитичко-интерпретативни поступци који се у даљој квалитативној анализи исказа могу применити јесу аналитичка индукција (анализа девијантних случајева), логичка (тј. смисаона) анализа и квалитативна анализа садржаја.

У другој рунди ће се за групу затворених питања применом квантитативне анализе преиспитати појединачни став испитаника у односу на став групе у форми изражавања степена сагласности. Он може бити мерен мање или више разуђеним скалама и нијансама одговора, односно оценама (нпр. од 1 до 10). Када је реч о отвореним питањима, у другој рунди ће се коначне листе ограничења и могућих промена формалног модела планирања формирати применом анализе учесталости навођења сваке ставке.

Први ниво представља својеврстан фазни извештај који ће се формирати уз примену квалитативних и квантитативних метода анализе, који ће послужити као основа за формирање упитника друге рунде и који ће обухватити: 1) једноставни статистички преглед - средње, просечно групно мишљење у одређеном временском пресеку/рунди за затворена питања и 2) интерпретацију појединачних мишљења чланова групе, односно формирање листе понуђених опција које ће бити коришћене у следећој рунди испитивања. Финално мишљење/извештај представљаће крајњи суд – равноправно оцењивање мишљења свих чланова групе, а обухватиће: 1) квалитативну критичку анализу и интерпретацију слободно дефинисаних мишљења и ставова из прве рунде за групу отворених питања и 2) статистичку анализу учесталости навођења и степена додељене значајности појединачних одговора из друге рунде.

### 3.3. МОДЕЛ ГЕНЕРАЛИЗАЦИЈЕ

Генерализација података прикупљених истраживањем подразумева поред претходних корака 1) прикупљања релевантних података и 2) њиховог сређивања, обраде и анализе и 3) закључивање, генерализацију и синтезу резултата, односно поступак доказивања хипотеза. Како би се ова последња фаза истраживачког процеса успешно реализовала неопходно је претходно обрађен материјал: 1) класификовати у одређене јединице анализе које директно произилазе из предмета и проблема истраживања и постављених хипотеза (истраживачких питања и циљева), 2) дефинисати критеријуме и показатеље који се прате кроз истраживање, те 3) утврдити правила кодирања и категоризације података која треба да воде доказивању хипотеза и закључивању. Одређивање поступка анализе резултата, тзв. плана обраде, утврђивање класификационих, типолошких и других модела за укрштање и обраду података представља врло важан корак фазе генерализације података који треба да води закључивању и доказивању хипотеза. У овом делу план обраде представљен је кроз модел за генерализацију резултата истраживања (Слика 31, Слика 32, Слика 33, Слика 34 и Слика 35).

Врло важану фазу истраживачког процеса представља квалитативна концептуализација која означава начин на који истраживач организује и налази смисао у подацима (Ђурић, 2013, стр. 265). За разлику од квантитативних истраживања у којима се овакве концептуализације дефинишу на самом почетку истраживања, код квалитативних истраживања истраживач организује и налази смисао у подацима током целог процеса прикупљања и обраде података.

Како је метода која се генерално примењује на цели докторат и истраживање метода анализе садржаја различитих извора података у њеним различитим облицима (писани, аудио-визуелни извори, анкете, транскрипти интервјуа, Делфи упитници и сл.), у наставку текста се дефинишу инструменти и модалитети генерализације података које произилазе из примене ове методе.

Метода анализе садржаја подразумева примену два међусобно различита поступка: поступка квалитативне анализе и поступка квантитативне анализе садржаја. У претходним поглављима (Методе и технике прикупљања података и Методе анализе

података) већим делом је образложен квалитативни приступ анализи садржаја који обухвата истраживање података са циљем да се открије присуство садржаја које је од интереса за истраживање и постављене хипотезе, својства и припадање или неприпадање неког садржаја предмету истраживања, да се опише садржај који је предмет анализе и да се припреми терен за квантитативну анализу садржаја. Према Михаиловићу квантитативна анализа садржаја представља надоградњу квалитативне анализе кроз коју се садржај разлаже на његова основна значења, поред одговара на питања „шта“ и “како“ добрија се и одговор на питање „колико“, садржај се разрстава у категорије, резултати се кодирају и квантитативно исказују, контигетирају, врши се научна систематизација и типологизација садржаја (Mihailović, 1999). Из претходног се закључује да је квалитативни приступ анализи садржаја више технички – оперативни, док је квантитативни приступ више сазнајни, епистемолошки.

Према Миљевићу дефинисање кодекса категорија представља најважнији, најсложенији, најодговорнији и најтежи посао у примени методе анализе садржаја докумената – директно произилази из индикатора, а

*састоји се од категорија, поткатегија и шифара које служе за обележавање садржаја, односно јединица анализе. [...] кодекс је систем класификација и дефиниција појмова за које се мање-више основано претпоставља да ће се јавити у документима који су подвргнути анализи (Miljević, 2007, стр. 243).*

Према Ђурић: „кодирање је начин на који истраживач започиње процес добијања значења из података и обухвата низ операција током којих се подаци „разбијају“, концептуализују и поново смислено спајају“ (Ђурић, 2013, стр. 265). На различитим нивоима анализе и у различитим фазама истраживања јављају се различите категорије: описне категорије, категорије са елементима тумачења, као и категорије „са елементима закључивања и објашњења“ (Bogdanović, 1993, стр. 107). Правило је да у почетним фазама доминирају описне категорије, а како истраживачки процес одмиче, све је више категорија са елементима тумачења и објашњења.

Циљеви кодирања су: 1) олакшавање манипулацијом подацима, 2) формализација и стандардизација поступка сакупљања, обраде и анализе података и 3) систематизација сазнања о предмету истраживања. Кодекс категорија треба да садржи. 1) дефиниције основних категорија садржаја, онога што је речено и онога што је садржано у документу о предмету истраживања и 2) критеријуме и мерила за вредновање категорија у документу (Miljević, 2007, стр. 245). Критеријуми за формирање кодова



морају да буду јасни и образложени, јер се на основу њих изводи целокупно закључивање. Надаље, анализа садржаја може да обухвати категорије које служе за 1) констатовање постојања или не постојања неког документа као таквог или процеса/појаве као такве или за 2) њихово квалификовање по одређеним вредносним критеријумима и скалама. Категорије могу обухватити и различите слојеве који се анализирају кроз садржај документа: учесници процеса; аутор, интерпретатори, или примаоци садржаја исказа/поруке; облик и структура исказа; мотиви, циљеви, вредности; активности, поступци, процедуре; методе остваривања активности и циљева, последице и резултати активности и примењених метода и сл. Сам систем категорија треба да буде довољно обухватан тако да покрива анализирани садржај, али треба да буде и довољно дискриминативан, тако да селекционише појаве које су предмет истраживања од осталог садржаја (Mihailović, 1999, стр. 205).

Ђурић истиче да се у литератури препознају три различита нивоа анализе, облика и фазе кодирања података: отворено, аксијално и селективно кодирање (Ђурић, 2013, стр. 265-269). Отворено кодирање (*open coding*) врши се током првог прегледања прикупљених података, када истраживач почиње да уочава кодове, идентификује и почетно именује категорије у које ће бити груписани прикупљени подаци. Ово „иницијално кодирање“ центрира се око основних питања, као што су *о чему је овде реч* или *шта ово значи*. Подаци, фрагментирани у мање целине, пореде се како би се откриле сличности и разлике међу њима. Резултати отвореног кодирања најчешће упућују на то како се појава треба и може даље истраживати. У литератури се овој почетној сесији отвореног кодирања додељује функција „одскочне даске“. Циљ отвореног кодирања је створити описне, мултидимензионалне категорије које чине прелиминарни оквир за анализу. Други тип кодирања, према Ђурић, представља аксијално кодирање (*axial coding*) које долази као друга фаза проучавања података. У овом другом пролажењу кроз податке истраживач се више фокусира на почетно кодирани теме, а мање на сирове податке, он развија и укршта већ препознате појмове и поставља категорије и подкатегорије, организује теме и идеје. Током аксијалне фазе кодирања истраживач се пита о „узроцима и последицама, условима и интеракцијама, стратегијама и процесима, те тражи категорије или појмове [...] са циљем да се обезбеди организовани, језгровити скуп информација који олакшава налажење смисла у подацима и омогућава адекватније извођење закључака.“ (Ђурић, 2013, стр. 268). Према Нојману аксијално кодирање не само да

подстиче размишљање о везама између појмова или тема већ генерише и нова питања (Neuman, 2007, стр. 332). Селективно кодирање (*selective coding*) подразумева последње прегледање података и претходно дефинисаних кодова, а започиње онда када је највећи део података већ прикупљен и када истраживач располаже добро развијеним системом појмова које сада може да организује у даљу анализу око неколико кључних генерализација. Током селективног или фокусираног кодирања истраживач унапређује иницијалне кодове. Овакви фокусирани кодови су више апстрактни, општи и истовремено бриткији од почетних кодова, тј. они су више теоретски а мање практични и примењују се на шири опсег посматрања. Претпоставка успешности ове фазе кодирања је да је централна појава обухваћена у свим суштинским аспектима аналитичког поступка и да се сада само врше финална и исцрпна укрштања и повезивања категорија и поткатегорија. Уколико се испостави да се подаци не уклапају у тако дефинисану аналитичку шему, неопходно је вратити се корак уназад и креирати другачији скуп кодова. У складу са адаптивном истраживачком теоријом могло би се рећи да кодирање представља реверзибилан процес учења кроз истраживање у коме се константно преиспитују основни појмови и идеје и рedefинишу кодови и категорије које воде закључивању и генерализацијама (Ђурић, 2013, стр.. 266-269).



ТАБЛА	ниво	извори	анализа	синтеза	резултати	хипотезе	поглавља
<b>А</b> УРБАНА СТАГНАЦИЈА <i>shrinking cities</i> - елаборација урбаног феномена	ГК	ПИ	АС КА	СИН ЛА З	РФ СаК	Х1	И1

#### ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА

У којој мери је феномен урбане стагнације изражен у глобалном контексту?  
 Који су узроци и последице урбане стагнације?  
 Које су кључне одреднице градова у стагнацији? Шта представља град, а шта стагнација?  
 На који начин идентификовати феномен?  
 Који су то индикатори, правови, параметри и критеријуми за идентификацију и евалуацију феномена?  
 Како мерити ниво стагнације?  
 Да ли се у генералном контексту препознају одређене врсте стагнације - типови градова у опадању?  
 Да ли постоје модели развијени за потребе мапирања градова у опадању?  
 Да ли је могуће, на темељу већ развијених модела, формирати локално прилагођен модел за мапирање градова у опадању?

#### ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ

Разумевање феномена урбане стагнације, узрока и последица који до њега доводе  
 Распрострањеност феномена у глобалном контексту  
 Сагледавање и критичка анализа иностраних пракси и приступа у мапирању градова у стагнацији  
 Дефинисање смерница за креирање модела за мапирање градова суочених са проблемом урбане стагнације у РС  
 Дефинисање смерница за креирање модела за типолошку класификација градова суочених са проблемом урбане стагнације у РС

ТАБЛА	ниво	извори	анализа	синтеза	резултати	хипотезе	поглавља
<b>Б</b> АДАПТИВНО УПРАВЉАЊЕ елаборација концепта управљања	ГК	ПИ	АС КА	З ЛА СИН	СаК АУМ	ГХ Х2	И2

#### ИСТРАЖИВАЧКА ПОЉА

Теоријски оквир адаптивног управљања  
 Поријекло, развој, примена концепта  
 Дефиниција, принципи и приступ адаптивног управљачког модела  
 Врсте и алтернативни модели адаптивног управљања

#### ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ

Разумевање основних принципа концепта адаптивног управљања  
 Дефинисање смерница за концептуализацију адаптивног управљачког модела примењивог у условима урбане стагнације и неизвесности

ТАБЛА	ниво	извори	анализа	синтеза	резултати	хипотезе	поглавља
<b>В</b> АДАПТИВНО УПРАВЉАЊЕ УРБАНОМ СТАГНАЦИЈОМ	ГК	ПИ	АС КА	З ЛА СИН	СаК АУМ	ГХ Х2	И3

#### ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА

Какве врсте корелација се могу успоставити између истраживаног урбаног феномена (урбане стагнације) и представљеног приступа управљања (адаптивно управљање)?  
 Које теорије повезују ова истраживачка поља?  
 Да ли је град 'комплексни адаптивни систем' и који су то кључни фактори који га чине комплексним?  
 Да ли је 'адаптивни циклус', препознат у оквиру теорије резилјентности, примењив на градове у опадању?  
 Да ли је адаптивни управљачки модел могуће применити на градове у опадању? Која су ограничења у погледу његове примене?  
 Да ли је неопходно извршити прилагођавања модела и у оквиру којих аспеката и домена?

#### ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ

Успостављање теоријских корелација између истраживаног урбаног феномена (урбане стагнације) и представљеног приступа управљања (адаптивно управљање)  
 Аргументација концепта адаптивног управљања урбаном стагнацијом  
 Концептуални нацрт адаптивног управљачког модела примењивог у условима урбане стагнације и неизвесности

<b>ФЕНОМЕН</b> УС - урбана стагнација	<b>СИСТЕМИ ПЛАНИРАЊА</b> ФМП - формални модел планирања НМП - неформални модел планирања АУМ - адаптивни управљачки модела	<b>НИВОИ АНАЛИЗЕ</b> ГК - глобални контекст РС - Републике Српске ГСС - ниво града студије случаја	<b>ИЗВОРИ ПОДАТАКА</b> ПИ - примарни извори СИ - секундарни извори УП - урбанистички план СТР - стратегија	<b>МЕТОДЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА</b> ТАИ - теренска и архивска истраживања И - интерју А - анкета ДТ - Делфи техника
<b>ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ</b> РФ - распрострањеност феномена ММП - модел за мапирање градова МП - мапа градова ТТ - типологија градова МР - места ревизије СаУ - смернице за унапређење СаК - смернице за концептуализацију	<b>ХИПОТЕЗЕ</b> ГХ - главна хипотеза Х1/Х2/Х3/Х4 - подтезе	<b>МЕТОДЕ АНАЛИЗЕ ПОДАТАКА</b> АС - анализа садржаја КА - критичка анализа ВА - упоређивања анализа	<b>МЕТОДЕ СИНТЕЗЕ ПОДАТАКА</b> ЛА - логичка аргументација З - закључивање СИН - синтеза ГЕН - генерализација	<b>УЧЕСНИЦИ ИНТЕРВЈУА</b> КМ - креатори методологије ИМ - имплементатори методологије

Слика 32. Мапа теоријских истраживања

<b>ТАБЛА</b> <b>1</b>	<b>УРБАНА СТАГНАЦИЈА У РС</b> - израженост феномена - перцепција - однос планирања	ФМП	РС	ТАИ	СИ	ПИ	ДТ	И	КМ	АС	КА				
			ГСС	ТАИ	СИ	УП	А	И	ИМ	АС	КА				
		НМП	РС	ТАИ	СИ	ПИ	ДТ	И	КМ	АС	КА				
			ГСС	ТАИ	СИ	СТР	А	И	ИМ	АС	КА				
													3	ДА	СИН

УРБАНА СТАГНАЦИЈА														
ПОТКАТЕГОРИЈА	модел	ниво	извори / технике			анализа	синтеза	резултати			хипотезе	поглавља		
<b>1а</b>														
ФЕНОМЕН УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ У РС		РС	ТАИ	СИ		АС	СИН	3	РФ	ММГ	МГ	ТТ	УС	
		ГСС	ТАИ	СИ	ПИ	И	ИМ	АС	СИН	3	РФ	УС		
													X1	4.1

### ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА

- Да ли су градови РС погођени процесима урбане стагнације?
- Колико је урбана стагнација распрострањена појава у РС?
- Који су узроци урбане стагнације у РС?
- Које су последице урбане стагнације у РС?
- Шта су индикатори урбане стагнације у РС?
- Који су модели анализе и мапирања градова суочених са процесом стагнације примењиви у РС?
- Које врсте стагнације градова (типови) су карактеристичне за РС?

### ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ

- Креирање модела за мапирање градова суочених са проблемом урбане стагнације у РС
- Креирање модела за типолошку класификација градова у стагнацији у РС
- Мапирање градова северозападног региона РС суочених са проблемом урбане стагнације
- Типолошка класификација градова северозападног региона РС суочених са проблемом урбане стагнације

ПОТКАТЕГОРИЈА	модел	ниво	извори / технике			анализа	синтеза	резултати			хипотезе	поглавља		
<b>1б</b>														
ПЕРЦЕПЦИЈА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ		РС	ДТ			АС	СИН	3	МР	СЗУ	СЗК			
		ГСС	А	И	ТАИ	ПИ	СИ		ФМП	ФМП	АУМ			
													X1	4. 5.

### ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА

- Да ли се урбана стагнација препознаје и прихвата као проблем ?
- Каква врста односа према проблему урбане стагнације се заступа у политикама локалног управљања: занемаривање проблема, потреба да се стагнација трансформише у развој, задржавање *status quo* или прихватање стагнације као континуираног процес?
- Да ли препознавање проблема урбане стагнације доприноси негативном имиџу локалне заједнице или се овај процес препознаје као шанса за стварање конкурентских предности општине у односу на друге општине и градове?
- На који начин владајуће и опозиционе политичке структуре јединице локалне самоуправе перципирају феномен урбане стагнације?

### ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ

- Дефинисање места ревизије и смерница за унапређење постојећих система планирања у РС у односу на препознати, а запостављени/непризнати проблем урбане стагнације - отклон од развојне планерске парадигме
- Дефинисање смерница за концептуализацију адаптивног управљачког модела примљивог у условима стагнације и неизвесности

ФЕНОМЕН УС - урбана стагнација	СИСТЕМИ ПЛАНИРАЊА ФМП - формални модел планирања НМП - неформални модел планирања АУМ - адаптивни управљачки модел	НИВООИ АНАЛИЗЕ ГК - глобални контекст РС - Републике Српске ГСС - ниво града, студије случаја	ИЗВОРИ ПОДАТАКА ПИ - примарни извори СИ - секундарни извори УП - урбанистички план СТР - стратегија	МЕТОДЕ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА ТАИ - теренска и архивска истраживања И - интервју А - анкета ДТ - Делфи техника
ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ РФ - распрострањеност феномена ММГ - модела за мапирање градова МГ - мапа градова ТТ - типологија градова МР - места ревизије СЗУ - смернице за унапређење СЗК - смернице за концептуализацију	ХИПОТЕЗЕ ГХ - главна хипотеза Х1/Х2/Х3 - подтезе	МЕТОДЕ АНАЛИЗЕ ПОДАТАКА АС - анализа садржаја КА - критичка анализа УА - упоредана анализа	МЕТОДЕ СИНТЕЗЕ ПОДАТАКА ДА - логичка аргументација З - закључивање СИН - синтеза ГЕН - генерализација	УЧЕСНИЦИ ИНТЕРВЈУА КМ - креатори методологије ИМ - имплементатори методологије

Слика 33. Мапа примењених истраживања – модул 1 – урбана стагнација

ТАБЛА		МОДЕЛИ ПЛАНИРАЊА У РС		ТАИ ПИ		АС КА УА		З ЛА СИН					
<b>2a</b>	ФМП	РС	ТАИ ПИ	ТАИ ПИ	И ИМ	АС	КА	УА					
		ГСС	ТАИ ПИ УП	ТАИ ПИ УП	И ИМ	АС	КА	УА					
	НМП	РС	ТАИ ПИ	ТАИ ПИ	И КМ	АС	КА	УА					
		ГСС	ТАИ ПИ СТР	ТАИ ПИ СТР	И ИМ	АС	КА	УА					
<b>ПОДУДАРНОСТ АКТУЕЛНИХ МОДЕЛА ПЛАНИРАЊА У РС СА АДАПТИВНИМ МОДЕЛОМ</b>													
ПОТКАТЕГОРИЈА	модел	ниво	извори/технике			анализа	синтеза	резултати	хипотезе	поглавља			
<b>2a</b>													
ПОДУДАРНОСТ СА АУМ	ФМП И НМП	РС	ТАИ ПИ	ДТ	И	КМ	АС КА УА	З ЛА СИН	МР ФМП НМП	СЗУ ФМП НМП	СЗК АУМ	ГХ Х2 Х3	4.2
		ГСС	ТАИ ПИ	УП	И	ИМ							
	НМП	РС	ТАИ ПИ	И	КМ								
		ГСС	ТАИ ПИ	СТР	И	КМ							

### ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА

Да ли се плански циљеви и визије дефинишу као стратешки (енг. *goal*) или као оперативни (енг. *objective*), као општи или специфични, мерљиви или немерљиви, реалистични или нереалистични, временски одређени или неодређени?

Да ли се планом дефинишу индикатори успешности у постизању постављених циљева?

Да ли постоје алтернативе плана као одговор на неизвесност развојних процеса?

Да ли се управљачке активности конципирају и проводе као експерименти, тј. на начин да постављају хипотезе, дефинишу циљеве и индикаторе успешности, те кроз реализацију проверавају полазне претпоставке и стичу нова сазнања?

Да ли планирање обухвата примену прогностичких модела?

Да ли се у пракси савременог планирања проводи мониторинг и евалуација планова и у ком обиму? Да ли се у пракси савременог планирања практикује писање извештаја о реализацији планова?

Да ли евалуација има за последицу поновно преиспитивање планских алтернатива, односно доношење нових одлука у циљу унапређења процеса?

Да ли се у пракси савременог планирања врше ревизије планова/стратегија, односно њихово прилагођавање датом измењеном оквиру у ком се имплементирају?

Да ли се у процесу планирања имплементира модел "учења кроз рад" и применом којих метода се врши дисеминација знања и искустава стечених у процесу планирања?

Да ли се и у ком обиму различите интересне групе укључују у процес планирања и управљања?

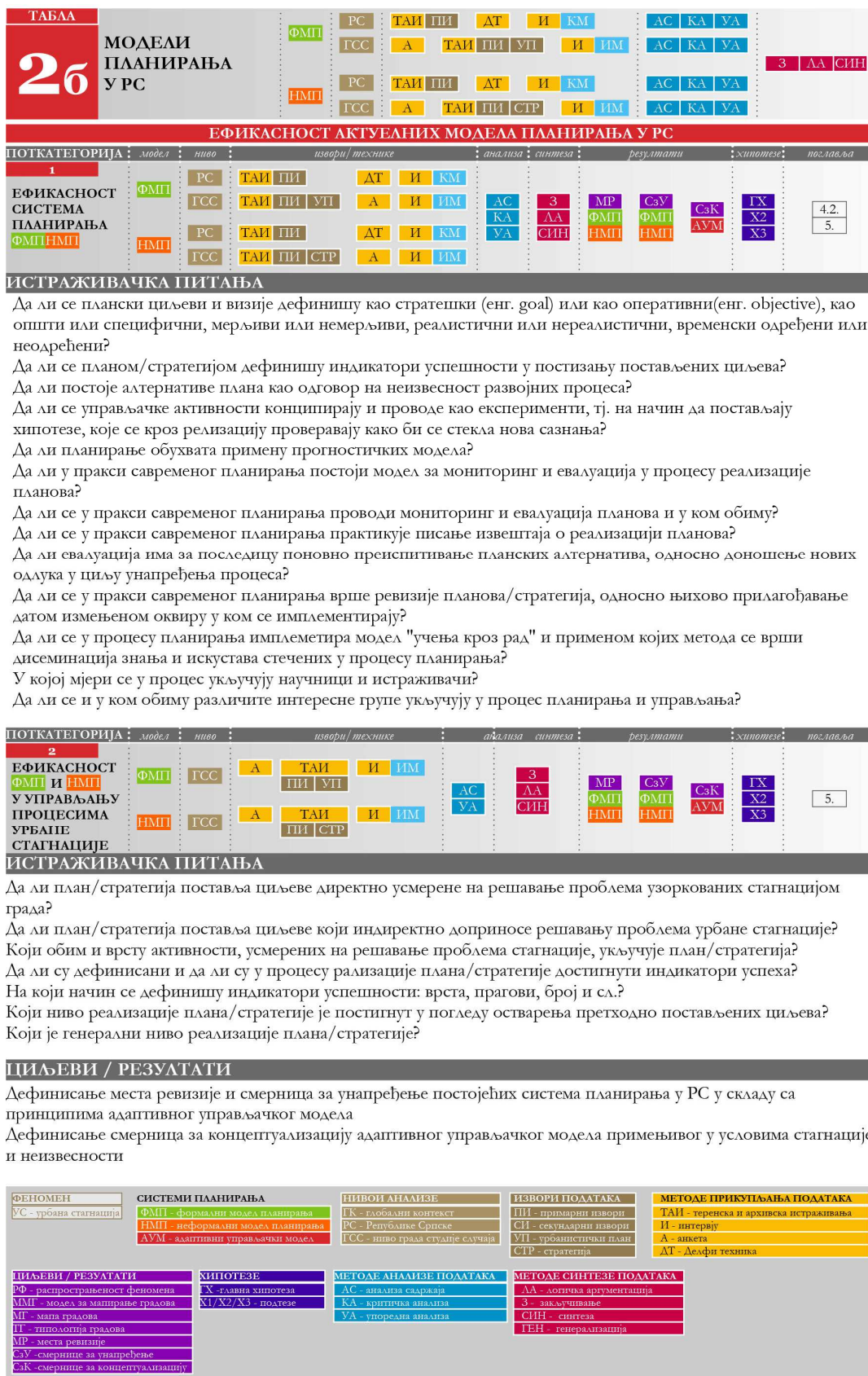
### ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ

Дефинисање места ревизије и смерница за унапређење постојећих система планирања у РС у складу са принципима адаптивног управљачког модела

Дефинисање смерница за концептуализацију адаптивног управљачког модела примењивог у условима стагнације и неизвесности

ФЕНОМЕН	СИСТЕМИ ПЛАНИРАЊА	НИВОИ АНАЛИЗЕ	ИЗВОРИ ПОДАТАКА	МЕТОДЕ ПРИКУПАЊА ПОДАТАКА
УС - урбана стагнација	ФМП - формални модел планирања НМП - неформални модел планирања АУМ - адаптивни управљачки модел	ГК - глобални контекст РС - Републике Српске ГСС - ниво града студије случаја	ПИ - примарни извори СИ - секундарни извори УП - урбанистички план СТР - стратегија	ТАИ - теренска и архивска истраживања И - интервју А - анкета ДТ - Делфи техника
ЦИЉЕВИ / РЕЗУЛТАТИ	ХИПОТЕЗЕ	МЕТОДЕ АНАЛИЗЕ ПОДАТАКА	МЕТОДЕ СИНТЕЗЕ ПОДАТАКА	
РФ - распрострањеност феномена ММП - модел за мапирење градова МП - мапа градова ПТ - типологија градова МР - места ревизије СЗУ - смернице за унапређење СЗК - смернице за концептуализацију	ГХ - главна хипотеза К1/Х2/Х3 - подтезе	АС - анализа садржаја КА - критичка анализа УА - упоредна анализа	ЛА - логичка аргументација З - закључивање СИН - синтеза ГЕН - генерализација	

Слика 34. Мапа примењених истраживања – модул 2a –подударност формалног и неформалног модела планирања у РС са адаптивним моделом



Слика 35. Мапа примењених истраживања – модул 26 – ефикасност формалног и неформалног модела планирања у РС

4.КРИТИЧКИ ДИСКУРС ПЛАНИРАЊА У  
УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ У  
РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

---



## 4.1. СТАГНАЦИЈА ГРАДОВА СЕВЕРОЗАПАНОГ РЕГИОНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

### 4.1.1. МОДЕЛ ЗА МАПИРАЊЕ ГРАДОВА СУОЧЕНИХ СА ПРОБЛЕМОМ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ

Истраживање феномена урбане стагнације, посебно у оквирима Босне и Херцеговине и Републике Српске, представља сложен поступак анализе који у себи обухвата мноштво сложености и противуречности. Урбана стагнација представља свеприсутни феномен који настаје као резултат негативних друштвених, економских или политичких кретања како на глобалном тако и локалном нивоу. Претпоставља се да је у оквирима Републике Српске урбана стагнација доминантније изражен процес од процеса урбаног раста и развоја и да је већина градова северозападног региона Републике Српске погођена проблемом урбане стагнације, при чему је овај феномен израженији код градова мале и средње величине. Како би се боље објасниле локалне специфичности проблема и узорци стагнације, истраживање феномена градова у опадању неопходно је прилагођавати специфичном локалном контексту. Кључни проблеми који отежавају и/или онемогућавају његово истраживање у Босни и Херцеговини јесу недостатак званичних пописа у периоду 1991-2013 године и недовољно развијен статистички систем у области праћења одређених индикатора за најниже просторне нивое са често неупоредивим статистичким подацима (Табела 7). С друге стране, проблем се огледа у непостојању адекватног модела који би у оваквим, специфично отежавајућим, условима омогућио идентификацију и мапирање градова у опадању у БиХ и РС.

Како би модел био адекватно постављен неопходно је испитати и дефинисати неколико кључних проблемских приступа и ограничења. Први проблемски ниво везан је за прву фазу идентификације градова у опадању која подразумева дефинисање одређених критеријума и прагова за селекцију територијалних јединица анализе, односно дефинисање појма град. Други проблемски ниво односи се на дефинисање модела за процену нивоа стагнације (*shrinkage*) на бази избора одређених индикатора и прагова стагнације. Трећи проблемски ниво огледа се у избору адекватних кључних критеријума за класификацију градова у опадању. Такве

типологије и класификације градова у опадању треба да послуже као оквир за дефинисање политика и стратегија управљања. Последњи проблемски ниво, али не и мање важан, односи се на доступност одабраног сета података за одређене критеријуме. Другим речима речено, шта је то град, који су узроци урбане стагнације, који су то индикатори и прагови за процену нивоа урбане стагнације и на бази којих критеријума и расположивих података ове градове можемо класификовати? Предметно истраживање има за циљ да одговарајући управо на ова питања постави аналитички модел за истраживање градова у опадању који би био примењив у регионалном балканском контексту и земљама са слабије развијеним системима праћења друштвених и просторних промена унутар градова. Модел за идентификацију, мапирање и анализу градова у опадању подразумева следеће кораке: дефинисање аналитичког узорка, утврђивање критеријума, индикатора и прагова стагнације, и креирање типологије градова у опадању.

Полазећи од претходно наведеног проблемског оквира, у наставку се представља модел за идентификацију и мапирање ових градова, специфично прилагођен истраживачком/ друштвеном контексту РС. Истраживања која су претходила изградњи модела за мапирање градова суочених са проблемом урбане стагнације обухватила су: 1) анализу међународних научно-истраживачких пројеката и различитих урбаних студија, међу којима се истичу оне фокусиране на градове у опадању (Поглавље 2.1.3.), 2) анализу референтног законодавног оквира РС (ЗОТОРС, 2009,2012; ЗУПИГ, 2013) и 3) прелиминарну анализу кретања популације 23 општине северозападног региона РС за период од 1948. до 2013. год. (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2013b; PЗC-PC, 2017a). Провера предложеног модела извршена је у области северозападног региона Босне и Херцеговине (Босанске Крајине) који територијално и административно припада Републици Српској као самосталном ентитету.

#### **4.1.1.1. Дефинисање аналитичког узорка**

Дефинисање аналитичког узорка подразумева селекцију градова (насељених места) региона који ће бити предмет анализе урбане стагнације. Селекција се врши на основу одређених минималних услова и критеријума које одређено насељено место треба да испуни да би се сматрало градом. Минимални услови и прагови дефинишу се како би се из анализе урбане стагнације искључила насељена места руралног

карактера. Анализа урбане стагнације може обухватити градове различитих демографских, економских и просторних карактеристика. Дефинисање аналитичког узорка (градова који ће бити предмет анализе у оквиру истраживања урбане стагнације) може бити мање или више прецизирано и одређено. Представљени међународни пројекти указују на два потпуно различита приступа. Док *Shrinking Cities Project* поставља мање прецизна ограничења у погледу дефинисања референтног истраживачког оквира и селекције градова који ће бити предмет анализе (Oswalt & Rienets, 2006), докле *CIRES* пројекат прецизно дефинише правила и критеријуме које одређени град треба да испуни како би био разматран у оквиру истраживања феномена урбане стагнације: 1) минимална популација од 5000 становника, 2) минимална густина насељености 1000 становника по km<sup>2</sup>, 3) минималан проценат градске популације – најмање 50% популације ЈЛС живи у густо насељеним урбаним подручјима и 4) минимални удео изграђене површине од 5% (Wiechmann, 2013).

У којој мери ће бити прецизирани критеријуми за селекцију градова који ће бити предмет анализе у РС зависиће од низа фактора: доступности статистичких података за одређене нивое анализе, локалних контекстуалних услова, просторне динамике, кретања и дистрибуције становништва и активности на локалном и регионалном нивоу, развијености општина и градова, њихове историје, узрока стагнације и сл. У том смислу је важно модел поставити тако да прецизира неопходне минималне услове/критеријуме, а да са друге стране остане довољно флексибилан како би предметна анализа била смислена и сврсисходна. Међународни пројекти *CIRES* и *Shrinking Cities* представљају полазну основу која треба да са једне стране омогући позиционирање градова РС у интернационалним оквирима и компарације са иностраним градовима у опадању. С друге стране, методологије предложене кроз ове пројекте је неопходно прилагођавати локалним условима. Недостатак релевантних података за урбани ниво, недостатак валидних података за период 1991-2013, ниска урбанизованост РС, специфичности територијалне организације ентитета и државе само су неке од околности које значајно могу онемогућити провођење истраживања. Како би одговорио на ова ограничења, модел треба да је у исто време и затворен и отворен, и стриктан и флексибилан - он треба да постави минималне услове, а да ипак буде валидан алат који ће продуковати веродостојане резултате.

Узимајући у обзир претходна разматрања, у истраживачком контексту РС, **предлаже се формирање аналитичког узорка градова и урбаних подручја од насељених места градског карактера која су у одређеном референтном временском пресеку (пописној години) имала више од 5000 становника.** Временски пресек који се бира као референтан за селекцију градова на бази овог критеријума одређује се на основу прелиминираних истраживања у кретањима популације. Препорука је да се као референтна бира пописна годину у којој је популација била најбројнија за већину градова истраживаног региона. Допунске критеријуме које препоручује *CIRES* пројекат није погодено уводити.

Прво, удео градске популације у укупној популацији (Табела 5.) у свим референтним временским пресецима, за све градове истраживаног полигона (изузев Бања Луке) није већа од 50%, те би његово увођење довело до искључивања великог броја насељених места из анализе чиме она постаје беспредметна.

**Табела 5. Процентуални удео градске популације у укупној популацији општине према званичним пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 год. (Аутор)**

Град/година	1953	1971	1991	2013
Бања Лука	40.38	57.22	73.11	75.01
Брод	19.91	33.22	41.30	48.58
Градишка	10.81	17.89	28.08	27.83
Дервента	17.28	21.06	31.42	42.73
Добој	12.95	20.52	26.81	35.54
Кнежево	4.65	7.88	19.36	42.25
Козарска Дубица	18.85	30.23	43.28	48.38
Котор Варош	10.95	11.41	20.11	39.92
Лакташи	4.55	5.44	11.68	15.44
Модрича	10.24	23.16	29.35	36.73
Мркоњић Град	7.92	13.56	30.74	44.06
Нови Град	13.61	23.90	32.61	37.30
Приједор	12.10	22.70	30.77	34.57
Прњавор	5.26	8.68	17.22	22.28
Србац	2.17	6.77	15.58	17.75
Теслић	8.22	9.25	14.46	18.32
Челинац	12.15	12.86	31.90	33.72
Шамац	11.18	15.54	18.93	28.88
Шипово	4.08	7.39	33.19	37.58

Друго, густину насељености унутар насељених места градског карактера за 1991 годину (као референтну пописну годину са најбројнијом популацијом) није могуће срачунати због недостатка података о површини насељених места референтних на том попису. Уколико се као референтна година узме 2013-та (једина пописна година за коју постоје подаци о густини насељености) евидентно је да ће велики број градова бити искључен из анализе јер њих 10 од 19 има мању густину насељености од 1000 становника/km<sup>2</sup> (Табела 6). Стога се не препоручује увођење овог критеријума.

**Табела 6. Густина насељености насељених места градског карактера према попису из 2013 год. (Аутор)**

Град	2013
Бањалука	1315
Брод	551
Градишка	1493
Дервента	664
Добој	1682
Кнежево	282
Козарска Дубица	836
Котор Варош	1427
Лакташи	412
Модрича	812
Мркоњић Град	1303
Нови Град	355
Приједор	1559
Прњавор	1229
Србац	1883
Теслић	1823
Челинац	480
Шамац	828
Шипово	774

Треће, удео изграђених површина у урбаним подручјима градова не прати нити једна јавна служба. Једини рапосложиви подаци о изграђеним површинама су они из пројекта Урбаних морфолошких зона из 2000 године (Поглавље 2.1.2.1.2). Обзиром да мапа није операбилна (дигитална) и да је њена резолуција ниска, није могуће квалитетно прочитати удео изграђених површина у урбаним подручјима градова које су предмет анализе, нити оперативно на њима проводити свеобухватнија истраживања.

На основу претходног се закључује да је једини адекватан критеријум за формирање аналитичког узорка градова у опадању величина популације насељених места градског карактера, за одређен временски пресек. Стога, да би одређено урбано подручје било резматрано као град треба да испуни следеће минималне критеријуме: 1) да га статистика препознаје као **насељено место градског карактера** и 2) да је у **бар једној пописној години имало више од 5000 становника**.

#### 4.1.1.2. Индикатори и параметри урбане стагнације

Аналитички оквир истраживања градова у стагнацији дефинише се кроз: 1) индикаторе урбане стагнације, 2) прагове за одређене одабране индикаторе у односу на које се идентификује пад или раст градова и 3) временски оквир референтан за препознати проблем. Као допунски критеријум који прати анализу по претходним елементима поставља се критеријум доступности података.

Референтни временски период анализе је променљива категорија и може обухватати ужа (20 година *CIRES* (Wiechmann & Wolff, 2013)) или шира временска раздобља (50 година *Shrinking Cities Project* (Oswalt & Rieniets, 2006)). Дефинисање референтног периода за који се прати процес урбане стагнације значајно је условљено доступношћу података за одређене временске пресеке и потребно га је прилагођавати сваком појединачном истраживању. Препоручује се праћење динамичких процеса урбане стагнације у временским серијама (*CIRES* пројекат – четири петогодишње серије) приближно истих дужина. Дужина временских серија зависиће од доступности података за одређене временске пресеке. Дефинисање почетне тачке анализе подлеже прилагођавањима специфичном проблемском контексту који је умногоме одређен узроцима стагнације, а како би се оптимално поставила неопходно је пратити кретања за дуже временске периоде (поготово у погледу кретања популације). За потребе упоредних истраживања, која треба да укажу на ниво стагнације и распрострањеност феномена, као и да омогуће компарације различитих појавних облика и њихове дистрибуције у простору неопходно је дефинисање јединствене почетне временске тачке. С друге стране, уколико развојно-стагнантне токове посматрамо као динамичке нелинеарне процесе, изузетно је важно дефинисати тачке прекретнице (*tipping points*) у еволутивном току града (ЈЛС). Неоспорно је да на простору БиХ и РС, важну прекретницу представља

грађански рат 1992-1995, те ће се у наставку истраживања подвлачити паралеле и дефинисати промене на релацији пре и после рата у свим аспектима важним за тему и предмет истраживања.

Индикатори урбане стагнације се деле у три кључне групе: популациони, економски и просторни, при чему се у оквиру ових група препознају важни и мање важни критеријуми. За важне критеријуме се дефинишу прагови стагнације, док мање важни критеријуми служе за продубљивање анализе, идентификацију узрочно последичних веза и утицајних фактора који доводе до опадања градова. Већина параметара се прати директно или посредно кроз званичне статистике и документе других државних, ентитетских и локалних јавних институција. Међутим, велики број њих је покривен статистикама само за ниво ЈЛС (Табела 7). За град као насељено место статистике прате само кретања у популацији (пописне године 1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2013), старосну структуру становништва (2013) и број домаћинстава (пописне године 1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2013). Стога се закључује да се феномен урбане стагнације у истраживачким оквирима РС за ниво града (насељеног места) може пратити само кроз кретања у популацији и домаћинствима, док се за све друге критеријуме прати и процењује на нивоу ЈЛС.

Табела 7. Преглед доступних података на нивоу ЈЛС и нивоу града

Преглед доступних података по нивоима и годинама		ЈЛС	период/година	насељено место	период/година
<b>Природна кретања становништва</b>					
1	становништво	+	1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2013	+	1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2013
2	домаћинства	+	1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2013	+	1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2013
3	природни прираштај	+	1991, 1996-2015	/	/
4	старосна структура становништва	+	1971,1981,1991,2013	+	2013
5	стопа фертилитета	+	2013	/	/
6	просечна старост првороткиње	/	/	/	/
7	учешћа жена у рађању према брачним, образовним и старосним карактеристикама	+	2013	/	/
8	просечна старост невесте и младожење приликом ступања у брак	/	/	/	/
9	број склопљених бракова стопа нушцијалитета	+	1998-2013	/	/
10	број разведених бракова стопа диворцијалитета	+	1998-2013	/	/
11	удео неожењених и неударених у укупној популацији старијој од 15 година	+	2013	/	/
12	удео становништва које живи у неформалним заједницама у укупној популацији старијој од 15 година	+	2013	/	/
<b>Миграциона кретања</b>					
13	укупан број досељених из других ЈЛС	+	1940-1991, 2007-2015	/	/
14	број досељених из других места исте општине	НП	НП	+	1940-1991
15	број одсељених из ЈЛС	+	2007-2015	/	/
16	миграциони салдо	+	2007-2015	/	/
17	број одјављених пребивалишта ради пријављивања у иностранству	+	2003-2014	/	/
<b>Макроекономски показатељи</b>					
18	број запослених	+	1991, 2001-2013	/	/
19	број лица која траже запослење	+	2002-2013	/	/
20	процент радне снаге у популацији	+	2013	/	/
21	БДП	+	1988-1990* 2007-2013**	/	/
<b>Просторне карактеристике</b>					
22	површине ЈЛС	+	2009,2013	НП	НП
23	површине насељених места градског карактера	НП	НП	+	2013
24	густина насељености	+	1971, 1981, 1991, 2013	+	2013
25	браунфилд локације	/	/	/	/
26	удео изграђених површина у урбаним зонама градова	НП	НП	/	/

НП - Није примењиво, \* БДП изражен у хиљадама динара, \*\* БДП изражен у хиљадама динара



Генерални приступ у процени стагнације по било ком критеријуму заснива се на простом количнику вредности из две референтне пописне године (млађе и старије, нпр. 2013/1991). Овај количник се представља као коефицијент који уколико је већи од 1.05 означава раст по одређеном критеријуму, коефицијент мањи од 0.95 означава пад, док његова вредност од 0.95 - 1.05 означава стабилно стање.

#### 4.1.1.2.1. Популациони критеријуми

Обзиром да је примарно и основно обележје градова у опадању (*shrinking cities*) пад популације, прву групу критеријума за њихову идентификацију представљају популациони критеријуми. На темељу претходних истраживања у моделу за идентификацију градова у опадању као кључни индикатор поставља се пад популације. Кретања у броју домаћинстава представљају допунски критеријум који детаљније појашњава генерална популациона кретања. Поред ових кључних индикатора постоји низ других демографских критеријума и параметара који омогућавају посредно праћење и оцену нивоа стагнације градова кроз анализу на нивоу ЈЛС, а који детаљније дефинишу узроке и/или последице урбане стагнације. Популациони критеријуми обухватају: генералне статистике становништва, 2) статистике домаћинстава, 3) виталне статистике и 4) статистике миграција посматраног подручја у одређеном периоду.

Статистике становништва обухватају величину популације, пад/раст популације у одређеним временским раздобљима и старосну структуру становништва. **У оквирима РС, основни индикатор урбане стагнације јесте пад популације већи од 0,15% на годишњем нивоу у бар једној временској серији**, што је еквивалент паду популације већем од 3% у временској серији која обухвата двадесетогодишњи период (раздобље између два пописа)<sup>7</sup>. Подаци о старосној структури становништва на нивоу града (насељеног места) доступни су само за 2013 годину, док су на нивоу ЈЛС доступни за пописне године 1971, 1981, 1991 и 2013. Стога се овај параметар не може сматрати поузданим за анализу стагнације на нивоу града јер не омогућава

---

<sup>7</sup> CIREС пројекат разликују три кључне категорије градова на нивоу ЕУ: градове чија популација се смањује (< - 0.15 % на годишњем нивоу), градове са стабилном популацијом (од -0.15 % до + 0.15 % на годишњем нивоу), градове са растућом популацијом (> + 0.15 % на годишњем нивоу) (Wiechmann & Wolff, 2013, стр. 9)

поређења по периодима, али се кроз посредну анализу за нивоу ЈЛС могу идентификовати генерални трендови.

Статистике домаћинства обухватају број домаћинства и просечан број чланова домаћинства по референтним пописним годинама. Пописне статистике ове податке прате како на нивоу ЈЛС, тако и нивоу градова као насељених места. Генерални трендови пада или раста приказују се кроз коефицијент броја домаћинства који представља количник између броја домаћинства у 2013 и 1991 години.

**Коефицијент мањи од 0.95 указује на пад у броју домаћинства, док коефицијент већи од 1.05 представља њихов раст.**

Виталне статистике обухватају параметре везане за 1) природно кретање становништва (наталитет, морталитет, природни прираштај) и 2) индикаторе „друге друштвене транзиције“ (Van de Каа, 1987) (стопа нушцијалитета (склопљени бракови), стопа диворцијалитета (разведени бракови), просечна старост невесте и младожење приликом ступања у брак, стопа фертилитета, просечна старост првороткиње, учешће жена старијих од 15 година у рађању). Сви ови параметри се прате на нивоу ЈЛС стога не могу бити директно укључени у анализу стагнантних токова на нивоу града, већ посредно.

Статистике миграција обухватају: имиграције и емиграције (вањске миграције на релацији држава (ЈЛС) иностранство, унутрашње миграције између ЈЛС, миграције на релацији село-град унутар ЈЛС, миграциони салдо). Од свих поменутих параметара једино су миграције на релацији село-град праћене као податак о броју досељених лица из других места исте општине за период 1940-1991, док подаци о оваквим кретањима у постратном периоду не постоје. Остали параметри се прате на нивоу ЈЛС и они као такви могу служити за посредну анализу.

#### **4.1.1.2.2. Економски критеријуми**

Макроекономски показатељи стања градова и њихове развојно-стагнантне динамике су разнородни и обухватају различите сетове података, а као кључни се издвајају показатељи везани за бруто домаћи производ, статистике пословних субјеката и статистике рада. Они обухватају податке о: броју запослених, броју незапослених<sup>8</sup>,

---

<sup>8</sup> Према дефиницији Завода за статистику РС представља број лица старости од 15 до 65 година које активно тражи посао и које је пријављено на евиденцију Завода за запошљавање

удео не/запослене популације у укупној популацији, удео не/запослене популације у радно способној популацији, број пословних субјеката, просечан број запослених по пословном субјекту, бруто домаћи производ, итд.

Критеријуми за оцену стања развијености ЈЛС на нивоу Републике Српске дефинисани су посебном одлуком Народне скупштине РС (НСРС, 2013). У складу са овом одлуком Народна скупштина сваке године доноси посебну одлуку којом се врши разврставање ЈЛС у 4 групе према степену развијености: 1) развијене, 2) средње развијене, 3) неразвијене и 4) изразито неразвијене ЈЛС. Критеријуми на основу којих се врши оцена обављају (НСРС, 2013):

- 1) остварени укупни приход регистрованих привредних субјеката у претходној години на нивоу ЈЛС по становнику
- 2) остварени буџетски приход у претходној години на нивоу ЈЛС по становнику
- 3) стопа незапослености изражену као процентуално учешће незапослених у укупној радној снази на нивоу ЈЛС
- 4) густину насељености
- 5) укупан број регистрованих возила на простору ЈЛС у односу на укупни број регистрованих возила на нивоу РС
- 6) број ученика који похађају основну школу у односу на број становника на нивоу ЈЛС

Циљ овакве класификације градова по нивоу развијености јесте уређивање и операционализација расподеле националних буџетских средстава по општинама и градовима. Међутим, овакав приступ поседује низ ограничења и мањкавости. Прво, како је основна функција категоризације ЈЛС операционализација расподеле буџетских средстава, при чему неразвијене и изразито неразвијене општине остварују већи удео у расподели као одређену врсту помоћи, општине се често боре за место у овим категоријама фризирајући податке и представљајући слику стања и лошијом него што она реално јесте. Друго, одлука о класификацији ЈЛС се доноси у текућој за наредну годину, односно развијеност се посматра као статична категорија на нивоу једне календарске године, док се динамика развојно-стагнантних токова праћена кроз дуже временске периоде изоставља. Треће, први и други критеријум апострофирају приходе, док је изостала анализа расхода, односно много валиднији податак за оцену развијености били би подаци о добити односно губицима. Четврто,

густину насељености није могуће процењивати уколико се величина популације базира на проценама. Тек по провођењу пописа 2013 године стекли су се услови да овај параметар добије своју валидност. Исти проблем очитује се и код анализе броја ученика у односу на укупну популацију ЈАС. Пето, **број незапослених** је релативна категорија уколико се прати на годишњем нивоу. Наиме, незапосленим се сматрају лица пријављена на евиденцији Завода за запошљавање. Узимајући у обзир чињеницу да се велики број лица не пријављује на ову евиденцију или се пријављује као радник из сивог сектора а ради стицања права на здравствену заштиту, може се закључити да ови подаци не дају реалну слику стања у погледу незапослености. Такође, један од проблема који захтева додатна истраживања претставља тренд пада броја лица пријављених на евиденцији Завода за запошљавање. Иако би се овај податак могао тумачити као позитиван тренд, домаћа стручна јавност упозорава да до оваквог пада долази услед емиграција, односно одласка становништва у иностранство. Генерално посматрано стање у погледу незапослености је тешко процењивати у ситуацији у којој је низ међусобно зависних фактора који на њега утичу. Уколико се томе дода и непотпуност у погледу прикупљања података о незапосленим, закључује се да је за анализу развијености много валиднији приступ онај у коме се прати **стање запослености**. Међутим, треба напоменути да је и у овом приступу неопходан опрез јер је велики број радника запослен у сивој економији. Евиденција ових особа није јединствена и не ажурира се на годишњем нивоу. Једино је Попис становништва, домаћинства и станова из 2013 године препознао и обухватио ову популацију у оквиру категорије „самозапослени“, истина мешајући их са лицима која су власници сопствених предузећа у којима самостално раде. Узимајући у обзир мањкавости и једног и другог приступа, процењује се да други фокусиран на анализу запослености даје валидније показатеље од оног фокусираног на незапосленост, с тим да се у анализама развојно-стагнантни процеси требају узети за пописне године и резултате званичних пописа становништва.

Критичка анализа представљеног модела за класификацију ЈАС према степену развијености (НСРС, 2013), представља полазну основу за дефинисање валидног методолошког апарата за идентификацију стагнантних кретања у области економије у предметном истраживању. Како би се сагледала сложеност поступка и оправдало искључивање одређених критеријума у наставку се даје преглед ограничења по показатељима.

**Број пословних субјеката.** До 1990их привредне активности биле су доминантно у области секундарног сектора са израженим радно интензивним индустријама. Мали број великих фирми запошљавао је велики број радника. После рата долази до трансформације у организацији пословања, која подразумева уситњавање пословних активности и померање привреде са секундарног (индустрија) на терцијарни сектор (услуге и пословање). Привреда се организује по моделу малог и средњег предузетништва, а услед технолошког напретка радно интензивне делатности полако почињу да замењују капитално интензивне. Као последицу имамо велики број малих фирми које запошљавају много мањи број људи у односу на предратни период (Графикон А.62, Графикон А.63). У контексту истраживане теме закључује се да параметар о броју привредних/пословних субјеката није релевантан за анализу јер не показује реалну слику економске развијености по периодима. Илустрација овог ограничења најбоље се сагледава уколико се упореде подаци о запослености и броју предузећа, односно уколико се упореде подаци о просечном броју запослених по пословном субјекту у периоду пре рата и после рата. На пример, прерађивачку индустрију општине Мркоњић Град чинило је 5 предузећа која су 1991 укупно запошљавала 2614 радника (ЕИ, 1991). У 2013-ој прерађивачку индустрију општине чини 43 предузећа са 516 запослених (РЗС-РС, 2014) (РЗС-РС, 2009-2016). Просечан број запослених по предузећу пре рата је износио 523 радника, а после рата 12.

**Број незапослених.** Због методолошке неусклађености у периоду пре и после рата није могуће вршити поређења међу подацима. Наиме, Завод за статистику РС податке о броју незапослених прати од 2002 године (Графикон А.55), при чему се незапосленим сматра оно лице које је пријављено на евиденцију Завода за запошљавање. Једна од кључних мањкавости оваквог приступа је недовољна обуваћеност осталих категорија незапосленог становништва као што су лица која се не пријављују на евиденцију завода за запошљавање и лица запослена у сивом сектору, а која по претпоставкама представљају велики контингент активне популације. С друге стране пре рата статистике су се рађе опредељивале за анализу стања у погледу броја издржаваних лица. До тачних података о броју незапослених (пре рата) у овом истраживању се није дошло. Стога се овај параметар сматра нерелевантним за процену нивоа стагнације у предметном истраживању.

**Бруто друштвени производ.** БДП као макроекономски индикатор представља укупно произведену количину материјалних добара и извршених услуга у одређеној друштвеној заједници (или држави) током једне године, односно меру – крајњи резултат производне активности. Иако представља врло користан индикатор за процену нивоа стагнације, Републички завод за статистику РС не прати овај података на нивоу ЈАС. С друге стране, подаци о БДП-у за предатни период на нивоу ЈАС постоје, али су вредносно изражени у динарској валути. То би, и у случају постојања података о БДП-у за постатни период, представљало ограничење због разлика у валутним вредностима. Стога се од овог индикатора у предметном истраживању одустало.

**Број запослених.** На бази претходно изнетих ставова закључује се да је за праћење стагнантно-развојних трендова у области економије једини ваљан показатељ број запослених на нивоу ЈАС. Подаци о броју запослених доступни су како за предатне године, тако и постатне, те је могуће вршити поређења. Кључне тачке пресека у односу на које се врше поређења су пописне године 1991 и 2013. Обзиром да се стање запослености у постатној РС не може пратити егзактно због великог броја запослених у сектору сиве економије, као референтна година се бира пописна година 2013 у којој је ова популација обухваћена у категорији „самозапослени“. Годишње статистике рада не дају увиде у погледу ове популације, стога се не могу узимати у разматрање. **У коначници економски пад или раст се прате кроз коефицијент запослености изражен као количник између укупног броја запослених из 2013 и броја запослених из 1991 године на нивоу ЈАС, при чему се економски пад идентификује уколико је  $k < 0.95$ , а раст уколико је  $k > 1.05$ .** Допунски критеријуми који се везују за статистике запослених јесу удео запослених у укупној популацији и њихов удео у радно способној популацији. Оне критеријуме је такође могуће изразити кроз коефицијенте, тј. однос између удела запослених из 2013 и 1991. Кроз овакав приказ се на поједностављен начин идентификују пад, раст или стабилно стање у на нивоу ЈАС.

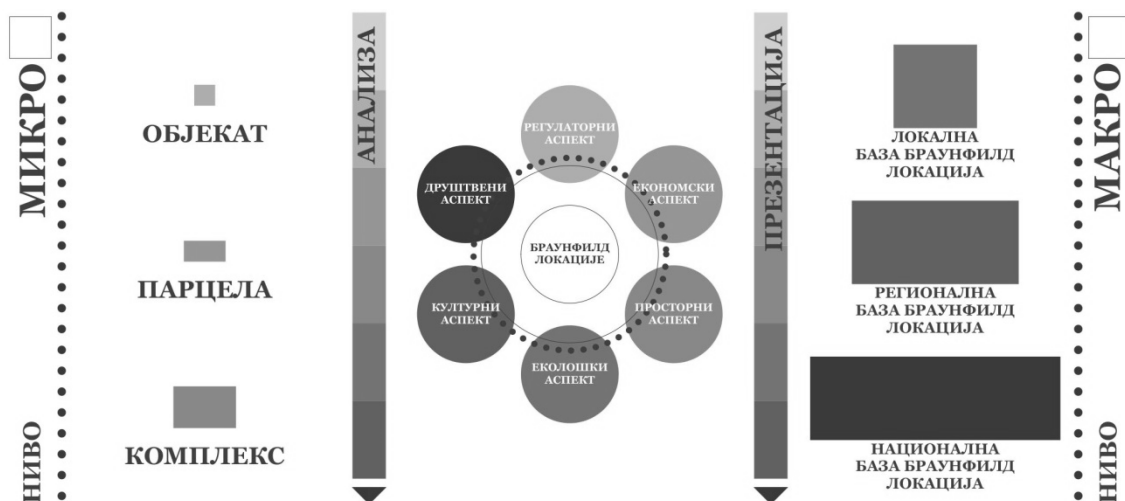
#### **4.1.1.2.3. Просторни критеријуми**

Просторни критеријуми представљају критеријуме од посебног интереса за предметно истраживање јер се фокусирају на изграђену средину. Они обухватају пре свега податке о напуштеним и недовољно искоришћеним просторима града –

браунфилд локацијама. Додатни критеријуми за оцену нивоа урбане стагнације јесу негативне промене у густини насељености, као и промене у густини запослености.

Просторна манифестација градова у опадању најбоље је одређена појмом перфорираног града (Lütke Daldrup, 2003; Lütke-Daldrup, 2001), а управо браунфилд локације представљају тзв. „рупе“ у перфорираном градском ткиву и симптом су градова у опадању. **Степен перфорације урбаног ткива сигурно представља један од кључних критеријума за оцену нивоа урбане стагнације, при чему, што је степен перфорације већи виши је и ниво урбане стагнације.** Кључна питања која се постављају, а која могу постати предмет даљих истраживања јесу: који су то индикатори перфорације; а који критични прагови за идентификацију стагнације; да ли се могу идентификовати различити типови просторне манифестације перфорације; како планирати у условима просторне деградације, а како управљати оваквим градовима?

У БиХ и РС не постоје свеобухватна истраживања овакве врсте разградње и деградације градова, нити се иједна од јавних институција (националних и локалних) бави овим проблемом. На локалном нивоу, уколико и постоје одређена истраживања, она су углавном фокусирана на мапирање већих браунфилд локација за потребе смештаја нових инвестиција. Проблемом микро перфорације у стамбеним зонама, која настаје као последица пада популације, према сазнањима аутора нико се не бави. Стога је услед непостојања података немогуће вршити свеобухватну процену нивоа урбане стагнације у просторној димензији градова. На овом нивоу, перфорација се може искључиво препознати као пожељни концепт који треба развијати кроз адекватне методологије неопходне за оцену нивоа просторне стагнације. Резултати примене овог концепта примену би нашли у процесу креирања локалних политика управљања и суочавања са овим сложеним мултидимензионалним проблемом.



Слика 36. *BrownInfo* методологија (Ђukić & Vujićić, 2014)

Пионирски подухват У РС у овој области представља међународни научно-истраживачки пројекат *BrownInfo 2014 Методолошки оквир за креирање интерактивне базе података браунфилд локација*<sup>9</sup> (*Methodological Framework for Brownfield Databases Development*) (AGGF, 2014) који је покренут од стране Архитектонско-грађевинско-геодетског факултета Универзитета у Бањој Луци 2013 године, а реализован у сарадњи са многобројним локалним, националним и инситуција из ЕУ. Главни циљ пројекта био је дефинисање јединствене методологије за идентификацију, мапирање и валоризацију браунфилд локација, односно дефинисање информационо-аналитичког оквира за креирање интерактивних веб и гис оријентисаних база ових локација. Истраживачка група *BrownInfo 2014* пројекта, поставила је прву званичну локално утемељену дефиницију браунфилд локација<sup>10</sup> према којој се оне препознају као **“претходно развијени и/или изграђени простори код којих је евидентно стање запуштености и неефикасног коришћења, а који поседују потенцијал за обнову и одрживи развој”** (Ђukić & Vujićić, 2014, стр. 22). Такође, *BrownInfo* методологија је дефинисала **сет кључних критеријума за идентификацију**

<sup>9</sup> У *BrownInfo 2014* пројекту ауторка ове докторске тезе је учествовала као координатор и један од аутора свих пројектних активности.

<sup>10</sup> Највише цитирану дефиницију браунфилд локација, која представља базу у дефинисању многих дефиниција новијег датума, поставила је истраживачка мрежа *SABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration)*, према којој, браунфилд локације представљају просторе (SABERNET, 2006): „измењене претходним коришћењем локације и околног простора; који су напуштени или недовољно коришћени; који се углавном налазе у развијеним урбаним подручјима; којима је потребна интервенција да би се могли поново користити и који могу имати реалан или претпостављен проблем загађености.“



браунфилд локација. На темељу анализе иностраних пракси међу пет кључних критеријума издвојени се следећи (Ђukić & Vujićić, 2014, стр.. 23-24):

1. неискоришћеност простора (парцеле или објекта) већа или једанка 70%
2. период запуштености дужи од три године;
3. развијеност инфраструктуре саобраћајне и комуналне
4. изграђеност
5. контаминираност – реалана или претпостављена

Критеријуми један други не искључују, али су међусобно условљени и повезани.

	KOMPLEKS	PARCELA	OBJEKAT
	<b>BRAUNFIELD PROSTORI</b>	<b>BRAUNFIELD PROSTORI</b>	<b>BRAUNFIELD PROSTORI</b>
<b>ASPEKTI ANALIZE</b>	<b>OPŠTI ASPEKT</b>	<b>OPŠTI ASPEKT</b>	<b>OPŠTI ASPEKT</b>
	<input type="checkbox"/> PODACI O KOMPLEKSU	<input type="checkbox"/> PODACI O NEKRETNINI	<input type="checkbox"/> PODACI O NEKRETNINI
	<input type="checkbox"/> PODACI O NADLEŽNOJ INSTITUCIJI/FIZIČKOM LICU	<input type="checkbox"/> PODACI O VLASNIKU NEKRETNINE	<input type="checkbox"/> PODACI O VLASNIKU NEKRETNINE
	<input type="checkbox"/> IZVOD IZ REGULACIONOG PLANA	<input type="checkbox"/> OBLICI PROMETOVANJA NEKRETNINOM	<input type="checkbox"/> OBLICI PROMETOVANJA NEKRETNINOM
	<input type="checkbox"/> BATELITSKI SNIMAK LOKACIJE	<input type="checkbox"/> IZVOD IZ REGULACIONOG PLANA	<input type="checkbox"/> IZVOD IZ REGULACIONOG PLANA
	<input type="checkbox"/> FOTOGRAFIJE LOKACIJE	<input type="checkbox"/> BATELITSKI SNIMAK LOKACIJE	<input type="checkbox"/> FOTOGRAFIJE OBJEKTA
	<input type="checkbox"/> PODACI O STRUČNOM LICU, VREMENU I MJESTU POPUNJAVANJA OBRASCA	<input type="checkbox"/> FOTOGRAFIJE LOKACIJE	<input type="checkbox"/> PODACI O STRUČNOM LICU, VREMENU I MJESTU POPUNJAVANJA OBRASCA
	<input type="checkbox"/> PODACI O STRUČNOM LICU, VREMENU I MJESTU POPUNJAVANJA OBRASCA	<input type="checkbox"/> PODACI O STRUČNOM LICU, VREMENU I MJESTU POPUNJAVANJA OBRASCA	<input type="checkbox"/> PODACI O STRUČNOM LICU, VREMENU I MJESTU POPUNJAVANJA OBRASCA
	<b>REGULATORNI ASPEKT</b>	<b>REGULATORNI ASPEKT</b>	<b>REGULATORNI ASPEKT</b>
	<input type="checkbox"/> VLASNIČKA STRUKTURA	<input type="checkbox"/> VLASNIČKA STRUKTURA	<input type="checkbox"/> VLASNIČKA STRUKTURA
	<input type="checkbox"/> PLANSKA DOKUMENTACIJA	<input type="checkbox"/> PRAVNA OPTEREĆENJA	<input type="checkbox"/> PRAVNA OPTEREĆENJA
	<input type="checkbox"/> PLANSKA DOKUMENTACIJA	<input type="checkbox"/> PLANSKA DOKUMENTACIJA	<input type="checkbox"/> PROJEKTNА DOKUMENTACIJA
	<b>EKONOMSKI ASPEKT</b>	<b>EKONOMSKI ASPEKT</b>	<b>EKONOMSKI ASPEKT</b>
	<input type="checkbox"/> VRIJEDNOST NEPOKRETNOSTI	<input type="checkbox"/> VRIJEDNOST NEPOKRETNOSTI	<input type="checkbox"/> VRIJEDNOST NEPOKRETNOSTI
	<input type="checkbox"/> PRODCJENA POTREBNIH ULAGANJA U OBNOVU I SANACIJU NEKRETNINA	<input type="checkbox"/> PRODCJENA POTREBNIH ULAGANJA U OBNOVU I SANACIJU NEKRETNINA	<input type="checkbox"/> PRODCJENA POTREBNIH ULAGANJA U OBNOVU I SANACIJU NEKRETNINA
	<input type="checkbox"/> PRODCJENA POTREBNIH ULAGANJA U OBNOVU I SANACIJU NEKRETNINA	<input type="checkbox"/> NAMETI I TAKSE	<input type="checkbox"/> CIJENA KOMUNALNIH USLUGA
	<input type="checkbox"/> CIJENA KOMUNALNIH USLUGA	<b>PROSTORNI ASPEKT</b>	<b>PROSTORNI ASPEKT</b>
	<b>PROSTORNI ASPEKT</b>	<input type="checkbox"/> FUNKCIONALNI ASPEKT	<input type="checkbox"/> FUNKCIONALNI ASPEKT
	<input type="checkbox"/> FUNKCIONALNI ASPEKT	<input type="checkbox"/> FIZIČKI ASPEKT - IZGRAĐENOST	<input type="checkbox"/> -PRVOBITNA NAMJENA OBJEKTA
	<input type="checkbox"/> FIZIČKI ASPEKT - IZGRAĐENOST	<input type="checkbox"/> SAOBRAĆAJNA POVEZANOST	<input type="checkbox"/> -TRENUTNA NAMJENA OBJEKTA
	<input type="checkbox"/> SAOBRAĆAJNA POVEZANOST	<input type="checkbox"/> INFRASTRUKTURNA OPREMLJENOST	<input type="checkbox"/> -PLANIRANA NAMJENA OBJEKTA
	<input type="checkbox"/> INFRASTRUKTURNA OPREMLJENOST	<input type="checkbox"/> UREĐENOST LOKACIJE	<input type="checkbox"/> -FUNKCIONALNA ISKORIŠĆENOST OBJEKATA
	<b>EKOLOŠKI ASPEKT</b>	<b>EKOLOŠKI ASPEKT</b>	<input type="checkbox"/> FIZIČKI ASPEKT
	<input type="checkbox"/> KARAKTERISTIKE TERENA	<input type="checkbox"/> ENERGETSKE KARAKTERISTIKE OBRADA POVRŠINA	<input type="checkbox"/> -DIMENZIJA OBJEKATA
	<input type="checkbox"/> KARAKTERISTIKE ZELENIH STRUKTURA	<input type="checkbox"/> KARAKTERISTIKE TERENA	<input type="checkbox"/> -SPRATNOST OBJEKATA
	<input type="checkbox"/> MIKROKLIMATSKE KARAKTERISTIKE	<input type="checkbox"/> KARAKTERISTIKE ZELENIH STRUKTURA	<input type="checkbox"/> -FORMA OBJEKATA
	<input type="checkbox"/> KONTAMINACIJA	<input type="checkbox"/> MIKROKLIMATSKE KARAKTERISTIKE	<input type="checkbox"/> -OTVORENOST OBJEKATA
	<b>KULTUROLOŠKI ASPEKT</b>	<input type="checkbox"/> KONTAMINACIJA	<input type="checkbox"/> -PRIRODNO OSVJETLJAVANJE
	<input type="checkbox"/> KULTURNA DOBRA	<b>KULTUROLOŠKI ASPEKT</b>	<input type="checkbox"/> -KOMUNIKACIJE I TRANSPORT
	<input type="checkbox"/> PROSTORNA OBLJEŽJA	<input type="checkbox"/> KULTURNA DOBRA	<input type="checkbox"/> KONSTRUKTIVNI ASPEKT
	<b>DRUŠTVENI ASPEKT</b>	<input type="checkbox"/> PROSTORNA OBLJEŽJA	<input type="checkbox"/> -SISTEM GRADNJE
	<input type="checkbox"/> ZAPOSLENOST	<b>DRUŠTVENI ASPEKT</b>	<input type="checkbox"/> -KONSTRUKTIVNO-ORGANIZACIONA KONCEPCIJA
	<input type="checkbox"/> DRUŠTVENI ZNAČAJ	<input type="checkbox"/> ZAPOSLENOST	<input type="checkbox"/> -KONSTRUKTIVNI MODUL
		<input type="checkbox"/> DRUŠTVENI ZNAČAJ	<input type="checkbox"/> -TIP KROVA
			<input type="checkbox"/> -TIP KROVA
			<input type="checkbox"/> MATERIJALIZACIJA
			<input type="checkbox"/> INFRASTRUKTURNA OPREMLJENOST
			<input type="checkbox"/> DOLUVANOST
			<input type="checkbox"/> -VRIJEME IZGRADNJE
			<input type="checkbox"/> -VRIJEME PRESTANKA KORIŠĆENJA
			<input type="checkbox"/> -BONITET
			<input type="checkbox"/> -TIP ŠTETE
			<b>EKOLOŠKI ASPEKT</b>
			<input type="checkbox"/> ENERGETSKE KARAKTERISTIKE
			<input type="checkbox"/> EKOLOŠKI NEPRIHVATLJIVI MATERIJALI
			<b>KULTUROLOŠKI ASPEKT</b>
			<input type="checkbox"/> KULTURNA DOBRA
			<input type="checkbox"/> PROSTORNA OBLJEŽJA
			<b>DRUŠTVENI ASPEKT</b>
			<input type="checkbox"/> ZAPOSLENOST
			<input type="checkbox"/> DRUŠTVENI ZNAČAJ

Слика 37. Преглед аспеката и просторних нивоа анализе браунфилд локација (Ђukić & Vujićić, 2014, стр. 51)

Браунфилд локације се разврставају у 8 категорија према првобитној намени: индустријски, војни, саобраћајни и комунални, стамбени, културни и друштвени, комерцијални, спортско-рекреативни и пољопривредни (Ђukić & Vujićić, 2014, стр. 25). *BrownInfo* методологија укључује: 1) аналитички део и 2) презентацију браунфилд локација кроз интерактивне веб и гис оријентисане базе (Слика 36). Анализа браунфилд локација полази од најситнијих урбаних елемената објекта и працеле, а као најкрупније препознаје комплексе и зоне (Слика 37, Слика 36.) Она подразумева интегралан приступ који укључује све аспекте важне за валоризацију браунфилд локација: регулаторни, економски, еколошки, друштвени, културни и просторни. У презентацији долази до обједињавања података прикуљених кроз анализу и креирања интерактивних база на различитим нивоима: град, ЈЛС, регија или држава (Слика 40).

Као подршка изградњи интеркативних веб и гис оријентисаних база података браунфилд локација, у склопу *BrownInfo* пројекта креирана је истоимена софтверска платформа која је операционализовала предложену методологију (Vujićić, et al., in press; Ђukić & Vujićić, 2014). *BrownInfo* софтвер развијан је кроз сарадњу урбаниста и ИТ стручњака у оквиру пилот пројекта успостављања интерактивне базе података браунфилд локација Пословне зоне Бања Лука која је доступна на веб порталу: <http://geoinova.com/brf> (AGGF and INOVA, 2014) (Слика 39). Полазиште при изради свих алата био је графички објекат браунфилд локације са придруженим алфанумеричким подацима (Слика 38). Овакав објекат се само једном мапира и уноси у базу, а надаље се мењају само његова својства у зависности од контекста у коме се приказује и промена које се на њему дешавају кроз време.

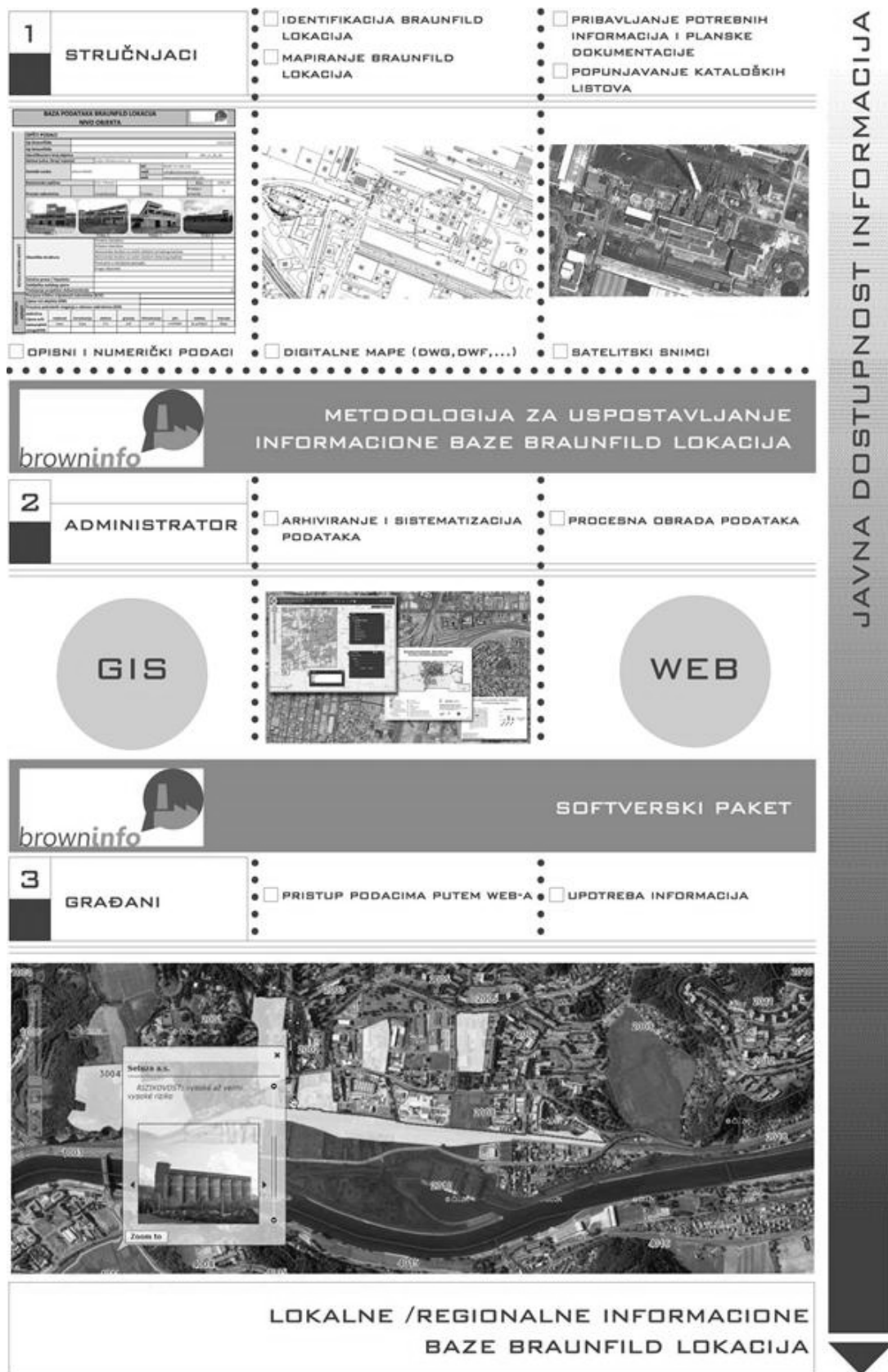


Слика 38. Карактер објектних података похрањених у бази система (Ђukić & Vujićić, 2014, стр. 76)

За кориснике базе који податке прегледају и над њима врше различите ушите и стандардне анализе омогућен је приступ преко веб апликација, које раде у окружењу стандардног гис-веб апликативног сервера. На овај начин се омогућава, поред коришћења алфанумеричких апликација и обрада, комбиновање и анализа просторно оријентисаних информација. С друге стране, он-сите апликације развијене у оквиру веб-слоја обезбјеђују размену података између јединствене браунфилд базе просторних података и теренских служби. Корисници мобилне станице могу преузети скуп података потребан за обављање конкретног теренског посла, а након његовог завршетка прикупљене податке са свим оствареним везама вратити у систем/базу.



**Слика 39. Интерактивна база браунфилд локација бившег индустријског комплекса Инцел, данашње Пословне зоне Бања Лука**



Слика 40. Трансфер података и информација између различитих актера у процесу креирања базе података браунфила локација (Ђukić & Vujičić, 2014)

*BrownInfo* методологија и софтвер су поставили темеље квалитетном и савременом приступу за истраживање и презентацију браунфилд локација у Босни и Херцеговини и шире. **Локалне, регионалне или националне базе података креиране према *BrownInfo* методологији представљале би оквир за идентификацију и оцену нивоа перфорације града, ЈАС, регије или државе.** Као такве оне би омогућиле ефикасније управљање ресурсима и просторном динамиком не само унутар градова него и шире.

Међутим, евидентно је да до данас ниједна локална заједница, нити владина институција није применила *BrownInfo* методологију, односно аутор дисертације није дошао до тих информација. Неки од кључних разлога за неуспех у погледу њене примене поред недовољне промоције резултата пројекта у периоду након његовог завршетка јесу: 1) избегавање бављењем темама као што су стагнација, пад и пропадање од стране локалне управе – фаворизовање тема раста и развоја; 2) неразвијена свест о вредностима и потенцијалима браунфилд локација – фаворизовање гринфилд пројекта; 3) претпоставка да процес мапирања браунфилд локација кошта много, а да при том не доноси довољну добробит локалној заједници, 4) незнање о могућностима и шансама које интерактивне веб базе података пружају, 5) недовољно едукован кадар у локалним администрацијама за провођење мапирања. С тим у вези, поставља се питање да ли локална управа треба да буде носилац активности успостављања базе података браунфилд локација уколико не изражава јасан интерес и не препознаје њену сврсисходност? Односно, да ли је прихватљиво решење преношење ове надлежности на власнике некретнина у браунфилд локацијама који имају много већи интерес за њихово оживљавање.

Овде постоји низ дилема. Прво, многе браунфилд локације немају јасно дефинисану власничку структуру због нерешених процеса приватизације, недовршених судских процедура, непроведених оставинских расправа и сл. Друго, велики браунфилди представљају значајне просторне ресурсе које локалне управе донекле и препознају, међутим проблем представљају, браунфилди малих размера – најчешће стамбени. Због своје уситњености и дисперзног размештаја унутар градског ткива они постају невидљиви. Стамбени браунфилди настају као директна последица депопулације и негативних демографских кретања. Многобројни су примери напуштених кућа у

свим градовима РС. Поред тога велики број стамбених објеката смањује број домаћинстава или долази до смањења броја чланова унутар домаћинства. Као резултат имамо стамбене зоне са све нижим густинама становања. Ово за собом повлачи питање ефикасности и одрживости инфраструктурних система града и нерационалност у погледу њиховог коришћења. Поред тога, велик број напуштених стамбених објеката унутар стамбених четврти утиче на смањење безбедности и повећање криминалитета. Слика града се деградира како се концентрација људи и активности у насељима смањује, чиме он губи карактер града.

Из претходног се закључује да локалне управе уколико желе добробит локалној заједници морају: 1) преузети своју суштинску дужност – управљање, али не нужно и само процесима раста него и процесима пада, 2) прихватити стагнацију као реалност градова – рационално и инвентивно деловати како би се ублажиле њене последице, 3) водити рачуна о ресурсима и усмеравати активности у простору на начин да се ресурси најоптималније користе, 4) креирати базе података **запуштених и недовољно искоришћених простора града које представљају врло важан инструмент за ефикасније управљање како позитивним тако и негативним променама у урбаној матрици.** Тек би се мапирањем запуштених и недовољно искоришћених простора створили услови за процену физичког стања градова, након чега би било могуће формирати адекватне политике управљања и планирати промене у простору.

#### **4.1.2. МОДЕЛ ТИПОЛОШКЕ КЛАСИФИКАЦИЈЕ ГРАДОВА У ОПАДАЊУ**

Класификацију градова у опадању могуће је вршити на бази једног или више критеријума, као и на бази праћења укупних трендова или динамике процеса. Генерална класификација градова у стагнацији вршиће се на бази дефинисања прагова за одређене нивое стагнације изражене кроз укупни процентуални пад популације у временској серији са најдоминантније израженим падом популације.

Кључне дилеме које су се јавиле приликом дефинисања оквира за класификацију градова у погледу стагнације биле су: 1) да ли дужина временског раздобља у коме се процењује степен стагнације има утицај на дефинисање типова, 2) да ли се типови требају дефинисати на бази годишњих или периодичних промена – пада популације и 3) да ли се ова два утицајна фактора требају везивати у креирању типологије градова у опадању. Промишљајући ове дилеме дошло се до следећих закључака.

Дужина временског раздобља у коме се разматра урбана стагнација не мора играти кључну улогу у дефинисању типова. Наиме, у *Shrinking Cities* пројекту градови су разврстани у 4 категорије према степену стагнације у 50-годишњем раздобљу (10%-24%, 25%-49%, 50%-74%, преко 75%). Претходна истраживања урбане стагнације у показују да су градови СЗ региона РС стагнирали у сличном, ако не и већем, процентуалном распону за скоро duplo краћи период (22 године). Закључује се да је много битнија чињеница да су градови стагнирали у одређеном проценту него колико дуго је трајао период њихове стагнације. Заправо, овај податак указује на много прогресивнији и динамичнији пад градова у РС и потврђује став да се стагнација треба степеновати једнаким скалама независно од обухваћеног временског периода.

Годишње или периодично праћење стагнације градова представља потпуно другачији приступ који наглашава динамику процеса у малим временским размерама. У том смислу овај приступ је погоднији за дефинисање индикатора стагнације и праћење промена кроз време (прошло, садашње и будуће), читање динамичких образаца стагнације/раста на годишњем или периодичном нивоу. Претходни став о класификацији градова према степену стагнације (израженом у процентима) погодан је за процену тренутног стања градова на темељу анализа за дуже временске периоде. Стога није нужно везивати ова два приступа, јер сваки од њих има различита полазишта и производи различите врсте класификација градова.

Из свих претходних анализа и промишљања произилази предлог теоретског модела класификације градова, према коме се они дели на оне који су у одређеном временском раздобљу са најизраженијом стагнацијом доживели пад популације у распонима од:

- 3% - 9% - градови са врло ниским нивоом стагнације
- 10% - 24% - градови са средњим нивоом стагнације
- 25% - 49% - градови са високим нивоом стагнације
- 50% - 74% - градови са врло високим нивоом стагнације
- Преко 75% - градови који нестају

Предлог теоретског модела класификације градова у опадању формиран је на основу модела предложених кроз пројекте *CIRES* и *Shrinking Cities* (Wiechmann, 2013; Oswalt & Rienets, 2006). Модел је умногоме сличнији оном коришћеном у *Shrinking Cities*

пројекту, али је у њега уведена додатна категорија градова са врло ниским нивоом стагнације (3%-9%) која је у себе интегрисала и групу градова чија популација и на годишњем нивоу пада више од 0,15% како је то предложено у *CIRES* пројекту. Поред ових категорија у опадању, модел препознаје и градове са стабилном популацијом (између -3% и +3%) и градове са растућом популацијом, који се степењују по истом обрасцу као и градови који опадају (3-9, 10-24, 25-49, 50-74, преко 75%).

Уколико се тежи поставити динамичка типологија каква је предложена кроз *CIRES* пројекат, неопходно је анализом обухватити шири временска раздобља. Разлог оваквог одређења лежи у чињеници да су у периоду најизраженије стагнације у БиХ изостали пописи становништва (1991-2013), те да не постоје довољно поуздани подаци који би омогућили дубљи увид у динамику процеса стагнације у овом раздобљу. Може се закључити да ће таква динамичка типологија пре представити генезу градова која обухвата не само стагнантне него и њихове развојне трајекторије. Један од важних критеријума типолошке класификације градова посматрано из перспективе урбанизма, представља перфорација урбаног ткива. Међутим, како за овај критеријум недостају подаци о запуштеним и недовољно искоришћеним просторима није могуће укључити га у типологију градова у опадању. Стога ће обрасци просторне динамике (пад/раст) обухватити демографска кретања на релацији село град и градови међусобно.

Додатне поткласификације градова у опадању могуће је вршити на бази низа критеријума који поближе објашњавају узроке или последице урбане стагнације, а који су објашњени у претходном поглављу. Међутим, треба напоменути, да се сви ови параметри прате на нивоу ЈЛС. Избор кључних критеријума за формирање подтипова зависиће од специфичности локаних прилика и промена које су узроковале скупљање градова, као и доступности података.



### 4.1.3. МАПИРАЊЕ ГРАДОВА СУОЧЕНИХ СА ПРОБЛЕМОМ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ

У Босни и Херцеговини не постоји званична дефиниција појма *shrinking cities*, а перцепција феномена је минорна. Уколико се проблем и препознаје у правилу се везује са једнозначно схваћеним демографским проблемом депопулације. Један од кључних разлога непознавања овог све присутнијег феномена у друштвеним круговима је чињеница да не постоје опсежна истраживања и да се темом градова у опадању бави јако мали круг експерата. Углавном су то демографи, док се у области урбанизма и просторног планирања, према сазнањима аутора, овом темом нико на овим просторима до данас није бавио. У јавним круговима она привлачи јако мало пажње, док се у политичким круговима, у којима се преферирају теме економског просперитета и раста, рађе избегава. Због тешке преводивости, појам се није одомаћио у славонским језицима и речнику. Како би се препознати феномен увео у домаћи речник овде се дају варијације превода примењиве у различитим реченичким конструкцијама. Дослован превод појма би гласио градови који се скупљају. Међутим, због своје дужине и компликоване синтаксичке употребе он се не препоручује за употребу. Као могући преводи појма *shrinking cities* дефинишу се: урбана стагнација – наглашава процес и његову урбану димензију, градови у опадању/стагнацији – наглашава предмет (град) и проблем (опадање/стагнација), перфорирани град (Lütke-Daldrup, 2001) - наглашава просторну манифестацију стагнације у урбаном ткиву града. Мишљење аутора је да је појам градови у опадању или стагнацији најприближнији изворном значењу енглеског појма и да најбоље описује сложеност овог мултидимензионалног проблема.

#### 4.1.3.1. Аналитички узорак градова у опадању СЗ региона РС

Полигон предметног истраживања представља територија северозападног региона Републике Српске, сачињена од 31 јединице локалне самоуправе, односно од 3 града и 28 општина (Карта 1, Табела 8). Од 31 ЈЛС њих 19 је постојало и прије 90-их година прошлог века, док је осталих 12 општина формирано тек по завршетку грађанског рата у БиХ. Прва група ЈЛС представљају веће општине како у погледу величине популације тако и захваћене територије, док друга група представља мање општине смештене на граници РС са Федерацијом БиХ. Реч је о општинама које су

некада биле делови територија већих општина које су након Дејтонског мировног споразума припале Федерацији БиХ. За делове територија које су припале РС формиране су мале општине које су углавном неразвијене и руралног карактера (Крупа на Уни, Општра Лука, Петровац, Источни Дрвар, Купрес, Језеро, Петрово, Пелагићево, Доњи Жабар, Вукосавље и Костајница). За ове „младе“ општине не постоји довољно статистичких података који би омогућили анализу процеса стагнације у дужим временским раздобљима (Табела 8.). Уколико и постоје они се углавном темеље на проценама, а једини поуздани јесу подаци са Пописа становништва, домаћинства и станова у Републици Српској из 2013 године. Обзиром да се развојно-стагнантни трендови прате у дужим временским скалама, закључује се да за ове општине није могуће вршити процене нивоа стагнације због немогућност поређења, те су оне у даљим истраживањима искључене из анализа. Преосталих 19 већих ЈАС северозападног региона РС је укључено у анализу и проверу предложеног модела за идентификацију и мапирање градова у опадању.

**Табела 8. Популација општина према званичним пописима из 1948, 1953, 1971, 1981, 1991, 2013 год. (Аутор према: SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; P3C-PC, 2017a)**

ПОПУЛАЦИЈА Општина / Пописна година	1948	1953	1961	1971	1981	1991	2013
Бања Лука	97194	109532	131681	158736	183618	195692	180053
Брод	25853	26766	28268	30115	32286	34138	15720
Вукосавље	/	/	/	/	/	/	4363
Градница	47317	49490	50134	53581	58095	59974	49196
Дервента	47661	51044	54107	56141	57010	56489	25922
Добој	61276	69455	79455	88985	99548	102549	68514
Доњи Жабар	/	/	/	/	/	/	3669
Источни Дрвар	/	/	/	/	/	/	66
Језеро	/	/	/	/	/	/	1039
Кнежево	13262	14439	16680	21419	22948	19418	9368
Козарска Дубица	25377	25037	27288	30384	30867	31606	20681
Костајница	/	/	/	/	/	/	5645
Котор Варош	21775	24651	28531	32832	35713	36853	18361
Крупа на Уни	/	/	/	/	/	/	1560
Купрес	/	/	/	/	/	/	293
Лакташи	25290	26516	26021	25997	27676	29832	34210
Модрича	23707	25582	27878	31622	34541	35613	24490
Мркоњић Град	29228	31301	30950	30159	29684	27395	15926
Нови Град	34295	35889	39843	41216	42142	41665	25240
Општра Лука	/	/	/	/	/	/	2705
Пелагићево	/	/	/	/	/	/	4358

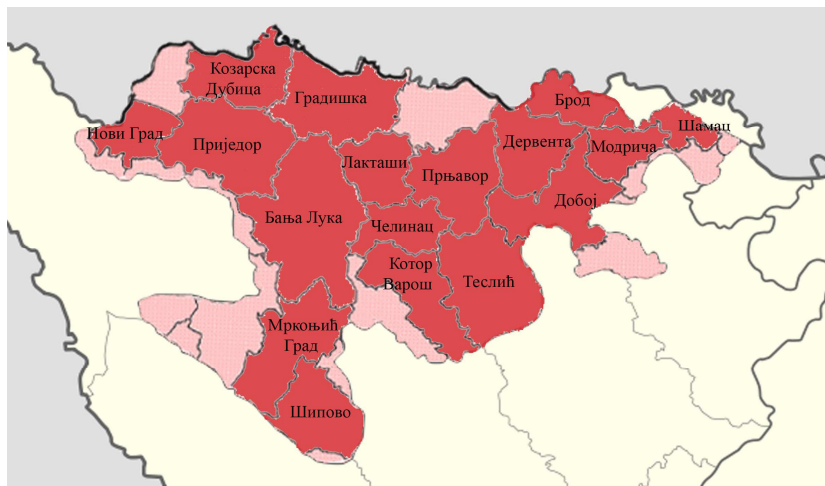
Петрово	/	/	/	/	/	/	6317
Петровац	/	/	/	/	/	/	354
Приједор	67176	73491	84675	97894	108868	112543	80916
Прњавор	40614	44115	46109	46734	48956	47055	34357
Рибник	/	/	/	/	/	/	5851
Србац	21534	22655	21674	21226	22336	21840	16933
Теслић	33123	38815	45772	52713	60434	59854	37236
Челинац	14100	16062	17366	17430	18354	18713	15117
Шамац	24593	26383	27944	31374	32320	32960	16308
Шипово	16725	18316	19444	18035	14154	15579	9969



Карта 1. Северозападни регион РС – шири предметни обухват (Аутор)

На темељу представљеног модела извршена је идентификација градова који ће бити предмет анализе, односно формиран је аналитички узрок. Њега сачињава **17** јединица локалне самоуправе које у свом саставу има насељено место градског карактера са популацијом већом од **5000** становника у 1991 години (година са

најбројнијом популацијом), и то: Бања Лука, Брод, Градишка, Дервента, Добој, Козарска Дубица, Котор Варош, Лакташи, Модрича, Мркоњић Град, Нови Град, Приједор, Прњавор, Теслић, Челинац, Шамац и Шипово (Карта 2).



Карта 2. Аналитички узорак за истраживање градова у опадању(Аутор)

#### 4.1.3.2.Индикација и процена нивоа урбане стагнације

На основу предложеног модела извршена је вишеаспектна анализа која је имала за циљ идентификовати градове који стагнирају, разумети процесе и утицајне факторе који су довели до пада и проценити ниво стагнације унутар градова.

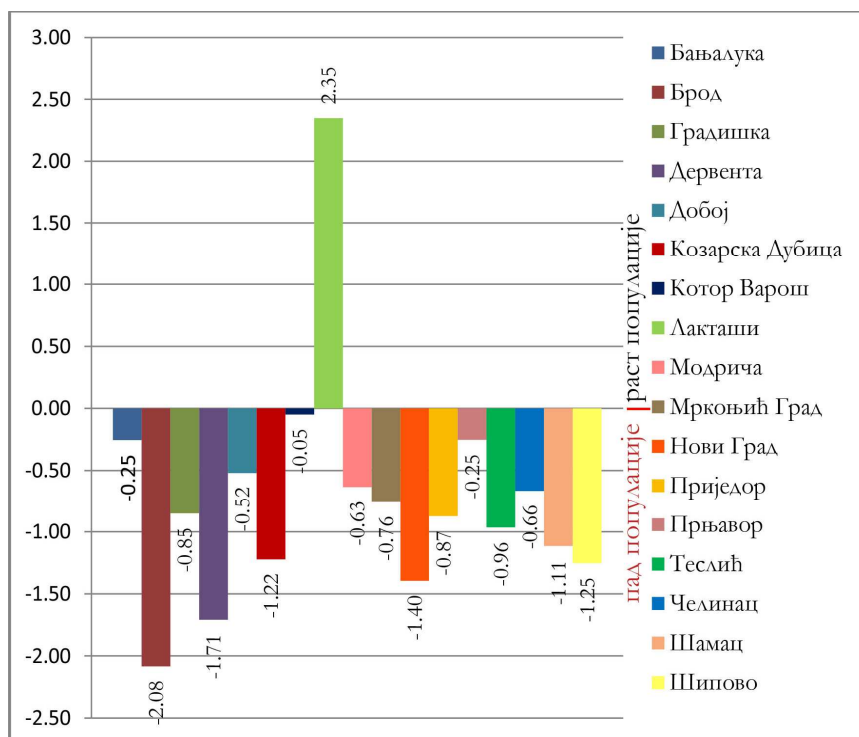


Слика 41. Модел за идентификацију градова у опадању

За праћење укупних демографских кретања као шири аналитички период дефинисано је **шездесетогодишње раздобље (1953-2013)** са четири временска

пресека у годинама званичних пописа становништва (1953, 1971, 1991 и 2013), а као кључни индикатор урбане стагнације дефинисан је **пад популације већи од 1.5% на годишњем нивоу у раздобљу 1991-2013** (Слика 41.). Према прелиминарним истраживањима утврђено је да је у раздобљу од 1991 до 2013 године стагнација била најизраженија, те се стога овај период бира као референтан за индикацију стагнације.

На темељу ових критеријума, у северозападном региону РС од претходно препознатих 17 градова у њих 15 идентификован је тренд урбане стагнације изражен кроз пад популације већи од 0,15% на годишњем нивоу у раздобљу 1991-2013 година, односно пад већи од 3,3% за двадесетогодишњи период (Графикон 1). Према резултатима градови који стагнирају су: Бања Лука, Брод, Градишка, Дервента, Добој, Козарска Дубица, Модрича Мркоњић Град, Нови Град, Приједор, Прњавор, Теслић, Челинац, Шамац и Шипово. Резултати показују да је овај проценат у свим идентификованим градовима знатно већи од минималног који је дефинисан кроз предложени модел и да су градови северозападног региона РС изгубили значајну популацију у периоду 1991-2013 година. Урбана стагнација у овом периоду најдоминантније је изражена у општинама Брод (пад популације од 45,84%) и Дервента (пад популације од 37,59%). Евидентно је да је чак и Бања Лука као регионални центар изгубила одређен проценат популације. Чињеница да популација Лакташа као суседне бањалучке општине значајно расте указује на тренд стварања бањалучко-лакташке конурбације, односно тренд својеврсног спајања општина. Остали мањи и средње велики градови СЗ региона РС доживели су пад популације у мањој или већој мери, о чему ће више речи бити у наставку.

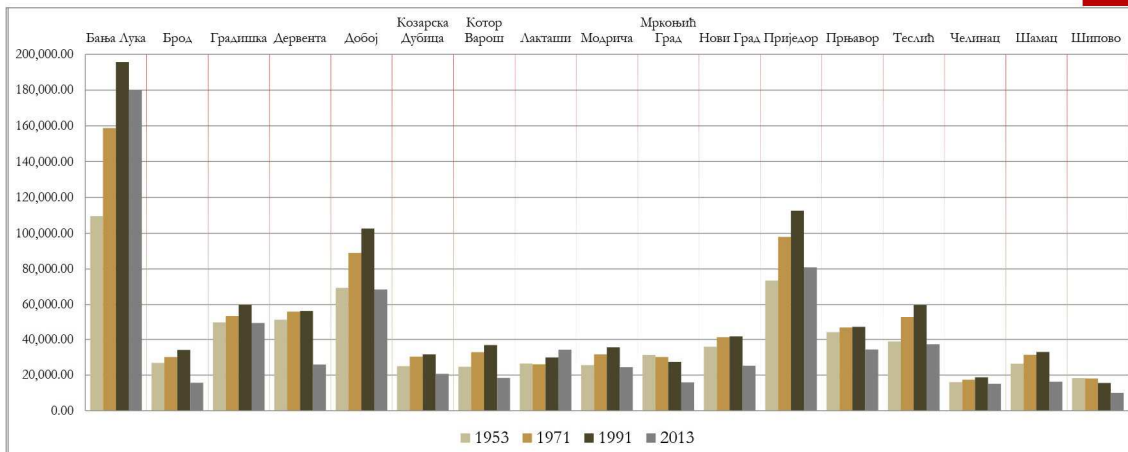


**Графикон 1. Процентуални годишњи пад/раст популације градова северозападног региона РС у периоду 1991-2013 (Аутор)**

Развојно стагнантни трендови градова прате се у ширем шездесетогодишњем раздобљу које се дели на две кључне фазе. Прва фаза обележена је растом популације и развојем градова и трајала је до 1991 године. Другу фазу од 1991 до данас карактерише изражен пад популације и стагнација већине градова северозападног региона РС. Због недостатка информација за ниво насељеног места (града), демографске и друге промене ће се пратити на нивоу ЈЛС и нивоу града, односно кроз релације село-град и мањи-већи градови.

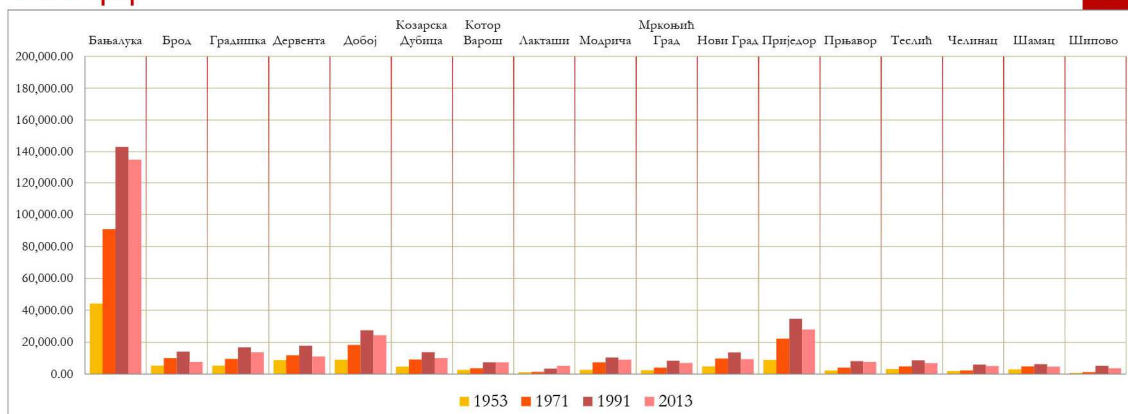
# ЈЛС

**A**



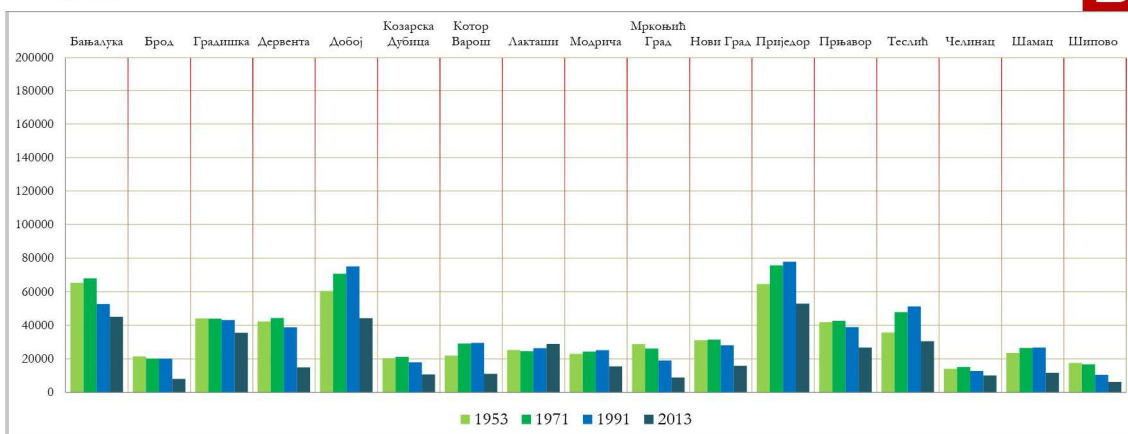
# ГРАД

**Б**



# СЕЛО

**В**



Графикон 2. Популација ЈЛС, градова и села СЗ региона РС према званичним пописима из 1953,1971,1991 и 2013 године (Аутор)

Према подацима званичних пописа становништва, већина градова северозападног региона Републике Српске, али и општина (Графикон 2., Табела 9 и Табела 8),

вршан број становника достигла је 1991 године (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а), након чега је уследио пад популације.

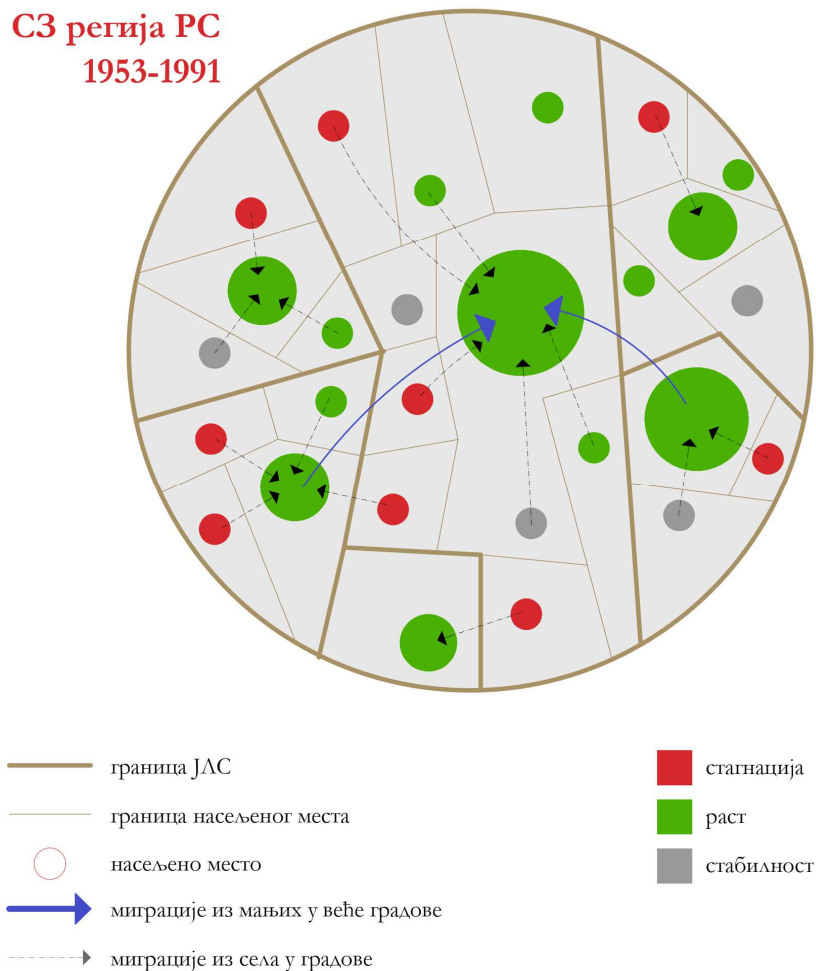
**Табела 9. Популација градова према пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 године (Аутор)**

ПОПУЛАЦИЈА Град / Пописна година	1953	1971	1991	2013
Бањалука	44231	90831	143079	135059
Брод	5328	10003	14098	7636
Градишка	5348	9585	16841	13691
Дервента	8820	11824	17748	11076
Добој	8997	18264	27498	24349
Козарска Дубица	4720	9185	13680	10005
Котор Варош	2700	3746	7411	7330
Лакташи	1207	1415	3483	5282
Модрича	2620	7324	10454	8996
Мркоњић Град	2479	4089	8422	7017
Нови Град	4884	9849	13588	9415
Приједор	8894	22223	34635	27970
Прњавор	2319	4055	8104	7651
Теслић	3190	4874	8655	6820
Челинац	1951	2242	5970	5097
Шамац	2950	4877	6239	4709
Шипово	747	1333	5170	3746

У предметним градовима процес интензивне урбанизације одвијао се у периоду после другог светског рата, тачније 60-их и 70-их година XX века (FZS-FBiH, 1999.). Популација већине анализираних градова се у периоду од 1953 до 1991 године најмање двоструко увећала (Графикон А.15, Табела 5). Константан раст популације урбаних подручја у највећој мери је управо резултат изражених миграционих кретања на релацији село-град, а затим пресељења становника из других општина (Графикон А.47, Графикон А.48) (FZS-FBiH, 1999). Иако је популација градова у овом периоду расла, евидентно је да се популација села у просеку кретала углавном у стабилним оквирима (Графикон 3.А). Податак да је популација на нивоу ЈЛС расла до 1991 године (Графикон А.12.А) указује на чињеницу да је природни прираштај и на нивоу села и на нивоу града био позитиван. С друге стране приметно је значајније повећање популације у Бања Луци, Добоју и Приједору као већим градским



центрима, што је последица емиграција становништва из мањих градова (Графикон 2.А и Б).

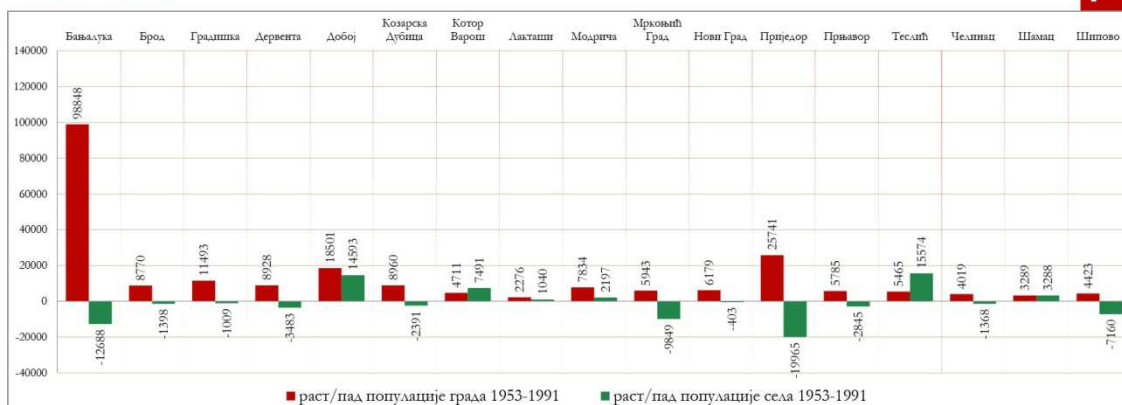


**Слика 42. Дијаграм просторне дистрибуције становништва СЗ региона РС у периоду 1953-1991**

У периоду од **1991 до 2013** долази до значајног пада популације како у градовима тако и селима, односно у целокупној територији ЈАС (Графикон А.13, Графикон 3.Б, Графикон А.8, Графикон А.9). У 16 од 17 градова је забележен пад популације, док су само Лакташи имали позитиван тренд. Градови СЗ регије у овом периоду су изгубили 49 226 становника или 2 мала града величине 25000 становника. Истовремено дошло је до радикалног пада популације села. Сва села предметних ЈАС ове регије су у периоду 1991-2013 изгубила 217 078 становника, односно скоро девет малих градова величине 25 000 становника. Ови подаци су алармантни и указују на изузетно висок ниво стагнације не само на нивоу града, него и ЈАС.

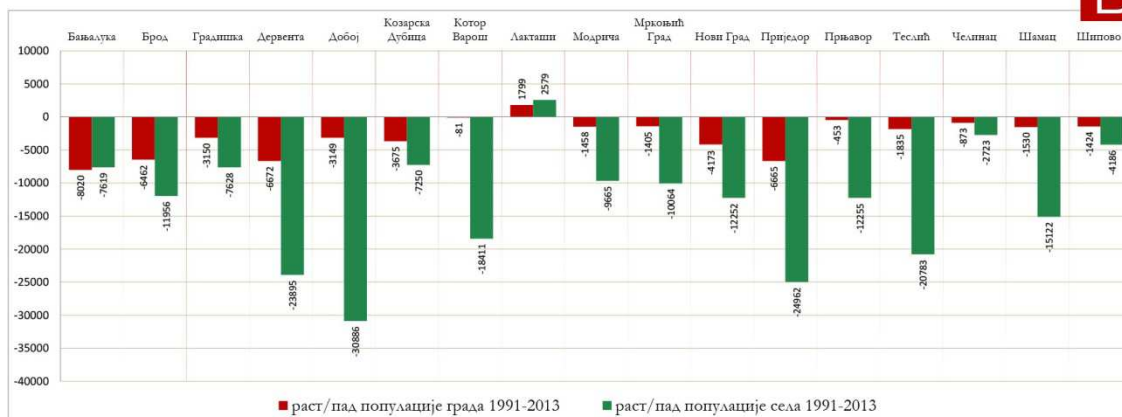
## 1953-1991

A



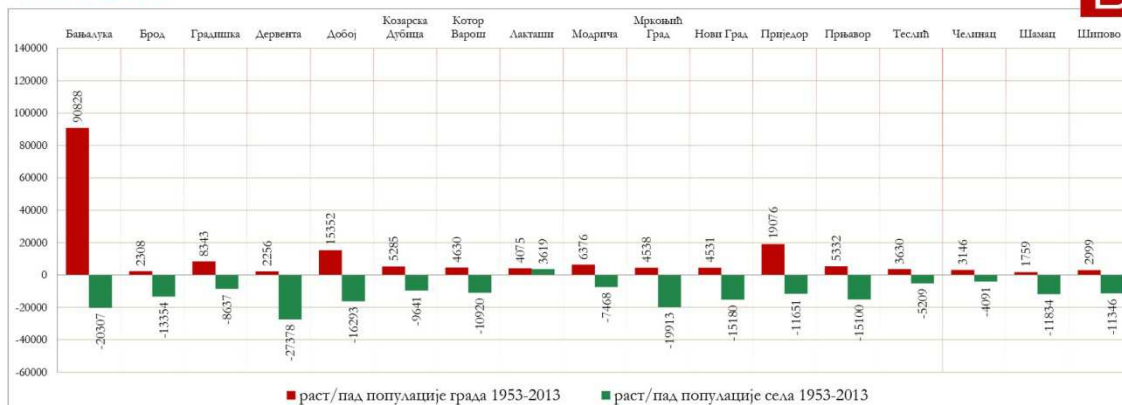
## 1991-2013

B



## 1953-2013

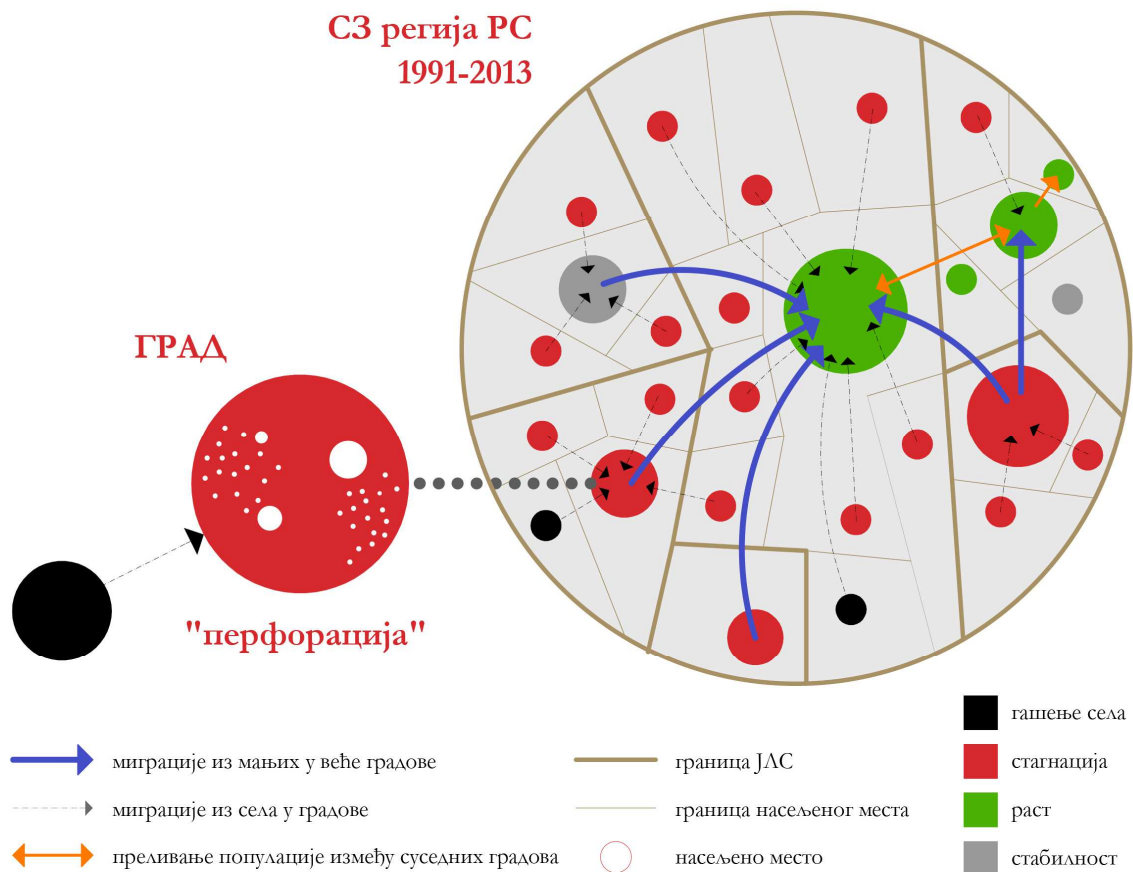
B



Графикон 3. Раст/пад популације града и села за периоде 1953-1991, 1991-2013 и 1953-2013

Посматрано за целокупно 60 годишње раздобље од 1953 до 2013 (Графикон 3.В) популација градова је расла, посебно у Бања Луци, Добоју и Приједору. Истовремено популација руралних подручја је опадала у много већој мери него што је популација града расла. Овакав тренд је резултат више фактора који се могу хронолошки пратити. Наиме, од 1953 до 1991 демографски трендови су били позитивни и на

нивоу града и на нивоу села (Графикон 3.А., Графикон А.12), ипак велики део руралног становништва се селио у градове. У току и после грађанског рата у БиХ велики део становништва је емигрирао у друге земље, док је значајан број настрадао у ратним разарањима (Графикон А.17.). Генерално посматрано, то је довело до пада укупне популације на нивоу ЈЛС у свим општинама СЗ региона РС (изузев Лакташа) (Графикон 3. Б.). У исто време или непосредно после рата дошло је до другог таласа урбанизације и померања становништва са села у градове. Међутим без обзира што је након 1991 уследио пад у броју становника како на нивоу градова тако и општина (Графикон 2.А и Б), ипак је удео градске популације и даље растао (Графикон А.15), док се удео сеоске популације у укупној популацији ЈЛС смањивао (Графикон А.16). Ово указује на чињеницу да је процес урбанизације и даље настављен на начин да је одлив становништва са села и даље присутан, али његов прилив у град није довољан да би произвео раст популације града у односу предратни период. Другим речима дошло је до релокације преосталог становништва на територији ЈЛС што је ублажило пад градске популације, али је дошло до радикалног пада популације руралних подручја или генерално гледано пада популације ЈЛС. За последицу имамо гашење села и концентрацију становништва и активности у градовима (Слика 43).



**Слика 43. Дијаграм просторне дистрибуције становништва СЗ региона РС у периоду 1991-2013**

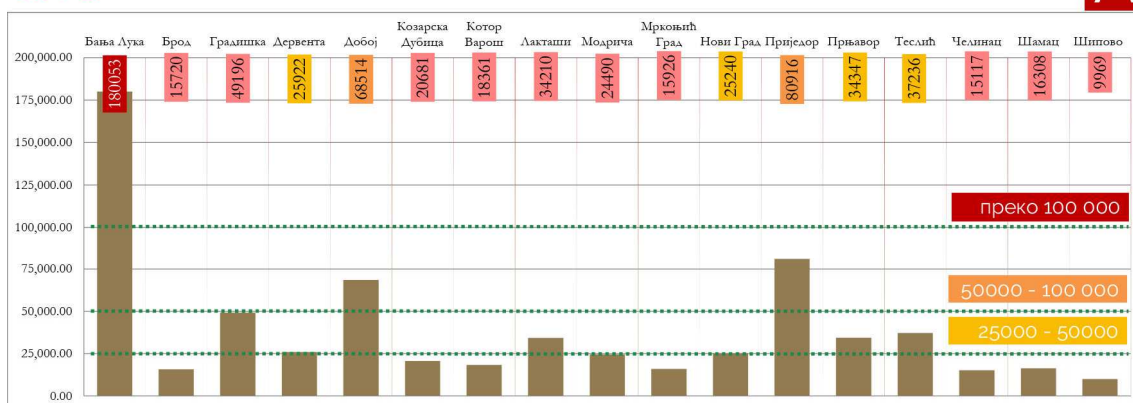
Закључује се да је у шездесетогодишњем раздобљу (1953-2013) популација градова расла и да је она у свим градовима СЗ региона у 2013 већа у односу на популацију из 1953 (Графикон 2.). Тачније она у већини случајева одговара популацији из 1971 године. Међутим популација ЈАС у 2013 години је значајано опала у односу на популацију из 1953. Чак 10 од 17 општина има мање становника него што су имале 1953 године (Графикон 2.А). ЈАС Бања Лука, Лакташи и Приједор имају већу популацију у односу 1953 годину, док су Градишка, Добој, Модрича и Челинац у 2013 имале сличну величину популације као и 1953. Графикон 2.В. показује да је популација села 2013 у 16 од 17 ЈАС нижа у односу на ону из 1953 године.

На нивоу регије очит је тренд централизације која се огледа кроз значајнији прилив становништва у веће градске центре: Бања Луку, Добој и Приједор. Ипак Бања Лука као главни град РС и административни центар значајно предњачи. У том контексту, индикативан је податак о позитивним демографским трендовима у Лакташима (на свим нивоима: ЈАС, град и село) као суседној бањалучкој општини, који указује на

тренд ширења градске територије Бања Луке и спајања са суседном општином. Оваква кретања становништва на релацији село-град и мањи градови и већи регионални центри за резултат има такву слику градова и општина СЗ региона РС у којој су доминантни градови величине до 10 000 становника (12 од 17), а ЈЛС величине испод 25000 становника (8 од 17) и између 25000 и 50000 становника (6 од 17) (Графикон 4.).

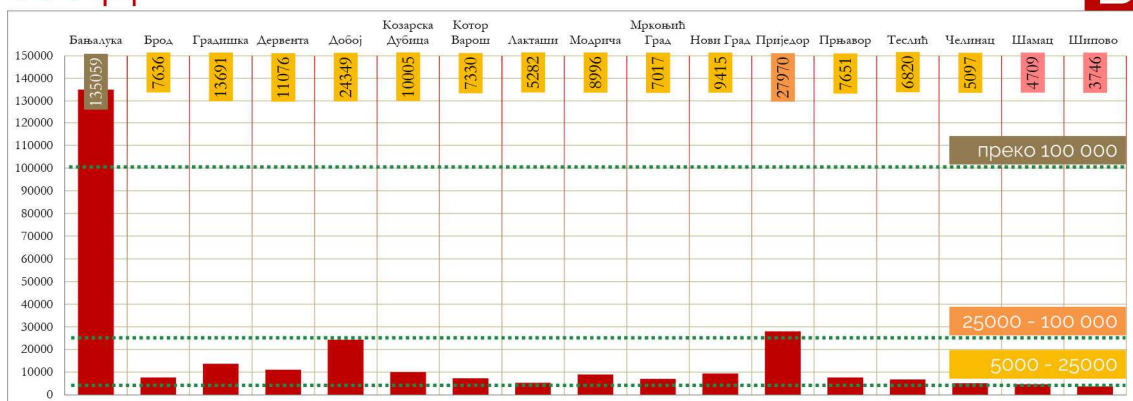
## ЈЛС

А



## ГРАД

Б



Графикон 4. Величина ЈЛС и градова према величини популације у 2013 години.

### 4.1.3.3. Узроци и последице урбане стагнације

Истраживања показују да се кључне промене које доводе до скупљања градова у предметном региону могу развојити у две основне категорије: нагли структурни преокрети почетком 90-их година прошлог века и споре друштвено-економске промене које су отпочеле крајем XX и наставиле се у XXI веку.

Прву категорију представљају **нагли структурни преокрети** који су се дешавали почетком 90-их година како на нивоу Социјалистичке Федеративне Републике

Југославије (СФРЈ), тако и на нивоу Федеративне Републике Босне и Херцеговине, као њене саставне територијалне јединице. Један од најважнијих узрока свеукупне стагнације градова и ЈЛС, а посебно оних на линијама разграничења, је неоспорно грађански рат који се на просторинам БиХ водио од 1992 до 1995 године. Он је произвео ненадокнадиве штете: страдање и расељавање становништва, гашење привредних постројења, уништавање изграђеног окружења, еколошке штете, уништавање природних и културних добара.

Другу категорију представљају значајно **спорије друштвене и економске промене** послератног периода, које за резултат имају мање динамичан, али ипак даљи и константан стагнантни тренд у већини општина истраживаног региона изражен кроз: негативна природна кретања становништва, старење укупне популације, негативна унутрашња и спољна миграциона кретања, изражен економски пад и даљу деградацију и запуштање изграђеног окружења.

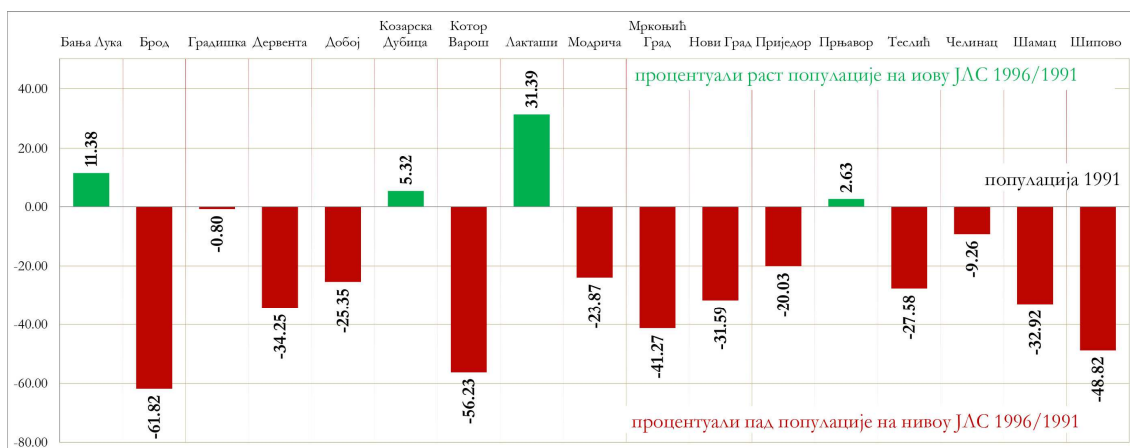
Како би се дала целовита слика стања ЈЛС у наставку ће бити представљена анализа статистика и других података из референтних области (друштво, економија, простор), која има за циљ да **препозна кључне промене**, односно **кључне индикаторе** опадања градова с једне стране, те са друге да **идентификује узроке и последице** негативних промена у градовима. Анализа података и статистика дели се у три области: популационе анализе, економске и просторне анализе, односно у сет подобласти које ће бити обрађене секвенцијално у наставку текста. Кључно је истаћи да премда се јасно препознају два типа промена које су се десиле у претходних 25 година у анализи одређених критеријума их није могуће одвојено пратити. Главна ограничења у том смислу представљају пре свега недостатак званичних пописа, непостојање истоветних података за периоде пре и после рата, или уколико такви подаци постоје различити методолошки приступи у њиховом прикупљању и обради чине их неупоредивим.

#### **4.1.3.3.1. Популациони фактори**

Један од главних узрока негативне демографске слике градова и општина СЗ региона РС јесте грађански рат у БиХ 1992-1995. Наиме, рат је представљао динамичан период у ком је дошло до радикалног пада у свим сегментима друштва као целине. Међутим, рат је представљао прекретницу и окидач за низ других промена које су се десиле након његовог завршетка, а које су градове водиле у даље пропадање.

Неоспорно је да је периоду рата велики број становника страдао (Графикон А.17, Графикон А.18), емигрирао у друге земље или се раселио. Одређена истраживања показују да је на простору свих истраживаних ЈАС СЗ региона РС страдало укупно 17072 становника или 1.82% популације из 1991 године (Токача, 2012). Међутим, питање валидности података о броју страдалих је врло осетљиво и дискутабилно, поготово ако се у обзир узме чињеница да их прикупља одређена национална група. Стога се у предметном истраживању они разматрају са опрезом, више као илустрација, а мање као егзактан показатељ.

Званични подаци о становништву из непосредног послератног периода не постоје, а они које поседује Републички завод за статистику РС базирани су на проценама (РЗС-РС, 2013б). Према овим проценама чак је 11 општина до 1996 године изгубило преко 20% популације из 1991 године. Највише су погођене биле општине Брод (61,8%), Котор Варош (56,2%), Мркоњић Град (41,3%) и Шипово (48,6%). Посматрано збирно све разматране ЈАС СЗ региона РС су у овом петогодишњем периоду (1991-1996) према проценама Републичког завода за статистику РС изгубиле 15 727 становника, што представља огроман пад који је еквивалентан гашењу нешто више од 5 градова величине Мркоњић Града.



**Графикон 5. Процентуални пад/раст популације на нивоу ЈАС за период 1991-1996 (Аутор према: FZS-FBiH, 1999.; РЗС-РС, 2013б)**

Међутим, како се ови подаци базирају на проценама и ослањају на податке различитих јавних служби, они се ипак не могу сматрати довољно поузданим за закључивање и тумачење последица рата. Изостанак пописа становништва у постратном периоду додатно је онемогућио оцену стања градова и општина у БиХ/РС. Тек након 18 година од завршетка рата спроведен је попис становништва

(РЗС-РС, 2017а) који је дао јасну слику стања послератне БиХ. Овај двадесетдогодишњи прекид организовања званичних пописа становништва (1991-2013) онемогућио је праћење демографских промена, њихове динамике и просторне дистрибуције становништва у послератном периоду. Ипак, у претходном поглављу су на темељу резултата пописа дата тумачења резултата пописа из 2013 године, извршена су поређења са стањем на попису из 1991 године, установљено је присуство демографског пада и оцењен његов ниво.

Промене које су уследиле након рата, у свим аспектима друштвеног деловања, биле су узрок даљих негативних демографских трендова. Понекад су оне и узроци и последице истовремено, што указује на њихову сложеност и међуповезаност. Претпоставке су да је дошло до значајног старења популације, да је природни прираштај из године у годину негативан и да константно пада, да је друштво ушло у другу друштвену транзицију, односно да се склапа све мањи број бракова, да се млади брачни парови све више разводе, да млади све касније ступају у брак или радије бирају живот у неформалној заједници, да жене све мање рађају или одгађају мајчинство, те да је плодност жена све мања. С друге стране претпоставља се да је одлив људи све већи и да велики део популације одлази у иностранство у потрази за бољим условима живота. Да ли су ове тврдње тачне и у којој мери оне утичу на стагнацију градова питања су на које се у наставку текста дају одговори.

- Претпоставка 1 . Старење становништва

Анализа старосне структуре становништва градова СЗ региона РС показује да се удео старих особа (старији од 60 година) у укупној популацији креће од 18-33% (Графикон А.26). Забрињавају градови Брод и Мркоњић Град који имају највећи удео, док најмањи удео имају градови Котор Варош, Челинац и Шипово. Кључно ограничење у погледу анализе представља непостојање података о старосној структури становништва на нивоу града за предратне пописне године. Међутим, генерална кретања у погледу старости становништва могу се пратити на нивоу општине кроз упоредну анализу података за пописне године 1971, 1991 и 2013 (Графикон А.27). Ова поређења указују на прогресиван тренд старења популације у 15 од 17 општина, у којима се удео особа старијих од 60 година у укупној популацији у 2013 години удвостручио или чак утростручио у односу на 1971. Истовремено, приметан је тренд прогресивног пада учешћа младих у укупној популацији. Тако је



од 1971 до 2013 године удео особа млађих од 19 година у просеку смањен двоструко у 16 ЈЛС СЗ региона РС. Једино општина Лакташи не бележи тако прогресиван пад. Ништа боља ситуација није ни на нивоу градова. У 2013 години удео младих у укупној популацији градова СЗ региона РС у просеку износи 20%. Поређењем података за ниво ЈЛС и ниво града у 2013 години примећује се да је слика стања по питању старосне структуре становништва скоро истоветна. Сходно томе могла би се направити аналогија по којој је слика стања на нивоу града и у ранијим пописним годинама била одраз слике стања на нивоу ЈЛС. Према томе, посредно се закључује да је и на нивоу града/ова дошло да прогресивног старења популације у периоду 1971-2013. Овакво стање представља велики терет за друштво у целини и утиче на све димензије живота и деловања заједнице. Оно указује на потребу преиспитивање политика управљања, реформе јавних услуга, развоја нових делатности – тзв. социјалног предузетништва, изградњу јавне супраструктуре за потребе старих као и прилагођавање грађене средине потребама лица умањених телесних способности.

- Претпоставка 2. Пад броја склопљених бракова (Графикон А.33) и раст броја разведених бракова (Графикон А.34)

Ови показатељи друге друштвене транзиције прате се кроз стопе нупцијалитета и стопе диворцијалитета које проучавају податке о браковима (Графикон А.32). Стопа нупцијалитета је мера учесталости бракова у једној популацији или делу неке популације. У предметном истраживању она представља однос укупног броја склопљених бракова на нивоу ЈЛС на 1.000 становника способних за брак (особе старије од 15 година) у 2013 години. С друге стране, стопа диворцијалитета је мера учесталости разведених бракова у једној популацији или делу неке популације, а у предметном истраживању она представља однос укупног броја разведених бракова на нивоу ЈЛС на 1.000 становника способних за брак (особе старије од 15 година) у 2013 години. Према посљедњим расположивим подацима Еуростата за 2011 годину, стопа нупцијалитета у ЕУ-28 била је 4,2 склопљена брака на 1 000 становника, а стопа диворцијалитета износила је 2,0 разведена брака на 1 000 становника (РЗС-РС, 2017с). Графикон А.32. показује да су градови СЗ региона РС у повољнијој ситуацији у односу на Европску Унију. Наиме, стопа диворцијалитета је значајно нижа у односу на просјек ЕУ и досеже максималних 1,5. Стопа нупцијалитета је виша у односу на просјек ЕУ у већини ЈЛС СЗ региона РС (изузев Брода и Котор Вароши). У 2013 години, у свим разматраним градовима СЗ региона РС је на 1 000 склопљених

бракова било 207.86 разведених бракова, те се закључује да је сваки пети (4,81) склопљени брак био разведен. Међутим, иако подаци о стопама нупцијалитета и диворцијалитета за 2013 годину указују на позитивне трендове у РС у односу на ЕУ, посматрано у ширем временском распону (1998 - 2015) у свим градовима СЗ региона приметно је смањење броја склопљених бракова (Графикон А.33). Ипак, ови подаци не указују да је (посматрано по овом критеријуму) друштво РС запало у другу друштвену транзицију. Просечна годишња разлика у броју склопљених бракова у периоду 2005-2015 је занемарљиво мала и износи од +5 до -8 склопљених бракова на нивоу ЈЛС (Табела А.13). Стога се закључује да кретања у броју склопљених и разведених бракова нису кључни фактори стагнације градова и ЈЛС.

- Претпоставка 3. Повећање старосне границе при ступању у прву брачну заједницу код оба пола

Овај критеријум је један од важних показатеља уласка друштва РС у другу друштвену транзицију. Међутим, ови подаци се не прате на нивоу ЈЛС, нити нивоу насељених места. Једини расположиви подаци су они за ниво РС и они показују да долази до константног померања старосне границе ступања у брак. Младожење су у 2016 на нивоу РС у просеку биле старије 1,5 годину од младожења из 1996 године и њихова просечна старост износила је 31,9 година. Невесте су у 2016 години у просеку биле старије 2 године од невеста из 1996 године и њихова просечна старост износила је 28,3 година (Графикон А.35.). Ови подаци показују да је у РС евидентно одгађање склапања брака, како за младожење тако и за невесте. Уочава се све веће приближавање западноевропском типу брачности, који се одликује све каснијим уласком у брак и одгађањем брака, што опет доводи до смањеног наталитета и самим тим до појаве све чешћег негативног природног прираштаја, те смањења броја становника појединих подручја (РЗС-РС, 2017с). На основу претходно реченог посредно се може закључити да се и на нивоу ЈЛС дешава тренд повећања старосне границе при ступању у прву брачну заједницу, што свакако може представљати један од важних узорка стагнације.

- Претпоставка 4. Велики удео неожењених и неодатих у укупној популацији старијој од 15 година

У разматраним општинама СЗ региона РС овај удео у просеку зноси 25-30% популације старије од 15 година у 2013 години (Графикон А.30). Кључни фактори

који се могу пратити паралелно са овим критеријумом јесу старосна структура нежењених и неодатих, бројност и старосна структура особа које живе у неформалној заједници. Анализа старосне структуре нежењених/неодатих (Графикон А.36.) показује да је од укупног броја нежењених и неодатих на нивоу ЈЛС њих 40-50% млађе од 30 година, што говори у прилог претходном индикатору друштвене транзиције да млади одгађају склапање брака. С друге стране, преосталих 50-60% нежењене/неодате популације старије од 30 година указује на вероватност постојања неформалних заједница. Резултати пописа из 2013 године показују да је удео становништва које живи у неформалним заједницама низак и износи до 7% од укупне популације старије од 15 година у свим ЈЛС СЗ региона РС (Графикон А.31). С друге стране резултати пописа из 2013 године показују да у неформалним заједницама, у свим ЈЛС СЗ региона РС, већином живе особе старије од 30 година (на нивоу ЈЛС, у просеку преко 75% особа које живе у неформалној заједници су старије од 30 година)(Графикон А.37). Закључује се да је број нежењених и неодатих посебно у оквиру старосне групе млађе од 30 година, индикатор друге друштвене транзиције у ЈЛС СЗ региона РС. Иако популација која живи у неформалним заједницама чини мали процентуални удео у укупној популацији старијој од 15 година, она сама по себи не представља довољно индикативан показатељ нове друштвене транзиције. Пре свега јер не постоји могућност поређења са претходним пописним годинама за које није вршено праћење ових података.

- Претпоставка 5. Негативан природни прираштај

Пад природног прираштаја представља кључни симптом градова у опадању, а у предметној анализи прати се као разлика између броја живорођених и умрлих за одређено подручје на нивоу једне године. На територији истраживаног полигона, Републички завод за статистику РС кретања природног прираштаја прати од 1996 године само на нивоу ЈЛС. Према за овај критеријум не постоје подаци на нивоу града, оквирне процене могуће је вршити кроз паралелу са подацима за ниво ЈЛС. Резултати истраживања показују алармантне податке о драстичном паду природног прираштаја. Према се у непосредном постратном периоду бележи позитиван прираштај у већини општина региона (12 од 17), забрињавајући је податак да већ почетком 2000-тих већина општина улази у фазу негативног природног прираштаја, који даље бележи тенденцију континуалног линеарног пада. Тако је у 2015 години забележен негативан природни прираштај у свим ЈЛС региона изузев Бања Луке.

Међутим, о озбиљности стања у погледу природних кретања становништва на нивоу региона много конкретније говори салдо природног прираштаја за период 1996-2015 (Графикон А.29). Резултати анализе показују да су анализирани ЈЛС СЗ региона РС у периоду 1996-2015 изгубиле 17 861 становника као последица негативног природног прираштаја. Закључује се да је пад природног прираштаја један од важних, ако не и најважнијих, узрочника стагнације градова у постратном периоду и да је друштво у

- Претпоставка 6. Повећање старости првороткиње и смањење стопе фертилитета

Једни од узрока негативног природног прираштаја, поред померања старосне границе приликом ступања у брак, јесу повећање старости првороткиње и смањење плодности. Резултати анализа показују да се старост првороткиње у РС константно повећава. Тако је она од 2001 до 2015 године померена за 3 године, са 24.20 на 27.20, а трендови показују да ће старост првороткиње на нивоу РС и даље расти (Графикон А.38). Подаци о старости првороткиње на нивоу ЈЛС Републички завод за статистику РС не прати, те је немогуће дати оцену стања на овом нивоу. С друге стране, резултати пописа из 2013 године показују да је коначна ефективна стопа фертилитета (узима у обзир све жене старије од 15 година) забрињавајуће ниска и у већини ЈЛС износи од 1.3-1.4 (Графикон А.39). Уколико се зна да тек стопа фертилитета већа од 2.1 обезбеђује просто обнављање становништва, онда не чуди податак о паду природног прираштаја у ЈЛС СЗ региона РС. Подаци о фертилним карактеристикама женског становништва од значаја су за дефинисање и реализацију мера популационе политике које су усмерене ка решавању проблема недовољног рађања. Закључује се да повећање старости првороткиње уз истовремено смањење коначне ефективне стопе фертилитета представљају важне узроке стагнације не само градова него и ЈЛС.

- Претпоставка 7. Пад учешћа жена у рађању

Још један од важних индикатора стагнантних кретања на нивоу градова и ЈЛС, а који се директно веже за претходне критеријуме јесте смањење учешћа жена у рађању. Овај индикатор прати се кроз анализу тзв. диференцијалног фертилитета (РЗС-РС, 2017b), тј. кроз анализу фертилитета према различитим карактеристикама женског становништва (брачним, образовним, старосним, итд.), а које указују на утицај појединих фактора на ниво фертилитета.

Резултати пописа из 2013 године показују да на нивоу ЈЛС удео жена које нису рађале у популацији жена старијих од 15 година износи у просеку 25% (Графикон А.40). Највећи удео представљају жене које су родиле 2 деце (од 30 до 45%), док је удео жена

са једним рађањем нижи и износи у просеку 15%. Удео жена са троје рођене деце износи у просеку 25%. С друге стране, индикативан је податак да у укупним рађањима (женске популације старије од 15 година) највећи удео носе жене тренутне старости преко 50 година (Графикон А.41). Овај удео у просеку износи 60%. Што говори да су жене годишта 1963 и старије рађале дупло више од жена тренутне старости до 50 година. Уколико се упореде подаци о образовном статусу и рађањима (Графикон А.42), евидентно је да су у рађањима највише учествовале жене са основним и средњим нивоом образовања, док су истовремено најмање учествовале жене са високим нивоом образовања. Сличан образац се идентификује и у погледу неучествовања у рађању, с тим да је ниво неучествовања у рађању пропорционалан нивоу образовања. На тај начин, најмањи степен неучествовања у рађању је идентификован код необразованих жена, док је највиши степен неучествовања забележен код високообразованих жена. Наиме скоро половина високообразованих жена није учествовала у рађању. Од популације жена са основним нивоом образовања њих просечно 1/4 није учествовала у рађању, док је тај удео код жена средњег нивоа образовања виши и износи просечних 1/3.

Резултати ових анализа показују да је дошло до значајних померања и одступању од традиционалних образаца брака и породице. Шта је узроковало оваку транзицију друштва питање је којим треба да се позабаве социолози и демографи, док истовремено институције управљања треба да развијају моделе којима ће ублажити негативне друштвене и демографске трендове, или провести такве политике које ће омогућити њихово заустављање и претварање у популациони раст. Као кључни узрочници оваквих негативних кретања препознају се: 1) низак животни стандард (незапосленост, нестабилност радних позиција, ниска примања, сиромаштво), 2) немогућност обезбеђења минималних животних услова (стамбени простор – стан, кућа), 3) уколико је стамбени простор и обезбеђен често је он ниског стандарда и нивоа комфора (станови малих површина, структуре). Реперкусије оваквих негативних друштвених и демографских трендова на грађену средину, односно град огледају се у кроз: 1) пад у густинама насељености, 2) гашење домаћинства, 3) запуштање објеката становања, 4) запуштање инфраструктурних система - скупа, нерационална и неодржива улагања у њихово одржавање, 5) редуција или гашење друштвених функција намењених младима – гашење школа и вртића, 6) замирање јавних простора града и сл.

- Претпоставка 8. Негативна миграциона кретања

Поред изражених негативних природних кретања становништва и негативних економских трендова унутар општина предметног полигона, као важан узрок депопулације истичу се негативна вањска и унутрашња миграциона кретања. Према доступним подацима, од 2007 до 2015 године 13 од 17 општина бележи негативан укупни миграциони салдо, док 4 општине бележе позитиван миграциони салдо, из чега се закључује да се највећи број становника пресељава из мањих општина у бањалучко-лакташки регион (Графикон А.44, Графикон А.43). Међутим, укупни миграциони салдо показује да, и под претпоставком да су унутрашње миграције усмерене ка ЈЛС које бележе позитиван салдо, ипак оне нису довољне да оправдају овакав позитиван тренд. Стога се закључује да у ЈЛС са позитивним салдом досељавају и становници других ЈЛС регије, ентитета и државе. Ипак, уколико се упореде резултати анализа за природна кретања становништва са миграционим евидентно је да је по обиму и размери много значајнији проблем природног губитка популације, односно да унутрашња миграциона кретања не представљају значајан узрок стагнације.

Поред унутрашњих миграционих кретања која презентују дистрибуцију и кретање становништва међу општинама РС и БиХ, важан фактор депопулације представљају вањска миграциона кретања. Тачан број лица која су емигрирала у друге земље није познат, нити се прати на нивоу јединица локалних самоуправа, а подаци о броју емиграната из БиХ обезбјеђују се из миграцијских статистика земаља пријема. Према подацима Министарства цивилних послова БиХ, од 1998. до половине новембра 2013. године 61752 становника Босне и Херцеговине одрекло се држављанства ради стицања држављанства друге државе (МСР-БиН, 2013; МЛјР-БиН, 2014). Подаци Агенције за идентификациона документа евиденцију и размену података БиХ (IDDEEA-БиН, 2017) показују да је 11525 становника са подручја 17 истраживаних општина С3 региона РС у периоду 2005-2017 године одјавило пребивалиште (стално мјесто боравка) из БиХ ради пријављивања у иностранству (Графикон А.50, Графикон А.51.). Другим речима, из С3 регион РС у периоду 2005-2017 година иселио се један мањи град величине Дервенте, што је свакако један од важних узрока стагнације региона. Међутим, претпоставља се да је број људи који су емигрирали значајно већи, поготово ако се у обзир узме чињеница да држављани БиХ који у иностранству бораве дуже од једне године, а не намеравају се стално настанити у

земљи у којој тренутно бораве и који са БиХ одржавају делотворне везе (нпр. породични везе, поседовање некретнина или предузећа и сл.) нису дужни одјавити пребивалиште у БиХ. Ову групу људи већином чини мушка радна снага која из БиХ одлази на рад у иностранство, а о којима не постоје никакве врсте евиденција.

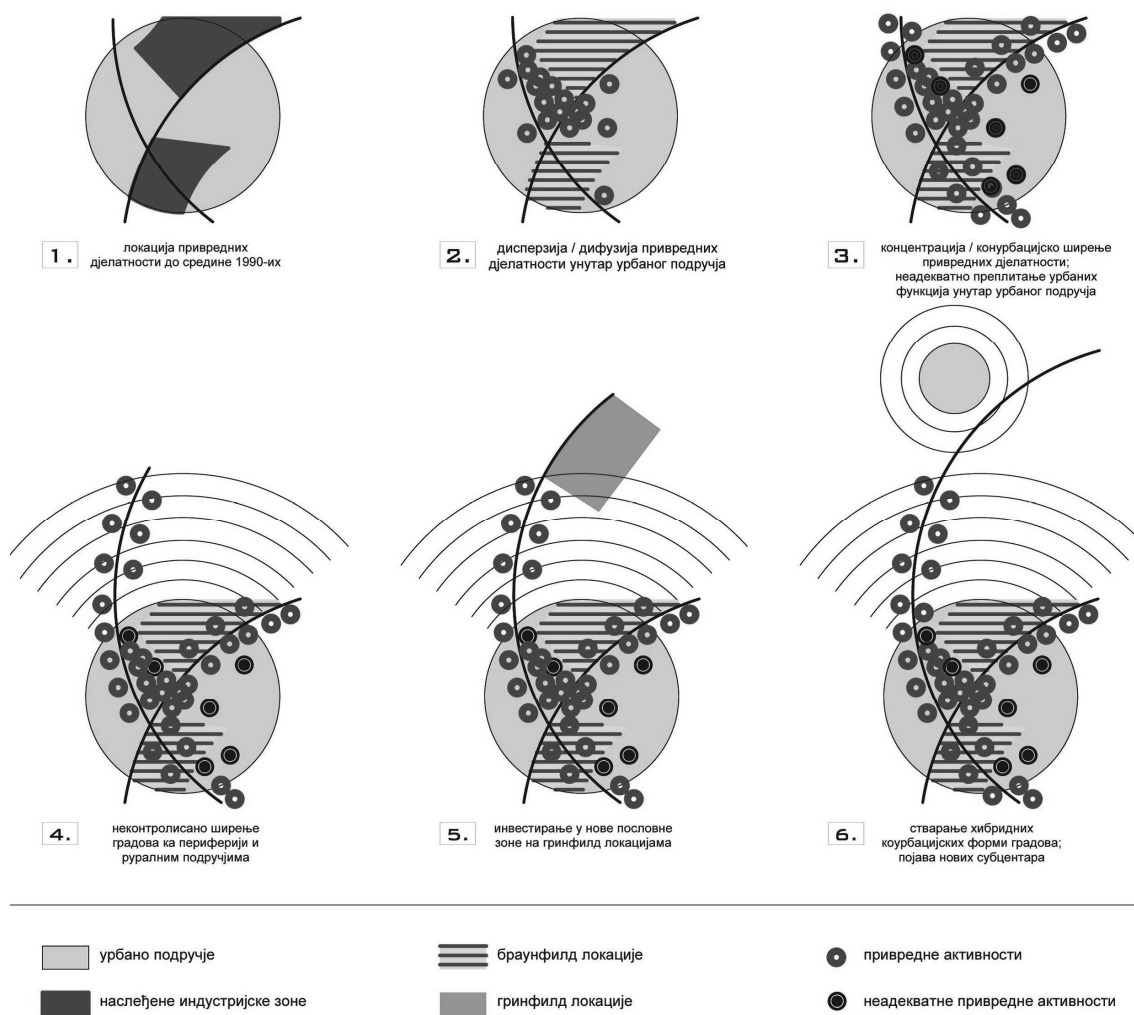
Миграциона кретања унутар ЈЛС, на релацији село-град обрађени су у претходном поглављу Индикација и процена нивоа урбане стагнације.

#### **4.1.3.3.2. Економски фактори**

Посматрајући привредни развој од 1953 па до данас идентификују се четири кључне фазе. Прва обухвата период до грађанског рата (90-те године) који је обележен убрзаном индустријализацијом и транзицијом друштва са пољопривредног на индустријско. Ову транзицију пратила је и убрзана урбанизација која се у градовима манифестовала не само кроз изградњу фабрика него и многих стамбених и радничких насеља. Цели овај период обележен је укупним растом и напретком друштва. Градови су „цветали“, а са њима и привреда. Друга фаза обухвата ратни период који је обележен гашењем многих великих предузећа, смањењем обима или застојем у производњи. У овом периоду сва средства су усмеравана за потребе финансирања војних активности. Радно способна мушка популација искључена је из производње (изузев војне индустрије), те је већину производних активности обављала женска популација. Многе фабрике, поготово у градовима пограничне зоне, биле су разрушене током борбених дејстава. Након рата, следио је покушај економског опоравка који је обележен реструктуирањем привреде и приватизацијом предузећа. Због спорости и комплексности ових процеса економски пад је и даље наставаљен, предузећа су технолошки заостајала губећи тако конкурентност и на преосталом домаћем тржишту. Као последица ове две тешке фазе долази до деградације и запуштања изграђених индустријских зона у градовима, те многе од њих постају браунфилди. Последња фаза обележена је доласком иностраног капитала на домаће тржиште с једне стране и са друге развојем нових облика привредног организовања по моделу микро/малог и средњег предузетништва. Као последицу имамо велики број иностраних компанија на домаћем тржишту које долазе како би користиле расположиве ресурсе и јефтину радну снагу. Истовремено, домаћи мали предузетници се укључују у тржишну економију покушавајући да ухвате корак са страним компанијама. Они делују самостално и расцепкано унутар оквира

које им нуде сопствени ресурси и ограничења која им намеће држава. Као последицу ове две фазе имамо значајан број великих гринфилд инвестиција као и тачкасту дисперзију микро, малог и средњег предузетништва унутар градског ткива (Simonović, et al., 2011). Нови модел просторне организације привредних активности представљају пословне зоне које се у већини случајева развијају на новим локацијама, тзв. гринфилдима, при чему индустријски браунфилди као важан просторни ресурс остају занемарени. Претходни наводи јасно илуструју до каквих померања је дошло у привреди и какве последице су произведене у урбаној матрици (Слика 44.) Кључна питања која се постављају у погледу актуелних трендова дистрибуције привреде су: питање одрживости у погледу коришћења ресурса и адекватности политика управљања просторним развојем. Евидентно је да су градови и њихова привреда претрпели вишеструке штете, међутим неопходно је са њима се суочити и деловати на начин да се њихове последице ублаже кроз одрживо коришћење постојећих просторних ресурса и активирање заборављених индустријских зона.





**Слика 44. Просторне последице нове функционалне дистрибуције привредних активности (Ђукић, et al., 2014, стр. 252)**

Праћење макроекономских показатеља на територији РС врши Републички завод за статистику на ниову ЈЛС, док изостају праћења на нивоу градова као насељених места. Стога је оцену стагнације градова у економском домену могуће вршити само посредно кроз анализу показатеља на нивоу ЈЛС.

Претпоставке су да је у постратном периоду дошло с једне стране до великог повећања броја привредних предузећа, уз истовремено значајно смањење броја запослених у односу на предратни период, односно да је јако велики удео популације незапослен. Да ли су ове тврдње тачне и у којој мери оне утичу на стагнацију градова питања су на које се у наставку текста дају одговори.

### **Претпоставка 1. Повећање броја привредних субјеката уз истовремени пад запослености.**

Графикон А.62 Графикон А.63 експлицитно указују на постојање ове релације. Наиме, очито је да је у периоду од 2001 до 2014 године у свих 17 ЈЛС дошло до повећања броја пословних субјеката уз истовремено смањење броја запослених по пословном субјекту. Поставља се питање како објаснити овакав тренд. Прво, у постратном периоду дошло је до реструктурирања привреде и развоја модела малог и средњег предузетништва, при чему су микро и мали модел најдоминантније изражени. У прилог томе говоре структурне пословне статистике према којима је број регистрованих предузећа у 2014 скоро четвороструко повећан у односу на 2013 годину (26 650 мала предузећа у 2014, 6704 мала предузећа у 2013 години) (РЗС-РС, 2009-2016). С друге стране, главни носилац привреде у РС представљају управо мала предузећа, тачније 94% регистрованих предузећа у РС (за 2013) спада у категорију малих (РЗС-РС, 2015, стр. 215) (РЗС-РС, 2009-2016). Друго, технолошки напредак обележен аутоматизацијом процеса утицао је на смањење броја радника у некада радно интензивним делатностима. И док су предратне фирме запошљавале на стотине и хиљаде радника, данас имамо такву слику привреде коју карактерише велик број микро предузећа које запошљавају јако мали број радника (видети поглавље П.1.2.2. Индикатори и параметри урбане стагнације – број пословних субјеката). Уколико ово питање разматрамо у контексту економске стагнацију може се закључити да овакав модел привредног организовања не производи нужно стагнацију, али ни не доприноси развоју привреде као и друштва у целини.

### **Претпоставка 2. Број запослених константно опада уз истовремени раст незапослености.**

О проблемима и ограничењима везаним за истраживање запослености и незапослености више речи било је у поглављу П.1.2.2. Индикатори и параметри урбане стагнације – економски критеријуми, где је анализа запослености препозната као најалиднији показатељ стања у области економије. Подаци о запослености пореде се за пописне године 2013 и 1991 а прате се кроз податке прикупљене кроз годишње статистике (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2015). Анализирајући стање у овој области евидентно је да је у поређењу са стањем из 1991 године запосленост у већини ЈЛС падала (14 ЈЛС), у две ЈЛС је остала стабилна, док је само у Лакташима

расала (Графикон А.56). Међутим да би се адекватно сагледало стање у погледу запослености неопходно је анализом обухватити удео запослених у укупној популацији и радно способној популацији (старости 15-65 година). Доказано је да је број становника од 1991 до 2013 године падао, што би последично могло да утиче и на пад броја запослених. Стога је адекватан допунски индикатор стагнације пад удела запослених у укупној популацији у периоду од 1991 до 2013, изражен кроз коефицијент 2013/1991 мањи од 0,95. Индикативно је да овај коефицијент указује на другачије трендове у односу на просту анализу запослености. Наиме, у 7 ЈЛС удео запослених у укупној популацији је растао, у њих је падао, док је у 3 ЈЛС остао стабилан (Графикон А.57). Исти резултати се читавају уколико се посматра удео запослених у радно способној популацији (становништво старости 15-65 година). Међутим, треба истаћи да постоје значајне разлике између броја запослених према резултатима пописа и према годишњим статистикама. Наиме, у 17 предметних ЈЛС број запослених евидентиран на попису 2013 године већи је за 50873 од број запослених евидентиран кроз годишња праћења Завода за статистику (Графикон А.54). Посебно се истиче Приједор код кога број запослених према резултатима пописа скоро дупло већи од броја запослених према подацима годишњих статистика (23657, 10806) (РЗС-РС, 2015; РЗС-РС, 2017d). Поставља се питање од куда долази оволика разлика? Пре свега постоје значајне разлике у погледу обухватности између ове две методологије. Годишње статистике податке прикупљају кроз редовне годишње извештаје предузећа регистрованих на територији ЈЛС, док пописне статистике податке прикупљају на терену по принципу „од врата до врата“. Две важне групе које је методологија пописа укључила су „лица која самостално обављају најчешће нерегистроване послове“ (РЗС-РС, 2017d, стр. 7) и „цивилна лица на привременом раду у другој држави под условом да не живе у иностранству годину дана или дуже“ (РЗС-РС, 2017а, стр. 6). Управо ове разлике у методологији скрећу пажњу на велики број људи који или раде у сивој економији или одлазе на рад у иностранство, а о којима не постоји никаква евиденција. Иако, је пописним обрасцима обухваћена популација која борави у другој држави ради обављања посла или школовања (РЗС-РС, 2013а), до тренутка израде ове тезе резултати нису обрађени, стога није могуће дати егзактне процене о овом индикатору.

Из свега претходног се закључује да је у РС, па и предметним ЈЛС, евидентан такав тренд у коме је већина ЈЛС СЗ региона суочена са падом запослености, при чему је

посебно погођено становништва које је стално настањено у општинама и градовима РС. Међутим, закључује се такође да су подаци у овој области у великој мери несистематични и да не дају јасне увиде о: 1) броју лица која раде у иностранству (а одржавају блиске везе са РС – породичне или пословне), као и 2) броју лица која зараду стичу кроз нерегистроване делатности или као радници „на црно“. Стога се економска стагнација на нивоу ЈЛС може искључиво процењивати, не и поуздано тврдити.

#### **4.1.3.3.3. Просторни фактори**

Једна од значајних последица рата јесте девастација играћеног окружења. Многи градови Републике Српске (и БиХ) били су суочени са потпуним разарањем у току рата. Пример представља општина Мркоњић Град која је септембра 1995 окупирана од стране Хрватских оружаних снага и Армије БиХ. Окупација је трајала 117 дана. Становништво је махом избегло у Бања Луку где се део и задржао, а део избегао у друге општине РС, Србију или друге земље. Мањи део становништва који је остао на територији општине је углавном убијен о чему сведочи и масовна гробница у којој су пронађени посмртни остаци 181 особе. На другим локалним гробљима пронађени су посмртни остаци још 176 жртава. Куће, стамбене зграде, објекти јавних институција, фабрике и остали објекти су опустошени, разрушени или запаљени. Град је дословце био „мртав“. После потписивања Дејтонског мировног споразума Мркоњић Град је припао Републици Српској и 4. фебруара 1996 године је уследио повратак становништва, као и опоравак и обнова разрушеног града. На подручју општине, ратна штета процењена је на 575 милиона КМ (ОМГ, 1996), а новији подаци указују да је она и значајно већа и износи 680 милиона КМ (SRNA, 2016).



**Слика 45. Мркоњић Град фебруар 1996 године**

О броју страдалих и материјалној штети у периоду грађанског рата на простору ЈАС СЗ региона РС, а и генерално на нивоу целог ентитета/државе, не постоје јединствени и систематизовани подаци. Уколико такви подаци постоје они су расути по различитим јавним ентитетским или локалним службама. Стога није могуће вршити егзактне генералне процене стања градова и општина у непосредном послератном периоду. Неоспорно је да су начињене велике штете и да је дошло до значајног смањења популације, али свако паушално процењивање произвело би спекулативно и неваљано тумачење последица рата. Међутим чињеница је да део градова, који се данас налазе у централном делу СЗ региона РС, није био изложен овакој девастацији као што су то били градови смештени на ентитетској граници.

Чињеница је да су ратна разарања нанела огромне штете како становништву, тако и привреди. Међутим у постратном периоду чини се да су домаћинства и станови обнављани у много већој мери, док су привредна предузећа остала занемарена. Ипак у свим градовима се појављује велики број напуштених стамбених објеката о којима нико не води бригу и која годинама пропадају. Власници ових некретнина су најчешће лица која су у периоду рата избегла у друге земље и која не планирају повратак. С друге стране, уташен је велики број индустријских комплекса који заузимају значајне површине унутар градске матрице, а чија запуштеност деградира

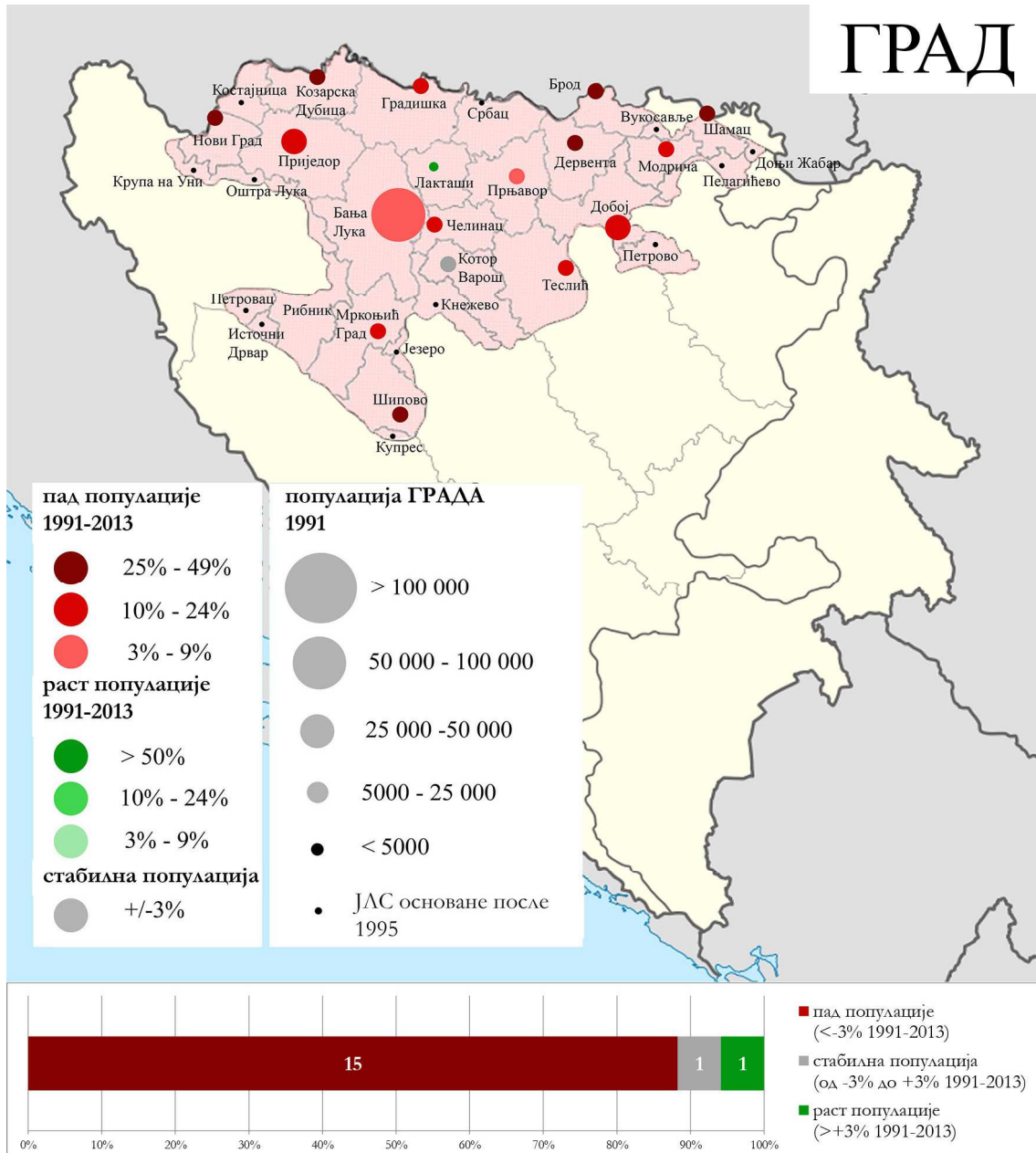
слику града. О овим локацијама више речи било је у поглављу П.1.2.2. Индикатори и параметри урбане стагнације – просторни критеријуми. Неопходно је поновити да не постоје свеобухватна истраживања о овим просторима ни на нивоу ЈЛС, нити на нивоу ентитета. Стога је немогуће процењивати ниво стагнације по овом критеријуму. Свака процена која би се изнела била би паушалан и непотпуна. Међутим, извесно је да је присуство браунфилд локација (разних врста) у градовима РС неоспорно, на шта указују и истраживања *BrownInfo* пројекта (AGGF, 2014; Đukić, et al., 2014). Управо *BrownInfo* пројекат, препознајући браунфилд просторе као важан просторни ресурс, истиче потребу и нужност њихове идентификације и мапирања. Тек након њиховог мапирања биће могуће вршити валидне оцене стања стагнације градова.

#### **4.1.3.4. Стагнација градова СЗ региона РС**

Претходно набројани фактори довели су до промена у кретању популације и њихове дистрибуције у свим градовим и општинама СЗ региона РС. Истраживање урбане стагнације показује да је 15 градова региона доживело пад популације у периоду од 1991 до 2013 године, у Котор Вароши популација је остала стабилна, док је само у Лакташима она значајно расла, тачније повећала се за 51.65% (Слика 46).

Према предложеном моделу градови суочени са проблемом урбане стагнације су подељени у три групе које сачињавају: 2 града са падом популације од 3% до 9% (Бања Лука, Прњавор), 7 градова са падом популације од 10% до 24% (Градишка, Добој, Модрича, Мркоњић Град, Приједор, Теслић и Челинац) и 5 градова који су у двадесетдвогодишњем периоду изгубили између 25% и 50% своје популације (Брод, Дервента, Козарска Дубица, Нови Град, Шамац и Шипово).

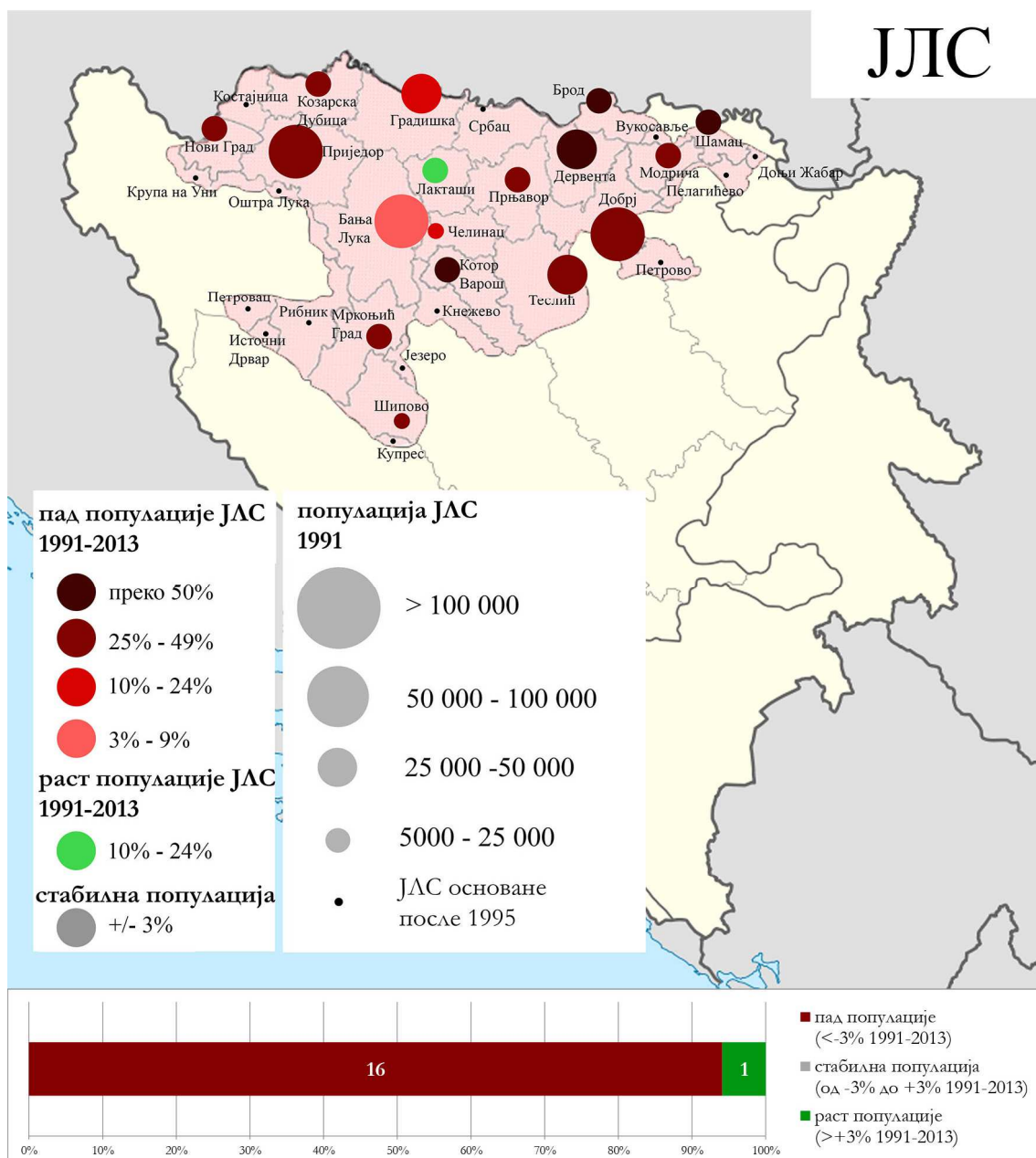
# ГРАД



Слика 46. Стагнација и раст градова СЗ региона РС

Поред анализе процеса урбане стагнације на нивоу града индикативна је и значајна анализа кретања популације за ниво ЈЛС јер указује на ширу слику демографских кретања. Према резултатима ових истраживања чак је 16 ЈЛС северозападног региона Републике Српске (од истраживаних 17) доживело пад популације од 1991 до 2013 године. Од тога 4 ЈЛС су изгубиле преко 50% популације из 1991 године (Брод, Дервента, Котор Варош и Шамац), њих 9 је изгубило од 25% до 49% (Добој, Козарска Дубица, Модрича, Мркоњић Град, Приједор, Прњавор и Теслић), 2 општине су изгубиле од 10% до 24% (Градишка и Челинац), док је Бања Лука

изгубила 3-9% (5,61%) популације. Једино су Лакташи доживели раст популације од 14.68%.



Слика 47. Стагнација и раст ЈЛС С3 региона РС

#### 4.1.3.5. Типологија градова у опадању С3 региона РС

На бази претходних истраживања и доступних података креирана је типолошка класификација градова у опадању. Кључни критеријуми класификације су пад популације праћен за период 1991-2013 како на нивоу града, тако и на нивоу ЈЛС. Разлог за избор ових критеријуме лежи у чињеници да је за област урбанистичких



истраживања најважнија просторна динамика, тј. кретање и дистрибуција становништва у простору, при чему је немогуће градове посматрати изоловано без успостављања релација у погледу кретања популације на релацијама град-село или град-већи градски центри.

Примарни критеријум на основу кога се градови деле на три препозната типа јесте пад популације града, док је секундарни критеријум на основу кога се формирају подтипови пад популације на нивоу ЈЛС. Генерално посматрано, градови еволуирају по три кључна модела: раст, стабилност и стагнација. Исти обрасци препознају се и на нивоу ЈЛС. Комбинаторика ових образаца производи 9 кључних типова динамичких образаца града (Слика 48), од којих се у области СЗ региона РС јављају други, четврти и седми тип. Као најдоминантнији образац истиче се стагнација која је идентификована у 15 од 17 истраживаних ЈЛС СЗ региона РС.

ТИПОВИ СТАГНАЦИЈЕ			ПОДТИПОВИ ТИПА Б				
	ГРАД	ЈЛС	ЈЛС 50% - 75%	Б	ЈЛС 3% - 9% 1	ЈЛС 25% - 49% 2	
1	▲	▼	Лакташи	ГРАД 3% - 9% низак ниво стагнације			
2	▲	▲			Бања Лука		
3	▲	■					
4	■	▼	Котор Варош	ГРАД 10% - 24% средњи ниво стагнације	ЈЛС 10% - 24% 3	ЈЛС 25% - 49% 4	
5	■	▲			Граднска Челинац		
6	■	■			Приједор Мркоњић Град Добој Модрича Теслић		
7	▼	▼	ЈЛС >3%	ГРАД 25% - 49% висок ниво стагнације	ЈЛС 25% - 49% 5	ЈЛС 50% - 75% 6	
8	▼	▲	15 градова/ЈЛС		Козарска Дубица Нови Град Шипово		
9	▼	■			Брод Дервента Шамац		

Слика 48. Типологија градова у опадању

**РАСТ.** Општина Лакташи једина бележи раст како на нивоу града (+51,65%), тако и на нивоу целе општине (+14,68%). Овај раст настаје као последица миграција пре свега из мањих градова региона у Бања Луку, а затим као последица прелевања становништва из Бања Луке у лакташку општину. За последицу имамо раст не само града Лакташи него и његове периферије и села, при чему се идентификује тренд креирања бањалучко-лакашке конурбацијске зоне и територијалног спајања ове две ЈЛС.

**СТАБИЛНОСТ.** Град Котор Варош једини бележи стабилну популацију (-1,09%), међутим на нивоу општине евидентан је радикалан пад популације (-50,18%). Стога се овде не може говорити о стабилности. Заправо популационе статистике говоре да је пре реч о закашњелим процесима урбанизације, тј. пресељења становништва из руралних подручја у градове. С друге стране, негативан миграциони салдо (Графикон А.44) и статистике одјављених пребивалишта ради пријављивања у иностранству (Графикон А.51) указују на тренд изражене емиграције, што је такође један од узрока пада популације на нивоу ЈЛС. За разлику од већине других ЈЛС региона, за Котор Варош се не може тврдити да је пад последица негативних природних кретања. То потврђује и позитиван салдо природног прираштаја за период 1996-2015 (Графикон А.29). Међутим, процене Завода за статистику указују да је општина Котор Варош доживела значајан пад популације у периоду рата, тачније изгубила је 56,2% предратне популације. Иако је овде реч о проценама неоспорно је да се у овом периоду десило значајан пад, јер послератне статистике не указују на тако драматична негативна кретања. Закључује се да, и поред стабилне популације, град Котор Варош се заједно са територијом општине пре типолошки сврстава у категорију стагнације (тип А).

**СТАГНАЦИЈА.** Стагнација је најдоминантније изражен процес који погађа већину градова региона. Наиме, 15 од 17 истраживаних градова суочено је са падом популације како на нивоу града, тако и на нивоу ЈЛС. У предметном региону идентификује се 3 типа урбане стагнације (Слика 48, Слика 49 – тип Б 1/2, тип Б 3/4, тип Б 5/6) који ће бити објашњени у наставку.

#### **ТИП Б 1/2 – низак ниво стагнације (3%-9%)**

Овај тип обухвата градове Бања Луку и Прњавор, при чему је код Бања Луке идентификован низак ниво стагнације на нивоу ЈЛС 3-9% (подтип Б1), док је код Прњавора евидентиран висок ниво стагнације ЈЛС 25-49% (подтип Б2). Посматрајући дистрибуцију типова у простору (Слика 49) уочава се да је овај тип градова смештен у унутрашњости регије, стога се претпоставља да је утицај рата у овим ЈЛС био мањег обима и да су Бања Лука и Прњавор због свог географског положаја били уточиште за велик део популације градова погођених ратним разарањима. Процене кретања популације Завода за статистику за ратни период (РЗС-РС, 2013b) указују да су ове две ЈЛС бележиле раст за разлику од већине других

општина региона. Кључне разлике које производе различит ниво стагнације на нивоу ЈЛС и разврставају Бања Луку и Прљавор у два подтипа су: природни прираштај и миграције. Бања Лука је у постратном периоду бележила позитиван природни прираштај (Графикон А.29) и миграциони салдо (Графикон А.44), за разлику од Прљавора који је по оба критеријума бележио негативане трендове.

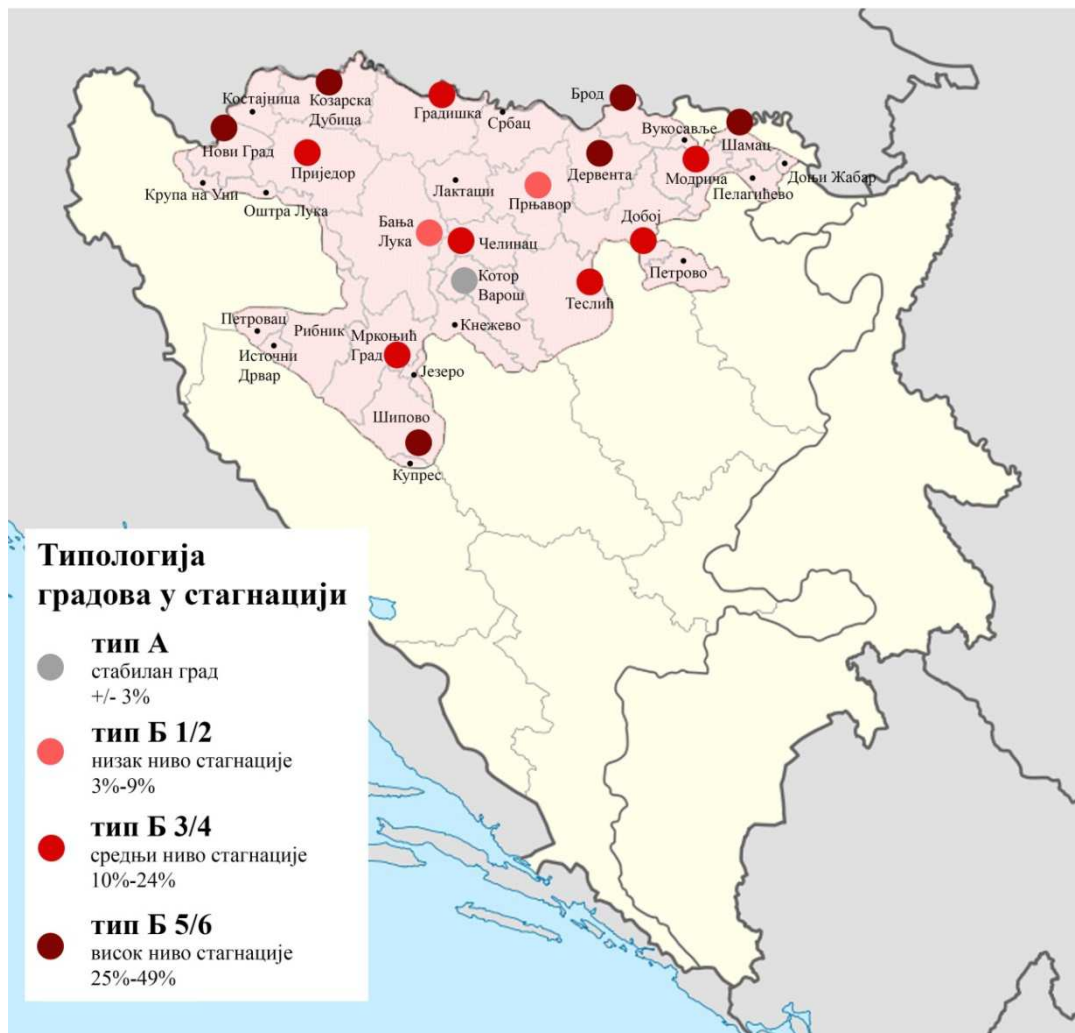
#### **ТИП Б 3/4 – средњи ниво стагнације (10%-24%)**

У овај тип спада 7 градова региона од којих Градишка и Челинац бележе исти средњи ниво стагнације на нивоу ЈЛС 10-24% (подтип Б3), док Добој, Модрича, Мркоњић Град, Приједор и Теслић бележе висок ниво стагнације на нивоу ЈЛС 25-49% (подтип Б4) (Слика 48, Слика 49). Процене у кретањима популација у ратном периоду (РЗС-РС, 2013b) показују разлику између подтипова Б3 и Б4. Општине подтипа Б3 су претпиреле много мањи губитак популације у периоду рата од ЈЛС подтипа Б4 (РЗС-РС, 2013b). У погледу природног прираштаја (Графикон А.29) и миграционих кретања (Графикон А.44) евидентно је да су градови подтипа Б3 имали изражен позитиван тренд бар по једном критеријуму, док су градови типа Б4 бележили негативне трендове по оба критеријум (изузев Теслића који је бележио позитиван природни прираштај). У погледу просторне дистрибуције подтипова уочава се да су градови подтипа Б4 смештени углавном ближе ентитетској граници, односно да су били значајније погођени у току рата (Слика 49). Стога се закључује да је рат у највећој мери био узрочник стагнације ових градова.

#### **ТИП 5/6 – висок ниво стагнације (25%-49%)**

Овај тип обухвата 6 градова, од којих је Козарска Дубица, Нови Град и Шипово бележе исти висок ниво стагнације на нивоу ЈЛС 25-49% (подтип Б5), док Брод, Дервента и Шамац бележе врло висок ниво стагнације на нивоу ЈЛС 50-75% (подтип Б6) (Слика 48, Слика 49). Процене у кретањима популација у ратном периоду (РЗС-РС, 2013b) показују различите обрасце у градовима подтипа Б5. Наиме, Козарска Дубица је у ратном периоду имала раст популације, међутим она бележи значајан негативан природни прираштај и одређен степен негативног миграционог салда. С друге стране Нови Град и Шипово бележе значајан пад популације у ратном периоду, али и негативне трендове у погледу природног прираштаја и миграција у постратном периоду. У градови подтипа Б6 евидентни су врло изражени негативни трендови по свим критеријумима, који се могу третирали и као кључни узроци

стагнације градова овог подтипа. Идикативно је да су градови типа Б5/6 смештени на самој ентитетској или државној граници, те се закључује да су они највише страдали у периоду рата (Слика 49).



Слика 49. Дистрибуција типова – градови у опадању С3 региона РС

#### 4.1.4. АНАЛИЗА СТАЊА ПЛАНСКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ – ОДАБИР СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

Након селекције градова суочених са урбаном стагнацијом спроведено је истраживање које је за циљ имало анализу стања планске документације општина, с фокусом на стратешке развојне документе референтне за проблем урбане стагнације: просторне планове општина, урбанистичке планове градова и стратегије интегрисаног локалног развоја општина. Циљ истраживања је идентификација градова који поседују стратешке документе из реда формалног и неформалног модела планирања како би се доказала хипотеза о ефикасности адаптивног управљачког модела.

Анализа планске документације обухватила је 12 општина које су доминантније захваћене процесима урбане стагнације: Брод, Градишка, Дервента, Козарска Дубица, Модрича, Мркоњић Град, Нови Град, Приједор, Теслић, Челинац, Шамац и Шипово (Табела 10).

**Табела 10 Преглед планске документације општина погођених процесом урбане стагнације северозападног региона Републике Српске**

Град	Просторни план општине	Урбанистички план града	Стратегија интегрисаног локалног развоја
Брод	Просторни план општине Босански Брод 1985-2005. Продужен до 2016.	Урбанистички план градског насеља Босански Брод 1989-2005. Продужен до 2016.	Стратегија развоја општине Брод за период 2011-2016. године
Градишка	Просторни план општине Градишка 2003-2020	Урбанистички план Градишке 2005-2020	Стратегија развоја општине Градишка 2014 - 2020
Дервента	Просторни план општине Дервента 1986-2000 Продужен за 5 година	Урбанистички план Дервенте 1989-2011Продужен за 5 година	Стратегија развоја општине Дервента 2011-2016
Козарска Дубица	Не поседују	Урбанистички план Козарске Дубице 2020	Стратегија развоја општине Козарска Дубица 2011-2020
Модрича	Не поседују	Урбанистички план Модрича 2004-2020	Стратегија развоја општина Модрича 2010-2014
Мркоњић Град	Просторни план општине Мркоњић Град 1986-2005 Продужен до 2016 Нови просторни план у изради	Регулационо-урбанистички план, начин и услови изградње и уређења у насељеном мјесту Мркоњић Град 1974	Стратегија развоја општине Мркоњић Град 2014-2024

Нови Град	Просторни план општине Нови Град 2009-2039 у фази израде преднацрта	Урбанистички план - Босански Нови 1983. Измењен 1989.	Стратегија развоја Општине Нови Град 2011-2015
Приједор	Просторни план општине Приједор 2008-2018	Урбанистички <i>план</i> Приједора 2012-2032	Интегрална стратегија развоја града Приједора 2014-2024
Теслић	Просторни план општине Теслић 2004-2015	Не поседују	Стратегија развоја општине Теслић 2010-2015
Челинац	Не поседују	У изради	Стратегија развоја општине Челинац 2017-2026
Шамац	Не поседују	Не поседују	Стратегија развоја општине Шамац 2011-2020
Шипово	Не поседују	Урбанистички план Шипова (2000-2015)	Стратегија развоја општине Шипово (2010-2015)

Увидом у стање стратешке планске документације закључује се да већина општина не поседује важеће планске документе за сва три кључна нивоа или су они застарели. Према речима службеника запослених у локалној администрацији ових општина кључни разлог за овакво стање јесте чињеница да општине погођене процесима стагнације нису у стању да из својих скромних буџета издвајају средства за израду старатешких планских докумената. Такође, као један од разлога наводи се и невидљивост активности израде планова у политичкој јавности и локалној заједници. Према перцепцији локалних (политичких) актера стратешки просторни документи не представљају развојне већ регулаторне документе који ограничавају деловање у простору и тиме представљају инхибитор развоја. То говори у прилог чињеници да се за овакве општине морају изнаћи одговарајући модалитети планирања који неће оптерећивати локалну управу и општински буџет. Такође, то говори да планирање треба да мења приступ и помера тежиште од „ограничавајуће“ регулације ка флексибилнијим моделима управљање темељеним на колаборацији и пратиципацији, моделима који ће омогућити отворени дијалог и преговарање о темама важним за усмеравање просторног и укупног развоја.

Из анализе се закључује да једино општине Градишка и Приједор поседују сва три важећа стратешка документа: стратегију интегрисаног локалног развоја, просторни план општине и урбанистички план града. Обзиром да се истраживање фокусира на поређење формалног и неформалног модела планирања кроз анализу претходно наведених стратешких докумената, као важан фактор одлуке о избору студије случаја

се намеће управо њихово поседовање. Међутим приликом избора студије случаја јавила се важна дилема: да ли се у оквиру студије случаја истражује проблем (урбана стагнација) или методолошки приступи?. Обзиром да је град који ће бити предмет студије случаја изабран у процесу Пријаве теме докторске тезе (Приједор), у процесу израде доктората није било могуће вршити његову промену. Међутим, извесно је да се кроз истраживање дошло до закључка да су предмет студије случаја могли бити и други градови. Пре свега фокус и акценат истраживања у оквиру студије случаја ставља се на процес и методологије планирања и управљања кроз поређење формалног и неформалног модела, а не толико на истраживање феномена урбане стагнације. Урбана стагнација истражена је у много ширим оквирима на нивоу СЗ регије РС. С друге стране, у првим фазама истраживања сматрало се да се нивои планова у погледу њиховог територијалног обухвата требају подударати како би се могла вршити поређења. Тачније, како се неформални плански модел дефинисан кроз стратегију интегрисаног локалног развоја (MiPRO, 2011a) везује за ниво ЈЛС, сматрало се да би због подвлачења паралела и поређења било важно да се у разматрање узме просторни план ЈЛС, а не урбанистички план. Како је то било у колизији са истраживаним проблемом урбане стагнације за који је референтан град односно урбанистички план, тежило се наћи адекватно објашњење зашто је неопходно укључити све три врсте докумената у анализу. Међутим, ове тврдње су такође одбачене јер фокус студије случаја није усмерен на анализу проблема стагнације, нити његове територијалне манифестације, него на приступе и моделе планирања. С тим у вези, неопходно је истаћи да су процес и методологије планирања у оквиру просторног и урбанистичког плана истоветне и прописане Законом (ЗУПИГ, 2013). Стога се закључује да је предмет студије случаја могао бити било који град који пре свега поседује и проводи стратегију интегрисаног локалног развоја и неки од докумената просторног уређења (ПП, УП). Оно што се на нивоу планова и стратегија може да обухвати везано за феномен урбане стагнације јесте искључиво податак да ли је планови идентификују и третирају, односно да ли постоји перцепција проблема и деловање у погледу његовог решавања или ублажавања. Из претходног се закључује да иако су се јавиле одређене дилеме кроз процес израде докторске тезе, избор Приједора као града који ће бити предмет студије случаја је валидан и одговара потребама истраживања.

## **4.2. АНАЛИЗА СИСТЕМА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

У Републици Српској, на локалном нивоу, планирање се проводи кроз примену два кључна модела. Формални модел планирања дефинисан је Законом о уређењу простора и грађењу (ЗУПИГ, 2013) и пратећом регулативом (МПУГЕ, 2013а; МПУГЕ, 2013б), а темељи се на принципима рационалног приступа планирању. Други, неформални модел заснован је на стратешко-колаборативном концепту и уводи се посредством страних организација. Једна од најдоминантније примењених методологија на простору РС је МиПРО методологија која је уведена посредством УНДП-ија (MiPRO, 2011а).

Полазећи од анализе процеса планирања у оквиру представљених модела, у наставку рада биће дат преглед ова два референтна модела планирања, кроз представљање њихових основних принципа, карактеристика, и организације процеса. У другој равни, применом методе упоредне анализе биће успостављена корелације и дефинисан ниво подударности између референтних планских концепата и модела адаптивног управљања. Укупна истраживања имају за циљ дефинисање тзв. места ревизије у формалном и неформалном моделу, формулисање препорука за њихово унапређење, те дефинисање новог концепта адаптивног управљања прилагођеног облицима планирања у области урбанизма.

Анализа формалног и неформалног модела планирања у РС биће извршена кроз сагледавање, критичку оцену и логичку аргументацију четири кључна резултата/методе истраживања (резултате погледати у Прилозима): 1) анализа методологија планирања у РС, 2) анализа резултата Делфи технике и 3) анализа интервјуа спроведених са креаторима и имплементаторима методологија.

### **4.2.1. ФОРМАЛНИ МОДЕЛ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

Кључне карактеристике формалног модела, његови принципи и организација процеса у Републици Српској дефинисани су Законом о уређењу простора и грађењу (ЗУПИГ, 2013) и Правилником о садржају, начину израде и доношења докумената просторног уређења (МПУГЕ, 2013а).



Како би се извршило поређење са концептом адаптивног управљања, у наставку ће се дати преглед праксе, приступа, стања и проблема по кључним областима: 1) методологија планирања, 2) процес планирања, 3) партиципација, 4) преговарање/колаборација, 5) имплементација, 6) мониторинг и евалуација, 7) учење кроз рад и 8) однос планирања према проблему урбане стагнације. У завршном делу биће дате смерница за унапређење планерског оквира у РС, с посебним освртом на усклађивање са принципима адаптивног управљања. Како би се критички сагледале праксе планирања у РС у наставку ће се анализирати законодавни оквир, а аргументације ставова биће поткрепљене резултатима делфи технике и ставовима креатора и имплементатора методологије. Циљ ове анализе је да се одговори на истраживачка питања постављена у оквиру модела за генерализацију резултата истраживања.



Слика 50. Процес израде плана и актери укључени у процес

#### 4.2.1.1. Партиципација

Кључна елементи анализе у погледу партиципације подвлаче се у следећим областима: инцијално укључивање актера, обухватност учесника, компетенције и знања актера, обим укључивања и мотивисаност за укључивање.

Према Закону о уређењу простора и грађењу (ЗУПИГ, 2013) у инцијалној фази дефинишу се кључне групе актера које ће бити главни носиоци процеса израде плана. Пре свега то је носилац припреме плана (НПП) кога чине представници одељења за урбанизам и просторно планирање, а који руководи целим поступком и процедурама. Другу групу представљају планери (носилац израде плана - НИП) који се изабирају кроз процедуре јавних позива и тендера. Трећу групу чине чланови Савјета плана као тела које прати процес израде плана и даје стручна мишљења о питањима општег, привредног и просторног развоја, а у погледу рационалности и квалитета предложених планских решења, те усаглашености са документима вишег реда. Четврту групу представљају представници стручних организација и комуналних служби са локалног нивоа који дају мишљења на предлоге планских решења. Пету групу чине представници скупштине града/ЈАС који доносе одлуке о планским решењима и усвајају их. Шесту групу чине невладине организације и грађани. Укључивање појединих група омогућава се у различитим фазама процеса (Слика 50) при чему су НПП, НИП и Савјет плана укључени током целог процеса, а остале групе се укључују у одређеним фазама. Кључни инструменти за партиципацију грађана дефинисани су Законом и чине их: 1) јавни позив за доставу предлога и сугестија за одређена планска решења који се проводи у иницијалној фази, 2) јавни увид и 3) јавна расправа на Нацрт плана који се дешавају у последњој фази пред дефинисање Предлога плана.

Овако дефинисана партиципација обележена је низом мањкавости. Пре свега карактерише је недовољна укљученост грађана, а уколико се укључивање дешава своди се на заступање личних интереса власника земљишта и некретнина у обухвату плана (Јевтић, 2015; Комљеновић, 2015; Латиновић, 2015). Међутим, ни сам Закон не даје простора за активније укључивање грађана. На пример, члан 42, став 2 (ЗУПИГ, 2013) дефинише јавни позив као инструмент у оквир кога се, на почетку самог процеса, грађани позивају да доставе сугестије за одређена планска решења на земљишту или објектима у њиховом власништву. Фокус се ставља на појединачне

интересе везане за просторе и учеснике на које се план директно односи, док изостаје организовано учешће шире друштвене заједнице – тј. недостаје истинска и сврсисходна партиципација. Како становници виде град у будућности (визија), које проблеме препознају као важне, а које план треба да реши, шта очекују од плана? Оваквим приступом ограничава се и онемогућава ефективно учешће јавности, отворен дијалог и преговарање о потенцијалним проблемима и интересима како ширим јавним тако и појединачним. Јевтић ипак сматра да Законски оквир нуди довољно инструмената за укључивање, али истиче да је много већи проблем планирања данас, генерално неукључивање (Јевтић, 2015). Он истиче:

*С једне стране не укључују се кључни доносиоци одлука, док се са друге стране не укључује ни јавност, односно локална заједница. Политика не препознаје значај планирања за укупни развој заједнице. У локалној заједници такође не постоји интерес за укључивање, заправо он се тек јавља у моменту када долазимо до појединачног, личног интереса, када проблем, односно план погађа директно неку власничку парцелу.*

Јавни увид и јавна расправа као два фундаментална инструмента партиципације у формалном моделу доминантно се заснивају на ограниченом дијалогу. Јавни увид омогућава свим заинтересованим грађанима да доставе примедбе, предлоге и мишљења о нацрту плана. Међутим, дијалог између актера се реализује кроз класичне административно-бирокуратске процедуре, односно кроз преписку између носиоца израде плана, носиоца припреме плана и заинтересованих учесника. Отворени дијалог и колаборација значајно су редуковани јер носиоци израде плана јасне ставове и одговоре по питању предлога, сугестија и примедби на нацрт плана достављају само у писаној форми носиоцу припреме и лицима која су узела активно учешће у току трајања јавног увида. Када је реч о јавним расправама Закон не дефинише експлицитно модалитете за његову реализацију као и носиоце ових активности. Помоћник министра за урбанизам сматра да главну улогу у модерирању јавних расправа треба да води носилац израде плана (Јевтић, 2015). Међутим, оно што из анализе законског оквира остаје нејасно, а што се евидентно појављује као проблем, је ко модерира и води расправе и формира закључке, дефинише циљеве, односно ко усмерава конципирање и/или корекције плана. Пракса показује да су расправе углавном неартикулисане, обележене негативним реакцијама на планска решења, анимозитетом између НПП, НИП са једне стране и осталих група и

учесника са друге, где ефективан и плодносан дијалог изостаје, а игра „гласних и моћних“ преовладава. Јевтић истиче да су

*стручна и јавна расправа двије кључне позиције на којима се даје могућност дискусије и преговарања. Законом је јасно дефинисан модел и инструменти преговарања. Међутим, најчешће су се сва питања, дилеме и проблеми решили или пре расправе или ће се решити касније. Тиме расправе постају нека врста представе за јавност, у којој се кључна радња ипак одвија иза кулиса.*

Такође, препознаје се недовољна едукованост грађана за укључивање у процес просторног планирања (Јевтић, 2015), која узрокује њихово недовољно укључивање у процес израде планова. Проблем недовољне едукованости не идентификује се само код грађана у најширем смислу, он је евидентан и код политичких представника и других тела који учествују у процесу доношења планова. Илустративан је пример усвајања одлуке о Предлогу УП-а града Приједора где се у расправу након изложеног плана нико од одборника градске скупштине није укључио, док је на сједници скупштине града на којој је усвајана Стратегија интегралног развоја (документа из реда неформалног планирања) већи број одборника узео учешће. Градоначелник града Приједора се код усвајања УП-а није обратио скупштини, док је код усвајања Стратегије одржао говор и позвао одборнике на расправу. Овај пример на илустративан начин показује у којој мери су одборници на челу са градоначелником, спремни да се укључе у дискусије када је реч о ове две различите врсте докумената. Помоћник министра за урбанизам истиче да:

*У стратешком планирању видимо већу партиципацију из разлога што је таква врста планирања шира и много ближа обичним људима. Стога се они осјећају блиски теми и укључују се. Просторно планирање је једнако тако широко, али има технички, стручни приступ у који се обични грађани не разумеју и самим тим се мање укључују. Просторно планирање је табу тема за већину, сем оних који се њиме баве. У страху од незнања људи од њега беже.*

Једна од важних тема у контексту адаптивног управљања које наглашава учење кроз рад, јесте укључивање научника и истраживача у процес израде плана. Кључно тело у коме је могуће њихово укључивање јесте Савјет плана. Међутим, Закон не прецизира структуру Савјета плана, чиме се оставља НПП да изабере представнике овог тела. Проблем који се идентификује на овом нивоу је недостатак зналаца и стручњака овог профила у локалној заједници (Вујичић, 2015а). Савјет плана представља отворено тело које треба да критички и објективно преиспитује план и процес у свим фазама, оно може бити конституисано од лица различитих компетенција и знања, и

различитих позиција деловања, као и различитог система вредности и перспектива. У контексту недостатка довољно едукованог кадра које може да узме учешће у раду овог тела, питање је у којој мери оно има активну улогу у процесу планирања и сагледавању како појединачних тако и ширих друштвених интереса. Такође, обзиром на преференције, које корене вуку из њиховог поља професионалног деловања, чланови Савјета плана могу да потенцирају појединачне или секторске интересе, чиме могу утицати на неповољан исход планирања. Из претходног се закључује да састав чланова Савјета плана може значајно утицати на квалитет самих планских решења.

Потврда претходних навода су и ставови локалних стручњака о проблемима у овој области. Међу кључним они су препознали и рангирани по важности следеће (Вујичић, 2015а):

- недовољна сарадња међу секторима у процесу планирања (друштво, економија, екологија, простор)
- недовољно развијена свест локалне заједнице о значају доношења стратешких просторно-планских докумената, недовољна укљученост и мотивисаност за учешће
- недовољна укљученост или непостојање локалних зналаца/стручњака који би помогли и усмерили креирање програма и концепције развоја града
- крут и недовољно развијен систем за активније учешће различитих локалних друштвених група (и појединаца) у процесу планирања локалног развоја
- неадекватно вођење дискусија и преговарачких процеса – немогућност решавања сукоба интереса – непостојање јасно дефинисаног медијатора, посредника у процесу преговарања

Управо су ови проблеми поље за будуће деловање како би се постигла и унапредила партиципација.

Закључује се да највеће проблеме у погледу партиципације представљају недовољна укљученост свих актера од грађана до доносиоца одлука, недовољан ниво знања у области стратешког просторног планирања, те заступање појединачних интереса. У контексту организације процеса партиципације, проблем се огледа у недовољно јасно дефинисаној подели улога и одговорности у партиципацији, као и у неразвијености модела који би обезбедили активнију партиципацију свих учесника у процесу. Иако према речима помоћника министра, Законски оквир дефинише

довољно инструмената за партиципацију и предвиђа укључивање великог броја учесника у процес (Јевтић, 2015), може се закључити да ефективна и сврсисходна партиципација углавном изостаје. Остаје проблематично нерешено питање како грађани виде град у будућности, које проблеме препознају као важне, а које план треба да реши, шта очекују од плана? Разлози за такво стање леже и у области одлучивања о којој ће више речи бити у наставку.

#### **4.2.1.2. Преговарање и одлучивање**

Кључна питања на које ће се у овом одељку одговарати су: ко доноси одлуке, како се оне доносе, колико често се одлучује, и да ли постоји систем за преиспитивање претходних одлука који води доношењу нових?

Закон о уређењу простора и грађењу дефинише низ позиција за преговарање и доношење одлука о планским решењима, али велико је питање колико је преговарање ефективно и које актере укључује. Две кључне тачке у процесу доношења плана које дефинише Закон су утврђивање Нацрта плана и усвајање Предлога плана, а одлуке о њима доноси Скупштина ЈЛС. На овај начин, Закон дефинише кључне доносиоце одлука када су решења већ формирана, док са друге стране остају невидљиви сви остали учесници који одлучују, или би требали да одлучују, о основним питањима важним за усмеравање развоја града, а који учешће треба да узму у свим фазама креирања плана.

Члан 45, 46 и 47 Закона, дефинишу ове прве фазе планирања које обухватају припрему Преднацрта, одржавање стручне расправе и утврђивање Нацрта плана. Према закону, Преднацрт плана, креиран од стране НИП-а, разматра се на стручној расправи коју организује НПП, а којој присуствују представници НПП-а, Савјета плана и представници стручних организација. На стручној расправи разматрају се примедбе свих учесника. По завршеној стручној расправи носилац израде разматра примедбе, мишљења и сугестије на преднацрт и прихваћена решења уграђује у Нацрт документа просторног уређења. Скупштина ЈЛС на предлог НПП утврђује Нацрт документа просторног уређења и који се као такав излаже на јавни увид (ЗУПИГ, 2013).

Фаза израде преднацрта плана представља прву, кључну и најважнију фазу планирања у којој се разматрају алтернативе, дефинишу концепти и циљеви плана,

која као таква треба да подржава отворен и активан дијалог свих учесника у највећој могућој мери. То је фаза у којој се кроз процес преговарања доносе кључне одлуке које су темељ даље разраде документа у фази нацрта плана. Имплементатори методологије (Латиновић, 2015) истичу такође важност ове фазе:

*Израда преднацрта је фаза у којој се решавају најважнија питања и проблеми и где се дефинишу кључни концепти и одређења плана. Касније фазе су мање важне уколико је у првој фази све постављено исправно и уколико су елеминисане нејасноће и решени проблеми. Тада у фази нацрта неће бити много проблема и процес ће тећи лакше без неких значајнијих корекција и интервенција*

Међутим, овде је неопходно вратити се корак назад и указати на велики проблем непостојања јасне визије развоја од стране локалних актера укључених у процес. Обзиром да је планирање Законом прописана обавеза локалне самоуправе, процедуре израде стратешких планских докумената често се покрећу без реалне спремности за овај процес. У таквим ситуацијама носиоци припреме плана (представници локалне самоуправе) често немају јасно дефинисане визије у погледу будућег развоја и тада кључну улогу у процесу планирања преузимају планери. Под тим околностима дијалог се одвија не релацији локална самоуправа – планери – јавност. Овакав концепт најближи је тзв. рационалном моделу планирања заснованом на експертској процени и ограниченом дијалогу.

Пример Приједора показује да се у процес израде УП-а кренуло са одлуком у којој су дефинисане генералне смернице и циљеви доношења плана који прозилазе из општих законских смерница (Одлука о приступању изради Урбанистичког плана Приједора, 2009), међутим јасна визија просторног развоја је изостала. Према речима Латиновићеве

*Приликом доношења Одлуке о приступању изради Урбанистичког плана Приједора дефинисале су се смернице, односно циљеви доношења плана. Међутим, одељење као носилац припреме плана није посебно дефинисало програмски основ за израду УП-а, нити јасну визију развоја која каже да град треба да буде такав и такав. Подлога за израду плана и дефинисање оваквих визија били су разни документи који су носиоцу израде плана достављени у оквиру информационо-документационог основа од старане носиоца припреме плана.*

Истичући да је **задатак носиоца израде плана да креира визију на основу резултата анализе и оцене стања у простору**, Латиновићева проблематизује укључивање локалне управе у процес планирања сматрајући да на тај начин долази до прекорачења власти. Према њој



*Одељење за просторно уређење нема надлежност да утиче на планско решење, као што то нема ни Савјет плана. Планирање је осетљив процес и подложно је манипулацијама. [...] Одељење је носилац припреме и не сме да се уплиће у планирање јер тиме долази до прекорачења овласти*

О истом овом проблему неукључивања представника локалне управе у процес креирања визије локалног развоја и њихове генералне улоге у процесу планирања помоћник министра заступа став да су креатори планова локалног развоја пре свега локални актери:

*Они треба да усмеравају и дирижују у ком правцу развој и планови треба да иду. Постоје разни механизми које предвиђа Закон, а кроз које локална управа остварује своје неоспорно право да планира. То су разне одлуке, закључци, ту је Савјет плана у коме су свакако локални учесници укључени као кључни носиоци развоја, који усмеравају ток израде плана. Локална управа, односно носилац припреме плана, треба да пре почетка израде плана планерима достави програмски основ за израду плана. Општина, која је у овом случају инвеститор, треба планерима да јасно каже шта жели да постигне планирањем, односно планом. Она као наручилац посла мора да зна у ком правцу се план усмерава и шта жели њиме да се постигне.*

Тврдећи да свака ЈАС има неотуђиво право да планира свој развој, Јевтић наставља:

*Проблем је што људи који раде у службама нису довољно обучени да се баве планирањем развоја. Зато општине имају своје заводе или дирекције које имају капацитете да се тиме баве. Али нема ниједне законске сметње која би спречила општине да се баве планирањем и управљањем развојем у оквиру своје ЈАС. Они не да имају надлежност за то, него им је то основна делатност. Сви процеси рада локалних управа треба да су усмерени на планирање и управљање.*

Резиме свега претходног дефинише се кроз препознате проблеме: прво, непостојања визије развоја града од стране локалних актера; друго, неспремности локалне управе, а пре свега НПП, да се активно укључи у процес планирања.

Анализирањем члана 46 и члана 47 Закона (ЗУПИГ, 2013), који објашњавају процедуре израде преднацрта, стручне расправе на Преднацрт и утврђивање Нацрта идентификује се низ других проблема у процесима преговарања и доношења одлука. Чињеница да локална управа нема визију развоја значајно утиче на преговарачке процесе и одлучивање. У оваквим околностима, на носиоцу израде плана остаје да креира основне концепције развоја и да их уобличи у форму Преднацрта који се разматра на сручној расправи. Обзиром да у стручној расправи учествују локални актери (НПП, СП и представници стручних организација) евидентно је да ће њихови предлози, мишљења и сугестије на Преднацрт бити корективни фактор плана. Суштински, преговарање у оваквом моделу изостаје, а деловање укључених актера се своди на селективну рефлексiju локалних учесника на Преднацрт. Уколико се

преговарање и одвија поставља се питање његове ефективности када знамо да „не знамо шта желимо“. Међутим, оно што представља највећи проблем је искључивање грађана и локалне заједнице из ових процеса.

Такође, проблематична је улога политике и политичара у овој фази. Претходно је речено да се кључни доносиоци одлука који долазе из политичких редова не укључују у овој фази планирања, што је апсурдно када знамо да је основни задатак управе (сачињене од представника политичких партија, легитимно изабраних од стране народа) планирање и управљање локалним развојем. Заправо, визија, циљеви и основне концепције развоја града дефинишу се од стране планера (НИП) кроз анализу и оцену стања у простору, препознавање проблема и могућности развоја. У таквом контексту, где се ни политичари, ни грађани не укључују у процес креирања генералних концепција плана, изградња партнерских односа и поверења међу свим актерима укљученим у поступак је немогућа и неизводива, преговарање је ограничено, а одлучивање остаје привилегија политичких представника.

Посебно проблематичан термин који користи Закон, а који се директно везује за процес преговарања и одлучивања је термин „прихваћена решења“. Наиме, Закон каже да „носилац израде разматра примедбе, мишљења и сугестије на преднацрт и прихваћена решења уграђује у нацрт документа просторног уређења“ (ЗУПИГ, 2013, стр. члан 46, став 4). Поставља се питање, ко и каква решења прихвата? На који начин се дефинишу прихваћена решења? Да ли се решења прихватају на стручној расправи од стране њених учесника или решења прихвата НПП након одржане стручне расправе? Шта ако у процесу није постигнут консензус о свим важним питањима које план третира? Наиме, претпоставља се да је у фазама израде преднацрта и стручне расправе постигнут договор о свим важним питањима које план разматра и да су релативизовани и/или усаглашени конфликтни ставови. Међутим није јасно ко врши медијацију и води процесе преговарања, како би се сукобљени ставови елиминисали и консензус постигао. Кључну улогу након одржане стручне расправе на преднацрт игра НИП који разматра примедбе, мишљења и сугестије са стручне расправе и прихваћена решења уграђује у нацрт документа просторног уређења. Из свега претходног се закључује да се консензус о свим важним питањима и концепцијама плана постиже кроз преговарање НПП, СП и представника стручних организација, тј. локалних актера, а да на НИП-у остаје

задатак да договорена решења угради у сам Нацрт плана. У таквим околностима, преговарање се доминантно заснива на дијалогу неколицине локалних (стручних) актера, док се у процес преговарања не укључују планери (НИП) и грађани.

У даљем поступку, након утврђивања Нацрта плана од стране Скупштине, он се ставља на јавни увид. Након одржаног јавног увида, носилац припреме на темељу предлога, примедби и сугестија заинтересованих лица припрема мишљење о нацрту документа који доставља носиоцу израде плана (ЗУПИГ, 2013, стр.. члан 47, став 6). Носилац израде је обавезан да размотри све примедбе, предлоге и мишљења који су достављени током јавног увида и пре утврђивања Предлога документа просторног уређења према њима заузме став, те да образложен став у писаној форми достави носиоцу припреме и лицима која су доставила своје предлоге, примедбе и мишљења (ЗУПИГ, 2013, стр.. члан 48, став 1).

У току трајања јавног увида сви грађани имају могућност да дају своје предлоге, примедбе и мишљења на Нацрт документа у писаној форми. Према се у овој фази организују јавна излагања, извесно је да изостаје отворени дијалог на релацији јавност - носилац израде плана, а заступа се формалистички приступ у коме писани ставови играју кључни елемент комуникације. Наиме, проблематичан је приступ у коме се ставови јавности филтрирају кроз два кључна нивоа, један је управни, а други је стручни-експертски. Односно, предлози, сугестије и примедбе разматрају се од стране: 1) носиоца припреме плана који формира став о њима и доставља га носиоцима израде плана и 2) носиоца израде плана који дефинише њихову стручну оправданост и образлаже своје одлуке на јавној расправи о предлогу плана. Оваквим приступом одлучивања, темељеном на експертској процени и мишљењима НПП, креира се јаз између свих актера и ствара се отпор код представника јавности на предложена решења и укупни процес. Овакав приступ не доприноси изградњи поверења и партнерских односа између учесника.

По завршеном јавном увиду организује се јавна расправа на којој учешће могу да узму сви заинтересовани представници локалне заједнице. На јавној расправи, разматра се став носиоца израде према примедбама, предлозима и мишљењима приспелим у току јавног увида (ЗУПИГ, 2013, стр.. члан 48, став 4).

Претпоставка формулисања плодног предлога плана јесте колаборација свих заинтересованих страна и усаглашени ставови у погледу визија и будућих концепција

развоја града. Уколико су испоштовани ови елементи, оваква искључиво рефлексивна реакција на став јавности може бити оправдана. Међутим, уколико договор није постигнут и уколико је одлука о правцима будућег развоја и концепцијама плана супротна интересима одређених група, ефикасност комуникације у овој фази је упитна. Корекциону и саветодавну улогу у целом процесу треба да заузме Савјет плана. Међутим, његова улога у процесима преговарања није јасно дефинисана, сем што се зна да он активно учешће узима на стручној расправи на Преднацрт плана. Повратна спрега и размена информација између носиоца припреме плана, носиоца израде плана и Савјета плана Законом није јасно дефинисана.

Предлог документа просторног уређења креира НИП на основу Нацрта и става НПП према примедбама, предлозима и мишљењима на Нацрт, прикупљеним током трајања јавног увида. Након одржане јавне расправе носилац припреме утврђује Предлог документа просторног уређења у складу са закључцима са расправе (ЗУПИГ, 2013, стр. члан 50). У Предлогу документа просторног уређења не могу се мењати решења из нацрта документа, осим оних на која је била стављена основана примедба, предлог или мишљење (ЗУПИГ, 2013, стр. члан 48, став 3).

Флексибилност процеса планирања у овој фази значајано је ограничена. Претпоставка је да се у процесу планирања, на темељу боље информисаности, мењају перцепције и систем вредности свих учесника, а тиме ставови и опредељења у погледу предложених решења. Реакција искључиво на став јавности, без могућности свеобухватног сагледавања укупног плана и могућности његових фундаментаљних корекција онемогућава адаптацију плана као целине у складу са надограђеним знањима.

Члан 49 Закона, дефинише инструмент итерације у процесу планирања, где кроз процедуру поновног јавног увида обезбеђује механизам за корекције. Међутим, проблем представља чињеница да се овај поступак покреће само уколико се Предлог документа значајно разликује од Нацрта који је био на јавном увида, односно уколико он одступа од смерница за израду плана, дефинисаних одлуком о приступању изради. Такође, проблематичан је став 5 овог члана који каже да се примедбе и мишљења у току трајања поновљеног јавног увида могу стављати само на делове документа који су измењени након првог јавног увида. Ова итерација може да

се понови максимално два пута након чега се доноси нова одлука о изради документа просторног уређења.

Итеративна фаза изузетно је значајна за постизање флексибилности процеса планирања и унапређење дијалога на релацији јавност – управа – планери. Она је кључни инструмент за учење у процесу планирања. Међутим, извесно је да према оваквој врсти интервенције у процесу планирања постоји одређен отпор како код планера, тако и управе. Непостојање воље да се оваква процедура проводи лежи пре свега у чињеници да се тиме процес планирања продужава, обим посла повећава, а комуникација са јавношћу наставља. Ограничавајући могућност реакције искључиво на делове плана који су мењани након првог јавног увида, члан 49 најбоље илуструје ову неспремност на отвореност процеса планирања, недостатак воље да се коригује, мења и исправља план – недостатак воље да се учи.

Генерално посматрано, Закон о уређењу простора и грађењу планирање конципира као процес који циљано треба да води постизању консензуса, али само о питањима која су била предмет расправа у оквиру процедура јавног учешћа, које често подразумевају заступање искључиво парцијалних интереса. Општи циљеви и визија плана дефинишу се од стране локалне управе и/или планера, при чему није јасна улога локалне скупштине као (вишепартијског) тела које треба да представља одраз воље и хтења грађана. Изградња партнерских односа и унапређење дијалога између свих учесника које има за циљ постизање консензуса око свих важних питања, а не само парцијалних интереса, овде је изостала. На тај начин подстиче се креирање модела у коме је заступање парцијалних интереса централна тема јавних дебата.

С тим у вези, помоћник министра за урбанизам истиче велики проблем у одлучивању које се дешава у пракси рада скупштине (како локалних тако и Народне скупштине РС) у фази усвајања Предлога плана (Јевтић, 2015):

*Дешава се да скупштина или неће да стави планове на дневни ред или што је горе, стављају документ на усвајање, али почињу амандмански да мењају решења што законски није могуће, али се de facto у стварности дешава. Резултат таквих притисака су планови са амандманским допунама у којима се на пример мењају намене зона или врсте планираних објеката. У таквим ситуацијама, где бирате „између два зла“, морате прихватити таква ad hoc решења. Такве ситуације не дешавају се само на локалним скупштинама, и на Народној скупштини РС се дешавају исте ситуације гдје план доживљава промене у задњем тренутку кроз амандмане. То свакако није у складу са Законом али је у реалном животу тако! Ако их и упозорите да такво деловање није у складу са Законом, они одбијају да га усвоје.*

*На тај начин одуговлаче са процедуром израде плана и након одређеног времена се позивају на Законом дефинисане рокове за поједине фазе израде плана и траже понављање процедура и свих поступака чиме онемогућавају усвајање плана. На тај начин план и планирање се налази у зачараном кругу у коме главну реч воде представници скупштине и где планирање постаје предмет политичких изјављивања и манипулација. А зашто долази до таквих ситуација? Скупштина као орган који одлучује о плановима, често није компетентна да о одређеним решењима одлучује, али поједини представници и клубови одборника поступају по интересима појединих инвеститора при чему већу шансу за успех имају они инвеститори који су стекли наклоност и ангажман већинског дела скупштине. Све у свему, струка ту нема никакву улогу и потпуно је деградирана. Савјет плана овдје има корективну улогу, али ипак скупштина одлучује и има крајњу ријеч. Она је често пристрасна и нестручна.*

Овакве праксе одлучивања дискредитују планирање и планере и стварају анимозитет јавности према плану и структурама које управљају процесом планирања. У таквим ситуацијама, не препознајући своју улогу, место и значај у процесу, јавност је често недовољно мотивисана и обесхрабрена да би узела активну улогу у планирању чак и у оним сегментима где се њихово укључивање подразумева. С друге стране стручна заједница склона је стереотипном размишљању према ком јавност не поседује довољно компетенција и знања потребних за ефикасно преговарање. При томе, иста та стручна заједница не подузима ништа на едукацији јавности и приближавању планирања њиховим компетенцијама и нивоима знања. Управо су ово препреке и кључни инхибиторни фактори за обимније и активније укључивање локалне заједнице у процес планирања.

У оваквим околностима где се планови конципирају без јасне визије развоја, где се доношење одлука заснива доминантно на политикама владајућих структура које у плановима препознају шансу за остварење појединачних интереса, где се локална заједница не пита за мишљење и став о будућности града, где планери креирају решења на темељу генерално постављених циљева развоја, ствара се све дубљи јаз између свих актера укључених у процес планирања, а грађани се све више искључује из ових процеса.

О кључним проблемима у овој области очитовала се и стручна јавност региона (Вујичић, 2015а) која сматра да:

- процес просторног планирања нема стварну политичку подршку за разлику од других процеса планирања као што је процес израде стратегије интегралног локалног развоја ЈЛС, што може представљати отежавајућу околност за планирање -

недовољно развијена свест о значају стратешког просторног планирања код кључних доносиоца одлука у ЈЛС

- претеран утицај политике и других утицајних појединаца на планирање, неравноправна подела улога у процесу планирања и одлучивања, доминација моћи
- недовољна укљученост и ангажованост кључних доносиоца одлука ЈЛС у изради урбанистичких и просторних планова и њиховој имплементацији
- неразвијеност кадровских капацитета у општинама (посебно оним мање развијеним) неопходних за квалитетно провођење процеса припреме и управљања процесом израде планске документације, као и њене имплементације
- недостатак квалитетних, јасних и локално прилагођених програмских елемената за израду просторно-планске документације – недостатак визије

Проблеми које је препознало 67 стручњака из 18 општина северозападног региона Републике Српске у области партиципације, преговарања и одлучивања у процесу израде и доношења планова потврда су мањкавости и неуређености овог система у формалном моделу планирања. Сви ови проблеми указују на могуће правце будућег деловања и на неопходност уређивања ове области.

#### 4.2.1.3. Методологија планирања

Правилник о садржају, начину израде и доношења документа просторног уређења (МПУГЕ, 2013а, стр. члан 7-15), дефинише општу методологију за израду планова, која се састоји од две кључне фазе: припремне фазе и фазе израде плана.

Припремна фаза обухвата организациону и стручну припрему. Организациона припрема подразумева: а) формирање радних тимова (тима за припрему плана, тима за израду плана, Савјета плана), б) организацију сарадње са институцијама, јавним предузећима, привредном, невладиним организацијама, в) организацију стручне расправе. Стручна припрема обухвата анализу одлуке о приступању изради плана (прелиминарни циљеви, задаци и друго) и припрему документационог основа за израду плана (картографске подлоге, претходни стратешки документи, студије и сл.).

Носилац припреме плана, води припремну фазу кроз коју се формира информационо-документациони основ који служи као подлога за израду плана. Након припремне фазе следи израда документа која се поверава носиоцу израде плана, чија дужност је да се приликом његове израде руководи општим методолошким принципима дефинисаним Правилником (МПУГЕ, 2013б), а који обухватају следеће елементе:

- 1.Анализа и оцена постојећег стања** животне средине, изграђености, функционисања и организације простора, природних ресурса, становништва, привреде, инфраструктуре, итд. У овом делу идентификују се развојни потенцијали кроз оцену стања природних и антропогених ресурса.
- 2.Проблеми развоја и уређења простора** обухватају идентификацију проблема по секторима и групама сектора, а раздвајају се по темама, територијама и развојним приоритетима
- 3.Циљеви** се дефинишу по секторима, приоритетима (временска димензија) и територијама (просторна димензија). У фази утврђивања циљева врши се анализа сукобљених и потенцијално сукобљених циљева.
- 4.Програм**, тј. концепција развоја произилази из анализе и оцене стања, дефинише се по секторима/темама, приоритетима, територијама, а обухвата основну и пратеће линије развоја. Програм треба да релативизира и/или помири сукобљене



циљеве у простору. Поред текстуалне елаборације програмских основа, у овом делу се дефинишу програмске скице - претконцепције документа у виду основних графичких решења

**5. План** који се развија кроз фазе преднацрта, нацрта и предлога, дефинише детаљано (текстуално и графички) концепте развоја. Текстуални део дефинише границе обухвата, концепције уређења простора, земљишну политику, распоред и концепцију центара, распоред зона становања, јавних функција и радних зона, услове за уређење различитих врста земљишта, критеријуме и услове за изградњу планиран објеката и мере заштите различитих подручја. Графички део обухвата карте стања (границе, власништво, функционалне зоне, геологија и комунална опремљеност) и планираног решења (границе целина и подцелина, центри, распоред јавних функција, радних зона, зона непривреде, рекреације, инфраструктура).

**6. Смерница за спровођење плана** олакшавају спровођење документа и дефинише оквир за израду планова нижег реда за ужа подручја

Увидом у методолошки оквир дефинисан Законом, уочава се да се методологија планирања заснива на аналитичко-синтетичком приступу, где се полазећи од анализе стања, преко његове оцене, идентификације проблема и препознавања потенцијала у каснијој фази синтезе дефинишу циљеви, програмске основе и концепције плана, тј. правци будућег развоја. Евидентно је да се приступ заснива на интегралном и свеобухватном сагледавању три важна стуба развоја које поставља парадигма одрживог развоја, коју прокламује и сам Закон, а то су друштво, економија и екологија. Као таква, методологија планирања заснива се на рационалном, свеобухватном приступу.

Иако методологија поставља релативно добар оквир за планирање, у пракси израде планова идентификован је низ проблема. Стручњаци из региона препознали су кључне проблеме у примени методологије, који онемогућавају планирање и умањују квалитет планова (Вујичић, 2015а). Међу најважнијим проблемима они истичу:

- шаблонски приступ у процесу израде просторних и урбанистичких планова, недовољна осетљивост на локалне специфичности, проблеме и потребе друштвене заједнице - нефокусираност, општост
- сложен и дуготрајан процес израде просторних и урбанистичких планова

- секторски (паушалан и општи) аналитички приступ у оцени постојећег стања, без јасне интегралне слике и везе између препознатих проблема и циљева будућег деловања
- непостојање интегралног приступа у урбанистичком и просторном планирању - интегрални приступ је само декларативан, не и суштински – нејасна веза просторног аспекта планирања са другим аспектима/секторима (економија, друштво, екологија)
- недостатак квалитетних, јасних и програмских елемената за израду просторно-планске документације (визије, циљеви, стратешка одређења)
- фаворизовање развоја у процесу (просторног) планирања - неуважавање неизвесности, непредвидивости и комплексности ситуација у погледу будућности
- круг - недовољно флексибилан систем планирања - детерминистички приступ – статични планови ограничени у погледу моћи предвиђања будућности – нуде једно рјешење за које се вјерује да ће остварити генерало постављене циљеве развоја

Као мање важне проблеме они издвајају следеће (Вујичић, 2015а):

- преамбициозни и нереални планови - несразмер планираног и расположивих ресурса
- просторно и урбанистичко планирање занемарује мале кораке, експерименте (пробе) – учење кроз рад – које је као модел применљиво у комплексним ситуацијама и условима неизвесности
- неповезаност и неусклађеност процеса просторног планирања са осталим планским процесима на локалном нивоу: неусклађеност стратегије интегралног локалног развоја и просторних/урбанистичких планова
- недостатак и немогућност формирања квалитетне аналитичко-документационе основе за израду планова од стране НПП
- недовољна сарадња ЈАС са Републичком управом за геодетске и имовинско-правне послове – недоступност и висока цена ажурних геодетских подлога неопходних за израду планова

У контексту адаптивног управљања, овде је неопходно критички сагледати кључне елементе методологије планирања који омогућавају поређење ова два модела.

Циљеви се у формалном моделу дефинишу на самом почетку процеса код формирања одлуке о приступању изради плана и касније у фази израде плана након што је извршена оцена и анализа стања. Обе групе циљева дефинише висок ниво

општости и стратешка оријентација (ен. *goal*), с тим да су циљеви друге групе нешто фокусиранији на просторну димензију развоја. Сви они у начелу треба да допринесу развоју уз поштовање принципа одрживости. Овако постављени циљеви нису лако мерљиви и временски одређени, односно њих не прати дефинисање индикатора помоћу којих би се мерила успешност у реализацији кроз време. Поред тога ови циљеви су често нереални и тешко достижни. Операционализација постављених циљева тек се у одређеној мери прати кроз смернице за спровођење плана, где се дефинише план израде спроведбених докумената нижег реда за приоритетне територије. Суштински, овде се не дефинишу начини за реализацију планом предвиђених решења, него се врши даља разрада активности везаних за израду спроведбених докумената.

Једна од кључних карактеристика планова у формалном моделу је креирање једног решење за које се верује да је најоптималније за остварење постављених циљева. Алтернативе плана не постоје, а једини начин да се одговори на неизвесност развојних процеса је креирање што флексибилнијих решења. Стручњаци СЗ РС критикују планове, тврдећи да су они сувише детерминисани и статични, те да нису у стању да испрате непредвидиве промене које доноси време (Вујичић, 2015а).

У актуелној урбанистичкој пракси, истраживања нису довољно вреднована. За њих се нема ни довољно времена, ни довољно новца, а структуре упављања не препознају њихов значај. Генерално, истраживање кроз планирање као облик учења кроз рад није препознато. Просторно и урбанистичко планирање занемарује мале кораке, експерименте (пробе) – учење кроз рад – које је као модел применљиво у комплексним ситуацијама и условима неизвесности (Вујичић, 2015а). Напротив фаворизују се широки временски хоризонти у оквиру којих планирање делује, креирајући једну визију жељене будућности града до које се долази путем линеарног развоја. Закључује се да планирање као такво не признаје и не уважава неизвесности, непредвидивости будућности и не ствара механизме за артикулацију комплексних промена које оваква будућност доноси.

Уколико се вратимо на оперативност планирања, један од кључних недостатака методологије планирања дефинисане Правилником (МПУГЕ, 2013а) је недефинисаност модела за мониторинг и евалуацију реализације планова. Наиме, иако већина планова дефинише динамику и фазност реализације плана и смернице

за спровођење плана, ипак ни један од ових сегмената плана не дефинише начине за праћење реализације планова (индикатори, параметри), а самим тим ни моделе за њихово вредновање. Ова област је генерално неуређена у области урбанизма. На тај проблем пажњу скреће и помоћник министра тврдећи да је један од кључних проблема у области мониторинга у урбанизму питање почетних параметара (Јевтић, 2015). Он тврди да:

*Закон у одређеној мери дефинише мониторинг и елементе који би требало да се прате, као што су стање у простору и реализација планова. На бази ових праћења сачињавају се извештаји из којих произилазе одлуке о потребама даље израде планова, њихове измене и сл.*

Закључак је да се модели мониторинга не креирају у процесу израде плана, да их Закон делимично дефинише, али да они као такви нису суштински усмерени на праћење и оцену реализације планова, него су у функцији даљег планирања. Односно мониторинг подразумева идентификацију промена у простору које воде изради нових планова или изменама постојећих.

#### **4.2.1.4. Мониторинг и евалуација у процесу имплементације планова**

Претходно је поменуто да методологија планирања, дефинисана Законом и пратећим правилницима, не дефинише израду мониторинг плана као саставног дела УП-а. Оно што Закон прописује јесте обавеза израде „годишњег извештај о стању простора и о спровођењу докумената просторног уређења“ од стране органа ЈАС надлежних за послове урбанизма и просторног уређења (ЗУПИГ, 2013, стр. члан 56). ЈАС на основу овог извештаја доноси „двогодишњи програм мера и активности за утврђивање стања и уређења простора“ (ЗУПИГ, 2013, стр. члан 58). Програм садржи процену потреба за израду нових, односно измену или допуну постојећих планова, те друге мере важне за израду и доношење тих докумената. Програм мера такође обухвата активности на унапређењу стручних служби у материјалном и техничком смислу, као организацију просторног уређења (ЗУПИГ, 2013, стр. члан 58).

Годишњи извештај о стању простора и двогодишњи програм мера представљају својеврстан мониторинг и евалуацију у области планирања и урбанизма. Међутим, овде се опет враћамо на питање елемената који се прате - параметри, индикатори реализације плана. Дефинисање програма мера и активности за утврђивање стања и уређења простора треба да представља кључни корективни фактор у планирању који

омогућава операционализацију промена кроз израду нових, измене и допуне постојећих планова. Посматрано у односу на дугорочни плански оквир, дефинисање програма представља вид оперативног краткорочног планирања, које може играти кључну улогу у процесу имплементације плана и спровођењу политика просторног уређења. Такође, извештај и програм треба да обезбеде повратну информацију о стању у простору и спровођењу плана, односно да укажу на ниво постигнутих циљева дефинисаних планом. Тиме се обезбеђује реалан оквир планирања, насупрот широком визионарском приступу заступаном у оквиру рационалног модела планирања.

Пракса планирања и управљања на нивоу ЈЛС показује да ниједан од ових инструмената није заживио у реалности. Помоћник министра истиче да ниједна ЈЛС не доставља Министарству ове документе иако је Закон обавезује на то. Помоћник министра разлоге за неуспјех ових инструмената види у недостатку стручних капацитета на локалном нивоу од којих мониторинг треба да полази и недостатку новца (Јевтић, 2015). Међутим, неоспорно је да је неразвијеност модела за мониторинг и евалуацију, било кроз Закон или пратеће правилнике, један од важних разлога зашто ови инструменти нису добили своју примену. Ипак они представљају корисно средство за артикулацију неизвесности у процесу имплементације плана и полазни основ за развој модела за мониторинг и евалуацију.

#### **4.2.1.5. Адаптација плана у процесу имплементације**

Основни модели за корекције планова дефинише члан 52 Закона (ЗУПИГ, 2013), према коме ЈЛС на основу програма мера и активности на уређењу простора доносе одлуку о ревизији, односно изменама и допунама докумената просторног уређења. Закон обавезује ЈЛС да проводи ове процедура у ситуацијама након доношења новог документа просторног уређења вишег реда или ширег подручја, ради усаглашавања.

Уколико у обзир узмемо чињеницу да ЈЛС не дефинишу двогодишње програме мера, евидентно је да се ове процедуре проводе на темељу неких других потреба. О проблемима који се све учесталије дешавају у пракси урбанизма када је реч о покретању процедура измена и допуна планова, помоћник министра даје илустративан пример. Пре свега он наглашава да мониторинг, дефинисан Законом кроз годишњи извештај о стању простора, није заживео у пракси „јер то никоме не одговара“ (Јевтић, 2015). На даље он наводи:

*Узмимо нпр. шта би за планирање значило успостављање овог система у случају Бања Луке? То би значило да се измене регулационих планова покрећу оног тренутка када анализе покажу оправданост за покретање иницијативе за измене плана. У тренутним околностима измене планова се покрећу како би се удовољило интересима појединих инвеститора, и то оних који су политички подобни. Генерално такав систем не одговара ником. Суштински, код нас се урбанизам заснива на „лову у мутном“.*

Свесан чињенице да живимо у турбулентном времену у коме није могуће предвиђати и планирати 20 година унапред, Јевтић не види проблематичним измене и допуне докумената, али препознаје проблем у начину на који се њима приступа. Он сматра да одговор планирања на сталну промену контекстуалних услова лежи у флексибилности планова и истиче да:

*Флексибилност планирања зависи од планера и планова. Наравно да планови треба да буду флексибилни. И претерано планирање, односно претерано детаљни планови нису добро решење. Управо они имају за последицу честе измене планова, поготово спроведбених.*

Ревизије, измене и допуне планова представљају користан инструмент који омогућава корекције планова, усклађивања са измењеним условима окружења и суочавање са притисцима, изазовима и неизвесностима. Међутим, уколико су ове измене искључиво предмет манипулација моћних, тада оне губе свој суштински смисао и сврху. Сврхисходна и истинска примена овог инструмента могућа је само уколико урбанизам развије моделе за мониторинг и евалуацију кроз које би се обезбедила адекватне повратне информације о стању у простору, те проблемима и потребама друштвене заједнице. С друге стране, планови требају обезбедити максималан ниво флексибилности како би се смањиле потребе за изменама. Крути, претерано детерминистички и детаљани физички планови су често превазиђени већ и у тренутку њиховог доношења, а такав систем је неефикасан и скуп (Lazarević Bajec, 2007).

#### **4.2.1.6. Планирање као процес учења**

Планирање у РС не представља процес учења, пре се оно схвата као нужни пут за стицање просторно-планских докумената, неопходних за имплементацију и операционализацију активности планираних кроз друге документе интегралног стратешког развоја. Планирању у РС недостаје креативност, иновативност, промишљање, истраживање, експериментисање и радозналост. Стручњаци из других области (економија, друштво, екологија) замере урбанистичком планирању крутост,

опшност, паушалност и шаблонски приступ (Вујичић, 2015а). Један од проблема који наводи стручна заједница (Вујичић, 2015а) је лош систем јавних набавки кроз који се бирају носиоци израде планова, где цена представља кључни критеријум наспрам квалитета и компетенција радног тима. Као последицу имамо лоше и нефокусиране урбанистичке и просторне планове, где шаблонски приступ производи иста решења за потпуно различите контекстуалне услове (Вујичић, 2015а). Ниска цена планова неминовно за собом повлачи и нижу цену рада и/или некомпетентне радне тимове. Уколико је и реч о компетентном тиму, недостаје мотивисаност услед ниских прихода. Послодавци с друге стране, врше притиске на радне тимове јер мањи профит значи мање расположивог времена за рад. У таквим околностима дешава се продукција шаблонизованих планова, незадовољство свих учесника расте, док се планерска струка потпуно деградира.

У претходним поглављима било је речи о одређеним елементима планирања који утичу на стварање негативне слике о плановима, планерима и процесу планирања. Кључни фактори који лимитирају учење у процесу планирања су: 1) недовољна укљученост свих актера у процесу просторног планирања, 2) неразвијени модели преговарања и одлучивања – неравноправан утицај „моћи“, неједанкост међу учесницима, 3) изостанак истраживања у области урбанистичког планирања, 4) недовољна укљученост научника, истраживача у процесу планирања, 5) неразвијеност модела за мониторинг и евалуацију у урбанистичком планирању, 6) неспремност на учење код свих актера укључених у процес и 7) ревизије, измене и допуне планова по *ad hoc* принципу, дириговане „невидљивом руком тржишта“ (Smith, 1977) и/или утицајима моћних. Управо је последњи проблем у највећој мери деградирао урбанистичку праксу и утицао на губитак смисла планирања. Планирање је на тај начин постало сервис других струка, односно политике. Латинковићева, наглашава неуважавање урбанистичког планирања од стране политичара и каже (Латинковић, 2015):

*За политичаре планери су само цртачи. У плановима они не виде препреку за остварење својих циљева. По њима ако неко нешто тражи то ће му се и науртати и то је крај приче.*

Евидентно је да је планирање у периоду транзиције значајно пољуљало свој кредибилитет и да је често перципирано као инхибиторни фактор развоја. У таквим околностима планирање мора да мења и прилагођава своје приступе и методе како

би одговорило на проблеме и изазове данашњег доба и повратило пољуљани значај и улогу у управљачким процесима. Заправо, планирање данас, више него икад пре, треба да **учи** у свим димензијама. То подразумева не само учење о техничким елементима који унапређују квалитет самих планова, него и учење о процесима, актерима планирања, њиховим улогама, модалитетима преговања, начинима одлучивања, инструментима за праћење у процесу имплементације планова и управљања просторним развојем. Другим речима, треба да унапредимо методологије планирања на начин да оне у себе интегришу учење, флексибилност, адаптације, али и да учење постане саставни део процеса планирања и управљања. Јединство планирања и управљања је будућност урбанизма које као такво представља отворени процес континуалног учења кроз рад.

#### **4.2.2. УПОРЕДНА АНАЛИЗА ФОРМАЛНОГ МОДЕЛА ПЛАНИРАЊА И КОНЦЕПТА АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА**

На основу претходних истраживања закључује се да између адаптивног управљачког модела и формалног планерског модела (Слика 51, Слика 52.) постоје значајне разлике, које се препознају у принципима које прокламују, методама планирања и управљања, облицима и обиму партиципације, моделима преговарања и одлучивања, односно у самим процесима.

Прва кључна разлика очитује се у полазиштима ова два приступа. Адаптивно управљање полази од проблема, њихове идентификације и процене. Креирање стратегија адаптивног управљања усмерено је на решавање препознатих проблема, или њихово ублажавање. Тиме је основно полазиште и крајњи циљ смањење неизвесности у процесу управљања. С друге стране, формални модел полази од потребе за планирањем укупног раста и развоја. Проблеми се идентификују у првој фази израде планова као саставни део анализе и оцене стања. Стога се закључује да је адаптивни приступ проблемски оријентисан, док је формални модел развојно оријентисан.

Друга кључна разлика јесте у основном концепту ова два модела. Први наглашава димензију управљања, док други у први план ставља планирање. Адаптивно управљање представља екстензивнији модел кроз који се структурирано планира, води, прати и усмерава деловање, како би се остварили постављени циљеви и редуковале неизвесности. С друге стране, формални модел планира, али не



дефинише елементе за операционализацију планова, као ни за праћење и вредновање њихове реализације. Адаптације не произилазе из системске анализе и оцене реализације планова, већ се реализују као одговор на изражене појединачне потребе, а ређе као одговор на препознати проблем. Формални модел суштински је усмерен на планирање, док су механизми управљања недовољно развијени. Централне теме адаптивног управљања су мониторинг, евалуација и адаптација, које у формалном моделу потпуно изостају.

Формални модел у РС заснива се на рационалном (свеобухватном) приступу планирању. Он подразумева интегралан, мултидисциплинарни, мултисекторски приступ и дугорочне временске хоризонте (планирање за временске периоде до 20 година), где се тежи остварењу циљева од општег јавног интереса кроз решења темељена на техничким/стручним знањима експерата из области планирања (ЗУПИГ, 2013). Адаптивно планирање, с друге стране значајно сужава поље деловања, фокусирајући се на решавање проблема и изазова са којима се суочава социо-еколошки систем. Оно је комбинује различите дисциплине и секторе релевантне за истраживани проблем, креира различите временске скале кроз које стратешки и оперативно делује, нуди флексибилна решења која комбинују техничка знања и колективно одлучивање. Прихватајући неизвесност адаптивни модел ради на припремљености на мале и споре, али и велике преокрете и поремећаје унутар система, дефинисању приоритета како би се избегле „ситуације кајања“, преданости и посвећености свих укључених актера и преузимању обавеза и одговорности (Вујичић, 2015а).

Адаптивни модел идентификује неизвесност, а затим успоставља методологије како би тестирало хипотезе везане за препознате неизвесности. Оно дефинише општи/генерални методолошки оквир који прозилази из принципа адаптивног концепта, док се у односу на истраживани проблем развијају различити методолошки приступи прилагођени специфичном просторном контексту и дефинисаном временском оквиру. За разлику од адаптивног приступа, у формалном моделу методологија планирања дефинисана је Законом (ЗУПИГ, 2013) и она се као таква доследно проводи у оквирима РС. Временски оквир за имплементацију стратешких планова у области урбанизма дефинише се за период од 20 година, док адаптивни модел остаје отворен за његово прилагођавање у зависности од специфичности истраживаног

феномена и степена препознатих неизвесности. Што је неизвесност израженија временски оквир управљања је краћи и обрнуто. Закључује се да у формалном моделу идентификација неизвесности није централна тема планирања; он не развија обрасце и моделе који би допринели смањењу неизвесности у процесу имплементације плана.

Адаптивни модел управљање види као облик експерименталног учења, средство за промену система и алат за учење о самом систему али и процесу управљања. Док адаптивни модел у фази концепције стратегије управљања препознаје више управљачких алтернатива конципираних кроз низ управљачких активности (хипотезе, алтернативе) које могу једновремено да се проводе, докле формални модел подразумева конципирање једног планског решења за које се вјерује да је оптимално за постизање постављених циљева. Надаље, формални модел не укључује креирање прогностичких модела као облика преиспитивања трошкова и користи које производе планска решења (*cost-benefit analysis*) и као средства за праћење динамичких процеса унутар система, чиме оно губи везу са реалним контекстом у коме се планови спроводе. Адаптивни модели пројектују и предвиђају резултате различитих управљачких активности у одређеном временском оквиру и променљивим условима окружења, те објашњавају на који начин ће оне водити ка остварењу постављених циљева (Williams, et al., 2009).

Мониторинг план у моделу адаптивног управљања од самог почетка процеса обезбеђује информације и податке релевантне за управљање и тиме олакшава процес доношења одлука (Szaro, et al., 1999a; Szaro, et al., 1999b). Формално планирање представља линеаран процес који води креирању планова. Мониторинг као тема дефинише се изван оквира методологије планирања, као облик хијерархизоване институционалне сарадање – систем извјештавања о стању простора и спровођењу документа просторног уређења. Евалуација планова у овом моделу требала би да понуди одговоре на проблеме препознате кроз извештавање, међутим ниједан од ових инструмената се у оквирима РС не проводи. Закључује се да су кључни проблеми формалног модела, који онемогућавају ефикасно управљање: 1) недовољно развијен систем мониторинга и евалуације, 2) неспремност да се такви системи развијају, као и 3) неспремност да се они спроводе.

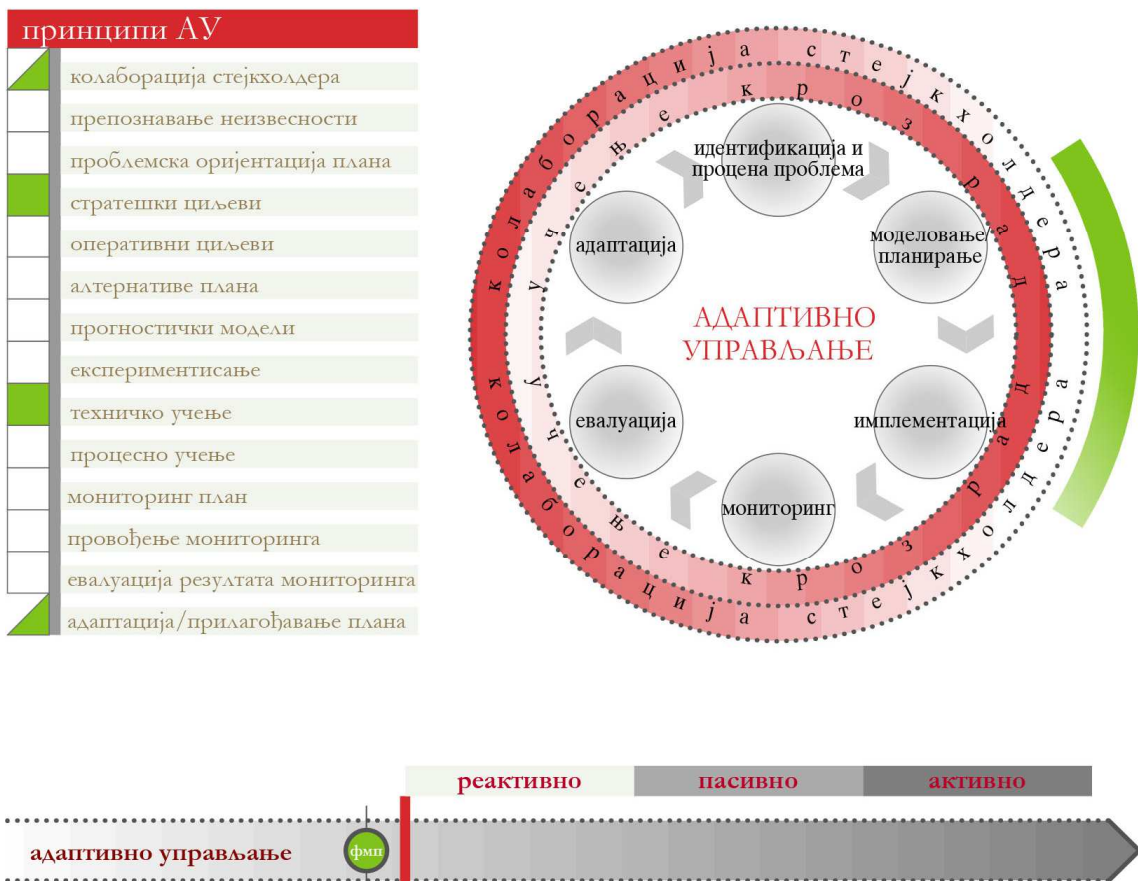
Разлике се препознају и у односу на сврху и циљеве планирања. Док адаптивно планирање као централну тему поставља учење кроз рад, докле се планирање у области урбанизма фокусира на продукцију планова који треба, пре свега, да регулишу просторно уређење и грађење, а затим да омогуће остварење основних визија и циљева плана. Као такви, планови из реда формалног планирања се више перципирају као регулаторни инструменти, а мање као генерички и стратешки документи. Генерално посматрано, учење као тема се не препознаје у оквиру референтног законодавно-регулаторног оквира планирања у РС: не постоје експерименталне методе и активности, истраживања су занемарена и нису довољно вреднована, не постоје алтернативе плана, као ни прогностички модели, у процес планирања нису укључени научници и истраживачи и нема јасног модела који обезбеђује спрегу између искуственом стеченог знања (наученог) и будућег деловања.

Још једна важна разлика између ова два модела сагледава се кроз облик учешћа јавности и осталих заинтересованих актера у процесу планирања и управљања. Адаптивни модел залаже се за отворени концепт колаборације која подразумева сарадњу и партнерске односе између различитих носиоца интереса (*stakeholders*) свих нивоа, структура, различитих преференција, система вредности и перспектива. Формални модел заснива се на ограниченој партиципацији која подразумева учешће јавности у одређеним фазама планирања кроз инструменте јавног увида и јавне расправе, као и учешће стручних представника (савет плана и институционални представници из домена комуналног деловања), при чему се планирање доминантно одвија на релацији планери – локална управа. Адаптивно управљање подржава комуникативно-колаборативни приступ, односно одлучивање кроз преговарање, док формални модел подржава рационално планирање и одлучивање темељено на техничкој експертизи.

Важну компоненту адаптивног управљања представља фаза итерације у оквиру које се на бази резултата мониторинга и евалуације очекиваних исхода, преиспитују претходно донесене одлуке и/или доносе нове. На тај начин адаптивно управљање представља циклични механизам одлучивања који омогућава адаптацију управљања у складу са променама система (Слика 51.). Адаптивно управљање дефинише алтернативе као одговор на препознате неизвесности, а одлуке о избору оптималне (или провођењу више паралелних управљачких активности, као облик

експериментисања) доноси се по принципу равноправног учешћа свих носиоца интереса и поделе моћи. Формални модел се за разлику од адаптивног заснива на секвенцијалном одлучивању у самом процесу израде плана (преднацрт, нацрт, предлог плана) у односу на једно „прихваћено“ решење. Према Закону о уређењу

ДОСТИГНУТИ НИВО "АДАПТИВНОГ" У ФОРМАЛНОМ МОДЕЛУ ПЛАНИРАЊА



Слика 51. Достигнути ниво адаптивног у формалном моделу планирања

простора и грађења предвиђа механизме за итерације у каснијој фази управљања (имплементације плана), кроз ревизије, измене и допуне планова, они су предмет многобројних расправа и оспоравања, како од стране стручне заједнице тако и грађана. Манипулације овим инструментом, уз недовољну дефинисаност механизма за праћење и оцену стања и потреба, у измењеном оквиру у ком се план имплементира, основна су места неопходне ревизије формалног планског система.

адаптивни модел	формални модел
резилјентно планирање	рационално/свеобухватно планирање
<u>селективно планирање и адаптивно управљање</u> учење кроз рад израда стратешких планова фокусираних на решавање препознатих проблема израда и реализација оперативних планова провођење активности које воде остварењу постављених циљева и редукцији неизвесности мониторинг и евалуација корекције и адаптације планова на основу результата мониторинга продукт је знање	<u>интегрално планирање</u> израда интегралних развојних планова имплементација планова неразвијеност система (изостанак) мониторинга и евалуације адаптације планова настају као резултат појединачних иницијатива у сврху остваривања интереса неразвијеност система управљања просторним развојем продукт је план
<u>полидисциплинаран, полисекторски приступ</u> , фокусиран на интегрално решавање проблема у доменима оних сектора (група сектора) које проблем највише погађа и на које планирање може да утиче	<u>мултидисциплинарни, мултисекторски,</u> <u>свеобухватан приступ</u>
дугорочно планирање и краткорочна <u>операционализација планова</u>	дугорочно планирање за временске периоде од 10 до 20 година
рационално и инвентивно деловање на решавању проблема и изазова	планирање укупног раста и развоја
<u>визија одрживог и отпорног</u> <u>социо-еколошког система</u>	визија одрживог развоја града
<u>припремљеност на мале и споре, али и велике</u> <u>преокрете и поремећаје</u> дефинисање приоритета како би се избегле „ситуације кајања“ преданост и посвећеност свих актера и преузимању обавеза и одговорности	<u>дефинисање циљева просторног развоја и</u> <u>општих јавних интереса</u> дефинисање просторне дистрибуције активности које ће омогућити најефикасније остварење постављених циљева
<u>циљеви стратешки и оперативни</u> генерални, визионарски специфични, мерљиви, реални, достижни, временски одређени	<u>циљеви стратешки</u> генерални, немерљиви, углавном нереални и тешко достижни и без временске одређености
дефинише <u>алтернативе плана</u> у складу са препознатим ризицима и неизвесностима	план представља <u>једно решење</u> за које се верује да је најоптималније за остварење постављених циљева
<u>флексибилна решења</u> која комбинују техничка знања и колективно одлучивање	<u>круга решења</u> темељена на техничким/стручним знањима експерата из области просторног планирања
креира <u>прогностичке моделе</u> који предвиђају могуће будуће ризике и неизвесности прогностички модели обухватају анализу трошкова и користи ( <i>cost-benefit</i> анализа)	дефинише <u>сценарио развоја и фазност</u> <u>реализације плана</u>
активности се конципирају и проводе као <u>експерименти</u> , тј. на начин да се постављају хипотезе, које се кроз реализацију проверавају како би се стекла нова сазнања	<u>непостоји експериментална димензија плана</u> , активности се дефинишу и просторно дистрибуишу учење у процесу планирања је занемарено и недовољно вредновано
<u>мултидисциплинарне групе стручњака, научника,</u> <u>истраживача и локалне друштвене групе</u> усмерене на учење кроз рад и креирање нових иновативних приступа за решавање проблема	<u>индивидуалци- стручњаци</u> из области релевантних за стратешко просторно планирање (друштво, економија, простор и екологија) који на бази експертског става дефинишу циљеве од општег јавног интереса и активности које воде њиховом остварењу

Слика 52. Упоредна анализа адаптивног и формалног модела

Закључује се да се модели одлучивања у ова два приступа фундаментално разликују у погледу: 1) доносиоца одлука (ко одлучује), 2) подлоге за одлучивање (о чему се одлучује и да ли постоје алтернативе), 3) обима одлучивања (колико често, када и зашто се одлучује), 4) критике одлучивања (да ли су претходне одлуке биле добре), 5) информисаности (до каквих промена је дошло у процесу реализације, а које могу да утичу на даље одлуке).

Повлачећи паралелу са алтернативним моделима адаптивног управљања (реактивно, пасивно, активно и ко-управљање) може се констатовати да систем планирања у формалном моделу није достигао ни минимални адаптивни ниво реактивног адаптивног управљања (Слика 51.). Кључни елементи који га сврставају у ред неадаптивних приступа јесу: неразвијеност система мониторинга и евалуације, недостатак оперативности, недовољна партиципација и колаборација и негирање учења у процесу планирања и управљања. Овакав приступ, у неизвесном контексту планирања, смањује резилентност урбаних система и њихову способност прилагођавања, чиме они све више постају рањиви и неспремни за суочавање са изазовима и непредвидљивим околностима.

#### **4.2.3. ОДНОС ПЛАНИРАЊА ПРЕМА ПРОБЛЕМУ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ У ОКВИРУ ФОРМАЛНОГ МОДЕЛА**

У поглављу III.1. више речи било је о изражености феномена урбане стагнације на територији СЗ региона РС, где су препознати кључни узроци који до њега доводе и последице које производи. Иако узроци урбане стагнације корене вуку из других области и домена, пре свега друштвеног и економског, остаје да се испита на који начин се просторно планирање односи према овом сложеном проблему данашњице. Овде је неопходно дефинисати кључна ограничења које праксе планирања намећу, а која онемогућавају градове погођене стагнацијом да ухвате корак са временом и реше нагомилане проблеме у просторној димензији, али и свим другим областима деловања друштвене заједнице. Обзиром, да су истраживања показала да су скоро сви градови региона погођени овим процесима, изузетно је важно препознати и именовати проблеме, односно дефинисати кључна места ревизије која захтевају корекције и унапређење система планирања и управљања.

Истраживања овог за урбанизам важног питања обухватила су анализу законодавно-регулаторног оквира РС, као и испитивање стручњака региона о проблемима и недостацима система планирања који онемогућавају ефикасно управљање градовима суоченим са стагнацијом (Вујичић, 2015а). Такође, анализи овог проблема допринели су интервјуи са представницима националних и локалних структура управљања. Истраживачка питања на која се тражио одговор су:

1. Да ли се урбана стагнација препознаје и прихвата као проблем?
2. Каква врста односа према проблему урбане стагнације се заступа у политикама локалног управљања: занемаривање проблема, потреба да се стагнација трансформише у развој, задржавање *statusa quo* или прихватање стагнације као континуираног процеса?
3. Да ли препознавање проблема урбане стагнације доприноси негативном имиџу локалне заједнице или се овај процес препознаје као шанса за стварање конкурентских предности општине у односу на друге општине и градове?
4. На који начин владајуће и опозиционе политичке структуре јединице локалне самоуправе перципирају феномен урбане стагнације?

Проблеми које је препознало 67 стручњака из 18 општина СЗ региона Републике Српске разврставају се у две групе (Вујичић, 2015а). Прва група проблема односи се на перцепцију овог проблема, његово прихватање и врсту односа који се заступа, а обухвата следеће:

- непризнавање и неприхватање проблема стагнације од стране националних и локалних власти
- недостатак јасне визије решавања проблема стагнације градова на нивоу РС
- недостатак и/или застарелост стратешких просторно-пласких докумената (просторни план и урбанистички план) посебно у малим и неразвијеним општинама
- недостатак финансијских средстава у буџетима ЈЛС суоченим са проблемима стагнације, неопходних за израду урбанистичких и просторних планова и њихову имплементацију, као и неразвијен систем финансирања израде стратешке просторно планске документације за неразвијене општине како на локалном тако и ентитетском нивоу – недовољна подршка виших нивоа власти
- неприлагођеност законодавно-регулаторног оквира РС у области стратешког просторног планирања могућностима неразвијених и општина које стагнирају

Друга група проблема идентификује се у области методологије планирања, односно њене примене, а препознаје се кроз:

- лош квалитет планова, општост и нефокусираност просторних и урбанистичких планова на проблеме стагнације
- шаблонски приступ у процесу израде просторних и урбанистичких планова, недовољна осетљивост на локалне специфичности, проблеме и потребе друштвене заједнице суочене са проблемима стагнације
- фаворизовање развоја у процесу (просторног) планирања наспрам суочавања са стагнацијом - неуважавање неизвесности, непредвидљивости и комплексности ситуација у погледу будућности
- уколико се проблем стагнације и покушава решити њему се парцијално приступа најчешће применом „обрнутог“ систем планирања који подразумева креирање или измене докумената нижег (спроведбеног) нивоа, а потом доношење стратешких планских докумената (УП, ПП)

Анализа референтног законодавног оквира указује на његову развојну оријентацију. Према Закону о просторном уређењу и грађењу „просторни план јединице локалне самоуправе и урбанистички план су дугорочна документа којима се дефинишу основни циљеви и принципи **развоја** у простору“ (ЗУПИГ, 2013, члан 25.) Кључне фразе које Закон (ЗУПИГ, 2013) користи, а које наглашавају његову развојну димензију су: „планирање и управљање просторним развојем“, „одрживи развој“, „територијални развој“, „развојни документи“, „развојни значај“ и сл. Нигде у закону се не помиње проблем стагнације, сем што се наглашава потреба рационалности планских решења, при чему није јасно које су то мере рационалности. Генерално посматрано, прихватање других облика еволуције градова, као што су стагнације или стабилност, се тешко или скоро никако неприхвата. Развој је императив планова и подразумева се.

Полазећи од претходног констатује се да је основни приступ планирања заснован на парадигми развоја, односно да се појам стагнације не прихвата као могући облик еволуције/инволуције градова. Референтни Закони и пратећа регулатива не указују експлицитно на који начин се планирање треба да односи према феномену урбане стагнације. Како би се темељно испитао однос планирања према овом проблему, у будућим истраживањима је неопходно вршити испитивања на примерима конкретних



планова за градове суочене са проблемом стагнације. Посматрано у односу на референтни формални оквир планирања дефинисан кроз законодавно-регулаторни систем (ЗУПИГ, 2013; МПУГЕ, 2013а; МПУГЕ, 2013б) проблем урбане стагнације може да се прати кроз садржај планских докумената у тематским деловима становништво, простор (изграђеност и функционисање простора с акцентом на становање и привреду) и урбани развој; односно целинама: 'анализа и оцена стања', 'проблеми уређења и развоја простора', 'циљеви', 'програм-концепција развоја', 'план'. Анализа примарно треба да се усмери ка перцепцији проблема урбане стагнације у делу 'проблеми уређења и развоја простора', а потом уколико је проблем идентификован и препознат фокус анализе се ставља на основне програмске концепције кроз које треба да се сагледа да ли је проблем реално прихваћен и какав однос се према њему заступа. Претпоставка је да се проблем стагнације идентификује кроз планирање, али да не постоји валидна и делотворна програмска оријентација која би допринела ефикаснијем управљању процесом урбане стагнације.

Помоћник министра за урбанизам тврди да је „сваки план, по својим основним карактеристикама, усмерен на развој, било да се он бави градовима у експанзији или градовима у стагнацији“ (Јевтић, 2015). Проблем стагнације градова препознаје и Просторни план Републике Српске, али се не бави његовим решавањем, нити даје конкретна решења за препозната проблематична подручја, напротив он даје генералне перспективе развоја (Јевтић, 2015).

Оно што стручњаци регије истичу као проблем, поред не прихватања стагнантне стварности градова, јесте недостатак визије решавања овог проблема стагнације како на нивоу РС, тако ни на локалном нивоу (Вујичић, 2015а). Јевтић истиче да проблем стагнације није само планерски проблем, него проблем друштва у целини, на који у много већој мери могу да утичу политике из других области (економске политике, популационе политике и сл.), док су политике просторног развоја последње на тој лествици. Према њему, просторни планови могу да усмеравају развој тек након што друге области уђу у реализацију својих политика и програма развоја (Јевтић, 2015).

Кључну улогу у прихватању проблема и деловања на његовом решавању представљају политичари. Међутим и ту је евидентна њихова индиферентност. Помоћник министра за урбанизам на илустративан начин објашњава овај проблем:

*Свака општина другачије прихвата своје проблеме, међутим, и ако локалне власти прихватају проблеме стагнације, ни у ком случају не сматрају себе одговорнима за такво стање, односно увек кривицу пребацују на неке друге људе и факторе. Најчешће је узрок лошег стања по њима претходна лоша власт или макро политика која долази са виших нивоа власти. Углавном не прихватају улогу кривца. Премда они то понекад збиља и нису и не зависи све од њих, али сигурно могу допринети лошој слици и имиџу града.*

На питање каква врста односа према проблему урбане стагнације се заступа у политикама локалног управљања у РС, представница административне службе града Приједора (Латиновић, 2015) каже:

*Тешко да локална власт свесно прихвата стагнацију као процес. Не знам да ли су политичари свесни ичега. Они се рађе баве развојем. Када их слушате имате утисак да се у граду дешавају неки мега развојни пројекти. Међутим, то је далеко од стварности.*

Застарелост или непостојање стратешких просторних планова (ПП и УП), као и недостатак финансијских средстава за њихову израду представљају велики проблем са којим се суочавају локалне управе градова у стагнацији. Чињеница да многе општине и градови у РС немају стратешке планске документе и немају могућности да их израде, додатно наглашава проблем стагнације и намеће потребу редефинисања формалног планског оквира. Такав плански оквир треба пре свега да се усмери на решавање препознатих (приоритетних) проблема, где планска решења треба да одговоре на специфичне контекстуалне потребе и проблеме. Систем планирања и управљања, сам по себи, треба да се заснива на флексибилности, сведености, фокусираности, отворености и учењу. Као такав, он не треба да оптерећује и онако оптерећене локалне управе и буџете, већ да постави оквир за ефикасно и оперативно деловање, односно да помогне и подстакне локалне управе да решавају препознате проблеме.

Закључује се да је стагнација у РС непризнат проблем. Премда се овај свеprisутни феномен из дана у дан све више намеће, у политичким круговима се рађе избегава, а фокус се пребацује на теме раста и развоја. Стагнација се не прихвата, не постоје јасне националне, а ни локалне политике које би зауставиле негативне трендове. У таквој ситуацији „затварања очију“ пред реалношћу чини се да градови настављају ићи силазном путањом, губећи тиме шансу за опоравком. Не знајући како да реше своје проблеме они се врте у зачараном кругу и тако постају све рањивији на нове изазове и проблеме који их погађају.

#### **4.2.4. СМЕРНИЦЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ФОРМАЛНОГ ПЛАНСКОГ ОКВИРА**

Како би дефинисао оквир за одговор на кризу градова и просторног планирања у РС у наставку ће се дефинисати неопходне системске промене, које су резултат испитивања стручњака из региона (Делфи техника (Вујичић, 2015а)), те интервјуа са референтним представницима креатора и имплементатора методологија планирања у РС. Оне обухватају шире системске промене и специфичне оперативне промене, које ће се објашњавати у наставку.

Иницијални корак на путу ка решавању проблема урбане стагнације је његово прихватање на свим нивоима управљања. То подразумева: 1) буђење свести о значају, размерама и утицајима које овај проблем остварује на друштво у целини, 2) прихватање наслеђених проблема и одговорности и суочавање са њима, 3) активно деловање како би се проблем стагнације ублажио, усмерио и зауставио. Системски приступ решавању проблема стагнације градова подразумева дефинисање генералних политика управљања на нивоу РС, где ће се идентификовати општине и градови у стагнацији, препознати кључни проблеми и потребе, креирати стратегије њиховог опоравка, развити механизми оперативног управљања, праћења и вредновања стања и обезбедити механизми за адаптације планова управљања. Дефинисање националне стратегије управљања треба да прати дефинисање локалних политика управљања градовима у стагнацији. Синхроним деловањем ова два нивоа усмерава се деловање по приоритетима и подручјима. Без прихватања проблема и суочавања са њим, нема изгледа да ће се опоравак ових градова десити. Системски приступ подразумева и дефинисање различитих институционалних аранжмана, модела финансирања, јачање људског капитала – кадровских капацитета, прилагођавање законодавно-регулаторног оквира могућностима општина које стагнирају и развој оперативних управљачких механизма. Кључну улогу у успостављању системског приступа у решавању проблема стагнације треба да преузму национална и локална управе. Они треба да обезбеде оперативни, технички и кадровски оквир и креирају основ за отпочињање овог процеса.

Оперативне активности које би помогле успостављању системског приступа препознате су од стране стручњака региона (Вујичић, 2015а), а обухватају следеће:

- извршити диференцијацију јединица локалних самоуправа у Закону о локалној самоуправи према степену њихове развијености, те у складу са тим прилагодити обавезе и надлежности њиховим могућностима
- успоставити државну Агенцију за управљање градовима и општинама у стагнацији која би представљала оперативно и саветодавно тело
- развијати системе финансирања израде стратешких просторно-планских докумената за неразвијене и општине које стагнирају кроз сарадњу националних и локалних власти
- унапређивати кадровске капацитете у неразвијеним општинама неопходне за планирање и управљање укупним развојем ЈЛС
- развијати и унапређивати механизме за повезивање и умрежавање неразвијених општина у тзв. акциона подручја ради решавања проблема од сличног и/или заједничког интереса, узрокованих процесом стагнације
- спречити парцијално, непромишљено, неконтролисано појединачно деловање које може проузроковати још веће штете и подстаћи даљу стагнацију подручја – нелегална градња, честе измене планске документације, подршка „инвеститорском урбанизму“ и сл.
- унапредити сарадњу ЈЛС са Републичком управом за геодетске и имовинско-правне послове како би се обезбедиле геоинформационе подлоге неопходне за израду просторно-планске документације
- израда стратешких планских докумената као подлоге за квалитетно и усмерено системско управљање и усмеравање процеса стагнације (и развоја) на локалном нивоу
- у недостатку финансијских средстава неопходних за израду просторних планова општина и градова, потенцирати неформалне облике планирања чији су кључни носиоци израде локални актери (управа и њене јавне службе)
- јачање улоге и значаја просторног планирања у систему интегралног стратешког планирања

У погледу методологије планирања такође се препознаје потреба за системским променама, које подразумевају:

- промену парадигме планирања у условима стагнације  
Планирање стагнације једнако је легитиман процес као и планирање развоја. Стратешки циљеви у условима стагнације другачији су од оних који

подразумевају раст града, стога је неопходно фокусирати планирање на решавање проблема узрокованих стагнацијом.

- развој нових поједностављених модела интегралног стратешког планирања посебно намењен потребама и могућностима градова који стагнирају - скратити процедуре израде стратешких просторно-планских докумената и/или поједноставити методологију израде планова
- у условима урбане стагнације неопходно је потенцирати и подстицати истраживачки приступ планирања – планирање са сврхом и циљем усмерено на преиспитивање претпоставки, решавање проблема и иновирање - учење кроз рад
- уградити и/или повећати осетљивост планирања на специфичност локалних прилика и комплексност појединачних ситуација; успоставити јаснију везу између препознатих проблема ЈЛС с једне стране, и циљева и концепција просторног развоја с друге
- програмске смернице за израду планова формирати кроз сарадњу локалних актера (управа, локалне друштвене групе, стручне организације, различити носиоци интереса и сл.) и мултидисциплинарних тимова стручњака, како би планирање одговорило на реалне потребе локалних заједница и препознало кључне покретаче развоја
- стратешким просторно-планским документима градити препознатљивост и идентитет градова – подржавати изградњу конкурентских предност општина у односу на друге општине и градове; стагнација градова отвара могућности за квалитативну трансформацију урбаног простора
- ставити планирање у реалне, оствариве оквире – дефинисати јасне, реалне и оствариве циљеве усклађене са кадровским, организационим, техничким, финансијским и просторним капацитетима локалних заједница
- смањити претензије урбанистичког планирања у погледу предвидљивости будућности - уградити принципе теорије промене у планирање – повећати флексибилност планирања у области урбанизма
- примена алтернативних сценарија као основног планског приступа и метода – формулисање претпоставки о будућности, прогнозирање различитих развојно-стагантних трендова уз могућност преласка на неки од варијантних сценарија у току имплементације плана

- инсистирати на интегралном приступу – при чему интеграција подразумева фокусирано умрежавање оних аспекта и области које се препознају као важне за планирање и управљање процесима стагнације
- обезбедити бољу интеграцију и синхронизацију са осталим стратешким планским документима локалне заједнице

Важна питања која се отварају кад је реч о методологији планирања су: 1) који је то минималан ниво (просторног) планирања које ЈЛС погођене процесима стагнације треба да обезбеде како би кренуле у активно решавање проблема, а које могу себи да приуште, 2) да ли просторна димензија треба да се интегрише у друге стратешке документе како би се поједноставио и фокусирао систем планирања и управљања, односно како би се избегле дупликације и 3) да ли је у таквим околностима неопходно креирати нове планске моделе специфично прилагођене градовим у стагнацији, који немају једнаке могућности као они развијенији? О овим питањима расправљано је са креаторима и имплементаторима методологије кроз интервјуе, али о њима се очитовала и група стручњака региона кроз Делфи технку.

Када је реч о минималном нивоу планирања, начелница одељења за просторно уређење града Приједора и помоћник министра за урбанизам деле исти став (Комљеновић, 2015; Јевтић, 2015): ЈЛС погођене процесима стагнације, пре свега треба да обезбеде просторни план ЈЛС, који по њима представља стратегију просторног развоја општине. Он треба да дефинише основне правце развоја, саобраћајне и инфраструктурне коридоре, намене зона, да пропише општа правила працелације, регулације, услове градње и урбанистичке параметре. По њима ЈЛС не морају нужно да израђују урбанистичке планове, као следеће ниже документе у планској хијерархији. Наиме, они као корисну врсту плана виде зонинг план, који може да се ради за специфична подручја, односно сегменте урбане зоне. Комљеновићева објашњава његове предности:

*Они се раде на нивоу блока, дефинише се урбана матрица, саобраћајна и линијска инфраструктура и инфраструктурни објекти. Намена блока је важна и она произилази из просторног плана, односно из планских смерница и потреба. На нивоу блока планирање треба да остане флексибилно и да дефинише само намене, коефицијенте изграђености, коефицијенте заузетости, регулационе и грађевинске линије.*

Ове две врсте плана, по њима обезбеђују минимум за ефикасно управљање и креирају флексибилан оквир за адаптацију у односу на промене које могу да се десе у

току имплементације плана. Када је реч о флексибилности планирања Јевтић наводи:

*Најфлексибилнији оквир је недостатак планске документације! То даје највише простора за прилагођавања, јер се путем стручног мишљења решавају сва спорна питања и усмерава деловање.*

Јевтић наглашава да Закон није ограничио градњу у подручјима која нису покривена просторно-планском документацијом:

*Тамо где не постоји нити један план могуће је радити стручна мишљења и на основу њих улазити у процес градње. Основ за стручно мишљење је у тим случајевима Просторни план РС. Ово су ситуације у којима се делује „одоздо“, где иницијатива за интервенцију у простору долази најчешће од инвеститора. Такво стање највише и одговара инвеститорима.*

У ситуацији у којој већина ЈЛС уз помоћ међународних организација (УНДП) израђује интегралне стратегије развоја,

У праксама стратешког планирања у РС, очит је тренд израде интегралних стратегија развоја, углавном уз помоћ и посредовање међународних организација (УНДП), док са друге стране изостаје израда стратешких просторних докумената. Тиме интегрални стратешки планови остају ускраћени за просторну димензију деловања, тј. дистрибуцију активности (програма и пројеката) у простору. У том, смислу евидентна је несинхронизованост и неусклађеност ових димензија планирања. Изоловано деловање просторне компоненте планирања неминовно производи раскорак између просторног планирања с једне стране и осталих сектора с друге. Критикујући праксе планирања, стручњаци региона различитих стручних профила препоручују да је неопходно чвршће интегрисати просторну димензију са осталим компонентама планирања (економија, друштво, екологија) у јединствен интегралан систем планирања (Вујичић, 2015а). Надаље, они сматрају да је неопходно успостављати много чвршћу сарадњу између свих сектора релевантних за стратешко планирање (различити сектори јавне управе, комуналне службе и друге стручне институције), те да се просторна димензија не може изоловано посматрати.

Одговарајући на питање: „Да ли сматрате оправданим увођење новог модела планирања (нове врсте планског документа) у законодавни оквир Републике Српске, који би био специфично прилагођен потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације?“ већина њих је одговорила потврдно (39 од 68, 57%). Међутим, кроз интервјуе (Јевтић, 2015; Комљеновић, 2015) и коментаре на упитнике Делфи

технике (Вујичић, 2015a), се дошло до налаза у којима поједини испитаници, вишег нивоа знања и компетенција, не виде ограничавајуће факторе за планирање у постојећем систему планирања који дефинише Закон (ЗУПИГ, 2013). Наиме, они сматрају да се данас нуди и превише различитих врста планова и да би увођење нових облика планирања увело додатну конфузију у систем. Они саветују да уместо да развијемо нове моделе, треба да се усредсредимо на адекватну примену постојећих и да њих унапређујемо. Бранкица Милојевић, урбани планер с дугогодишњим искуством рада у пракси, истиче да постојећи Закон нуди адекватан оквир за планирање, где различите врсте докумената дефинишу различит степен детаљности, док је садржај плана ствар примене одређене методологије, која се као таква може унапређивати и развијати. При томе, она сматра да није неопходно везати проблем стагнације са неком посебним типом документа, стагнација као и развој требају бити суштински проблем разраде било које врсте плана. Управо на овом месту дефинише се кључна препорука за унапређење планских приступа, где је фокус планирања неопходно померати у зависности од тога да ли градови расту и развијају или бележе тренд стагнације. С друге стране, квалитет планова представља кључни одговор на кризу градова у стагнацији (Вујичић, 2015a). То упућује на потребу иновирања метода планирања у оквиру датог система дефинисаног Законом, односно потребу да се планирање отвори у погледу приступа, да истражује, експериментише и учи у свим сегментима процеса. При чему треба да унапређује, не само техничка/стручна знања, него и знања везана за разумевање процеса, процедура, актера, њихових улога, институционалних аранжмана, итд. Као такво оно наглашава процес планирања и управљања, а не план као производ. Сарадња свих сектора у овим процесима је фундаментална за креирање адекватних одговора на сложену структуру изазова са којима се суочавају градови у опадању.

Када је реч о актерима укљученим у процес планирања, њиховим улогама и односима, партиципацији и колаборацији у формалном моделу планирања, стручњаци региона саветују следеће промене:

- јачање сарадње међу локалним институцијама: јавном управом, комуналним службама и другим стручним институцијама на чији рад просторно планирање остварује директан утицај



- едукација свих актера укључених у процес планирања и одлучивања о: значају, дoметима и реалним могућностима стратешког просторног планирања у условима стагнације и улогама сваке од укључених друштвених група у процесу планирања, одлучивања и имплементације планова
  - умањити улогу експерата у процесу планирања - појачати учешће зналаца из заједнице /стручњака из локалне заједнице
  - минимизирати политички утицај у процесу одлучивања о планским решењима
  - формирати радна тела на локалном нивоу задужена за припрему информационо-документационих база података, планирање и управљање локалним развојем, спровођење стратешких планских докумената, праћење, вредновање, контролу и ревизију
  - развијати инструменте који ће обезбедити квалитетно и сврсисходно учешће локалне заједнице у процесу израде стратешке просторно-планске документације (грађана, различитих носилаца интереса – стејкхолдера, стручних и невладиних организација, и сл.)
  - развијати нове иновативне моделе преговарања у процесу планирања и одлучивања, ради постизања веће усклађености између појединачних интереса и општих, јавних интереса
  - унапредити процедуре јавних набавки на начин да се примат даје квалитети и компетенцијама радног тима за израду плана, а не цени израде планског документа, те развијати и унапређивати механизме за контролу квалитета планских решења
- Изузетно важна тема коју је препознала и стручна заједница јесте имплементација операционализација планова, односно развој модела мониторинга, евалуације и адаптације планираног, како би се обезбедило ефикасније управљање. У том смислу, дефинисане су следеће препоруке (Вујичић, 2015а):
- развити механизме и инструменте који ће омогућити ефикаснију и оперативну имплементацију стратешких просторно-планских докумената – дефинисати фазност реализације, приоритете, носиоце имплементације, њихове улоге и одговорности, динамику реализације и сл.
  - развити системе за праћење реализације планираног и вредновања постигнутих резултата – односно развити систем мониторинга и евалуације у урбанизму

- развити флексибилнији, једноставнији и бржи систем ревизије/адаптације стратешких просторно-планских докумената у складу са препознатим проблемима, недостацима, ограничењима и променама

- максимално дигитализовати просторне податке кроз примену географских информационих система (ГИС), у циљу постизања ефикаснијег мониторинга и управљања променама и веће транспарентности процеса планирања и управљања

На крају, може се закључити да и поред многобројних проблема који су препознати у области стратешког просторног планирања, оно поставља добре оквире за деловање. Међутим, како би се одговорило на изазове и проблеме који погађају градове у опадању непоходне су промене: 1) парадигме планирања – помак од позитивистичко развојне ка реалнијој, објективнијој перцепцији стварности градова, 2) приступа – од планирања ка управљању, 3) методолошког концепта – планирање и управљање треба да представљају континуални процес учења, свесно вођен тако да производи нова знања која ће олакшати и усмерити даље деловање. У условима стагнације изузетно је важно прилагођавати приступе и методе, како би се понудили што адекватнији одговори на изазове и проблеме са којима се суочавају ови градови, било да то подразумева корекцију постојећег система или осмишљавање потпуно новог планског модела.

#### 4.2.5. НЕФОРМАЛНИ МОДЕЛ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Неформални модел планирања на просторима Босне и Херцеговине уведен је кроз Пројекат интегралног локалног развоја (*Integrated Local Development Project - ILDP*) који представља заједничку иницијативу Швицарске агенције за развој и сарадњу (*Swiss Agency for Development and Cooperation - SDC*) и Развојног програма Уједињених народа (*United Nations Development Programme - UNDP*). Прва фаза пројекта реализована је у период од 2008-2011 године и обухватила је 23 општине широм Босне и Херцеговине. Друга фаза реализована је од 2011-2015 године и укључила је додатних 17 ЈЛС са простора БиХ. Трећа фаза пројекта тренутно се реализује и предвиђени рок за реализацију је почетак 2021. године. Пројекат се реализује у сарадњи са ентитетским савезима општина и градова, Министарством за људска права и избјеглице БиХ, Министарством управе и локалне самоуправе РС и Министарством правде ФБиХ. Циљ пројекта јесте осигурати модернизацију и професионализацију планирања локалног развоја у Босни и Херцеговини, кроз израду и примјену стандардизованог приступа интегралном и инклузивном локалном развоју, односно израда јединствене методологије за партиципативно планирање локалног развоја која на свеобухватан начин обједињује и ставља у исту равн све домене локалног развоја: просторни, економски, демографски, социјални и еколошки. У циљу унапређења постојеће ситуације у области планирања локалног развоја, кроз пројекат се настоји осигурати отворен, транспарентан и инклузиван процес планирања, подстичући јачање друштвеног капитала и локалне демократије у партнерским општинама. Пројекат се проводи кроз директну сарадњу и рад са локалним представницима као вид циљане подршке и јачања капацитета општина за квалитетно партиципаторно планирање, операционализацију и имплементацију локалних развојних стратегија. До данас ИЛДП пројекат је у различитим облицима обухватио 40 јединица локалних самоуправа (од 144) Босне и Херцеговине.<sup>11</sup>

Резултат прве фазе пројекта јесте Методологија за интегрисано планирање локалног развоја – МиПРО представљена кроз истоимену публикацију која се састоји од

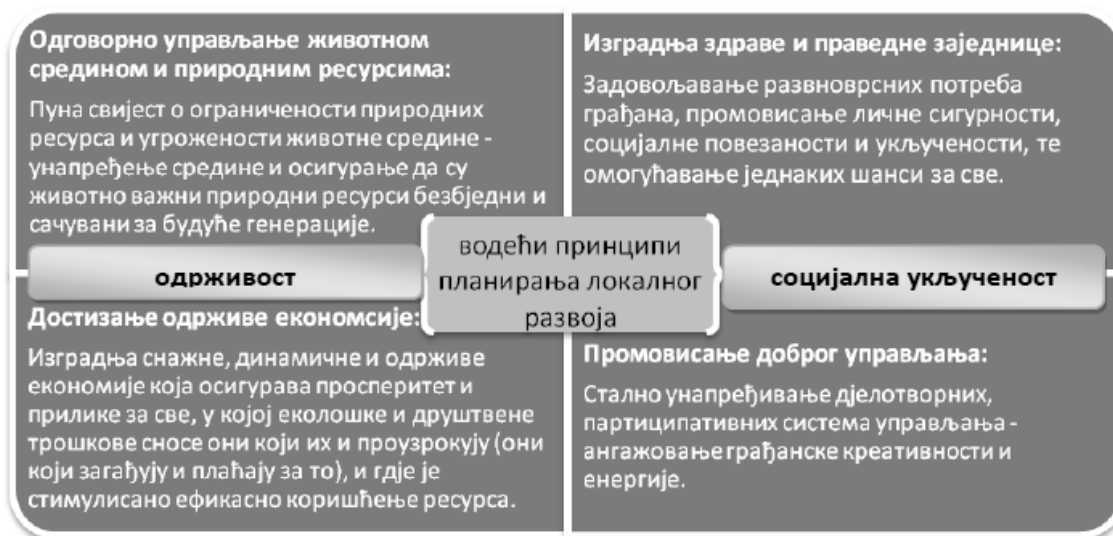
---

<sup>11</sup> За више информација видети:  
[http://www.ba.undctp.org/content/bosnia\\_and\\_herzegovina/bs/home/operations/projects/poverty\\_reduction/projekat-integriranog-lokalnog-razvoja-ildp/](http://www.ba.undctp.org/content/bosnia_and_herzegovina/bs/home/operations/projects/poverty_reduction/projekat-integriranog-lokalnog-razvoja-ildp/)

теоретског (MiPRO, 2011a) и практичног дела (MiPRO, 2011b) и које ће бити кључна окосница за даљу елаборацију и анализу методологије и приступа развијене у оквиру овог неформалног модела планирања и њеног поређења са адаптивним концептом управљања.

#### 4.2.5.1. Методологија интегрисаног планирања локалног развоја

Водећи принципи на којима се заснива интегрисано планирање локалног развоја су одрживост и социјална укљученост (Слика 53). Принцип одрживости заснива се на идеји да природни и људски системи морају да буду регенеративни (обновљиви) и уравнотежени да би трајали. Принцип одрживости подразумева интегрисаност најважнијих економских, друштвених и аспеката животне средине. Поштујући принцип социјалне укључености у први план се ставља захтев за друштвеном интеграцијом и усклађеношћу, подразумеваћи такво планирање у којем се исказује посебна осетљивост за потребе и интересе социјално рањивих/маргинализованих група. Остваривањем овог принципа доприноси се уједначавању шанси у развоју и повећању друштвене правичности.



Слика 53. Водећа начела планирања локалног развоја према неформалном моделу (MiPRO, 2011a, стр. 10)

Уз одрживост и социјалну укљученост као водеће принципе, планирање локалног развоја према МиПРО методологији одликују и следеће три кључне карактеристике: интегрисани приступ, партиципација и стандардизација.

Интегрисани приступ наглашава три димензије интеграције (MiPRO, 2011a), важне за планирање локалног развоја: 1) интеграцију сектора (друштво, економија и животна средина), 2) интеграцију временских хоризоната планирања (дугорочног, средњерочног и краткорочног) и 3) интеграцију са вишим системима/нивоима планирања (ентитет, држава, ЕУ) који обезбеђују финансијски оквир за реализацију планова на нивоу ЈЛС (Слика 54). У концепту интегрисаног локалног развоја сваки ниво и сваки сектор задржавају своје фокусе, али кроз међусобну интеракцију остварују заједничке, синергетске ефекте који се очитују кроз одржив и праведан развој и укупно унапређење квалитета живота (MiPRO, 2011a).

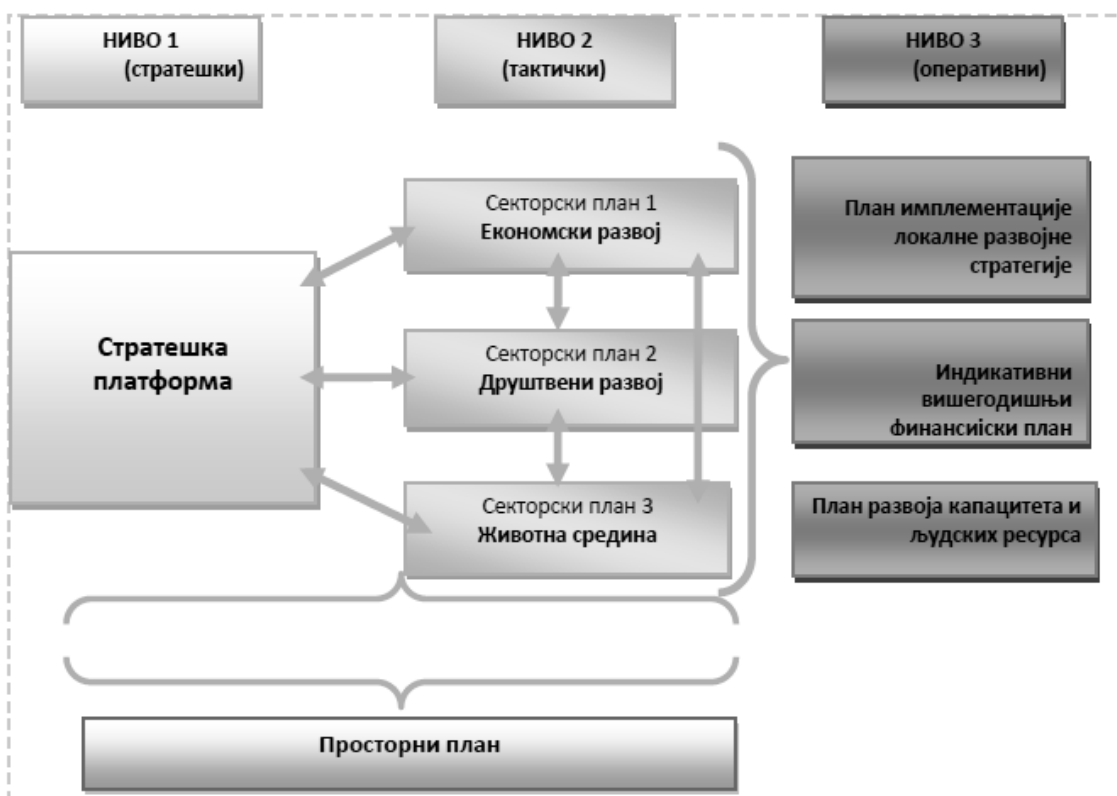


Слика 54. Интеграција три развојна стуба у оквиру неформалног модела (MiPRO, 2011a, стр. 11)

Партиципација према МиПРО методологији подразумева активну укљученост грађана, цивилног друштва, приватног сектора и социјално искључених и маргинализованих група у свим фазама процеса управљања локалним развојем, како у планирању тако и у реализацији планова. Партиципацију обезбеђује јавни сектор, који преданим радом и посвећеношћу треба да подстиче активно учешће локалне заједнице. Стандардизација подразумева једнообразност стратешких планова за све ЈЛС у погледу њихове структуре и садржаја, односно примену истих принципа и концепата у креирању стратегија.

#### 4.2.5.2. Фазе процеса интегрисаног планирања локалног развоја

Према стандардизованој методологији планирања, стратегија локалног развоја обухвата припремни, стратешки, тактички и оперативни ниво планирања (Слика 55 и Слика 56). Оваква интеграција омогућава усклађивање планова у дугом, средњем и кратком року. Као таква стратегија представља основни инструмент управљања, односно како то креатори ове методологије тврде, инструмент за управљање развојем. Кроз њу се балансирају захтеви и планови у временској равни: дугорочно, средњерочно и краткорочно (MiPRO, 2011a).

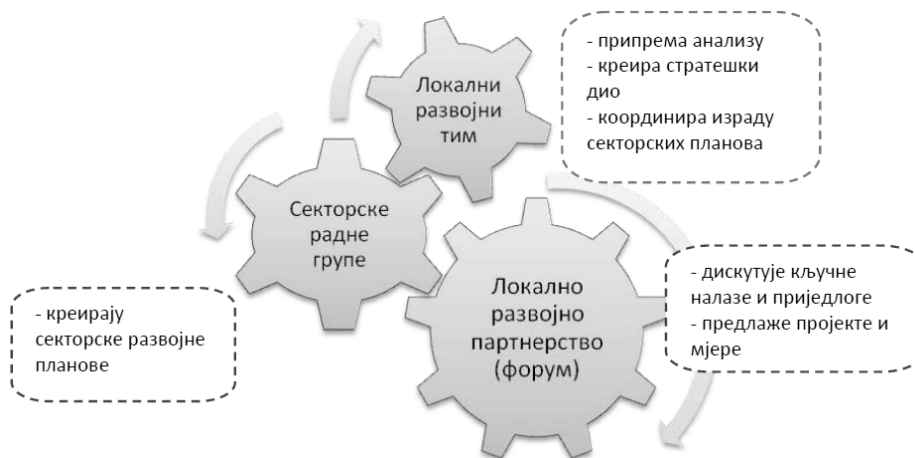


Слика 55. Нивои планирања у МиПРО методологији (MiPRO, 2011a, стр. 12)



Слика 56. Концепт МиПРО методологије (MiPRO, 2011а, стр. 13)

**Припремни део** обухвата мобилисање локалних актера и покретање процеса планирања. МиПРО методологија је наглашено интерактивна и инклузивна. Она подразумева учешће великог броја актера из целе заједнице (Слика 57), њихову сталну комуникацију и развој локалног партнерства у планирању и имплементацији стратегије. Планирање се овде одвија кроз продуктивну сарадњу партнера из јавног, приватног и невладиног сектора, а његов производ је стратегија која представља заједничко власништво локалних партнера, где су обавезе и одговорности за реализацију и праћење планова јасно дефинисане између партнера. У целом процесу израде стратегије, почињући од припремне фазе, користе се различити комуникациони „алати“, од којих најчешће радионице и интервјуи.



Слика 57. Облици учешћа у процесу планирања према МиПРО методологији (MiPRO, 2011b, стр. 17)

Иако укључивање и мотивисање локалних актера траје током целог циклуса планирања, највећи број актера се мобилише у припремној фази која обухвата следеће активности:

- иницирање процеса планирања
- екипирање и припремање радних тимова
- мапирање заинтересованих актера
- оснивање иницијалне партнерске групе

Након екипирања радних тимова и формирања партнерске групе отпочиње процес израде стратегије, где први корак представља припрема и израда социо-економске анализе која ће бити основ за следећу фазу планирања, која се дели на три нивоа: стратешки, тактички и оперативни.

**Први (стратешки) ниво** планирања представља стратешку платформу са визијом и циљевима дугорочног развоја заједнице (Слика 58). Стратешка платформа обухвата временски период од десет година. **Други (тактички) ниво** представља разраду стратешке платформе кроз секторске планове: план економског развоја, план друштвеног развоја и план унапређења животне средине, чији временски оквири су 5 година. На овом нивоу врши се повезивање и усклађивање секторских планова међусобно, али и њихова контрола и синхронизација са визијом развоја и хијерархијски надређеним стратегијама и плановима (Стратегија развоја БиХ, ентитета). Поред тога на овом нивоу се врши усклађивање са елементима који су предмет разраде просторног/урбанистичког планирања. **Трећи (оперативни) ниво** представља операционализацију стратешке платформе и секторских планова. Операционализација овде подразумева разраду одговарајућих модалитета финансирања и имплементације, припрему техничких, организационих и људских капацитета, те план мониторинга и евалуације. План имплементације и финансијски план су два кључна инструмента који омогућавају операционализацију и олакшавају реализацију стратегије. Први представља основ за израду програма јавних инвестиција, док се други директно везује за постојеће циклусе планирања општинских буџета у БиХ.





препознају кроз развојне планске документе вишег реда. Циљ ове анализе је фокусирање и препознавање најкритичнијих слабости/проблема и најизразитијих предности/снага, које стратегија треба да ублажи или реши, односно на које може да се ослони. Овакво фокусирање за крајњи производ има креирање визије и стратешких циљева развоја, тј. дефинисање стратешке платформе. У овој фази проверава се усклађеност циљева развоја међусобно, као и усклађеност са стратешким циљевима виших развојних докумената, односно врши се хоризонтална и вертикална синхронизација.

**Секторско (тактичко) планирање**, као следећа тактичка фаза планирања, подразумева израду секторских планова: економског развоја, друштвеног развоја и заштите животне средине. Секторски планови подразумевају дефинисање секторских оперативних циљева који произилазе из визије и стратешких циљева. И у овој равни врши се хоризонтално и вертикално усклађивање циљева. Након одређивања секторских развојних циљева, врши се идентификација и избор стратешких програма као инструмената за остваривање тих циљева. Програми представљају логично повезане групе пројеката и мера. С једне стране, програми могу бити део одређеног секторског плана, док са друге, секторски се планови могу ујединити у реализацији одређеног заједничког програма који их повезује. Такви интерсекторски програми дају додатну вредност стратегији, јер остварују више оперативних или стратешких циљева. Завршни корак у изради секторских развојних планова је дефинисање индикатора успеха за планиране активности (програме, пројекте, мере) и припрема оквирне финансијске конструкције. Индикатори успеха омогућавају праћење процеса реализације стратегије, процену напредовања у остваривању секторских планова, оперативних циљева, али и генералне визије и стратешких циљева развоја. Главну подлогу за дефинисање индикатора представљају стратешки и оперативни (секторски) циљеви из којих ови индикатори произилазе.

**Оперативни ниво** планирања обухвата припрему плана имплементације, израду индикативних финансијских планова, плана организационих и људских ресурса, те плана праћења и вредновања (M&E).

Секвенцијални приказ фаза и корака у процесу интегрисаног планирања локалног развоја, са оријентационим временом трајања сваког корака (у седмицама) дат је на

слици (Слика 59) из које се читава да процес израде интегрисане стратегије развоја траје између 10 и 11 мјесеци.

4				3				2		2				
Мобилисање актера	Припрема социо-економске анализе	Идентификација кључних фактора и стратешко фокусирање	Креирање визије и постављање стратешких циљева	Економски развој	Друштвени развој	Животна средина	Секторско фокусирање и постављање секторских оперативних циљева	Идентификација и одабир стратешких програма, пројеката и мјера (уз осигуравање међусекторске интеграције) и разрада пројектних идеја	Дефинисање индикатора за праћење и увођење	Припрема оквирне финансијске конструкције	Припрема плана имплементације	Припрема финансијских планова	План организационих и људских ресурса	Праћење, вредновање и ревизија
				Тактички/секторски ниво										
Припрема	Стратешки ниво			Тактички/секторски ниво					Оперативни ниво					

Слика 59. Кораци у процесу интегрисаног планирања локалног развоја са оријентационим роком трајања сваке фазе (MiPRO, 2011b, стр. 11)

#### 4.2.6. ПОРЕЂЕЊЕ МИПРО МЕТОДОЛОГИЈЕ И МЕТОДОЛОГИЈЕ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Тема коју пропагира МиПРО методологија јесте усклађивање интегралних стратегија развоја са стратешким плановима из реда просторног планирања. Интегрисано планирање локалног развоја, како га дефинише МиПРО методологија, комплементарно је и усклађено са просторним планирањем, на начин да су стратегија развоја и секторски развојни планови комплементарни и усклађени са просторним плановима, и временски, и садржајно и методолошки (MiPRO, 2011a). Анализа усклађености планова и стратегија и генерално поређење ова два модела планирања биће обрађени у наставку.

Временска усклађеност подразумева усвајање ширег временског хоризонта за обе врсте докумената: интегрисану стратегију локалног развоја и просторни план локалне самоуправе или урбанистички план града. Ипак, између ове две врсте планова постоје значајне разлике у погледу управљања временом. Док интегрална стратегија поставља различите временске хоризонте (дугорочне – 10 година, средњерочне – 5

година, краткорочне 3-5 година), докле просторни планови пропагирају политику израде планова само за дуге периоде (20 година). Проблем дугорочног просторног планирања почиње и завршава на недостаку новца за израду планова. Обзиром да просторне планове не израђују локални актери, већ лиценциране планерске куће, цене планова су један од важних фактора који диктирају период њиховог важења. Јевтић истиче да су се при изради Закона о уређењу простора и грађењу отворила опречна мишљења између урбаних планера са једне стране и представника локалних самоуправа са друге (Јевтић, 2015). Док су први сматрали да планови требају имати краће рокове важења и правдали то чињеницом променљивости и неизвесности контекста у ком се план имплементира, с друге стране локалне управе су потенцирале дуге временске хоризонте правдајући их недостатком средстава за израду нових. Тада су, према речима Јевтића, представници локалних самоуправа тражили неограничено трајање просторно планских докумената, те се у коначници креирало компромисно решење са роком важења стратешких просторних планова од 20 година. Закључак је да новац и профит играју кључну улогу у одређивању временског опсега плана, док се суштинско преиспитивање димензије времена и промена које оно доноси у планирању и простору није адекватно промишљало и дефинисало.

Међусобна садржајна комплементарност и усклађеност значи да се стратегија и просторни планови надопуњавају и надограђују, при чему просторни планови не замењују интегрисану стратегију и/или секторске планове, нити стратегија и секторски планови могу да замене просторне планове (MiPRO, 2011a). И поред низа заједничких карактеристика, између ова два приступа постоје значајне разлике. Иако они полазе од исте информационе базе, просторно планирање, како га дефинише Закон о уређењу простора и грађења (ЗУПИГ, 2013), фокусирано је на природно-географске карактеристике простора, дистрибуцију становништва и активности, односно на планирање насеља, њиховог уређења, изградњу инфраструктуре – планирање урбанизације. У интегралном стратешком приступу, како га дефинише МиПро методологија (MiPRO, 2011a; MiPRO, 2011b), полази се од сличних социо-економских анализа и стања животне средине, међутим планирање се овде усмерава на коришћење компаративних и конкурентских предности с једне стране, док се са друге стране теже решити критични друштвени проблеми и проблеми животне средине. На тај начин интегрално стратешко планирање

комбинује развојни приступ са проблемском оријентацијом, док просторно планирање много већи нагласак ставља на развој у просторној димензији.

Преда се МиПРО методологија залаже за усаглашавање просторног планирања и интегралног стратешког планирања, праксе примене ових методологија указују на другачије обрасце. Наиме, уколико просторни планови коче развојне планове стратегије и онемогућавају остварење интереса локалне заједнице долази до покретања процедуре измене просторних планова. Стручњаци региона као значајан проблем овде препознају недовољну сарадњу међу секторима друштво, економија, екологија и просторно планирање. То производи такве стратегије и секторске планове у којима се просторна димензија чита дијагонално кроз различите активности и пројекте, који у већој или мањој мери задиру у просторни аспект. У том контексту, просторно планирање представља својеврстан сервис осталим секторима, где оно треба само да обезбеди операционализацију планова у простору. Истинско промишљање о вези свих осталих планова развоја са просторним плановима развоја изостаје. Овде су урбанисти и остале струке сагласни, да је просторну компоненту планирања потребно чвршће интегрисати са осталим компонентама планирања (друштво, економија, екологија). Наиме, њих 58 од укупно испитаних 68 деле ово мишљење.

Закључак је да интегралном стратешком приступу недостаје просторна димензија планираног, док са друге стране просторном планирању недостаје чвршћа интеграција са плановима интегралног стратешког оквира. На овом месту се поставља питање, да ли усклађивање ова два модела планирања, може да произведе нови напреднији модел, који би у себе интегрисао све важне компоненте планирања и отклонио недостатке сваког од њих појединачно.

Поставља се такође питање, зашто долази до издвајања просторне компоненте планирања из МиПРО методологије? Одговор на ово питање даје вођа тима за израду МиПРО методологије Здравко Миовчић, који тврди да је ово издвајање производ одлуке УНДП-а као наручиоца методологије (Миовчић, 2015). Наиме, пројектни задатак за израду методологије није узео у обзир ову компоненту. Према се у каснијој фази израде и примене ове методологије уочио недостатак ове димензије планирања, од њеног укључивања у МиПРО методологију се одустало јер је констатовано да ову област уређују закони, правилници и прописи. Како Миовчић

тврди у тренутку израде методологије није било ни довољно времена, ни новца да се ради на изради револуционарно напредних модела који би објединили све димензије планирања. У таквом оквиру, приступило се изради методологије која је требала да покрије и интегрише оне области које су до тада планиране одвојено и изоловано. Циљ је био интегрисати пре свега економски и друштвени апсект развоја, али кроз обезбеђење одрживог развоја и заштите животне средине. Како Миовчић тврди неки актери замерали су МиПРО методологији претерано наглашавање еколошке дименије, уз једновремено занемаривање интегралног просторног планирања. Свесан овог недостатка, радни тим за израду методологије је ипак задржао оквир који је постављен од стране УНДП-ја кроз пројектни задатак, уз потребу и настојање да се обезбеде што боље везе са просторним планирањем који дефинише Закон о уређењу простора и грађењу. Међутим, иако је МиПРО методологија предвидела усклађивање ових области, праксе примене ових методологија показују да до истинског усклађивања и повезивања не долази и да је управо то главни камен спотицања урбанизма/урбаниста и осталих сектора и струка.

Претпоставка садржајне комплементарности ове две врсте докумената јесте и усклађеност по питању кључних концепција, визија и циљева плана и стратегије. Према МиПРО методологији, стратешка платформа (визија и стратешки развојни циљеви) требало би да буде заједнички оријентир и за просторне и за секторске развојне планове. У том контексту, секторски развојни планови треба да разрађују и операционализују ова заједничка усмерења кроз одговарајуће, међусобно усклађене секторске политике и програме, док просторни планови треба да та иста усмерења разрађују и операционализују у димензији простора (MiPRO, 2011a). У просторном планирању полазећи од принципа одрживог развоја настоје се обезбедити сви битни елементи заштите животне средине и рационалног управљања ресурсима. Осим тога, усклађеним просторним планирањем, са једне стране, и планирањем економског и друштвеног развоја, са друге стране, дефинишу се зоне приоритетне урбанизације, односно врши се дистрибуција активности, радних места и становништва у простору. Усклађено планирање овде подразумева такву синхронизацију стратегије и просторних планова која омогућава адекватно усмеравање инвестиција – како капиталних (велики инфраструктурни пројекти), тако и оних мањег обима (индустрија, услуге и пословање и сл.), те равномерну дистрибуцију и доступност јавних услуга и друштвене инфраструктуре (MiPRO, 2011a).

формални модел	неформални модел
<u>рационално/свеобухватно планирање</u>	<u>стратешко колаборативно планирање</u>
<p><u>интегрално планирање</u> израда интегралних развојних планова имплементација планова неразвијеност система (изостанак) мониторинга и евалуације адаптације планова настају као резултат појединачних иницијатива у сврху остваривања интереса неразвијеност система управљања просторним развојем продукт је план</p>	<p><u>интегрално планирање и конвенционално управљање</u> израда интегралне развојне стратегије израда стратешких и оперативних планова имплементација стратегије, реализација планираних програма и пројеката који воде остварењу постављених циљева мониторинг и евалуација ревизија стратегије на темељу резултата мониторинга и евалуације продукт је стратегија</p>
<p>полази „одозго“ (<i>top-down</i>), од генерално постављених циљева, задовољења општег јавног интереса и принципа одрживости</p>	<p>комбиновано - „одозго“ (<i>top-down</i>) од визије и циљева управних тела, али и „одоздо“ (<i>bottom-up</i>) од потреба и проблема локалне заједнице</p>
<p><u>мултидисциплинарни, мултисекторски, свеобухватан приступ</u></p>	<p><u>интегрални приступ - интеграција економског, друштвеног и аспекта заштите животне средине просторна димензија изостаје</u></p>
<p><u>дугорочно планирање за временске периоде од 10 до 20 година</u></p>	<p><u>дугорочно планирање за временске периоде од 10 до 20 година и краткорочна операционализација планова и програма стратегије у раздобљима 3-5 година</u></p>
<p><u>планирање укупног раста и развоја</u></p>	<p><u>планирање укупног раста и развоја</u></p>
<p><u>визија одрживог развоја града</u> дефинисање циљева просторног развоја и општих јавних интереса дефинисање просторне дистрибуције активности које ће омогућити најефикасније остварење постављених циљева</p>	<p><u>визија интегралног (одрживог) развоја ЈЛС</u> дефинисање стратешких и оперативних циљева развоја дефинисање активности које ће омогућити најефикасније остварење постављених циљева</p>
<p><u>циљеви стратешки</u> генерални, немерљиви, углавном нереални и тешко достижни и без временске одређености</p>	<p><u>циљеви стратешки и оперативни</u> генерални и специфични, мерљиви, реални и достижни и временски одређени <i>SMART</i> правило</p>
<p>план представља <u>једно решење</u> за које се верује да је најоптималније за остварење постављених циљева <u>крута решења</u> темељена на техничким/стручним знањима експерата из области просторног планирања</p>	<p><u>стратегија дефинише сет програма, планова и активности</u> који воде остварењу визије развоја  <u>колективно договорена решења</u>, програми и планови</p>
<p>дефинише <u>сценарио развоја и фазност реализације плана</u></p>	<p>дефинише <u>оперативне планове реализације стратегије, финансијски план и мониторинг план</u></p>
<p><u>непостоји експериментална димензија плана</u>, активности се дефинишу и просторно дистрибуишу учење у процесу планирања је занемарено и недовољно вредновано</p>	<p>експериментисање је у функцији изградње и <u>јачања специфичне конкурентске позиције</u> у односу на друге ЈЛС и производ је појединачних активности учење се обезбеђује кроз активно учење и интеракцију свих укључених актера</p>
<p><u>индивидуалци- стручњаци</u> из области релевантних за стратешко просторно планирање (друштво, економија, простор и екологија) који на бази експертског става дефинишу циљеве од општег јавног интереса и активности које воде њиховом остварењу</p>	<p><u>локални актери (управа, планери, носиоци интереса - stakeholders, грађани, НВО и сл.)</u> који постизањем консензуса доносе одлуке о свим питањима важним за планирање развоја ЈЛС</p>

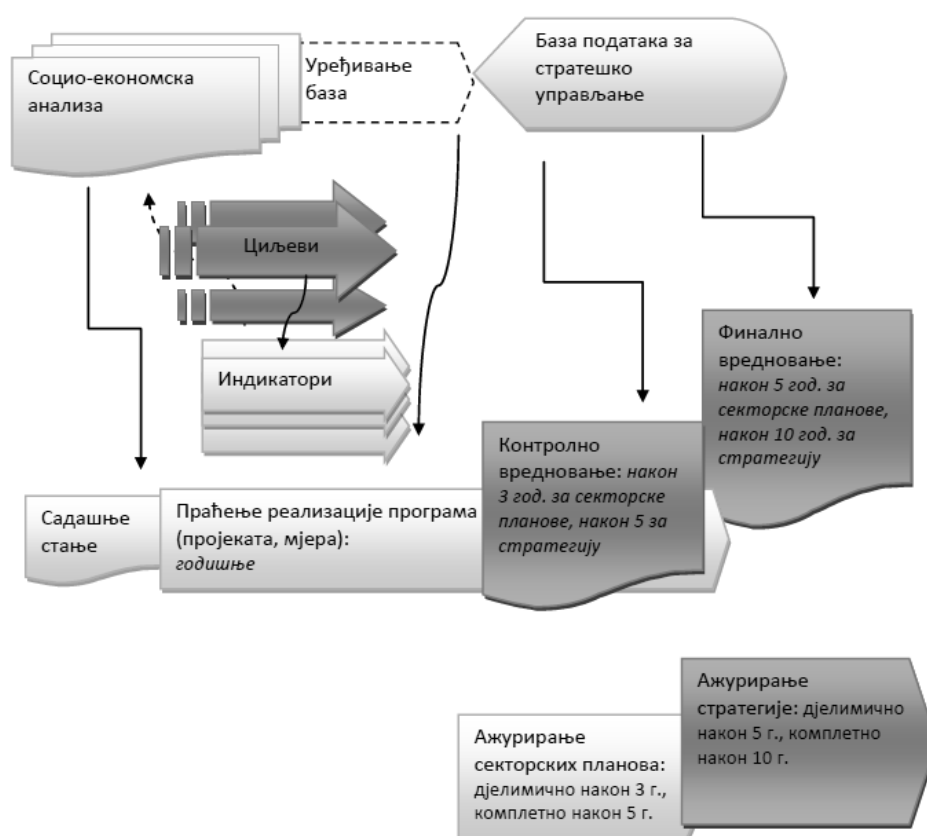
Слика 60. Упоредна анализа формалног и неформалног модела планирања

Када је реч о методолошкој усклађености између формалног и неформалног модела планирања, ту постоје значајна размимотицања и не може се тврдити, како то наводе аутори МиПРО методологије, да су ови приступи у методолошком смислу потпуно усклађени. Методолошке разлике између ова два модела очитују се у низу елемената: приступу, циљевима, обиму и облицима партиципације, преговарању, одлучивању, имплементацији, мониторингу и евалуацији, као и односу према експериментисању и учењу (Слика 60). Формални модел се заснива на рационалном-свеобухватном приступу који потенцира улогу експерата, док се неформални модел заснива на стратешком планирању и колаборативно-комуникативном приступу који минимизује експертски утицај и подстиче веће учешће и сталну укљученост широке коалиције локалних актера. Стратешки приступ у неформалном моделу полази „одоздо“ (*bottom-up*), од потреба и проблема локалне заједнице, док формални модел заступа приступ „одозго на доле“ (*top-down*), где планери дефинишу општи јавни интерес и стратешка опредељења просторног развоја.

Партиципација и колаборација великог броја учесника у процесу израде стратегије интегралног локалног развоја је важна карактеристика неформалног модела. У том смислу неформални модел подразумева активно укључивање много већег броја учесника у процес планирања у односу на формални модел. У процес израде стратегије активно су укључени: 1) локални развојни тим (7-15 општинских стручњака), 2) секторске радне групе (5 до 15 чланова – представници општинске управе те локални стручњаци из приватног, јавног или невладиног сектора), 3) локална партнерска група / савјет за развој (40-80 чланова – представници невладиних организација, месних заједница, пословног сектора, идентификованих маргинализованих категорија становништва, гендер комисије, и сл.). Такође, у неформалном моделу преговарачки процеси су фокусирано вођени и модерирани, поготово у ситуацијама које укључују већи број актера, што у формалном моделу изостаје. Партнерство, коалиција и консензус, кључне су одреднице модела преговарања и одлучивања у неформалном моделу. За разлику од њега, формални модел партиципације, преговарања и одлучивања одликују епитети затворености, крутости, излишности, неефикасности и нетранспарентности. Обим учесника је значајно мањи, а поставља се и питање квалитета преговарања и активности учесника у том процесу, односно питање сврсисходности партиципације.



Један од кључних разлика између ова два модела сагледава се кроз приступ према имплементацији, тј. однос према процедурама мониторинга, евалуације и ажурирања планова/стратегиија. Док МиПРО методологија заступа отворени и континуирани модел планирања и управљања (*open-ended*), дотле се просторно планирање базира на затвореном систему који је превасходно фокусиран на израду планова. Имплементација се у неформалном моделу свеобухватно планира, а прати је дефинисање модела за мониторинг и евалуацију. Процес стратешког планирања према МиПРО методологији обухвата перманентно праћење, преиспитивање, ажурирање и ревизију старатегиије на бази доступних података прикупљених у процесу имплементације (индикатори успеха) (Слика 61). У формалном моделу оквир за имплементацију дефинише се кроз смернице за спровођење плана, док се модели мониторинга и евалуације нису развили и не примењују се у праксама управљања.



Слика 61. Кључне полуге за процену напредовања и ажурирања стратегије и секторских планова (MiPRO, 2011b, стр. 125)

Учење у процесу планирања и управљања такође подвлачи разлике између ова два модела. Док се неформални модел залаже за учење кроз планирање које се остварује

кроз активно учење и интеракцију свих заинтересованих актера, догле учење у формалном моделу као облик колективног сазревања и антиципација знања потпуно изостаје и своди се само на унапређење техничких знања урбаних планера. С друге стране, експериментисању се у неформалном моделу даје већи значај кроз увођење такозваних пројеката брзог деловања (*quick-wins*). Од ових пројеката се очекуја да обично остварују видљиве резултате за само пар месеци, они траже мало средстава, анимирају локалне актере и користе локално расположиве ресурсе, а као резултат производе поверење у заједници и кључни су елемент мотивације. С друге стране, формални модел потенцира развој великих размера који укључује велике капиталне пројекте и инвестиције, за чију реализацију је неопходан ангажман великог броја актера и значајни ресурси. Експериментални пројекти малих размера (*small-scale project*), који би омогућили истраживање и развој нових знања о обрасцима употребе простора, су занемарени.

У коначници поредећи ова два модела међусобно, закључује се да је неформални модел много ближи концепту адаптивног управљања од формалног, пре свега у погледу приступа, врсте циљева које дефинише, обима и облика колаборације, . Он нуди адекватније одговоре на неизвесност и изазове са којима се суочавају градови данашњице. У којој мери је он подударан адаптивном моделу, питање је на које се даје одговор у наредном поглављу.

#### **4.2.7. УПОРЕДНА АНАЛИЗА НЕФОРМАЛНОГ МОДЕЛА ПЛАНИРАЊА И КОНЦЕПТА АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА**

На основу налаза анализе неформалног модела планирања представљеног кроз МиПРО методологију, закључује се да је његов степен подударности са концептом адаптивног управљања много већи у односу на формални модел планирања. Сличност ова два модела, већ и при првом поређењу, се идентификује у: 1) обимнијој партиципацији и колаборацији, у 2) фокусираности планирања у погледу дефинисања циљева како оних генералних стратешких, тако и оперативних, те у 3) развијености система за мониторинг, евалуацију, ревизију, односно адаптацију планова/стратегија. Међутим, између ова два модела постоје и разлике о којима ће више бити речено у наставку (Слика 62, Слика 63).

адаптивни модел	неформални модел
<u>резилијентно планирање</u>	<u>стратешко колаборативно планирање</u>
<u>селективно планирање и адаптивно управљање</u>	<u>интегрално планирање и конвенционално управљање</u>
учење кроз рад израда стратешких планова фокусираних на решавање препознатих проблема израда и реализација оперативних планова провођење активности које воде остварењу постављених циљева и редукцији неизвесности мониторинг и евалуација корекције и адаптације планова на основу резултата мониторинга продукт је знање	израда интегралне развојне стратегије израда стратешких и оперативних планова имплементација стратегије, реализација планираних програма и пројеката који воде остварењу постављених циљева мониторинг и евалуација ревизија стратегије на темељу резултата мониторинга и евалуације продукт је стратегија
<u>полидисциплинаран, полисекторски приступ, фокусиран на интегрално решавање проблема у доменима оних сектора (група сектора) које проблем највише погађа и на које планирање може да утиче</u> <u>операционализација планова</u>	<u>интегрални приступ - интеграција економског, друштвеног и аспекта заштите животне средине</u> просторна димензија изостаје
<u>рационално и инвентивно деловање на решавању проблема и изазова</u>	<u>дугорочно планирање за временске периоде од 10 до 20 година и краткорочна операционализација планова и програма стратегије у раздобљима 3-5 година</u>
<u>припремљеност на мале и споре, али и велике преокрете и поремећаје</u> дефинисање приоритета како би се избегле „ситуације кајања“ преданост и посвећеност свих актера и преузимању обавеза и одговорности	<u>планирање укупног раста и развоја</u>
<u>визија одрживог и отпорног социо-еколошког система</u>	<u>дефинисање стратешких и оперативних циљева развоја</u> дефинисање активности које ће омогућити најефикасније остварење постављених циљева
<u>циљеви стратешки и оперативни</u> генерални, визионарски специфични, мерљиви, реални, достижни, временски одређени	<u>визија интегралног (одрживог) развоја ЈЛС</u>
дефинише алтернативе плана у складу са препознатим ризицима и неизвесностима	<u>циљеви стратешки и оперативни</u> генерални и специфични, мерљиви, реални и достижни и временски одређени
<u>флексибилна решења</u> која комбинују техничка знања и колективно одлучивање	<u>стратегија дефинише сет програма, планова и активности</u> који воде остварењу визије развоја
креира <u>прогностичке моделе</u> који предвиђају могуће будуће ризике и неизвесности, прогностички модели обухватају анализу трошкова и користи ( <i>cost-benefit</i> анализа)	<u>колективно договорена решења, програми и планови</u>
активности се конципирају и проводе као <u>експерименти</u> , тј. на начин да се постављају хипотезе, које се кроз реализацију проверавају како би се стекла нова сазнања	дефинише <u>оперативне планове реализације стратегије, финансијски план и мониторинг план</u>
<u>мултидисциплинарне групе стручњака, научника, истраживача и локалне друштвене групе</u> усмерене на учење кроз рад и креирање нових иновативних приступа за решавање проблема	<u>експериментисање је у функцији изградње и јачања специфичне конкурентске позиције у односу на друге ЈЛС и производ је појединачних активности, а не системског приступа које за циљ има учење и стицање нових знања</u>
	<u>локални актери (управа, планери, носиоци интереса - stakeholders, грађани, НВО и сл.) који постизањем консензуса доносе одлуке о свим питањима важним за планирање развоја ЈЛС</u>

Слика 62. Упоредна анализа адаптивног и неформалног модела

Оба модела заснивају се на интеграцији планирања и управљања, и у том смислу изражавају велики степен подударности, међутим кључна разлика се подвлачи у погледу односа према учењу. Неформални модел не антиципира неизвесност у планирању и управљању, у мери у којој то адаптивно управљање остварује. Планирање у неформалном моделу је једнако развојно усмерено колико и просторно планирање, али за разлику од формалног оно у одређеној мери препознаје проблеме локалне заједнице покушавајући да их реши или ублажи. За разлику од њих, адаптивно управљање полази од идентификације неизвесности, проблема и изазова, при чему што је неизвесност већа примена адаптивног модела је извеснија. Суочавање са неизвесностима у адаптивном моделу остварује се кроз креирање алтернатива плана и прогностичких модела, тачније кроз експериментисање. Алтернативе плана представљају одговор на различите врсте динамичког понашања система, тј. сценарије еволуције система: развојни, стагнантни и стабилни. Прогностички модели представљају прогнозу резултата управљачких активности за одређен временски оквир изражене кроз трошкове и користи (*cost-benefit*) (Williams, et al., 2009). МиПРО методологија с друге стране, поставља финансијски оквир за имплементацију једног сета договорених активности за које се верује да ће произвести највише користи и допринети остварењу постављених циљева.

У том контексту, вођа радног тима за израду МиПРО методологије замери актуелним праксама планирања претенциозност у погледу предвиђања будућности питајући се:

*„ко нама планерима даје за право да ми оцењујемо сву неизвесност коју будућност носи и да кажемо то ће бити тако и тако, а кад не буде тако како смо предвидели кривимо лошу имплементацију. [...] у планирање улазимо јако прецењујући наше садашње знање, као свезнајући планери нисмо свесни наших парцијалних знања, те себи дозвољавамо луксуз да се бавимо нечим што са собом носи велику неизвесност, да врло слободно и самоуверено предвиђамо будућност и постављамо циљеве, дефинишемо индикаторе који су мерљиви, достижни, временски одређени, као да унапред знамо шта ће се тачно десити ако ми нешто урадимо.“*

Миовчић наглашава да савремене праксе планирања не антиципирају довољно праксе у настајању (*emerging practice*) из којих може много да се научи и сазна, те да планирање у РС почива на шаблонском приступу које не подразумева промишљање, истраживање и изучавање процеса и феномена, нити уважавање контекстуланости у планирању (Миовчић, 2015). Такав шаблонски приступ, према њему, производи генеричка решења која могу да важе за све средине, док изостају специфичне

интервенције које обезбеђују конкурентску предност локалној заједници у односу на друге средине и заједнице.

Експериментисање у неформалном моделу као облик активности које циљано воде стицању нових сазнања, није наглашен у мери у којој га наглашава адаптивно управљање. Ипак, оно је значајно обимније у односу на неформални модел. МиПРО методологија наглашава важност малих корака – проба у планирању. Уводећи пројекте брзог деловања (*quick-wins*) као један од модела интервенције, МиПРО методологија у одређеној мери уводи експерименталну димензију у планирање.

Генерално посматрано, учење се у неформалном моделу обезбеђује кроз колаборацију свих укључених актера, а фокусирано је на унапређење знања везаних за анализу и оцену стања друштвено-економских система и животне средине. Информисаност овде игра значајну улогу, а она се обезбеђује кроз социо-економску анализу и анализу стања животне средине на почетку процеса, али и касније у фази управљања кроз мониторинг. Такав модел учења умногоме одговара оном који прокламује пасивни адаптивни модел. Оно је усмерено на унапређење знања о систему, док не придаје значај учењу о самом процесу планирања и управљања, нити настоји разумети друштвене односе, улоге и институционалне аранжмане. Оно не апострофира организацијско учење на локалном нивоу.

Праксе примене методологије показују да се једино кроз инструменте контроле квалитета обезбеђује одређен степен учења о процесима управљања, актерима и њиховим улогама, новим моделима институционалног организовања и сл. Контролу квалитета врше представници УНДП-ја као креатора методологије. Њихов задатак је модерирање расправа, саветовање, праћење процеса израде стратегије како би се испоштовали критеријуми и елементи методологије, те креирале стратегије одређеног нивоа квалитета. У том смислу, допринос УНДП-ја је значајан јер су на овај начин обезбеђени и механизми за унапређење, надградњу и прилагођавање саме МиПРО методологије.

Премда МиПРО методологија у много већој мери наглашава значај мониторинга, евалуације и ажурирања стратегије у односу на формални модел планирања и даље је значај ових фаза много мање наглашен у односу на адаптивни концепт управљања. Наиме, кључна разлика између формалног и адаптивног приступа лежи у сврси и циљу који се кроз мониторинг жели постићи. У формалном моделу фокус се ставља

на постизање постављених циљева развоја, оптимизацији и подешавању активности како би се обезбедила већа ефикасност. С друге старне, у адаптивном моделу основни циљ праћења и вредновања јесте редукција неизвесности и продукција знања. У том смислу, адаптивно управљање много већи значај придаје учењу и наглашава проблемску оријентацију у планирању и управљању. Учење је овде иницирано током целог процеса адаптивног управљања, где се све активности конципирају и проводе као експерименти, дефинишу се хипотезе, врши се праћење, утврђују обрасци, те се подешавају активности. Циљ адаптивног управљања јесте решавање проблема, смањење ризика и неизвесности и стицање нових сазнања употребљивих у будућности, у сличним проблемским околностима. Планирање и управљање је овде схваћено као отворени облик континуираног учења кроз рад.

Улога истраживача и научника у адаптивном управљању је фундаментална. Они доприносе систематизацији знања, као и њиховој дисеминацији. У неформалном моделу, њихова улога и значај није препознат. Према МиПРО методологији кључни носиоци планирања и управљања су локални актери. Њихов састав у погледу знања, компетенција и вештина може умногоме да утиче на квалитет самих стратегија. Уколико узмемо пример општина које стагнирају, а које неретко имају проблем недостака кадровских капацитета за планирање и управљање, закључује се да би такав модел планирања који укључује научну заједницу у процес израде старегија могао бити драгоцен.

Кључни недостаци МиПРО методологије у односу на адаптивни модел, за које ће се дати смернице унапређења су:

- доминантно развојна оријентација стратегија – недовољно препознавање и антиципација неизвесности у планирању и управљању
- старегије не дефинишу алтернативе – не предвиђају различите облике динамичког понашања града/ЈАС – реализација једног сета активности за које се верује да ће произвести најбоље резултате и највише допринети остварењу циљева
- учење није централна тема МиПРО методологије, оно више представља нус производ планирања и управљања, где се учење своди на бољу информисаност у процесу одлучивања о самом (пот)систему ЈАС, његовим карактеристикама и преформансама, тј. ефикасности одређених функција. Учење о процесу и моделима

управљања, о друштвеним односима, преговарању, одлучивању, институционалном оквиру је минимално.

- експериментисању се не придаје довољан значај - пројекти се не проводе применом хипотетичко-експерименталних приступа, а фокус се доминантно ставља на постизање постављених циљева и праћење понашања система
- улога научника, истраживача, експерата, тј. зналаца није препозната у МиПРО методологији

### ДОСТИГНУТИ НИВО "АДАПТИВНОГ" У НЕФОРМАЛНОМ МОДЕЛУ ПЛАНИРАЊА



Слика 63. Достигнути ниво адаптивног у неформалном моделу

Из претходног се закључује да су неформални и адаптивни модел управљања умногоме су подударни, али да се основна разлика подвлачи на пољу значаја који они придају учењу. Евидентно је да је неформално планирање, које пропагира МиПРО методологија, много адаптивније у односу на планирање из реда просторног (формалног) планирања. Ниво достигнуте адаптивности једнак је оном који се препознаје у пасивном адаптивном управљању, где су неизвесности

препознате у процесу доношења одлука, али да је основни фокус доминантно усмерен на постизање управљачких циљева. Узимајући у обзир велики обим учешћа локалних актера у изради стратегије, може се закључити да неформални модел представља својевстан облик пасивног адаптивног коуправљања. Обзиром да је неформални модел планирања у РС (MiPRO, 2011a; MiPRO, 2011b) темељен на конвенционалним приступима управљању, његова примена је погодна у ситуацијама линеарне динамике система ЈЛС која подразумева раст и развој, док је у свим осталим ситуацијама повећаног ризика и неизвесности извеснија примена адаптивног управљачког модела.

#### **4.2.8. ОДНОС МИПРО МЕТОДОЛОГИЈЕ ПРЕМА ПРОБЛЕМУ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ**

Већ из самог наслова МиПРО методологије (Методологија за интегрисано планирање локалног развоја), евидентно је да је она развојно оријетисана, те да су стратегије управљања које из ње произилазе усмерене на раст и прогрес локалне заједнице у целини. Развојно усмерење идентификује се такође и кроз цели текст публикација које је обрађује (MiPRO, 2011a; MiPRO, 2011b), из којих је евидентна тежња ка расту, развоју и просперитету.

Посматрајући основне концепције МиПРО методологије феномен урбане стагнације могуће је пратити кроз два кључна стуба развоја: демографски и економски. Обзиром да је просторно планирање издвојено у односу на МиПРО методологију, као комплементарна процедура дефинисана законодавним и регулаторним оквиром, просторну манифестацију урбане стагнације није могуће пратити у оквиру овог концепта планирања, односно кроз стратегију. Надаље, посматрано у односу на структуру и садржај стратегије интегрисаног локалног развоја, феномен урбане стагнације прати се кроз цјелине: социо-економска анализа, визија и стратешки циљеви развоја, секторски развојни планови (план економског развоја, план друштвеног развоја).

МиПРО методологија у једнакој мери наглашава развојну оријентацију као и формални модел, при чему се тежи проактивном деловању како би се унапредиле и ојачале компаративне и конкурентске предности јединице локалне самоуправе. Ипак и поред ове развојне компоненте, МиПРО методологија већ на самом почетку израде *SWOT* анализе идентификује проблеме, слабости, претње и ризике, покушавајући, у



каснијој планерској и управљачкој фази, да их реши, минимизује и ублажи. У којој мери се мултидимензионални проблем урбане стагнације, или генерално посматрано стагнације, препознаје у стратегијама зависи од локалних актера који их израђују, односно њихове спремности да се са проблемом суоче и да га признају. Овакав модел планирања, уколико и препознаје проблем урбане стагнације, тежи његовом ублажавању, елиминацији или трансформацији ка расту и развоју. Стога је у оквиру студије случаја неопходно испитати да ли се проблем урбане стагнације идентификује у оквиру стратегије и које мјере се подузимају како би он био превазиђен.

Суштински, иако је развојно оријентисана, МиПРО методологија обезбеђује оквир за препознавање проблема и њихову антиципацију у планирању, односно она је једнако и развојно и проблемски оријентисана. Она нуди конкретне активности и одговоре на препознате проблеме, уз претпоставку њиховог решавања и преокретања слабости у предности. Ипак, проблеми урбане стагнације задиру у различите аспекте деловања локалне заједнице, захтевају структурне промене и системски приступ. У ток контексту, може се закључити да МиПРО методологија нуди добар оквир за системско управљање процесима стагнације, само је питање да ли је она препозната као проблем од стране локалних актера.

#### **4.2.9. СМЕРНИЦЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ МИПРО МЕТОДОЛОГИЈЕ**

На темељу анализе комплементарности формалног и неформалног модела, као и подударности адаптивног модела управљања и неформалног модела планирања дефинишу се смернице за унапређење МиПРО методологије.

Посматрано из урбане перспективе, прва и најважнија промена коју треба да доживи МиПРО методологија, јесте увођење просторне димензије у садржај стратегије интегрисаног локалног развоја. Синхронизација стратегије интегралног развоја са просторним плановима и урбанистичким плановима није довољна. Стручњаци региона саветују да је просторну димензију потребно чвршће интегрисати са осталим областима економија, друштво, екологија у јединствен интегралан систем планирања (Вујичић, 2015а).

У контексту градова суочених са проблемом урбане стагнације, који немају финансијски капацитет да израђују и просторне планове и стратегије, оваква интеграција је скоро нужна. Она пре свега може да се огледа у разради елемената

стратегије (програма, мера, активности, пројеката) у просторној равни. Операционализација стратешких и секторских планова у том контексту може да се изврши изработом мапа/карти које би представљале дистрибуцију активности, односно планираног у простору. То би значајно допринело операционализацији рада служби локалних управа задужених за планирање и уређење простора, усмерило би планирање и олакшало провођење активности опремања и уређења локација које су предмет планираних пројеката.

Посматрано у другој равни, просторне интервенције, као што су велики инфраструктурни пројекти или специфични пројекти малњих размера, представљају посебан стуб развоја, наспрам пројеката из области економија, друштво и екологија. Они могу бити развојни замајац за целу заједницу и град. Пример таквих пројеката су активности на планирању и изградњи пословних зона у које су ушле многе ЈАС у РС, а које за циљ имају унапређење пословне инфраструктуре и запошљавање. Пример Андрић града представља сложену просторну интервенцију која у коначници унапређују културну инфраструктуру. Испреплетеност и међузависност просторне и других димензија планирања и деловања овде је најбоље илустрована. У том смислу планирање не може бити само сервис осталим областима деловања локалне заједнице. Како би се обезбедило синергетско деловање и постигли што бољи резултати планирања у области економије, друштва и екологије, неопходно је унапређивати сарадњу и јачати партнерске односе са просторним планирањем и планерима. Брендирање градова једна је од актуелних тема која блиско повезује просторне планере и урбанисте са другим струкама. Имиџ града, слика о себи коју шаље у свет, поље је на коме урбанизам остварује значајне утицаје. Концепти као што су град културе (*European Capital of Culture*), град спорта (*European Cities of Sport*), град дјецe/младих (*Children Friendly City*), град старих (*Age Friendly City*), пословни град (*Business Friendly City*), пејзажни град (*Green City*), итд. управо подржавају изградњу те слике кроз синергетско деловање различитих носилаца друштвеног живота заједнице, међу којима планери, урбанисти и архитекти играју изузетно важну улогу.

У контексту адаптивног управљања, препознаје се низ смерница које су углавном усмерене на унапређење облика учења и производњу различитих врста знања. Смернице произилазе из упоредне анализе ова два модела и обаватају следеће:

- градови и ЈЛС представљају комплексне системе који се не понашају по линеарним динамичким обрасцима, бележећи континуалан раст и развој, како то представљају досадашње праксе планирања. Свакодневно суочени са неизвесношћу, они пре изражавају нелинеарну динамику на коју планирање и управљање треба да одговоре. Проблемска оријентација, односно фокусирање планирања на решавање препознатих проблема кључно је за редукцију неизвесности у процесу управљања градским системима.
- у условима неизвесности, комплексни системи као што су општине и градови захтевају много осетљивије приступе од класичног конвенционалног управљања. Такав систем треба да обезбеди планске алтернативе као одговор на нелинеарну динамику града/ЈЛС. Планирање једног стања „жељене будућности“ је неприхватљиво у условима неизвесности
- у планирању полазити од постојећих фрагментарних знања, али потенцирати „учење кроз рад“ којим се обезбеђује надоградња знања, спознаја и уверења. Планирање и управљање представљају континуални процес учења свих укључених актера, кроз који се знања надограђују, акумулирају, аплицирају и дисеминирају, где се учи не само о општини/граду као целовитом систему или о његовим компонентама/потсистемима, карактеристикама, функцијама, него и о самим процесима и приступима управљања, али и о актерима, њиховим улогама, различитим облицима друштвеног организовања, институционалним аранжманима и сл.
- управљачке активности треба конципирати као експерименте, на начин да се дефинишу претпоставке о динамичком понашању одређеног (пот)система, које се кроз мониторинг прате и касније оцењују, односно хипотезе се потврђују или оповргавају. На тај начин се препознају добре праксе и потенцијали у овире постојеће структуре система, те дефинишу обрасци примењиви у сличном проблемском контексту
- појачати учешће зналаца (научника, истраживача, стручњака) у процесима планирања и управљања, јачати њихову улогу и значај

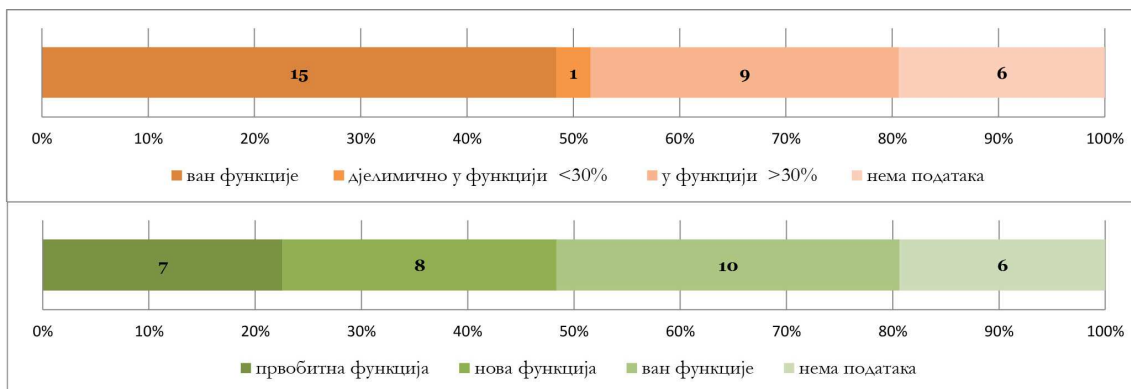
## 5.СТУДИЈА СЛУЧАЈА ПРИЈЕДОР

---

## 5.1. НИВО УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ ГРАДА ПРИЈЕДОРА

Приједор спада у градове средње величине са популацијом од 27970 становника, а као административна јединица представља већу јединицу локалне самоуправе СЗ региона РС, која броји 80916 становника (РЗС-РС, 2017а). Као и у осталим градовим региона, кључне фазе демографског развоја и стагнације су разврстане по периодима. У периоду од 1953 до 1991 Приједор бележи значајан раст урбане популације, која настаје као резултат миграција на релацији село-град (Графикон А.11.). Статистике показују да је популација села у овом периоду забележила значајан пад, међутим и поред овог одлива становништва, позитиван природни прираштај произвео је раст популације руралних подручја, као и раст укупне популације на нивоу ЈАС (Графикон А.12). Истраживања показују да је урбана популација Приједора највећи раст забележила у периоду 70-их и 80-их година прошлог века (Графикон А.10, Графикон А.15, Графикон А.16). Овај период карактерише интензивна урбанизација и раст популације на свим нивоим.

Друга фаза која је почела са грађанским ратом у БиХ обележена је негативним трендовима у свим доменима друштва. Као и остали градови и општине региона и Приједор у периоду рата бележи значајан пад популације. Према проценама Републичког завода за статистику, ЈАС Приједор је у периоду рата изгубила 20% своје популације (Графикон 5, стр. 170). Истраживања, показују да је Приједор претрпео највеће људске губитке у периоду рата у односу на остале градова региона. У три године колико је рат трајао, страдало је 4868 становника Приједора, што представља 4,33% популације из 1991 године (Графикон А.17; Графикон А.18). Иако, је град претрпео значајне материјалне штете, до података о девастираним и уништеним објектима из овог периода, кроз истраживање се није успело доћи. Међутим, последице које је рат оставио на привредну слику града најбоље се читају кроз податке Агенције за економски развој – ПРЕДА, према којима је од 31 предратног предузећа њих 15 ван функције. У овом смислу, у Приједору се очитује значајан економски пад и стагнација, не само у периоду рата, него и постратном периоду.



**Графикон 6. Стање предратне индустрије 2015 године (ПРЕДА, 2015)**

Након рата, следио је покушај опоравка, међутим статистике показују да је и постратном периоду изражен демографски пад на свим нивоима (град, село, ЈЛС) (Графикон А.11, Графикон А.13). Анализом природних кретања становништва и миграционих кретања, закључује се да је главни разлог овог демографског пада изузетно низак природни прираштај. Наиме, Приједор бележи највећи пад популације на основу негативног природног прираштаја у односу на градове региона. Салдо природног прираштаја на нивоу ЈЛС износи -6294 за период 2015-1991 (Графикон А.29). Кључни разлози овако ниског природног прираштаја проналазе се у великом броју неожењених/неудатих (Графикон А.30), паду броја склопљених бракова (Графикон А.33), ниској стопи фертилитета (Графикон А.39), све мањем обиму рађања код фертилне групе жена (Графикон А.40), одгађању рађања – старењу првороткиња (Графикон А.38). С друге стране, долази до прогресивног старења популације (Графикон А.27), самим тим долази до повећања броја умрлих, што утиче на негативан природни прираштај.

Када је реч о миграцијама, Приједор је један од ретких градова регије који бележи позитиван миграциони салдо у периоду 2007-2015 (Графикон А.44). Према је овај салдо релативно низак ипак указује, да је кључан разлог демографског пада, негативан природни прираштај, као и страдање и расељавање становништва у периоду грађанског рата.

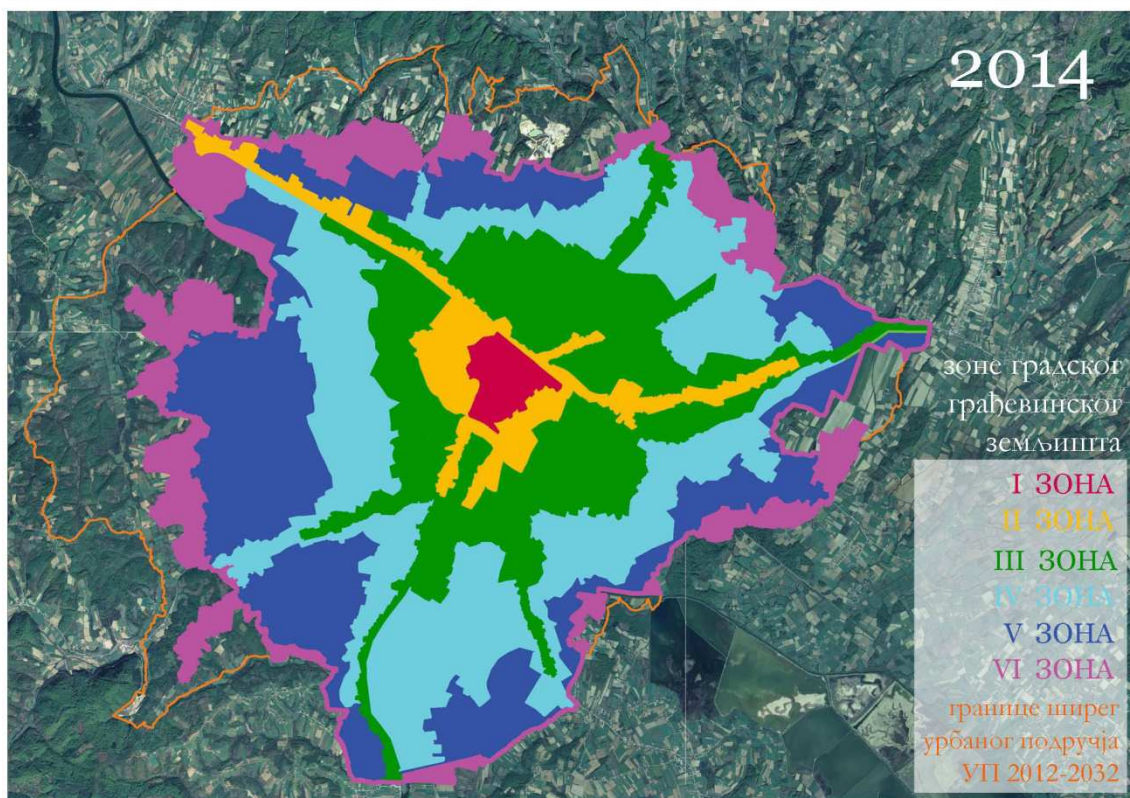
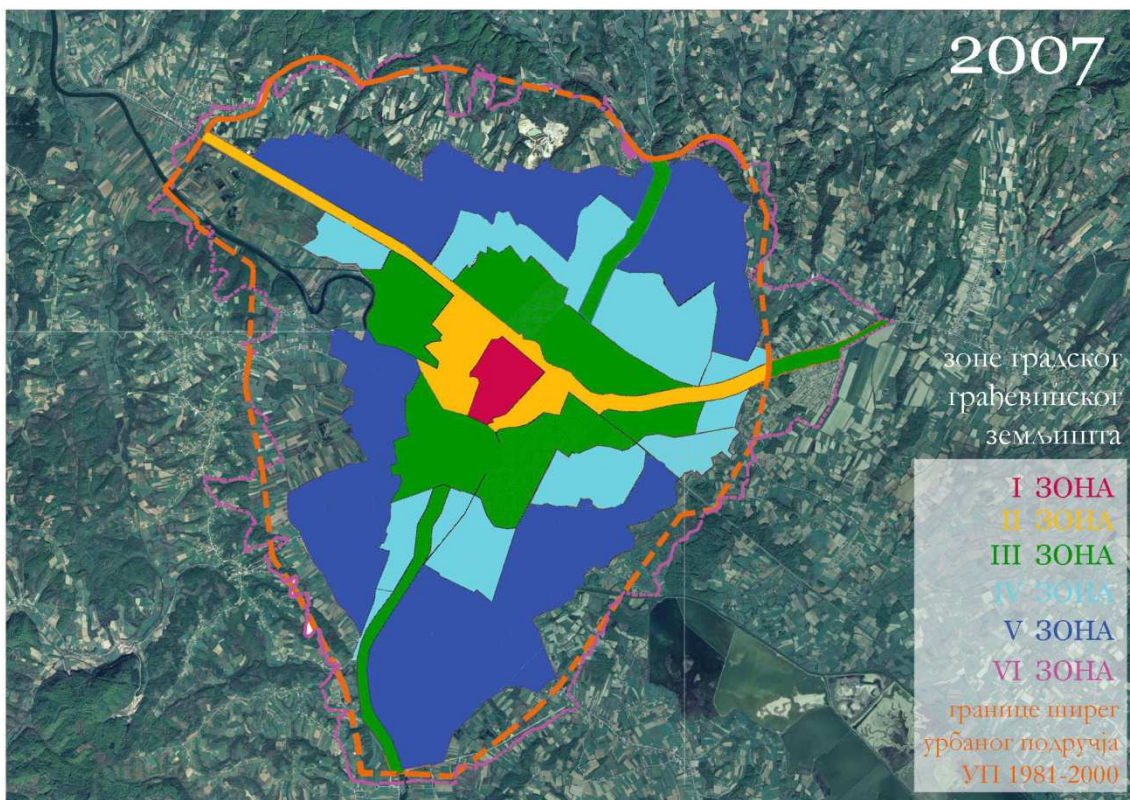
Према су генерална методолошка истраживања показала да економски показатељи који се прате кроз статистике нису довољно поуздани, ипак се и кроз њих идентификује економска стагнација. Наиме, резултати пописа показују да је дошло до значајног пада запоселности од 1991 до 2013. Међутим како је дошло до значајног пада популације овај параметар не може да се прати изоловано од кретања укупне

популацији. Ова анализа показује да је удео запослених у укупној популацији такође значајно пао у овом 22-годишњем периоду.

Закључује се да Приједор бележи фазу прогресивног развоја до 1991, фазу динамичне стагнације у периоду рата, и фазу споре и умереније стагнације у постратном периоду. Ова стагнација очитује се кроз значајно смањење популације, њено старење, пад запослености, пад економске активности и запуштање индустријских зона. Популација града према резултатима пописа из 2013 године одговара величини популације из 1981 године, док је популација ЈАС у 2013-ој нешто мања у односу на ону са пописа из 1961 године.

### **5.1.1. ОДНОС ПЛАНИРАЊА ПРЕМА ПРОБЛЕМУ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ**

Однос планирања и управљања према проблему урбане стагнације прати се кроз одлуке градске управе о границама обухвата зона градског грађевинског земљишта (АСОП, 2007; СГП, 2014) и кроз границе обухвата урбанистичких планова (IP-UZBL, 1985; УРБИС, 2014). Анализом урбанистичких планова идентификован је значајан раст обухвата планова, где је према УП-у из 1985 шире урбано подручје обухватало површину од 4787.7 ха, док је нови урбанистички план из 2014 повећао обухват на 7164.7 ха, односно за 33%. Да је планирање раста територије урбаног подручја тенденција локалне управе указују и одлуке Скупштине о зонама градског грађевинског земљишта где је евидентно повећање свих зона, као и укупне територије урбаног подручја (Слика 64). Планирање раста може се сматрати донекле оправдано ако се у обзир узму истраживања која је провела Европска агенција за животну средину (ЕЕА, 2011). Наиме, анализом података *Corine Land Cover 2006* базе евидентно је да је у периоду 2000-2006 дошло до повећања израђености урбаног подручја за 22% (Слика 65). Међутим, уколико упоредимо однос зоне обухвата УП-а 2012-2032 са зоном израђености из 2006 (ЕЕА, 2011) (Слика 66), идентификује се значајна диспропорција и потврђује се претпоставка да се планирање доминантно темељи на парадигми раста.

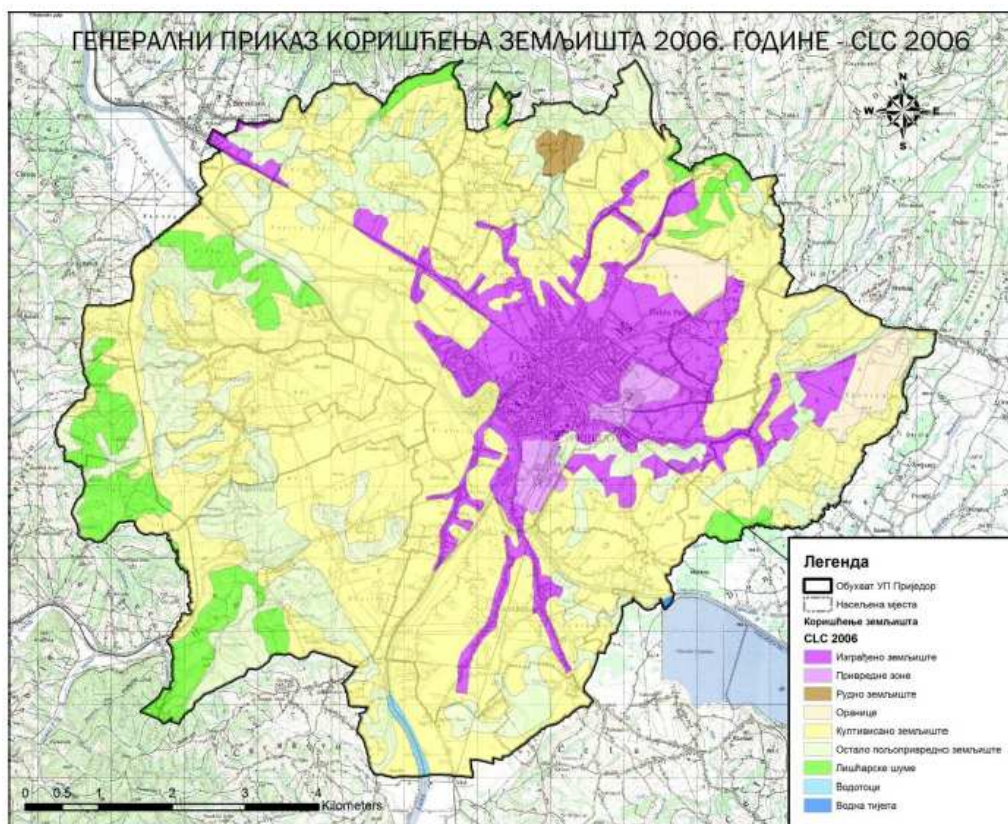


Слика 64. Зоне градског грађевинског земљишта 2007 и 2014 године



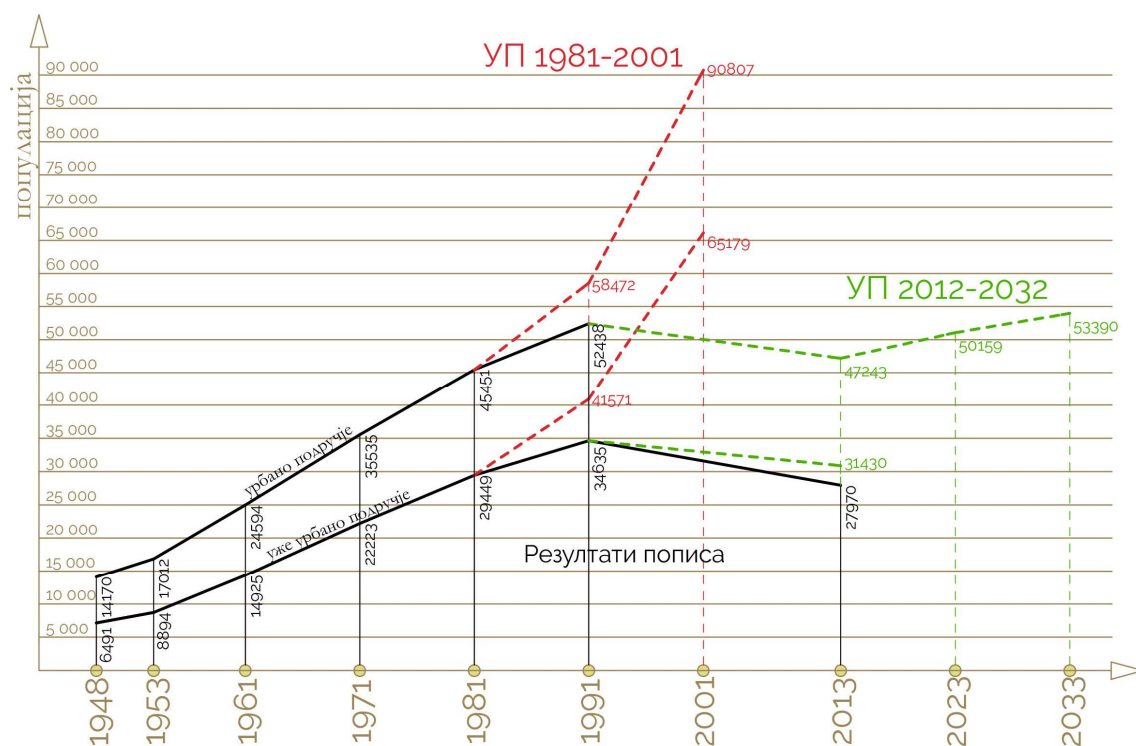


Слика 65. Анализа односа површина изграђеног урбаног подручја 2000 и 2006 године  
(Аутор према ЕЕА, 2011)



Слика 66. Однос површине обухвата УП 2012-2032 и површине изграђеног земљишта  
(УРБИС, 2014, стр. 22)

Неоправданост планирања раста потврђује се и поређењем статистичких показатеља и планираних пројекција становништва урбанистичких планова (Графикон 7). Према попису из 1981 године, који је био референтан при изради УП-а 1981-2000, број становника ужег урбаног подручја је износио 29449, док су пројекције за 2001 предвиђале раст до 65179 становника. Када је реч о ширем урбаном подручју УП из 1985 предвиђао је једнако повећање и на овом нивоу. Тачније, популација са пописа из 1981 године од 42261 би се повећала до 2001 на 90807. Попис становништва из 2013 показује да је 12 година од завршне пројекционе године (2001) дошло до пада урбане популације, која у овој пописној години износи 27970 становника (РЗС-РС, 2017а). И поред евидентног демографског пада унутар урбаног подручја, на којег указују пописи и статистичке процене, нови урбанистички план 2012-2032 планира даљи раст популације, према коме ће просечна годишња стопа раста на нивоу обухвата плана износити 5.8‰, што би у коначници требало произвести повећање популације ширег урбаног подручја са тада процењених 47243 (2014) на 53390 у 2033 години (+6147) (УРБИС, 2014).



**Графикон 7. Стање и пројекције популације града Приједора (Аутор према: (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а; IP-UZBL, 1985; УРБИС, 2014)**

Закључује се да је град Приједор далеко од постављених пројекција раста популације дефинисаних урбанистичким планом из 1985 године (Графикон 7). Напротив,

наместо раста град је доживео пад урбане популације. Такође, процене становништва које су представљале полазни основ за израду УП 2012-2032 значајно одступају од стварне величине популације, која је непосредно послје идентификована кроз резултате пописа из 2013. Иако је УП 2012-2032 претпоставио пад популације у периоду 1991-2012, планирање се и даље заснивало на позитивним пројекцијама њеног раста у будућем развоју града. Ови подаци указују на потребу преиспитивања основних полазишта за конципирање плана која се темеље на расту градова и њихове популације. Истраживања показују да се многи градови Европе, региона и државе суочавају са проблемом опадања градова. У таквом контексту, извесно је да планирање треба да мења своје приступе и полазишта, како би одговорило на сложене изазове са којима се ови градови суочавају. Претенциозно планирање раста градова, не доприноси решавању њихових суштинских проблема као што су: низак животни стандард, недовољна запосленост, социјална несигурност, старење популације и све већа старосна зависност, недовољна искориштеност постојећих изграђених ресурса, отежано одржавање инфраструктурних система и мрежа, итд.

Интегрална стратегија локалног развоја Града Приједора (Grad Prijedor, 2013) показује да је и у овом неформалном моделу планирања основна претпоставка плана раст и развој ЈЛС. Приметно је да се у тексту стратегије (наслову, структури садржаја, стратешким циљевима и сл.) доминантно користи термин развој. У делу социоекономске анализе стратегија идентификује проблеме демографског и економског пада, међутим кроз стратешке планове она фокус више ставља на јачање привреде, док се демографски проблеми и њихово решавање не апострофирају.

Када је реч о односу локалних актера укључених у израду стратешких планских докумената према проблему стагнације, резултати анкетирања показују да су њихови ставови неуједначени и да не производе усаглашен став о развојном путу Приједора (Прилог В – Графикон 34 и 35). Испитивање је показало, да већина испитаника сматра да је Приједор стагнирао у периоду после рата (после 1995), било да је реч о стагнацији у одређеној области (9 одговора) или о генералним тенденцијама стагнације (6 одговора). Ипак, 2 испитаника нису била сагласна са чињеницом да је након рата Приједор доживео пад (Прилог В – Графикон 34). Међутим, у разматрању динамичких развојних образаца града кроз дужи временски период (Прилог В – Графикон 35), испитаници су имали неуједначене ставове. У анализи одговора

идентификоване су и одређене контрадикторности. Наиме, 4 испитаника сматра да се Приједор константно развија, што је у несагласју са одговором на претходно питање. С друге стране, само 2 испитаника су сматрала да Приједор континуално стагнира, док су одговори осталих испитаника били углавном равномерно расподељени на опције *град који је некада стагнирао, а сада се развија; стабилан град* и *град који периодично стагнира и расте*. У поређењу са стварном сликом развојног пута Приједора према којој је он до 1991 растао и развијао се, а након рата бележи пад (Графикон 7), може се закључити да је перцепција испитаника о процесима стагнације у граду Приједору нејасна. Овај закључак у одређеној мери потврђују и сами испитаници, одговором на питање „Како процес стагнације утиче на имиџ/слику града погођеног овим процесом?“, где је већина њих сагласна да градови суочени са стагнацијом немају јасну слику о себи.

## **5.2. АНАЛИЗА И ОЦЕНА ЕФИКАСНОСТИ ФОРМАЛНОГ И НЕФОРМАЛНОГ МОДЕЛА ПЛАНИРАЊА**

Оцена ефикасности формалног и неформалног модела планирања спроведена је на основу предложене методологије дефинисане у поглављу Примењена методологија - модел генерализације – модул 2б (Слика 35). Генерална анализа ова два доминантна система планирања у РС спроведена је у претходним поглављима (4.2. АНАЛИЗА СИСТЕМА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ), где су објашњени кључни принципи, приступи, процедуре, процеси и облици партиципације. У овом делу фокус се ставља на истоветну анализу процедура, процеса и садржаја урбанистичког плана и стратегије интегрисаног локалног развоја града Приједора.

Анализа ефикасности ФМП и НМП заснивала се на низу истраживачких питања дефинисаних у оквиру модела за анализу и генерализацију, до чијих одговора се дошло кроз студију случаја. Циљ је био да се докаже да је НМП, генерално посматрано, ефикаснији од ФМП. Потврда ове претпоставке требала је да омогући успостављање аналогије другог реда, према којој је НМП адаптивнији од ФМП, што у коначници води потврди треће радне хипотезе према којој АУМ има предност над ФМП у условима урбане стагнације, јер омогућава ефикасније управљање

комплексном структуром процеса који настају као последица стагнирања. Полазно одређење истраживања је било усмерено на успостављање директне релације између проблема урбане стагнације и одређеног модела планирања, међутим, кроз истраживање је идентификовано одсуство интереса планова за проблеме стагнације градова. Како се ниједна врста планова не бави овим проблемом, није било могуће успостављати директне релације између препознатог проблема и система планирања. Стога се у истраживању фокус ставио на оцену генералне ефикасности ФМП и НМП.

Иако је основни критеријум за оцену ефикасности ниво реализације планираног, овај критеријум није сам по себи довољан да би се дефинисала генерална оцена целог система, односно модела планирања. Неопходно је било увести низ других критеријума који поближе објашњавају друге елементе система и начине његовог уређивања. Успостављање сета критеријума за оцену ефикасности постојећих система планирања у РС вођено је поступком триангулације три кључна модела (ФМП, НМП и АУМ), при чему је полазиште за креирање аналитичке основе био адаптивни управљачки модел. Наиме, полазећи од принципа адаптивног управљања креиран је сет критеријума уз помоћ којих се у првом делу генералне анализе процењивао ниво адаптивног у ФМП (Слика 51) и НМП (Слика 63), а у оквиру студије случаја вршена је оцена њихове ефикасности, кроз анализу УП и стратегије интегрисаног локалног развоја (Слика 69).

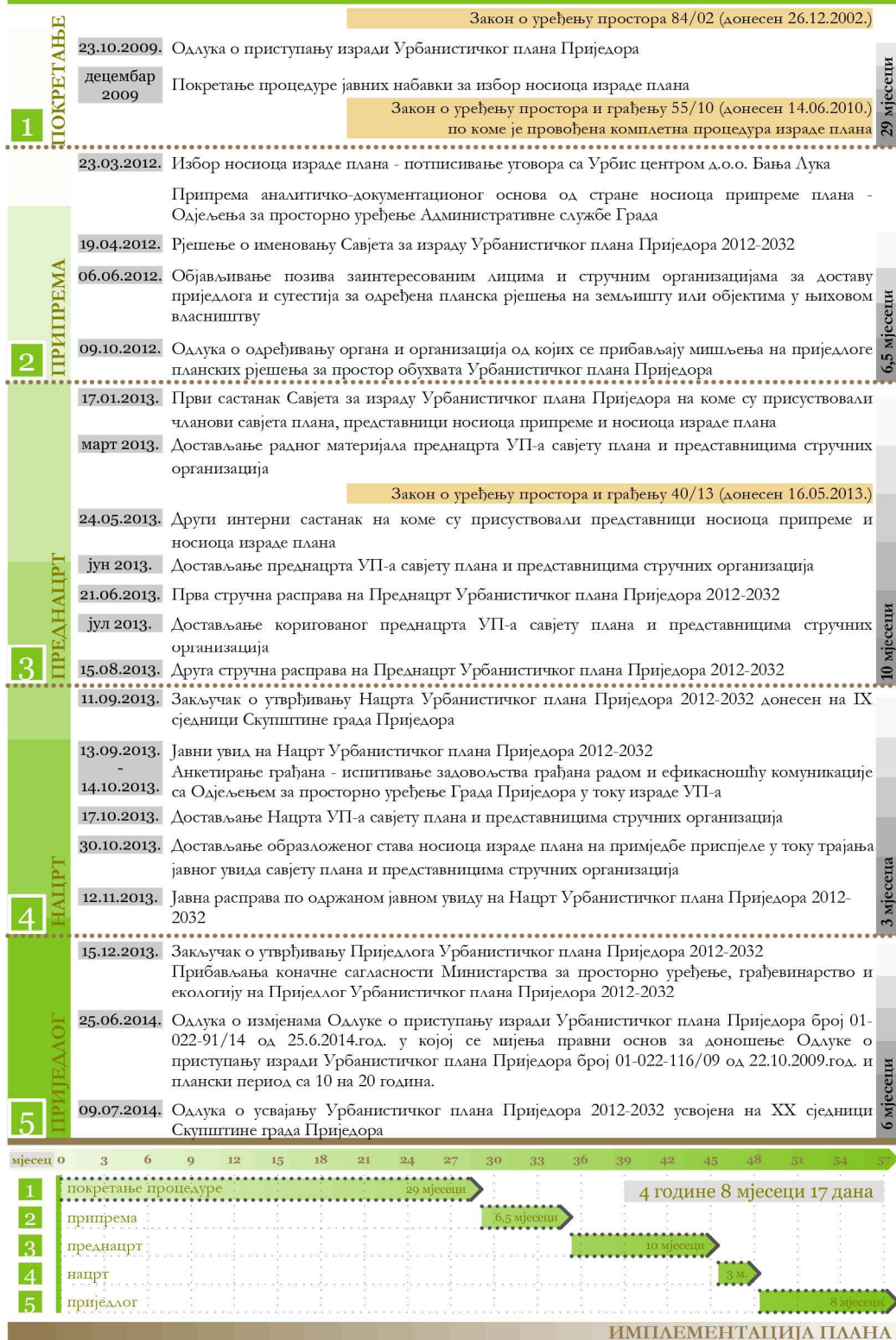
Резултати ове анализе илустровани су кроз Слика 69 и показују да је НМП вишеструко ефикаснији у односу на ФМП. Како је претходно доказано да је неформални модел значајно адаптивнији у односу на формални модел, закључује се да је НМП адаптивнији и ефикаснији од ФМП, односно да је адаптивни модел ефикаснији од ФМП. Тиме је доказана трећа радна хипотеза истраживања.

Анализа планова и процеса њихове израде показује низ недостатака ФМП. Основни недостаци овог модела се огледају у:

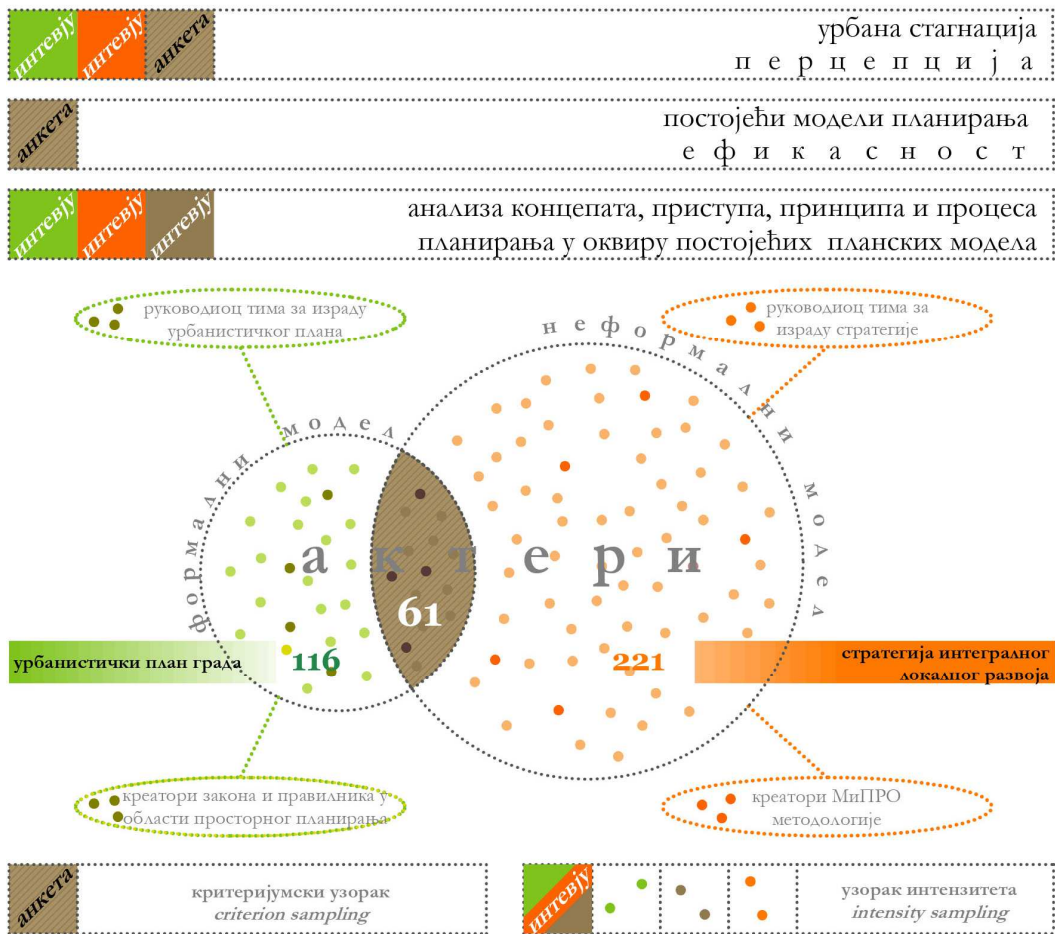
- непостојању јасне визије плана – УП Приједора је свеобухватан документ који уређује и прописује организацију градских активности у простору. Према речима локалних стручњака, по њему се поступа, док је планирање и визионирање будућности задатак стратегије (Вујичић, 2015б).

- великом броју недовољно фокусираних стратешких и оперативних циљева – УП Приједор дефинише преко 250 циљева разврстаних у 18 области. У овако великом броју циљева нужно се поставља питање приоритета и фазности реализације.
- недовољна повезаност циљева међу областима, као и између стратешких и оперативних циљева – у тако великом броју циљева успостављање јасних релација и усклађивање циљева међусобно је неизводиво
- планирање се заснива на једном прогностичком моделу жељене будућности, не постоје алтернативе плана, нити се претпоставља било која друга опција раста и развоја града
- неразвијеност система за праћење промена у процесу имплементације – УП не дефинише параметре праћења/стања, нити индикаторе успеха. Генерално мониторинг план се не развија у оквиру садржаја УП-а, нити се спороводе било какве процедуре мониторинга
- УП не дефинише носиоце активности имплементације, нити финансијске планове, док планове реализације дефинише само као етапне планове или фазност реализације у неким областима. Извјештаји о реализацији УП-а се не израђују, не постоје информације о нивоу реализације плана
- евалуацијски извештај о процесу израде плана није креиран, не постоји никаква врста званичне оцене процеса
- анализа спискова, извештаја и именована радних тимова показује да је у процес израде УП Приједор било укључено 116 учесника (Слика 68). Овај ниво је релативно висок, али је евидентна незаинтересованост локалних политичких представника за укључивање у процес урбанистичког планирања (Латиновић, 2015).
- у процес нису директно били укључени истраживачи, нити се њихово укључивање посебно апострофирало. Сходно пракси планирања на нивоу РС, планирање проводе радни тимови испред изабраног носиоца припреме плана, међутим, састав тих тимова и њихови истраживачки капацитети нису јасни.
- изузетно дуго време израде УП-а од 4 године и скоро 9 мјесеци указује на проблеме у систему урбанистичког планирања у РС (Слика 67).

## МАПА ПРОЦЕСА ИЗРАДЕ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА ПРИЈЕДОРА 2012-2032



Слика 67. Мапа процеса израде Урбанистичког плана Приједора 2012-2032





### Слика 68. Мапа учесника процеса планирања у оквиру процеса израде УП-а и Стратегије града Приједора

Неформалани модел планирања указује на низ предности у односу на ФМП, које се огледају кроз:

- јасно дефинисану визију – Стратегија дефинише слоган који промовише основне вредности на којима ће се потенцирати кроз стратегију
- мали број стратешких и оперативних циљева који су међусобно усклађени и једни из других директно произилазе– 3 стратешка, 14 оперативних циљева, разврстаних у 3 области
- висок ниво фокусираности стратегије, визије и циљева
- стратегија дефинише мониторинг план, план имплементације, финансијски план као и носиоце реализације планираних активности – краткорочно, средњерочно, дугорочно
- процес имплементације прати стални мониторинг, што вођа тима за имплементацију стратегије истиче као велику предност и наглашава важност њеног провођења (Војводић, 2015)
- евалуацијски извештаји о реализацији стратегије се креирају на годишњем нивоу, контролно вредновање врши се након 3 године за секторске планове, након 5 година за стратегију, док се финално вредновање врши након 5 година за секторске планове, након 10 година за стратегију
- ажурирање стратегије се врши у два временска пресека секторски планови се делимично ажурирају након 3 године, а комплетно након 5 година, а стратегија се делимично ажурира након 5 година, а комплетно након 10 година
- велики број укључених актера из различитих сегмената друштва: управа, приватни сектор, невладине организације, локални експерти из одређених области, грађани, представници социјалних категорија и маргинализованих група и сл. – У израду стратегије је учешће узела 221 особа као део различитих тимова: развојног тима, секторских група и партнерске групе (Слика 68). Анализе показују да је за процес израде стратегије локална политичка јавност много више заинтересована и да узима учешће у одређеној мери, према по оценама локалних актера недовољно (Латиновић, 2015).

- када је реч о времену утрошеном на израду документа, стратегија је имала четвороструко краћи период израде у односу на УП, у трајању од 1 годину и 3 месеца.

Поред низа предности НМПП евидентне су и његове слабости које се огледају кроз:

- непостојање алтернативних стратегија – предвиђа се једно стање жељене будућности града за које се верује да ће бити достигнуто
- стратегија дефинише мониторинг план чији су важан сегмент индикатори успеха који као такви наглашавају развојну орјентацију стратегије, док се неизвесност развојних процеса не узима у обзир и нема јасног одговора на њу. Претпоставка стратегије је да ће град ићи узлазном путањом раста и напретка, стагнације или задржавање *statusa quo* није разматрана
- након израде стратегије није сачињен евалуацијски извештај о процесу, проблемима и изазовима кроз које се прошло при њеној изради. Нису забележене поуке из процеса, нити се о њима много зна
- није јасна позиција истраживача у процесу израде стратегије и уопште улога науке
- на крају као једна од највећих слабости стратегије издаја се низак ниво њене реализације

Међутим, и поред негативних страна које су идентификоване у случају стратегије, из анализа је евидентно да је МиПРО методологија по којој је она израђивана много оперативнија и ефикаснија од методологије коју користи УП. Ипак, њихове слабости представљају неопходна места ревизије, за која ће се адекватни модели пронаћи у оквиру новог приступа који је предмет разраде овог доктората, тзв. интегралног адаптивног управљања.

ОЦЕНА ЕФИКАСНОСТИ ФОРМАЛНОГ И НЕФОРМАЛНОГ МОДЕЛА ПЛАНИРАЊА				
ПРИЈЕДОР	Урбанистички план		Стратегија	
	опис	оцена	опис	оцена
визија	нема јасне визије	0/5	јасно дефинисана визија	5/5
фокусираност стратешких циљева	16 општих делимично фокусираних циљева	3/5	4 фокусирана стратешка циља	5/5
оперативни циљеви	дефинисани у одређеним областима преко 250 посебних циљева разврстаних у 18 области	2.5/5	прецизно дефинисани 12 оперативних циљева разврстаних у 3 области	5/5
фокусираност оперативних циљева	ниво фокусираности варира по областима	2.5/5	висок ниво фокусираности	5/5
повезаност оперативних и стратешких циљева	повезаност општих и посебних циљевима варира по областима	2/5	директно произилазе из стратешких циљева	5/5
параметри праћења - показатељи стања	не дефинише параметре праћења	0/5	не дефинише параметре праћења	0/5
индикатори успеха	не дефинише индикаторе успеха	0/5	дефинише индикаторе успеха за сваку активност	5/5
хипотезе	прогностички приступ, а не хипотетички	0/5	прогностички приступ, а не хипотетички	0/5
алтернативна решења	не постоје алтернативе плана, нити различити прогностички модели	0/5	не постоје алтернативе стратегије, нити различити прогностички модели	0/5
план имплементације	није дефинисан	0/5	краткорочни и средњерочни план имплементације	4/5
носиоци активности	нису дефинисани	0/5	дефинисани	5/5
финансијски план	није дефинисан	0/5	краткорочни, средњерочни и дугорочни план	5/5
план мониторинга и евалуације	није дефинисан	0/5	дефинисан	5/5
евалуацијски извештај о процесу израде плана/стратегије	није дефинисан	0/5	није дефинисан	0/5
мониторинг	не спроводи се	0/5	спроводи се на годишњем нивоу	5/5
евалуацијски извештај о имплементацији плана/стратегије	не сачињава се	0/5	на годишњем нивоу контролоно вредновање након 3 године за секторске планове, након 5 година за стратегију финално вредновање након 5 година за секторске планове, након 10 година за стратегију	5/5
адаптација/ревизија плана/стратегије	нема измена	0/5	делимично ажурирање секторских планова након 3 године, а комплетно након 5 година делимично ажурирање стратегије након 5 година, а комплетно након 10 година	5/5
број реализованих активности ниво реализације	нема података	0/5	од 79 планираних активности за период 2014-2016, реализована су 4 једногодишња пројекта и 10 вишегодишњих, осталих 65 пројеката су вишегодишњи и њихова реализација је у току реализација 8% укупно планираних активности стратегије	1/5
број укључених актера	116	2.5/5	221	5/5
број укључених истраживача и научника	нема података	0/5	нема података	0/5
вријеме израде документа	4 године и 8 месеци	0/5	1 година и 3 месеца	5/5
		<b>12.5</b>		<b>75.0</b>

Слика 69. Оцена ефикасности формалног и неформалног модела планирања

6.МЕТОДОЛОГИЈА ИНТЕГРАЛНОГ  
АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА  
УРБАНОМ СТАГНАЦИЈОМ

---

## 6.1. СВРХА И НАМЕНА МЕТОДОЛОГИЈЕ ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА

Методологија интегралног адаптивног управљања настала је као одговор на препознате проблеме у актуелним праксама планирања у Републици Српској, али и из потребе да планирање одговори на сложену структуру изазова, претњи и ризика са којима се суочавају градови данашњице. Темелјена на најсавременијим праксама и теоријским приступима из области екологије и управљања природним ресурсима, ова методологија дефинише оквир за интегрално стратешко планирање и управљање градовима у условима неизвесности.

Многобројни су проблеми са којима се суочавају градови у XXI веку, као што су: негативни утицаји климатских промена, немири, ратови, мигрантске кризе, тероризам, природне катастрофе, економске кризе и сл. Последице које овакве промене производе у простору су огромне и далекосежне. Поред ових динамичних и наглих поремећаја, градове погађа и низ спорих промена које остварују једнако негативан утицај. Многи градови, поготово на европском континенту, суочени су са радикалним падом популације у последњих 20 година (Wiechmann, 2013; Oswalt & Rienets, 2006). Популациони пад углавном прати и економски пад изражен кроз све већи број незапослених и смањење обима производње. Просторна манифестација ових трендова очитује се у перфорацији урбаног ткива, ошупљеног стамбеним, индустријским и другим врстама браунфилд локација. У таквом контексту, где је неизвесност извесна, а способност предвиђања будућности минимална, методологија интегралног адаптивног управљања појављује се као нов приступ чији задатак је креирање таквог планерског и управљачког оквира који ће омогућити градовима да опстају и настављају живети носећи се са свим предвидљивим и непредвидљивим изазовима будућности.

Померајући фокус са планирања на управљање, овај приступ наглашава важност процеса планирања и управљања, наспрам досадашњих пракси које наглашавају план као производ планирања, који се спроводи и по ком се поступа. Планирање и управљање се у адаптивном моделу сагледавају као отворени процес континуалног учења кроз рад, процес сталне надоградње знања, унапређења

приступа, метода, пракси и активности. Праћење, вредновање, преиспитивање, промишљање, операционализација промена кључне су карактеристике адаптивног модела.

Према се у предметном истраживању, адаптивни модел испитивао у контексту проблема и изазова са којима се суочава планирање у условима стагнације градова, суштински, он одговара и другим околностима у којима се идентификује висок ниво неизвесности, а где се од планирања и управљања захтева проблемска оријентација. У коначници, што је неизвесност већа, примена адаптивног приступа је извеснија. Уколико се стање града као система креће у стабилним оквирима или бележи тренд линеарне прогресије, примена адаптивног модела није неопходна.

Методологија интегралног адаптивног управљања, како је представља ова докторска дисертација, намењена је у првој равни научницима и истраживачима. Она представља иницијалну базу за даљи развој и имплементацију различитих иновативних метода и алата у области урбанистичког планирања и управљања. Примена оригиналних резултата се првенствено односи на нова научна и практична истраживања усмерена на даљу и дубљу разраду система интегралног адаптивног управљања, његову уградњу у постојеће системе урбанистичког планирања и управљања и истраживања усмерена на развој нових методологија урбаног и архитектонског дизајна темељених на теорији резилијентности и принципима отпорности, адаптабилности и трансформабилности. У том смислу, овде се даје општи оквир - генерални приказ адаптивног приступа, док ће разрада специфичних методологија бити предмет разраде будућих истраживања. У другој равни, ова методологија нуди довољан оквир за деловање у пракси. У њој ће урбанисти пронаћи одговоре на многа питања и смернице за унапређење сопственог приступа. Извесно је да ће она у одређеним елементима наићи на неприхватање и критику, ипак аутор се нада да ће у много већој мери подстакнути урбанисте да је примењују и даље развијају и надограђују.

## 6.2. ПРИНЦИПИ ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА

Основни принципи на којима се заснива методологија су: 1) интегративност, 2) партиципативност и колаборација, 3) учење кроз рад, 4) флексибилност и 5) одрживост и отпорност животне средине (Слика 70).

Интегралан приступ подразумева интеграцију, повезивање и прожимање: 1) физичког планирања и стратешког планирања, 2) рационалног и колаборативног приступа, 3) планирања и управљања. Оваква интеграција треба да произведе такав систем планирања и управљања који ће се темељити на четири међусобно повезане врсте рационалности: вредносној рационалности, инструменталној рационалности, комуникативној рационалности и стратешкој рационалности. Прва дефинише визију и алтернативе будућности, друга креира најбоље начине за решење проблема и остварење жељене будућности, трећа укључује кључне актере у процес, док четврта обликује процес планирања и управљања, односно креира стратегије за бављење односима моћи (Albrechts, 2004). Планирање и управљање се овде виде као интегралан процес у коме се проблеми решавају кроз креирање стратешких и физичких планова, имплементацију дугорочних и краткорочних активности, укљученост различитих интересних група и грађана, праћење реализације планираног и подешавање планова у складу са промењеним условима окружења. У основи интегрално адаптивно управљање полази из стратешке позиције планирања која операционализује деловање, анимира кључне стејкхолдере који ће бити носиоци реализације планираних активности, те управља временом и буџетом, а у коначници и простором. Кроз израду физичких, просторних планова дефинише се просторна дистрибуција планираних активности и усмерава деловање у физичком окружењу.



Слика 70. Водећи принципи интегралног адаптивног управљања

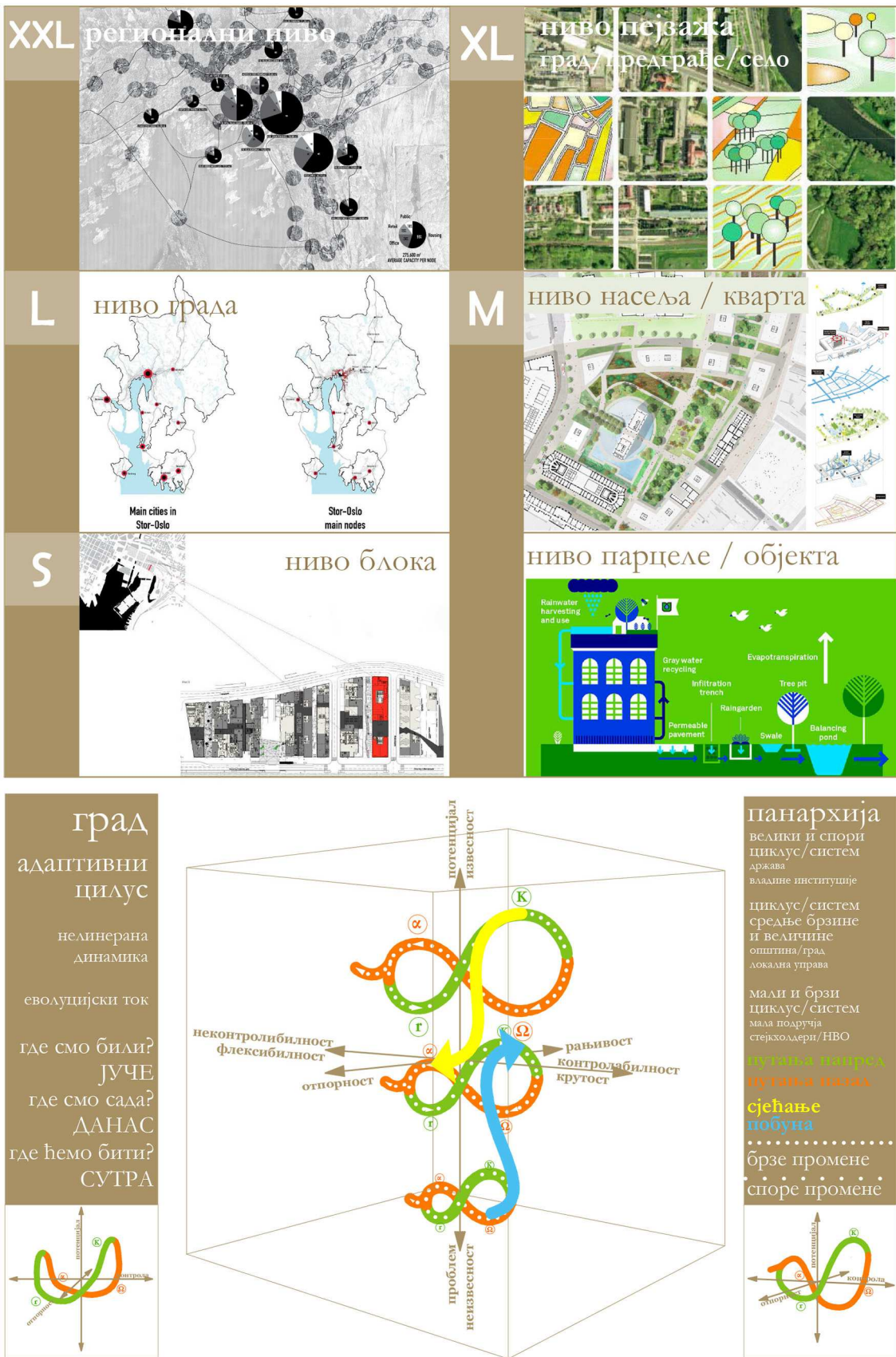
Интегралност се у адаптивном управљачком моделу сагледава и кроз повезивање различитих аспеката на које се проблем односи, при чему је планирање фокусирано на интегрално решавање проблема у доменима оних сектора (група сектора) које проблеми највише погађају и на које планирање може да утиче – односно потенцира се **фокусирана интегралност**. Адаптивно управљање полази од препознатих проблема настојећи да их елиминише или ублажи, при чему одређени проблеми подразумевају фокусирано деловање у домену једног сектора, док одређени захтевају екстезивнији, свеобухватнији приступ и задиру у све аспекте планирања и деловања људске заједнице. Адаптивни приступ, у том смислу, остаје отворен за подешавања и прилагођавања специфичном проблемском контексту. Понекад акутни проблеми захтевају брзо и фокусирано деловање, како би се отклониле настале штете и ублажиле последице. Такав приступ, иако једностран, не сме да иде на штету одрживости у другим аспектима, напротив његово провођење треба да обезбеди опоравак, повратак у равнотежу, јачање отпорности система и његових адаптивних капацитета. Хронични проблеми обично задиру у разне димензије људског деловања. Урбана стагнација један је од тих проблема, и иако она доминантно погађа друштвену и економску раван, последице које производи у простору значајно деградирају животно окружење. Стога, она представља мултидимензионални проблем чије решавање захтева здружено и усаглашено деловање свих сектора и институционалних нивоа.

Полазећи од панархијског модела (Gunderson & Holling, 2002), у адаптивном управљању се интегришу различите временске и просторне скале планирања (Слика 71). За разлику од развојно оријентисаног планирања, које је генеричко, опште прихватљиво у било ком контексту, проблемски оријентисан приступ адаптивног управљања подвлачи важност контекстуланих услова у којима је проблем настао и у ком је произвео одређене последице. У том смислу, адаптивни приступ је много фокусиранији од актуелног урбанистичког приступа, али не иде на штету свеобухватног сагледавања ширих и ужих утицаја које проблем рефлектује на контекст. Интеграција се овде огледа кроз јединство просторних нивоа анализе и утицаја које проблем има на њих, где се препознају фокални ниво, над и подниво. У односу на природу проблема идентификује се фокални просторни ниво на ког се планиране интервенције највише одражавају, али се идентификује и зона ширег утицаја, као и специфични простори који су највише погођени, а који захтевају брзу



реакцију и деловање. Тако на пример, урбана стагнација доминантно погађа град, али њени утицаји се рефлектују на целу јединицу локалне управе, док су одређена подручја угашених индустријских зона и ретко насељених стамбених четврти највише погођена. Овакав панархијски систем просторних равни омогућава интегрално сагледавање проблема и утицаја које он производи у окружењу, односно сагледавање његове шире и уже перспективе. С друге стране, интеграција просторних нивоа са различитим временским скалама омогућава идентификацију обрзаца просторне динамике, праћење промена у простору кроз време. Шта је било некад, шта је то сада и шта ће да буде сутра? На тај начин, у одређеном смислу, се дефинишу узроци проблема, ефекти и утицаји, како екстерни тако и интерни, читавају се обрасци, планирају интервенције и усмерава деловање у простору.

Панархијски модел примењује се и код институционалне операционализације, где се у односу на препознати проблем идентификују кључна тела која могу допринети његовом решавању или која могу проузроковати још веће штете. Овде долази до интеграције институција на три нивоа: фокалном/жаришном, наднивоу и поднивоу. Фокусни ниво је оперативан, он идентификује проблем, креира планове и стратегије управљања, анимира кључне актере, имплементира планове, проводи интервенције и активности, управља целим процесом како би се проблем решио или ублажио. У контексту урбане стагнације, фокални ниво представља пре свега административна служба јединице локалне самоуправе. Међутим, у зависности од проблема који је предмет анализе, разраде и планиране интервенције, фокални ниво могу представљати и друге институције и организације које делују на нивоу ЈЛС. Институционални надниво су најчешће различите јавне установе, министарства, влада, национални заводи, универзитети и сл. Они често обезбеђују техничку, кадровску или финансијску подршку у реализацији активности и имају саветодавну улогу. Поднивои су институције, организације и појединци на које се проблем директно одражава, а који су некад и његови узрочници. Међутим, ови најнижи институционални и организациони нивои често су извор иновација, нових идеја и знања. У том смислу они могу значајно да допринесу решавању проблема и да преузму обавезе и одговорности код имплементације одређених активности.



Слика 71. Интеграција просторних и временских скала

Комуникативана реационалност у адаптивном управљању обезбеђује се кроз **партиципацију и колаборацију** свих заинтересованих актера. Учесће актера у процесима планирања и управљања, које проблем директно или индиректно погађа, од суштинске је важности за његово адекватно решавање. Партиципација се у адаптивном моделу одвија константно у свим фазама: од идентификације проблема, преко креирања стратешких одредења за његово решавање, дефинисања циљева, идентификације програма, дефинисања потенцијалних активности и пројеката, њиховог провођења, до евалуације резултата и прилагођавања планираног новонасталим, промењеним околностима (Слика 72). Обим учешћа може увелико да варира, а зависи од нивоа сложености проблема који се разматра. На тај начин, у процес планирања и управљања може да се укључи цела локална заједница, али се посебан нагласак ставља на укључивање најрањивијих друштвених група, односно актера које проблем највише погађа. Изградња партнерских односа постиже се кроз процесе преговарања, где се кроз континуалан дијалог настоје идентификовати проблеми, потребе, вредности, интереси и приоритети укључених актера. Укључивање свих заинтересованих страна већ на самом почетку процеса планирања, у фази креирања визије и стратешких циљева, подстиче међусобно разумевање, смањује појаву конфликтних ситуација, односно редукује вероватноћу негативног исхода одлучивања, које се одвија у наредним фазама планирања. Сем тога, укљученост заинтересованих страна у првим фазама процеса доприноси њиховој мотивисаности за укључивање у фази имплементације, где се управо ове групе укључују као кључни носиоци активности. Њихов ангажман и посвећеност олакшава и помаже оперативно провођење управљачких активности. Овакав, фокусирани модел континуалног учешћа представља једноставни механизам за учење кроз рад, где се кроз преговарање и одлучивање стичу нова сазнања, мењају перцепције и вредносни системи, коригују приступи, односно унапређују укупна знања. У том контексту, адаптивно управљање представља отворени модел (индивидуалног и колективног) **учења кроз рад**, при чему учење не подразумева само изградњу комуникативне рационалности, него и инструменталне и вредносне рационалности.

Кроз провођење малих експерименталних проба учи се о самом систему, његовим карактеристика и перформансама, препознају се динамички обрасци и праксе у настајању (*emerging practices*). Добре праксе се идентификују и развијају, док се лоше напуштају – и из једних и из других се учи, мењају се перцепције, системи вредности

и подешавају приступи. На тај начин креира се нова вредносна рационалност, темељена на новим знањима. Из претходног се може закључити да је крајњи производ адаптивног управљања знање, које полази од вредносне, инструменталне и комуникативне рационалности, али их једновремено и преобликује. Стратешка рационалност, о којој говори Албрехт (Albrechts, 2004), а која се бави односима моћи, постиже се кроз адекватно управљање преговарачким процесима. Ову изузетно важну улогу у моделу адаптивног управљања треба да преузме стручно тело које ће да усмерава, води и олакшава дијалог, како би се релативизовали супротстављени ставови и интереси и избегле конфликтне ситуације. Ово тело треба да обезбеди равноправно учешће свих заинтересованих страна, уважавање различитости, да развија културу дијалога и дебатована у процесима преговарања. Изградња партнерских односа, мотивисаност укључених актера и унапређење преговарачких процеса су кључни циљеви деловања овог модераторско-фасилитаторског тела.

**Принцип флексибилности** појављује се као одговор на проблеме препознате у актуелним праксама просторног и урбанистичког планирања, где се плановима замери крутост, општост, нефокусираност, шаблонски приступ и претенциозност у погледу предвиђања будућности. Одговарајући управо на ове проблеме методологија адаптивног управљања се дефинише као флексибилни оквир у коме се приступи прилагођавају специфичним проблемско-контекстуалним условима и увек изнова (ре)дефинишу. Адаптивно управљање представља процес који дефинише кораке и фазе неопходне за реализацију планираног, међутим оно не ограничава методологије планирања, напротив оно отвара видике и уводи истраживачку димензију у планирање, где се методе, технике и алати бирају и прилагођавају специфичном проблему. Планирање овде настоји да максимално унапреди своје адаптивне капацитете, како би одговорило на не/предвидљиве изазове које носи садашњост и будућност градова. Оно смањује ниво детаљности, али сужава фокус на проблем и његово решавање. Стратешко-проблемска оријентација адаптивног управљања наглашава његову фокусираност на планирање и провођење оних активности које ће директно или индиректно допринети решавању самог проблема. Флексибилност се овде огледа у примени и интеграцији два кључна приступа: регулаторног и стратешког (развојног). Са једне стране, планови треба да дефинишу минимална ограничења и стандарде, а са друге треба да омогуће отвореност плана за прихватање различитих активности у простору. Просторни

план се замењује стратегијом која усмерава планирање и операционализује реализацију планираног. С друге стране, стратегија дефинише програме и концепте просторне организације - дистрибуције планираног, а кључну улогу у фази имплементације игра правилник просторне регулације, тј. изградње и уређења простора. На тај начин, дефинишу се генерални правци стратешког деловања у свим важним аспектима које проблем погађа, те се синхронизују секторски планови (друштво, економија, екологија) са просторним. Просторни план представља саставни део стратегије, њену опросторену верзију; он развија програме просторног деловања и врши дистрибуцију планираних активности, односно креира у најширем смислу концепте просторне организације. С друге стране правилник просторне организације детаљно прописује минималне стандарде и дефинише ограничења у простору. И док стратегија и просторни план обезбеђују проактиван приступ у решавању проблема, дотле правила регулације у одређеној мери ограничавају деловање у простору – реактивна, прескриптивна улога. Међутим, како би се одговорило на непредвидљиве околности у којима ће се стратегија имплементирати правилником могу да се дефинишу различити просторни обрасци и типологије изградње, уместо да се круто пројектују будућа решења физичке структуре. Адаптабилност планирања овим се подиже на виши ниво - оно даје широке перспективе и дефинише минимална ограничења.

Флексибилност планирања се огледа и у отворености за деловање у различитим просторним размерама, где оне варирају у зависности од природе и изражености самог проблема. На тај начин, стратегије у себи могу да интегришу пројекте малих размера, који третирају микроцелине, али и велике капиталне пројекте који захватају делове града или целе градске системе. Ниво детаљности стратегије управљања зависиће од просторне размере, тј. величине територије коју проблем погађа, као и зона утицаја.

Претходно је било речи о начинима за повећање адаптивног капацитета самог планирања и управљања, међутим неопходно је нагласити да интегрално адаптивно управљање има за циљ и изградњу специфичне отпорности система којим се бави. Модел адаптивног управљања у овој докторској тези интегрише генералну стратешку димензију планирања са просторном димензијом с основним циљем изградње **одрживости и отпорности** грађене средине или шире посматрано животног

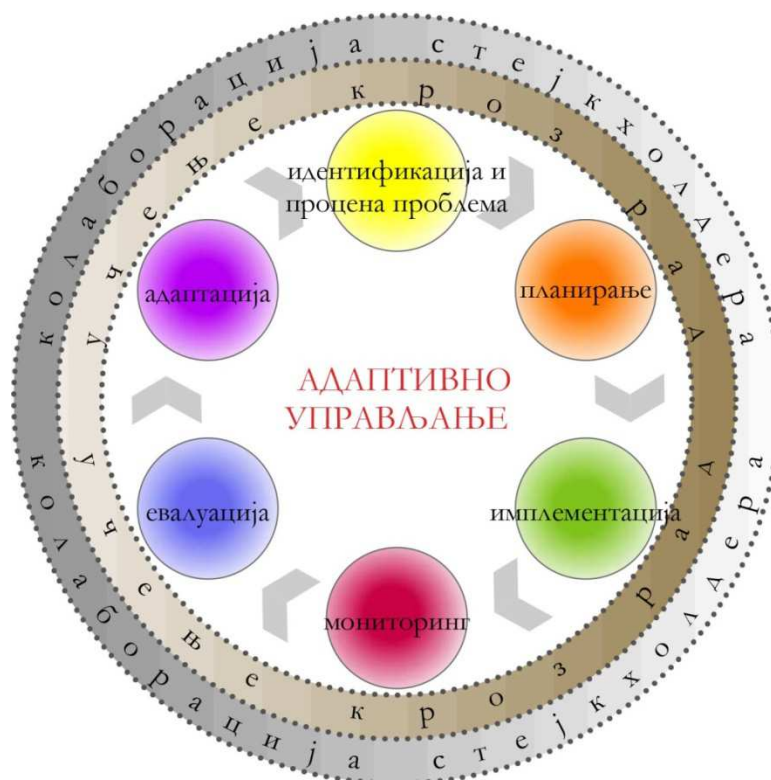
окружења. И одрживост и отпорност овде деле исте циљеве: одржавање економске ефикасности, остварење људског благостања, задовољење социјалне правде и очување животне средине. Међутим у адаптивном моделу као приступу за суочавање са неизвесностима, много већи нагласак се ставља на отпорност која подразумева способност градова да издрже кризу, да се од ње опораве, да истрају и прилагоде се у току и након поремећаја, задржавајући своје процесе, структуру, идентитет и повратне реакције. Доказано је да градови данашњице стагнирају, посебно у локалним оквирима. Стагнација у РС је производ наглих, али и поступних негативних демографских и економских промена, а њени кључни просторни симптоми су напуштени стамбени објекти и угашене индустријске зоне. Овим неодрживим и рањивим системима је неопходан такав приступ планирања и управљања који ће омогућити ефикасно решавање нагомиланих проблема и флексибилност у погледу суочавања са неизвесностима и будућим изазовима. У условима стагнације градова, модел адаптивног управљања појављује се као приступ који треба да омогући изградњу адаптивних капацитета и повећање отпорности градова. Одрживи и отпорни град је крајњи циљ коме адаптивни модел стреми. Отпорност градова јача се развојем људског капитала, изградњом и унапређењем институционалног оквира и успостављањем таквог система управљања који је способан да одговори на предвиђене и непредвиђене кризе, који је отворен за учење и иновирање кроз процес управљања. Редукција неизвесности се у таквом систему обезбеђује кроз висок степен укључености и спремност заинтересованих актера да посвећено и одговорно делују, да уче и надограђују своја знања, да преговарају и договарају се, да одлучују о свим важним питањима, да деле обавезе и одговорности. Управо зато је јачање људског капитала кључно за остваривање идеје отпорног града. Колико год планери настојали планирати и прогнозировать будућност градова, неизвесност је извесна, зато планирање мора да мења своје приступе и уместо да се фокусира на предвиђање могућих исхода планирања, оно треба да прихвати неизвесност и делује у корак са њом. Јачајући људски капитал и кадровске капацитете, јача се и систем чији задатак је управљање неизвесностима, односно јача се адаптивни капацитет локалне заједнице и града у целини.

### 6.3. ПРИКАЗ МЕТОДОЛОГИЈЕ ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА

Методологија интегралног адаптивног управљања представља отворени итеративни механизам за планирање и управљање. У њему се **планирање и управљање виде као интегралан систем – континуални процес учења кроз рад**. Синергетско деловање ова два нивоа креира базу за операционализацију промена и подешавање планираног. У том смислу, методологија има за циљ антиципацију неизвесности у планирању и управљању. Полазећи од садашњих проблема и потенцијала, настоје се елиминисати будуће претње и ризици, тј. максимизовати користи, а минимизовати губици. Методологија представља генерални оквир деловања у планирању и управљању, схваћен као филозофија, дискурс, системски приступ за сочавање са неизвесностима. С друге стране, методологија нуди конкретан сет метода и алата који доприносе изградњи адаптивног капацитета планирања и управљања у условима неизвесности. Њен приступ представља пандан оном што се у области социо-еколошких система препознаје као генерална отпорност (*general / normative resilience*). Посматрано у другој равни, у условима урбане стагнације, примена адаптивног модела представља специфичан одговор на проблеме и изазове са којима се суочавају ови градови. Фокус адаптивног управљања овде се ставља на изградњу и унапређењу специфичне отпорности (*specified / descriptive resilience*). И док генерална отпорност представља начин размишљања – приступ, докле специфична отпорност представља – жељено стање града. Специфична отпорност идентификује проблем, док генерална отпорност користећи методе адаптивног управљања настоји да га ублажи или реши. Прва одговара на питање какво је стање система и какво би требало бити, док друга одговара на питање како да до жељеног стања дођемо?

#### 6.3.1. ФАЗЕ ПРОЦЕСА АДАПТИВНОГ МОДЕЛА УПРАВЉАЊА

Адаптивни управљачки модел састоји се од шест фаза које се одвијају у циклусима (Слика 72), по моделу активног учења кроз рад и колаборацију свих укључених стејкхолдера.



Слика 72. Фазе процеса адаптивног управљачког модела

### 6.3.1.1. Идентификација и процена проблема

Адаптивно управљање полази од препознатих проблема и изазова са којима се суочава локална заједница, кроз које се они настоје решити, елиминисати или ублажити. Уједно адаптивно управљање настоји изградити механизме и ојачати капацитете локалне заједнице да спремно дочека све изазове, ризике и претње које доноси будућност (Слика 73). Опредељење за примену адаптивног приступа произилази из чињенице да су проблеми идентификовани, да су их локални актери свесни, да их прихватају и да заступају активан приступ у њиховом решавању. Уколико локална заједница не препознаје или не прихвата проблем, адаптивни управљачки модел, као и било који други модел планирања, тешко да ће бити делотворан.

Проблеми могу бити мање или више очигледни, прихваћени или неприхваћени. Обично су проблеми који настају као резултат наглих негативних утицаја очигитији и према њима локални актери заузимају јасније ставове, тачније лакше их прихватају и теже да их чим пре реше. Они су их свеснији, јер се последице негативних утицаја лако сагледавају. Међутим, проблеми који се акумулирају поступно и нагомилавају



годинама остварују, у истој мери ако не и много дубље и далекосежније, негативне утицаје и производе значајне штете за друштво у целини. Локална заједница обично их теже прихвата и мање их је свесна. Према оваквој врсти проблема не постоје јасни ставови, они се занемарују и ретко се према њима успоставља активан однос. Тачније, решавају се акутни проблеми, док се они хронични рађе заобилазе и избегавају.

Урбана стагнација спада у ред проблема друге класе и као таква она је у РС непризната, према њој не постоји јасан став и не заступа се никаква врста односа. Истраживања су показала да је већина градова СЗ региона погођена процесима стагнације, а оно што је важније у контексту предметног истраживања је да планирање овај сложени урбани проблем нити је акцептирало, нити нуди адекватне одговоре на њега. Напротив, планирање се и даље заснива на парадигми која потенцира развој и прогнозира линеарану прогресију и раст градова. Адаптивно управљање, заједно са општом и специфичном отпорношћу, појављује се као одговор на кризу планирања и његове неспремности да одговори на изазове и неизвесности са којима се суочавају градови у стагнацији.

	поступне промене	нагле промене
ризичи	<p>ризик од прекомерног искоришћавања природних ресурса</p> <p>ризичи од глобалног загријавања (топла лета, благе зиме, промене кишних образаца, повећање нивоа мора, недостатак питке воде)</p> <p>ризичи од еколошких загађења</p> <p>ризичи од уништавања и деградације екосистема - промена образаца живота на планети, изумирање биљних и животињских врста, миграције и промене понашања</p>	<p>ризик од природних катастрофа - поплаве, олује, урагани, топлотни таласи, суше, пожари, снежне лавине</p> <p>ризик од негативних гелопшких сила - земљотреси, вулканске ерупције, цунами</p>
	<p>ризик од системских и структурних промена на глобалном, регионалном и локалном нивоу</p> <p>ризик од глобалне економске кризе - рецесија</p> <p>ризик од економског пада - затварање предузећа, губитак конкурентности, финансијска криза, стечаји</p> <p>ризик од бакарских криза - инфлација, кредитна криза</p>	<p>ризик од рата и немира (грађански, регионални, светски)</p> <p>ризик од нуклеарних напада - радијација</p> <p>ризик од колапса политичких система</p> <p>ризик од економског колапса</p> <p>ризик од индустријских катастрофа / несрећа - загађења, тровања</p>
	<p>ризичи од социјалних криза - растућа друштвена неједнакост</p> <p>ризик од сиромаштва - глад, бескућништво</p> <p>ризик од незапослености, ниских прихода становништва, задужености</p> <p>ризик од немира - протести</p> <p>ризик од масовних отпуштања</p> <p>ризик од повећања криминалитета</p> <p>ризик од негативних демографских кретања - пад природног прираштаја, старење популације, негативна унутрашња и спољна миграциона кретања, пад фертилитета, пад броја склопљених бракова, раст разведених баркова, повећање старосне границе за ступање у брак</p> <p>ризик од пада безбедности и квалитета хране</p>	<p>ризик од страдања становништва услед различитих еколошких и друштвених катастрофа - смрт, болест, епидемије, глад</p> <p>ризик од тероризма</p> <p>ризик од избегличких криза</p>
претње	<p>ризик од негативних промена у грађеној средини - сламови, нерационално коришћење грађевинског и пољопривредног земљишта, субурбанизација, ширење градова, ниске густине становања, урбана стагнација - опадање градова, перфорација градског ткива услед негативних демографских и економских промена, браунфилд локације</p>	<p>ризик од уништавања и деградације грађене средине услед различитих еколошких и друштвених катастрофа</p>
	споре промене	брзе промене

Слика 73. Ризичи са којим се суочава човечанство

Како би се овај мултидимензионални проблем препознао и пратио кроз време, користи се модел за идентификацију градова у опадању, разрађен у поглављу 4.1.1. Овај модел дефинише индикаторе за праћење процеса стагнације у демографском, економском и просторном домену. Такав систем омогућава не само идентификацију трендова, него и процене размера и утицаја које проблем производи. Ова фаза представља иницијални информациони и аналитички поступак у коме се откривају узроци проблема и идентификују последице у различитим областима и аспектима. У њој се дефинише природа проблема, његове специфичности, препознају се највише погођене друштвене групе и подручја, јача се информисаност и буди свест.

### **6.3.1.2. Планирање**

Друга важна и једна од најсложенијих је фаза планирања, која обухвата низ поткорака и итерација: мапирање и укључивање заинтересованих актера, дефинисање аналитичке, стратешке и оперативне платформе, креирање алтернативних стратешких праваца – прогностичких модела, израда плана имплементације, мониторинга и евалуације и финансијских планова. Цели процес подразумева учешће заинтересованих актера, преговарање и доношење одлука о важним питањима и одређењима. Одлучивање се у овом процесу дешава континуално у свим његовим фазама, а механизам итерације, који може да се деси у било којој фази процеса, обезбеђује отвореност приступа за корекције и прилагођавања у складу са измењеним перцепцијама, вредностима, знањима и погледима на проблем.

Прва фаза планирања отпочиње мапирањем и укључивањем актера који ће бити кључни носиоци не само израде стратегије, него и имплементације управљачких активности које она дефинише. Више речи о актерима, њиховим улогама и облицима учешћа биће у поглављу 6.5.

Процес планирања у адаптивном моделу отпочиње креирањем нацрта визије и дефинисањем прелиминарних стратешких циљева. Иако је у фази идентификације и процене проблема креиран основ за покретање поступка израде стратегије, знања везана за његове специфичности и могуће приступе у погледу његовог решавања су углавном ограничена и парцијална. Стога се у првој фази креира груби нацрт визије која одговара на питања: где желимо да стигнемо, односно шта желимо да

постигнемо? Стратешки циљеви у овој фази дефинишу се грубо и оквирно, а заједно са визијом усмеравају израду аналитичког основа стратегије.



**Слика 74. Планирање у моделу адаптивног управљања**

Аналитичка фаза подразумева интеграцију и разраду оних аспеката који су директно везани за препознати проблем. У том смислу анализа је фокусирана и сведена, прилагођена специфичном проблемском контексту и циљевима који теже да се остваре, тј. карактерише је фокусирана интегралност. Аналитички део треба да укаже на размере проблема у свим референтним доменима, узроке који су до њега довели, утицаје и последице које производи, да идентификује динамичке обрасце у смислу промена које су се дешавале кроз време, да укаже на трендове и да да пројекције његове даље еволуције. Аналитички део препознаје кључне унутрашње слабости, недостатке и проблеме у систему који се разматра, али препознаје и потенцијале који могу допринети решавању проблема. Такође, анализа треба указати на екстерне претње које могу узроковати додатно погоршање стања, али и препознати прилике за његово побољшање и решење. У аналитичком делу се идентификују кључни носиоци одговорности за настанак проблема, али и институције и појединци који могу помоћи реализацију стратегије. По дефинисању актера који проблем производе, које највише погађа и који могу да допринесу његовом решавању, могуће је извршити итерацију и вратити се на претходни корак како би се укључиле нове препознате групе од интереса. О садржају аналитичког дела и методама погодним за његову израду више речи ће бити у наставку.

Након креирања аналитичког основа, претпоставља се да су знања о проблему, његовим карактеристикама, динамици, размерама, утицајним факторима, циљним и групама од интереса значајно порасла. Сазревање знања омогућава преиспитивање почетно дефинисане визије и стратешких циљева, који се сада прецизније дефинишу, али и даље остају широки, генерални и визионарски. Овако постављени циљеви усмеравају планирање, они су својеврсни путокази који нам говоре у ком правцу треба да се крећемо како бисмо дошли на одредиште. Визијом и стратешким циљевима заокружује се целина генералне *стратешке платформе* и прелази се на израду оперативних планова, тј. *тактичке платформе*.

Остварење стратешких циљева обезбеђује у фази израде тактичке платформе, кроз реализацију различитих програма, који обухватају групе мање или више сродних пројеката, мера и активности, а организованих у *прогностичке моделе*. У овом поступку учествују сви заинтересовани актери, а кључан допринос дефинисању конкретних активности и пројеката дају локалне групе, које ће бити носиоци њихове имплементације (Слика 84). Такав модел обезбеђује спрегу два приступа „одозго на доле“ (*top-down*) и „одоздо на горе“ (*bottom-up*). Наиме, стратешка платформа, визија и циљеви, дефинишу се интегрално кроз процесе преговарања и одлучивања свих укључених актера, док се активности и пројекти, који су саставни део тактичке платформе, кандидују од стране појединаца и организација које имају капацитет, интерес и потребу да их реализују. У том смислу, подиже се ниво оперативности планирања, које у овом моделу препознаје носиоце активности, односно носиоце интереса.

Адаптивни модел препознаје различите облике деловања, где се у овој фази може дефинисати једна стратешка опција или више њих. Уколико се дефинише један прогностички модел, реч је о пасивном моделу адаптивног управљања (Слика 75) који је значајно једноставнији у погледу процеса и његове организације у односу на модел активног адаптивног управљања (Слика 76). Активно адаптивно управљање подразумева дефинисање више прогностичких модела у процесу планирања, који представљају различите одговоре на неизвесност развојних и еволутивних процеса кроз које ће разматрани систем пролазити у процесу реализације стратегије. У контексту метафоричког концепта *стабилног окружења* (Walker, et al., 2004), претпостављају се три могућа сценарија еволуције: 1) позитиван сценарио – који

подразумева раст и напредак, 2) неутралан сценарио –који подразумева задржавање стабилности система и његово кретање у постојећим оквирима и 3) негативан сценарио – који подразумева стагнацију и нарушавање постојећег стања система.



Слика 75. Процес и нивои планирања у моделу пасивног адаптивног управљања

У позитивном сценарију остварују се највеће користи за заједницу, док се губици елиминишу. У негативном, много су већи губици од користи, док се у средњем сценарију дешавају одређени губици, али се остварују и одређене користи. Позитиван сценарио се остварује уколико су све прилике и шансе искориштене, а

сви ризици и претње елиминисане. Негативан сценарио се остварује уколико су се све претње и ризици остварили (чак и они непредвиђени), а шансе и прилике нису искориштене. Неутралан сценарио дешава се у ситуацијама када су неке прилике искориштене, али су се десили и неки од ризика. Овакви сценарији, односно прогностички модели, обезбеђују одговоре на не/очекиване промене, они представљају алтернативе стратегије за различите ситуације мање или више предвидљиве, ризичне, извесне или неизвесне. Кроз прогностичке моделе се успоставља хијерархија између претњи, али и прилика. Препознају се најважније, мање важне/утицајне или оне потпуно неважне. Извесно је да ће остварење велике претње утицати на негативан исход у реализацији стратегије, али је исто тако извесно да ће искориштење велике прилике довести до позитивног исхода.

Међутим, посматрано у контексту локалних прилика у РС и израженог проблема недостатка људских капацитета неопходних за планирање и управљање, врло је извесно да ће модел пасивног адаптивног управљања који претпоставља један оптималан прогностички модел бити више примењиван од активног, који значи симултано планирање више прогностичких модела. Примена активног адаптивног модела препоручује се код изузетно сложених проблема, који производе велике негативне утицаје у свим сегментима људског деловања и живота локалне заједнице. Код решавање ових комплексних проблема неопходно је укључивање не само локалних актера него и других државних институција и служби.

Операционализација стратешких циљева се остварује у фази израде тактичке платформе, кроз креирање сета специфичних (*specific*), мерљивих (*measurable*), сврсисходних (*appropriate*), реалистичних (*realistic*) и временски одређених (*time-bound*) циљева (*SMART* правило (MiPRO, 2011a)). У адаптивном моделу ови *оперативни циљеви* имају значајну улогу у процесу доношења одлука, евалуацији постигнутих резултата и стицању нових знања, тј. они представљају реперне за процену ефикасности управљачких акција. Дефинисање циљева је врло сложен задатак, где укључени актери често упадају у замку да их замене са „списком жеља“ које немају реалне изгледе за остварење. Међутим уколико се циљеви посматрају као „обећања“, њихова листа се значајно редукује, јер обећање подразумева обавезе и одговорности. На овај начин се прави јасна разлика између циљева перципиране и стварне важности, олакшава се њихово поређење и дефинисање приоритета у управљању.

Циљеви су у адаптивном управљачком моделу својеврсне хипотезе које се тестирају. Овај угао посматрања, отвара нови поглед на очекивања планирања и управљања. Циљеви као хипотезе, могу бити доказани-постигнути, оповргнути-неиспуњени или делимично доказани-постигнути. Сва три исхода су легитимна, валидна и прихватљива. Из сваког од њих се учи о систему и проблему, његовим карактеристикама и перформасама. Стога се у адаптивном моделу посебна пажња посвећује њиховом дефинисању.





Слика 76. Процес и нивои планирања у моделу активног адаптивног управљања

Прогностички модели дефинишу се кроз мање или више сродне програме. Управљачке активности обликују програме, спецификују их и дају им практичну, оперативну димензију. Структуисање програма врши се на начин да се њихов број максимално смањује уз једновремену максимизацију међусобних разлика. Они могу обухватати разнородне акције, или групе сродних и повезаних активности, пројеката

и мера. Таква структура омогућава лакше провођење управљачких активности које су саставни део програма. Фокусирање на програме, а не на секторе/аспекте проблема, има за циљ интеграцију сектора око важних тема и активности, наспрам праксе њиховог одвојеног посматрања. Тиме се подстиче међусекторска сарадња и дијалог. Фокус се ставља на интегрално решавање проблема, а не на једнострано деловање.

Садржај оквирна тактичке платформе, у завршној фази се заокружује израдом концепта просторне организације. Овај поддокумент представља се кроз текст, мапе и друге графичке прилоге, а дефинише генералне правце просторне дистрибуције планираних активности. Он представља основ за израду просторне информационо-аналитичке платформе, а кроз њега се дефинишу основни правци деловања у простору, зоне од интереса, мреже, коридори, обухвати, зоне утицаја и сл.

Након завршетка садржаја оквирне тактичке платформе, коју чине програми, пројекти, активности и мере, приступа се изради *просторне информационо-аналитичке платформе*, која треба да обезбеди податке о стању простора, земљишту, природним условима, изграђености и функционисању простора, нивоу урбанизације, мрежама насеља, становништву, инфраструктури, заштићеним подручјима и другим важним просторним аспектима који могу да ограниче или усмере деловање и дистрибуцију активности у простору. Ове послове могу да одрађују стручне организације и тела овлаштена за израду просторно планске документације и у том смислу они представљају стручну подршку локалном планерском тиму.

Када су се идентификовале могућности и ограничења у просторној равни, подешава се тактичка платформа на начин да се усклађује са налазима и смерницама просторне информационо-аналитичке платформе. У овој фази може да се деси одустајање од неких програма, пројеката или активности за које се утврди да су са аспекта просторне организације неприхватљиви. С друге стране, могу да се дефинишу потпуно нови приступи у погледу просторне дистрибуције планираних активности или да се на бази препознатих просторних потенцијала и могућности изроде суштински нови програми који одговарају на проблем.

Закључује се да тактичку платформу умногоме одређују прогностички модели, оперативни циљеви, програми (активности, пројекти, мере), концепти просторне организације, као и ограничења и услови који произилазе из анализе просторног оквира. Након корекције тактичке платформе и дефинисања реалних и

прихватљивих програмских одређења приступа се детаљној разради програма, пројеката, активности и мера, тј. приступа се финалној изради тактичке платформе.

У овој фази врши се тактизација оперативних циљева која подразумева дефинисање *индикатора успешности* у погледу њиховог достизања и ефикасности реализације одређених активности (Једначина 6.3.1). Индикатори представљају вредносне категорије, односно критеријуме који треба да се остваре како би се активност сматрала успешном у погледу доприноса остварењу циља. Индикатори су нумерички прагови за одређене показатеље стања система који се разматра, односно они су пројекције очекиваних исхода (Слика 77).

$$I_u = \frac{(n_{tt} - n_{tp}) * 100}{(n_{tf} - n_{tt})}$$

$n_{tt}$  – вредност по одређеном критеријуму за тренутну (садашњу) временску тачку

$n_{tp}$  – вредност по одређеном критеријуму за почетну временску тачку

$n_{tf}$  – вредност по одређеном критеријуму за финалну временску тачку

#### Једначина 6.3.1. Индикатор успеха

Упоредо са дефинисањем индикатора успешности дефинишу се и параметри - *показатељи стања* (Једначина 6.3.2). Они поизилазе из разраде програмских активности и пројеката, а омогућавају праћење реализације стратегије кроз време, те њено подешавање у складу са насталим променама. На тај начин се обезбеђује отвореност процеса планирања и управљања реализацијом стратегије, односно планирање даје одговоре на не/препознате неизвесности.

$$p_s = \frac{ntt}{ntp}$$

$n_{tt}$  – вредност по одређеном критеријуму за тренутну (садашњу) временску тачку

$n_{tp}$  – вредност по одређеном критеријуму за почетну временску тачку

$tt$  – тренутна временска тачка

$tp$  – почетна временска тачка

$p_s > 1.05$  – раст;  $0.95 < p_s < 1.05$  – стабилност;  $p_s < 0.95$  – пад

#### Једначина 6.3.2. Показатељ стања

*Показатељи стања* у адаптивном управљачком моделу представљају одступање од конвенционалног приступа управљања у коме се потенцира дефинисање

индикатора који треба да обезбеде податке о успешности у реализације планираних активности. Тачније, уместо пренаглашавања значаја индикатора успешности – свађених као прагова који се морају достићи како би се реализација активности сматрала успешном, дефинишу се показатељи стања који омогућавају праћење еволутивног тока одређене активности. Овакви показатељи стања суперпонирају мерљиве карактеристике у одређеним временским пресецима, односно фазама имплементације активности. Резултати мониторинга тиме показују да ли је дошло до пада, раста или је стање система остало у стабилним оквирима. Претпоставка сваког плана је раст и напредак, међутим како бисмо прихватили и уградили неизвесност у планирање неопходно је сагледавање и прихватање негативних процеса и трендова који могу да се десе у периоду реализације програма стратегије. Свесност о негативним променама треба да омогући подешавање стратегије промењеним условима у којима се она реализује.



**Слика 77. Илустрација примене модела индикатора успеха и показатеља стања**

Показатељи стања су обично квантитативне, мерљиве категорије које покривају одређене аспекте: економске, друштвене, еколошке или просторне. Како би се обезбедио адекватан систем мониторинга важно је индикаторе успешности и показатеље стања међусобно ускладити. Заправо овде је реч о истоветним вредносним категоријама, с тим да показатељи очитавају садашње стање система у односу на пређашње, док индикатори успешности сагледавају тренутно стање система у односу на жељено (Слика 77).

Праксе просторног планирања у РС показале су велику слабост система када је реч о дефинисању просторних параметара праћења. Чињеница је да се у овом докторату не разрађује систем генералних урбанистичких параметара праћења, примењив у урбанизму, али се за потребе анализе процеса урбане стагнације у просторној равни

дефинишу прагови и критеријуми за идентификацију браунфилд локација које су кључни просторни симптом овог проблема у простору (поглавље III.1.). Такође, у делу Индикатори и параметри урбане стагнације дефинише се степен перфорације урбаног ткива као један од могућих показатеља стања градова. Генерални приступ у процени стагнације по било ком критеријуму заснива се на простом количнику нумеричких вредности из два референтна временска пресека (нпр. 2015/2014). Овај количник се представља као коефицијент који уколико је већи од 1.05 означава раст по одређеном критеријуму, коефицијент мањи од 0.95 означава пад, док његова вредност од 0.95 - 1.05 означава стабилно стање. Суштинска препорука аутора је да свако проблемско истраживање захтева адекватан избор показатеља стања и индикатора успеха, те да иако се одређени општи показатељи чине прихватљиви, неопходно је промислити могућности њиховог прилагођавања специфичном проблемско-програмском контексту.

Након детаљне разраде тактичке платформе (програма, пројеката, активности, мера, индикатора и показатеља стања) приступа се изради плана просторне организације који се састоји од графичког дела (мапе, карте) и правилника о изградњи и уређењу простора, који кроз текст, скице, шеме, табеле и друге графичке прилоге дефинише минималне стандарде уређења протора, обрасце и типове градње и ограничења у изградњи. Овај посао, такође може да се повери овлаштеним планерским кућама где се од њих као носиоца израде плана тражи да у план уграде договорена и прихваћена стратешка решења. Стратешка и тактичка платформа овде представљају програм за израду просторног плана. Такав план треба да обезбеди максималан ниво флексибилности и отворености, да што мање детерминише, а што више уређује и регулише деловање у простору.

Као један од погодних модела који се препознаје у Закону о уређењу простора и грађењу РС (ЗУПИГ, 2013) примењив у процесу израде стратегије адаптивног управљања јесте зонинг план подручја посебне намене ЈАС. Фокус планирања се у овом моделу планирања ставља на подручја од посебног интереса која обично поседују велике развојне потенцијале и који могу постати генератори укупног развоја ЈАС или су погођени одређеном врстом проблема. У овој врсти планова, успоставља се много јаснија веза између просторне компоненете планирања и других важних аспеката: привреда, друштво и екологија. Методологија израде зонинг плана

(МПУГЕ, 2013а) дефинише два кључна нивоа на којима се стање и план разматрају: први, виши стратешки/генерални ниво планирања и други нижи ниво спроведбеног планирања. Обједињавање ова два нивоа омогућава поглед на проблеме и потенцијале и „одоздо према горе“ као и „одозго према доле“. Генерално посматрано, зонинг план дефинише коридоре-мреже и зоне за које прописује одређене урбанистичке параметре.

Зонинг план како га дефинише Закон и пратећи правилници, представља пример добре праксе и као такав примењив је у адаптивном управљању. Фокусирајући се на зоне од интереса, које препознати проблем највише погађа, и постављајући два нивоа планирања (стратешки и спроведбени) он највише одговара потребама и захтевима адаптивног управљања. Оно што суштински разликује зонинг план од стратегије адаптивног управљања је његова издвојеност из система интегралног стратешког планирања које укључује друге области и секторе (друштво, економија, екологија). Практика показује да јединице локалних самоуправа израђују стратегије интегралног развоја у којима је просторна димензија потпуно искључена. Методологија интегралног адаптивног управљања стога има за циљ да повеже ове приступе, дајући интегралности у планирању и управљању пуни смисао.

Просторним планом се заокружује тактичка платформа, након чега отпочиње процес израде *оперативне платформе*, која подразумева израду: 1) плана имплементације, 2) плана мониторинга и евалуације, 3) финансијског плана и 4) плана организационих и људских капацитет. План имплементације подразумева дефинисање динамике у реализацији планираних програма, при чему се раздвајају дугорочи, средњерочни и краткорочни планови. Временски хоризонти овде се дефинишу индивидуално у зависности од природе проблема који је у фокусу стратегије. У адаптивном управљању време је растегљива категорија и за различите проблеме не могу да се усвајају истоветне временске скале, односно свака нова ситуација захтева подешавање. Суштински је важно да се проблем и активности усмерене на његово решавање артикулишу у временској димензији, да се успостави динамички план реализације стратегије, фазност и посебно стратешки приоритети.

План мониторинга и евалуације представља уређен систем који треба да обезбеди повратне информације о стању система у току процеса реализације стратешких активности, те да креира аналитички оквир за процену напретка или неуспеха у

реализацији. Оперативност мониторинга обезбеђује се уколико је у претходној фази израде тактичке платформе дефинисан довољан број ваљаних параметара неопходних за праћења стања система. Показатељи стања су кључни за мониторинг, а до њих се долази истраживањем и промишљањем. Велики допринос у њиховом дефинисању могу дати научници, истраживачи и представници академске заједнице.

Финансијски план дефинише начине финансирања и средства неопходна за реализацију управљачких активности. Он садржи оквирне дугорочне и средњерочне финансијске планове и детаљан краткорочни финансијски план. Њиме се операционализује трошење буџетских средстава ЈАС које представљају кључне носиоце имплементације стратегије. План организационих и људских капацитета подразумева мапирање и расподелу техничких и кадровских ресурса у процесу имплементације стратегије. Кроз њега се дефинишу носиоци реализације активности, њихова задужења и обавезе. Осврћући се на претходно речено, може се закључити да је основни задатак оперативне платформе да дефинише ко, шта, када и с колико новца реализује. Овакав приступ обезбеђује максималну операционализацију техничких, људских и финансијских ресурса у процесу реализације стратегије.

У завршном делу планирања израђује се извештај о процесу израде стратегије интегралног адаптивног управљања. Он представља критички осврт на сам процес планирања, а циљ његове израде је препознавање проблематичних ситуација које су се десиле у процесу планирања. С друге стране, он има за циљ да дефинише смернице и препоруке за будуће планске процесе, како би се сличне ситуације избегле, а сам процес планирања унапредио. Задатак израде овог извештаја поверава се модераторском тиму, који је задужен за праћење целог процеса.

### 6.3.1.3. Имплементација, мониторинг и евалуација

Након што је процес планирања окончан улази се у фазу имплементације планираних активности. Приоритете и динамику реализације активности дефинише план имплементације, док финансијски план операционализује начине финансирања и расподелу средстава по пројектима и активностима. Операционализација људских ресурса и техничких капацитета реализује се према истоименом плану. Закључује се да је израда ових планова у фази планирања од суштинске важности за повећање ефикасности и оперативности у фази управљања.

Имплементација активности врши се према одређеном динамичком плану, а праћење и вредновање резултата у односу на постављене оперативне циљеве врши се у одређеним временским пресецима који се дефинишу кроз план мониторинга и евалуације. Мониторинг и евалуација кроз време омогућавају подешавање стратегије у складу са променама које су се десиле у процесу имплементације стратегије. Повратне информације мониторинга могу да воде оставарењу сценарија комплетне реализације стратегије, делимичне реализације, али је одустајање од реализације једнако легитимно као и претходне две варијанте, уколико параметри праћења (показатељи стања и индикатори успеха) у процесу мониторинга и евалуације покажу то као оправдану одлуку. Прихватање неизвесности и њено укључивање у стратешке планове, представља кључни искорак адаптивног управљања у односу на формални и неформални модел. Планирање се овде схвата као континуирани процес учења кроз рад и подешавања планираног у складу са резултатима мониторинга.

План мониторинга и евалуације прецизно дефинише параметре праћења – *показатеље стања* и *индикаторе успеха* – који се у фази имплементације у планираним временским пресецима проверавају. Ова провера остварује се кроз поређење стања и очекиваних исхода (Слика 77). Раст и напредак овде није императив планирања, а мониторинг и евалуација нису механизми за нужно постизање циља. Они су мерни, метрички систем који омогућава читање стања система у одређеној временској тачки. У односу на резултате М&Е, подешавају се стратешка одређења, оптимизују програми, пројекти и активности, односно учи се о систему. У том смислу, адаптивно управљање не тежи претенциозности планирања и управљања и остварењу свих постављених циљева. Оно се пре темељи на прихватању реалности и искоришћењу тренутних потенцијала како би се превазишле настале препреке и



проблеми. Овде би се адаптивном управљању могао замерити реактиван приступ, међутим оно своју проактивну улогу проналази у јачању капацитета самог друштвеног система које управља не/очекиваним променама у процесу реализације стратегије. У том смислу, друштвени систем унапређује своје отпорне и адаптивне капацитете и спрема се за суочавање са свим предвидљивим и непредвидљивим изазовима.

Мониторинг не представља једнократан, него континуалан процес, а како би се његово провођење олакшало неопходно је креирати и развијати базе података које се релативно лако ажурирају. Кључан принцип који се у креирању оваквих база имплементира је да се унос и ажурирање података врши у оним организацијама и службама где су подаци настали. Свака од служби и носиоца активности задужена је за праћење и ажурирање података за које је надлежна.

У контексту урбанистичког-просторног планирања и феномена урбане стагнације од суштинске важности је праћење промена у коришћењу (изграђених) простора. Тачније, неопходна је израда база података о браунфилд локацијама, те праћење процеса настанка нових и регенерације постојећих (AGGF, 2014; Đukić & Vujičić, 2014; Đukić, et al., 2014). У контексту других ресора и сектора потребно је креирање базе демографских података, базе економских показатеља и базе података о стању животне средине. Поред података из области економије, демографије, екологије и простора, неопходно је пратити задовољство крајњих корисника односно рањивих група које препознати проблем највише погађа. Стога, је код дефинисања параметара праћења неопходно уводити и одређене критеријуме за оцену квалитета живота рањивих група и напретка у погледу решавања специфичних проблема који их погађају.

Генерално посматрано, базе података неопходне за мониторинг специфичних стратегија адаптивног управљања треба да се ослањају и надограђују на постојеће информационе системе локалних управа. Нереално је очекивати да ће свака нова стратегије производити сопствену базу података. С тим у вези, претпоставка успешног управљања на нивоу ЈЛС је развијеност информационог система, његова активна примена, унапређење и надоградња у складу са промењеним потребама. У контексту просторног планирања од великог значаја су базе података засноване на технологијама географских информационих система (гис). Према истраживањима

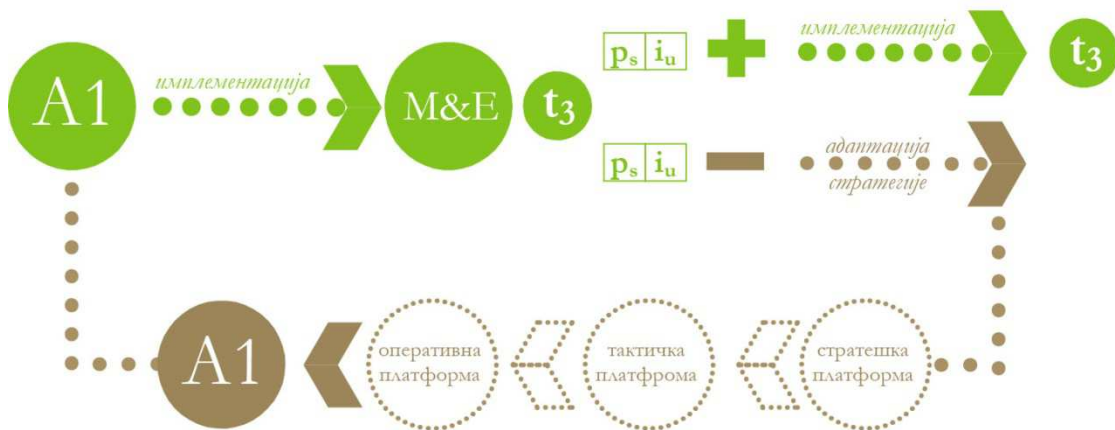
(Вујичић, 2015а), мониторинг се често суочава са проблемом недовољне мотивисаности његових носиоца да га проводе. Стога је веб оријентација информационих платформи изузетно корисна јер омогућава не само трансфер информација ка крајњим корисницима услуга, него и обрнуто прикупљање података са терена од заинтересованих корисника. Информатичка писменост свих корисника информационог система овде игра велику улогу и неопходно ју је константно унапређивати. Ипак, кључни носилац активности праћења је локални организациони тим који је учествовао и био главни носилац израде стратегије.

Након што се на терену прикупе и обраде неопходни подаци приступа се спровођењу процедуре вредновања резултата реализованих активности и пројеката. У процесу вредновања процењује се ниво достигнутог опреативних циљева, односно степен успешности. Како би се обезбедила објективност и непристрасност у поступку вредновања, упутно је, уколико за то постоје одређена финансијска средства, овај посао поверити екстерним организација које су компетентне за обављање овог посла. То могу бити овлаштене планерске куће, институти, универзитети и сл.

#### **6.3.1.4. Адаптација стратегије**

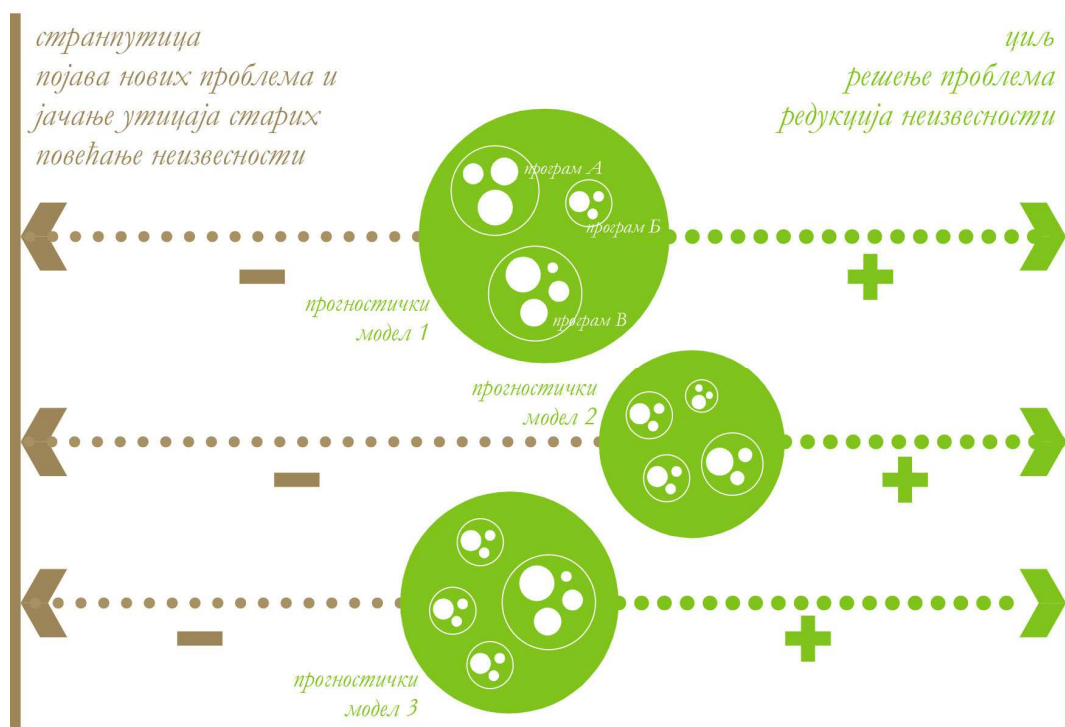
Резултати вредновања дају кључне импугне за процену неопходности корекције стратешких одређења, циљева, програма или конкретних пројеката и активности. У овој фази врши се оптимизација стратегије и подешавање измењеном оквиру у ком се она имплементира. Овај поступак подразумева ревизију резултата фазе планирања, односно ремоделовање, репрограмирање и редизајн првобитних планских приступа.

Адаптација стратегије подразумева поступак идентификације и процене нових проблема и преиспитивање разлога неуспешности стратегије да одговори на раније препознате проблеме. У том смислу, адаптација подразумева поновни улазак у фазу планирања, односно у нови циклус адаптивног управљања. Овај итеративни адаптивни механизам обезбеђује отвореност планирања и управљања за прилагођавање и учење о самом систему и проблемима који га погађају. Планирање се овде види као отворен систем - континуалан процес подешавања и оптимизације планираног, односно процес учења кроз рад.



Слика 78. Алгоритам за адаптацију стратегије

Корекције стратегије врше се у ситуацијама када резултати мониторинга и евалуације укажу на негативне трендове, појаву нових проблема и немогућност предложених програма да реше постојеће (Слика 78). Исход процеса адаптације може обухватити корекције већег или мањег обима као што су: ревизија и подешавање постојећих програма (пројеката, активности и мера), обустављање реализације одређених програма за које резултати М&Е покажу да су неделотворни у решавању препознатих проблема, промена стратешке платформе (циљева, визије), подешавање оперативне платформе и сл.



Слика 79. Анализа утицаја сила

У процесу имплементације стратегије дешавају се многе предвиђене и непредвиђене околности, које активности воде „ка“ или „од“ циља (Слика 79). Адаптација стратегије овде има за циљ да промени односе унутар система позитивних и негативних сила на начин да умањи или елиминира негативне силе, да ојача или дода позитивне или да преведе негативне у позитивне силе.

Поступке адаптације стратегије проводе исти носиоци активности из првог циклуса планирања и управљања, с тим да се у процес могу укључити нове препознате групе и појединци од интереса, али се одређене групе могу искључити уколико њихово учешће не доприноси даљој реализацији стратегије, односно уколико су одређени проблеми решени.

## 6.4. ОКВИРНИ САДРЖАЈ СТРАТЕГИЈЕ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА

Стратегија адаптивног управљања подељена је шест целина (Слика 80). Свака целина представља одређену врсту платформе која користи специфичне методе, технике и алате. Структура стратегије одраз је процеса планирања (Слика 75. и Слика 76.) и она у себи интегрише кључне резултате свих фаза разврстане по областима.

САДРЖАЈ СТРАТЕГИЈЕ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА	
1	<b>проблемска платформа</b> идентификација и процена проблема
2	<b>стратешка платформа</b> визија и стратешки циљеви
3	<b>аналитичко-информациона платформа</b> информационо документациони основ стратегије секторске анализе и процене стања по областима референтним за проблем просторне анализе_земљиште, природни услови, изграђеност и функционисање простора, ниво урбанизације, мреже насеља, становништво, инфраструктура, заштићена подручја и сл.
4	<b>тактичка платформа</b> прогностички модели програми пројекти, активности, мере концепт и план просторне организације
5	<b>оперативна платформа</b> план имплементације финансијски план план мониторинга и евалуације план организационих и људских капацитета
6	<b>евалуацијска платформа</b> извјештај о процесу израде стратегије идентификација проблема приказ приступа у решавању проблема идентификованих у процесу планирања препоруке и смернице за унапређење будућих планских процеса

Слика 80. Оквирни садржај стратегије адаптивног управљања

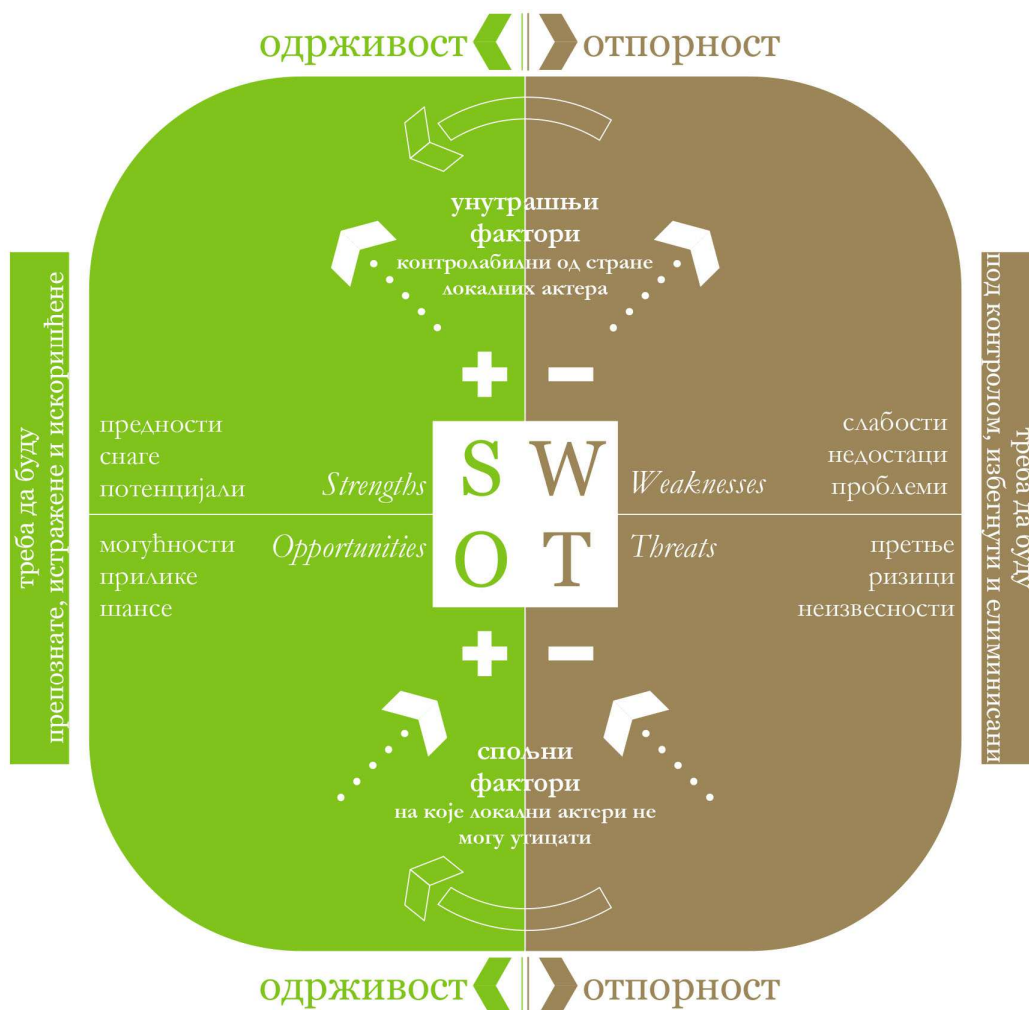
Обзиром да је о појединим тематским целинама било много речи у поглављу *Фазе процеса адаптивног управљања*, у овом поглављу нагласак ће се ставити на корисне методе, технике и алате који доприносе подизању квалитета садржаја саме стратегије.

Иако се адаптивно управљање залаже за отвореност и слободу примене различитих методолошких приступа у креирању стратегије, овде ће се дати препоруке за неке од конкретних метода, техника и алата које могу да се користе појединачно или комбиновано у процесу креирања интегралне стратегије адаптивног управљања.

#### 6.4.1. *SWOT* АНАЛИЗА

*SWOT* анализа је метод који се увелико примењује у друштвеним и економским истраживањима, али није нашла свој пут до урбаниста, те је њена примена у просторном и урбанистичком планирању минимална. Стога се она овде представља као корисна аналитичка алатка која олакшава стратешко фокусирање односно креирање визије и стратешких циљева. *SWOT* дефинише кључне унутрашње снаге и слабости система, на које локални актери могу да утичу и да их контролишу. С друге стране, *SWOT* дефинише спољне претње и ризике, али и могућности и прилике, на које локални актери не могу или могу у јако малом обиму утицати. Међутим, оно што локална заједница може да уради је да их препозна и истражи у што већој мери како би их спремно дочекала, односно како би избегла или елиминисала ризике и искористила прилике.

Посматрано у контексту теорија одрживости и отпорности, поља снаге (S) и прилике (O) представљају утицаје који помажу остварењу визије одрживости, односно они подразумевају линеарну динамику система која користећи шансе и потенцијале води одрживом развоју. С друге стране, претње (T) и слабости (W) наглашавају нелинеарну динамику система и процеса и уводе димензију негативних утицаја и поремећаја који онемогућавају и коче реализацију стратегије. Евидентно је да ће у условима неизвесности, повећаних ризика и мноштва препознатих проблема у *SWOT* анализи доминирати поља претње (T) и слабости (W). Међутим, за решавање препознатих проблема од суштинске важности је дефинисање снага (S) и прилика (O). Другим речима речено, у условима извесности већа је вероватноћа да ће снаге и могућности доминирати, да ће стратегије бити доминантно развојно оријентисане, те да ће оне бити усмерене на додатно јачање постојећих потенцијала и искориштавање шанси. У условима изражених проблема и високог степена неизвесности стратегије ће бити проблемски оријентисане и настојаће ублажити или решити препознате проблеме и минимизовати препознате ризике.



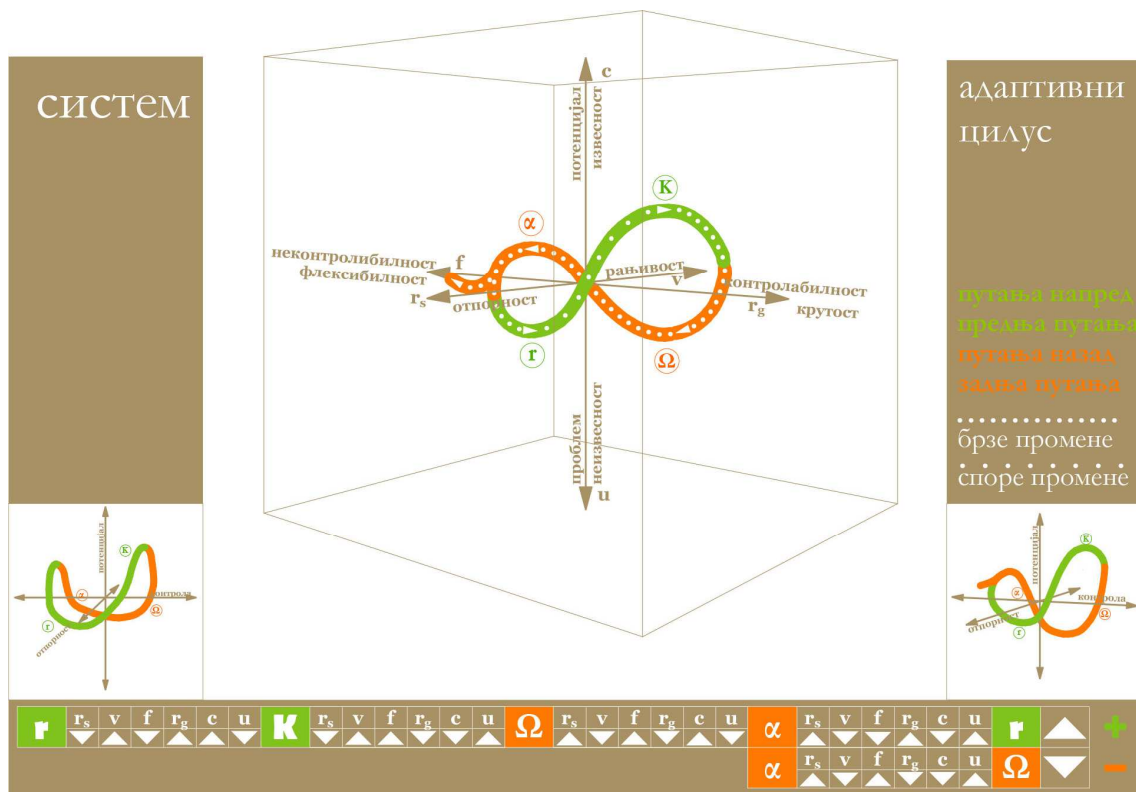
Слика 81. Приказ модела *SWOT* анализе

#### 6.4.2. АДАТИВНИ ЦИКЛУС

Адаптивни циклус објашњава динамичко понашање комплексних (адаптивних) система кроз континуалну интеракцију четири функције система: раст и експлоатација ( $r$ ), конзервација ( $K$ ), колапс или ослобађање ( $\Omega$ ), и обнова и реорганизација ( $\alpha$ ) (Holling, 1986, стр. 95). Према теорији отпорности комплексни системи не теже ка равнотежи; уместо тога пролазе кроз четири карактеристичне фазе адаптивног циклуса, односно кроз ‘предњу путању - *front loop*’ и ‘задњу путању - *back loop*’ (Gunderson & Holling, 2002, стр. 16-17; Holling, 2001, стр. 395; Holling, 2004, стр. 3; Walker, et al., 2004, стр. 2). ‘Предња путања’ је спора, прилично предвидљива фаза карактеристична по акумулирању ресурса, напретку, обиљу и стабилности, док је ‘задња путања’ бржа и непредвидљива фаза карактеристична по неизвесности, новитетима, креативности, експериментисању и иновацији (Holling, 2001, стр. 395;

Holling, 2004, стр. 3; Walker, et al., 2004, стр. 2). Задња путања често се назива и фазом 'креативне деструкције' (Schumpeter, 2003, стр. 83)), а систем је у овој фази много флексибилнији и расте његова способност прилагођавања, односно расту његови апсорпцијски, адаптивни и трансформативни капацитети.

Адаптивни циклус омогућава дефинисање развојног пута и стања система који је фокус истраживања (Слика 82). Кроз адаптивни циклус се одговара на питања: где је систем био (ЈУЧЕ), какав развојни пут је прошао, где је данас (ДАНАС) и какве врсте промена могу да га очекују у будућности (СУТРА). Одговарајући на ова питања дефинише се позиција система на адаптивној кривуљи, која је одређена координатним осама. Позиционирањем система идентификују се кључне карактеристике стања система у погледу: 1) проблема/ потенцијала – извесности/неизвесности, 2) отпорности/рањивости и 3) крутости/флексибилности – контролабилности/ неконтролабилности



Слика 82. Адаптивни циклус

На пример, ако се систем налази између K и  $\Omega$  фазе то значи да: 1) рањивост система расте док његова отпорност опада, 2) флексибилност расте, а крутост опада, 3) неизвесност је све израженија и постоји могућност појаве нових и већих проблема,



док потенцијали опадају или се недовољно користе. Овакво позиционирање на адаптивној кривуљи симболички илуструје садашњост и креира поглед у будућност. У другој равни, адаптивни циклус дефинише еволутивни пут система, његову генезу и историју. У том смислу он представља својеврстну временску линију - *timeline* - која дефинише кључне тачке у његовом развоју: када се систем установио и какав је био, како се временом развијао, када је доживео значајне промене и сл.

Адаптивни циклус укључује временску димензију у анализу и помаже разумевању процеса који су се десили у систему, а који су узроковали проблем. Он прати и идентификује динамичке процесе и критичне тачке. Адаптивни циклус је корисна метафора која доприноси разумевању динамике било ког комплексног система (Holling, 2001, стр. 93).

#### **6.4.3. ПАНАРХИЈА**

Кроз три хијерархијски постављена адаптивна циклуса у панархији се дефинишу и интегришу различити просторни и временски нивои и кључни актери. Панархија додатно помаже разумевању динамике комплексних система. Она представља динамички умрежени систем адаптивних циклуса – малог и брзог, средње величине и брзине, и великог и спорог – односно нови комплексни адаптивни систем који је осетљив на промене, поремећаје и неизвесности, који „подржава експерименте, тестира резултате и омогућава адаптивну еволуцију” (Gunderson & Holling, 2002, стр. 5).

У комплексном адаптивном систему, постоје константне интеракције међу малим и великим, и спорим и брзим системима, а као две главне везе, битне за прилагодљивост и одрживост система, препознају се: ‘побуна’ и ‘сећање’ (Holling, 2001, стр. 397). ‘Побуна’ се односи на утицај малог и брзог циклуса на већи и спорији, а ‘сећање’ на утицај и контролу великог и споријег циклуса на мањи и бржи. Ове интеракције међу нивоима су веома важне у периоду промена и обнове. Једном када ‘креативна деструкција’ ( $\Omega$  фаза) почне на мањем и бржем нивоу колапс може постепено прећи на следећи већи и спорији ниво и изазвати кризу, посебно ако је овај ниво у К фази где је отпорност мала и систем је прилично рањив и крут. Истовремено, могућности за обнову унутар фокалног циклуса су под снажним утицајем мудрости, зрелости и способности (накупљених у К фази) споријег и већег нивоа (‘сећање’) (Holling, 2001, стр. 398). Премда веза ‘побуна’ првенствено наглашава

негативне утицаје, она отвара и могућност појаве мањих новитета (током периода задње путање) који се преносе до већих нивоа (Holling, 2004, стр. 4). На тај начин, у комплексном адаптивном систему, постоје константне интеракције међу малим и великим, и спорим и брзим системима. Овако дефинисан панархијски модел додатно наглашава нелинеарно понашање комплексних система и динамику која је далеко од стабилног стања равнотеже, а коју карактеришу вишеструки могући исходи управљања.

Посматрано у практичној равни панархија омогућава дефинисање под и надсистема који директно утичу на фокални систем који је предмет истраживања и деловања. Када је реч о просторној димензији, у панархији се могу препознати зоне ширих утицаја које проблем производи (надсистем), или специфичне тачке у простору које проблем најдоминантније погађа (подсистем). Средњи ниво је територија која је у фокусу стратегије и на коју се усмерава највећи број активности. Примена панархијског модела корисна је за анализу и идентификацију друштвених група које производе или могу да утичу на решење проблема. На пример, ако одређен проблем погађа територију града и урбану заједницу, његови утицаји често се преносе и на територију целе ЈЛС и њених грађана. Међутим, одређене тачке у простору биће највише њиме погођене, а тиме и специфичне друштвене групе. С друге стране, одређене групе често производе проблеме и могу да утичу на његову даљу експанзију, а неке од њих могу да допринесу њиховом ублажавању кроз иновације и креативне приступе (подсистем). Посматрано у вишој равни, одређене организације и институције имају капацитет, искуство и знање које може бити корисно у решавању проблема (надсистем). Панархијски модел користан је и за анализу финансијских капацитета. Кроз њега се могу идентификовати (над) институције и организације које могу финансијски допринети реализацији стратегије, али и интересне групе и појединци који могу директно да се укључе у реализацију појединих активности волонтерски. Циљ израде панархијског модела је идентификација размера и утицаја које проблем остварује у простору, животном окружењу и локалној заједници, зависности стратегије од различитих облика људског деловања и нивоа организовања, и процена различитих нивоа финансирања. Кроз панархију се интегришу временске и просторне скале, али и различити оперативни нивои и системи (Слика 71).

#### 6.4.4. *MODELUR* - АЛАТ ЗА АДАПТИВНИ УРБАНИ ДИЗАЈН

Моделур је параметрички софтверски алат (Слика 83) развијен од стране тима словенских урбаниста (Vidmar & Koželj, 2015; Vidmar, 2015; AgiliCity d.o.o. (LLC), 2017) с циљем да унапреди и убрза процесе урбанистичког пројектовања, да елеминише конфликте у простору и обезбеди бољу информисаност у процесу доношења одлука у најранијим фазама, када одлуке о дизајну имају највећи утицај на исход планирања. Моделур подржава двосмерне односе између правила и ограничења која произилазе из урбанистичке регулације с једне стране и развојних параметара с друге. Он представља нову интерактивну методу урбаног дизајна која урбанистичке композиције креира на начин да сваки објект прилагођава прописаним урбанистичким параметрима (спратне висине, површине, начин коришћења и сл.). Креирајући моделе у тродимензионалном окружењу, на брз и ефикасан начин се сагледавају могућности, ограничења и потенцијални конфликти у простору. Променом позиције објекта у блоку мењају се његове карактеристике у складу са урбанистичким параметрима.



Слика 83. Приказ *Modelur* софтверске платформе (Vidmar & Koželj, 2015)

Овакав дизајн омогућава максималну флексибилност, креирање више алтернативних решења и сценарија као подлоге за ваљано одлучивање. С друге стране, Моделур континуално израчунава кључне развојне параметре у процесу дизајна (брuto површину, нето површину, изграђену површину, покривеност локације, потребна паркирна мјеста, број станова, пословних простора и сл.) док истовремено, аутоматски открива да ли је дизајн у супротности са одредбама и ограничењима урбанистичке регулативе (претерана близина другог објекта, прекорачење степена

покривености парцеле или блока, прекорачење површине и сл.). Као такав Моделур представља платформу за флексибилна решења у оквирима фиксних граничних услова.

#### **6.4.5. КОМУНИКАТИВНЕ МЕТОДЕ И ТЕХНИКЕ**

У пракси планирања у РС кључне комуникативне методе које се примењују су: јавно излагање, јавна презентација, јавна расправа, стручна расправа, радионице и округли столови, при чему су облици партиципације много развијенији и разноврснији у неформалном моделу планирања у односу на формални. Као корисне комуникативне методе, између мноштва постојећих, у овом докторату се издвајају и препоручују Делфи техника и *World Cafe*, чија примена се препоручује у процесима преговарања и креирања стратешких одређења. О Делфи техници, њеним модалитетима, циљним групама и очекиваним исходима више речи било је у поглављу II Методолошки оквир, стога ће у наставку фокус бити на представљању технике *World Cafe*-а. Генерално посматрано, примена Делфи технике се препоручује код сложених проблема, где се захтева већи ангажман и учешће експерата из различитих области, док се техника *World Cafe*-а може примењивати код мање сложених процеса и може укључивати актере различитих нивоа компетенција и знања.

*World Cafe* представља корисну технику за дијалог великог броја актера. Њен једноставан, ефикасан и флексибилан формат јача међусобно разумевање свих укључених актера и унапређује партнерске односе унутар групе (TWC, 2015). Неформална атмосфера, коју карактерише абијент кафане и рад у малим групама, омогућава учесницима да кроз опуштен и неформалан дијалог долазе до одређених увида, да креирају заједничке ставове, договарају се и преговарају о важним темама и нуде решења за препознате проблеме.

Рад се одвија у малим групама чији рад прати и усмерава модератор. Постављањем питања важних за тему и препознати проблем, кроз групни рад настоје се генерисати нови погледи на проблем и могућа решења. Динамика целог процеса постиже се кроз ротације група по столовима, при чему модератор као домаћин стола остаје за њим до краја процеса. Он уводи сваку следећу групу у резултате рада претходних група, усмерава и води дијалог и на крају циклуса презентује интегралне резултате свим учесницима скупа. Свака нова рунда може бити заснована на истој групи

питања, али питања могу да еволуирају, надограђују се на претходне рунде како би фокусирали конверзацију и усмерили њен правац. Избор модела питања зависиће од контекста, циља и сврхе кафеа.

Добра питање не подразумева директно дефинисање решења и конкретних активности, напротив оно треба да подстиче учеснике да промишљање и истраживање нових могућности и приступа. Ентузијазам и ангажованост у дебатовану указује на квалитет постављених питања. Интригантна питања отвориће више могућности за дискусије и подстакнути активнији дијалог. Од способности и вештина медијатора зависиће квалитет исхода преговарања за одређеним столом. Током дијалога учесницима се омогућава да наративно износе своје ставове, да их бележе на заједничком радном панелу или да их визуелно представе кроз скицу.

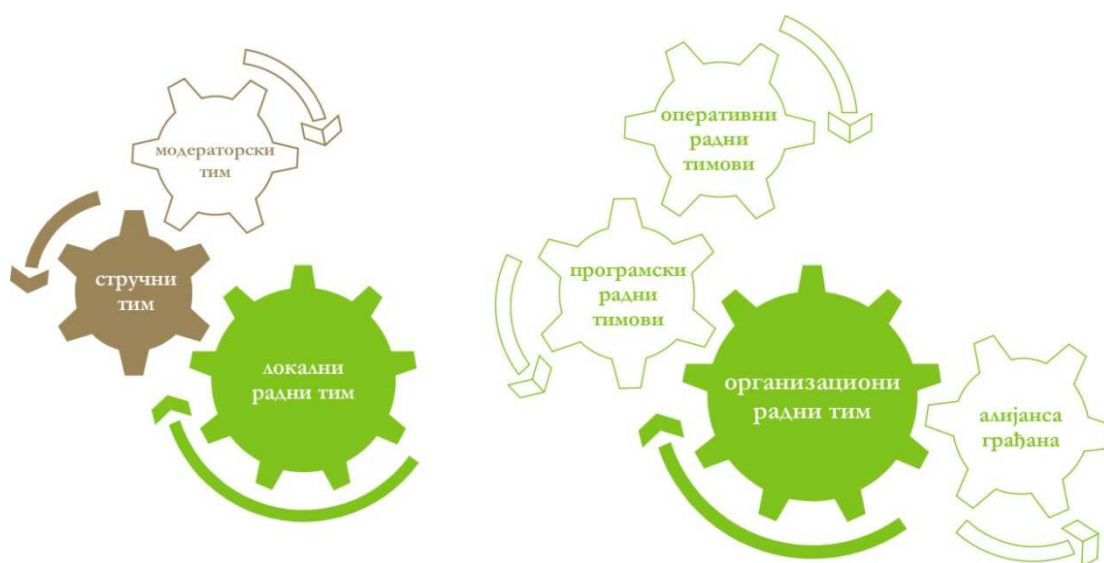
## **6.5. АКТЕРИ И МОДЕЛИ УЧЕШЋА У АДАПТИВНОМ УПРАВЉАЊУ**

Обим учешћа у адаптивном управљачком моделу умногоме зависи од врсте и природе проблема који стратегија настоји да реши, односно од броја појединаца, група и организација које проблем погађа и на који могу да утичу. Генерално посматрано они се деле у четири кључне групе. Прву групу чине локални актери које проблем највише погађа и који ће остварити највише користи од имплементације стратегије. Ово су најрањивије групе према којима се успоставља посебно осетљив однос и на које је стратегија усмерена. У ову групу спадају појединци и групе окупљене у месним заједницама, невладине организације, организације приватног и јавног сектора.

Другу групу чине представници јединица локалних самоуправа, који су кључни носиоци целог процеса од припреме, преко израде до имплементације стратегије. Као управљачко тело они играју изузетно важну улогу у усмеравању процеса управљања у свим његовим фазама. Покретање поступака израде и имплементације стратегија интегралног адаптивног управљања могу покренути и друге организације и институције, али се претпоставља да је због природе и обима посла примена овог приступа најприхватљивија за локалне управе, јер оне имају највише капацитета и знања да планирају и управљају процесима на локалном нивоу.

Трећу групу чине стручњаци и истраживачи, који су експерти у области/ма које препознати проблем захвата. Они представљају стручно саветодавно тело које помаже израду и имплементацију стратегије, указујући на стандарде, норме, правила, те дајући конкретне смернице, препоруке и уводећи иновативне приступе. Представници ове групе не морају нужно да потичу из локалних средина. У недостатку властитих кадровских капацитета, локалне управе могу да ангажују стручњаке из других средина. Велики допринос овде могу да дају научни радници, истраживачи и представници академске заједнице.

За разлику од претходне групе, која треба да обезбеди саветодавну помоћ везану за техничка и садржајна питања, последња група обухвата актере чија је улога праћење, модерирање и фасилитација преговарачких процеса. Погођени неприликама и проблемима, локални актери склони су незадовољству, апатији и неприхватању решења која нуде одговоре на њихове проблеме. Незнање, стереотипно размишљање, предрасуде и склоност критици епитети су који се обично додељују првој, а понекада и другој групи актера. Њихова укљученост у процес од самог почетка, стога је врло важна. Осећај уважавања и разумевања исказан кроз спремност да се најрањивијим помогне, унапређује дијалог и изграђује партнерске односе. Кроз процес, сви укључени актери уче, мењају вредносне системе, погледе и прилагођавају се. Задатак тела које прати процесе преговарања је изградња међусобног разумевања и уважавања међу укљученим актерима, подизање квалитете дијалога и дебатована, односно модерација и фасилитација преговарачких процеса.



Слика 84. Облици учешћа у адаптивном управљачком моделу

Организација људских капацитета у процесу планирања и управљања остварује се према моделу приказаном на Слика 84. из којег се чита подела на спољне и локалне актере. Спољну групу актера најчешће представљају појединци, групе и организације које се укључују у рад стручног и модераторског тима. Стручни тим сачињен је од појединаца и организација које поседују висок ниво компетенција и знања у фокусним областима, а који пружају стручну и саветодавну помоћ локалном тиму. Они се ангажују у фази израде аналитичке платформе, просторно информационе платформе, у процесу евалуације резултата мониторинга и касније у фази адаптације стратегије.

Модераторски тим могу сачињавати локални актери, међутим како би се постигла објективност и непристрасност у процесу медијације и преговарања упутно је у модераторски тим укључити екстерене експерте обучене за провођење ових активности. Обзиром да процес планирања неминовно залази у просторну раван препоручује се укључивање обучених модератора из области просторног планирања и урбанизма у процес медијације. Наиме, када проблем настане он се најексплицитније манифестује на конкретним просторима у локалној заједници, и тада он постаје извор конфликта чије решавање захтева посредовање стручног модераторског тима који познаје сву сложеност проблема, његове правну, економску и просторну димензију.

Локални организациони тим је кривно тело целог процеса. Оно руководи свим активностима стратегије од идентификације и процене проблема, преко планирања, реализације програма, активности и пројеката, до мониторинга, евалуације и адаптације стратегије. Локални организациони тим организује људске капацитете, усмерава средства, прати реализацију планираног, те покреће поступке ревизије стратегије. Њега сачињавају представници одељења градске управе на које се проблем директно односи и у чијем решавању могу значајно да допринесу. Укључивање овде подразумева фокусирану интегралност, уместо праксе укључивања свих ресурса и сектора. Ово правило се такође примењује код формирања програмских тимова, који се фокусирају на разраду одређених стратешких и оперативних циљева, односно на разраду одређених програма, пројеката и активности. Они визионирају будућност и креирају прогностичке моделе.

У директној спрези са програмским радним тимовима налазе се оперативни радни тимови који помажу реализацију свих оперативних активности у процесу израде и имплементације стратегије. Састав и обим оперативних тимова може бити разнолик. У зависности од теме и фокуса активности која се проводи ангажоваће се већи или мањи број појединца и група који ће обављати практичне послове. У овој групи могу се наћи представници месних заједница, невладиних организација, волонтери, привредне организације, јавне службе, грађани, итд. Број програмских и оперативних радних тимова и њихов састав дефинише се кроз план организације људских ресурса у фази планирања, с тим да они у ситуацијама ограничених људских капацитета могу постати један програмско-оперативни тим. Генерално посматрано, програмски тим планира, док оперативни тим имплементира планирано.

Најотворенија и најбројнија група је тзв. *алијанса грађана* која укључује различите појединце, организације и групе заинтересованих грађана. Они се укључују у свим фазама процеса планирања и управљања, а посебно пре доношења важних стратешких одлука. Обзиром да се одлучивање у адаптивном моделу дешава у свим фазама процеса, укљученост ове групе подразумева се не само у фази планирања, него и фази имплементације стратегије. Алијанса грађана даје мишљења, примедбе и сугестије на предлоге стратегије и у том смислу њена улога је корективна. Она представља отворену арену у којој се најразличитијој палети локалних актера даје право гласа, место где се дискутују решења и решавају конфликтне ситуације. Алијанса грађана оснива се на самом почетку процеса планирања, а претходи јој објављивање јавног позива за укључивање. Број чланова алијансе зависиће од размере проблема, величине и броја погођених група и заинтересованости за учешће. Укључивање заинтересованих актера у алијансу грађана могуће је током целог процеса адаптивног управљања.

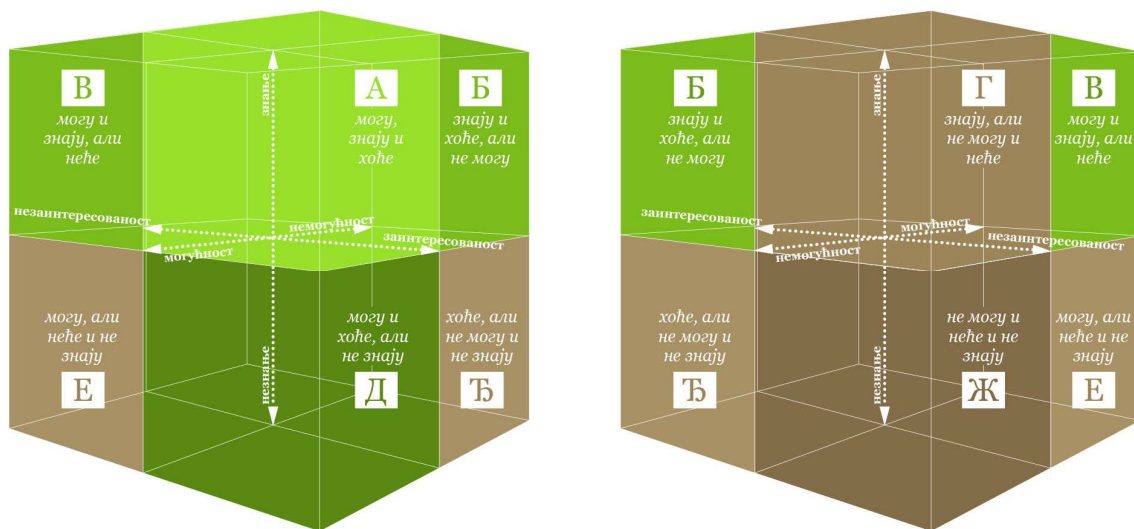
Број учесника и њихова улога у радним процесима зависиће умногоме од личних компетенција, знања, мотивисаности и могућности за учешће. Кључни актери се мапирају помоћу матрице капацитета, мотивисаности и могућности за укључивање (Слика 85). Капацитети и знања се препознају кроз референце појединаца и организација и допринос који су дали у локалној заједници и шире. Мотивисаност се изражава степеном заинтересованости појединаца и организација за учешће у процесу израде и имплементације стратегије. Она може бити претпостављена или



стварна. Мапирање заинтересованих учесника могуће је вршити анкетирањем или објављивањем јавних позива за учешће и у том случају реч је стварној заинтересованости. Уколико се заинтересованост учесника процењује на бази претпостављених интереса и користи, које они могу остварити кроз рад на изради и имплементацији стратегије, реч је о претпостављеној мотивисаности. Мотиви за укључивање су различити и могу подразумевати: решавање проблема који тиште појединце и групе, уређење животног окружења, финансијска корист од реализације појединих активности стратегије, хонорари за обављене послове, промоција и самодоказивање, саморазвој-унапређење знања, стицање праксе, тимски рад, итд. Критеријум не/могућности одређује се на основу ограничености одређених појединаца, група и организација да се у процесу израде и имплементације укључе. Овде је највише реч о спречености за укључивање услед запоселности и оптерећености на другим радним позицијама. Тачније, овде је реч о недостатку времена да се у процесу планирања и управљања обимније и озбиљније укључи.

Према овој матрици дефинише се 8 група потенцијалних учесника од којих се А, Б, В, и Д издвајају као важне и на које се треба ставити фокус у процесу мапирања и укључивања. Група А поседује највеће капацитете, најзаинтересованија је и спремна је да се активно укључи у израду и реализацију стратегије. Чланови ове групе сигурно ће сачињавати локални организациони тим. Групу Б представљају углавном локални актери који имају капацитете и знања да се укључе у процес, али су презапоселни и презаузети. То су обично локални привредници, директори или менаџери. Групу В чине експерти за одређене области, који најчешће потичу из других средине. Они имају могућност да се укључе, али је њихов интерес за укључивање у процес упитан уколико не постоји адекватна финансијска надоканада за рад. Стога је за укључивање ово важне групе, неопходно планирати одређена финансијска средства. Групу Д чине групе и појединци који имају слободно време на располагању, спремни су и вољни да се укључе у процес израде и имплементације стратегије, али не поседују довољно знања. Претпоставља се да ће ову групу доминантно чинити популација коју препознати проблем највише погађа. Овде је реч о грађанима, институцијама и организацијама са којима је неопходно радити на едукацији, подизању нивоа свести и знања, како би се повећала њихова продуктивност и ефикасност учешћа.

Учешће група Г, Ђ, Е и Ж је мање извесно, пре свега јер не постоји довољан ниво заинтересованости за укључивање. Групу Г, чине појединци и групе које карактерише високо ниво компетенција и знања, али су често спречени да у процесу учествују и немају директан интерес. Овде је реч о појединцима и организацијама које или потичу из других средина или суштински нису погођени проблемима које стратегија решава, а при том су преоптерећени и немају довољно слободног времена на располагању.



**Слика 85. Матрица капацитета, заинтересованости и могућности актера за укључивање у процес планирања и управљања (разрађено према (MiPRO, 2011b, стр. 21)**

Група Ђ је најосетљивија група јер се код ње очитује интерес, али због недостатка слободног времена чланови ове групе нису у могућности да се активно укључе у процес израде и имплементације стратегије. Такође, ову групу карактерише низак ниво знања и компетенција за укључивање. Све ово може утицати на оспоравање стратегије, њених програма, пројеката или мера код ове групе пасивних, али критичних учесника. Стога се о овој групи треба водити посебна брига у целом процесу. Систем континуалног извештавања је овде најбољи модел за минимизацију конфликтних ситуација. Групу Е чине грађани које проблем не погађа, који о њему не знају довољно. Њихово слободно време дозвољава им да се укључе, али услед недостатка интереса и знања они се вероватно у процес неће укључивати. Последњу (Ж) групу чине грађани који ни по једном од критеријуме не представљају актере који треба да се укључе у процес, стога је њихово учешће излишно и непотребно.

## 6.6. УСКЛАЂЕНОСТ СА ПОСТОЈЕЋИМ МОДЕЛИМА ПЛАНИРАЊА

Методологија интегралног адаптивног управљања заснива се стратешком планерском концепту и комуникативно-колаборативном приступу планирања и управљања. Као таква она је подударнија неформалном моделу планирања дефинисаном кроз МиПРО методологију (МиПРО, 2011а; МиПРО, 2011б). Сличност ова два модела огледа се у садржају стратегије као планског документа, нивоу оперативности, процесу планирања и управљања и обиму партиципације. Међутим суштинска разлика између ова два приступа препознаје се у:

- Оријентацији – МиПРО методологија потенцира израду интегралних развојних стратегија, док методологија интегралног адаптивног управљања наглашава проблемску оријентацију стратегије
- Визионирању будућности – у адаптивном управљању креирају се прогностички модели који представљају алтернативе стратегије, различите мање или више позитивне сценарије који објашњавају динамичко понашање система кроз време. МиПРО методологија предпоставља израду једног прогностичког модела за који се верује да је најоптималнији и да ће најбрже довести до остварења оперативних и стратешких циљева
- Прихватање и редуција неизвесности – МиПРО методологија пренаглашава важност остварења постављених циљева наспрам потребе да се неизвесност редукује. Мониторинг у процесу имплементације овде је фокусиран на процену индикатора успешности у реализацији одређених активности стратегије и ефикасности у постизању стратешких и оперативних циљева. У адаптивном управљачком моделу, фокус се превасходно ставља на редуцију неизвесности, где се у процесу имплементације, кроз мониторинг и евалуацију прати и читава стања система, односно кроз *показатеље стања* прати се напредак и помак система у погледу редуције неизвесности, елиминисању ризика и негативних утицаја.
- Просторној димензији планираног – за разлику од МиПРО методологије, у моделу адаптивног управљања остварује се истинска и сврсисходна интеграција просторне са другим диманзијама планирања и управљања. МиПРО методологија

искључује ову димензију из система планирања, правдајући то чињеницом да је област просторног и урбанистичког планирања детаљано уређена постојећом законском регулативом. Искљученост просторне компоненте из стратегије интегралног развоја се у предметном истраживању сматра једним од највећих недостатака МиПРО методологије.

Када је реч о формалном моделу планирања пре би се могло закључити да је методологија интегралног адаптивног управљања комплементарна методологији просторног и урбанистичког планирања (ЗУПИГ, 2013), него да су оне два одвојена система или да представљају један јединствен приступ. Кључне разлике које се подвлаче између ова два приступа, а које су детаљно обрађене у оквиру поглавља III.2. (Упоредна анализа формалног модела планирања и концепта адаптивног управљања) наглашавају основне слабости и недостатке формалног модела планирања. Интеграцијом адаптивног управљачког модела у формални систем планирања омогућило би се његово унапређење управо у оним областима у којима се идентификују његове највеће слабости, а које се препознају кроз: недовољан обим партиципације, неразвијеност модела преговарања, неоперативан и неефикасан систем планирања и управљања, неразвијеност система мониторинга и евалуације и неразвијеност система за развој локално утемељених концептуалних полазишта плана – визије и стратешких одређења.

Усаглашавање и повезивање ова два концепта се остварује на начин да се комбинује планирање и управљање; интегрална, стратешка и оперативна димензија планирања и управљања из адаптивног модела са детаљном, спроведбеним, просторном димензијом формалног модела. Комбинацијом методологије интегралног адаптивног управљања, методологије за израду зонира планова подручја посебне намене, уз примену иновативних метода урбаног дизајна (Моделур) и кретивних техника партиципације и преговарања (World Café, Делфи техника, радионице, округли столови и сл.) креирао би се такав систем планирања и управљања чије би кључне одреднице биле ефикасност, оперативност, флексибилност, интегралност, фокусираност и брзина. Производ таквог система планирања биле би стратегије интегралног адаптивног управљања које операционализују људске и финансијске ресурсе, усмеравају активности у простору и локалној заједници, решавају препознате проблеме, редукују неизвесности, јачају локалне потенцијале и граде партнерске односе међу свим укљученим актерима. Планирање и управљање у

оваквом систему представљају континуални процес учења кроз рад у коме се знања свих укључених актера унапређују и непрестано надограђују.

## 7.ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

---

Узајамно деловање негативних друштвених и економских фактора на глобалном нивоу, крајем XX и почетком XXI века, резултовало је поларизацијом просторног развоја која је произвела глобалне градове – полове раста – који су успели да се интегришу у глобалну мрежу, али је довела и до раста неједнакости међу градовима и појаве глобалног феномена градова у опадању (*shrinking cities*), тзв. полова стагнације. Истраживања показују да је феномен урбане стагнације све распрострањенији у централној и источној Европи, Сједињеним америчким државама, развијеним земљама Азије, Северне Америке, као и у Аустралији (Rieniets, 2006). Подаци о стању европских градова говоре да су многи од њих ушли у процес урбане стагнације још 1960-их и да је феномен стагнације у периоду 1990-их био израженији него феномен раста и развоја градова (Turok & Mykhnenko, 2007). Да овај проблем не погађа само Европу и развијене земље света показују спроведена истраживања на територији северозападног региона Републике Српске, где је 15 од укупно 17 истраживаних градова региона суочено са проблемом урбане стагнације.

Увиђајући рањивост градова погођених процесима стагнације и препознајући неспремност актуелних пракси планирања и управљања у Републици Српској да одговори на изазове са којима се они суочавају, кроз дисертацију је развијен нови методолошки приступ који претендује да дефинише ефикаснији и оперативнији систем планирања и управљања градовима у стагнацији. Поред тога, ова докторска дисертација даје конкретне смернице за унапређење планерског оквира у РС, како оног у формалном моделу, тако и у неформалном. Такође, један од кључних резултата докторске дисертације представља модел за идентификацију, мапирање и типолошку класификацију градова у опадању. Као такви, резултати су доприноси дисциплини урбаног планирања, односно они унапређују систем, процесе, приступе, моделе учешћа, како би повећали ефикасност и оперативност не само планирања, него и управљања. Наиме, планирање и управљање се овде виде као интегралан систем којег карактерише већи обим учешћа, флексибилност, фокусирана интегралност, спремност на учење и отвореност за адаптације.

Докторска дисертација обрађује четири кључне области: 1) феномен урбане стагнације – као повод за пресипитивање и реконцептуализацију система планирања и управљања, 2) постојеће системе планирања у РС – формални и неформални – као оквир у коме градови делују и 3) адаптивно управљање – као узорни модел који се

настоји имплементирати и уградити у праксе планирања у РС, додатно кроз тезу се опсежно образлажу принципи и концепти теорије отпорности који се преводе у поље урбанизма. Стога ће се у наставку дати завршне опсервације за сваку од ове четири области, са освртом на кључне резултате, полазне хипотезе и правце будућих истраживања.

### **Урбана стагнација**

На темељу теоријских истраживања и анализе урбане стагнације у СЗ региону РС долази се до закључака о елементима важним како за методологију истраживања, тако и за оцену стања стагнације у регији.

У погледу методологије битно је истаћи да су процес израде модела за идентификацију, мапирање и типолошку класификацију пратила обимна истраживања, критичке анализе иностраних методологија, промишљање о генералним приступима, критеријумима, индикаторима и праговима стагнације, као и дефинисање адекватне типолошке класификације градова у опадању. Током процеса отворила су се многа важна питања и дилеме, које су кроз рад промишљене, образложене и према којима је дефинисан став у виду препорука и смерница. Кључни резултати у методолошком пољу јесу: 1) модел за идентификацију и мапирање градова у опадању и 2) типологија градова у стагнацији СЗ региона РС.

Модел за идентификацију и мапирање дефинисао је: 1) критеријуме обухватности анализе, тј. поставио је минималне услове које град треба да испуни да би се сматрао градом и да би као такав могао постати предмет анализе, 2) индикаторе урбане стагнације, односно кључне критеријуме и прагове који омогућавају идентификацију градова у опадању и 3) сет допунских критеријума који омогућавају дефинисање узрока и последица стагнације. Кроз дефинисање модела критички је анализиран велики број критеријума из различитих области (демографски, економски, просторни) где се тежила испитати релевантност критеријума за анализу урбане стагнације, доступност података за сваки од њих, тачност и поузданост података. Резултати ове анализе показују да велики број критеријума не може бити укључен у модел због непостојања података (посебно за ниво града Табела 7) и њихове недовољне тачности. Једини подаци који се прате на нивоу града јесу кретања у популацији и броју домаћинстава, стога су они примењени у оквиру модела. По осталим критеријумима подаци се прикупљају само на нивоу ЈЛС. Стога се овај сет



критеријума користи за посредно дефинисања узрока (и последица) стагнације градова. Посебна пажња посвећена је одређивању временског распона у оквиру ког се урбана стагнација истражује, при чему су разматрани примери иностраних истраживања у овој области. Међутим, кључно је истаћи да истраживање урбане стагнације, ма колико тежило бити јединствено у приступу, методолошки мора да се прилагођава локалним контекстуалним приликама, карактеристикама феномена и динамици процеса.

Типолошка класификација градова у стагнацији представља сублимацију свих важних критеријума стагнације и груписање градова на темељу назначајнијих разлика. Иако се типологија бави градовима у стагнацији из анализе нису искључени градови који бележе раст или остају у стабилним оквирима. Заправо, динамика развојно-стагнантних процеса је праћена интегрално и постављана је у контекст просторне дистрибуције токова, односно праћење просторних промена у одређеном временском опсегу. У том смислу она представља динамичку просторну типологију, за разлику од типологије *CIRES* пројекта која ове процесе/градове организује у динамичкој временској типологији. Закључак који је произашао из многобројних покушаја адекватне класификације градова у опадању, јесте да је немогуће процесе стагнације градова посматрати одвојено од процеса који се дешавају у њиховом окружењу, односно на нивоу ЈЛС. Кретања људи и активности константно се одвијају на релацијама село-град и мањи градови – већи регионални центри, стога је у контексту урбанизма и планирања било неопходно повезати ове динамичке обрасце кроз креирање типологије. Динамичка просторна типологија градова у опадању успоставила је односе између показатеља стагнације на нивоу града и ЈЛС и превела их у просторну димензију. Типови и подтипови формиран су по моделу степеновања нивоа стагнације (пад популације изражен процентуално) на нивоу града (тип), односно ЈЛС (подтип). Типологија је такође показала да су кључни критеријуми за анализу узрока стагнације по типовима, поред пада популације, природни прираштај и миграције. Природни прираштај у себи интегрише и низ других показатеља, односно утицаји других критеријума као што су старење популације, пад броја склопљених бракова, недовољно учешће жена у рађању и сл. директно се одражавају на дисбаланс између умирања и рађања. Стога је природни прираштај разматран као врло важан допунски критеријум. У погледу миграција постоје одређена ограничења јер статистике у РС не прате вањска миграциона

кретања за која се претпоставља да су врло изражена. Стога су унутрашња миграциона кретања разматрана као критеријум мањег степена значајности. Заправо, он указује на преливање становништва по градовима региона, те је у контексту просторне динамике популације важан за анализу.

У контексту адаптивног управљања и теорије резилијентности, које као императив постављају праћење промена ради прилагођавања приступа планирања и политика управљања, изузетно је важан допринос развијеног модела који дефинише оквир за мониторинг и евалуацију у градовима у опадању. Успешност система праћења промена у градовима погођених процесима стагнације зависи умногоме од његове сложености. Тачније, градови које карактерише низак ниво финансијских средстава и ограничени људски капацитети у стању су да проводе искључиво такву врсту мониторинга која је максимално поједностављена и која се ослања на податке других јавних локалних и националних служби. Стога се кроз модел предлаже приступ за процену стагнације која се по било ком критеријуму процењује на основу простог количника вредности из две референтне године (нпр. 2016/2015). Овај количник се представља као коефицијент који уколико је већи од 1.05 означава раст по одређеном критеријуму, коефицијент мањи од 0.95 означава пад, док његова вредност од 0.95 - 1.05 означава стабилно стање. Свака негативна промена указује на одређену врсту пада коју планирање и политике управљања треба да третирају како би зауставили негативне трендове.

Представљени модел анализе градова у опадању омогућава инцијално, али и свеобухватно мапирање градова суочених са проблемом депопулације, економског пада и деурбанизације урбаних подручја. Модел је прилагођен условима ограничених могућности за провођење урбаних студија, које карактеришу недостатак, непотпуност и фрагментираност општих статистичких показатеља за ниво града. Према је развијан као одговор на проблемски оквир у РС, он је прихватљив као алат у ширем регионалном контексту односно у земљама са слабије развијеним системима праћења урбаних промена. На основу свеобухватног истраживања усмереног на анализу доступности података референтних за ниво града као предмет истраживања, закључује се да феномен урбане стагнације (*shrinking cities*) није могуће пратити искључиво и само на овом нивоу. Наиме, налази истраживања показују да је овај феномен неопходно пратити на два кључна нивоа:

нивоу града и нивоу општине/ЈЛС. Једино на такав начин обезбјеђује се ваљана информациона основа за анализу сложених друштвених, економски и просторних процеса који карактеришу градове у опадању. С друге стране, у овако ограниченом и отежаном истраживачком контексту, диференцијација ова два кључна нивоа анализе указује на потребу преиспитивања појма и дефиниције градова у опадању (*shrinking cities*), док се једновремено намеће потреба за увођење појма општина у опадању (*shrinking municipalities*) као референтног нивоа за анализу истраживаног феномена, или чак увођење појма региона у опадању (*shrinking regions*). Појављивање категорије општина у опадању не долази само као реакција на отежане услове праћења промена на нивоу града (недостатак статистика), него и као одговор на сложену структуру међузависних друштвених, економски и просторних процеса који се дешавају на релацији град-периферија, село-град, град-суседни градови (регионални и административни центри), а који узрокују стагнацију градова, општина, некада и целих региона. Овакав приступ, који у дискурзивну расправу уводи појам општина у опадању, отвара нове погледе на проблем у коме се акценат и фокус ставља на истраживање овог свеприсутног феномена опадања/стагнације, док је питање дефинисања захваћене територије (град или ЈЛС) секундарно – оно само указује на размеру стагнације. Хармонизација дефиниција града, међународних и домаћих, корисна је искључиво уколико се теже правити паралеле са другим градовима окружења и света. Истраживање феномена стагнације градова, општина и региона на нивоу РС представља важан предуслов за креирање политика интегралног управљања на нивоу ентитета које треба да обезбеде одрживост и отпорност градова, те јачање њихових адаптивних капацитета.

Резултати истраживања на подручју северозападног региона Републике Српске показују да је већина градова региона погођена процесима урбане стагнације који су настали као последица ратних дешавања, дугогодишњег демографског и економског пада и деурбанизације градских подручја. Према истраживањима, 15 од 17 истраживаних градова стагнирало је у већој или мањој мери у периоду од 1991 до 2013 године. Ситуација није ништа боља ни када је реч о ЈЛС – њих 16 од 17 је погођено процесима стагнације. Кључни узроци урбане стагнације деле се у две групе, а везују се за промене које су се дешавале мање или више убрзано и интензивно. Грађански рат у БиХ у периоду 1992-1995 представља први и најважнији фактор због кога је већина градова и ЈЛС региона запала у врло тешко стање. Иако је

трајао само три године, рат је произвео огромне штете: страдање и расељавање великог броја људи, гашење и уништавање великог броја привредних предузећа, као и девастацију и разрушавање грађене средине. Након рата уследило је покушај опоравка, а промене које су уследиле утицале су на даљи пад у скоро свим областима деловања друштва. Овај период обележен је другом друштвеном транзицијом (Van de Каа, 1987), реструктурирањем привреде и транзицијом економије са командне на тржишну, односно преласком друштва са индустријског на постиндустријско. Оно што је обележило пад градова након рата су: старење популације, пад природног прираштаја, негативна миграциона кретања и пад економске активности.

Процесом урбане стагнације доминантно су погођени рубни градови региона. Реч је већином о малим градовима величине 5000-25000 становника који су у ратном и постратном периоду претрпели драстичан пад економске активности, губитак становништва, девастацију и запуштање изграђених подручја. Централно позиционирани градови региона не бележе стагнацију урбаних подручја, али је и код њих изражена стагнација руралних и периферних зона општине. Генерално, ужи бањалучки регион бележи раст популације и већу концентрацију радних активности, чиме долази до појаве и развоја функционално-морфолошке урбане зоне Бања Луке и њеног залеђа – односно долази до креирања бањалучко-лакташког региона. Присуство, размера и ниво стагнације градова и ЈАС СЗ региона РС указују на потребу дефинисања јасног става локалних и националних тела управљања у погледу ублажавања негативних трендова кроз дефинисање стратегија за њихов опоравак, тј. дефинисање стратегија одрживог и отпорног града (ЈАС, регије). Овиме је потврђена претпоставка да је у оквирима Републике Српске урбана стагнација доминантније изражен процес од процеса урбаног раста и развоја и да је већина градова северозападног региона Републике Српске погођена проблемом урбане стагнације, при чему је овај феномен израженији код градова мале и средње величине.

У коначници, у контексту урбанизма, планирања и управљања просторним развојем, истраживање препознаје кључне проблеме и дефинише препоруке за даље деловање. Међу многобројним проблемима издвајају се следећи:

- Недовољно развијена свест националне и локалне управе и планера о проблему, његовим размерама и штетама које производи за локалну заједницу

- Преферирање тема раста и развоја од стране управе и планера, уз истовремено занемаривање проблема стагнације. Уколико перцепција стагнације и постоји, плански одговори не нуде јасна решења за овај проблем.
- Недовољна истраживања о урбаној стагнацији – о утицајима које друштвено-економске промене производе у простору; непостојање информација о броју и карактеристика запустених (напуштених) објеката.
- Неразвијени методолошки приступи за истраживање овог феномена у области урбанизма. Уколико одређени модели и постоје (нпр. *BrownInfo* методологија) они се не користе.
- Недовољна развијеност јавних (националних и локалних) инструмената и алата за праћење промена у простору.

Управо су кључни доприноси предметног истраживања одговори на препознате проблеме. Кроз докторску дисертацију наглашен је значај проблема, важност бављења њим, као и дефинисања односа према њему; отворено је поље за истраживање стагнације не само на нивоу града него и на нивоу ЈЛС; дефинисан је модел за идентификацију градова у опадању, као и модел за праћење кључних промена кроз време. Модел просторне анализе стагнације представљен је кроз приказ *BrownInfo* методологије, чији је један од кључних аутора и кандидат докторанд. У том смислу, предметно истраживање представља модел за иницијално истраживање стагнације које користећи друштвене и економске показатеље тумачи стање у простору. Да би се дефинисали даљи кораци деловања на решавању или ублажавању проблема неопходно је провести мапирања запустених и недовољно искоришћених простора у градовима. База података о браунфилд локацијама градова, општина, региона и ентитета је темељ и полазиште за дефинисање просторних и урбанистичких планова и стратегија управљања на које планери и истраживачи треба да се у будућности усмере.

### **Постојећи системи планирања у РС**

У Републици Српској примењују се два модела стратешког планирања: формални прописан Законом о уређењу простора и грађења и пратећом регулативом и неформални који је уведен у праксе планирања интегрисаног локалног развоја посредством УНДП-ја. Први се заснива на рационалном, свеобухватном моделу планирања, док се други темељи на стратешком, комуникативно-колаборативном

моделу. Истраживање система, процеса и приступа ова два модела имало је за циљ преиспитивање три кључна елемента: 1) однос према проблему стагнације, 2) ефикасност система у погледу решавања препознатих проблема и постизања постављених циљева и 3) подударност са адаптивним управљачким концептом. Тачније, циљ је био да се посредно докаже хипотеза о ефикасности адаптивног управљања. Обзиром да се адаптивно управљање није развијено у пракси планирања у РС, циљ је био да се докаже да је ефикаснији онај систем који покаже већи степен подударности са адаптивним моделом. Стога су истраживања у оквиру докторске тезе била усмерена на оцену достигнутог нивоа адаптивног у постојећим системима планирања и оцену њихове ефикасности.

Резултати истраживања показују да неформални модел, који пропагира стратешко-комуникативно планирање, постиже значајно већи ниво адаптивног и много је ефикасније у односу на формални модел који се темељи на рационалном моделу и ограниченој пратиципацији. Тиме је делимично доказана хипотеза према којој адаптивни управљачки приступ има предност над рационалним планирањем јер омогућава ефикасније управљање.

Међутим, када је реч о односу ових система планирања према проблему урбане стагнације, очитује се занемаривање ове теме и преферирање тема раста и развоја. Уколико се проблем и идентификује у делу анализа и оцена стања, према њему се не заузима јасан став, не дефинишу се стратешка одређења која воде ка његовом решавању, не постоје циљани програми, пројекти и мере који би га ублажили, усмерили или решили. Пример студије случаја осликава овакав однос и наводи на потребу да се у будућим истраживањима темељно испита однос планирања према овом проблему на примерима конкретних планова и стратегија других градова суочених са проблемом стагнације или што је важније да се критички преиспита однос Просторног плана РС према решавању овог сложеног проблема који погађа већину градова РС.

У контексту занемаривања проблема стагнације и нефокусираности стратегија и планова на њихово решавање, констатује се да хипотезу о успешности и ефикасности адаптивног управљачког модела у погледу решавања проблема урбане стагнације није било могуће доказати, јер нису постојале циљане активности, програми и пројекти који су се њиме бавили. Стога се у предметном истраживању, у

доказивању претходне хипотезе, прибегло оцењивању генералне ефикасности урбанистичког плана и стратегије града Приједора у погледу постизања других стратешких циљева. Ефикасност се овде оцењивала кроз оперативност управљачких процеса – ниво реализације планираних активности, оптимизације људских и финансијских ресурса, развијеност модела за мониторинг и евалуацију, обим и моделе партиципације и колаборације, транспарентност одлучивања и дужину трајања процеса планирања.

Истраживање генералног оквира формалног и неформалног система планирања имало је за циљ дефинисање степена њихове подударности са моделом адаптивног управљања, док је анализа процеса израде и имплементације стратегије интегралног развоја и урбанистичког плана града Приједора имала за циљ да оцени ефикасност ових система. Према је иницијална тежња била да се ефикасност процењује у домену проблема урбане стагнације, податак да се ови документи не баве његовим решавањем додатно потврђује став аутора да је проблем маргинализован, занемарен и да се према њему не дефинишу никакве политике управљања. У будућим истраживањима неопходно је испитати разлоге овог занемаривања и радити на буђењу јавне свести у свим сегментима друштвене заједнице, а поготово међу представницима политичких структура за које се претпоставља да су кључни носиоци одговорности и креатори политика за опоравак градова, региона и ентитета од овог мултидимензионалног проблема.

Када је реч о подударности постојећих модела планирања и управљања са адаптивним моделом, закључује се да неформални модел, дефинисан кроз МиПРО методологију (MiPRO, 2011a; MiPRO, 2011b), показује много већи степен подударности, која се огледа кроз: 1) обимно учешће великог броја заинтересованих локалних актера не само у процесу планирања него и у фази имплементације стратегије, 2) висок степен опреативности, који се постиже кроз дефинисање плана имплементације, плана мониторинга и евалуације, финансијски план и план организационих и људских ресурса и 3) отворености за адаптацију стратегије која произилази из праћења и оцене стања. Ипак и у овом моделу препознаје се низ слабости: 1) доминантно развојна оријентација, 2) изостанак просторне димензије из система планирања, 3) непостојање алтернатива стратегије и 4) недовољан нагласак на учењу кроз процес планирања и управљања.

Када је реч о формалном моделу планирања кроз истраживање се дошло до закључка да је ниво подударности са адаптивним управљањем на врло ниском нивоу. Кроз Делфи технику 67 стручњака из 18 општина северозападног региона је препознало мноштво проблема у систему и процесу просторно-урбанистичког планирања међу којима се издвајају следећи (Вујичић, 2015а):

- непризнавање и неприхватање проблема стагнације од стране националних и локалних власти, недостатак јасне визије решавања проблема како на локалном нивоу тако и на нивоу РС
- лош квалитет планова, општост, нефокусираност на проблеме стагнације; шаблонски приступ у процесу израде просторних и урбанистичких планова; недовољна осетљивост на локалне специфичности, проблеме и потребе друштвене заједнице суочене са проблемима стагнације
- фаворизовање развоја у процесу (просторног) планирања наспрам суочавања са стагнацијом - неуважавање неизвјесности, непредвидивости и комплексности ситуација у погледу будућности
- крут нефлексибилан систем планирања - детерминистички приступ – статични планови ограничени у погледу моћи предвиђања будућности – нуде једно решење за које се верује да ће остварити генерално постављене циљеве развоја; преамбициозни и нереални планови - несразмер планираног и расположивих ресурса
- крут и недовољно развијен систем за активније учешће различитих локалних друштвених група (и појединаца) у процесу планирања локалног развоја
- неразвијеност инструмената и механизма за ефикаснију и оперативнију имплементацију планова; недефинисаност актера, њихових улога и одговорности у процесу имплементације планова
- неразвијеност система мониторинга и евалуације у урбанистичком и просторном планирању – праћења реализације планираног и вредновања постигнутог; неразвијеност система за ажурирање/прилагођавање стратешке просторно-планске документације (УП,ПП) у складу са промењеним условима окружења
- пракса провођења процедура измена и допуна документа просторног уређења по принципима инвеститорског урбанизма; претеран утицај политике на планирање и других утицајних појединаца, неравноправна подела улога у процесу планирања и одлучивања, доминација моћи.



- неприлагођеност законодавно-регулаторног оквира РС у области стратешког просторног планирања могућностима неразвијених и општина које стагнирају
- Полазећи од препознатих проблема у праксама планирања, у оквиру оба планска модела, у истраживању се дефинишу препоруке за њихово унапређење у различитим областима: партиципација, преговарање, одлучивање, методологија планирања, праћење и вредновање, адаптације, процес и процедуре. Ове препоруке представљају практични допринос дисертације у области стратешког планирања на нивоу РС.

### **Адаптивно управљање**

У другој равни кроз истраживање се дефинише нова методологија која нуди интегрисани систем планирања и управљања, који је довољно флексибилан да одговори на различите захтеве који се пред планирање постављају и довољно тактичан да операционализује управљање. Планирање и управљање у моделу адаптивног управљања подразумевају отворен систем континуалног учења кроз рад и подешавања планираног на основу повратних информација мониторинга и евалуације.

Концепт адаптивног управљања, доминантно развијан у области екологије и управљања природним ресурсима, био је полазна основа за истраживање и дефинисање методологије интегралног адаптивног управљања. С друге стране, разрада новог планског концепта утемељена је кроз истраживање различитих модалитета планирања у Републици Српској, с фокусом на анализу: приступа и процеса планирања, њиховог односа према проблему урбане стагнације, обима партиципације, модела преговарања и одлучивања, оперативних инструмената за имплементацију, модела мониторинга и евалуације, као и анализу односу планирања према учењу.

Препознајући проблеме у постојећим праксама планирања и потенцијале адаптивног приступа, који према досадашњим сазнањима аутора није добио примену на пољу стратешког планирања у области урбанизма, развио се модел који претендује да елиминира слаботи актуелних планских приступа, да их повеже у један јединствен систем који карактерише: фокусирана интегралност (секторска, просторна, временска), флексибилност (садржаја, метода, приступа, обухвата), обимна партиципација, вођена колаборација, учење кроз рад и проблемска оријентација.

Крајњи циљ примене адаптивног приступа је остварење визије одрживог и отпорног града или шире посматрано животног окружења.

Иако је повод за креирање и развој методологије био проблем урбане стагнације, адаптивни модел планирања и управљања примењив је и у другим ситуацијама повишеног ризика и високог степена неизвесности. За разлику од постојећих пракси планирања које наглашавају развојну оријентацију, адаптивно управљање је проблемски оријентисан приступ који се фокусира на решавање препознатих проблема, ублажавање негативних последица, смањење ризика и неизвесности. Ова обрнута перспектива даје потпуно нову димензију интегралном стратешком планирању у РС.

С друге стране, адаптивно управљање као модел значајан допринос даје у погледу интеграције просторне димензије у стратешко планирање. Практике планирања у РС показују да се стратегије развоја ЈЛС дефинишу изоловано као интегрисан сет стратешких планова из области друштва, економије и екологије, док просторни планови ЈЛС треба да обезбеде операционализацију активности стратегије. У том смислу, просторни планови представљају сервис другим областима и секторима, док истинска и сврсисходна интеграција у планирању и управљању (просторним) развојем изостаје. Адаптивно управљање даје управо одговор на овај проблем кроз чврсту интеграцију просторне димензије планирања са свим осталим (за проблем референтним) аспектима. Тактизација корака и фаза у процесу планирања, у адаптивном моделу је подешена тако да обезбеђује правовремено укључивање различитих група и сектора у процес. У оваквом моделу обезбеђује се чвршћа интеграција просторног сектора са свим осталим секторима референтним за препознати проблем.

Адаптивно управљање представља итеритивни поступак планирања и управљања, где један итерација подразумева шест кључних фаза: 1) идентификација и процена проблема, 2) планирање, 3) имплементација, 4) мониторинг, 5) евалуација и 6) адаптација. Адаптивни модел карактерише и велики број малих итерација које се дешавају унутар одређених фаза циклуса. Овакав систем треба да обезбеди максималан ниво ефикасности у решавању препознатих проблема кроз дефинисање адекватних програма, пројеката, активности и мера, али и максималан ниво оперативности управљања планом имплементације, мониторингом, евалуацијом,

људским и финансијским ресурсима. Производ адаптивног управљања је проблемски оријентисана стратегија сачињена од шест тематских целина: 1) проблемска платформа – идентификује и процењује проблем који ће бити предмет разраде стратегије, 2) стратешка платформа – дефинише стратешка одређења, стратешке циљеве и визију, 3) аналитичко-информациона платформа – представља секторске анализе и процене стања по областима референтним за проблем, 4) тактичка платформа – дефинише прогностичке моделе, програме, пројекте, активности и мере, 5) оперативна платформа – поставља план имплементације, мониторинга, евалуације, план организационих и људских капацитета и финансијски план и 6) евалуацијска платформа – креира извештај о процесу израде стратегије и дефинише препоруке и смернице за унапређење будућих планских процеса.

За разлику од прескриптивне улоге просторног планирања, адаптивни модел нуди нови оквир за интеграцију учења и истраживање у процесу планирања и управљања. Схваћен као систем учења кроз рад, адаптивни модел наглашава обрнуту перспективу у коме се циљеви дефинишу као хипотезе, а не императив. Хипотезе могу бити потврђене, делимично потврђене или оповргнуте, а сваки од резултата је могућ и легитиман. Овакав релаксиран приступ планирања подстиче истраживање, смањује претенциозност планирања у погледу предвиђања будућности и прихвата неизвесност као важан утицајни фактор. Мониторинг и евалуација овде играју значајну улогу, доприносе учењу о проблему и његовим динамичким обрасима и обезбеђује бољу информисаност у процесу доношења одлука.

Када је реч о правцима будућих истраживања, адаптивни модел је могуће додатно развијати кроз увођење нових инструмената, метода и техника које би унапредиле методологије планирања, облике организованог учешћа и праксе преговарања. Поред тога свако специфично проблемско истраживање треба да развија посебне системе за праћење и евалуацију – дефинисање параметара и индикатора праћења који произилазе из стратешких и оперативних циљева. При чему је неопходно напоменути да адаптивни модел наглашава праћење динамичких процеса и понашања система који се разматра. Стога се већи нагласак ставља на параметре стања који се мере у односу на пређашње околности и карактеристике система, а не нужно на индикаторе успеха као меру достигнутог жељеног стања. Индикатори

успеха представљају својеврстан оријентир за правац у коме желимо да се крећемо и који циљ желимо да остваримо. Стога је фокус адаптивног управљања на процесу, а не нужно на исходу. Неизвесност у овом моделу добија свој пуни значај и уграђује се у систем планирања и управљања.

У коначници може се констатовати да је на темељу анализе (1) теоријског оквира концепта адаптивног управљања и (2) феномена урбане стагнације с једне стране, те (3) критичке анализе процеса и приступа планирања у Републици Српској у оквиру формалног и неформалног модела, дефинисана **методологија интегралног адаптивног управљања** примењива у планирању и управљању градовима суоченим са проблемом стагнације. Овиме је потврђена друга радна подтеза.

### **Допринос теорији урбане отпорности**

Ова докторска дисертација пружа свеобухватан преглед теорије отпорности, тј. дефинише кључне термине, концепте, класификације и приступе. На темељу опсежног прегледа литературе кроз тезу је предложена концептуализација *урбане отпорност*. Допринос истраживања огледа се кроз: 1) свеобухватан преглед бројних научних радова везаних за теорију отпорности, 2) објашњење кључних термина/концепта и њихових тумачења из урбане перспективе, 3) предлог класификације концепата отпорности примењивих у контексту урбаних студија и 4) отварање битних тема и питања за даља истраживања у области урбанизма. Резултати теоријских истраживања могу служити урбанистима, истраживачима, представницима власти и доносиоцима одлука да боље разумеју главне принципе теорије отпорности произашле из екологије и на тај начин да олакша примену и интеграцију теорије отпорности у области урбаног планирања, дизајна и управљања. Узимајући у обзир бројне појмове садржане у термину ‘отпорност’, можемо се запитати да ли је то концепт, теорија, приступ или дискурс, филозофија. У сваком случају, како год га називали, модел отпорности нуди одговоре на многа питања данашњице.

Сумирајући концептуални оквир представљен у поглављу 2.3. ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ У УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ - ПОМАК ОД ОДРЖИВОСТИ КА ОТПОРНОСТИ, можемо закључити да је *град комплексан урбани систем* окарактерисан сложеним узајамним деловањем различитих компонената – друштва, економије, природног и изграђеног окружења– у склопу бројних

просторних и временских скала (Слика 22). Да би постао *адаптиван* урбани систем, град односно друштво треба изградити адаптивне капацитете кроз примену принципа и концепата отпорности у планирању и управљању (Слика 24). У том погледу, отпорност се може посматрати као: 1) способност урбаног система (социјално-економског ентитета као саставног дела изграђеног и природног окружења) да истраје и прилагоди се у току и након поремећаја, задржавајући своје процесе, структуру, идентитет и реакције, тј. остајући у истом *‘басену привлачности’* – *стабилном окружењу*, 2) могућност трансформисања структуре и процесâ и промене идентитета у циљу преживљавања и превазилажења поремећаја, изненађења и неизвесности – тј. могућност премештања у други пожељни *‘басен привлачности’* или чак креирање потпуно новог *стабилног окружења* и 3) способност друштва да предвиди непознато и разуме недокучиво; способност учења и иновирања кроз процес управљања како би се успешно суочили са изненадним поремећајима и дуготрајним напетостима. Главни аспекти урбане отпорности у контексту града су: социјални, економски, еколошки и просторни аспект. *Генерална* и *специфична* урбана отпорност представљају две главне врсте приступа примењиве у урбаним истраживањима. Први је генералнији, свеобухватан – осигурава интегритет приступа и ширу перспективу. Други је ужи и више фокусиран, операционализује приступ кроз: спецификацију одређеног објекта, мерење/процену његовог (не)резилијентног стања и фокусирање на решавање проблема, повећавање отпорности на ризике и смањење несигурности (Слика 24).

Иако не постоји универзални рецепт за урбану отпорност, *адаптивни (ко)менаџмент*, као приступ за суочавање са неизвесношћу, креира погодан оквир за учење, иновације и управљање кроз сарадњу и партнерство представника власти, доносиоца одлука, урбаниста, научника и других стејкхолдера (Слика 25). С тим у вези, редефинисање приступа *урбаног планирања и дизајна* у складу са принципима теорије отпорности би требало омогућити, пре свега, изградњу и јачање способности ‘града’ (и друштва) да се суочава и носи са несигурностима, а затим деловање фокусирано на свеукупни развој градова. Ово подразумева промене у: 1) *приступу* – од планирања ка (адаптивном) управљању, 2) *дискурсу* – од одрживог развоја ка изградњи отпорности (на ризике), 3) *фокусу планирања* - од постизања претходно утврђених резултата ка планирању схваћеном као отворени процес, 4) *визији будућности града* – помак од развојне парадигме ка отворености за прихватање другачијих могућности (напредак,

одржавање актуелног стања – *status quo*, стагнација). Ово такође захтева и промену у управљању, од *конвенционалног* ка *адаптивном*.

У свету константних промена, где су изненађења и неизвесност свеprisутни, несигурности све изгледније, а урбани системи све комплекснији, *отпорни* и *адаптивни приступ* се јављају као изванредна прилика за редифинисање урбане теорије и праксе. Истовремено, град схваћен као *комплексни адаптивни урбани систем* појављује се као кључна подлога за интердисциплинарна истраживања. Задатак научне заједнице је да усвоји, прилагоди и надогради отпорни/адаптивни оквир у области урбанизма, тј. да формулише *отпорне/адаптивне* методологије, приступе, методе и алате. Крајњи циљ коме друштво данашњице треба тежити је *отпорни град*.

## 8. ЕВАЛУАЦИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ О ИСТРАЖИВАЊУ

---

## 8.1.МЕТОДОЛОШКЕ ПОУКЕ

Резултат примене адаптивног методолошког приступа истраживању представља евалуацијски извештај о току истраживачког процеса израде докторске дисертације. Потреба за писањем овакве врсте извештаја јавља се као одговор на природу и карактер истраживане теме (концепт интегралног адаптивног управљања), односно као својеврстан пандан евалуацијским извештајима предложеним у оквиру модела ИАУ. Обзиром да је „учење кроз рад“ централна тема адаптивног приступа, извештавање и сабирање резултата не само о истраживаној теми него и о истраживачком процесу, представља систем учења по принципу двоструке петље који обухвата како техничко, стручно учење, тако и процесно учење – учење вишег реда које преиспитује структуру, елементе, методе и процес истраживања *per se*. Наслеђени теоретски концепти и модели иницијално сугеришу ред у поступку истраживања, међутим "ред" се једновремено-повратно мења и реформулише (Layder, 1998).

Циљ извештавања је критичко сагледавање процеса истраживања кроз дефинисање: 1) препрека и проблема на које се наишло у истраживачком процесу, 2) прегледа модификација и прилагођавања истраживања у односу на предложени иницијални оквир истраживања у погледу структуре, обима истраживања и примењених метода, 3) сагледавање узрока и повода који су довели до одређених модификација, 4) сагледавање нивоа унапређења процеса у погледу постизања постављених циљева кроз извршене модификације и 5) дефинисање поука, савета и смерница за будуће истраживаче.

Једнако као и у адаптивном управљачком моделу, и у адаптивном истраживачком приступу у истраживање се улази са одређеним сетом лимитираних знања о проблему и предмету истраживања што за последицу има дефинисање опште и оквирне структуре истраживања. Временом како знања и разумевање проблема расте неопходно је вршити прилагођавања структуре, метода и/или приступа истраживања како би се унапредио квалитет истраживања, а постављене хипотезе доказале применом најприхватљивијих и најподеснијих метода.



С тим у вези, већи део опаски, ставова и критика примарно предложеног истраживачког модела односи се на модификације структуре и избор, односно промене у погледу примењених метода истраживања. Маколикo банални и очигледни били савети произишли и оваквог система извештавања они представљају један вид интроспективне расправе, самокритике и преиспитивања која недостаје планерима и истраживачима. С друге стране, савети за лакше и оперативније провођење истраживања и унапређење процеса могу представљати врло корисне смернице за рад будућих (младих или недовољно искусних) истраживача.

### **8.1.1. УПРАВЉАЊЕ ДИНАМИКОМ ИСТРАЖИВАЊА**

Један од кључних проблема истраживача савременог доба јесте недостатак времена за посвећено и континуирано истраживање. Управљање динамиком истраживања представља један од важних фактора ефикасности и оперативности у раду. Најчешћи и најизраженији проблем који негативно утиче како на квалитет истраживања тако и његов ток јесу прекиди у раду, при чему дисконтинуитет не подразумева одуство опипљивих материјалних резултата (број страна написног текста, проведена теренска истраживања и сл.) него удаљавање од теме, тј. неразмишљање о проблему и предмету истраживања. Овакве врсте прекида доводе до стања незадовољства и фрустрираности код истраживача сваки пут када се у истраживање поново улази и удубљује. У таквим околностима „константантног започињања“ троши се огромна енергија и време, а резултати често нису пропорционални уложеном труду и времену.

Утешна чињеница за истраживаче је да у процесу истраживања постоје тзв. „минус“ фазе, али и „плус“ фазе и фазе „мировања“ које су више или мање продуктивне. Премда не доноси велике видљиве резултате, фаза мировања често је врло корисна јер омогућава поступно сагледавање проблема, подстиче критичко размишљање, сабирање и преиспитивање ставова, погледа и визија, кроз њу се структурира мишљење и усмерава процес будућег оперативног деловања. Након фазе „мировања“ наступа фаза продуктивног рада, односно „плус“ фаза, која доноси опипљиве резултате. Ова фаза се често назива и фазом инспирације, израженог интелектуалног и/или креативног деловања, фазом проsvетљења. Све три фазе се природно смеђују у току процеса истраживања у одређеним временским циклусима и једнако погађају све истраживаче било да су искусни или не.

Генерална препорука која треба да допринесе управљању временом и динамиком процеса истраживања јесте дефинисање динамичког плана. Такав динамички план треба да буде реалан и остварив, треба да сагледава све околности у којима истраживач ради и делује, како пословно тако и приватно, треба да на најбољи начин операционализује, усклади и временски позиционира планиране истраживачке активности, како би се омогућила њихова правовремена реализација. Постојање оваквог плана самог по себи не представља гарант успеха у реализацији планираних активности, али омогућава оперативнији рад и ефикасније управљање временом, уз предуслов да га се истраживач и придржава, односно да га поштује. Уколико и дође до одређених одступања могуће их је надоместити и/или надокнадити у наредним фазама рада. Истраживање је жив процес и неминовно захтева прилагођавања и адаптације. Дефинисање динамичког плана и његово оперативно спровођење представља један од кључних фактора неопходних за одржавање континуитета рада и избегавање ситуације „константантног започињања“, односно фактор за избегавање „минус“ фазе.

Једна од практичних препорука за ублажавање негативних карактеристика „минус“ фазе је да, у недостатку инспирације за озбиљнији интелектуални или креативни рад, истраживачи енергију усмере на послове техничке припреме доктората, графичке обраде појединих прилога, формирање списка литературе, листе скраћеница, графичких прилога, лекторисање текста и сл.

### **8.1.2. ТЕХНИЧКА ПРИПРЕМА ДОКТОРСKE ТЕЗЕ**

Према се чине минорним у односу на укупни обим истраживања, активности техничке припреме узимају много времена и уколико нису одрађене на време постоји могућност да ће крајњи производ (докторат) имати техничких мањкавости које свакако умањују његов квалитет. Једна од корисних алатки која се препоручује истраживачима јесте *Word*-ова палета *References* која пружа изванредне могућности у погледу управљања садржајем рада (*Table of Contents*), примењеном литературом и цитатним стилевима (*Citations & Bibliography*), као и осталим попутним материјалима доктората као што су слике, графикони, табеле и сл. (*Caption*). Применом ових алата омогућава се значајна аутоматизација процеса креирања библиографије, пописа табела, слика и сл. Препорука је да сваки истраживач поступно и континуирано у процесу израде доктората креира и надограђује своју сопствену „базу извора“

користећи палету (*Citations & Bibliography*). Једном када је база креирана она је доступна за сваки следећи документ - није је неопходно поново креирати, односно довољно је да се део извора неопходних за израду новог поглавља или рада учита из базе у нови документ и листа ће бити функционална и операбилна. Сва упутства за начине коришћења ових алатки могуће је пронаћи на *youtube*-у.

За напредније приступе у управљању изворима и подацима могуће је користити и различите софтверске пакете као што су: *Aigaion*, *BibBase*, *BibDesk*, *Bookends*, *Citavi*, *EndNote*, *KBibTeX*, *Mendeley*, *Referencer*, *SciRef*, *Wikindx*, *Zotero* и др.

### **8.1.3. ИЗБОР РЕФЕРЕНТНЕ ЛИТЕРАТУРЕ**

Истраживачи често у процесу израде докторске дисертације западају у замку претераног нагомилавања литературе чија је референтност за тему, проблем и предмет истраживања често упитна. Овакве грешке најчешће се дешавају на почетку истраживачког процеса када истраживач осећа несигурност и недовољно познавање проблематике истраживања, те се упушта у изналажење што је могуће више литературе како би своја знања и разумевање проблема надоградио, а тиме и боље водио укупно истраживање. То доводи до тзв. „затрпавања“ литературом за коју не постоји реално време неопходно за ишчитавање и капацитети истраживача да је и угради у истраживање.

Међутим, овде је неопходно вратити се на два кључна критеријума при селекцији извора: референтност за тему истраживања и квалитет изабраних извора. Претерано нагомилавање литературе често води у расплињавање и удаљавање од теме. Стога је важно држати фокус и увек га имати пред собом, чак и визуелизовано – написано/нацртано. Примера ради, у предметном истраживању фокус је био процес планирања и он је као подсетник био константно присутан у читању референтне литературе.

С друге стране истраживач у истраживачком процесу треба да савлада вештину избора и селекције квалитетних извора. Један од кључних препорука је провера кредибилитета и позиције аутора неког дела у струци. Овакве провере врше се на начин да се проверава радна позиција аутора или још важније обим и учесталост навођења референци из његовог опуса рада од стране других аутора. Већи степен квалитета имаће (или би требало да имају) стручњаци/научници из академских

редова и истакнутих школа, као и аутори на чије радове се позива већи број других (макар и непознатих и неизграђених) аутора. Резултат оваквог приступа селекцији литературе најчешће води избору малог броја врло важних извора (кључне литературе) на коју се истраживач у највећој мери позива приликом писања рада и избору допунске (секундарне литературе) на коју се позива повремено и по потреби. Када говоримо о квалитету неког дела/рада неопходно је истаћи да се методолошки добро написан рад од оних лошијег квалитета разликује умногоме у структури и реторичкој јасноћи. Дobar рад примарно карактерише прецизност у погледу формирања наслова и поднаслова и уређивању њихове структуре и редоследа. Посматрано на нижем нивоу, добро написано поглавље подељено је на пасусе/параграфе у којима прва реченица сажето описује садржај целог пасуса. Овако написан рад омогућава читаоцу тзв. „дијагонално читање“. Такав вид читања је много бржи од линеарног читања које тече од почетка до краја рада, оно омогућава брже проналажење потребних и за тему референтних информација, уз предуслов да истраживач константно контролише фокус сопствених истраживања у односу на исчитавану материју.

Важну подршку и савете у погледу селекције литературе и давања препорука за њену надоградњу обезбеђују ментор и чланови комисије. Њихови савети могу често бити драгоцени за истраживача.

#### **8.1.4. МОДИФИКАЦИЈЕ СТРУКТУРЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Модификација структуре докторске дисертације одвија се континуално током целог истраживачког процеса. Како истраживање одмиче, тако слика о структури постаје јаснија и чвршћа. Међутим, корекције и реструктурирања су могућа све до тренутка финализације документа.

У предметном истраживању, највећа структурална промена, у односу на Пријаву докторске дисертације, се десила на прелазу са глобалне теоријске поставке о проблему и предмету истраживања и делу приказа који се односе на град Приједор. Наиме, кроз истраживање се развила потреба да се премосте ова два нивоа, на начин да се сагледа шира контекстуална слика регије у којој је Приједор смештен. С друге стране, било је неопходно истражити постојеће методологије и системе планирања у РС које су у фокусу анализе студије случаја (града Приједора – УП, стратегија). Резултат овог премошћавања је поглавље 4. КРИТИЧКИ ДИСКУРС ПЛАНИРАЊА

У УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ, које је: 1) понудило ширу слику стања градова у СЗ региону РС, 2) дефинисало кључна места ревизије унутар постојећих система планирања и смернице за њихово унапређење и 3) успоставило релације између постојећих система планирања и новог адаптивног управљачког модела. Као такво, ово поглавље представља основно полазиште и базу за конципирање и развој новог методолошког оквира прилагођеног потребама градова у опадању и проблемско-контекстуалним условима планирања у РС.

У том смислу, анализа на нивоу РС постала је много вреднија од оне која се реализовала на нивоу студије случаја - града Приједора - како на нивоу истраживаног феномена, тако и различитих система планирања. На крају истраживачког процеса може се закључити да је студија случаја Приједор и изостала, дисертације би имала једнако вредне и валидне резултате. У том случају наслов докторске дисертације би гласио: *Дефинисање методологије интегралног адаптивног управљања процесом урбане стагнације на нивоу Републике Српске.*

Померање фокуса и проширивање структуре истраживања за последицу је имало раст основног текста дисертације. Извештај Комисије о оцени испуњености услова кандидата и теме докторске дисертације, сачињен на почетку процеса истраживања наметнуо је обавезу истраживања на нивоу града Приједора, међутим, генерални закључак истраживања је да се модификацијом структуре и увођењем новог поглавља значајно унаприједио квалитет истраживања. Ово унапређење сагледава се кроз јасније успостављања релација међу кључним теоријским концептима и праксама планирања у РС (адаптивно управљање; формални и неформални модел планирања), али и кроз свеобухватнија феноменолошка истраживања урбане стагнације (глобални ниво, ниво РС и ниво града Приједора).

#### **8.1.5. КРИТИЧКА АНАЛИЗА ПРИМЈЕЊЕНИХ МЕТОДА И ТЕХНИКА**

Избор истраживачких метода и техника којима ће се доказивати постављене хипотезе представља један од најсложенијих задатака у истраживачком процесу. Основни задатак истраживача јесте избор оних метода и техника које ће на најадекватнији, нејефикаснији и нејексплицитнији начин доказати претпоставке истраживања. У првим фазама предметног истраживања кренуло се од таквог методолошког приступа у коме су кључне технике биле теренска и архивска истраживања, анкетање и интервјуисање. Подаци прикупљени применом ових техника требали

су да послуже као полазни информационо-документациони основ за анализу истраживаног феномена урбане стагнације, с једне стране и постојећих система стратешког планирања у РС са друге.

У том погледу, теренска и архивска истраживања су обезбедила адекватну подлогу и омогућили креирање опсежне базе података неопходних за провођење примењених истраживања. Техника која је произвела добре резултате је интервју који је спровођен са креаторима и имплементаторима методологија које су биле предмет истраживања, с тим да су интервјуи који су спроведени са креаторима методологија (Јевтић, 2015; Миовчић, 2015) пружили много дубље увиде у проблеме и ограничења у њиховој примени. Истовремено, кроз њих се дошло до увида у генералне недостатке и слабости самих методологија планирања. Интервјуи са имплементаторима методологија на нивоу града Приједора били су фокусирани у већој мери на примену методологија и оцену њихове подобности и ефикасности у условима стагнације.

У току истраживања дошло је до модификације структуре доктората и проширивања поља истраживања са строго уског посматрања планова и планирања на нивоу града Приједора, ка анализи стања градова и планова у подручју северозападне регије РС. На тај начин формирала су се три проблемско-аналитичка нивоа: први теоретски који подразумева генерална кретања и достигнућа на глобалном нивоу, други ниво РС и трећи ниво града Приједора. Анализа феномена урбане стагнације и система планирања на нивоу РС, произвела је изузетно значајне резултате, који су и сами по себи били довољни да заокруже целину докторске дисертације и одговоре на постављене хипотезе. Делфи техника која је примењена на овом нивоу представља један од највреднијих резултата укупних истраживања докторске дисертације. Испитивањем 67 стручњака из 18 општина северозападног региона РС дошло се до врло значајних смерница за дефинисање методолошког оквира новог приступа који се развијао кроз дисертацију. Такође, стручњаци региона дефинисали су опсежну листу проблема и недостатака постојећих система планирања, али и указали на неопходне промене које планирање треба да оствари како би ефикасније управљало процесима урбане стагнације.

За разлику од Делфи технике која се оцењује врло успешном, анкетање које је проведено на територији града Приједора, са групом актера укључених у два предметна система планирања (УП и стратегија), није произвело ваљане закључке.

Наиме, иако је анкетни узорак биран изузетно пажљиво, и иако је укључио јако висок проценат циљне популације, резултати испитивања нису дали јасну оцену ефикасности ова два система планирања. Обзиром да је анкета проведена на лицу места у директном контакту са испитаницима, биле су приметне различите перспективе и полазишта у испитивању. Одређена група испитаника је преферирала један од система планирања и њему је увек давала примат, без дубљег промишљања теме и фокуса појединачног питања. Код ове групе испитаника одговори су давани по аутоматизму. Друга група испитаника је била индиферентна и није прихватала ниједан од система, док је трећа група подржавала оба система. Оваква неуједначеност произвела је контрадикције у одговорима, те се није могло доћи до закључка да ли испитаници генерално дају предност неком од система планирања. Један од проблема који се такође очитовао кроз испитивање, јесте непознавање система планирања. Иако је ова испитаничка група учествовала у оба система планирања, чињеница је да они нису разумевали или нису имали амбицију да разумеју систем у целини. Заправо, њихов угао посматрања планова и планирања је био више садржајно-програмске оријентације, а мање системско-процесне. Стога је многим испитаницима било тешко да се удубе и дају прецизнија поређења ова два система планирања везано за генералне приступе, као и одређене специфичне елементе и теме. У таквим ситуацијама, испитаници су рађе прибегавали понављању одговора и давању предности оном систему планирања којег су боље познавали. Управо, због оваквих опсервација везаних за компетенције и знања испитаника, резултати анкета се не могу сматрати довољно поузданим резултатом и из њих нису извођени важни закључци. Управо овај пример показује како је спровођење анкета у директном контакту са испитаником много бољи приступ испитивања од оног даљинског (путем мејла или поште). Наиме, анкетар у оваквом испитивању добија дубље увиде у карактеристике самог испитаника, његова знања, мотивисаност при одговарању, емотивне реакције, итд., које му омогућавају да процени веродостојност и тежину одговора.

Један од великих проблема друштвених истраживања као што су анкета и Делфи техника је незаинтересованост и недовољна мотивисаност за укључивање у поступке испитивања. У том смислу, истраживач мора да уложи велике напоре како би анимирао испитанике да се укључе. Делфи техника је додатно отежавајућа у том погледу јер се испитивање проводи у више кругова, циклуса. Проблеми

незаинтересованости за учешће тешко се решавају, али оно што преостаје истраживачу је да анимирање испитаника изврши преко надлежних институција и служби, а неретко и користећи приватне везе и контакте. Извесно је да оваква друштвена истраживања захтевају много времена за реализацију које је неопходно на време планирати у динамичком плану истраживања. Закључује се да су Делфи техника и интервју алати који су произвели врло вредне резултате, на које се у дисертацији вишеструко позивало, док је анкетирање дало резултате минорног значаја.

Када је реч о методама анализе и генерализације као највреднија издваја се метода упоредне анализе која је произашла из потребе да се докаже хипотеза којом се у условима урбане стагнације предност даје адаптивном моделу управљања наспрам рационалног система планирања. Стога су критичка и упоредна анализа различитих система планирања биле кључне истраживачке методе које су кориштене како генерално, тако и у оквиру горе поменутих техника (интервју, анкета, Делфи). У коначници, применом ове методе вршена је процена ефикасности постојећих система планирања и успостављане корелације са адаптивним управљачким моделом.

Закључује се да је увођење додатних техника и метода, те прецизирање њихове употребе у оквиру плана истраживања, произвело много боље резултате од оних до којих се дошло на основу првобитно представљеног методолошког апарата. У том смислу, развој, надградња и адаптације примењене методологије одвија се током целог истраживачког процеса.

#### **8.1.6. РАЗГОВОРИ О ТЕМИ, ПРОБЛЕМУ И ПРЕДМЕТУ ИСТРАЖИВАЊА**

Разговори о теми, проблему и предмету истраживања са другим представницима струке, некада и лаицима, представљају један од врло важних сегмената адаптивног приступа.

Кључне особе које ће критички сагледати укупни процес истраживања и постигнуте резултате јесу ментор и чланови комисије за оцјену и одбрану докторске дисертације. Сигурно је да је њихова улога у укупном истраживачком процесу најзначајнија. Поред њиховог формалног, процедуралног ангажмана, као искусни истраживачи и научни радници ментор и чланови комисије помажу докторандима у погледу управљања методологијом истраживачког рада, избору одређених метода и техника



за доказивање хипотеза, они прате, воде и усмеравају истраживачки процес у целини, корисним саветима поједностављују или скраћују одређене истраживачке процесе, док друге важне продубљују, указују на места непотребних и излишних анализа, квалитативно усмеравају процес истраживања, преиспитују резултате истраживања и сл.

Поред ментора и чланова комисије за пријаву, оцену и одбрану докторске дисертације важну улогу за критичко сагледавање и преиспитивање приступа, ставова, мишљења и концепата имају и разговори са другим колегама из струке, а зависно од теме некада су и разговори са лаицима или стручњацима из других додирних дисциплина врло корисни јер омогућавају свеж и другачији поглед на проблем.

Обзиром да велики део метода и техника примењиваних у области урбанизма долази из друштвених наука (анкета, интервју, делфи техника и сл.) укљученост „других мишљења“ у истраживање често је унапред одређено методологијом истраживачког рада. Међутим, истраживачи се у процесу израде доктората не морају стриктно држати предложеног методолошког оквира. Додатни разговори са колегама, често неформалне природе, могу отворити потпуно нове хоризонте размишљања или покренути одређена, за тему истраживања врло важна питања. Речи појединаца понекад одзвањају у главама истраживача данима и често су управо такви ставови генеришу решења и покрећу нове идеје. Поред тога, укључивање других актера у процес истраживања указује на отвореност истраживача за уплив других и/или другачијих мишљења, наместо затварања и повлачења у круте и недодирљиве оквире науке, како их често виде лаици и обични људи. Такође, урбане студије и урбанизам у цјелини свој највећи утицај оставарују управо на друштво, чиме је улога истраживача, као презентера нових приступа произишлих из истраживања врло важна. Овдје заправо говоримо о изласку истраживања из строго научног оквира и његовој промоцији и презентацији у широј друштвеној заједници кроз комуникацију са актерима и институцијама са различитих нивоа, на које резултати истраживања могу оставарити директан утицај. Повод сваког истраживања јесте или решење неког заједницу важног проблема и/или унапређење одређеног система или његовог дела. Сврха и смисао истраживања тиме је већа уколико постоји већа вероватноћа да ће се резултати истраживања имплементирати, препознати проблеми решити и постојеће

практике унапредити. Укљученост истраживача у друштвени контекст и друштвене мреже врло је важна у адаптивном приступу јер омогућава дисеминацију кроз истраживање стечених знања и подржава парципативно/колаборативни истраживачки модел.

## ЛИТЕРАТУРА

---

- Abel, T., 1998. Complex adaptive systems, evolutionism, and ecology within anthropology: interdisciplinary research for understanding cultural and ecological dynamics. *Georgia Journal of Ecological Anthropology*, Volume 2, pp. 6–29.
- Adelaja, S., 2011. *Right-Sizing Cities, Part IV: The Global Context for the Future of Cities*. [Online] Available at: [http://msue.anr.msu.edu/uploads/resources/pdfs/rightsizingmi\\_part4.pdf](http://msue.anr.msu.edu/uploads/resources/pdfs/rightsizingmi_part4.pdf) [Accessed 12 January 2017].
- Adger, N. W., 2000. Social and Ecological Resilience: Are They Related?. *Progress in Human Geography*, 24(3), pp. 347-364.
- Adger, N. W., 2003. Building Resilience to Promote Sustainability: An Agenda for Coping with Globalisation and Promoting Justice. *Newsletter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change*, pp. 1-20.
- AGGF and INOVA, 2014. *Brownfield Database of Business Zone of Banja Luka*. [Online] Available at: [www.geoinova.com/brf](http://www.geoinova.com/brf) [Accessed 16 February 2017].
- AGGF, 2014. *BrownInfo 2014*. [Online] Available at: <http://aggfbl.org/browninfo2014/main.html> [Accessed 15 February 2017].
- AgiliCity d.o.o. (LLC), 2017. *Modelur - Official Website*. [Online] Available at: <https://modelur.eu/> [Accessed 7 January 2018].
- Albrechts, L., 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B*, 31(5), pp 743-758.
- Allenby, B. R. & Richard, D. J., 1994. *The Greening of Industrial Ecosystems*. Washington, DC: National Academy Press.
- Amin, A. & Thrift, N., 1994. *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Anon., 2014. *Chris Argyris: Double Loop Learning*. [Online] Available at: <http://www.lifecircles-inc.com/Learningtheories/constructivism/argyris.html> [Accessed 16 January 2015].
- Argyris, C., 1974. *Behind the front page*. San Francisco: Jossey Bass.
- Argyris, C., 1980. *Inner contradictions of rigorous research*. New York: Academic Press.
- Argyris, C., 1982. *Reasoning, learning, and action: Individual and organizational*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Argyris, C., 1990. *Overcoming Organizational Defenses. Facilitating organizational learning*. Boston: Allyn and Bacon.
- Argyris, C. & Schön, D., 1974. *Theory in practice: Increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Argyris, C. & Shon, D., 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Arthur, R., Garaway, C. & Lorenzen, K., 2002. *Adaptive learning: a broadening of the concept of adaptive management and implications for its implementation*, London, UK: Marine Resources Assessment Group Ltd.
- Ashworth, M. J., 1982. *Feedback Design of Systems with Significant Uncertainty*. Chichester, UK.: Research Studies Press.
- Baggio, J. A., Brown, K. & Hellebrandt, D., 2015. Boundary object or bridging concept? A citation network analysis of resilience. *Ecology and Society*, Volume 20(2): 2., pp. 1-11.
- Bahadur, A. V., Ibrahim, M. & Tanner, T., 2010. *The resilience renaissance? unpacking of resilience for tackling climate change and disasters. Strengthening Climate Resilience Discussion Paper 1*, Brighton: Institute of Development Studies, Strengthening Climate Resilience Programme.
- Beauregard, R. A., 2003. *Voices of Decline: The Postwar Fate of US Cities*. New York, London: Routledge.
- Béné, C., Headey, D., Haddad, L. & von Grember, K., 2016. Is resilience a useful concept in the context of food security and nutrition programmes? Some conceptual and practical considerations. *Food Security*, Volume 8, pp. 123-138.
- Berkes, F., Colding, J. & Folke, C. eds., 2003. *Navigating Social–Ecological Systems - Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press.
- Berkes, F. & Folke, C. eds., 1998. *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Blann, K. & Light, S. S., 2000. *The Path of Last Resort. Adaptive Environmental Assessment and Management. Nine Heuristics of Highly Adaptive Managers*. [Online] Available at: [http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fadaptivemanagement.net%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FPrimer\\_0.doc&ei=tCW6VJuPF8y9aZmPgOgM&usg=AFQjCNGSfYFWJECwV4-Djjkh70sEgDRWAg](http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fadaptivemanagement.net%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FPrimer_0.doc&ei=tCW6VJuPF8y9aZmPgOgM&usg=AFQjCNGSfYFWJECwV4-Djjkh70sEgDRWAg) [Accessed 12 September 2014].
- Bogdanović, M., 1993. *Metodološke studije*. Beograd: Institut za političke studije.
- Bogdan, R. & Biklen, S. K., 1998. *Qualitative research for education : an introduction to theories and methods*. 3rd ed. Boston: Allyn and Bacon: Pearson A & B.
- Bormann, B. T. et al., 1994. *Volume V: a framework for sustainable-ecosystem management. Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-331*, Portland, OR: U.S.: U.S. Department of Agriculture, Forest Service Pacific Northwest Research Station.
- Bormann, B. T. et al., 1999. Adaptive management. In: N. C. Johnson, A. J. Malk, W. Sexton & R. Szaro, eds. *Ecological Stewardship: A common reference for ecosystem management*. Amsterdam: Elsevier, pp. 505-534.
- Brand, F. S. & Jax, K., 2007. Focusing the meaning(s) of resilience: resilience as a descriptive concept and a boundary object. *Ecology and Society*, Volume 12(1): 23.

- Brown, K., 2012. Policy discourses of resilience. In: M. Pelling, D. Manuel-Navarrete & M. Redclift, eds. *Climate change and the crisis of capitalism: a chance to reclaim self, society and nature..* London: Routledge, pp. 37-50.
- Buck, L. E., Geisler, C. C., Schelhas, J. & Woll, E. eds., 2001. *Biological diversity: balancing interests through adaptive collaborative management*. New York: CRC Press.
- Bunnell, F. L. & Dunsworth, G. B. eds., 2009. *Forestry and biodiversity : learning how to sustain biodiversity in managed forests /*. Vancouver, BC: UBC Press - The University of British Columbia.
- CABERNET, 2006. *Sustainable Brownfield Regeneration - CABERNET Network Report*, Nottingham: University of Nottingham.
- Callister, W. D. & Rethwisch, D. G., 2012. *Fundamentals of materials science and engineering – an integrated approach*. Hoboken: John Wiley and Sons.
- Campbell, D. T. & Fiske, D. W., 1959. Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix. *Psychological Bulletin*, 56(2), pp. 81-105.
- Carpenter, S., Walker, B., Anderies, M. J. & Abel, N., 2001. From metaphor to measurement: Resilience of what to what?. *Ecosystems*, Volume 4, pp. 765-781.
- Cascio, J., 2009. The next big thing: Resilience. *Foreign Policy*, Volume 172, pp. 92.
- CIRES, 2011. *Cities Regrowing Smaller - Fostering Knowledge on Regeneration Strategies in Shrinking Cities across Europe*. [Online] Available at: [http://www.cost.eu/COST\\_Actions/tud/Actions/TU0803](http://www.cost.eu/COST_Actions/tud/Actions/TU0803) [Accessed 6 August 2017].
- Cretney, R., 2014. Resilience for Whom? Emerging Critical Geographies of Socio-ecological Resilience. *Geography Compass*, Volume 8/9, pp. 627–640.
- Dalkey, N. C., 1972. The delphi method: An experimental study of group opinion. In: N. C. Dalkey, D. L. Rourke, R. Lewis & D. Snyder, eds. *Studies in the quality of life: Delphi and decision-making*. Lexington, MA: Lexington Books, pp. 13-54.
- Davoudi, S., 2012. Resilience: a Bridging Concept or a Dead End?. *Planning Theory and Practice*, Volume 13(2), pp. 299-307.
- Davoudi, S., Brooks, E. & Mehmood, A., 2013. Evolutionary resilience and strategies for climate adaptation. *Planning Practice and Research*, 28(3), pp. 307-322.
- Denzin, N. K., 1978. *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw-Hill.
- Dewey, J., 1933. *How We Think. A restatement of the relation of reflective thinking to the educative process*. Boston: D.C. Heath and company.
- Dijkstra, L. & Poelman, H., 2012. *Cities in Europe - the New OECD-ET Definition*. s.l.:European Commission - Regional and Urban Policy.
- Djalante, R., Holley, C., Thomalla, F. & Carnegie., M., 2013. 2013. Pathways for adaptive and integrated disaster resilience.. *Natural Hazards*, Volume 69, pp. 2105-2135.

- Downs, A., 1997. The Challenge of Our Declining Big Cities. *Housing Policy Debate*, 8(N<sup>o</sup>2), pp. 359-408.
- Đukić, A., Simonović, D. & Vujičić, T. eds., 2014. *International Scientific Monograph BROWNINFO. Toward a Methodological Framework for Brownfield Database Development*. Banja Luka: University of Banja Luka, Faculty of Architecture Civil Engineering and Geodesy.
- Đukić, A. & Vujičić, T. eds., 2014. *Browninfo, Priručnik za uspostavljanje interaktivne baze podataka braunfild lokacija (BrownInfo – Handbook for Brownfield Database Development)*. Banja Luka: University in Banja Luka, Faculty of Architecture, Civil engineering and Geodesy, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, INOVA software engineering, d.o.o..
- Dunn, K., 2000. Interviewing. *Qualitative Research Methods in Human Geography*, pp. 50-82.
- Đurić, S., 2013. *Istraživanje bezbednosti kvalitativni pristup*. Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet bezbednosti.
- DZS-BiH, 1994. *Statistički godišnjak Republike Bosne i Hercegovine 1992*. Sarajevo: Državni zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine.
- EEA, 1995. *CORINE Land Cover*. [Online] Available at: [http://www.eea.europa.eu/publications/COR0-landcover/at\\_download/file](http://www.eea.europa.eu/publications/COR0-landcover/at_download/file) [Accessed 9 December 2014].
- EEA, 2009. *European Environmental Agency - Urban morphological zones (UMZ) 2000*. [Online] Available at: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/urban-morphological-zones-umz-2000> [Accessed 6 August 2017].
- EEA, 2011. *Corine LandCover 2006 Database*. [Online] Available at: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/explore-interactive-maps/corine-landcover-2006> [Accessed 2017 August 6].
- EI, 1991. *Privreda Krajine*, Banja Luka: EKONOMSKI INSTITUT a.d. Banja Luka..
- Eraydin, A. & Taşan-Kok, T. eds., 2013. *Resilience Thinking in Urban Planning*. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer.
- Espirilla-Flores, O. L., 2010. *Qualitative Research: Sampling & Sample Size Considerations*. [Online] Available at: [https://my.laureate.net/Faculty/docs/Faculty%20Documents/qualit\\_res\\_smpl\\_size\\_considerations.doc](https://my.laureate.net/Faculty/docs/Faculty%20Documents/qualit_res_smpl_size_considerations.doc) [Accessed 19 February 2015].
- ESPON Database 2013, 2014. *ESPON 2013 Database Dictionary of Spatial Units*. [Online] Available at: [http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits\\_onehtml/index.html#N10F7B](http://database.espon.eu/db2/jsf/DicoSpatialUnits/DicoSpatialUnits_onehtml/index.html#N10F7B) [Accessed 13 December 2014].
- ESPON M4D, 2013b. *ESPON M4D - Multi-dimensional Data Design and Development - Second Interim Report*, s.l.: ESPON.

- ESPON, 2013a. *ESPON Map*. [Online] Available at: <http://rimap.espon.eu/> [Accessed 15 1 2018].
- ESPON, 2013c. *ESPON Database Portal - Urban Data*. [Online] Available at: <http://database.espon.eu/db2/resource?idCat=43> [Accessed 6 August 2017].
- ESPON, 2013d. *ESPON Database portal*. [Online] Available at: <http://database.espon.eu/db2/> [Accessed 6 August 2017].
- EUROSTAT, 2014. *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2006 /EU-27*. [Online] Available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902901/KS-RA-07-020-EN.PDF/5aceb8d2-f395-4843-92e9-a2dbd6443f16?version=1.0> [Accessed 14 December 2015].
- Fishman, R., 1987. *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*. New York: Basic Books..
- Fishman, R., 2006. Suburbanization: USA. In: P. Oswalt, ed. *Shrinking Cities, Vol. 1. International research*. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag, pp. 66-73.
- Fitz-Gibbon, D. T. & Morris, L. L., 1987. *How to design a program evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Florentin , D., 2010. The “Perforated City:” Leipzig’s Model of Urban Shrinkage Management. *Berkeley Planning Journal*, Volume 23(1), pp. 83-101.
- Folke, C., 2006. Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), pp. 253-267.
- Folke, C., 2016. Resilience (Republished). *Ecology and Society*, Volume 21(4):44.
- Folke, C. et al., 2002. Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations. *Ambio*, 31(5), pp. 437-440.
- Folke, C. et al., 2002a. *Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations*, Stockholm: Scientific Background Paper on Resilience for the process of The World Summit on Sustainable Development on behalf of The Environmental Advisory Council to the Swedish Government.
- Folke, C. et al., 2010. Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability. *Ecology and Society* 15(4): 20, 15(4)(20).
- Folke, C., Colding, J. & Berkes, F., 2003. Synthesis: building resilience and adaptive capacity in social–ecological systems. In: F. Berkes, J. Colding & C. Folke, eds. *Navigating Social–Ecological Systems - Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press 2003, pp. 352-378.
- FZS-FBiH, 1998. *Popis stanovništva, domaćinstava/kućanstava, stanova i poljoprivrednih gazdinstava 1991. Stanovništvo uporedni podaci 1971,1981 i 1991*. Sarajevo: Federalni zavod za statistiku Federacije Bosne i Hercegovine.



- FZS-FBiH, 1999.. *Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gazdinstava 1991. Domaćinstva po naseljenim mjestima.* Sarajevo: Federalni zavod za statistiku Federacije Bosne i Hercegovine.
- FZS-FBiH, 1999. *Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gazdinstava 1991. Doseljeno stanovništvo po općinama.* Sarajevo: Federalni zavod za statistiku Federacije Bosne i Hercegovine.
- Grad Prijedor, 2013. *Integralna strategija razvoja grada Prijedora za period 2014-2024. godine.* [Na mreži] Available at: [http://www.prijedorgrad.org/prijedorgradcom/webSite/file/program/3198/Strategija\\_razvoja\\_2014-2024\\_20150108\\_064057\\_3198.pdf](http://www.prijedorgrad.org/prijedorgradcom/webSite/file/program/3198/Strategija_razvoja_2014-2024_20150108_064057_3198.pdf) [Poslednji pristup 11. 11. 2015.].
- Gunderson, L. H., 2000. Ecological Resilience - in Theory and Application. *Annual Review of Ecological System*, Volume 31, pp. 425-439.
- Gunderson, L. H. & Holling, C. S. eds., 2002. *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems.* Washington, D.C.: Island Press.
- Gunderson, L. H., Holling, C. S. & Light, S. S. eds., 1995. *Barriers and bridges to the renewal of ecosystems and institutions.* New York: Columbia University Press.
- Halbert, C. L., 1993. How adaptive is adaptive management? Implementing adaptive management in Washington State and British Columbia. *Reviews in Fisheries Science*, Tom 1, pp. 261-283.
- Hauser, C., 2008. *Applied Environmental Decision Analysis (AEDA) official website.* [Online] Available at: [http://www.aeda.edu.au/docs/info\\_sheets/3.2\\_Adaptive\\_management.pdf](http://www.aeda.edu.au/docs/info_sheets/3.2_Adaptive_management.pdf) [Accessed 7 January 2015].
- Hawkins, P., 1991. The spiritual dimension of the learning organisation. *Management Education and Development*, 22(3), pp. 166-181.
- Hilborn, R., 1992. Institutional learning and spawning channels for sockeye salmon (*Oncorhynchus nerka*). *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, Volume 49, pp. 1126-1136.
- Holland, J. H., 2006. Studying Complex Adaptive Systems. *Journal of Systems Science and Complexity*, 19(1), pp. 1-8.
- Holling, C. S., 1973. Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, Volume 4, pp. 1-23.
- Holling, C. S., 1978. *Adaptive Environmental Assessment and Management.* New York: John Wiley and Sons.
- Holling, C. S., 1986. Resilience of terrestrial ecosystems; local surprise and global change. In: W. C. Clark & R. E. Munn, eds. *Sustainable Development of the Biosphere.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 67-109.

- Holling, C. S., 1995. What barriers? What bridges?. In: L. H. Gunderson, C. S. Holling & S. S. Light, eds. *Barriers and bridges to the renewal of ecosystems and institutions*. New York: Columbia University Press, pp. 3-34.
- Holling, C. S., 1996. Engineering resilience versus ecological resilience. In: P. Schulze, ed. *Engineering within ecological constraints*. Washington, D.C.: National Academy of Science, pp. 31-44.
- Holling, C. S., 2001. Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, pp. 390-405.
- Holling, C. S., 2004. From complex regions to complex worlds. *Ecology and Society*, Volume 9(1): 11.
- Holling, C. & Walker, B., 2003. *Resilience defined*, s.l.: International Society of Ecological Economics.
- IDDEEA-BiH, 2017. *Podaci o broju odjavljenih prebivališta iz BiH radi prijavljivanja u inostranstvu*, Banja Luka: Agencija za identifikaciona dokumenta evidenciju i razmjenu podataka - IDDEEA.
- Ilinčić, N., 2010. *REZILIJENTNOST - novi pristup održivom razvoju*. [Na mreži] Available at: [http://www.expeditio.org/benefitliving/index.php?option=com\\_content&view=article&id=64%3ARezilijentnost-novi-pristup-odrivom-razvoju&catid=7%3Aexpeditio&Itemid=13&lang=sr](http://www.expeditio.org/benefitliving/index.php?option=com_content&view=article&id=64%3ARezilijentnost-novi-pristup-odrivom-razvoju&catid=7%3Aexpeditio&Itemid=13&lang=sr) [Poslednji pristup 22 April 2012].
- IP-UZBL, 1985. *Prijedor urbanistički plan 1981-2000*. Prijedor: Industroprojekt Prijedor; Urbanistički zavod Banja Luka.
- Kato, S. & Ahern, J. F., 2008. 'Learning by doing': adaptive planning as a strategy to address uncertainty in planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51(4), pp. 543-559.
- Klein, R. J., Nicholls, R. J. & Thomalla, F., 2003. Resilience to natural hazards: How useful is this concept?. *Environmental Hazards*, 5(1), pp. 35-45.
- Knodel, J., 1993. The design and analysis of focus group studies: A practical approach. In: D. L. Morgan, ed. *Successful focus groups: Advancing the state of the art*. Newbury Park, CA: Sage Publications, pp. 33-50.
- Kolb, D. A., 1984. *Experiential Learning. Experience as the source of learning and development*,. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Korten, D. C. & Klauss, R. eds., 1984. *People-centered development: contributions toward theory and planning frameworks*. Hartford, CT: Kumarian Press.
- Kremswater, L., Perry, J. & Dunsworth, G., 2002. *Forest Project technical project summary: adaptive management program. Update of Report 1. Weyerhaeuser Enhanced Forest Management Pilot Project*, Nanaimo, British Columbia: Forest Renewal B.C. (FRBC)..
- Kuhn, T. S., 1996. *The Structure of Scientific Revolutions*. 3rd Edition ed. Chicago, IL.: University of Chicago Press.

- Kusel, J., Doak, S. C., Carpenter, S. & Sturtevant, V. E., 1996. *The role of the public in adaptive ecosystem management*. Davis, CA: University of California, Centers for Water and Wildland Resources.
- Laursen, L. L. H., 2009. *Shrinking Cities or Urban Transformation*. Aalborg: Aalborg Universitet Institut for Arkitektur og Medieteknologi.
- Layder, D., 1998. *Sociological Practice: Linking Theory and Social Research*. London, Thousand Oaks, New Delh: SAGE Publications Ltd..
- Lazarević Bajec, N., 2007. Tržište i planiranje: debata koja traje. In: *Investitori-investicije, mesto i značaj u izradi strategije prostornog i urbanog razvoja Srbije*. Tara: Udruženje urbanista Srbije, pp. 35-43.
- Lebel, L. et al., 2006. Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*, Volume 11(1): 19, pp. 1-17.
- Lee, K. N., 1993. *Compass and Gyroscope: Integrating Science and Politics for the Environment*. Washington, DC: Island Press.
- Lee, K. N., 1999. Appraising adaptive management.. *Conservation Ecology [online]*, 3(2)(3), pp. 1-18.
- Leichenko, R., 2011. Climate change and urban resilience. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Volume 3, pp. 164–168.
- Lessard, G., 1998. An adaptive approach to planning and decision-making. *Landscape and Urban Planning*, Volume 40, pp. 81-87.
- Levin, S. A., 1998. Ecosystems and the Biosphere as Complex Adaptive Systems. *Ecosystems*, 1(5), pp. 431-436.
- Levin, S. et al., 2013. Social-ecological systems as complex adaptive systems: modeling and policy implications?. *Environment and Development Economics*, 12(2), pp. 111-132.
- Lewin, K., 1948. *Resolving Social Conflicts. Selected papers on group dynamics*. New York: Harper and Row.
- Lewin, K., 1951. *Field Theory in Social Science*. New York: Harper and Row.
- Light, S. S., 2001. The Path of Last Resort - Adaptive Environmental Assessment and Management. In: M. E. Jensen & P. S. Bourgeron, eds. *A Guidebook for Integrated Ecological Assessments*. New York: Springer-Verlag, pp. 55-68.
- Lütke Daldrup, E., 2003. Die perforierte Stadt - neue Räume im Leipziger Osten. *Information zur Raumentwicklung*, Issue 1, pp. 55-67.
- Lütke-Daldrup, E., 2001. Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung [The perforated city. A test arrangement]. *Stadtbauwelt*, Volume 150, pp. 40-45.
- MacDonald, G. B., Fraser, J. & Gray, P. eds., 1999. *Adaptive Management Forum: Linking Management and Science to Achieve Ecological Sustainability*. Peterborough, Ontario, Canada: Ontario Ministry of Natural Resources.

- Magis, K., 2010. Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability. *Society & Natural Resources*, 23(5), pp. 401-416.
- Marot, N., 2014. *Presentation: Resilience: a word non-existing, yet sufficiently integrated into planning?*. Bratislava, Slovakia, spa-ce; Network of Spatial Research and Planning in Central, Eastern and South Eastern Europe.
- Martinez-Fernandez, C., Kubo, N., Noya, A. & Weyman, T., 2012. *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, s.l.: OECD Local Economic and Employment Development (LEED).
- McLain, R. J. & Lee, R. G., 1996. Adaptive management: promises and pitfalls. *Environmental Management*, Volume 20(4), pp. 437-448.
- MCP-BiH, 2013. *Akt broj: 06-30-2-4383/13, 5.11. 2013. godine*, Sarajevo: Ministarstvo civilnih poslova BiH.
- Meerow, S. & Newell, J. P., 2015. Resilience and complexity: A bibliometric review and prospects for industrial ecology. *Journal of Industrial Ecology*, 19(2), pp. 236-251.
- Meerow, S. & Newell, J. P., 2016. Urban resilience for whom, what, when, where, and why?. *Urban Geography*, pp. 1-21.
- Meerow, S., Newell, J. P. & Stults, M., 2016. Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, Volume 47, pp. 38-49.
- Metzger, J. T., 2000. Planned Abandonment: The Neighborhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy. *Housing Policy Debate*, 11(1), pp. 7-40.
- MFR, 2012. *Defining Adaptive Management*. [Online] Available at: <http://www.for.gov.bc.ca/hfp/amhome/Admin/index.htm> [Accessed 15 November 2014].
- Mihailović, D., 1999. *Metodologija naučnih istraživanja*. Beograd: Fakultet organizacionih nauka.
- Milego, R., 2007. *Urban Morphological Zones 2000 version F1v0 - Definition and procedural steps*, s.l.: European Environmental Agency.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M., 1994. *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Miljević, M. I., 2007. *Metodologija naučnog rada*. Pale: Filozofski fakultete Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
- Miller, A., 1999. *Environmental problem solving: psychosocial barriers to adaptive change*. New York: Springer-Verlag. 239 p.. New York: Springer-Verlag.
- MiPRO, 2011a. *Metodologija za integrisano planiranje lokalnog razvoja (MiPRO) - teoretski dio*. Sarajevo: Swiss Agency for Development and Cooperation SDC i UNDP.
- MiPRO, 2011b. *Metodologija za integrisano planiranje lokalnog razvoja (MiPRO) - praktični dio*. Sarajevo: Swiss Agency for Development and Cooperation SDC i UNDP.

- MLjPI-BiH, 2014. *Pregled stanja bosanskohercegovačkog iseljeništva*, Sarajevo: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice.
- Murray, C. & Marmorek, D. R., 2003. *Adaptive management: A science-based approach to managing ecosystems in the face of uncertainty*. Victoria, BC, Science and Management of Protected Areas Association, Wolfville, Nova Scotia, pp. 1-10.
- Müller, B., ed., 2011. *Urban Regional Resilience: How Do Cities and Regions Deal with Change?*. Heidelberg, Dordrecht, London, New York: Springer.
- National Research Council, 2004. *Adaptive Management for Water Resources Project Planning - Panel on Adaptive Management for Resource Stewardship*, Washington, DC.: The National Academies Press..
- Nelson, D. R., Adger, N. & Brown, K., 2007. Adaptation to environmental change: contributions of a resilience framework. *Annual Review of Environment and Resources*, Volume 32, pp. 395-419.
- Neuman, L. W., 2007. *Basics of social research: Qualitative and quantitative approaches*. 2 ed. Boston, MA: Pearson/Allyn and Bacon.
- Nuissl, H. & Rink, D., 2004. *Sprawl und Schrumpfung: Das Beispiel Leipzig*. Leipzig: UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH, Department Soziologie, Ökonomie und Recht (ÖKUS).
- Olsson, P., Folke, C. & Berkes, F., 2004. Adaptive co-management for building resilience in socio-ecological systems. *Environmental Management*, Volume 34, pp. 75-90.
- O'Neill, R. V., Deangelis, D. L., Waide, J. B. & Allen, T. F. H., 1986. *A Hierarchical Concept of Ecosystems*. Princetone: Princetone University Press.
- Oswalt, P., ed., 2005. *Shrinking cities Volume 1 – International Research*. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag.
- Oswalt, P., ed., 2006. *Shrinking cities Volume 2- Intervention*. Ostfildern: Hatje Cantz Verlag.
- Oswalt, P. & Rieniets, T. eds., 2006. *Atlas of Shrinking Cities*. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag.
- Otto-Zimmermann, K., 2010. *Resilient Cities - Cities and Adaptation to Climate Change Proceedings of the Global Forum 2010*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York, Springer.
- Pallagst, K., Wiechmann, T. & Martinez-Fernandez, C., 2014. *Shrinking Cities International Perspectives and Policy Implications*. New York, London: Routledge.
- Patton, M. Q., 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Third edition ed. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Peeters, D., 2011. Delineation of the European Urban Areas as used in ESPON 2013. In: *Proceedings of the 58th World Statistics Congress*. Dublin: Didier Peeters, pp. 2458-2469.

- Pickett, S. T., Cadenasso, M. L. & Grove, J. M., 2004. Resilient cities: meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms. *Landscape and Urban Planning*, Volume 69, pp. 369-384.
- Pike, A., Dawleya, S. & Tomaney, J., 2010. Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 3, pp. 59-70.
- Pimm, S. L., 1984. The Complexity and Stability of Ecosystems. *Nature*, 307(5949), pp. 321-326.
- Pinkerton, E., ed., 1989. *Co-operative management of local fisheries: new directions for improved management and community development*. s.l.:University of British Columbia Press, Canada.
- Pisano, U., 2012. *ESDN Quarterly Report N°26 - Resilience and Sustainable Development: Theory of resilience, systems thinking and adaptive governance*, s.l.: ESDN - European Sustainable Development Network.
- Popper, K. R., 1968. *The Logic of Scientific Discovery*. New York: Harper and Row.
- Preradović, L. & Đajić, V., 2011. *Analitičko-statističke tehnike u savremenim istraživanjima*. Banja Luka: Arhitektonsko-građevinski fakultet Banja Luka.
- Prigogine, I. & Stengers, I., 1985. *Order out of chaos: man's new dialogue with nature*. New York:: Bantam Books.
- Quinlan, A., 2006. *Adaptive management*. [Online] Available at: <http://www.resalliance.org/index.php/index.php?id=1245&sr=1&type=pop> [Accessed 12 December 2014].
- Reckien, D. & Martinez-Fernandez, C., 2011. Why do cities shrink?. *European Planning Studies*, 19(No. 8), pp. 1375-1397.
- Resilience Alliance, 2006. *Adaptive Co-management*. [Online] Available at: [http://www.resalliance.org/index.php/adaptive\\_comanagement](http://www.resalliance.org/index.php/adaptive_comanagement) [Accessed 25 January 2015].
- Resilience Alliance, 2007. *Urban Resilience - A Resilience Alliance Initiative for Transitioning Urban Systems towards Sustainable Futures*. [Online] Available at: <http://www.citiesforpeople.ca/wp-content/uploads/2014/02/urbanresilienceresearchprospectusv7feb07.pdf> [Accessed 27 March 2017].
- Richardson, L., 1991. Postmodern social theory: Representational practices. *Sociological Theory*, 9(2), pp. 173-179.
- Rieniets, T., 2006. [Online] Available at: [http://aarch.dk/fileadmin/grupper/institut\\_ii/PDF/paper\\_presentation\\_EURA2005.pdf](http://aarch.dk/fileadmin/grupper/institut_ii/PDF/paper_presentation_EURA2005.pdf). [Accessed 28 August 2013].
- Rieniets, T., 2006. *Shrinking cities—growing domain for urban planning*. [Online] Available at: [http://aarch.dk/fileadmin/grupper/institut\\_ii/PDF/paper\\_presentation\\_EURA2005.pdf](http://aarch.dk/fileadmin/grupper/institut_ii/PDF/paper_presentation_EURA2005.pdf). [Accessed 28 August 2013].

- Roe, E., 1996. Why ecosystem management can't work without social science: an example from the California northern spotted owl controversy. *Environmental Management*, Volume 5, pp. 667-674.
- Rose, A., 2007. Economic resilience to natural and man-made disasters: Multidisciplinary origins and contextual dimensions. *Environmental Hazards*, 7(4), pp. 383–398.
- Rowe, G. & Wright, G., 1999. The delphi technique as a forecasting tool: Issues and analysis. *International Journal of Forecasting*, Volume 15(4), pp. 353-375.
- Rubin, H. J. & Rubin, I. S., 1995. *Quantitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. The Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ruitenbeek, J. & Cartier, C., 2001. *The invisible wand: adaptive co-management as an emergent strategy in complex bio-economic systems*. s.l.:Center for International Forestry Research.
- Sassen, S., 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Schneidewind, P. et al., 2006. *ESPON 1.4.1. The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO). Final Report*. [Online] Available at: [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/SmallMediumCities/fr-1.4.1\\_revised-full.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/StudiesScientificSupportProjects/SmallMediumCities/fr-1.4.1_revised-full.pdf) [Accessed 12 December 2014].
- Schumpeter, J., 2003. *Capitalism, socialism and democracy*. 6th ed. London, New York: Routledge.
- Scott, A. & Storper, M., 2003. Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, 37(N° 6/7), pp. 579-593.
- Senge, P. M., 1990. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Currency Doubleday.
- Servillo, L. et al., 2014. *TOWN Small and medium sized towns in their functional territorial context. Final Report*. [Online] Available at: [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TOWN/TOWN\\_Final\\_Report\\_061114.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TOWN/TOWN_Final_Report_061114.pdf) [Accessed 12 December 2014].
- Shrink Smart, 2012. *SHRINK SMART- The Governance of Shrinkage within a European Context*. [Online] Available at: <http://www.shrinksmart.eu/> [Accessed 22 March 2017].
- Shrinking Cities, 2006. *Shrinking Cities*. [Online] Available at: <http://www.shrinkingcities.com> [Accessed 6 August 2017].
- Simon, A., Fons, J. & Milego, R., 2010. *Urban Morphological Zones version F2v0 - Definition and procedural steps*, s.l.: European Environmental Agency.
- Simonović, D., Novaković, N. & Vujičić, T., 2011. Towards a strategy of regeneration of urban landscape: brownfields as a strategic resource. In: *Proceedings of I International Conference „Ecology of urban areas“*. Zrenjanin, RS: Faculty of Technical Sciences Mihajlo Pupin, pp. 439-449.

- Skulmoski, G., Hartman, F. & Krahn, J., 2007. The delphi method for graduate research.. *Journal of Information Technology Education*, Volume 6(1), pp. 1-21.
- Smith, A., 1977. *Wealth of Nations*. s.l.:Prometheus Books.
- Smith, M. K., 2013. *Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning*. [Online] Available at: <http://infed.org/mobi/chris-argyris-theories-of-action-double-loop-learning-and-organizational-learning/> [Accessed 15 January 2015].
- SRNA, 2016. *ZLOČIN BEZ KAZNE: U Mrkonjić Gradu obeležena 21 godina od stradanja Srba u zapadnoj Krajini*. s.l.:SRNA.
- Stankey, G. H. et al., 2003. Adaptive management and the Northwest Forest Plan: rhetoric and reality. *Journal of Forestry*, Volume 101 (1), pp. 40-46.
- Stankey, G. H., Clark, R. N. & Bern, B., 2005. *Adaptive management of natural resources: theory, concepts, and management institutions. General Technical Report PNW-GTR-654. Department of Agriculture, Forest Service, Pa*, Portland, OR: U.S.: Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station.
- Stankey, G. H. & Shindler, B., 1997. *Adaptive management areas: achieving the promise, avoiding the peril. Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-394.*, Portland OR:: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station.
- Star, S. L. & Griesemer, J. R., 1989. Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19(3), pp. 387-420.
- Strykiewicz, T. et al., 2013. Shrinking Cities in Post-Communist Europe. In: K. Pallagst, ed. *CIRES Synopsis Report*. s.l.:s.n.
- Szaro, R. C., Cooperrider, A., Correll, C. S. & Lint, J., 1999a. Data collection, management and inventory. In: N. Johnson, A. Malk, R. C. Szaro & W. T. W.T. Sexton , eds. *Ecological Stewardship: A Common Reference for Ecosystem Management, Volume 1: Key Findings.* Oxford, UK.: Elsevier Science, pp. 231-239.
- Szaro, R. C., Maddox, D., Tolle, T. & McBurney, M., 1999b. Monitoring and evaluation. In: N. Johnson, A. Malk, R. C. Szaro & W. T. Sexton, eds. *Ecological Stewardship: A Common Reference for Ecosystem Management, Volume 1: Key Findings*. Oxford, UK.: Elsevier Science, pp. 223-230.
- SZS-SFRJ, 1975. *Popis stanovništva i stanova 1971. Stanovništvo i domaćinstva u 1948,1953,1961 i 1971 i stanovi u 1971. Rezultati po opštinama i naseljima*. Beograd: Savezni zavod za statistiku SFRJ.
- Taylor, B., Kremsater, L. & Ellis, R., 1997. *Adaptive management of forests in British Columbia.* Victoria, BC: British Columbia Ministry of Forest.
- Taylor, F. W., 1911. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper Bros.
- The David Suzuki Foundation, 2017. *What is climate change?*. [Online] Available at: <http://www.davidsuzuki.org/issues/climate-change/science/climate-change-basics/climate-change-101-1/>



- The Resilience Alliance, 2006. *Adaptive Co-management*. [Online] Available at: [http://www.resalliance.org/index.php/adaptive\\_comanagement](http://www.resalliance.org/index.php/adaptive_comanagement) [Accessed 25 January 2015].
- Tilman, D. & Downing, J. A., 1994. Biodiversity and stability in grasslands. *Nature*, Volume 367, pp. 363-65.
- Tokača, M., 2012. *Bosanska knjiga mrtvih Ljudski gubici u Bosni i Hercegovini 1991-1995*. Sarajevo: Istraživačko dokumentacioni centar Sarajevo.
- Tosey, P., Visser, M. & Saunders, M. N., 2012. The origins and conceptualizations of 'triple-loop' learning: A critical review. *Management Learning*, 43(3), pp. 1350-5076.
- Turok, I. & Mykhnenko, V., 2007. The Trajectories of European Cities, 1960-2005. *Cities*, 24(3), pp. 165-182.
- TWC, 2015. *The World Cafe Method*. [Online] Available at: <http://www.theworldcafe.com/key-concepts-resources/world-cafe-method/> [Accessed 5 January 2018].
- Usher, R. & Bryant, I., 1989. *Adult Education as Theory, Practice and Research*. London: Routledge.
- Van de Kaa, D. J., 1987. Europe's Second Demographic Transition. *Population Bulletin*, Volume 42, pp. 1-57.
- Vidmar, J., 2015. *Adaptive Urbanism Based on Parametric Maps*. [Online] Available at: <http://tiny.cc/adaptive-urbanism> [Accessed 7 January 2018].
- Vidmar, J. & Koželj, J., 2015. Adaptive Urbanism: A Parametric Maps Approach. *The Creativity Game - Theory and Practice of Spatial Planning*, Volume 3, pp. 44-52.
- Vujičić, T. M. & Đukić, A., 2015. Methodological framework for shrinking cities case study research: northwest region of Bosnia and Herzegovina. *Geodetski vestnik*, Volume 59 (3), pp. 520-536.
- Vujičić, T., Simonović, D., Đukić, A. & Šestić, M., in press. Browninfo Methodology and Software for Development of Interactive Brownfield Databases. In: M. Hadžikadić & S. Avdaković, eds. *Advances in Intelligent Systems and Computing - Advanced Technologies, Systems, and Applications II*. s.l.:Springer.
- Walker, B. et al., 2002. Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach. *Conservation Ecology*, Volume 6(1):14, pp. 1-17.
- Walker, B. H., Ludwig, D., Holling, C. S. & Peterman, R. M., 1981. Stability of semiarid savanna grazing systems. *Journal of Ecology*, Volume 69, pp. 473-498.
- Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R. & Kinzig, A., 2004. Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems. *Ecology and Society*, Volume 9(2): 5.
- Walters, C., 1997. Challenges in adaptive management of riparian and coastal ecosystems. *Conservation Ecology [online]*, Volume 1(2), pp. 1-19.

- Walters, C., 1997. Challenges in adaptive management of riparian and coastal ecosystems. *Conservation Ecology* [online], Volume 1(2), pp. 1-19.
- Walters, C. J., 1986. *Adaptive Management of Renewable Resources*. Caldwell, NJ.: Blackburn Press.
- Walters, C. J. & Hilborn, R., 1978. Ecological optimization and adaptive management. *Annual Reviews in Ecological Systematics*, Том 9, pp. 157-188.
- Walters, C. J. & Holling, C. S., 1990. Large-scale management experiments and learning by doing. *Ecology*, Volume 71, pp. 2060-2068.
- WCED, 1987. *Our common future our common future: Report of the 1987 World Commission on Environment and Development*, Oxford: Oxford University Press.
- Wiechmann, T., 2013. *Shrinking Cities in Europe - Evidence from COST Action „Cities Regrowing Smaller” (CIRE.S)*. [Online] Available at: [http://www.shrinkingcities.eu/fileadmin/Conference/Presentations/01\\_Wiechmann.pdf](http://www.shrinkingcities.eu/fileadmin/Conference/Presentations/01_Wiechmann.pdf) [Accessed 9 December 2014].
- Wiechmann, T. & Wolff, M., 2013. *Urban Shrinkage in a Spatial Perspective – Operationalization of Shrinking Cities in Europe 1990 - 2010*. Dublin, Association of European Schools of Planning (AESOP).
- Williams, B. K., 1989. Review of dynamic optimization methods in renewable natural resource management. *Natural Resources Modeling*, Volume 3, pp. 137-216.
- Williams, B. K., 1996a. Adaptive optimization and the harvest of biological populations. *Mathematical Biosciences*, Volume 136, pp. 1-20.
- Williams, B. K., 1996b. Adaptive optimization of renewable natural resources: solution algorithms and a computer program. *Ecological Modelling*, Volume 93, pp. 101-111.
- Williams, B. K. & Brown, E. D., 2012. *Adaptive Management: The U.S. Department of the Interior Applications Guide*. Washington, DC.: Adaptive Management Working Group, U.S. Department of the Interior.
- Williams, B. K., Szaro, R. C. & Shapiro, C. D., 2009. *Adaptive Management: The U.S. Department of the Interior - Technical Guide*. 2009 edition - updated ed. Washington, DC: U.S. Department of the Interior.
- Wondolleck, J. & Yaffe, S., 2000. *Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management*. Washington, DC: Island Press.
- Yuthas, K., Dillard, J. F. & Rogers, R. K., 2004. Beyond Agency and Structure: Triple-Loop Learning. *Journal of Business Ethics*, 51(2), pp. 229-243.
- АСОП, 2007. *Општинска одлука о грађевинском земљишту*, Приједор: Административна служба Општине Приједор.
- BIBLIOGRAPHY Војводић, Б., 2015. *Интервју са вођом тима за израду Стратегије интегрисаног локалног развоја града Приједора* [Интервју] (10.новембар 2015).

- Вујичић, Т., 2015а. ПРИЛОГ Б. Делфи техника - Истраживање експертског става о могућностима прилагођавања формалног планерског оквира у Републици Српској условима урбане стагнације. У: *Докторска дисертација - Дефинисање методологије интегралног адаптивног управљања процесом урбане стагнације на примеру града Приједора*. Београд: Архитектоснки факултет Универзитета у Београду, рр. 430-457.
- Вујичић, Т., 2015б. ПРИЛОГ В. Приказ резултата анкетирања - Приједор. У: *Докторска дисертација: Дефинисање методологије интегралног адаптивног управљања процемо урбане стагнације на примеру града Приједора*. Приједор: Архитектонски факултет Универзитета у Београду, рр. 458-469.
- Ђукић, А., Вујичић, Т., Симоновић, Д. & Новаковић, Н., 2014. Процес регенерације браунфилда у Републици Српској: генеза, стање и перспективе. У: В. Трифуновић, Д. Минић & З. Крејовић, уредници *Планирање простора, урбанизам и изградња, комплементарни закони и реиндустријализација*. Врњачка Бања: Удружење урбаниста Србије, рр. 249-260.
- ЗОТОРС, 2009,2012. *Закон о територијалној организацији Републике Српске*. s.l.:Службени гласник Републике Српске бр. 69/09, 70/12.
- ЗУПИГ, 2013. *Закон о уређењу простора и грађењу*. s.l.:Службени гласник Републике Српске бр. 40/13.
- ЗУПИГ, 2013. *Закон о уређењу простора и грађењу*. *Службени гласник Републике Српске 40/13*. Бања Лука: Народна скупштина Републике Српске.
- Јевтић, Д., 2015. *Интервју са помоћником Министра за урбанизам, Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију Владе Републике Српске* [Интервју] (Јануар 12 2015).
- Комљеновић, М., 2015. *Интервју са начелником Одјелјења за просторно уређење Града Приједора* [Интервју] (18 Новембар 2015).
- Латиновић, Р., 2015. *Интервју са представником Административне службе Града Приједора, Одјелјење за просторно уређење, Одјек за планирање урбанизам и документацију* [Интервју] (3 Новембар 2015).
- Миновчић, З., 2015. *Интервју са вођом ауторског тима за израду МиПРО методологије* [Интервју] (24 11 2015).
- МПУГЕ, 2013а. *Правилник о начину израде, садржају и формирању докумената просторног уређења*. *Службени гласник Републике Српске 69/13*. Бања Лука: Министарство за просторно уређење грађевинарство и екологију.
- МПУГЕ, 2013б. *Правилник о изради и доношењу докумената просторног уређења по скраћеном поступку*. *Службени гласник Републике Српске 69/13*. Бања Лука: Министарство за просторно уређење грађевинарство и екологију.
- НСРС, 2013. Одлука о критеријумима за опјену степена развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској. *Службени гласник Републике Српске*, 61/13(01-151/13), р. 14.

- Одлука о приступању изради Урбанистичког плана Приједора (2009) Службени гласник општине Приједор 11/09.
- ОМГ, 1996. *Урбицид на подручју општине Мркоњић Град у периоду њене окупације (10.10.1995.-04.02.1996.год.)*. s.l.:Општина Мркоњић Град.
- Правилник о изради и доношењу докумената просторног уређења по скраћеном поступку (2013) Службени гласник Републике Српске бр. 69/13.
- Правилник о начину израде, садржају и формирању докумената просторног уређења (2013) Службени гласник Републике Српске бр.69/13.
- ПРЕДА, 2015. *Стање предратне индустрије града Приједора*. Приједор: Подаци Агенције за економски развој града Приједора.
- РЗС-РС, 2002-2016. *Демографска статистика, Статистички билтени 5-19*. Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.
- РЗС-РС, 2009-2016. *Статистички годишњак Републике Српске - Преглед по општинама [Statistical Yearbook of Republic of Srpska - Review by municipalities and cities]*. [На мрежи] Available at: [http://www.rzs.rs.ba/front/category/8/?left\\_mi=287&add=287](http://www.rzs.rs.ba/front/category/8/?left_mi=287&add=287) [Последњи приступ 5 Март 2017].
- РЗС-РС, 2013б. *Пројена броја становника по општинама/градовима Републике Српске 1996-2012 - Подаци уступљени од РЗСРС*. Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.
- РЗС-РС, 2013а. *Пописни образац*. Бања Лука: Републички завод за статистику РС.
- РЗС-РС, 2014. *Попис становништва, домаћинства и станова у БиХ 2013 на територији Републике Српске. Прелиминарни резултати - Друго измјењено издање*. Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.
- РЗС-РС, 2015. *Статистички годишњак 2015. Структурне пословне статистике*. Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.
- РЗС-РС, 2017б. *Попис становништва, домаћинства и станова у Републици Српској 2013 године. Брачни статус и фертилитет*. Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.
- РЗС-РС, 2017с. *Статистика становништва годишње саопштење 2016. Склопљени и разведени бракови у Републици Српској Број/Но. 109/17*. [На мрежи] Available at: <http://www.rzs.rs.ba/front/article/2463/> [Последњи приступ 15 Август 2017].
- РЗС-РС, 2017д. *Попис становништва, домаћинства и станова у Републици Српској 2013 године. Економске карактеристике*. Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.
- РЗС-РС, 2017а. *Попис становништва, домаћинства и станова у Републици Српској 2013. године: Резултати пописа - градови, општине, насељена мјеста*. Бања Лука: Републички завод за статистику Републике Српске.

РУГИПП-РС, 2017. *Подаци о површинама општина и насељених места сјеверозападног региона РС*. Бања Лука: Републичка управа за геодетске и имовинско-правне послове Републике Српске.

СГП, 2014. *Градско грађевинско земљиште и зоне градског грађевинског земљишта*, Приједор: Скупштина града Приједора.

УРБИС, 2014. *Урбанистички план Приједора 2012-2032*. Бања Лука: Урбис центар д.о.о. Бања Лука, планирање, пројектовање и консалтинг и Град Приједор.

## ПРИЛОЗИ

---

## Прилог А. АНАЛИЗА СТАТИСТИКА СЕВЕРОЗАПАДНОГ РЕГИОНА РС

### 1.1. Популациони критеријуми

#### 1.1.1. СТАТИСТИКЕ СТАНОВНИШТВА

Табела А.11. Популација општина према званичним пописима из 1948, 1953, 1971, 1981, 1991, 2013 год. (Аутор према (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; РС-РС, 2017а))

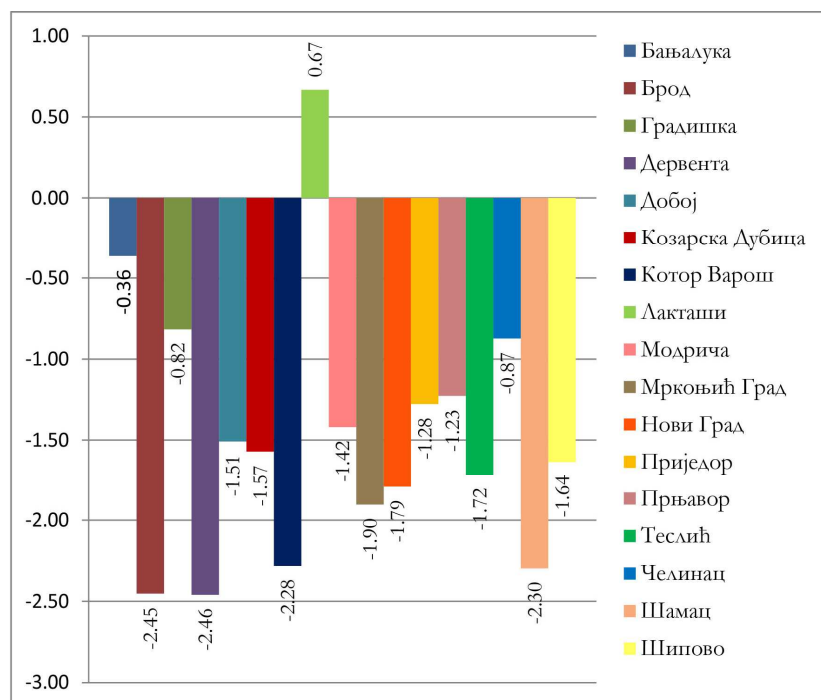
ПОПУЛАЦИЈА Општина / Пописна година	1948	1953	1961	1971	1981	1991	2013
Бања Лука	97194	109532	131681	158736	183618	195692	180053
Брод	25853	26766	28268	30115	32286	34138	15720
Вукосавље	/	/	/	/	/	/	4363
Градишка	47317	49490	50134	53581	58095	59974	49196
Дервента	47661	51044	54107	56141	57010	56489	25922
Добој	61276	69455	79455	88985	99548	102549	68514
Доњи Жабар	/	/	/	/	/	/	3669
Источни Дрвар	/	/	/	/	/	/	66
Језеро	/	/	/	/	/	/	1039
Кнежево	13262	14439	16680	21419	22948	19418	9368
Козарска Дубица	25377	25037	27288	30384	30867	31606	20681
Костајница	/	/	/	/	/	/	5645
Котор Варош	21775	24651	28531	32832	35713	36853	18361
Крупа на Уни	/	/	/	/	/	/	1560
Купрес	/	/	/	/	/	/	293
Лакташи	25290	26516	26021	25997	27676	29832	34210
Модрича	23707	25582	27878	31622	34541	35613	24490
Мркоњић Град	29228	31301	30950	30159	29684	27395	15926
Нови Град	34295	35889	39843	41216	42142	41665	25240
Оштра Лука	/	/	/	/	/	/	2705
Пелагићево	/	/	/	/	/	/	4358
Петрово	/	/	/	/	/	/	6317
Петровац	/	/	/	/	/	/	354
Приједор	67176	73491	84675	97894	108868	112543	80916
Прњавор	40614	44115	46109	46734	48956	47055	34357
Рибник	/	/	/	/	/	/	5851
Србац	21534	22655	21674	21226	22336	21840	16933

Теслић	33123	38815	45772	52713	60434	59854	37236
Челинац	14100	16062	17366	17430	18354	18713	15117
Шамац	24593	26383	27944	31374	32320	32960	16308
Шипово	16725	18316	19444	18035	14154	15579	9969

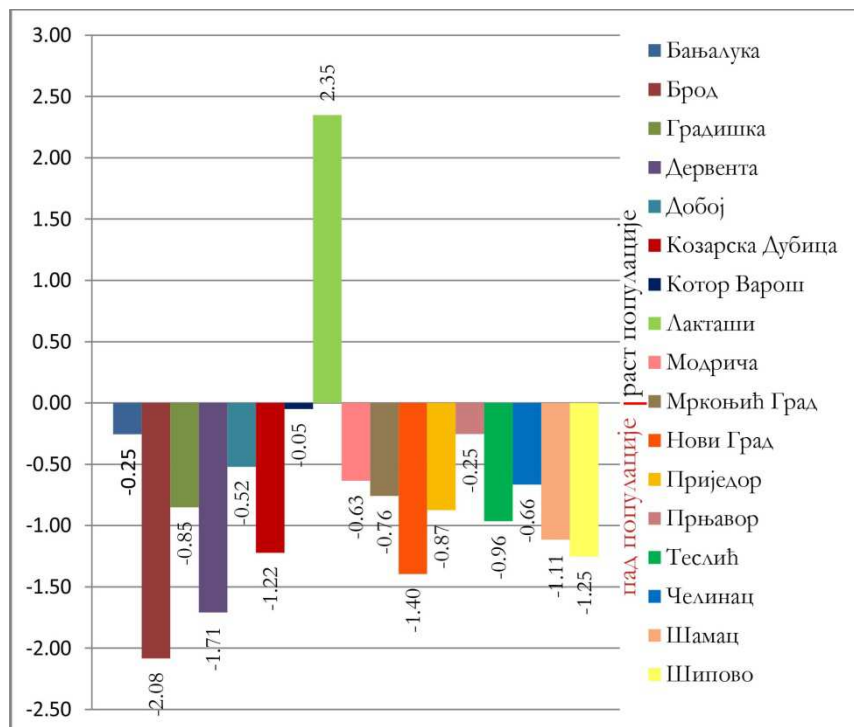
**Табела А.12. Популација градова према пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 године  
(Аутор према (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; РС-РС, 2017а))**

<b>ПОПУЛАЦИЈА Град / Пописна година</b>	<b>1953</b>	<b>1971</b>	<b>1991</b>	<b>2013</b>
Бањалука	44231	90831	143079	135059
Брод	5328	10003	14098	7636
Градишка	5348	9585	16841	13691
Дервента	8820	11824	17748	11076
Добој	8997	18264	27498	24349
Козарска Дубица	4720	9185	13680	10005
Котор Варош	2700	3746	7411	7330
Лакташи	1207	1415	3483	5282
Модрича	2620	7324	10454	8996
Мркоњић Град	2479	4089	8422	7017
Нови Град	4884	9849	13588	9415
Приједор	8894	22223	34635	27970
Прњавор	2319	4055	8104	7651
Теслић	3190	4874	8655	6820
Челинац	1951	2242	5970	5097
Шамац	2950	4877	6239	4709
Шипово	747	1333	5170	3746





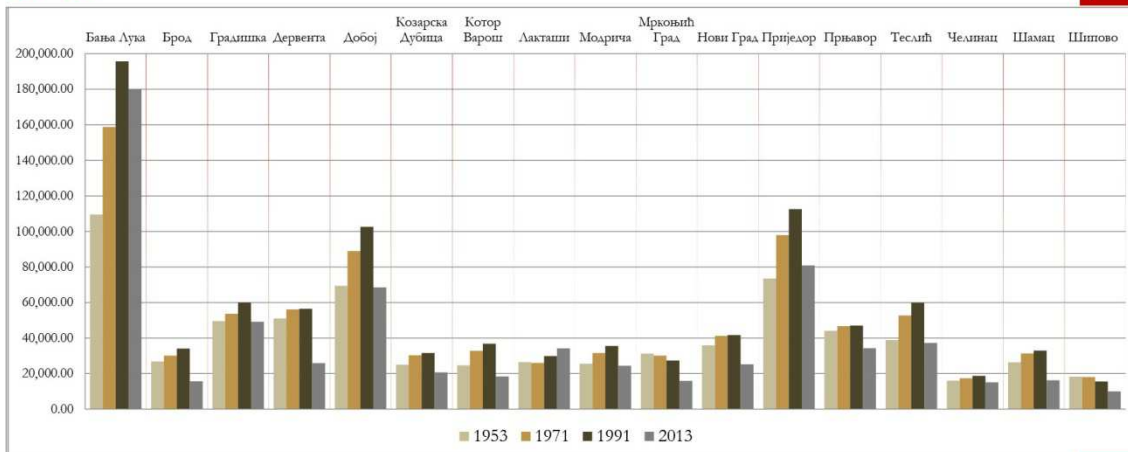
Графикон А.8. Процентуални просечан годишњи пад/раст популације ЈАС северозападног региона РС у периоду 1991-2013 (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а))



Графикон А.9. Процентуални просечан годишњи пад/раст популације градова северозападног региона РС у периоду 1991-2013 (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а))

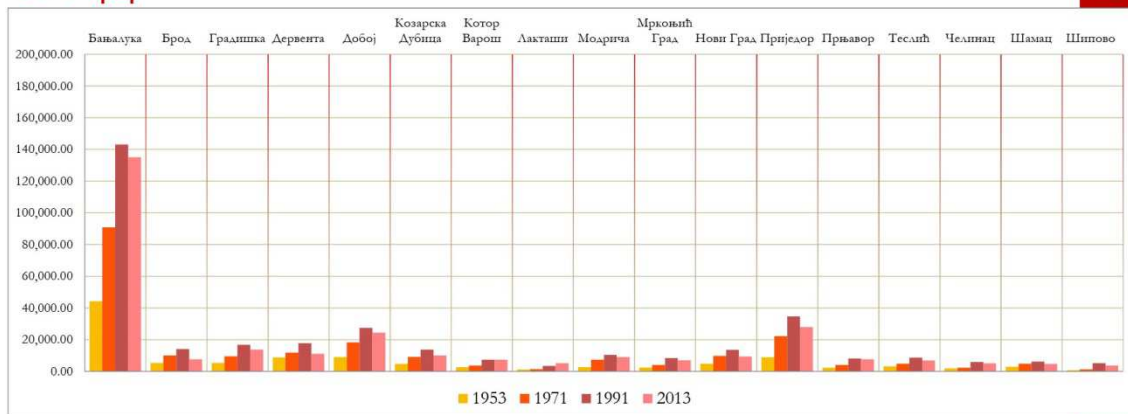
# ЈЛС

А



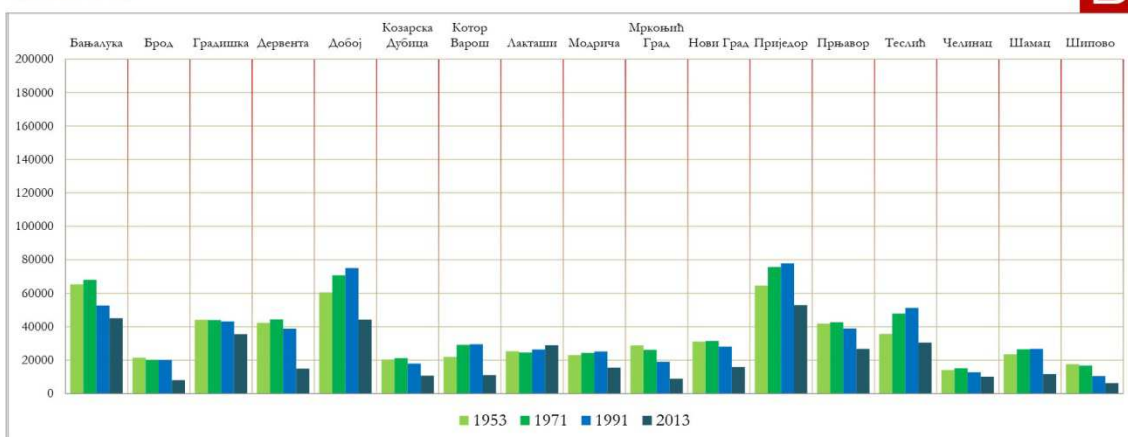
# ГРАД

Б



# СЕЛО

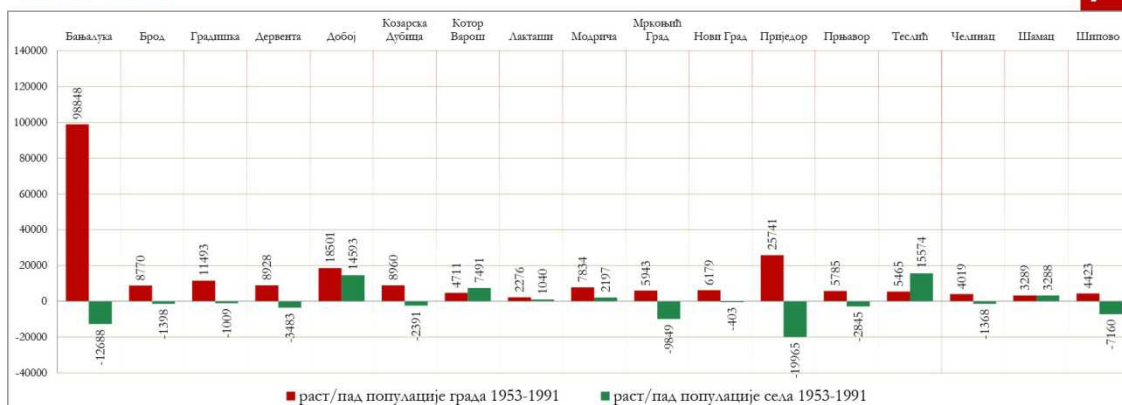
В



Графикон А.10. Популација ЈЛС, градова и села СЗ региона РС према званичним пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 године (Аутор према: (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а))

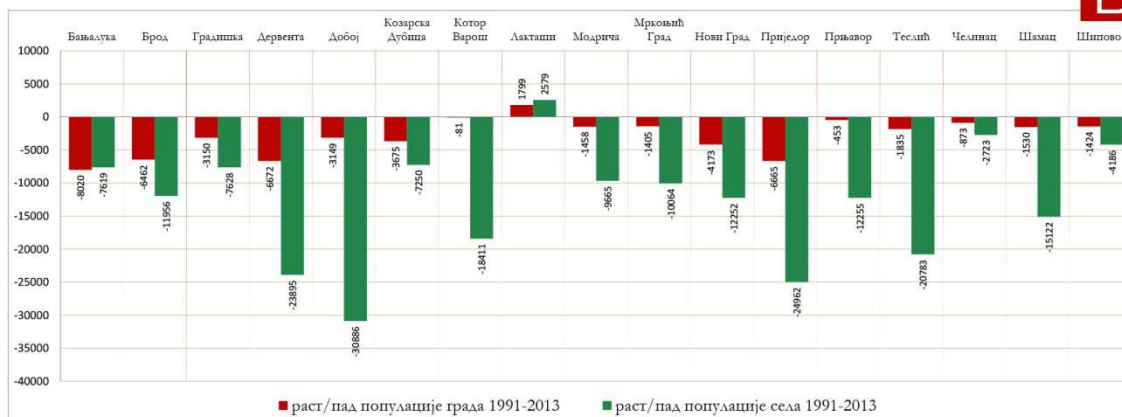
## 1953-1991

A



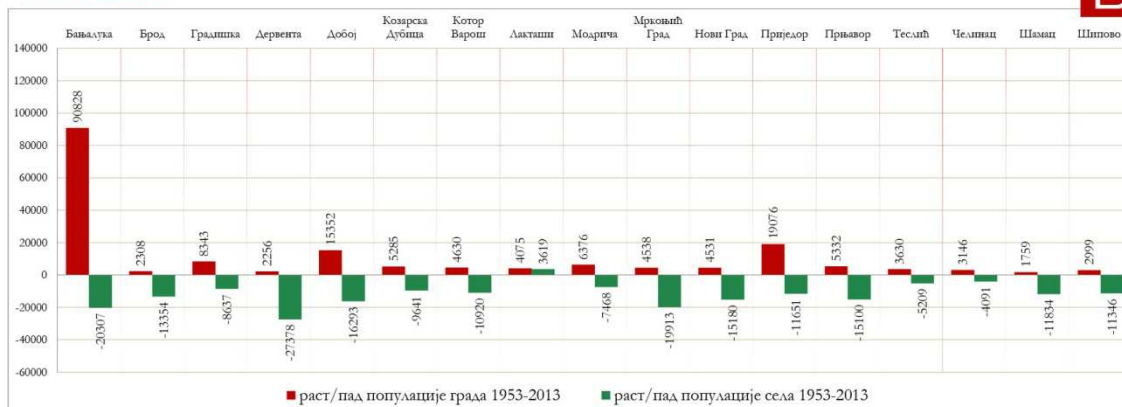
## 1991-2013

Б



## 1953-2013

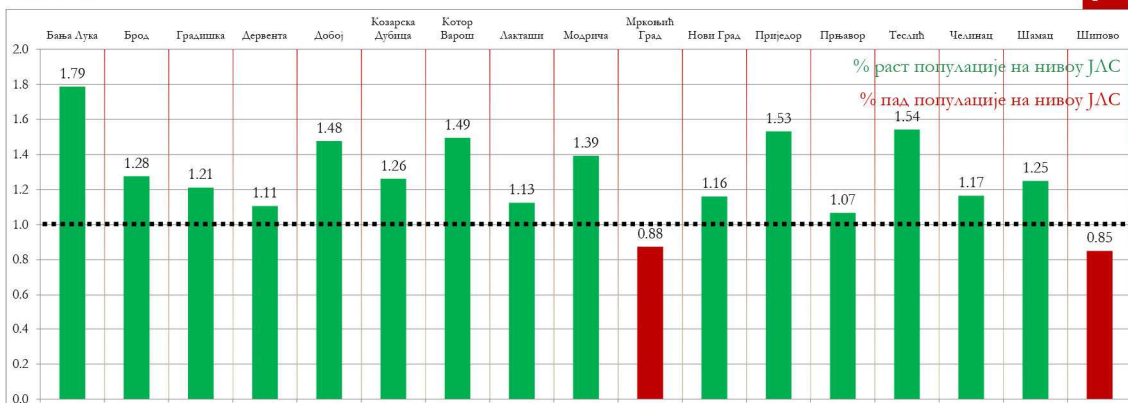
В



Графикон А.11. Раст/пад популације града и села за периоде 1953-1991, 1991-2013 и 1953-2013 (Аутор)

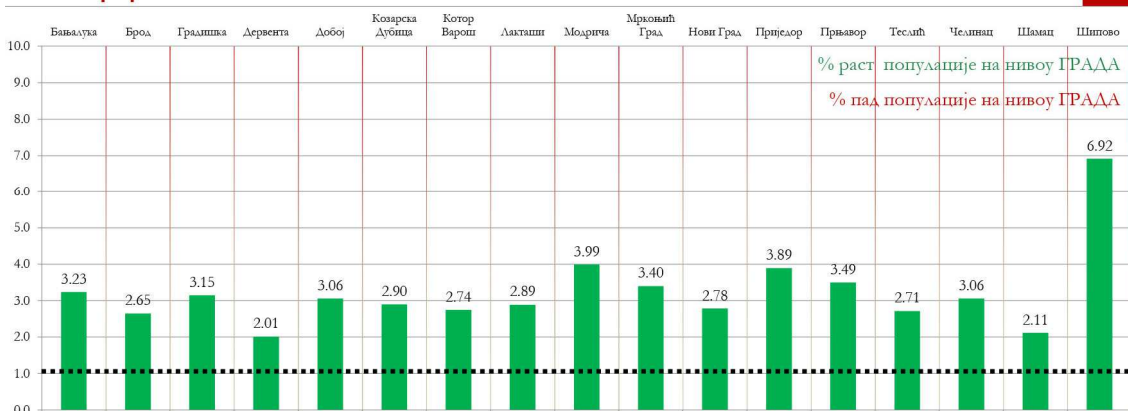
# ЈЛС

**A**



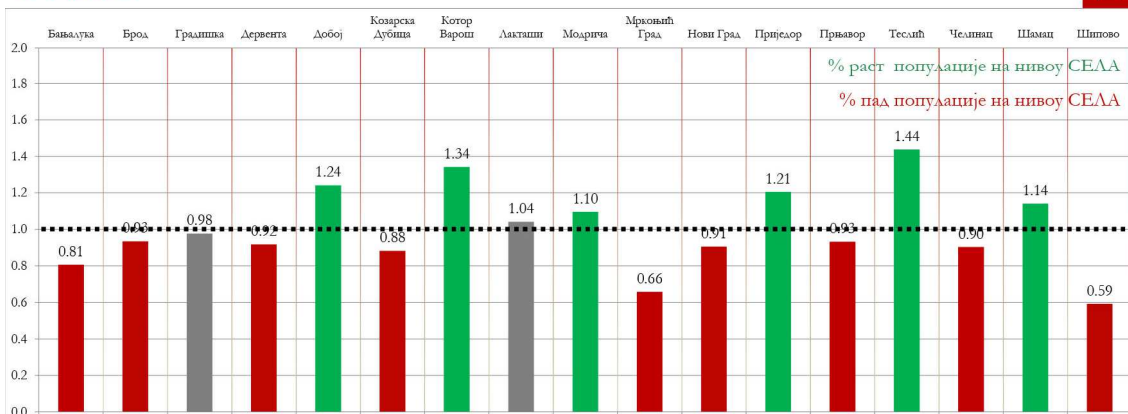
# ГРАД

**Б**



# СЕЛО

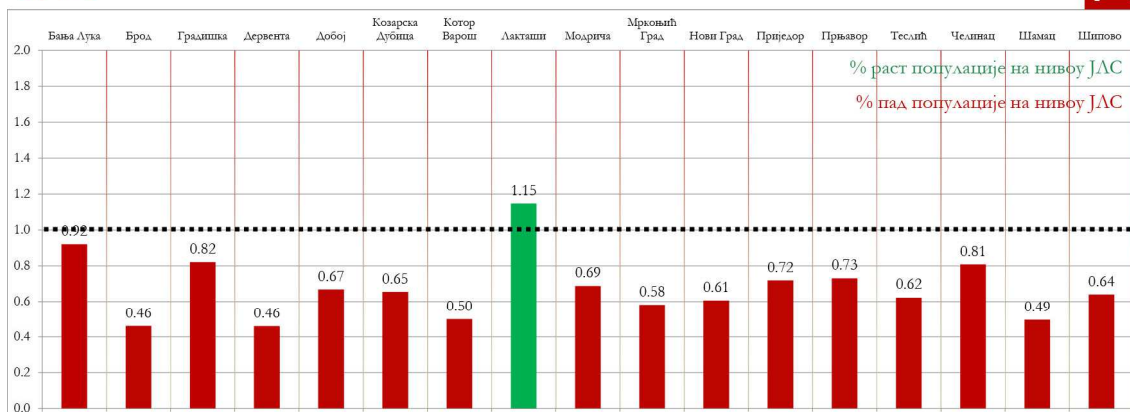
**В**



Графикон А.12. Коефицијент броја становништва 1991/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; РЗС-РС, 2017а; SZS-SFRJ, 1975))

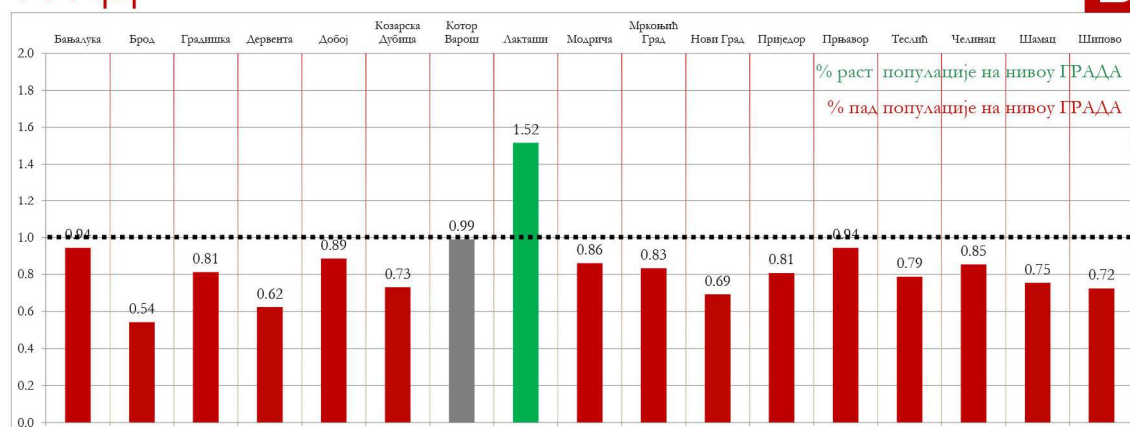
# ЈЛС

**A**



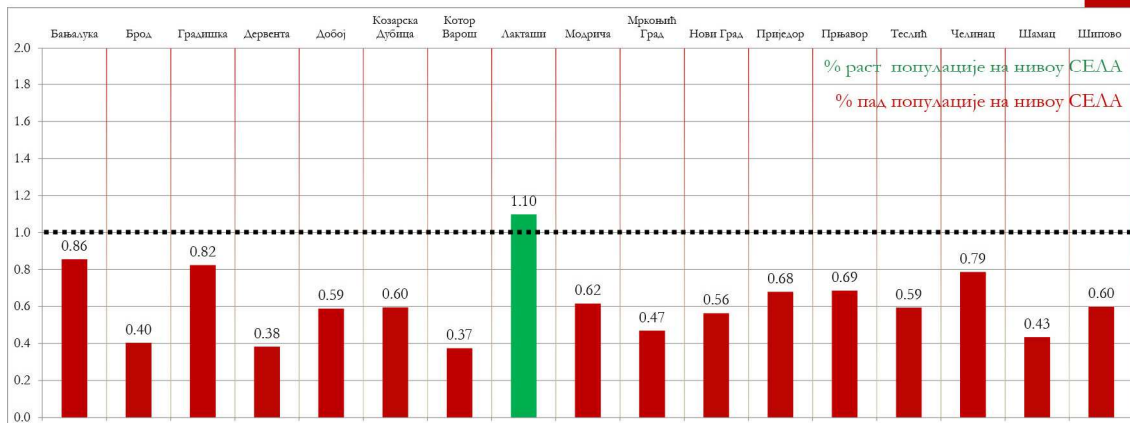
# ГРАД

**B**



# СЕЛО

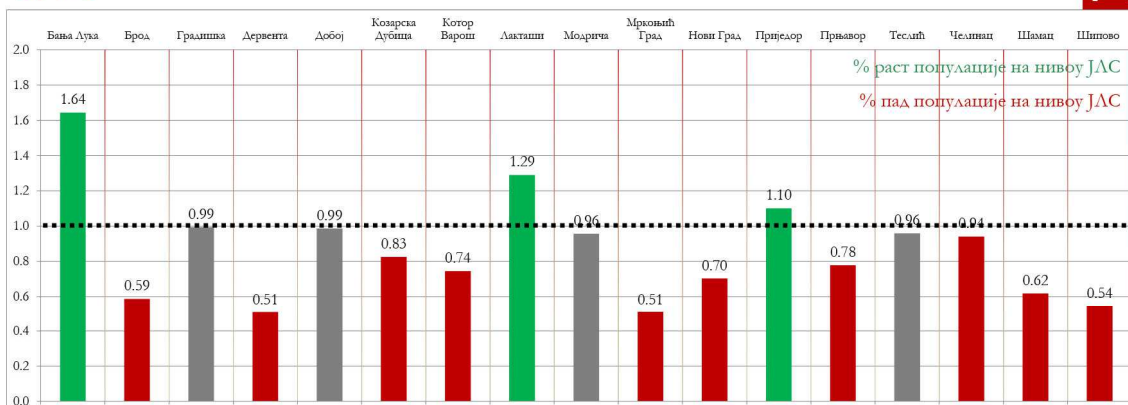
**B**



Графикон А.13. Коефицијент броја становништва 2013/1991 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; PЗC-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975))

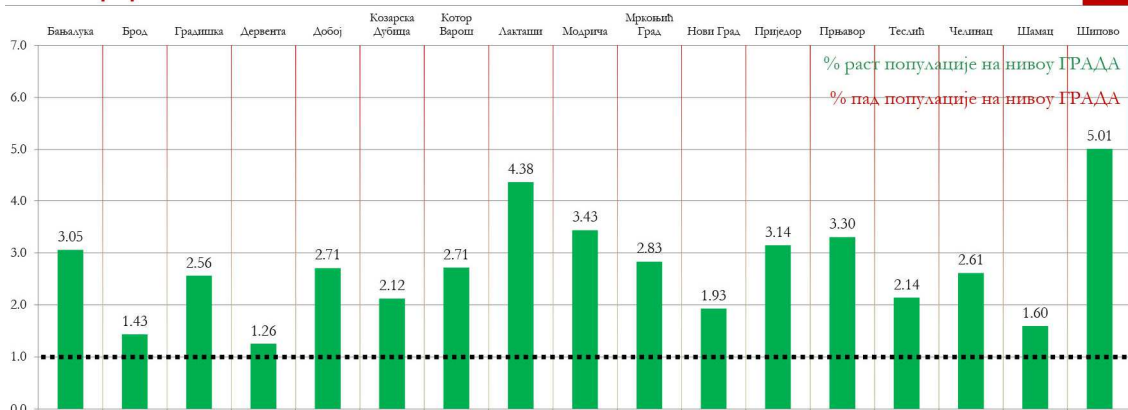
# ЈЛС

**A**



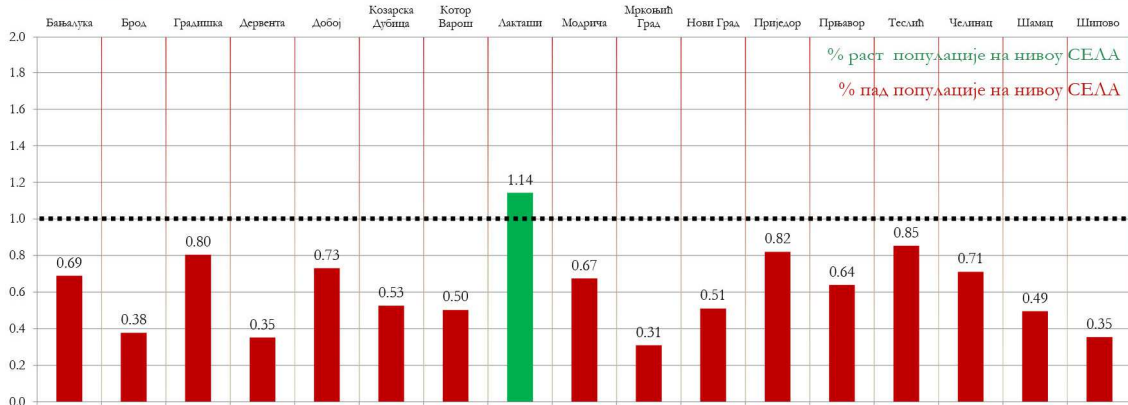
# ГРАД

**B**

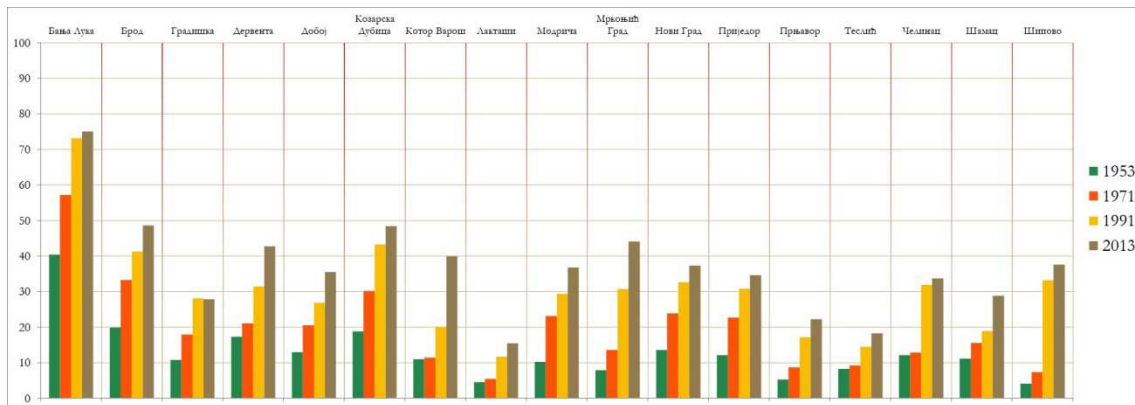


# СЕЛО

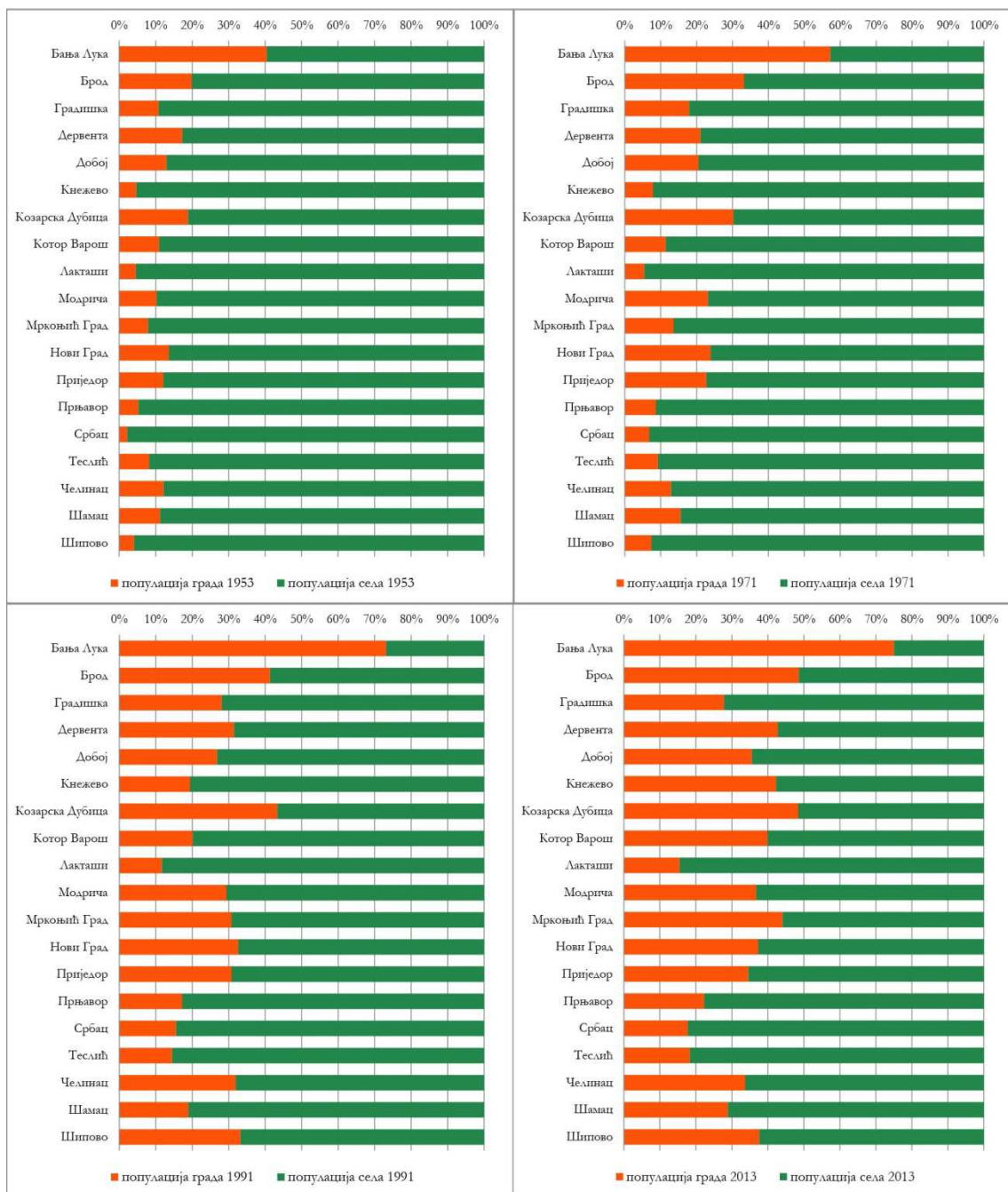
**B**



Графикон А.14. Коефицијент броја становништва 2013/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; P3C-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975))

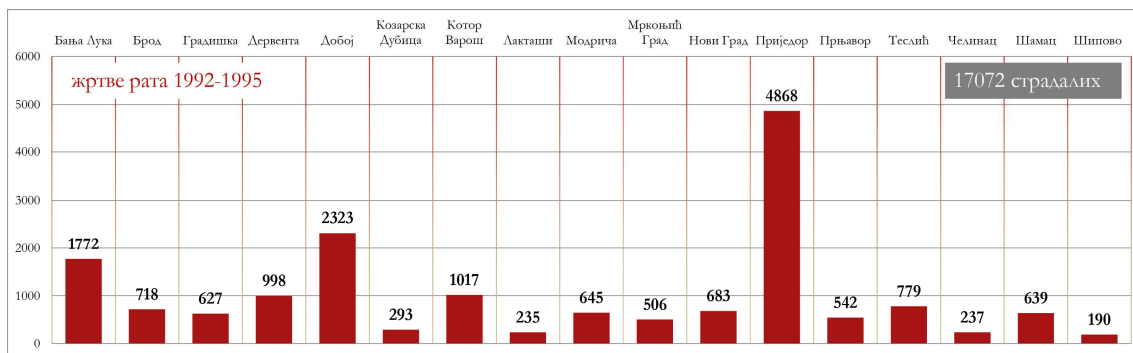


Графикон А.15. Процент градске популације у укупној популацији ЈЛС у периоду 1953-2013 год. (Аутор)

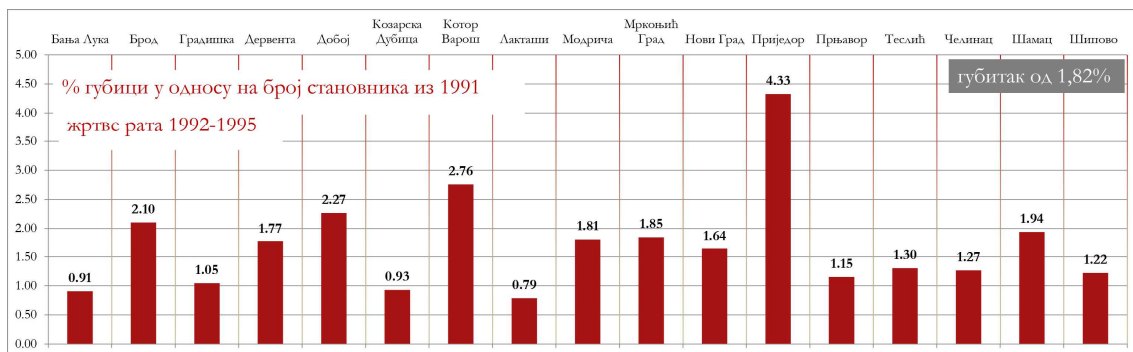


Графикон А.16. Процентулни удео популације града и села за пописне године 1953, 1971, 1991 и 2013. (Аутор)





Графикон А.17. Жртве рата 1992-1995 на нивоу ЈАС (Аутор према: (Токаћа, 2012))

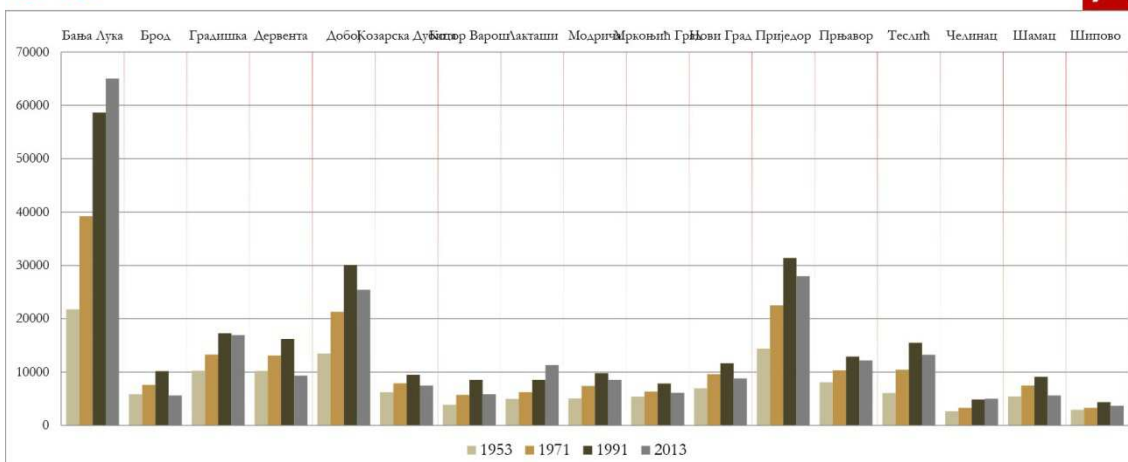


Графикон А.18. Жртве рата 1992-1995, процентуални губици у односу на популацију из 1991 године. (Аутор према: (Токаћа, 2012))

## 1.1.2. СТАТИСТИКЕ ДОМАЋИНСТАВА

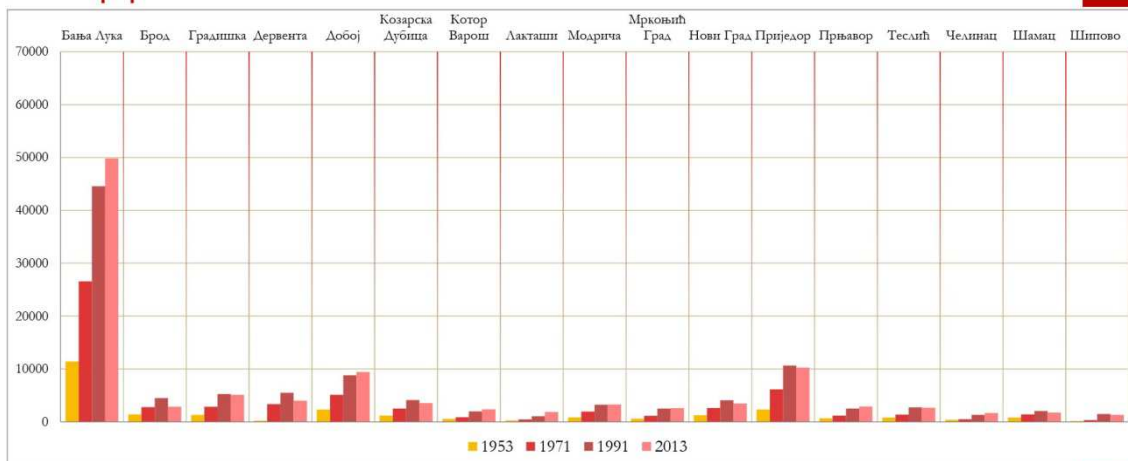
### ЈЛС

А



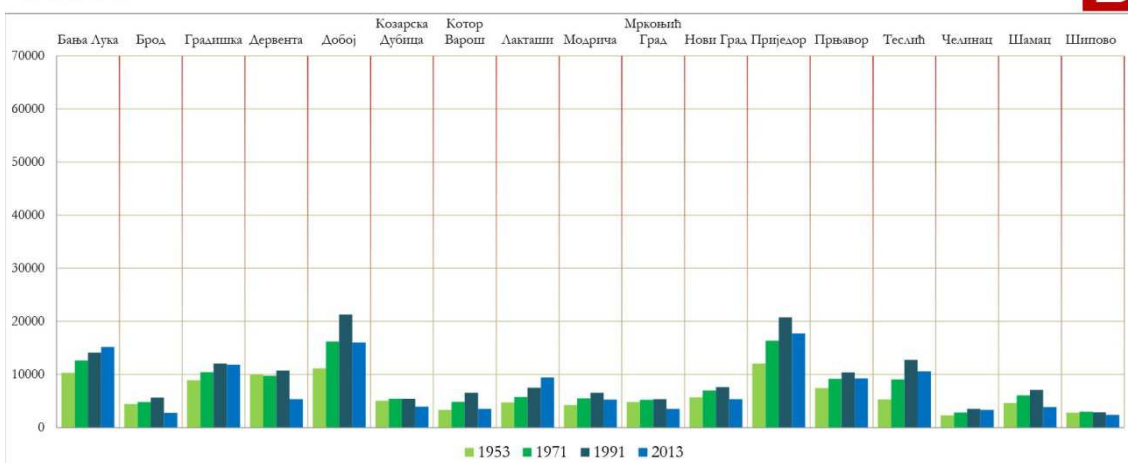
### ГРАД

Б



### СЕЛО

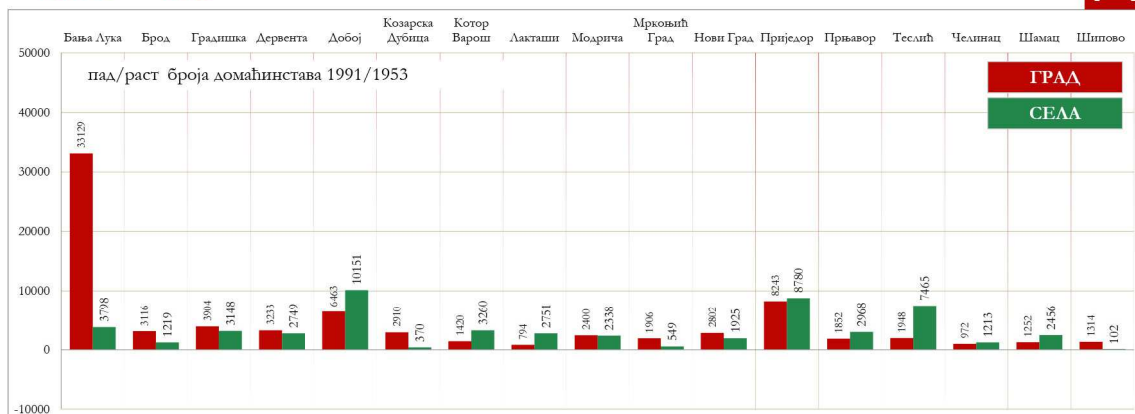
В



Графикон А.19. Домаћинства ЈЛС, градова и села СЗ региона РС према званичним пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 године (Аутор према: (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а))

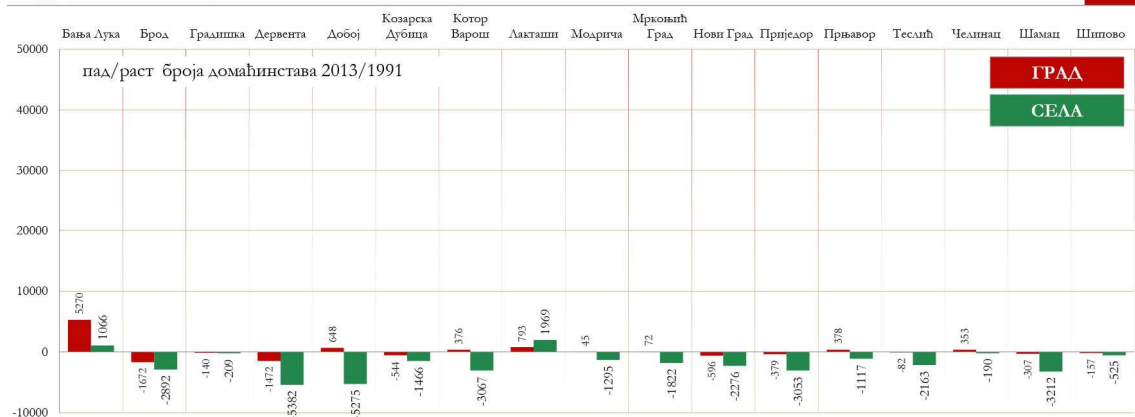
## 1953-1991

A



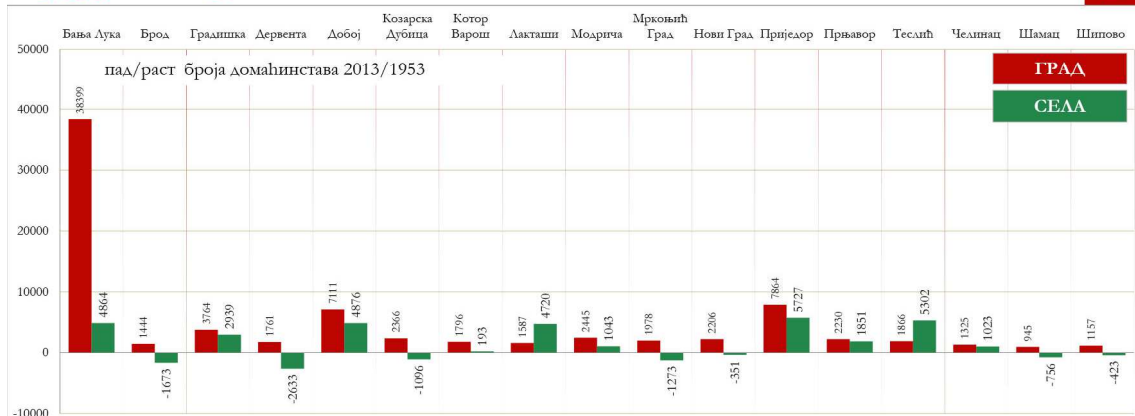
## 1991-2013

Б



## 1953-2013

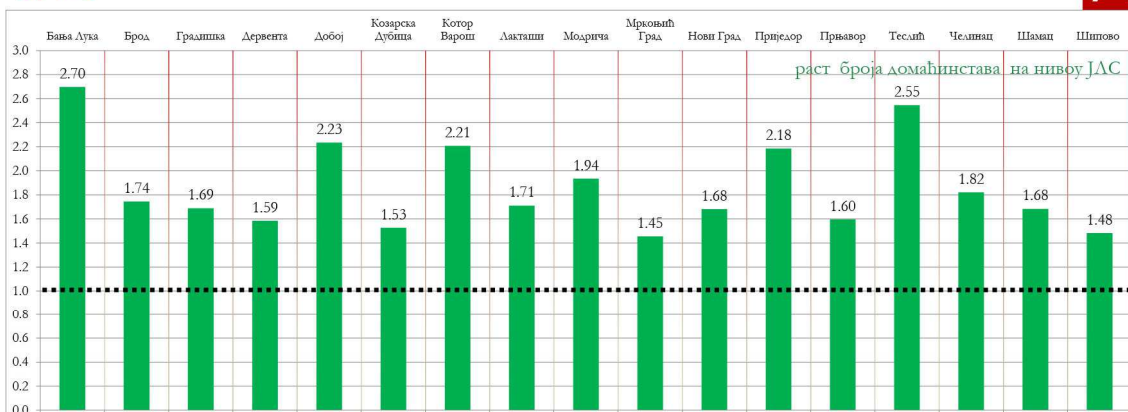
В



Графикон А.20. Раст/пад броја домаћинства на нивоу града и села за периоде 1953-1991, 1991-2013 и 1953-2013 (Аутор)

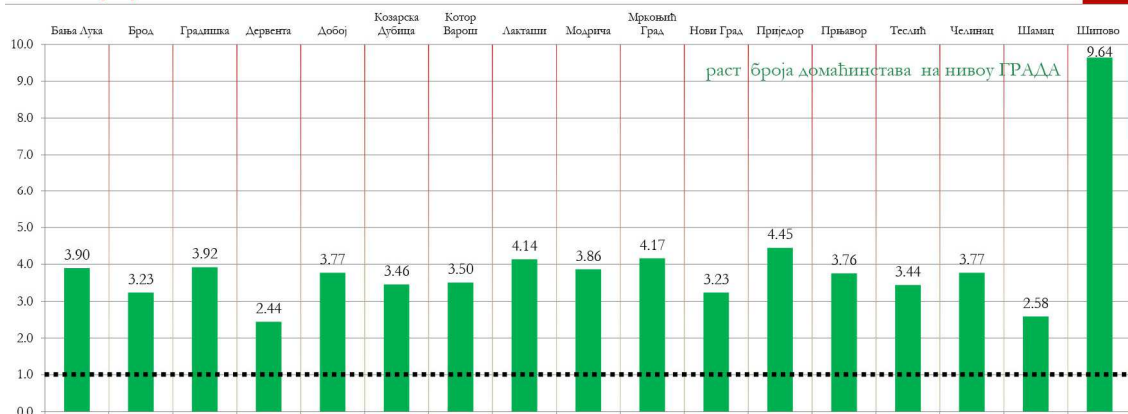
# ЈЛС

**A**



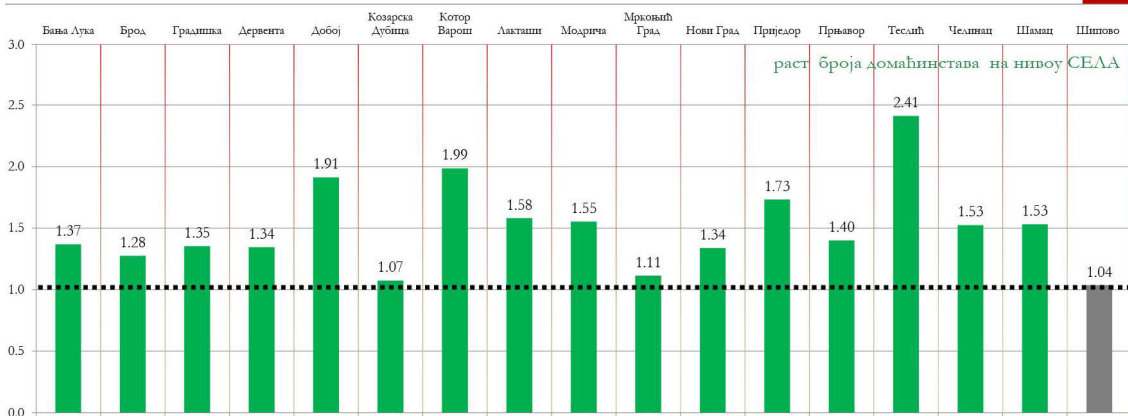
# ГРАД

**B**



# СЕЛО

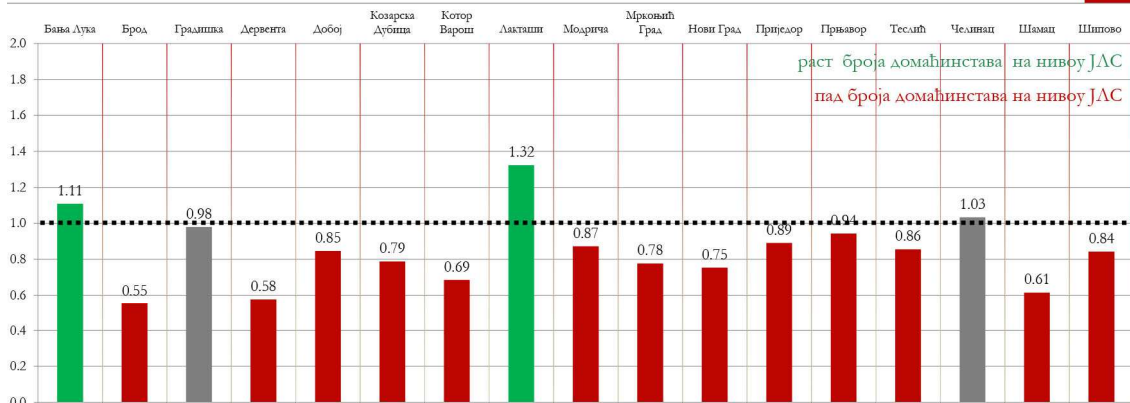
**B**



Графикон А.21. Коефицијент броја домаћинства 1991/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; РЗС-РС, 2017а; SZS-SFRJ, 1975))

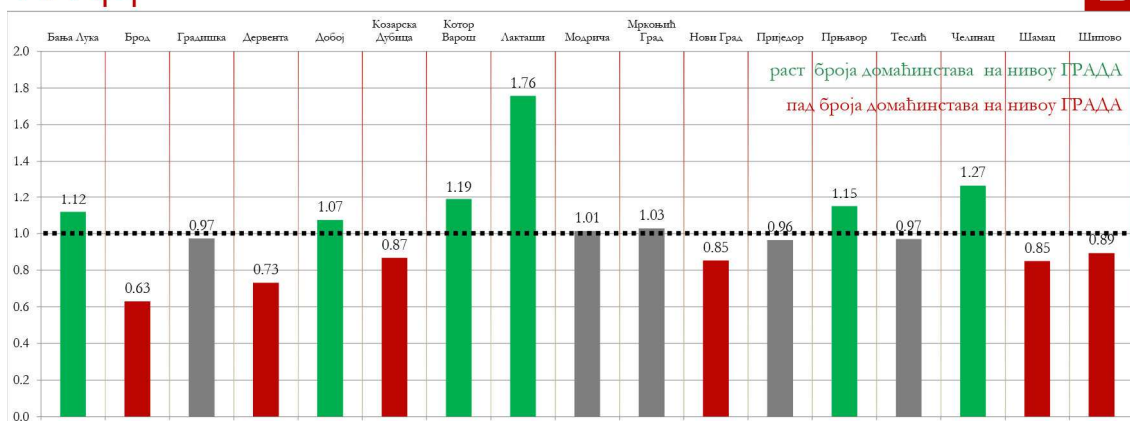
# ЈЛС

**A**



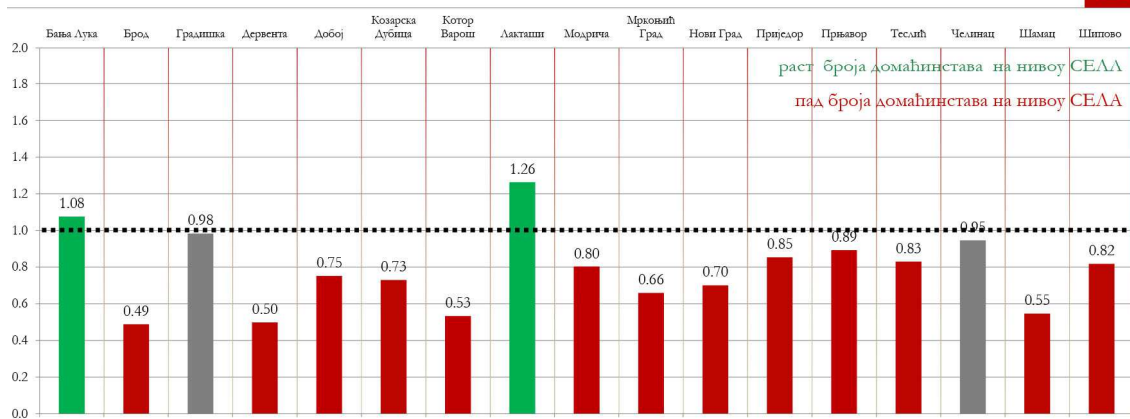
# ГРАД

**Б**



# СЕЛО

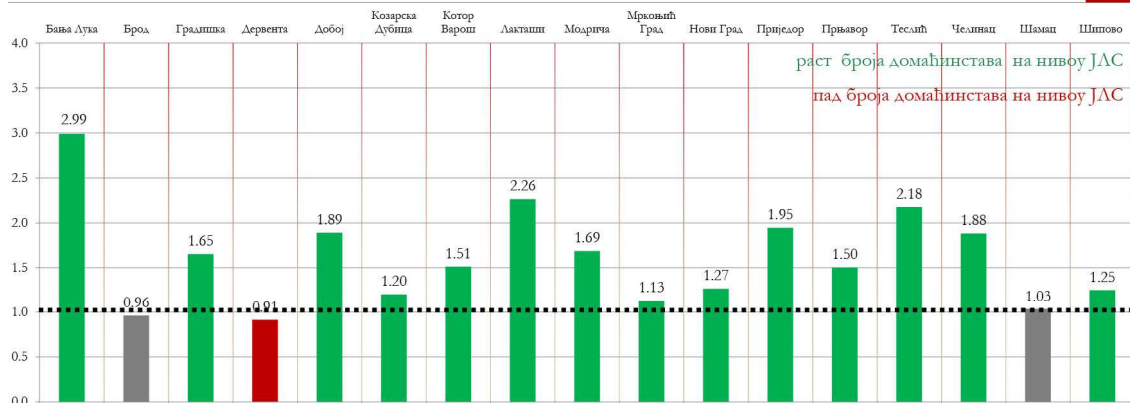
**В**



Графикон А.22. Коефицијент броја домаћинства 2013/1991 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; РЗС-РС, 2017а)

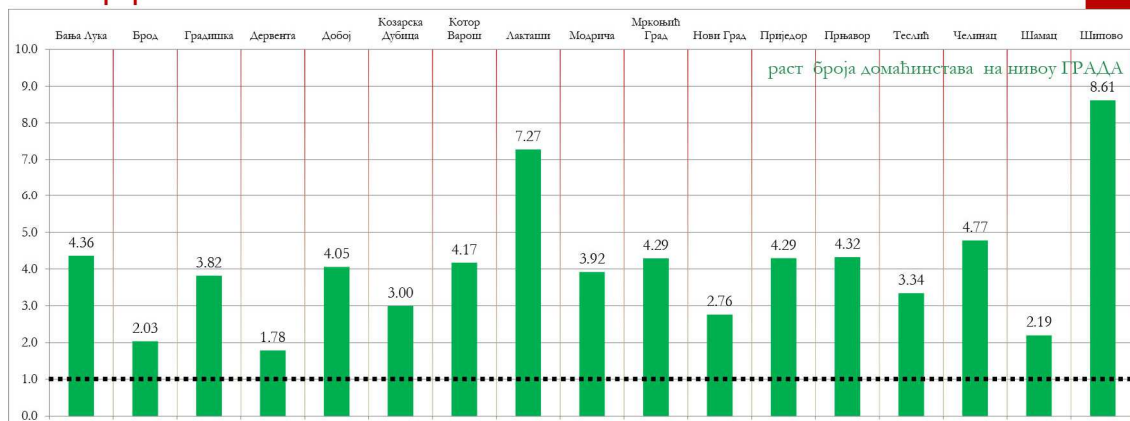
# ЈЛС

**A**



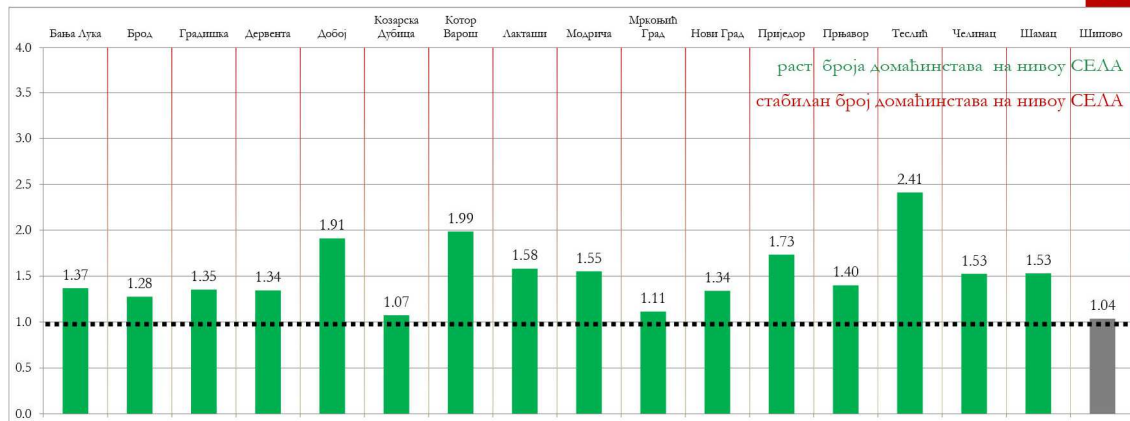
# ГРАД

**B**



# СЕЛО

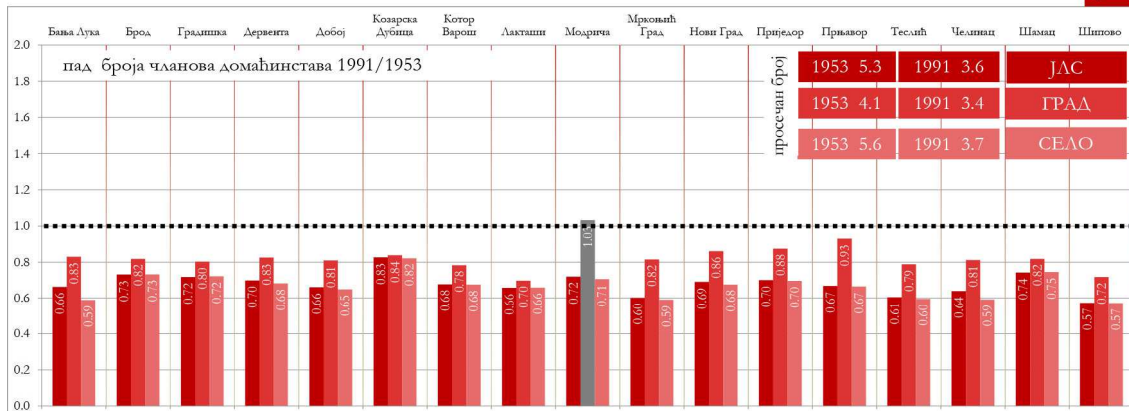
**B**



Графикон А.23. Коефицијент броја домаћинства 2013/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; P3C-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975))

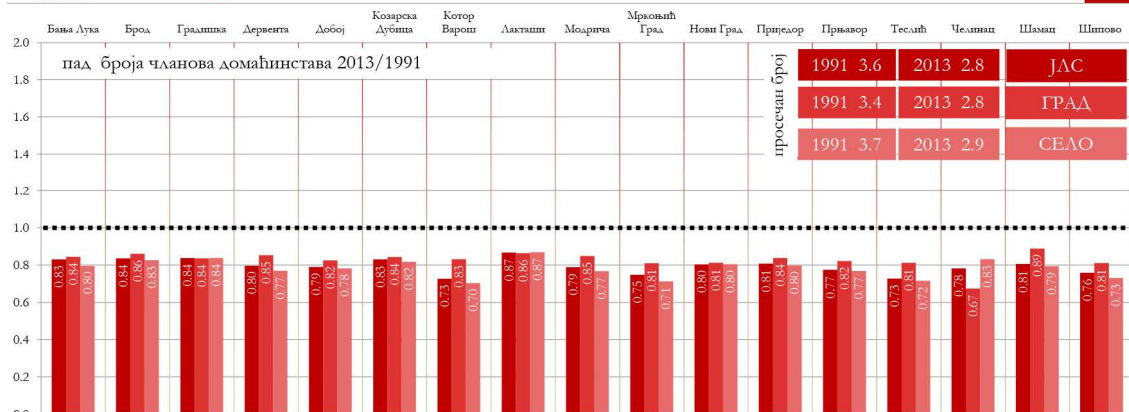
# 1953-1991

**A**



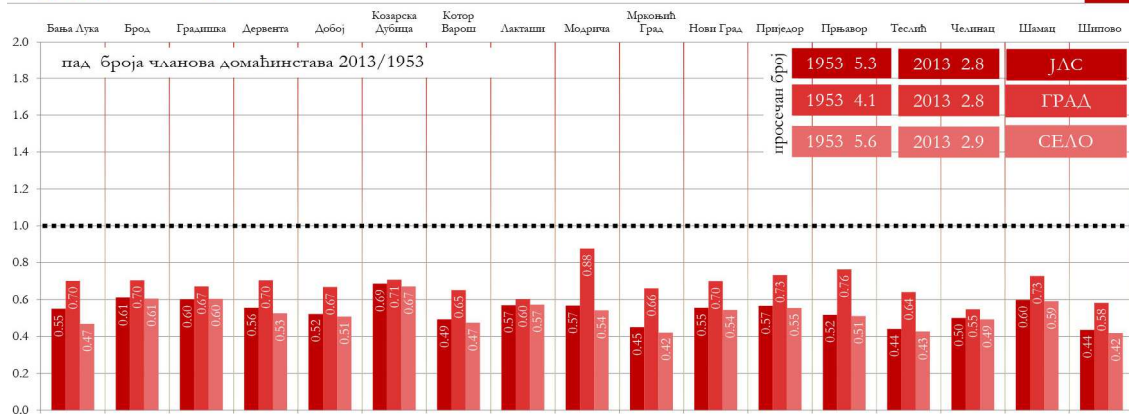
# 1991-2013

**Б**

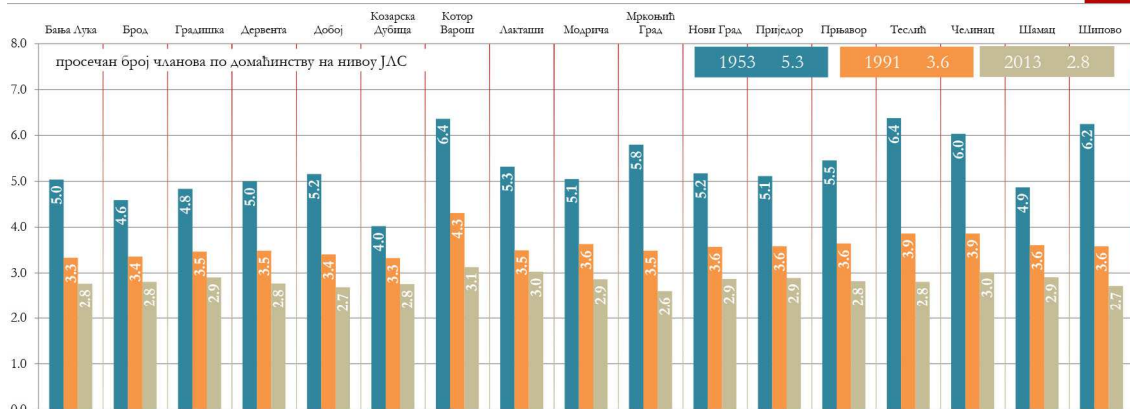


# 1953-2013

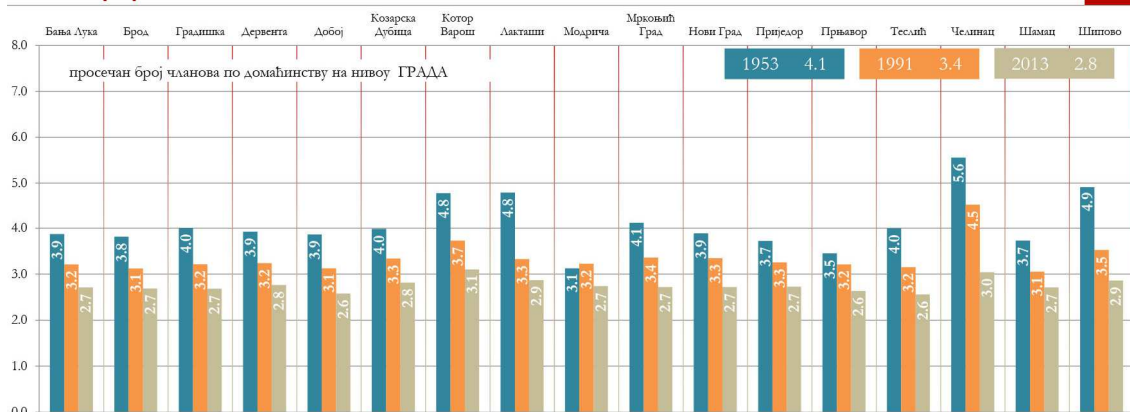
**В**



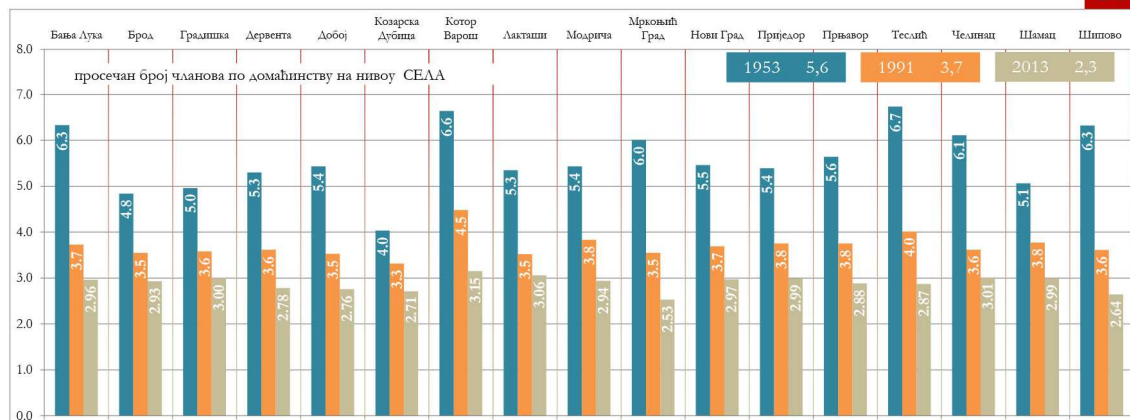
Графикон А.24. Коefицијент броја чланова по домаћинству 2013/1991/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; PЗC-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975))



ГРАД



СЕЛО

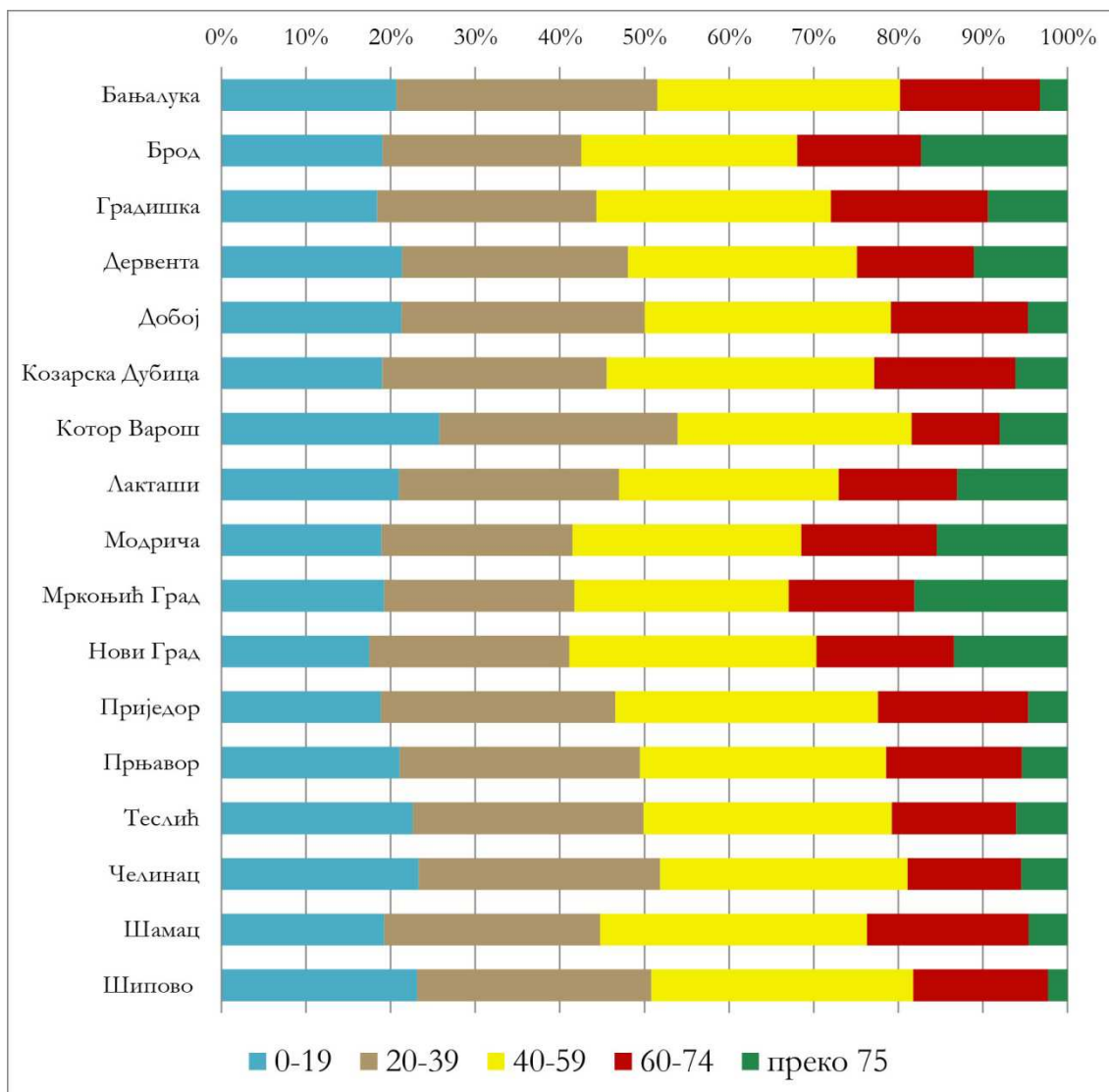


Графикон А.25. Просечан број чланова по домаћинству на нивоу ЈЛС, градова и села за пописне године 1953, 1991 и 2013 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; РЗС-РС, 2017а; SZS-SFRJ, 1975))

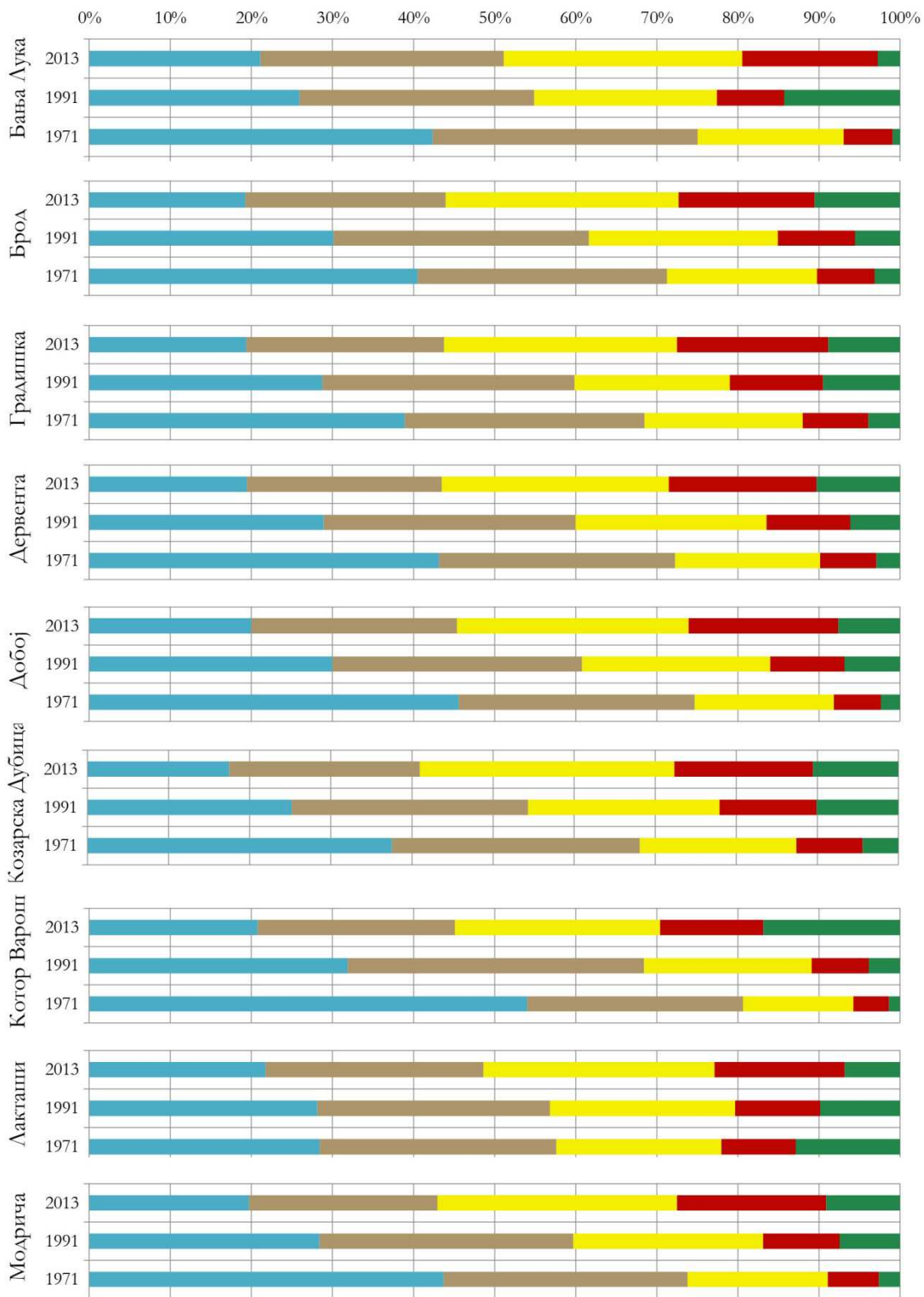


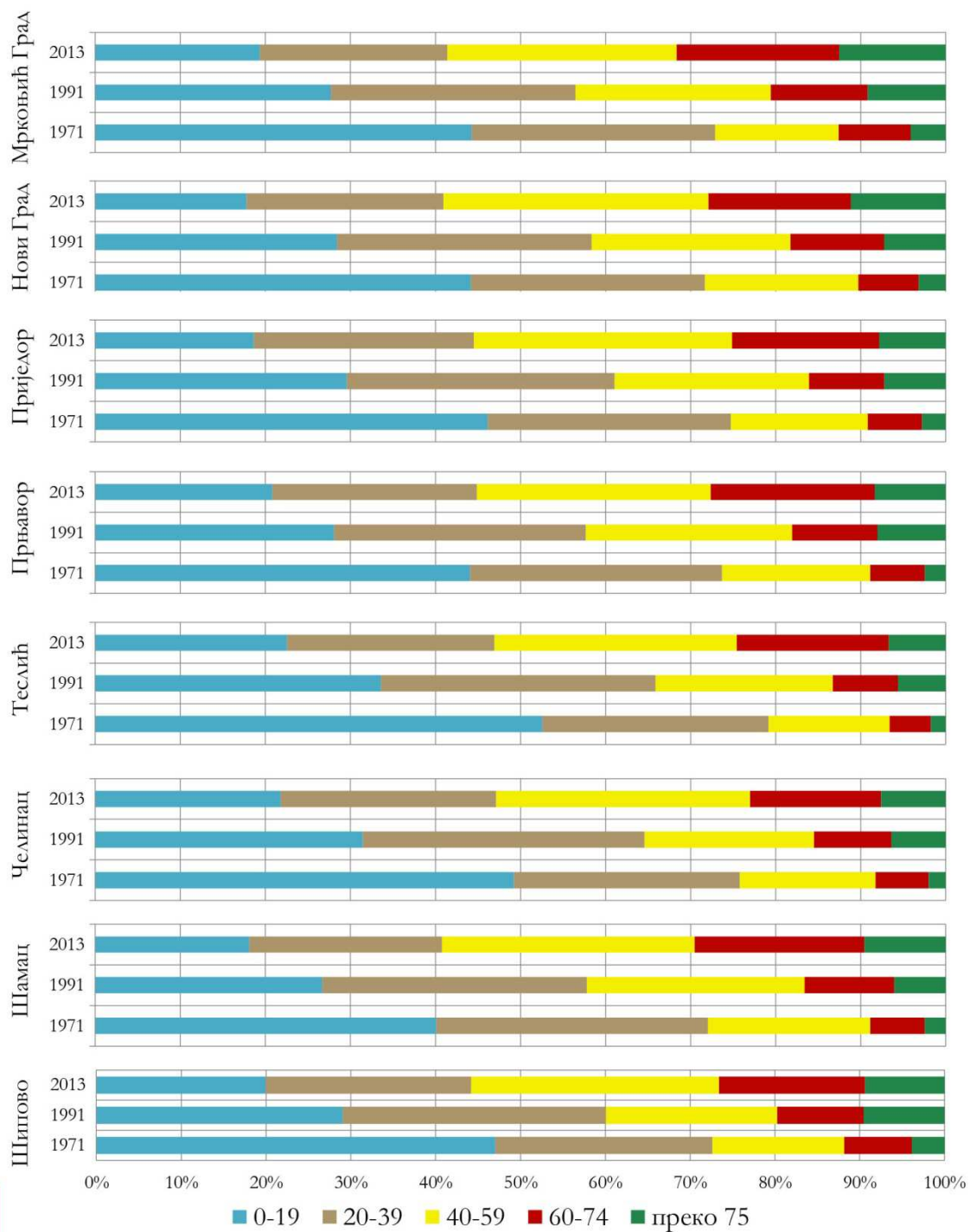
### 1.1.3.ВИТАЛНЕ СТАТИСТИКЕ

#### 1.1.3.1.Старосна структура становништва



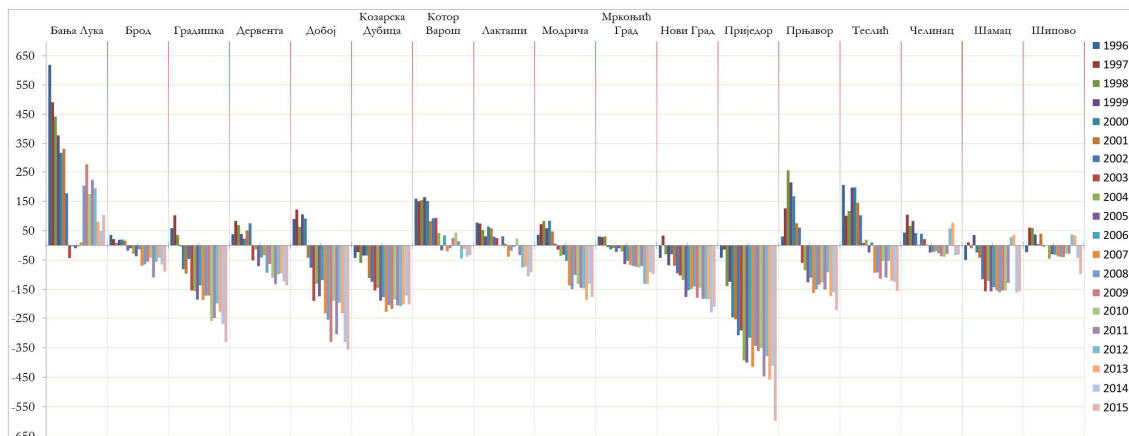
Графикон А.26. Старосна структура становништва на нивоу града за 2013 (Аутор према (РЗС-РС, 2017а))



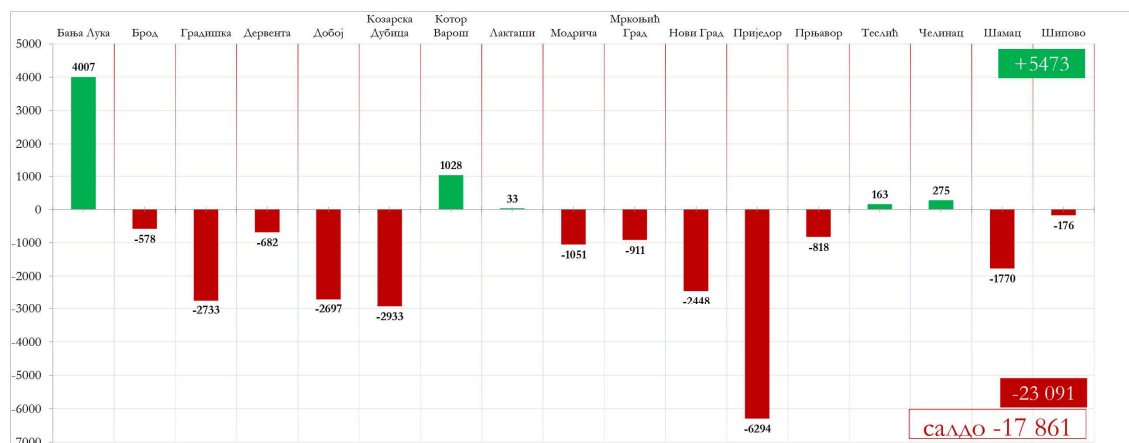


Графикон А.27. Старосна структура становништва на нивоу ЈЛС за пописне године 1971, 1991, 2013 (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а))

### 1.1.3.2. Природни прираштај



Графикон А.28. Природни прираштај на нивоу ЈЛС 1996-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016))

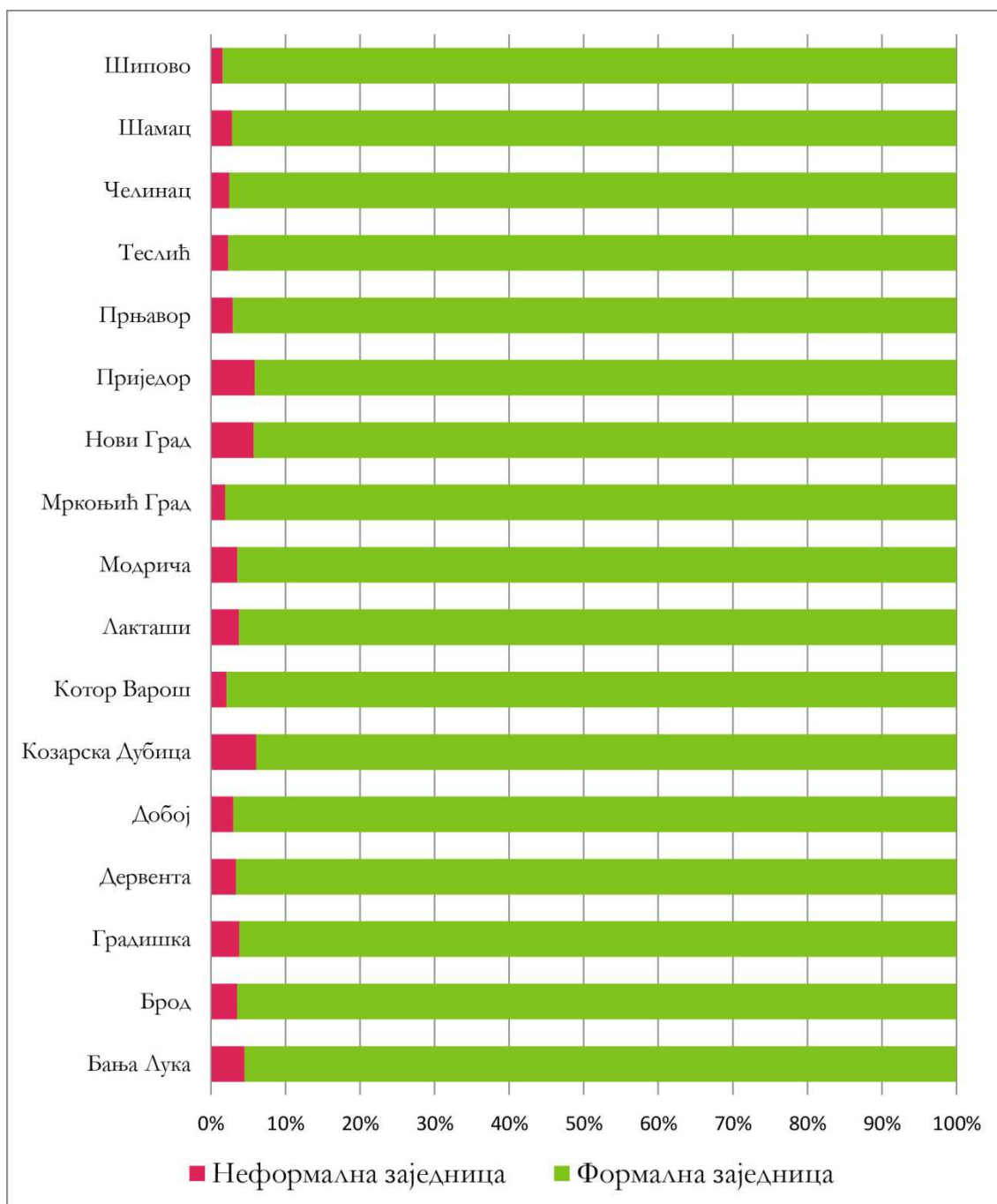


Графикон А.29 Салдо природног прираштаја на нивоу ЈЛС за период 1996-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016))

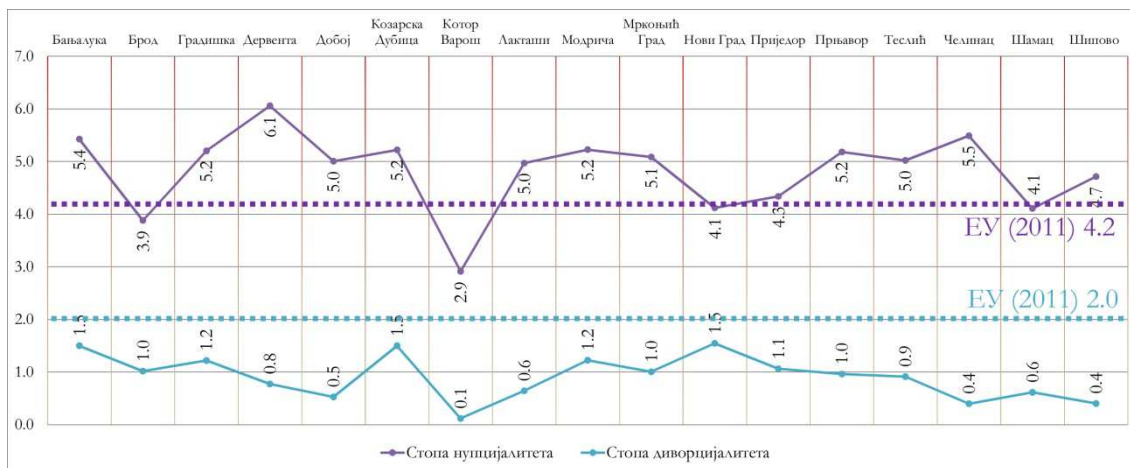
### 1.1.3.3. Бракови



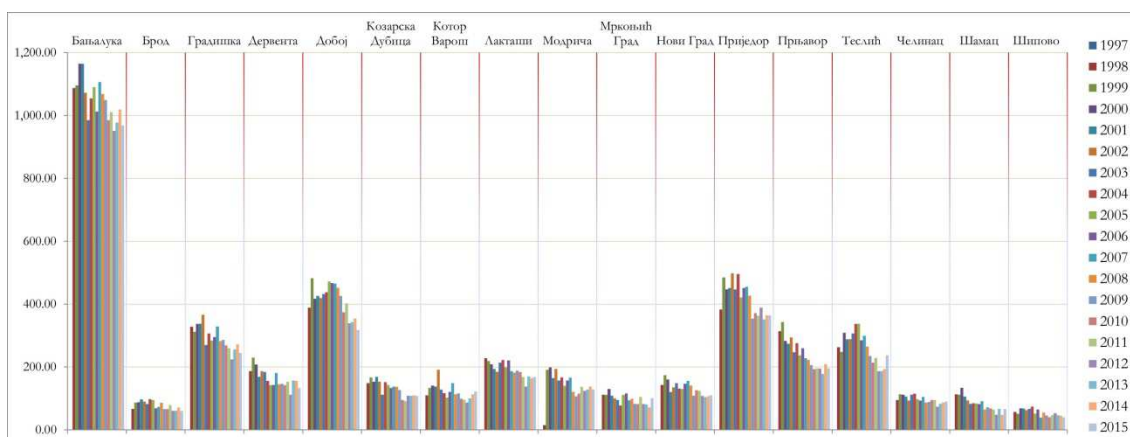
Графикон А.30. Брачни статус становништва старијег од 15 година на нивоу ЈЛС према попису из 2013. (Аутор према (РЗС-РС, 2017b))



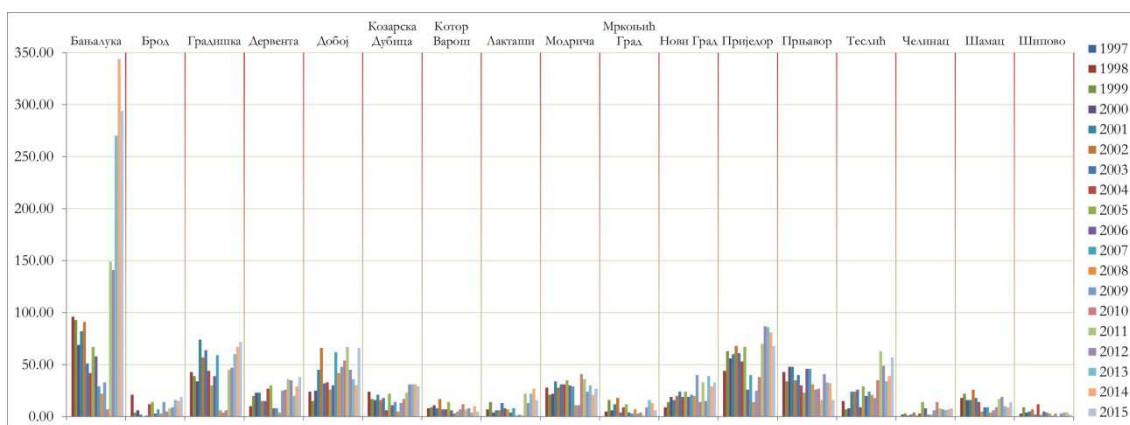
**Графикон А.31. Удео становништва старијег од 15 година које живи у не/формалној заједници према попису 2013 (Аутор према (РЗС-РС, 2017b))**



**Графикон А.32. Стопа нупцијалитета и диворцијалитета на нивоу ЈЛС у 2013 години (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РЗС-РС, 2017б))**



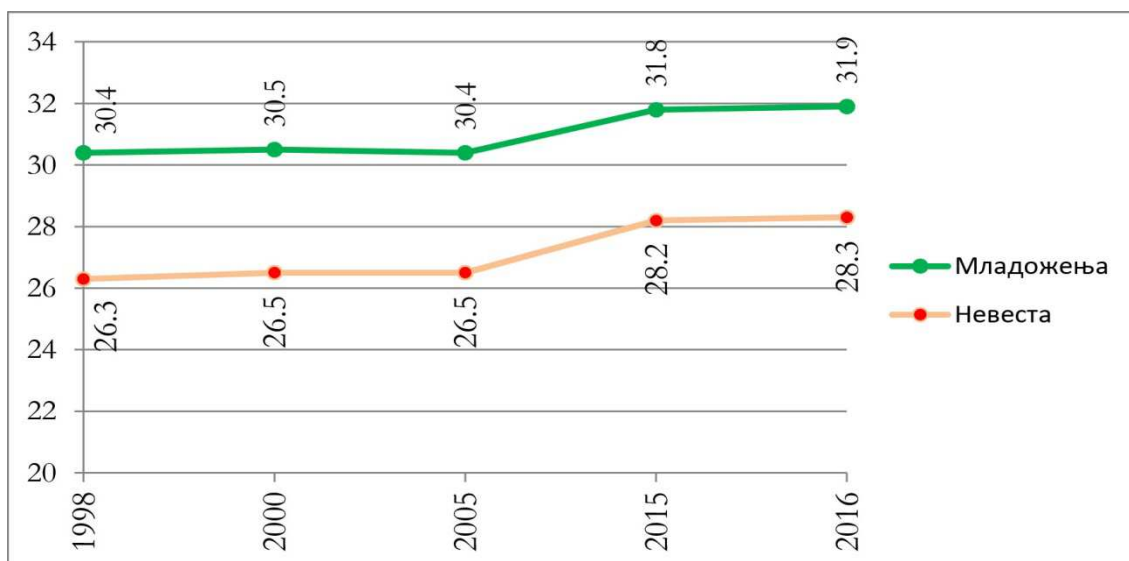
**Графикон А.33. Склопљени бракови на нивоу ЈЛС 1997-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016))**



**Графикон А.34. Разведени бракови на нивоу ЈЛС 1997-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016))**

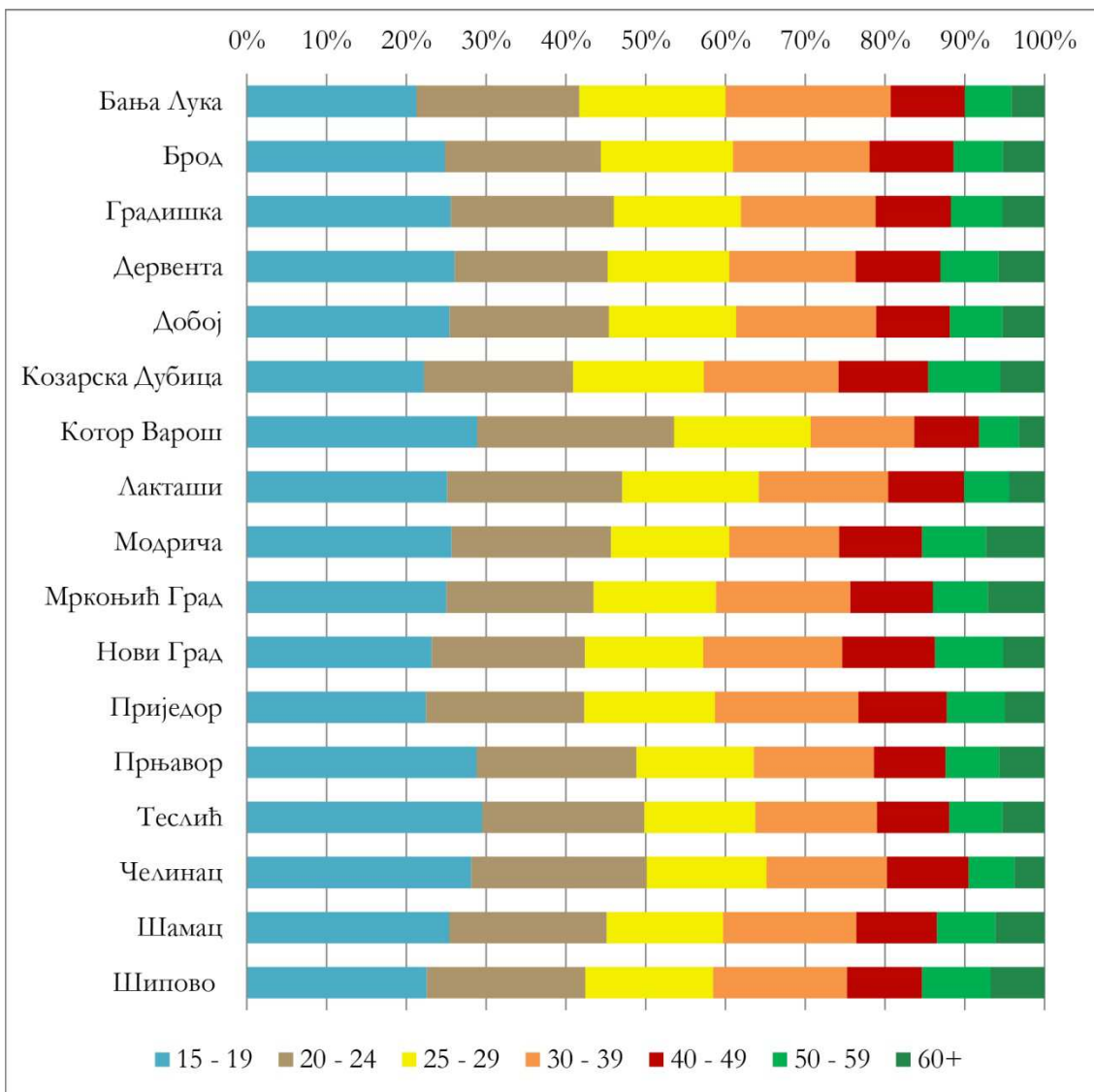
ЈАС	Просечан пад/раст
Бања Лука	-8
Брод	-3
Градишка	0
Дервента	-6
Добој	-2
Козарска Дубица	2
Котор Варош	0
Лакташи	5
Модрича	-3
Мркоњић Град	0
Нови Град	1
Приједор	1
Прњавор	-1
Теслић	4
Челинац	0
Шамац	-2
Шипово	-3

Табела А.13. Просечан пад/раст у броју склопљених бракова на годишњем нивоу у раздобљу 2005-2015 на нивоу ЈАС (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016))

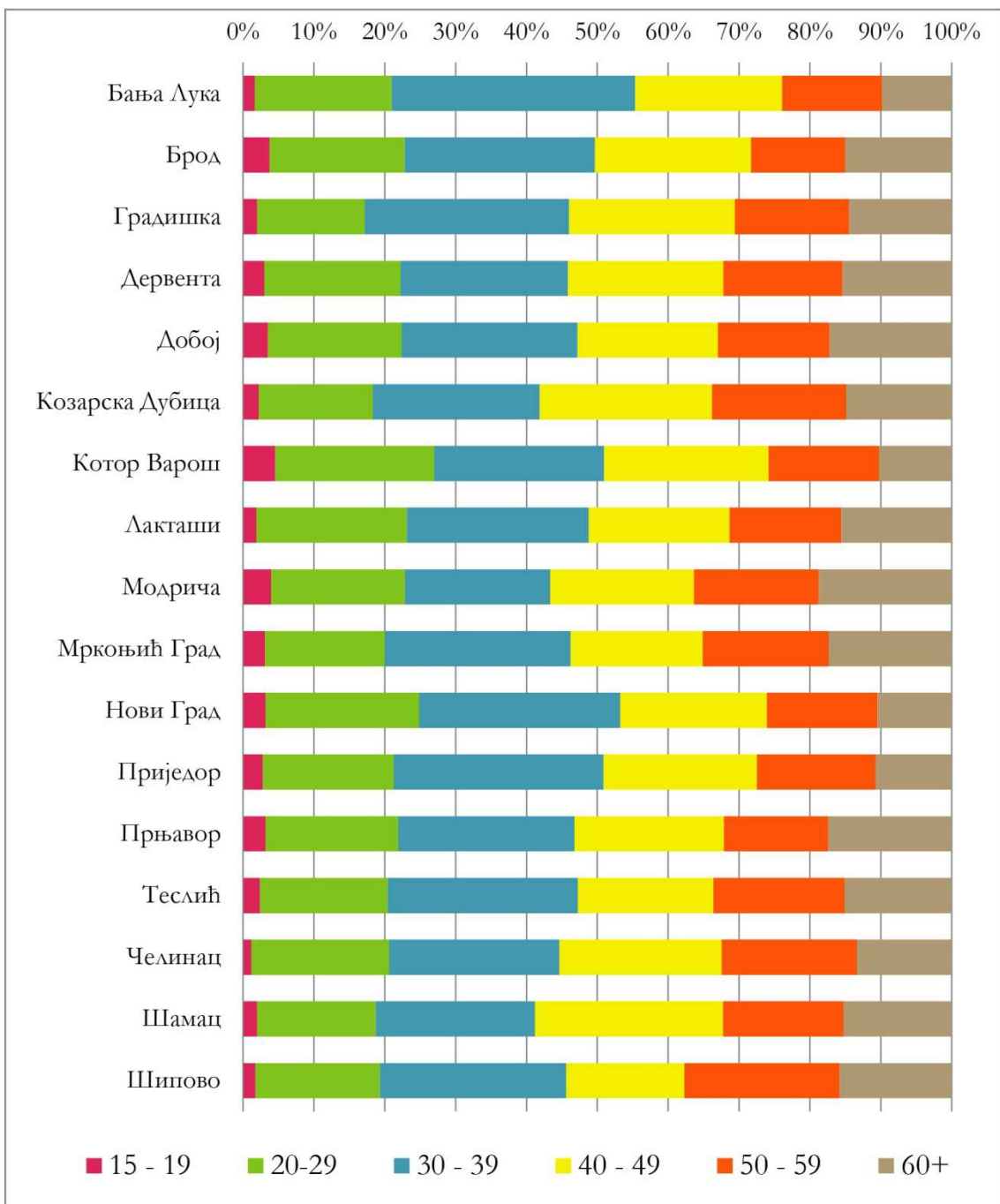


Графикон А.35. Просечна старост младожење и невесте у РС (Аутор према (РЗС-РС, 2017с))



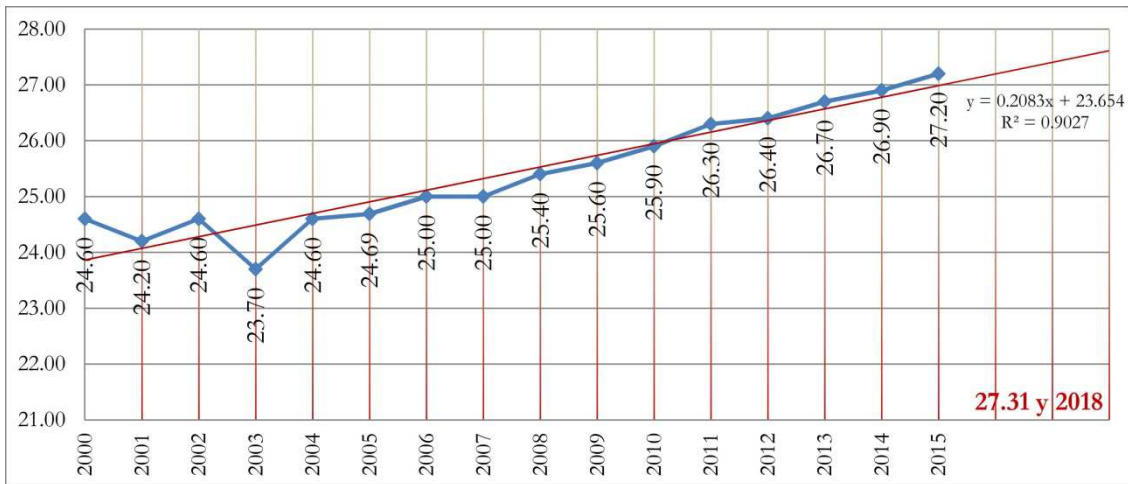


Графикон А.36. Старосна структура нежењених/неудатих за 2013 годину на нивоу ЈЛС (Аутор према (РЗС-РС, 2017с))

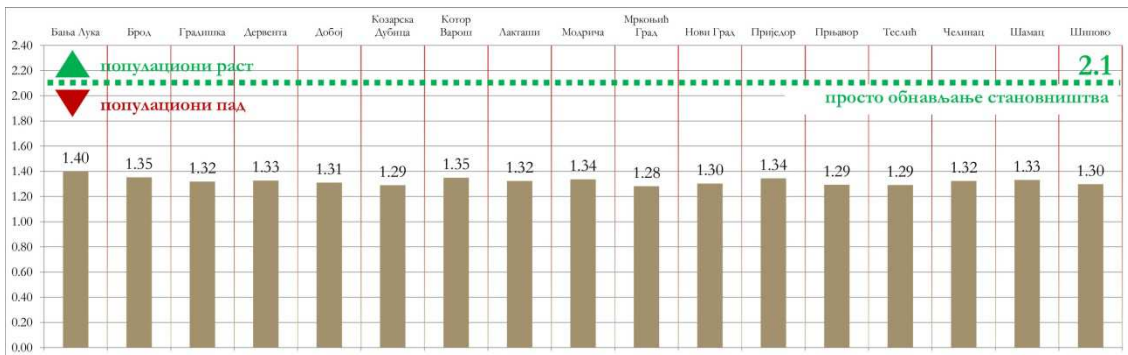


Графикон А.37. Старосна структура становништва старијег од 15 година које живи у неформалној заједници за 2013 годину на нивоу ЈЛС (Аутор према (РЗС-РС, 2017с))

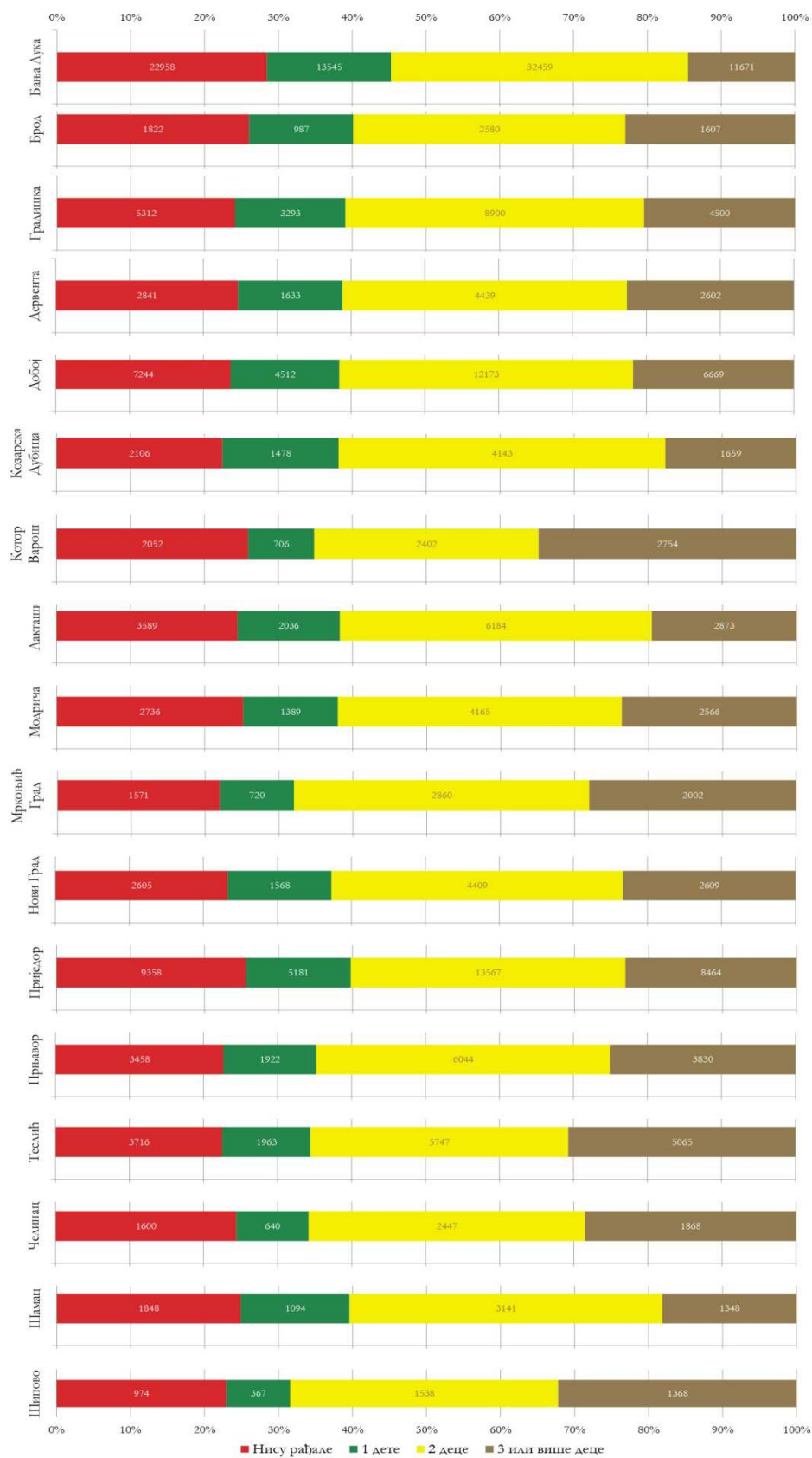
### 1.1.3.4. Рађања



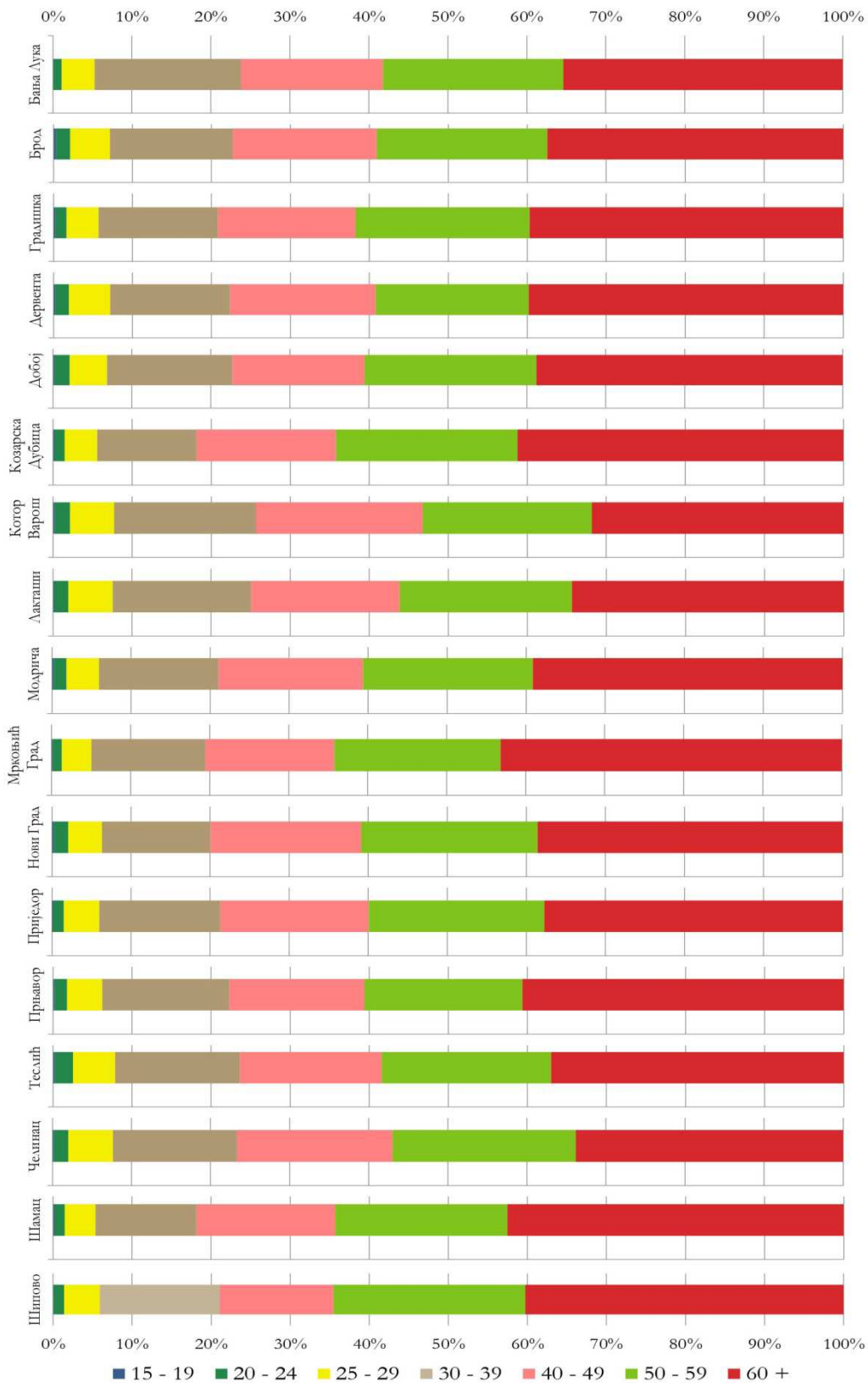
Графикон А.38. Просечна старост првотркиње у РС 2000-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016))



Графикон А.39. Стопа фертилитета на нивоу ЈЛС за 2013 годину (Аутор према (РЗС-РС, 2017б; РЗС-РС, 2017а))



Графикон А.40. Учествовање жена старијих од 15 година у рађању на нивоу ЈАС према попису 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017b))

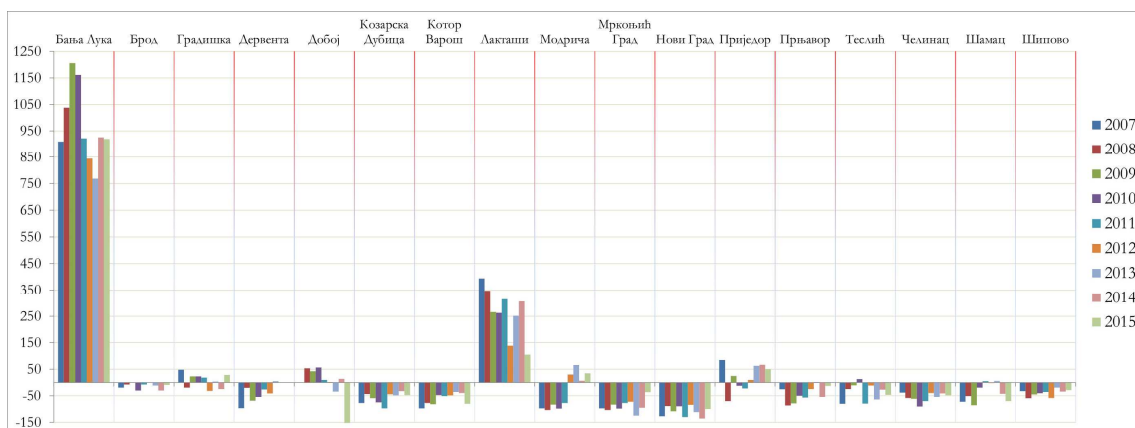


Графикон А.41. Женско становништво старије од 15 година према старости и учествовању у рађању на нивоу ЈЛС према попису 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017b))

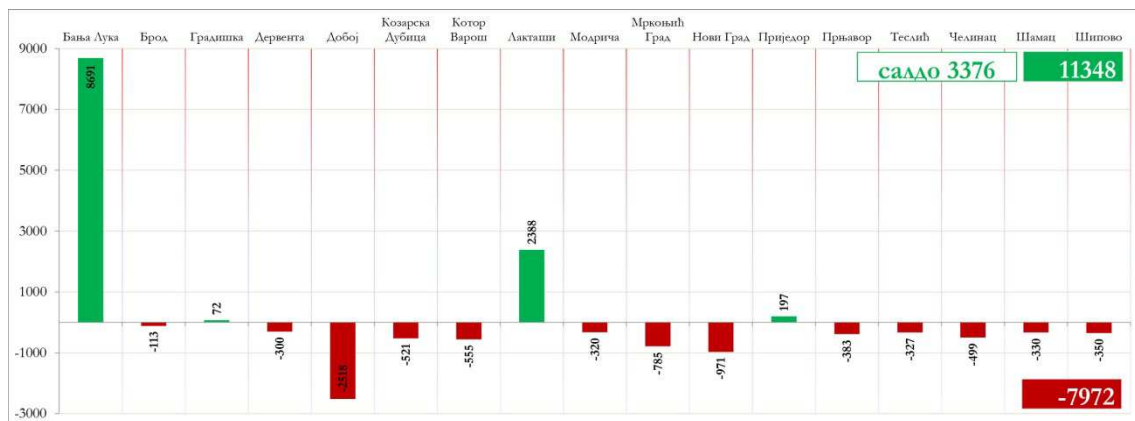


Графикон А.42. Женско становништво старије од 15 година према степену образовања и учествовању у рађању према попису 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017б))

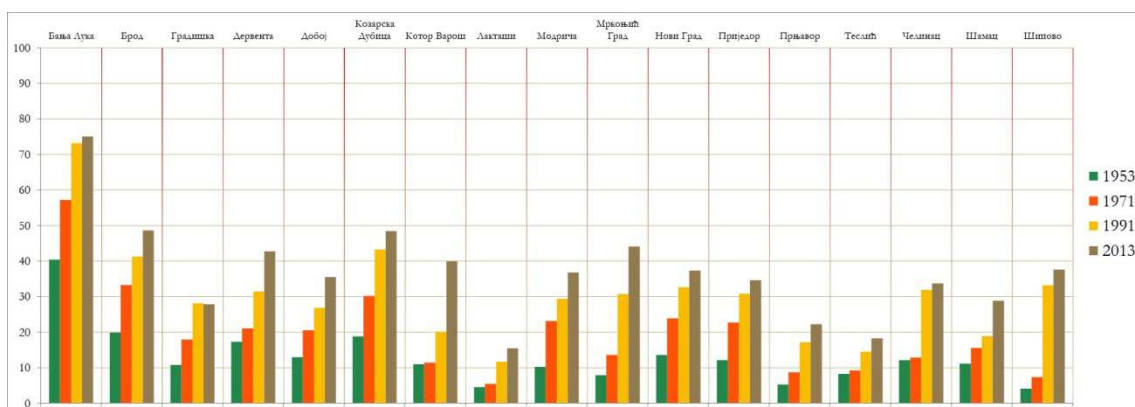
## 1.1.4.МИГРАЦИЈЕ



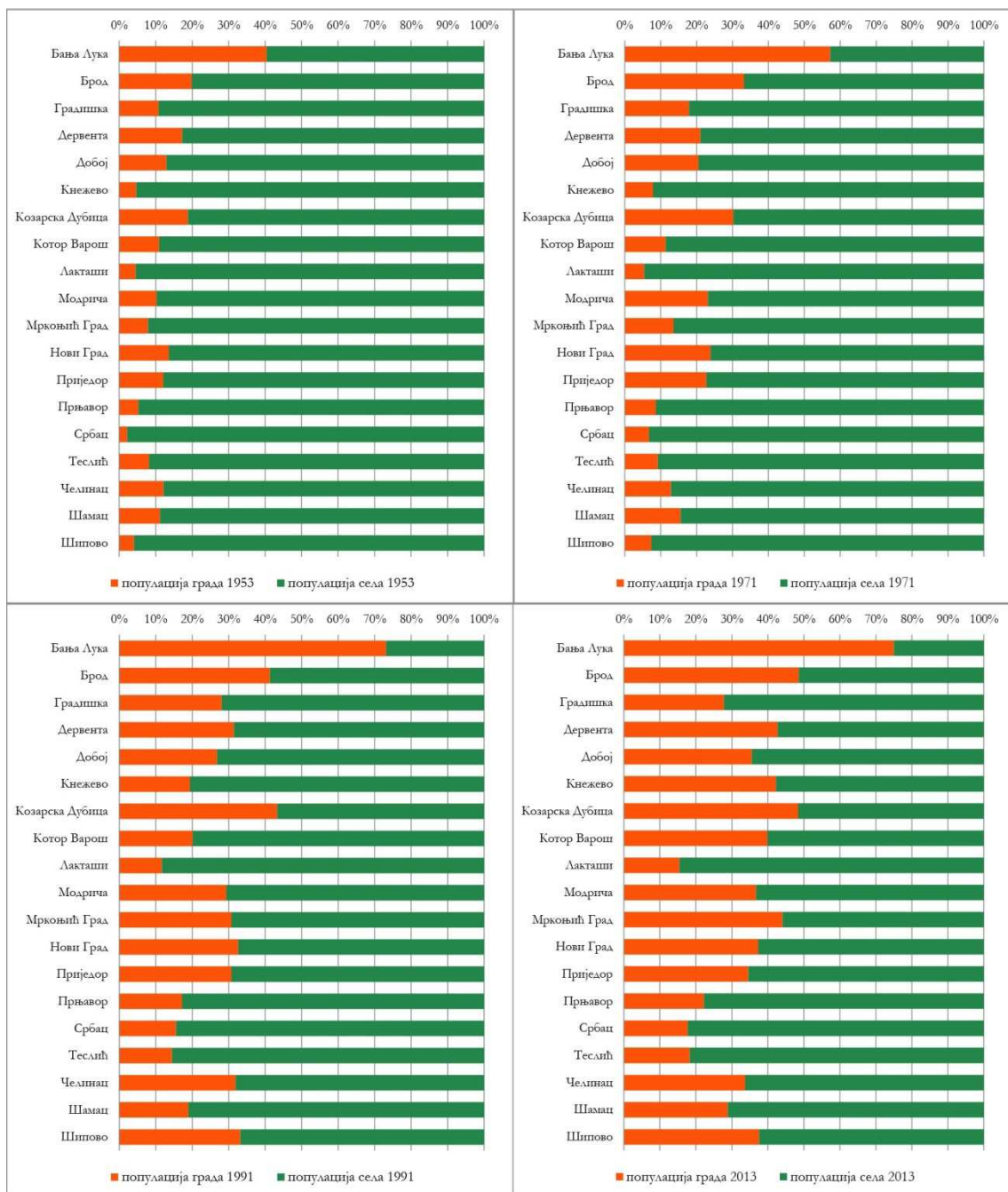
Графикон А.43. Унутрашња миграциона кретања - миграциони салдо мерен за ниво ЈАС за период 2007-2015 као разлика између броја досељеног и броја одсељеног становништва (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016))



Графикон А.44. Укупни миграциони салдо унутрашњих миграционих кретања на нивоу ЈАС за период 2007-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016))

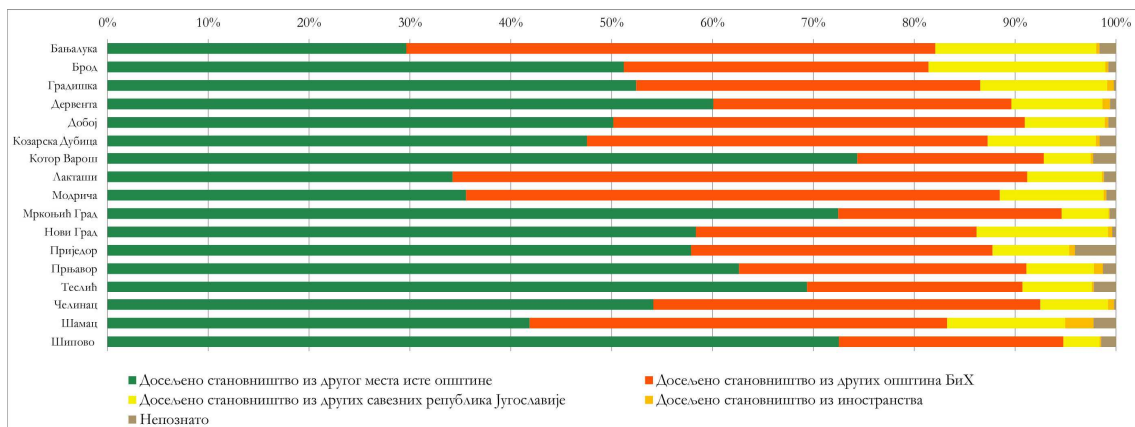


Графикон А.45. Процент градске популације у укупној популацији ЈАС у периоду 1953-2013 год. (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; SZS-SFRJ, 1975; РЗС-РС, 2017а))

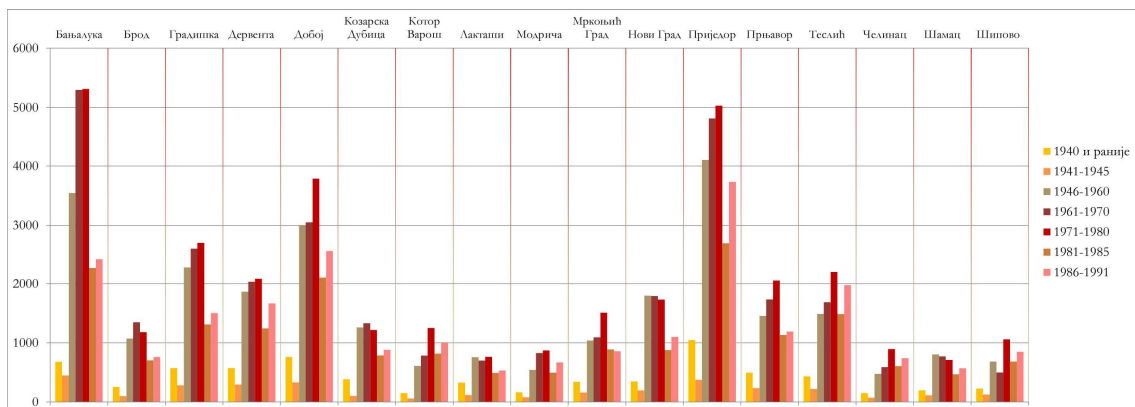


Графикон А.46. Процентулни удео популације града и села за пописне године 1953, 1971, 1991 и 2013. (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; SZS-SFRJ, 1975; PЗC-PC, 2017a))

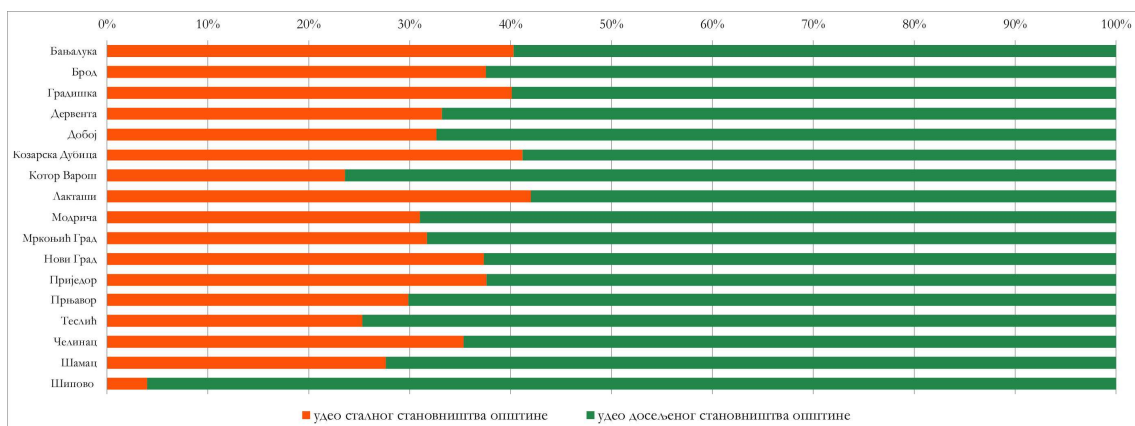




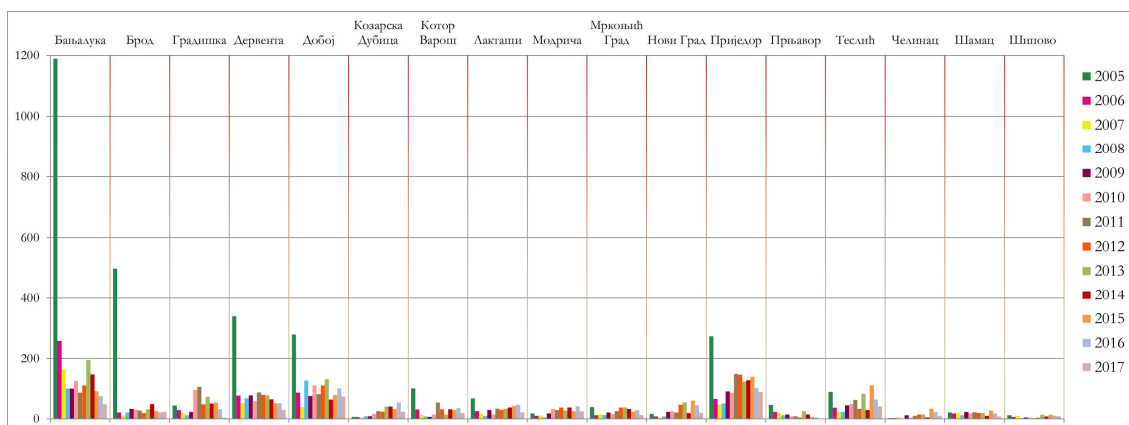
Графикон А.47. Досељено становништво на нивоу ЈЛС 1991 године (Аутор према (FZS-FBiH, 1999))



Графикон А.48. Досељено становништво из других места исте општине 1940-1991 (Аутор према (FZS-FBiH, 1999))



Графикон А.49. Удео сталног и досељеног становништва на нивоу ЈЛС 1991 (Аутор према (FZS-FBiH, 1999))



Графикон А.50. Одјављена пребивалишта из Босне и Херцеговине ради пријављивања у иностранству на нивоу ЈАС по годинама за период 01.01.2005.-05.09.2017 (Аутор према (IDDEEA-ViH, 2017))

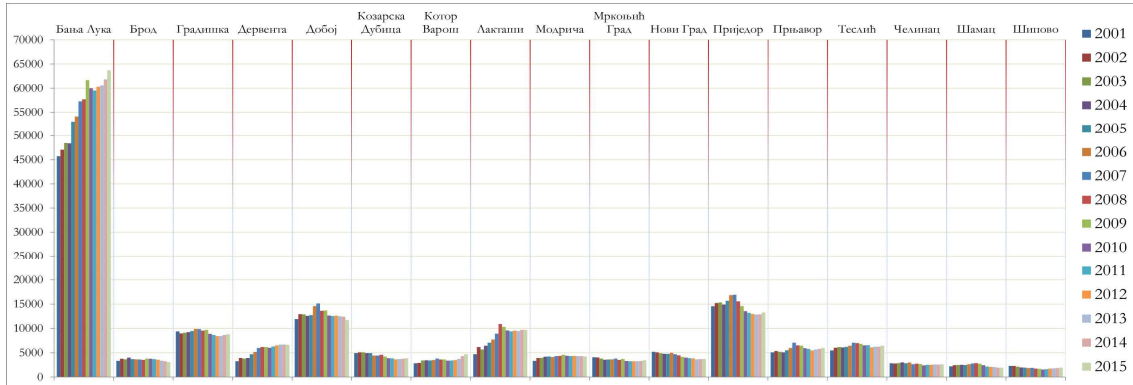


Графикон А.51. Укупан број одјављених пребивалишта из Босне и Херцеговине ради пријављивања у иностранству за ЈАС у периоду 01.01.2005.-05.09.2017. (Аутор према (IDDEEA-ViH, 2017))

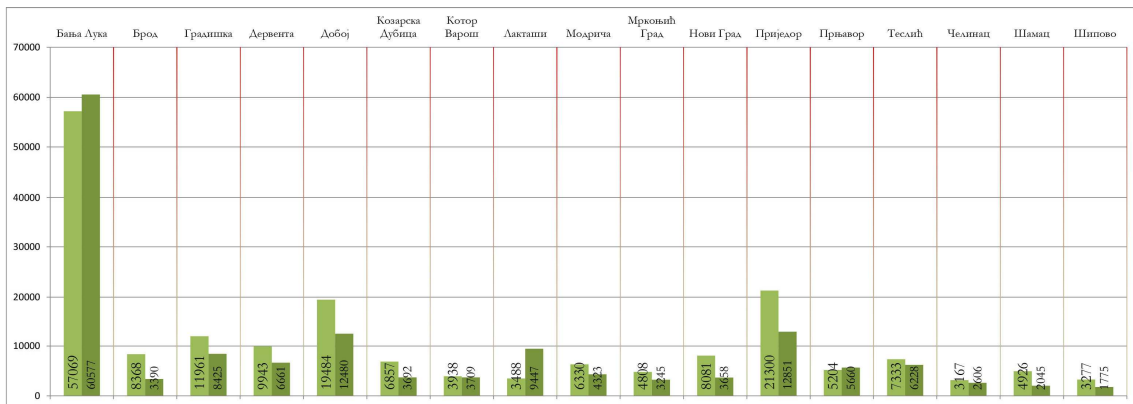
## 1.2.Економски критеријуми

Економски критеријуми обухватају статистике везане за пословне субјекте и статистике рада.

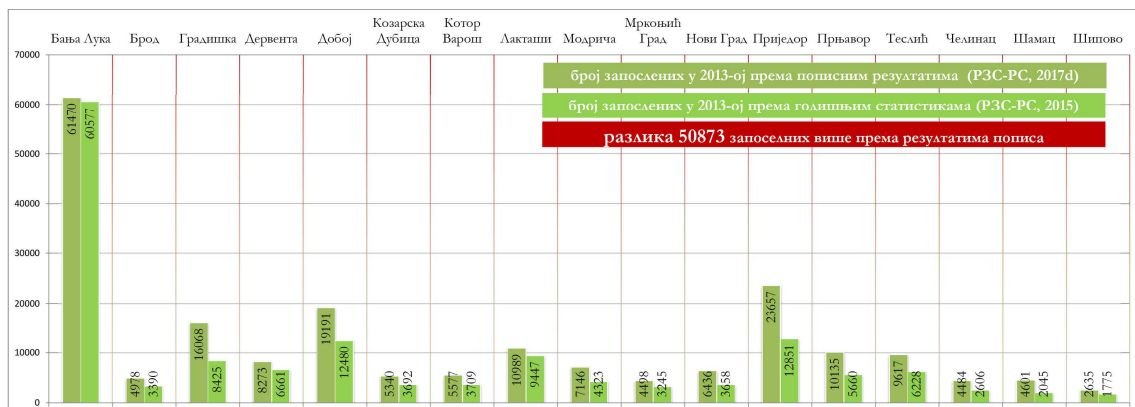
### 1.2.1.СТАТИСТИКЕ РАДА



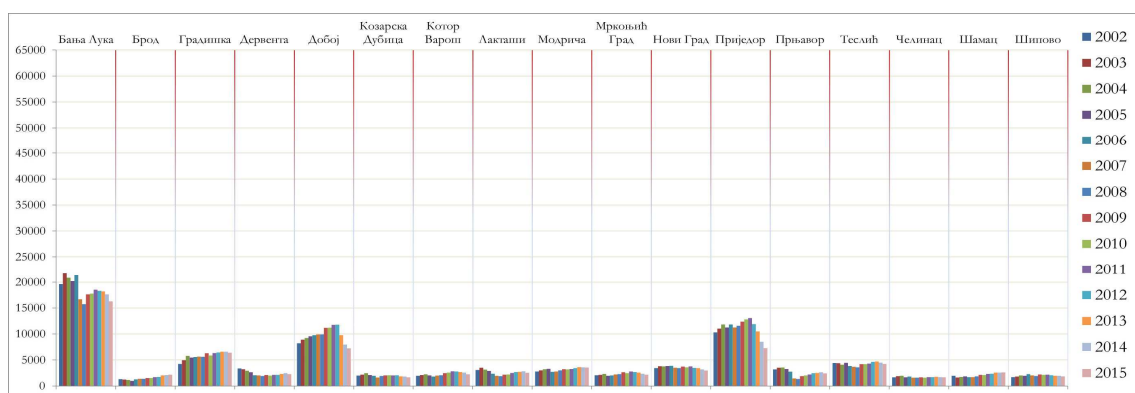
Графикон А.52. Број запослених на нивоу ЈАС у периоду 2001-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2009-2016))



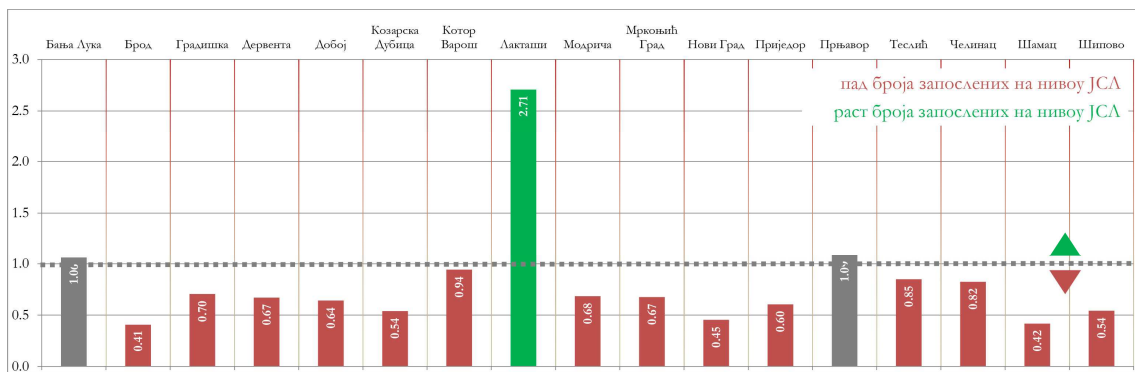
Графикон А.53. Број запослених на нивоу ЈАС за пописне године 1991 и 2013. (Аутор према: (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2017d))



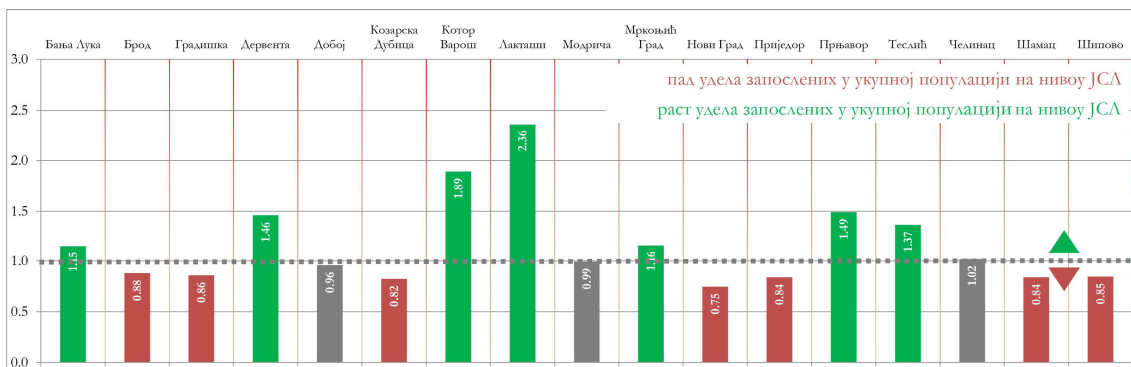
Графикон А.54. Број запослених 2013 године (Аутор према: (РЗС-РС, 2015; (РЗС-РС, 2017d))



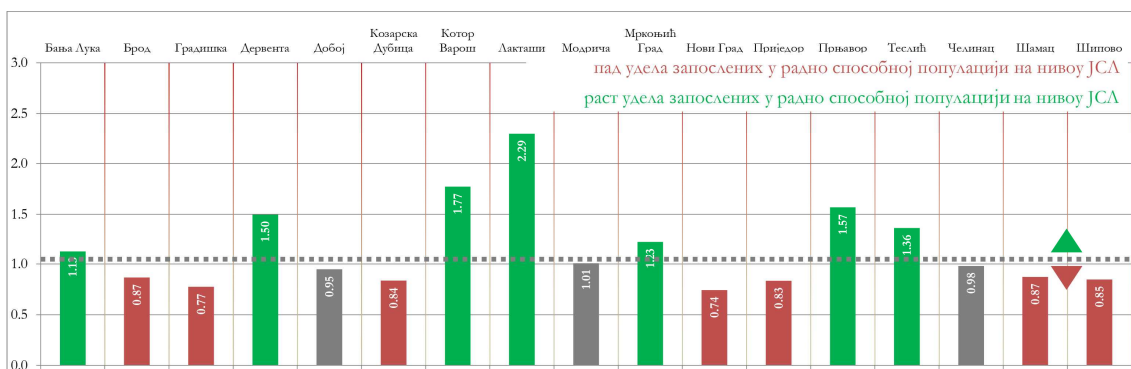
Графикон А.55. Број лица која траже запослење на нивоу ЈЛС у периоду 2001-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2009-2016))



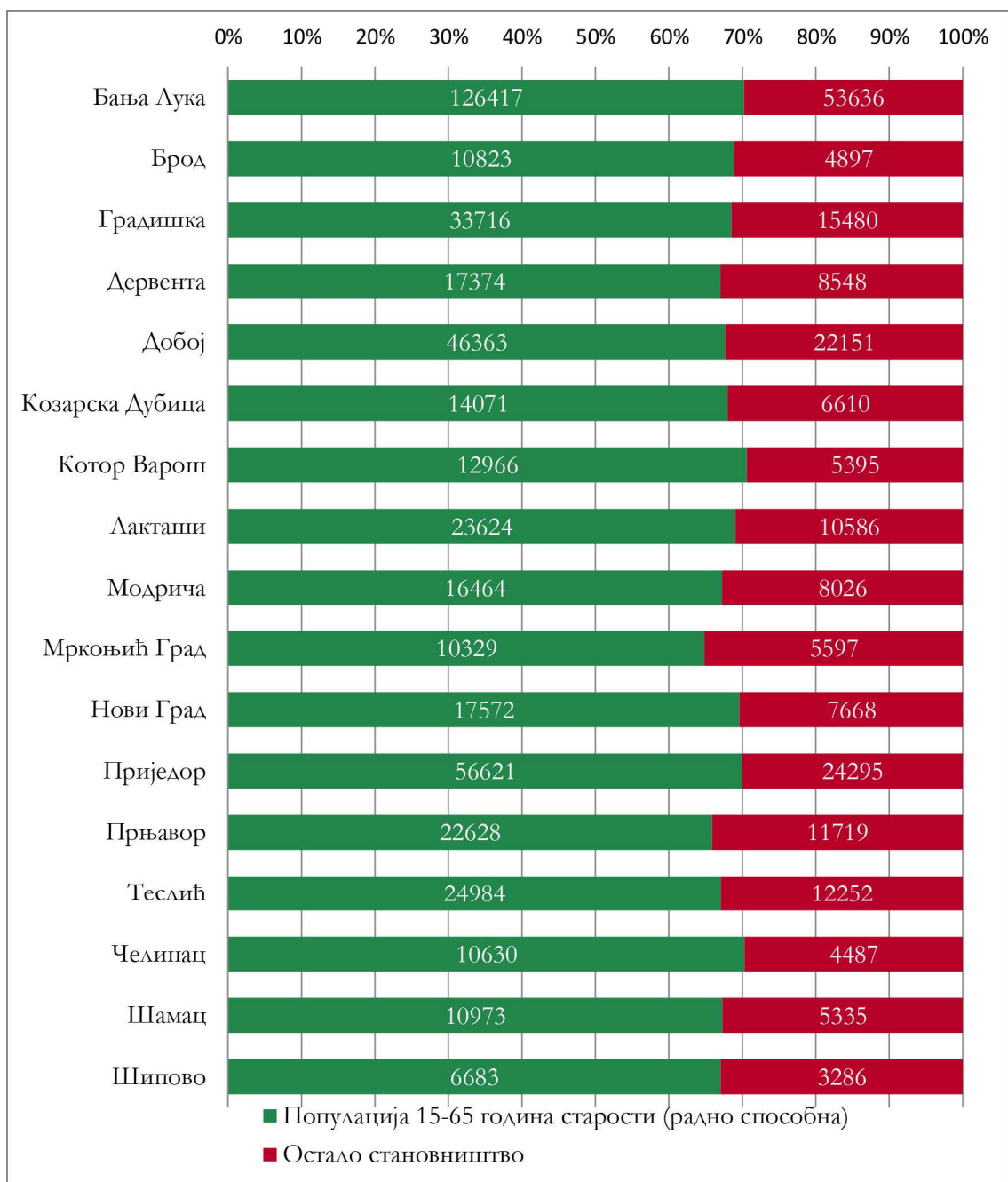
Графикон А.56. Коефицијент запослености 2013/1991 на нивоу ЈЛС (Аутор према: (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2009-2016))



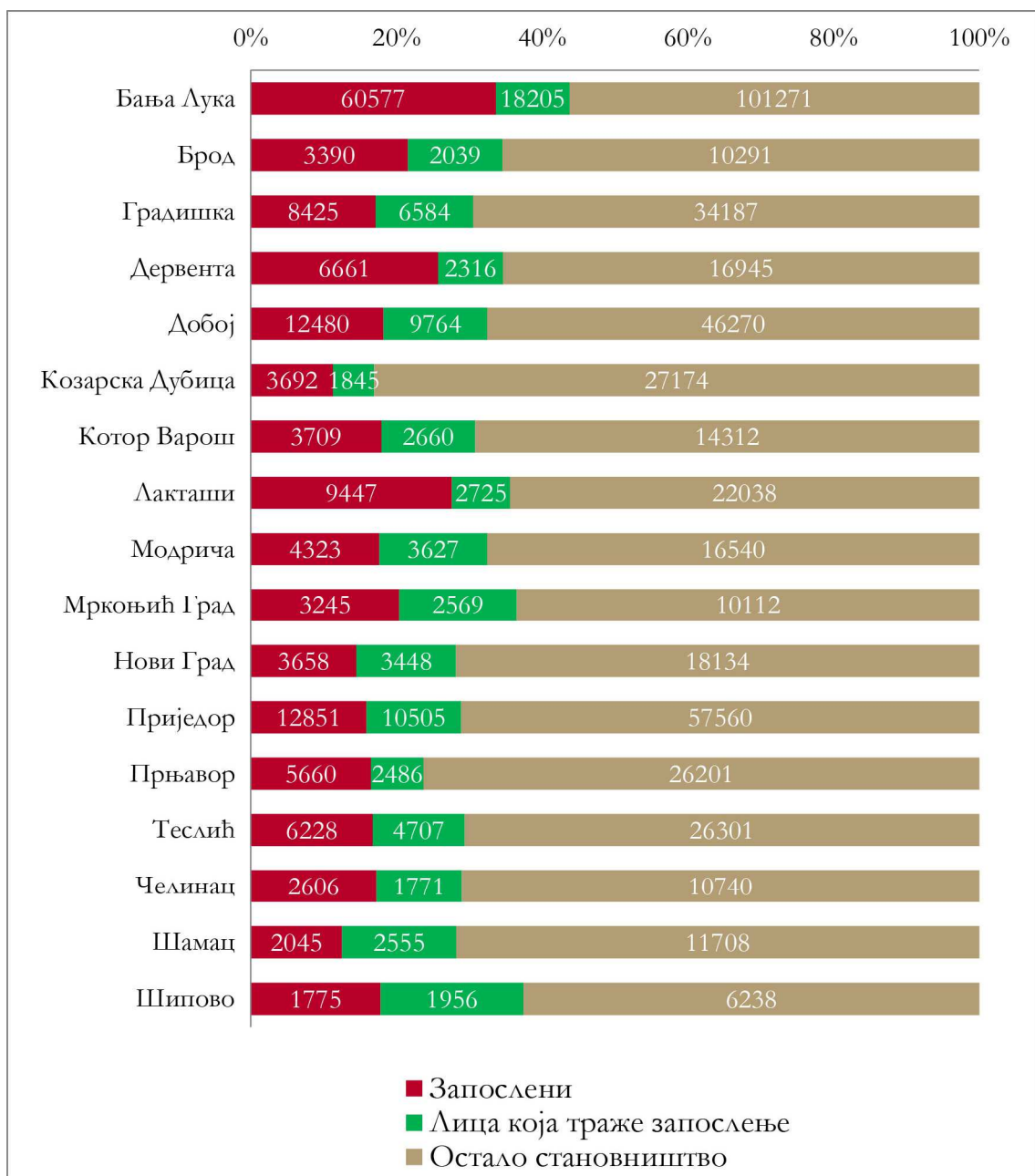
Графикон А.57. Коefицијент удела запослених у укупној популацији 2013/1991 на нивоу ЈАС (Аутро према: (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2009-2016; FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017a))



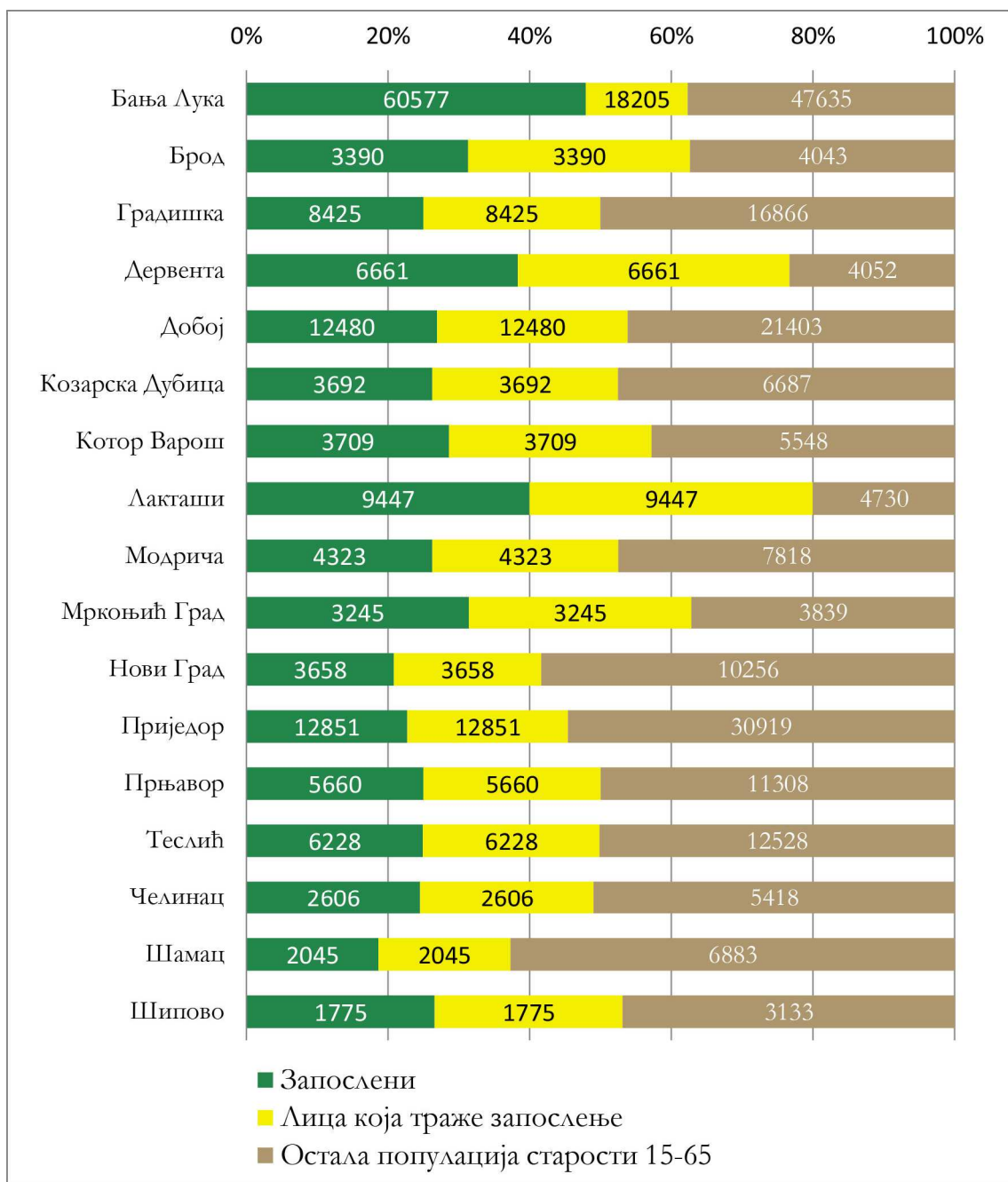
Графикон А.58. Коefицијент удела запослених у радно способној популацији старости од 15 до 65 година, 2013/1991 на нивоу ЈАС (Аутро према: (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2009-2016; FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017a))



Графикон А.59. Удео радно способне популације у укупној популацији ЈАС за 2013 годину (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РЗС-РС, 2009-2016))



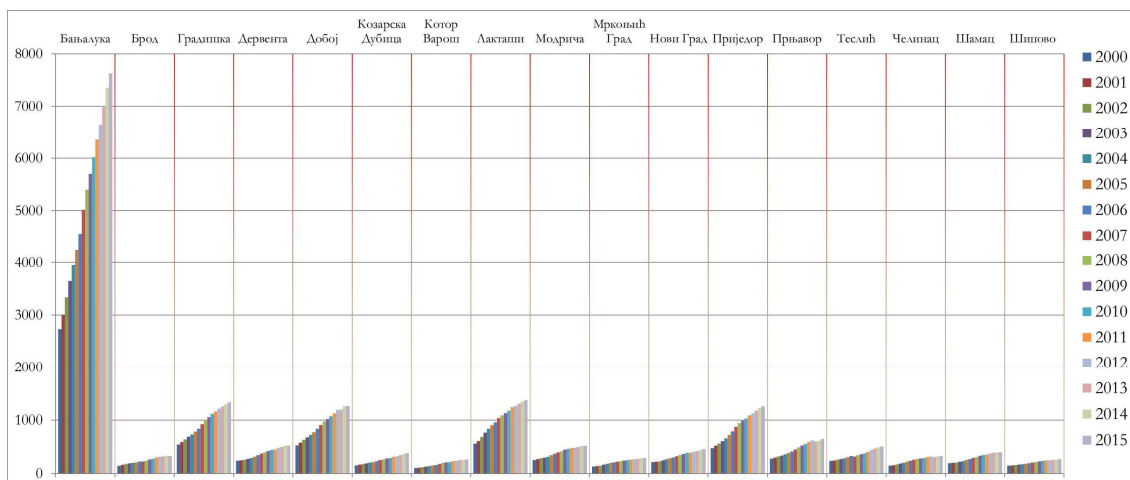
Графикон А.60. Удео запослених и лица која траже запослење у укупној популацији на нивоу ЈАС за 2013 годину (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РЗС-РС, 2009-2016))



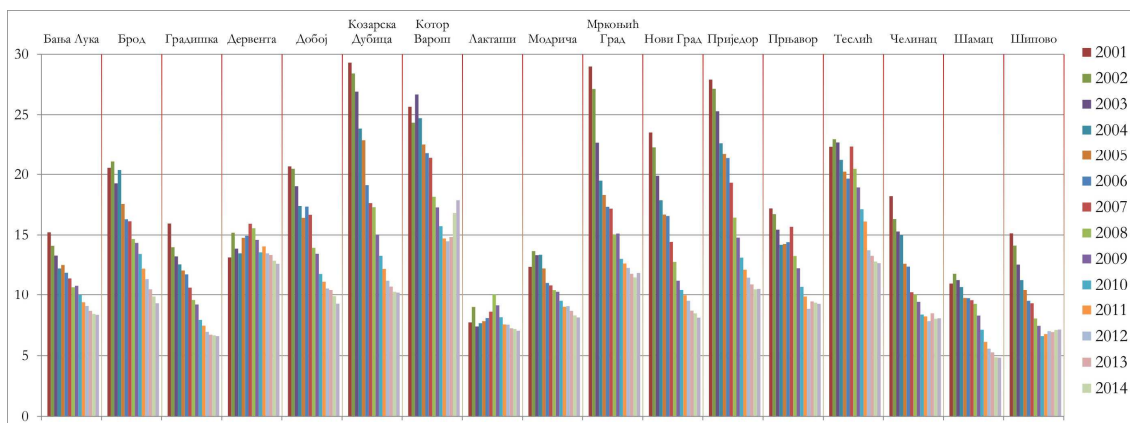
**Графикон А.61. Удео запослених и лица која траже запослење у популацији старости 15-65 на нивоу ЈАС за 2013 годину (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РЗС-РС, 2009-2016))**



## 1.2.2. СТАТИСТИКЕ ПОСЛОВНИХ СУБЈЕКТАТА

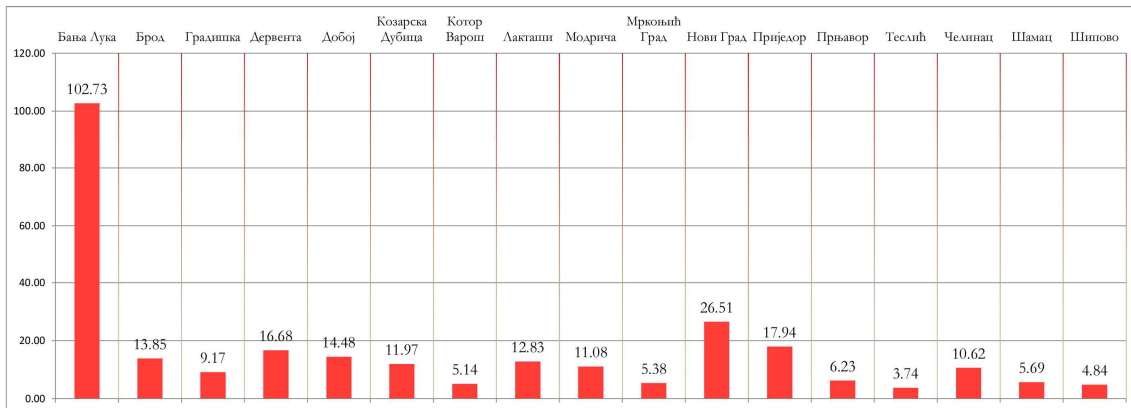


Графикон А.62. Број пословних субјеката на нивоу ЈЛС за период 2000-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2009-2016))

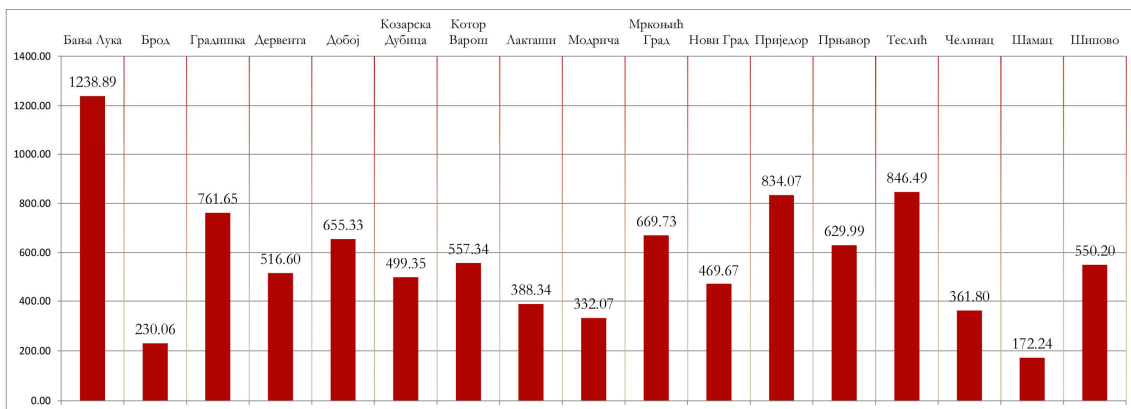


Графикон А.63. Просечан број запослених по једном пословном субјекту на нивоу ЈЛС за период 2001-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2009-2016))

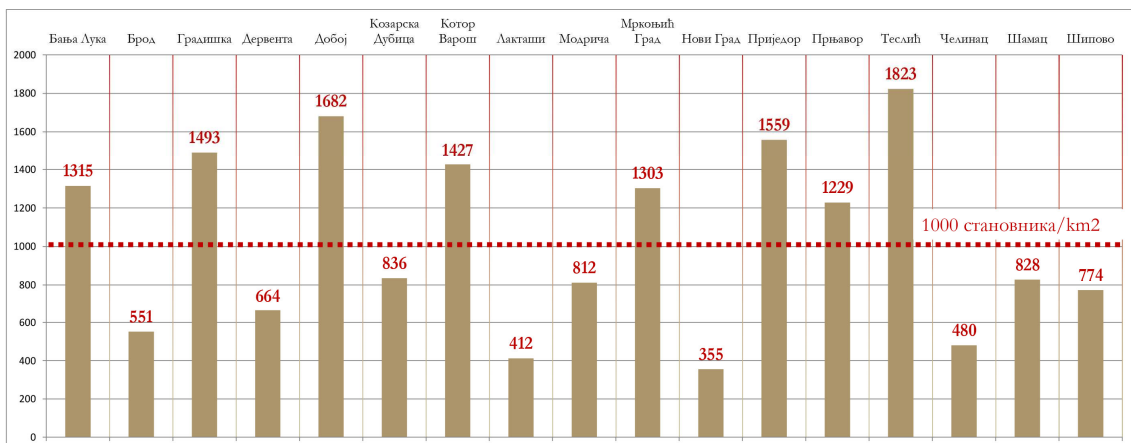
### 1.3.Просторни критеријуми



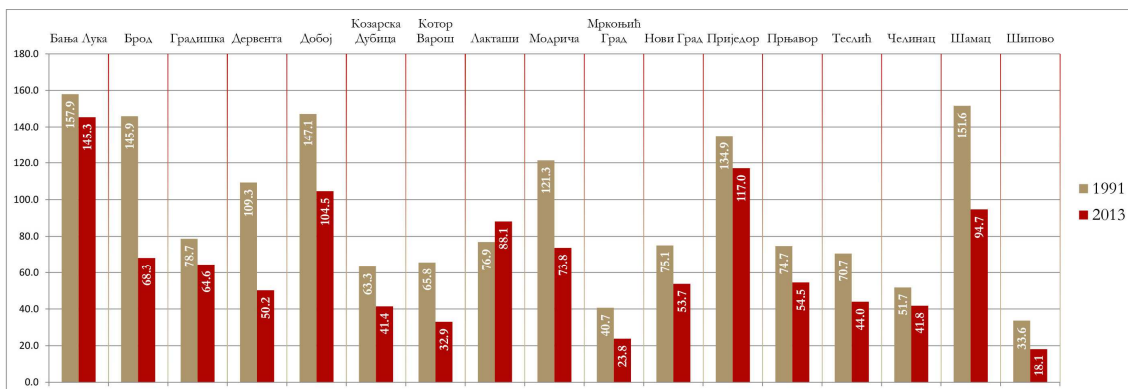
Графикон А.64.Површина градова (насељених места) 2017 године (Аутор према (РУГИПП-РС, 2017))



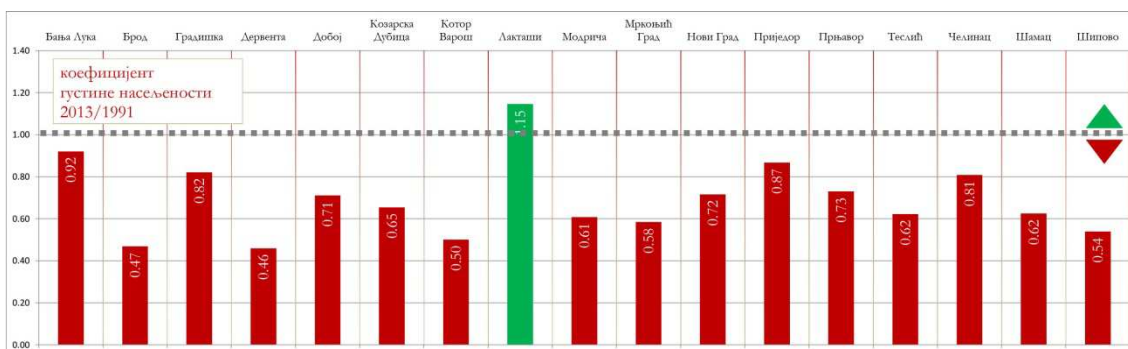
Графикон А. 65. Површина ЈАС 2017 године (Аутор према (РУГИПП-РС, 2017))



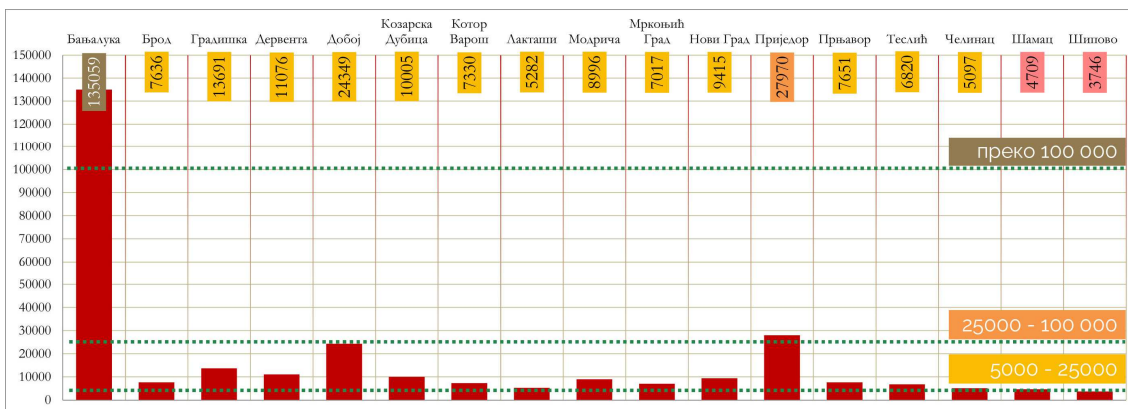
Графикон А.66. Густина насељености на нивоу града (насељеног места) 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РУГИПП-РС, 2017))



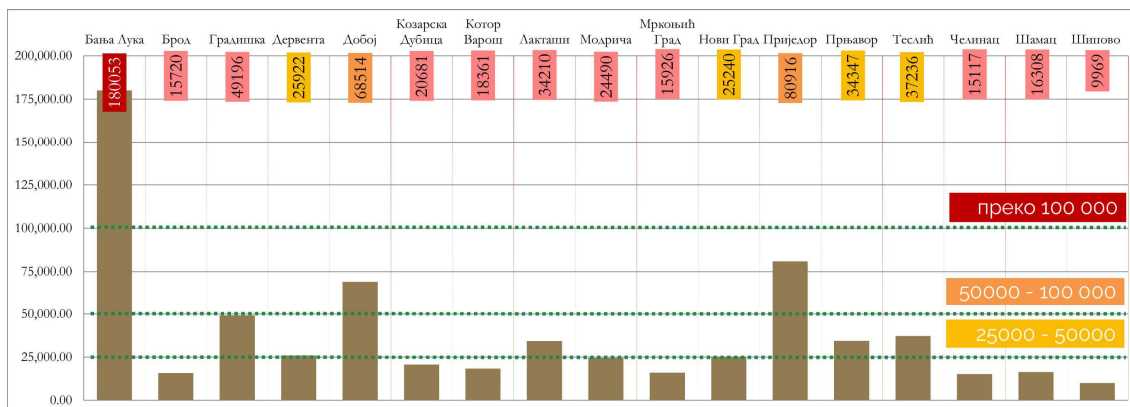
Графикон А.67. Густина насељености на нивоу ЈЛС 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РУГИПП-РС, 2017; DZS-ВiН, 1994))



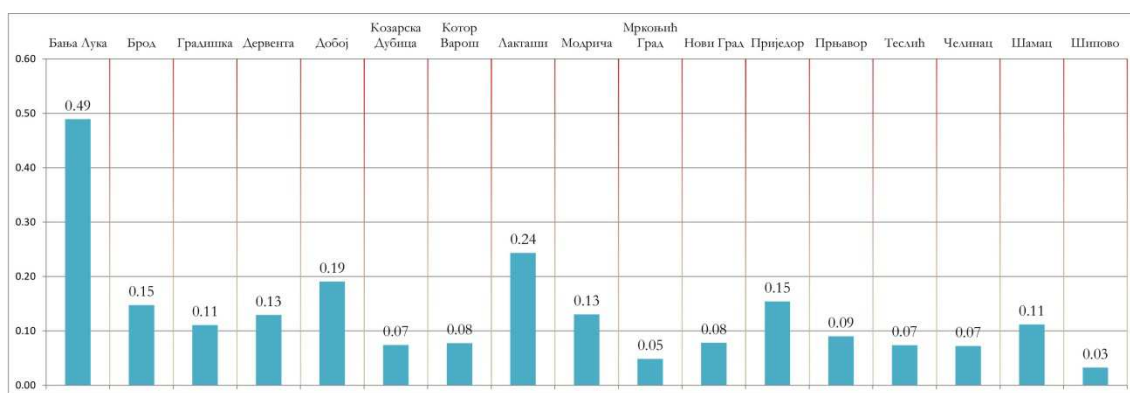
Графикон А.68. Коэффициент густине насељености 2013/1991 на нивоу ЈЛС (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РУГИПП-РС, 2017; DZS-ВiН, 1994))



Графикон А.69. Величина градова према популацији из 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017а))



Графикон А.70. Величина ЈАС према популацији из 2013 године (Аутор према: (РЗС-РС, 2017а))



Графикон А.71. Густина запослености на нивоу ЈАС (запослени/ха) за 2013 годину (Аутор према (РУГИПП-РС, 2017; РЗС-РС, 2009-2016))

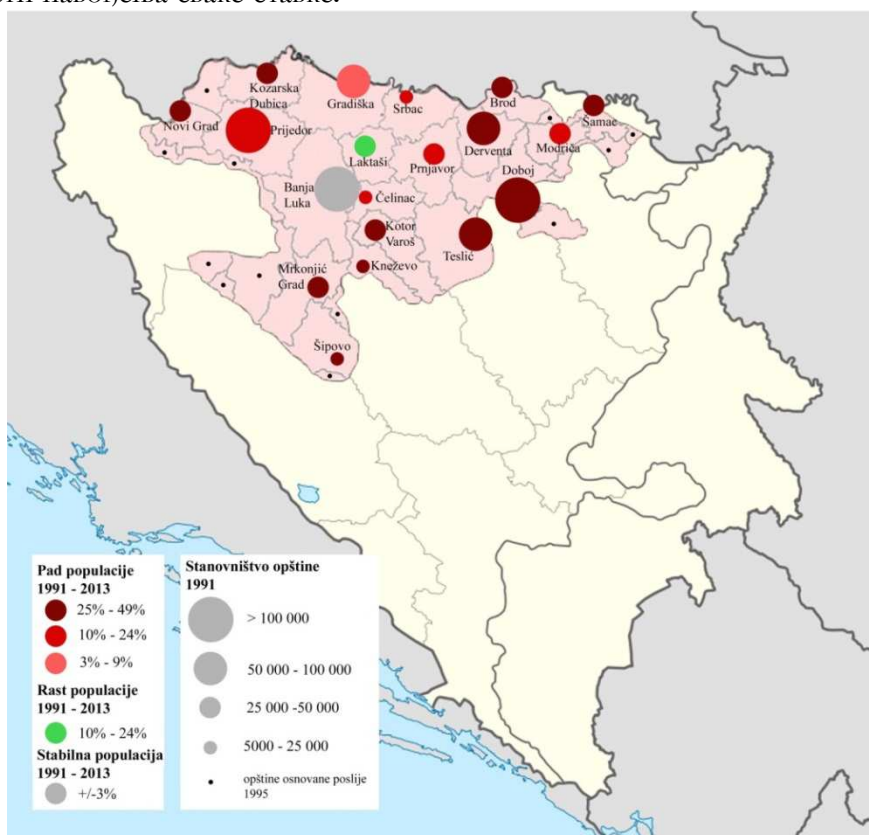
## ПРИЛОГ Б. ПРИКАЗ РЕЗУЛТАТА ДЕЛФИ ТЕХНИКЕ

Циљ провођења овог испитивања јесте утврђивање заједничког стручног става групе анонимних експерата из области планирања локалног развоја о: 1) проблемима са којима се суочава просторно и урбанистичко планирање у Републици Српској и ограничењима која намеће, 2) дефинисање могућих промена унутар формалног планерског оквира које би довеле до ефикаснијег управљања ресурсима и усмеравање развојних процеса у градовима суоченим са процесима стагнације, тј. дефинисање смерница за унапређење планског оквира Републике Српске у складу са потребама ових градова и 3) дефинисање смерница за развоја новог планерског приступа – новог модела планирања прилагођеног условима урбане стагнације, односно утврђивање локално утемељене аналитичке подлоге (у форми просечног групног мишљења стручњака из референтних планерских области – простор, друштво, економија и екологија) за аргументацију увођења адаптивног управљачког модела у планерски систем Републике Српске. С друге стране, циљ је испитати како стручњаци перципирају развојне процесе у градовима из којих долазе, да ли постоји свесност и прихватање проблема урбане стагнације, те на који се начин планирање/планери односе према овом проблему.

Територијално посматрано, Делфи техника проведена је у јединицама локалних самоуправа северозападног региона РС, са фокусом на оне које се суочавају са процесима стагнације, падом популације (Слика Б86), економским падом и деградацијом урбаног ткива. Мапирање учесника, који су били испитани применом Делфи технике, извршено је у две рунде/круга применом технике узорковања, тзв. грудви снега или ланчаном узорковању (*snowball or chain sample*) (Patton, 2002). Примарна комуникација и регрутовање прве групе испитаника реализована је са представницима сектора за просторно планирање и уређење унутар административних служби ЈЛС. Посредством ове групе стручњака круг испитаника се даље ширио на друге ресоре и секторе: друштво, економија и екологија. Кључни критеријум/карактеристика коју је сваки појединачни испитаник требао да испуни је учешће у поступцима и процедурама планирања локалног развоја, односно познавање постојећих система планирања у РС, а превасходно формалног планерског приступа. Тачније, захтевало се да испитаници поседују одређена знања о актуелним системима и облицима планирања на локалном нивоу као подлогу на основу које би формирали ставове и визије о будућим приступима планирања за градове који се суочавају са стагнацијом наместо развојем.

Делфи техника спроведена је у две фазе/круга. У првој фази од испитаника се тражило да самостално изразе ставове по питању кључних проблема и ограничења формалног планерског оквира у РС, те да дефинишу кључне промене које овај модел треба да претрпи како би се обезбедило ефикасније управљање урбаном стагнацијом. Након анализе садржаја и сублимације понуђених одговора формирана је збирна листа одговора која је у другом циклусу стављена испитаницима на увид и оцену. За разлику од предложеног модела дефинисаног у уводном поглављу Методолошки

оквир<sup>12</sup> од испитаника се тражило да изразе сагласност са појединачним ставовима групе до којих се дошло сублимацијом одговора свих испитаника. Коначна листа ранжираних одговора формирана је по окончању друге рунде применом анализе учесталости навођења сваке ставке.



**Слика Б86. Кретање популације у ЈАС сјеверозападног региона Републике Српске у периоду 1991-2013 – према подацима Републичког завода за статистику РС**

Поред отворених питања карактеристичних за Делфи технику у којој испитаници самостално формирају ставове у односу на постављени проблем, у оквиру прве фазе анкетирања испитаницима је постављен и низ затворених питања у оквиру којих су на суптилан и неприметан начин преиспитани њихови ставови о различитим облицима и приступима планирања (рационални, колаборативни и адаптивни) специфично посматрано у односу на градове суочене са урбаном стагнацијом. Циљ ове групе питања јесте формирање аналитичке подлоге за аргументацију увођења адаптивног модела као новог система планирања/управљања код градова који се суочавају са проблемима стагнације. Након првог круга испитивања збирна листа принципа на којим планирање треба да се заснива у условима стагнације градова стављена је поновно на увид истој групи испитаника из првог круга, гдје се од од њих

<sup>12</sup> Према првобитном предлогу истраживања од испитаника се тражило да са укупне листе одговора одаберу и рангирају 15 најзначајнијих, односно да на скали од 1 (најмањи значај) до 15 (највиши значај) означе њихов степен значајности у односу на постављена истраживачка питања. Узимајући у обзир чињеницу да таква врста одговора захтева већу посвећеност и концентрацију испитаника, те да узима више времена неопходног за попуњавање упитника, а доводи до сличних резултата као и кориговани модел, од овог приступа се одустало, те је он поједностављен како би се процес испитивања скратно и убрзао, а попуњавање упитника олакшало.

сада тражило пресипитивање претходно изнетог споственог мишљења и изражавање степена сагласности са колективним ставом групе. На овај начин испитаницима се пружа прилику да разјасне или промене став о одређеним питањима у односу на став групе, чиме се у коначници дошло до консензуса и формирало просечно/заједничко мишљење групе.

## 1.1.ДЕЛФИ ТЕХНИКА - ПРВИ КРУГ

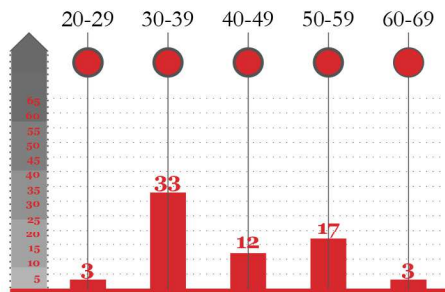
У првом кругу испитивања је учествовало 67 стручњака из 18 општина северозападног региона Републике Српске (абecedним редом): Бања Лука, Брод, Челинац, Дервента, Добој, Градишка, Кнежево, Козарска Дубица, Котор Варош, Модрича, Мркоњић Град, Нови Град, Приједор, Прњавор, Србац, Шамац, Шипово, Теслић. Испитивање је обављено са групом стручњака из области просторног и урбанистичког планирања (32), економског (18), друштвеног (4) и сектора екологије (5), групом научних радника – истраживача (5) и осталим (3). Први круг анкетања је проведен у јуну и јулу месецу 2015 године. Анкетни упитник првог круга Делфи технике обухватио је 27 питања подељених у три групе: 10 општих питања усмерених на оцену компетенција испитаника, 15 затворених питања од којих највећи број суперпонира различите моделе планирања, и 2 отворена питања која имају за циљ преиспитати постојеће праксе планирања у РС.

Резултати првог круга испитивања применом Делфи технике престављени су графички кроз 28 графикана који следе у наставку.<sup>13</sup> Анализа резултата представља класичну статистичку анализу која подразумева анализу бројности одабраних опција, тј. анализу учесталости означавања одређених одговора како збирно за све учеснике тако и посматрано у односу на различите групе испитаника: урбанисте, остале струке, учеснике са већим степеном компетенција и знања о системима планирања у РС, као и испитанике који долазе из ЈЛС које стагнирају.

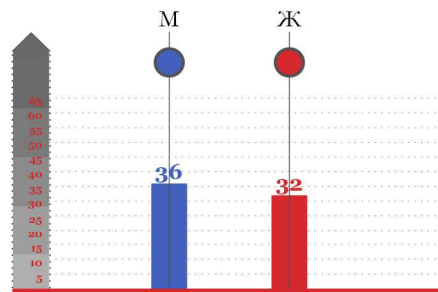
---

<sup>13</sup> Прва два питања упитника нису обрађена јер се односе на личне податке испитаника који су служили искључиво за успостављање комуникације.

### 3 Године старости



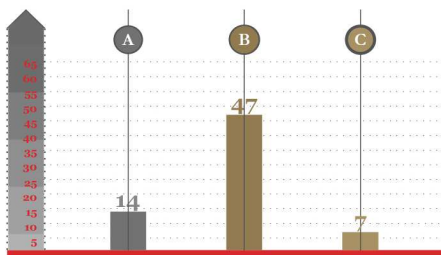
### 4 Пол



### 5 Занимање

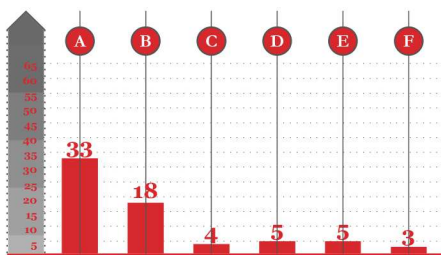


### 6 Општина/град



- А. општина и град су стабилни или се развијају: Бања Лука, Лакташи
- В. изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града: Нови Град, Приједор, Козарска Дубица, Градишка, Мркоњић Град, Шипово, Кнежево, Србац, Теслић, Дервента, Брод, Модрича, Шамац
- С. општина стагнира, док је град стабилан или се развија: Добој, Прњавор, Котор Варош, Челинац

### 7 Ресор/сектор

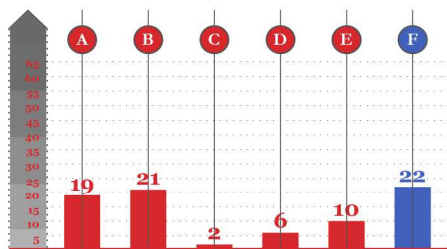


- А. Урбанизам/простор
- В. Економија/привреда/развој
- С. Друштво/социјална заштита
- Д. Екологија/заштита животне средине
- Е. Наука / образовање
- Ф. Друго



## Графикон Б72. Делфи техника – први круг – општа питања 3-7.

**8** Да ли сте у својој професионалној пракси имали радно искуство у области урбанистичког и просторног планирања?



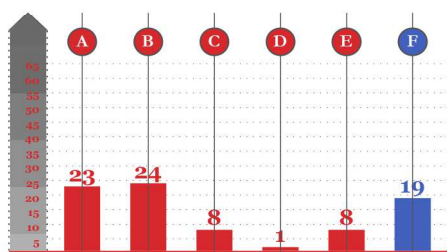
- A. Да, радећи као просторни и/или урбанистички планер
- B. Да, радећи у оквиру одјељења јединице локалне самоуправе надлежног за послове урбанизма и просторног уређења
- C. Да, радећи у оквиру Министарства за просторно уређење грађевинарство и екологију
- D. Да, радећи као научни истраживач и/или просветни радник
- E. Да, друго
- F. НЕ

**9** Да ли сте учествовали у процесу израде/доношења неког од стратешких докумената просторног уређења - Урбанистички план или Просторни план јединице локалне самоуправе?



- A. Да директно сам био/ла укључена у тим планера - носиоца израде плана
- B. Да учествовао/ла сам индиректно као дио тима носиоца припреме плана
- C. Да учествовао/ла сам индиректно као дио савјета плана
- D. Да учествовао/ла сам индиректно у процесу доношења одлука о планском рјешењу
- E. Да, остало
- F. Не нисам учествовао/ла у процесу израде докумената просторног уређења

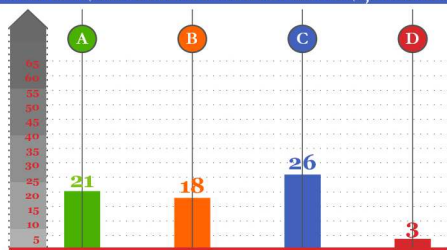
**10** Да ли сте учествовали у процесу доношења интегралних стратегија развоја неке од јединица локалне самоуправе?



- A. Да, директно сам био/ла укључена у локални развојни тим
- B. Да, директно сам био/ла укључена у секторске радне групе
- C. Да, директно сам био/ла укључена у партнерску групу
- D. Да учествовао/ла сам индиректно у процесу доношења одлука о планском рјешењу као одборник у Скупштини града
- E. Да друго
- F. НЕ

**8-10** Опјена кометентности испитаника у погледу њиховог познавања постојећих система планирања у РС

у даљој анализи група под С. сматраће се испитаницима са већим нивоом компетенција и знања



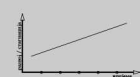
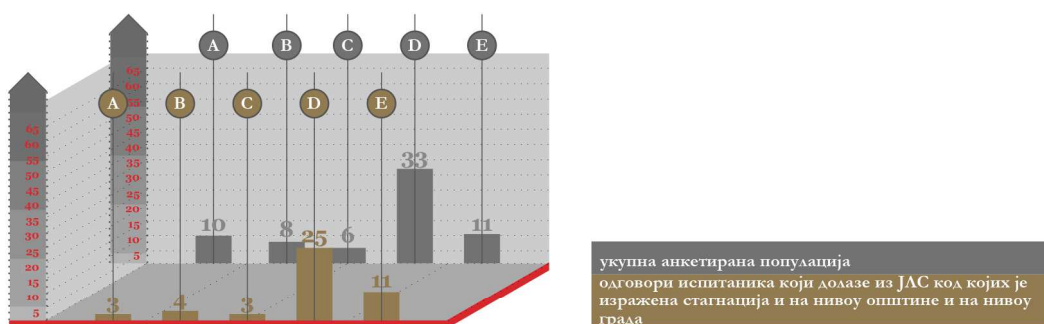
- A. испитаници који су учествовали и/или су упознати са ФОРМАЛНИМ моделом планирања
- B. испитаници који су учествовали и/или су упознати са НЕФОРМАЛНИМ моделом планирања
- C. испитаници који су учествовали и/или су упознати и са ФОРМАЛНИМ и са НЕФОРМАЛНИМ моделом планирања
- D. испитаници који нису директно упознати са ФОРМАЛНИМ и са НЕФОРМАЛНИМ моделима планирања

Графикон Б73. Делфи техника – први круг – општа питања 8-10.

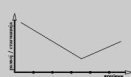
**11** Да ли је општина/град из којег долазите у постратном периоду стагнирала у односу на предатни период?



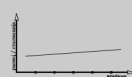
**12** Како бисте данас окарактерисали развојни пут града из којег долазите, као:



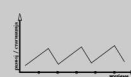
A. град који константно расте и развија се



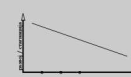
B. град који је некад стагнирао, а сада се развија



C. стабилан град



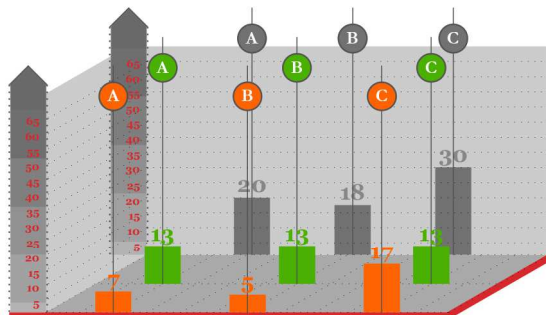
D. град који периодично стагнира, а периодично се развија



E. град који континуално стагнира

Графикон Б74. Делфи техника – први круг – перцепција урбане стагнације – питања 11 и 12.

### 13 Како процес СТАГНАЦИЈЕ утиче на имиџ/слику града погођеног овим процесом:

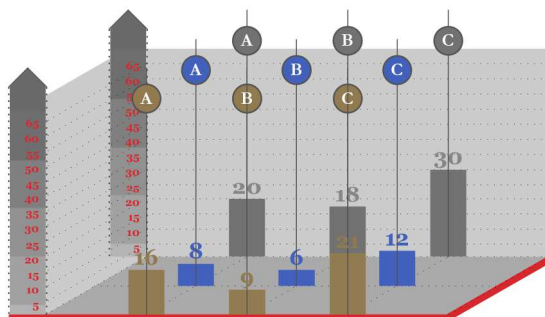


- A. утиче на стварање негативне слике града
- B. градови суочени са стагнацијом немају јасну слику о себи, као ни изражен имиџ
- C. у зависности од приступа и односа према проблему стагнације, овај процес може постати шанса за стварање конкурентских предности града/општине у односу на друге градове/општине, што може утицати на креирање позитивне слике и имиџа града

укупна анкетирана популација

урбанисти

остаје струке

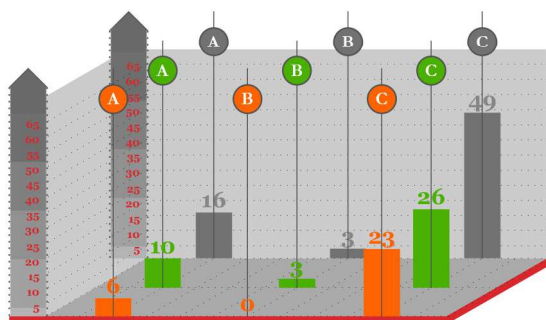


укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

### 14 У условима СТАГНАЦИЈЕ, на шта планирање примарно треба да буде усмјерено?

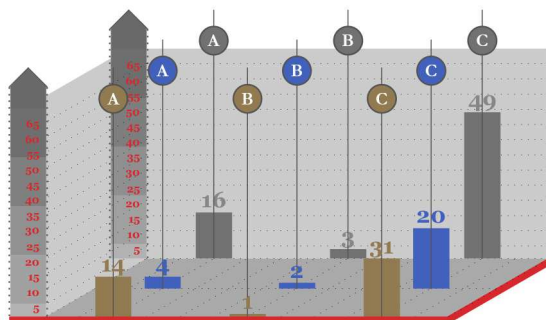


- A. планирање укупног раста и развоја локалних заједница
- B. одржавање укупне стабилности система локалних заједница
- C. рационално и инвентивно дјеловање на рјешавању изазова са којима се суочава локална заједница

укупна анкетирана популација

урбанисти

остаје струке



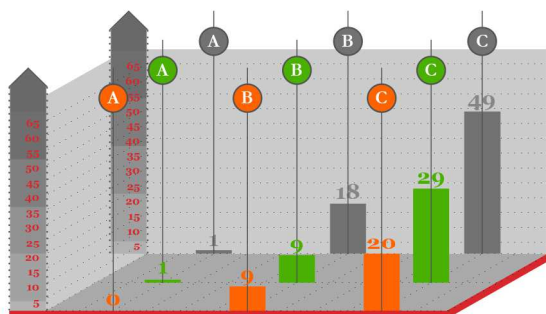
укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

## Графикон Б75. Делфи техника – први круг – одговори на питања 13 и 14.

### 15 Да ли планирање у условима СТАГНАЦИЈЕ треба да се заснива на?

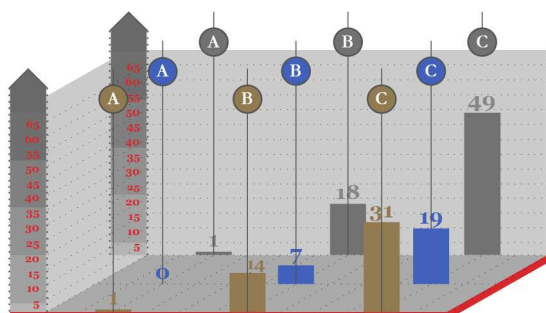


- A. дугорочном планирању - за временске периоде од 10 до 20 година
- B. краткорочном планирању - за временске периоде до 5 година
- C. комбинованом - и дугорочном и краткорочном

укупна анкетирана популација

урбанисти

остале струке

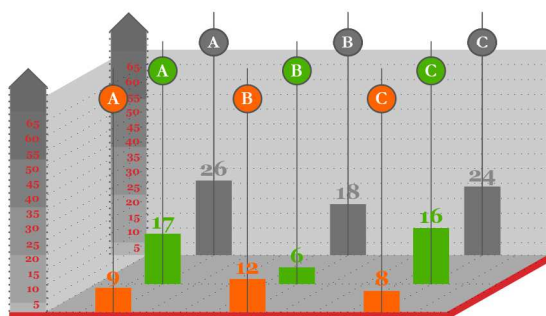


укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

### 16 Који приступ планирања је најоптималнији у условима СТАГНАЦИЈЕ?

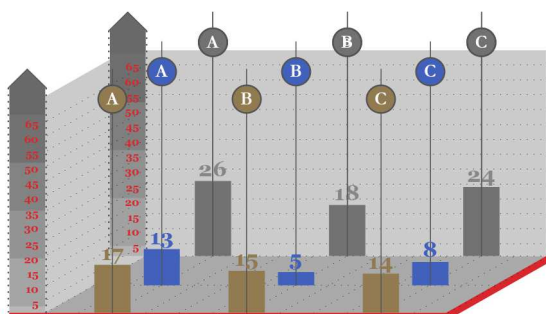


- A. мултидисциплинарни, мултисекторски приступ / интегралан, свеобухватан
- B. секторски / фокусиран на одвојено рјешавање проблема по појединим секторима који се суочавају са највећим изазовима и проблемима у процесу стагнације
- C. полидисциплинаран, полисекторски / фокусиран на интегрално рјешавање проблема у доменима оних сектора (група сектора) које проблеми стагнације највише погађају и на које планирање може да утиче

укупна анкетирана популација

урбанисти

остале струке



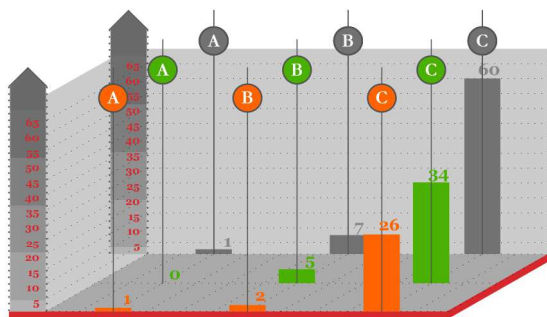
укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

## Графикон Б76. Делфи техника – први круг – одговори на питања 15 и 16.

### 17 У условима СТАГНАЦИЈЕ, локално дјеловање треба да се темељи на:



- A. планирању и усмјеравању процеса урбане стагнације (израда планова, имплементација планова)
- B. управљању процесима урбане стагнације (оперативно планирање и провођење активности које воде остварењу постављених циљева и усмјеравању процеса урбане стагнације, мониторинг и евалуација остварених резултата спроведених активности)
- C. планирању и управљању (израда стратешких планова фокусираним на усмјеравање процеса урбане стагнације, израда и реализација оперативних планова, провођење активности које воде остварењу постављених циљева и усмјеравању процеса урбане стагнације, мониторинг и евалуација остварених резултата спроведених активности)

укупна анкетирана популација

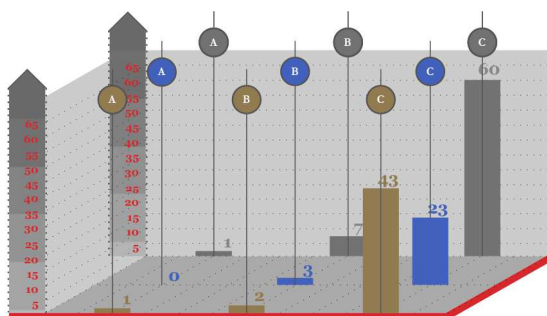
урбанисти

остале струке

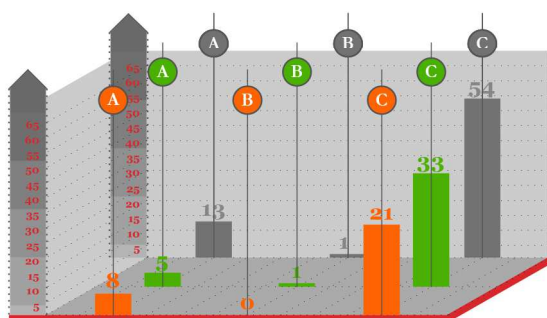
укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града



### 18 У условима СТАГНАЦИЈЕ, планирање треба да полази:

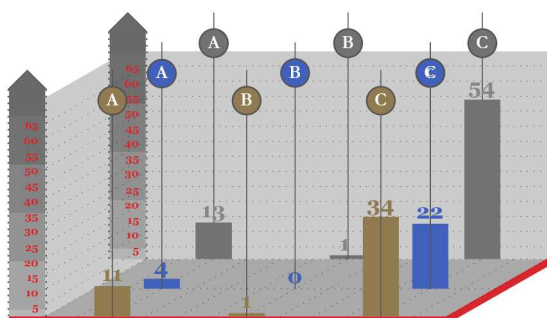


- A. „одоздо“ - од потреба и проблема локалне заједнице
- B. „одозго“ - од циљева и визије управних тијела локалне заједнице
- C. комбиновано - од визије и циљева управних тијела, али и потреба и проблема локалне заједнице

укупна анкетирана популација

урбанисти

остале струке



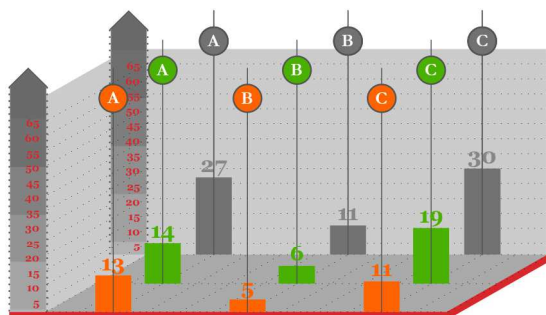
укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

Графикон Б77. Делфи техника – први круг – одговори на питања 17 и 18.

**19** У условима СТАГНАЦИЈЕ, чему планирање треба примарно да води?

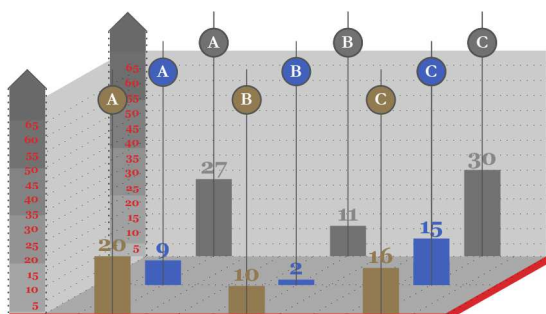


- A. дефинисању циљева од општег јавног интереса и дефинисању активности које ће омогућити најефикасније остварење постављених циљева
- B. постизању заједничког консензуса међу свим учесницима процеса планирања о свим питањима важним за планирање и будуће дјеловање унутар локалне заједнице
- C. припремљености на мале и споре, али и велике преокрете и поремећаје унутар система локалне заједнице, дефинисању приоритета како би се избјегле „ситуације кајања“, преданости и посвећености свих укључених актера и преузимању обавеза и одговорности

укупна анкетирана популација

урбанисти

остале струке

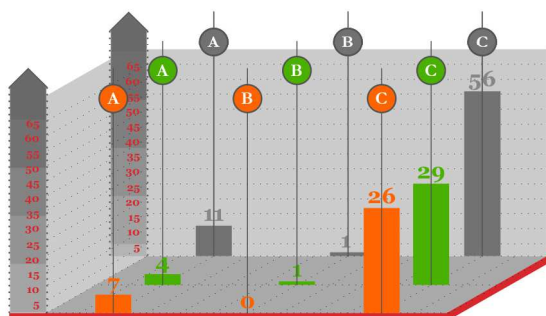


укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

**20** У условима СТАГНАЦИЈЕ, на чему планирање треба примарно да се заснива?

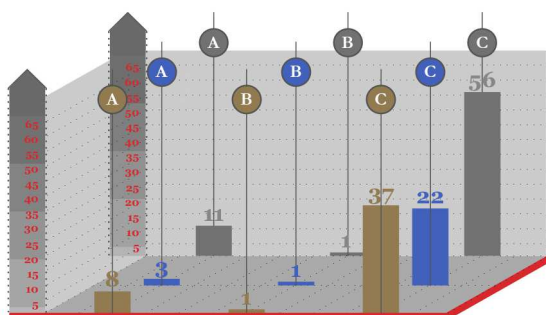


- A. одлукама темељеним на техничким/ стручним знањима експерата из области планирања
- B. колективним одлукама темељеним на друштвено конструисаним вриједностима
- C. флексибилним рјешењима која комбинују техничка знања и колективно одлучивање

укупна анкетирана популација

урбанисти

остале струке



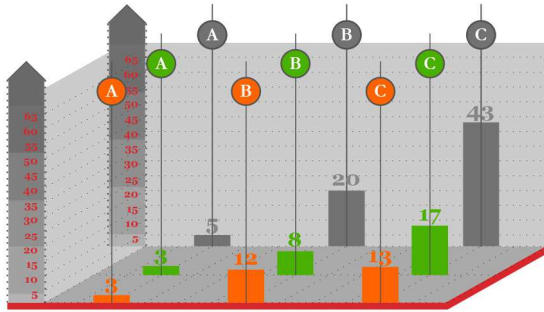
укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

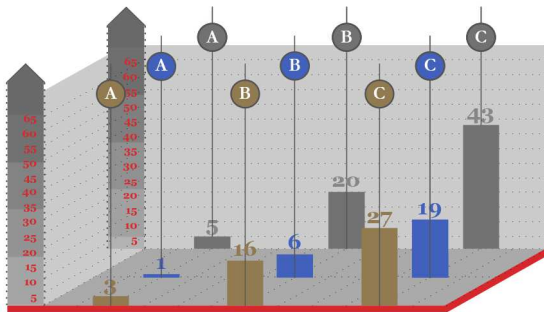
одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

Графикон Б78. Делфи техника – први круг – одговори на питања 19 и 20.

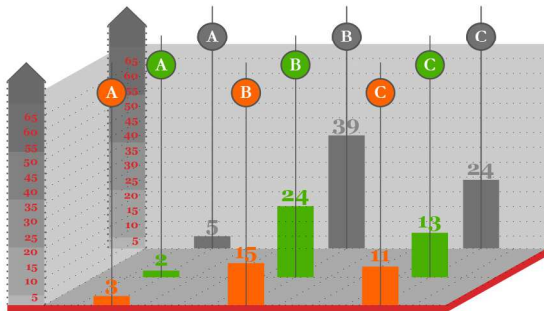
**21** Ко би требали бити кључни актери планирања у условима СТАГНАЦИЈЕ на локалном нивоу?



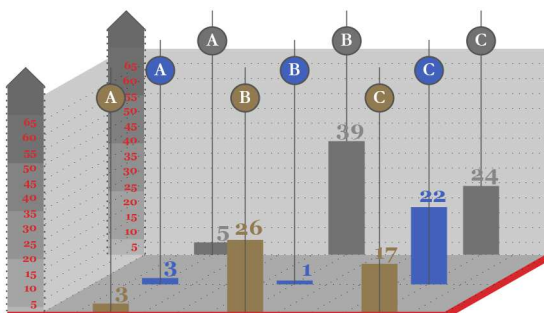
- A. индивидуалци- стручњаци из области релевантних за планирање (друштво, економија, простор и екологија) -који на бази експертског става дефинишу циљеве од општег јавног интереса и активности које воде њиховом остварењу
- B. интерактивне групе индивидуалаца (планери, носиоци интереса - стакхолдер, грађани, управа и сл.) које постизањем консензуса доносе одлуке о свим питањима важним за усмјеравање процеса стагнације
- C. мултидисциплинарне групе стручњака и локалне друштвене групе усмјерене на учење кроз рад и креирање нових иновативних приступа за рјешавање проблема узрокованих процесима стагнације



**22** Да ли стратешко просторно планирање у Републици Српској, представљено кроз Урбанистичке планове градова (УП) и Просторне планове општина (ПП), нуди адекватне одговоре на сложену структуру изазова са којима се суочавају градови у стагнацији и опадању?



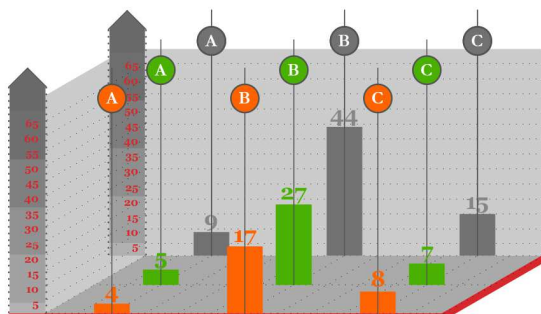
- A. ДА стратешко просторно планирање у РС нуди адекватане одговоре на сложену структуру изазова са којима се суочавају градови у опадању
- B. У зависности од квалитета планова и понуђених рјешења, одговори на изазове са којима се суочавају градови у опадању могу бити мање или више фокусирани на рјешавање проблема ових градова
- C. НЕ, стратешко просторно планирање у РС није прилагођено специфичним потребама и проблемима градова суочених са процесим урбане стагнације, нити нуди адекватне одговоре на њихове проблеме



## Графикон Б79. Делфи техника – први круг – одговори на питања 21 и 22.

23

Да ли сматрате да Законом дефинисано стратешко просторно планирање (УП и ПП), у условима урбане стагнације, омогућава ефикасно и оперативно дјеловање у областима економије, друштва и екологије?

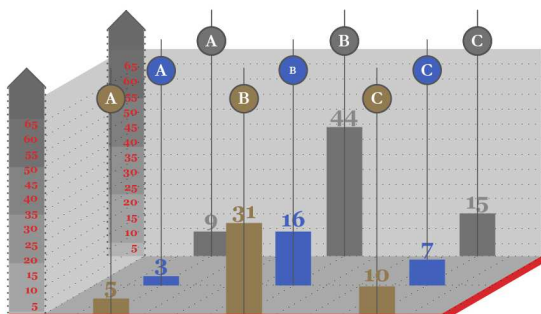


- A. ДА стратешко просторно планирање у РС омогућава ефикасно и оперативно дјеловање у областима економије, друштва и екологије
- B. У зависности од квалитета планова и понуђених рјешења, омогућава се мање или више ефикасно и оперативно дјеловање у областима економије, друштва и екологије
- C. НЕ, стратешко просторно планирање у РС онемогућава ефикасно и оперативно дјеловање у областима економије, друштва и екологије

укупна анкетирана популација

урбанисти

остале струке



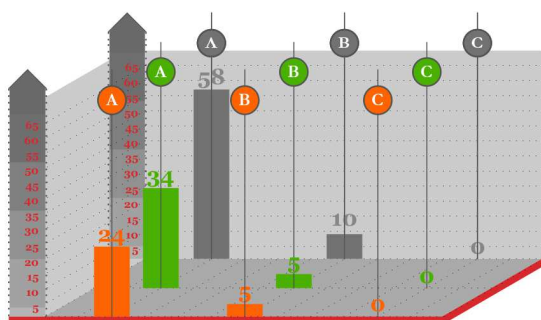
укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

одговори испитаника који долазе из ЈАС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

24

У условима СТАГНАЦИЈЕ градова у Републици Српској, да ли сматрате да је ПРОСТОРНУ компоненту планирања потребно чвршће интегрисати са осталим компонентама планирања укупног развоја ЈАС (економија, друштво, екологија) у јединствен интегралан систем планирања?

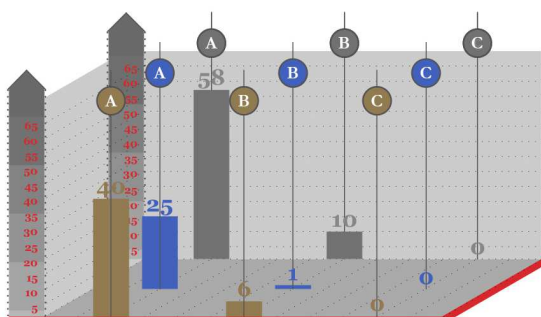


- A. ДА неопходно је успостављати јаснију, директнију и чвршћу везу између просторне и осталих компоненти планирања
- B. ДА оправдано је интегрисати је, али није нужно
- C. НЕ није оправдано

укупна анкетирана популација

урбанисти

остале струке



укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

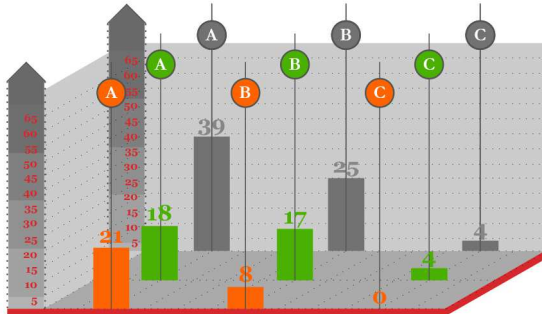
одговори испитаника који долазе из ЈАС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града



Графикон Б80. Делфи техника – први круг – одговори на питања 23 и 24.

25

Да ли сматрате оправданим увођење новог модела планирања (нове врсте планског документа) у законодавни оквир Републике Српске, који би био специфично прилагођен потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације?



A. ДА неопходно је увести нови модел планирања који ће бити прилагођени потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације

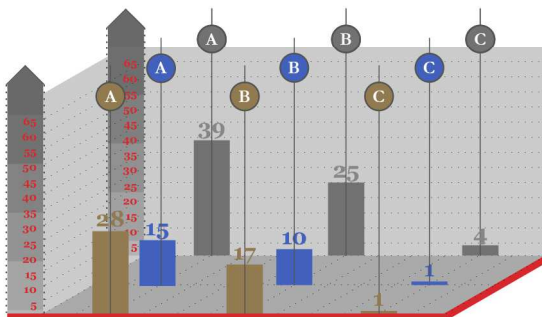
B. ДА могуће је али није неопходно

C. НЕ није оправдано увести нове моделе планирања, јер је постојећи систем планирања довољан и омогућава ефикасно управљање локалним заједницама било да се оне развијају, да су стабилне или стагнирају

укупна анкетирана популација

урбанисти

остале струке



укупна анкетирана популација

одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања

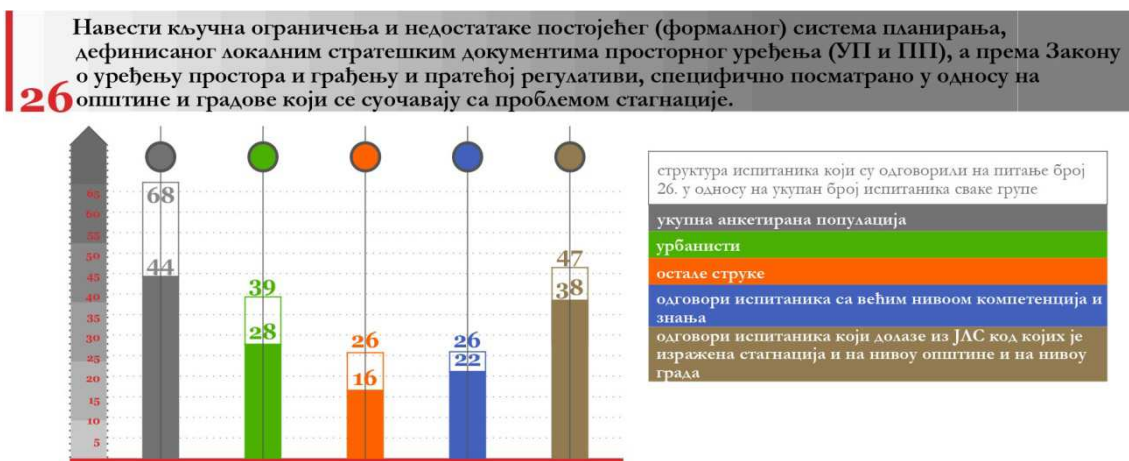
одговори испитаника који долазе из ЈЛС код којих је изражена стагнација и на нивоу општине и на нивоу града

Графикон Б81. Делфи техника – први круг – одговор на питања 25.

## Питање број 26.

*Навести кључна ограничења и недостатке постојећег (формалног) система планирања, дефинисаног локалним стратешким документима просторног уређења (УП и ПП), а према Закону о уређењу простора и грађењу и пратећој регулативи, специфично посматрано у односу на општине и градове који се суочавају са проблемом стагнације.*

На питање број 26. одговор је дало 44 испитаника. Квалитативна анализа њихових одговора обављена је у више кругова. Примарно су идентификовани једнозначни, јасно и са више ентузијазма изражени ставови и више пута поновљени проблеми и ограничења. У другом кругу су ишчитавани вишезначни одговори у којима су се идентификовали додатни проблеми или су успостављане везе са већ препознатим проблемима. Како вештина изражавања у погледу дефинисања одговора на постављено питање варира од испитаника до испитаника, ова фаза анализе може се сматрати најкомплекснијом и захтева посебне вештине сублимације, повезивања и интерпретације исказа, препознавања обараца, објективног тумачења мишљења, груписања сродних ставова, елиминације неупотребљивих и за тему истраживања небитних запажања, избегавања дупликација и понављања, као и избегавања субјективног занемаривања и одбацивања неких одговора који се сматрају непожељним у односу на истраживање. Како би се одговори систематизовали у оквиру анализе извршено је њихово груписање у 4 групе: 1) општи/генерални оквир планирања у РС – политички, друштвени, законодавни и економски контекст, 2) систем планирања – приступи, методе, процес, донети планирања и сл., 3) партиципација – учешће и улога различитих актера у процесу планирања и 4) имплементација планова – реализација плана, мониторинг, евалуација, измене и допуне планова и сл (скраћено ИМЕ). Управо овакво груписање одговора омогућава јасније успостављање везе са принципима адаптивног управљачког приступа са једне стране, док се са друге стране омогућава повезивање одговора групе стручњака анкетираних у оквиру Делфи технике са одговорима испитаника интервјуа. Резултати одговора на ово питање представљени су у другом кругу испитивања у оквиру упитника као листе препознатих ставова групе. Идентификована су, а у наставку побројана 34 става о недостацима, проблемима и ограничењима просторног и урбанистичког планирања у условима урбане стагнације у РС.



Графикон 82. Делфи техника – први круг – структура испитаника која је одговорила на питање 26.

**НЕДОСТАЦИ, ПРОБЛЕМИ И ОГРАНИЧЕЊА ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У УСЛОВИМА СТАГНАЦИЈЕ**

ГЕ	(1) непризнавање и неприхватање проблема стагнације од стране националних и локалних власти
Н	(2) неприлагођеност законодавно-регулаторног оквира РС у области
ЕР	стратешког просторног планирања могућностима неразвијених и општина које
А	стагнирају
Л	(3) недостатак јасне визије рјешавања проблема стагнације градова на нивоу РС
Н	(4) процес просторног планирања нема стварну политичку подршку за разлику
И	од других процеса планирања као што је процес израде стратегије интегралног
О	локалног развоја ЈЛС, што може представљати отежавајућу околност за
КВ	планирање - недовољно развијена свијест о значају стратешког просторног
И	планирања код кључних доносиоца одлука у ЈЛС
Р	(5) недостатак и/или застарјелост стратешких просторно-пласких докумената
П	(просторни план и урбанистички план) посебно у малим и неразвијеним
Л	општинама
А	(6) неразвијеност кадровских капацитета у општинама (посебно оним мање
Н	развијеним) неопходних за квалитетно провођење процеса припреме и
И	управаљања процесом израде планске документације, као и њене
РА	имплементације
Њ	(7) недостатак финансијских средстава у буџетима ЈЛС суоченим са
А	проблемима стагнације, неопходних за израду урбанистичких и просторних
	планова и њихову имплементацију
	(8) неразвијен систем финансирања израде стратешке просторно планске
	документације за неразвијене општине како на локалном тако и ентитетском
	нивоу – недовољна подршка виших нивоа власти
	(9) недовољна укљученост и анагажованост кључних доносиоца одлука ЈЛС у
	изради урбанистичких и просторних планова и њиховој имплементацији
	(10) претјеран утицај политике на планирање и других утицајних појединаца,
	неравноправна подјела улога у процесу планирања и одлучивања, доминација
	моћи
	(11) лош квалитет планова, општост, нефокусираност на проблеме стагнације,
	лоша сарадња са планерима у процесу израде планова – као посљедица лошег
	система јавних набавки и избора носиоца израде планова – цијена као кључни
	критеријум наспрам квалитета и компетенција радног тима
	(12) недовољна сарадња ЈЛС са Републичком управом за геодетске и
	имовинско-правне послове – неодступност и висока цијена ажурних
	геодетских подлога неопходних за израду планова
	(13) неповезаност и неусклађеност процеса просторног планирања са осталим
	планским процесима на локалном нивоу: неусклађеност стратегије интегралног
	локалног развоја и просторних/урбанистичких планова
	(14) парцијално сагледавање проблема стагнације усљед примјене „обрнутог“
	систем планирања – доношење и/или честе измјене докумената нижег
	(спроведбеног) нивоа, а потом доношење стратешких планских докумената
	(УП, ПП)

	(15) недостатак и немогућност формирања квалитетне аналитичко-документационе основе за израду планова
С	(16) недостатак квалитетних, јасних и локално прилагођених програмских елемената за израду просторно-планске документације (визије, циљеви, смјернице, препоруке)
И	(17) секторски (наушалан и општи) аналитички приступ у оцјени постојећег стања, без јасне интегралне слике и везе између препознатих проблема и циљева будућег дјеловања, односно усмјеравања процеса стагнације
СТ	(18) шаблонски приступ у процесу израде просторних и урбанистичких планова, недовољна осјетљивост на локалне специфичности, проблеме и потребе друштвене заједнице суочене са проблемима стагнације
Е	(19) фаворизовање развоја у процесу (просторног) планирања наспрам суочавања са стагнацијом - неуважавање неизвјесности, непредвидивости и комплексности ситуација у погледу будућности
М	(20) нефокусираност, општост просторних и урбанистичких планова
П	(21) круг - недовољно флексибилан систем планирања - детерминистички приступ – статични планови ограничени у погледу моћи предвиђања будућности – нуде једно рјешење за које се вјерује да ће остварити генерало постављене циљеве развоја
Л	(22) непостојање интегралног приступа у урбанистичком и просторном планирању - интегрални приступ је само декларативан, не и суштински – нејасна веза просторног аспекта планирања са другим аспектима/секторима (економија, друштво, екологија)
А	(23) сложен и дуготрајан процес израде просторних и урбанистичких планова
Н	(24) просторно и урбанистичко планирање занемарује мале кораке, експерименте (пробе) – учење кроз рад – које је као модел примјенљиво у комплексним ситуацијама и условима неизвјесности
И	(25) преамбициозни и нереални планови - несразмјер планираног и расположивих ресурса
РА	(26) недовољна сарадња међу секторима у процесу планирања (друштво, економија, екологија, простор)
Њ	(27) недовољна укљученост или непостојање локалних зналаца/стручњака који би помогли и усмјерили креирање програма и концепције развоја ЈЛС
А	(28) недовољно развијена свијест локалне заједнице о значају доношења стратешких просторно-планских докумената, недовољна укљученост и мотивисаност за учешће
Н	(29) круг и недовољно развијен систем за активније учешће различитих локалних друштвених група (и појединаца) у процесу планирања локалног развоја
Ц	(30) неадекватно вођење дискусија и преговарачких процеса – немогућност рјешавања сукоба интереса – непостојање јасно дефинисаног медијатора, посредника у процесу пеговарања
ИИ	(31) неразрађеност Закона о уређењу простора и пратећих правилника у дијелу: имплементација, мониторинг, евалуација као препрека за ефикасније и оперативније спровођење планова
И	(32) неразвијеност инструмената и механизма за ефикаснију и оперативнију имплементацију планова из домена просторног и урбанистичког планирања - нејасно дефинисане активности, недовољно дефинисана фазност
М	
Е	

имплементације планова, недефинисаност актера, њихових улога и одговорности у процесу имплементације планова

И  
М  
Е

(33) неразвијеност система мониторинга и евалуације у урбанистичком и просторном планирању – праћења реализације планираног и вредновања постигнутог

(34) неразвијеност система за ажурирање/прилагођавање стратешке просторно-планске документације (УП,ПП) у складу са промјењеним условима окружења

---

## Питање број 27.

На питање број 27.

Навести **кључне промјене које постојећи систем просторног и урбанистичког планирања** треба да изврши како би се омогућило **ефикасно управљање градовима који биљеже израженију тенденцију стагнације** у односу на тенденцију раста и развоја.

одговор је дало такође 44 испитаника. Приступ обради резултата био је истоветан приступу примењеном у оквиру анализе питања број 26. Одговори су такође груписани у 4 горе поменуте групе одговора. Листа препознатих кључних промена које планирање треба претрпни како би се прилагодило условима стагнације броји 38 ставки које се могу пронаћи у оквиру упитника другог круга Делфи технике.



Графикон Б83. Делфи техника – први круг – структура испитаника који су одговорили на питање број 27.

## НЕОПХОДНЕ ПРОМЈЕНЕ ФОРМАЛНОГ СИСТЕМА И ОКВИРА ПЛАНИРАЊА У УСЛОВИМА СТАГНАЦИЈЕ

<p>Г Е Н Е Р А Л Л Н И О К В И Р П Л А А Н И РА Њ А</p>	<p>(1) прихватање стагнације као стварности великог броја општина РС од стране националних власти, системски приступ рјешавању проблема стагнације градова и управљање процесима стагнације на нивоу РС - дефинисање политика генералног развоја РС уз унапређење система друштвене организације и дефинисање адекватних регулаторних механизма</p> <p>(2) успостављање Агенције за развој неразвијених и изразито неразвијених подручја РС</p> <p>(3) прилагодити законодавно-регулаторни оквир РС у области стратешког просторног планирања могућностима неразвијених и општина које стагнирају</p> <p>(4) извршити диференцијацију јединица локалних самоуправа у Закону о локалној самоуправи према степену њихове развијености, те у складу са тим прилагодити њихове обавезе и надлежности могућностима ових општина</p> <p>(5) развити нове поједностављене моделе интегралног стратешког планирања посебно намијењене потребама и могућностима градова који стагнирају - скратити процедуре израде стратешких просторно-планских докумената и поједноставити методологију израде планова</p> <p>(6) развијати системе финансирања израде стратешких просторно-планских докумената за неразвијене и општине које стагнирају кроз сарадњу националних и локалних власти</p> <p>(7) унапређивати кадровске капацитете у неразвијеним општинама неопходне за планирање и управљање укупним развојем ЈАС</p> <p>(8) развијати и унапређивати механизме за повезивање и умрежавање неразвијених општина у тзв. акциона подручја ради рјешавања проблема од сличног и/или заједничког интереса, узрокованих процесом стагнације</p> <p>(9) унаприједити процедуре јавних набавки на начин да се примат даје квалитети и компетенцијама радног тима за израду плана, а не цијени израде планског документа</p> <p>(10) развијати и унапређивати механизме за контролу квалитета планских рјешења</p> <p>(11) боља сарадња ЈАС са Републичком управом за геодетске и имовинско-правне послове – уступање геодетских подлога локалним управама за потребе израде просторно-планске документације</p> <p>(12) спријечити парцијално, непромишљено, неконтролисано појединачно дјеловање које може проузроковати још веће штете и подстаћи даљу стагнацију подручја – нелегална градња, честе измјене планске документације, подршка „инвеститорском урбанизму“ и сл.</p>
<p>С И СТ Е М П Л А А</p>	<p>(13) неопходност и хитност израде стратешких планских докумената као подлоге за квалитетно и усмјерено системско управљање развојем и усмјеравање процеса стагнације на локалном нивоу</p> <p>(14) у недостатку финансијских средстава неопходних за израду планова на нивоу ЈАС, потенцирати неформалне облике планирања чији су кључни носиоци израде локални актери (управа и њене јавне службе)</p> <p>(15) промјена парадигме планирања у условима стагнације – планирање стагнације једнако је легитиман процес као и планирање развоја – стратешки циљеви у условима стагнације другачији су од оних који подразумијевају раст</p>

града - неопходно је фокусирати планирање на рјешавање проблема узрокованих стагнацијом

С  
И  
СТ  
Е  
М  
П  
Л  
А  
Н  
И  
РА  
Њ  
А

(16) уградити и/или повећати осјетљивост планирања на специфичност локалних прилика и комплексност појединачних ситуација

(17) стагнација градова отвара могућности за квалитативну трансформацију урбаног простора и развој концепта компактног града

(18) стратешким просторно-планским документима градити препознатљивост и идентитет градова – подржавати изградњу конкурентских предност општина у односу на друге општине и градове

(19) у условима урбане стагнације неопходно је потенцирати и подстицати истраживачки приступ планирања – планирање са сврхом и циљем усмјерено на преиспитивање претпоставки, рјешавање проблема и иновирање - учење кроз рад

(20) пограмске смјернице за израду планова формирати кроз сарадњу локалних актера (управа, локалне друштвене групе, стручне организације, различити носиоци интереса и сл.) и мултидисциплинарних тимова стручњака, како би планирање одговорило на реалне потребе локалних заједница и препознало кључне покретаче развоја

(21) успостављати јаснију везу између препознатих потенцијала и проблема ЈЛС с једне стране и циљева и концепција просторног развоја с друге

(22) инсистирати на интегралном приступу у планирању и управљању процесима стагнације – интеграција економског, друштвеног, еколошког, просторног и других важних аспекта стратешког планирања

(23) јачање улоге и значаја просторног планирања у систему интегралног стратешког планирања

(24) боља интеграција и синхронизација са осталим стратешким планским документима локалне заједнице

(25) ставити планирање у реалне, оствариве оквире – дефинисати јасне, реалне и оствариве циљеве усклађене са кадровским, организационим, техничким, финансијским и просторним капацитетима локалних заједница

(26) смањити претензије урбанистичког планирања у погледу предвидљивости будућности - уградити принципе теорије промјене у планирање – повећати флексибилност планирања у области урбанизма

(27) примјена алтернативних сценарија као основног планског приступа и метода – формулисање претпоставки о будућности, прогнозирање различитих развојних трендова уз могућност преласка на неки од варијантних сценарија у току имплементације плана

П  
АР  
Т  
И  
Ц  
И  
П  
А  
Ц  
ИЈ

(28) умањити улогу експерата у процесу планирања - појачати учешће зналаца из заједнице /стручњака из локалне заједнице

(29) формирати радна тјела на локалном нивоу задужена за припрему информационо-документационих база података, планирање и управљање локалним развојем, спровођење стратешких планских докумената, праћење, вредновање, контролу и ревизију

(30) развијати инструменте који ће обезбедити квалитетно и сврсисходно учешће локалне заједнице у процесу израде стратешке просторно-планске документације (грађана, различитих носилаца интереса – стејкхолдера, стручних и невладиних организација, и сл.)

(31) едукација свих актера укључених у процес планирања и одлучивања о: 1) значају, дOMETИМА и реалним могућностима стратешког просторног планирања



у условима стагнације и 2) улогама сваке од укључених друштвених група у процесу планирања, одлучивања и имплементације планова

П  
АР  
Т  
И  
Ц  
И

(32) минимизирати политички утицај у процесу одлучивања о планским рјешењима

(33) јачање сарадње међу локалним институцијама: јавном управом, комуналним службама и другим стручним институцијама на чији рад просторно планирање остварује директан утицај

(34) развијати нове иновативне моделе преговарања у процесу планирања и одлучивања, ради постизања веће усклађености између појединачних интереса и општих, јавних интереса

И  
М  
Е

(35) развити механизме и инструменте који ће омогућити ефикаснију и оперативњу имплементацију стратешких просторно-планских докумената – дефинисати фазност реализације, приоритете, носиоце имплементације, њихове улоге и одговорности, динамику реализације и сл.

(36) развити системе за праћење реализације планираног и вредновања постигнутих резултата

(37) развити флексибилнији, једноставнији и бржи систем ревизије/адаптације стратешких просторно-планских докумената у складу са препознатим проблемима, недостацима, ограничењима и промјенама

(38) максимално дигитализовати просторне податке кроз примјену географских информационих система (ГИС), у циљу постизања ефикаснијег мониторинга и управљања промјенама и веће транспарентности процеса планирања и управљања

## 1.2.ДЕЛФИ ТЕХНИКА - ДРУГИ КРУГ

У другом кругу Делфи технике учествовало је 45 од укупно 67 испитаних стручњака из прве фазе, од тога 27 урбаниста и 18 стручњака који долазе из других домена деловања. Као и у првом, циљ другог круга је био испитати што већи број испитаника из ЈАС које стагнирају, тако да 30 испитаника потиче из ових градова. Као важна група чија мишљења и ставови се тумаче са посебном пажњом су испитаници који поседују већи ниво знања и компетенција у области планирања локалног развоја. Њих 18 су били укључени у оба приступа планирања: формални и неформални, чиме су при оцењивању могли да пореде формални приступ са неформалним и тиме посредно оцењују ефикасност формалног модела планирања. Други круг испитивања проведен је новембру месецу 2015 године.



Графикон Б84. Делфи техника – други круг – структура испитаника.

У другом, кругу анкетирања испитаницима су постављена 3 кључна питања у оквиру којих су они дефинисали лични став у односу на заједнички став чланова групе из првог круга о: 1) принципима на којима се треба заснивати планирање у условима урбане стагнације, као и ставове о 2) недостацима постојећег, Законом о уређењу простора и грађењу, дефинисаног система планирања у РС и 3) најважнијим и најприоритетнијим променама које постојећи систем треба да доживи како би се прилагодио планерским могућностима и капацитетима неразвијених градова и градова који стагнирају. У другом кругу анкетирања од испитаника се тражило да још једном преиспитају сопствене ставове у односу на заједнички већински став групе анонимних стручњака који се формирао кроз први круг. На прво питање испитаници су давали генералну оцену збирно за све препознате принципе тако што су изражавали степен сагласности (оценама од 1 до 6), при чему је 1 значило потпуно неслагање, док је 6 значило потпуно слагање. На преостала два питања испитаници су одговарали тако што су изражавали сопствено слагање/неслагање са ставовима осталих испитаника, тј. означавајући само она поља испред ставова са којима су сагласни.

Резултати другог круга испитивања Делфи технике су обрађени, анализирани и представљени у даљем тескту као заједничко мишљење већине чланова групе.

---

### **Питање број 1.**

---

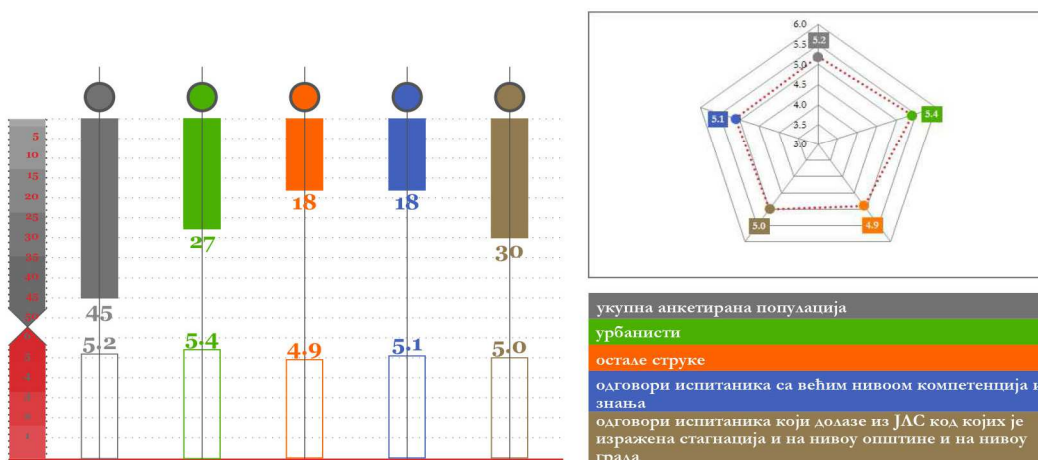
На бази мишљења већине чланова испитане групе из првог круга испитивања дефинисан је пожељни/прихватљиви модел планирања у условима урбане стагнације. Тачније, сублимацијом одговора на питања од 14 до 21 из анкетног упитника првог круга анкетања идентификовани су најбројнији одговори који су даље представљени као принципи на којима пожељни модел планирање треба да се заснива. У другом кругу анкетања од испитаника се тражило да још једном преиспитају сопствене ставове у односу на заједнички већински став групе анонимних стручњака. Испитаници су давали генералну оцену збирно за све препознате принципе тако што су изражавали степен сагласности (оценама од 1 до 6), при чему је 1 значило потпуно неслагање, док је 6 значило потпуно слагање.

Аритметичком средином добијена је просечна оцена, како за укупну испитаничку групу, тако и за претходно дефинисане подгрупе, односно дошло се до просечног заједничког става групе о пожељним принципима планирања у условима урбане стагнације. Поред могућности давања генералне оцене на све препознате принципе, испитаници су имали прилику издвојити неки од појединачних ставова (принципа) са којим се не слажу, те дати свој коментар и став на њих. Од 45 испитаника, само је њих 9 изразило неслагање са по једним или два принципа од 10 дефинисаних. Њихови коментари и ставови су анализирани и дискутовани у оквиру основног текста доктората.

## 1 ПРИНЦИПИ ПЛАНИРАЊА У УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ

- У условима стагнације, планирање примарно треба да буде усмерено на **рационално и инвентивно деловање на решавању изазова са којима се суочава локална заједница**
- У условима стагнације, планирање треба да се заснива на **комбинованом - и дугорочном (од 10 до 20 година) и краткорочном временском оквиру (до 5 година)**
- У условима стагнације, најоптималнији приступ планирања је **мултидисциплинаран, мултисекторски / интегралан, свеобухватан**
- У условима стагнације, локално деловање треба да се темељи на **планирању и управљању** (израда стратешких планова фокусираним на усмеравање процеса урбане стагнације, израда и реализација оперативних планова, провођење активности које воде остварењу постављених циљева и усмеравању процеса урбане стагнације, мониторинг и евалуација остварених резултата спроведених активности)
- У условима стагнације, планирање треба да полази и „**одоздо**“ и „**одозго**“, односно оно треба једнако да уважава визије и циљеве представника локалне управе, али и потребе и проблеме локалне заједнице
- У условима стагнације, планирање треба примарно да буде **фокусирано на решавање проблема узрокованих стагнацијом; да води припремљености на мале и споре, али и велике преокрете и поремећаје** унутар система локалне заједнице; **дефинисању приоритета** како би се избегле „ситуације кајања“; **преданости и посвећености** свих укључених актера и преузимању обавеза и одговорности
- У условима стагнације, планирање треба примарно да се заснива на **флексибилним решењима која комбинују техничка/стручна знања** експерата из области планирања и **колективно одлучивање** темељено на друштвено конструисаним вредностима
- Кључни актери планирања** у условима стагнације на локалном нивоу би требале бити **мултидисциплинарне групе стручњака и локалне друштвене групе** усмерене на учење кроз рад и креирање нових иновативних приступа за решавање проблема узрокованих процесима стагнације
- У условима стагнације градова у Републици Српској, **ПРОСТОРНУ компоненту планирања потребно је чвршће интегрисати са осталим компонентама планирања** укупног развоја јединице локалне самоуправе (економија, друштво, екологија) **у јединствен интегралан систем планирања?**
- Неопходно је увести нови модел планирања** (нове врсте планског документа) у законодавни оквир Републике Српске, који би био специфично **прилагођен потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације?**

- (1) у потпуности се НЕ СЛАЖЕМ се са ставовима групе
- (2) већином се НЕ СЛАЖЕМ са ставовима групе
- (3) углавном се НЕ СЛАЖЕМ са ставовима групе
- (4) углавном се СЛАЖЕМ са ставовима групе
- (5) већином се СЛАЖЕМ са ставовима групе
- (6) потпуно се СЛАЖЕМ са ставовима групе



Графикон Б85. Делфи техника – други круг – одговори на питање 1.

**НЕДОСТАЦИ, ПРОБЛЕМИ И ОГРАНИЧЕЊА ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У УСЛОВИМА СТАГНАЦИЈЕ**

и

**НЕОПХОДНЕ ПРОМЈЕНЕ ФОРМАЛНОГ СИСТЕМА И ОКВИРА ПЛАНИРАЊА У УСЛОВИМА СТАГНАЦИЈЕ**

У другом кругу испитаницима је предочена збирна листа ставова о недостацима, проблемима и ограничењима просторног и урбанистичког планирања, као и о неопходним променама формалног система планирања у условима стагнације. Тада су испитаници по први пут могли да виде мишљење осталих стручњака, да препознају неке од проблема које нису сами издвојили као важне, или да препознају ставове са којима се не слажу. Генерално, испитаници су на листи дефинисаних проблема означавали само она поља испред ставова са којима су сагласни. Испитаницима који су имали потребу за изражавање додатног мишљења или неслагања са неким од ставова остављена је могућност коментара на питање.

Обрада резултата вршена је на два кључна нивоа: 1) статистичку анализу за укупну испитаничку групу и 2) појединачно за сваку од група. Једнообразан дизајн графикана омогућава поређење резултата не само између група него и сродних тема (генерални оквир планирања, систем планирања, партиципација, имплементација, мониторинг и евалуација планова).

У првом кораку статистичке анализе извршена је анализа бројности одабраних опција, тј. учесталости означавања одређених одговора првобитно за укупну испитивану популацију другог круга, а затим за сваку од група (урбанисте, остале струке, учеснике са већим степеном компетенција и знања о системима планирања у РС, као и испитанике који долазе из ЈАС које стагнирају). Након тога, дефинисана је скала „значаја“ по којој су се одговори разврстали на врло значајније, значајне и мање значајне. Скала „значаја“ дефинисана је праговима у односу на одговоре укупне испитане популације, при чему је најнижи праг (најмањи значај) додељен ставу са којим су се испитаници најмање сложили. Следећи прагови ове тростепенске скале дефинисани су поделом распона између најучесталијег (најбројнијег) и најнеучесталијег (најмалобројнијег) означеног става на три дела. Како би се одржала конзистентност анализе за остале групе испитаника прагови су дефинисани по сличном принципу, при чему се водило рачуна о броју испитаника сваке групе у односу на укупну популацију и позицији првог – најнижег прага. На тај начин распон међу праговима варира зависно од броја испитаника у групи и пропорционалан је распону између прагова укупне испитиване популације из другог круга. Другим речима, позиција најнижег и највишег прага по групама одговара позицији најнижег и највишег прага за укупну испитивану популацију, што је код група са мањим бројем испитаника проузроковало издвајање одређеног броја ставова као неважних или изузетно важних, односно креирање додатних поднивоа скале „значаја“ – најмање значајни ставови и изузетно значајни ставови. Резултати статистичке анализе представљени су кроз 10 графикана који представљају одговоре на 2 и 3 питање (2А, 2Б, 2В, 2Г, 2Д, 3А, 3Б, 3В, 3Г, 3Д).

## 2 Недостаци, проблеми и ограничења просторног и урбанистичког планирања у условима стагнације

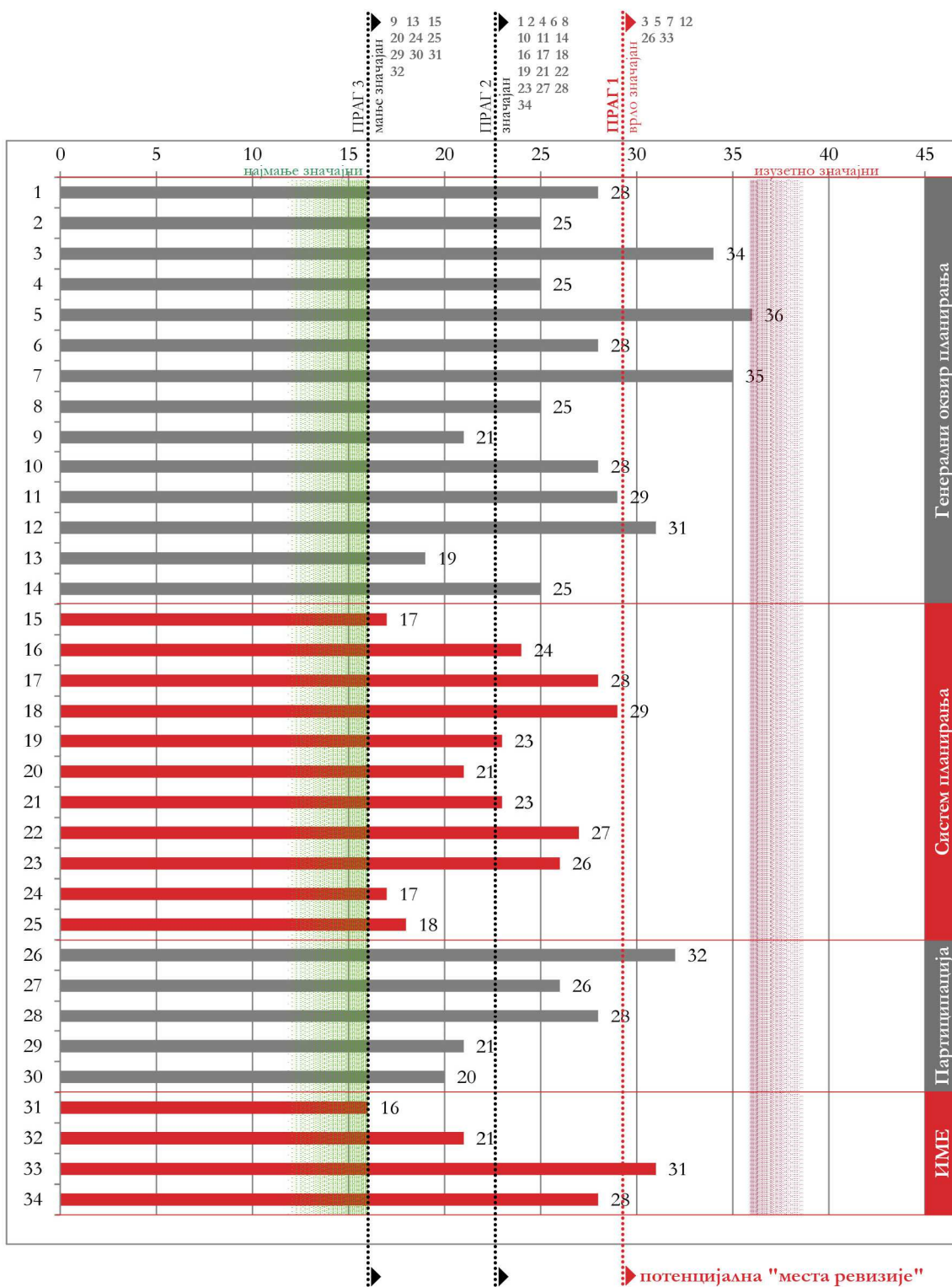
### Табеларни преглед одговора по групама

	врло значајан	значајан	мање значајан
УКУПНА АНКЕТИРАНА ПОПУЛАЦИЈА 45	3 5 7 12 26 33	1 2 4 6 8 10 11 14 16 17 18 19 21 22 23 27 28 34	9 13 15 20 24 25 29 30 31 32
УРБАНИСТИ 27	1 3 4 5 7 8 10 11 12 16 18 22 26 27 28 33 34	2 6 14 17 19 21 23 30 31 32	9 13 15 20 24 25 29
ОСТАЛЕ СТРУКЕ 18	3 5 26 33	1 6 7 9 11 12 17 18 23	2 4 10 13 14 19 20 21 22 28 29 34
ЈАС СА ИЗРАЖЕНОМ СТАГНАЦИЈОМ 30	3 5 7 12 26	1 4 6 8 10 11 17 18 22 23 27 28 33 34	2 9 13 14 16 19 21 25 29
ИСПИТАНИЦИ СА ВЕЋИМ НИВООМ ЗНАЊА 18	3 5 7 10 11 18 21 23 28 33	1 2 4 6 8 9 12 13 14 16 17 19 22 26 27 29 34	20 31 32
	<b>ПРАГ 1</b>	<b>ПРАГ 2</b>	<b>ПРАГ 3</b>

Слика Б87. Делфи техника – други круг - Табеларни приказ одговора на 2 питање по испитаничким групама

**2A** Недостаци, проблеми и ограничења просторног и урбанистичког планирања у условима стагнације

УКУПНА АНКЕТИРАНА ПОПУЛАЦИЈА

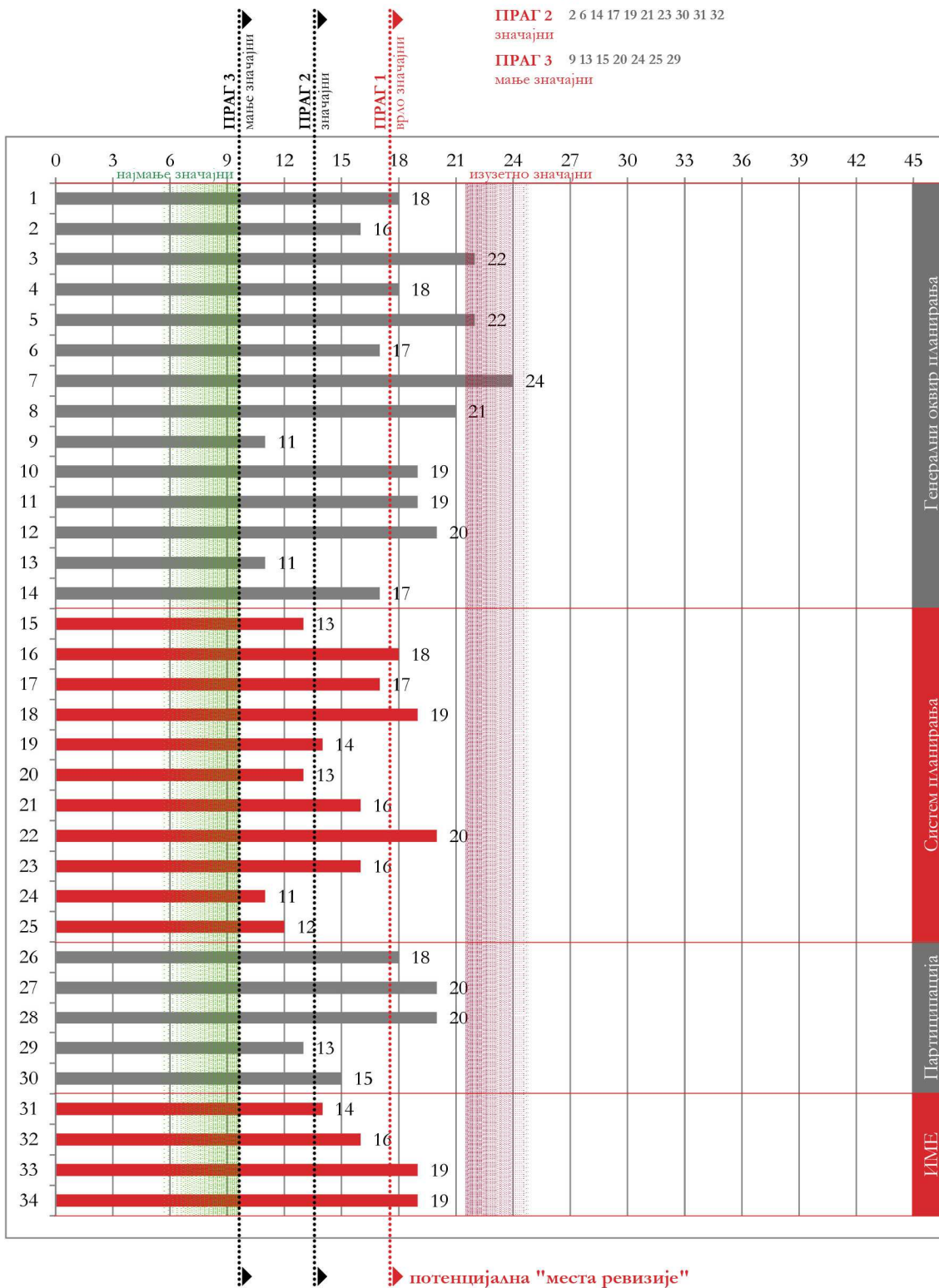


Графикон Б86. Делфи техника – други круг – одговори укупне анкетиране популације на питање 2

**2Б** Недостаци, проблеми и ограничења просторног и урбанистичког планирања у условима стагнације

**УРБАНИСТИ**

**ПРАГ 1** 1 3 4 5 7 8 10 11 12 16 18 22 26 27 28 33 34  
врло значајни  
**ПРАГ 2** 2 6 14 17 19 21 23 30 31 32  
значајни  
**ПРАГ 3** 9 13 15 20 24 25 29  
мање значајни



Графикон Б87. Делфи техника – други круг – одговори урбаниста на питање 2.



## 2B Недостаци, проблеми и ограничења просторног и урбанистичког планирања у условима стагнације

### ОСТАЛЕ СТРУКЕ

**ПРАГ 1** 3 5 26 33

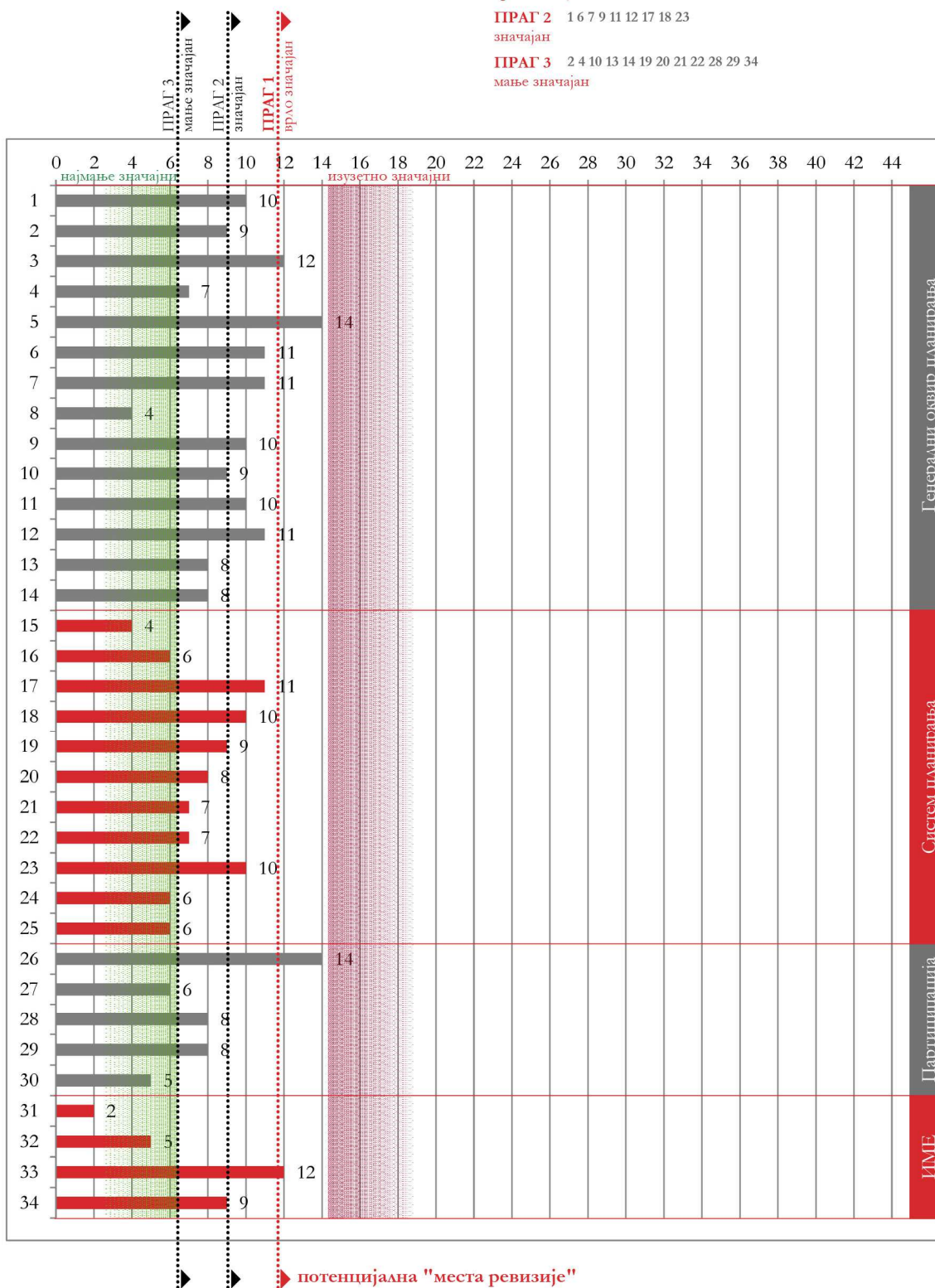
врло значајан

**ПРАГ 2** 1 6 7 9 11 12 17 18 23

значајан

**ПРАГ 3** 2 4 10 13 14 19 20 21 22 28 29 34

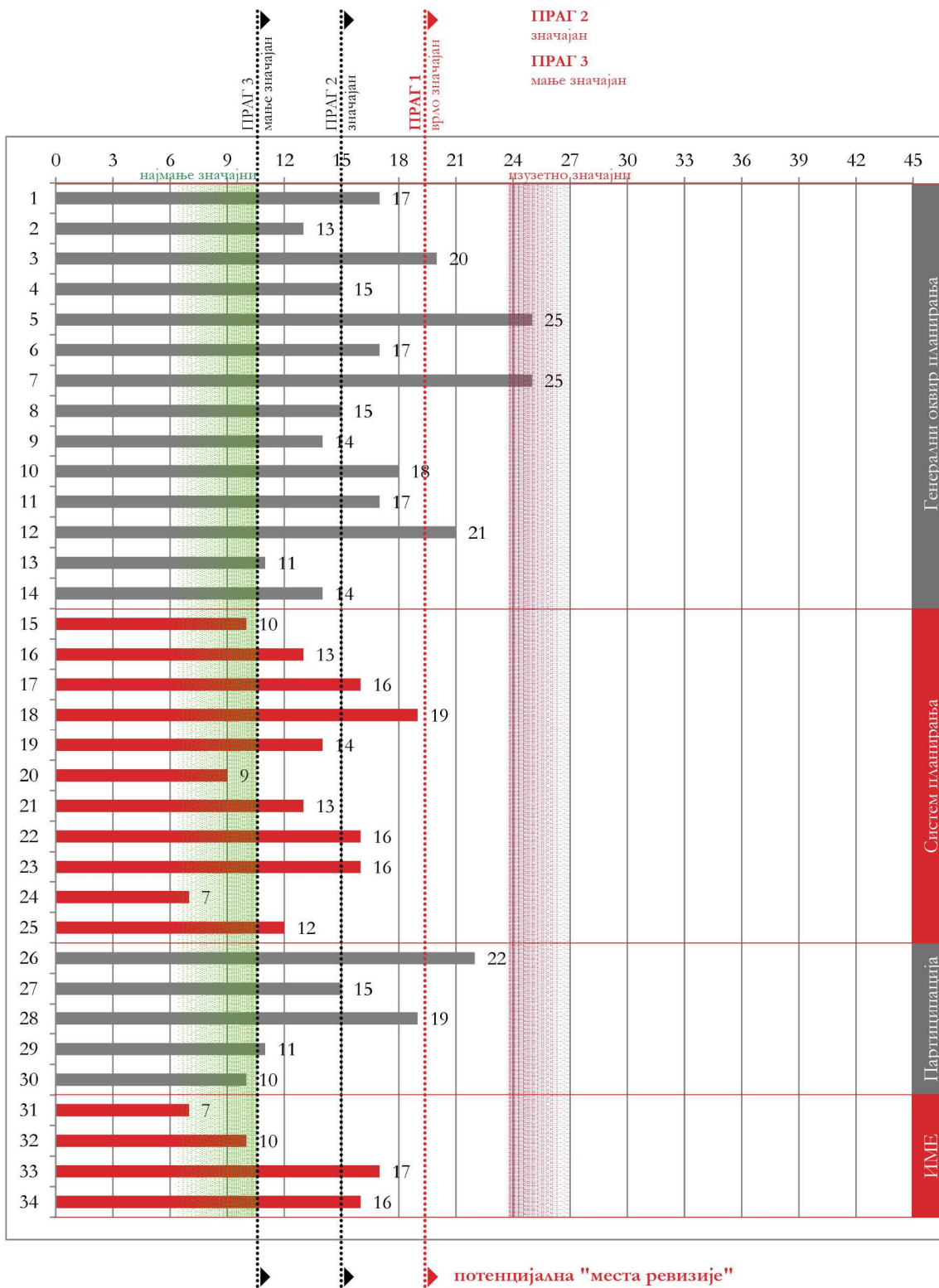
мање значајан



Графикон Б88. Делфи техника – други круг – одговори представника осталих струка на питање 2.

ПРЕДСТАВНИЦИ ЈАС СА ИЗРАЖЕНОМ СТАГНАЦИЈОМ

**ПРАГ 1**  
врло значајан  
**ПРАГ 2**  
значајан  
**ПРАГ 3**  
мање значајан



Графикон Б89. Делфи техника – други круг – одговори представника ЈАС са израженом стагнацијом на питање 2.



### 3 Неопходне промјене формалног система и оквира планирања у условима стагнације

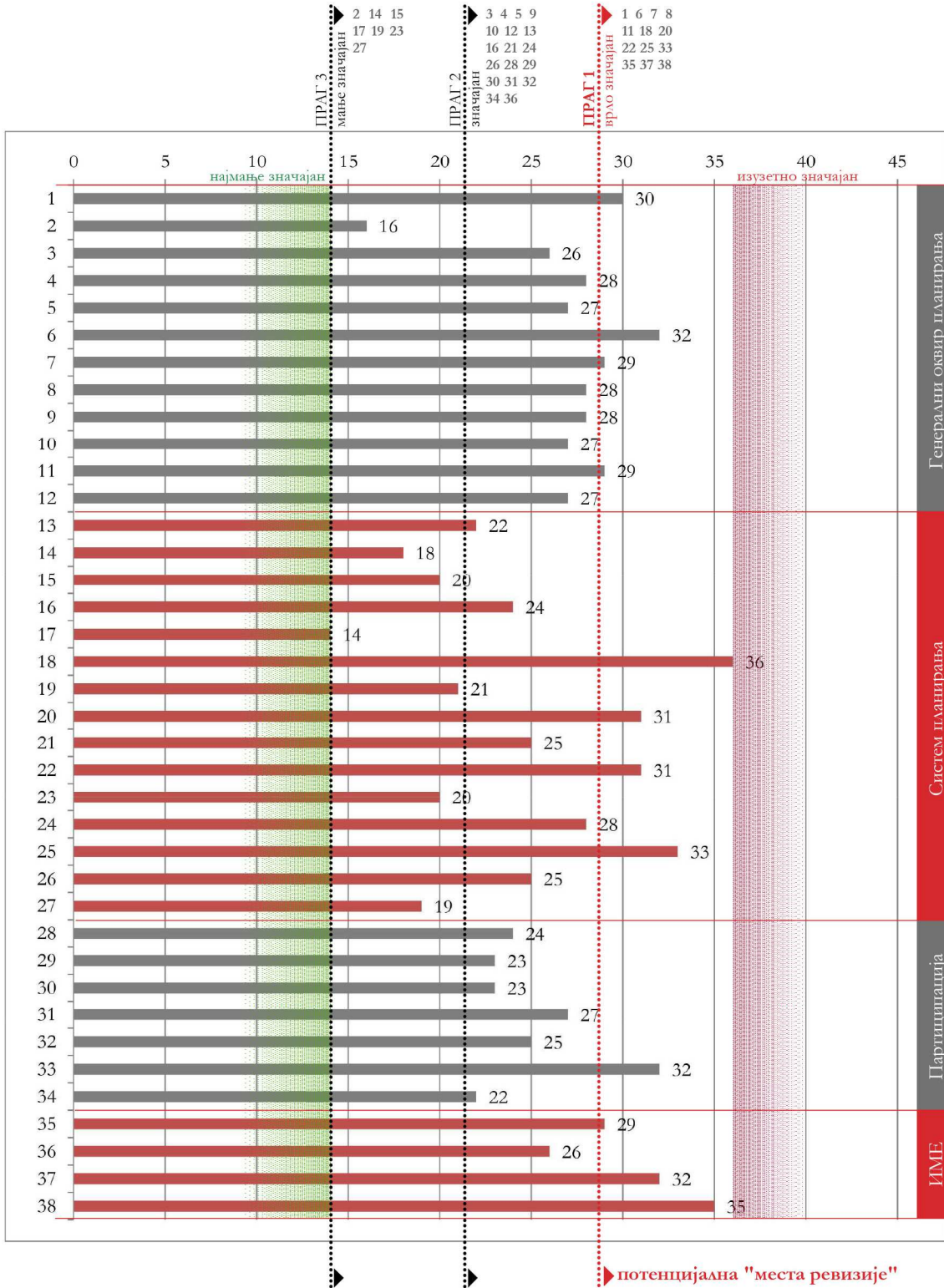
#### Табеларни преглед одговора по групама

	врло значајан	значајан	мање значајан
УКУПНА АНКЕТИРАНА ПОПУЛАЦИЈА 45	1 6 7 8 11 18 20 22 25 33 35 37 38	3 4 5 9 10 12 13 16 21 24 26 28 29 30 31 32 34 36	2 14 15 17 19 23 27
УРБАНИСТИ 27	1 4 6 7 8 10 11 13 18 20 21 22 24 25 26 27 28 31 33 35 36 37 38	3 5 9 12 14 15 16 19 23 27 28 29 30 32 34	2 17
ОСТАЛЕ СТРУКЕ 18	1 7 22 25 33	3 4 5 6 8 9 11 12 18 20 24 28 32 35 37 38	10 15 16 21 23 26 27 29 30 31 34 36
ЈАС СА ИЗРАЖЕНОМ СТАГНАЦИЈОМ 30	1 4 6 7 9 11 18 20 22 33 35 37 38	3 5 8 10 12 13 16 21 24 26 28 31 32 36	14 15 17 19 23 27 29 30 34
ИСПИТАНИЦИ СА ВЕЋИМ НИВООМ ЗНАЊА 18	1 4 6 7 10 18 20 25 37 38	9 11 12 16 22 24 28 31 32 33 35 36	3 5 8 13 15 17 19 21 23 26 29 30
	<b>ПРАГ 1</b>	<b>ПРАГ 2</b>	<b>ПРАГ 3</b>

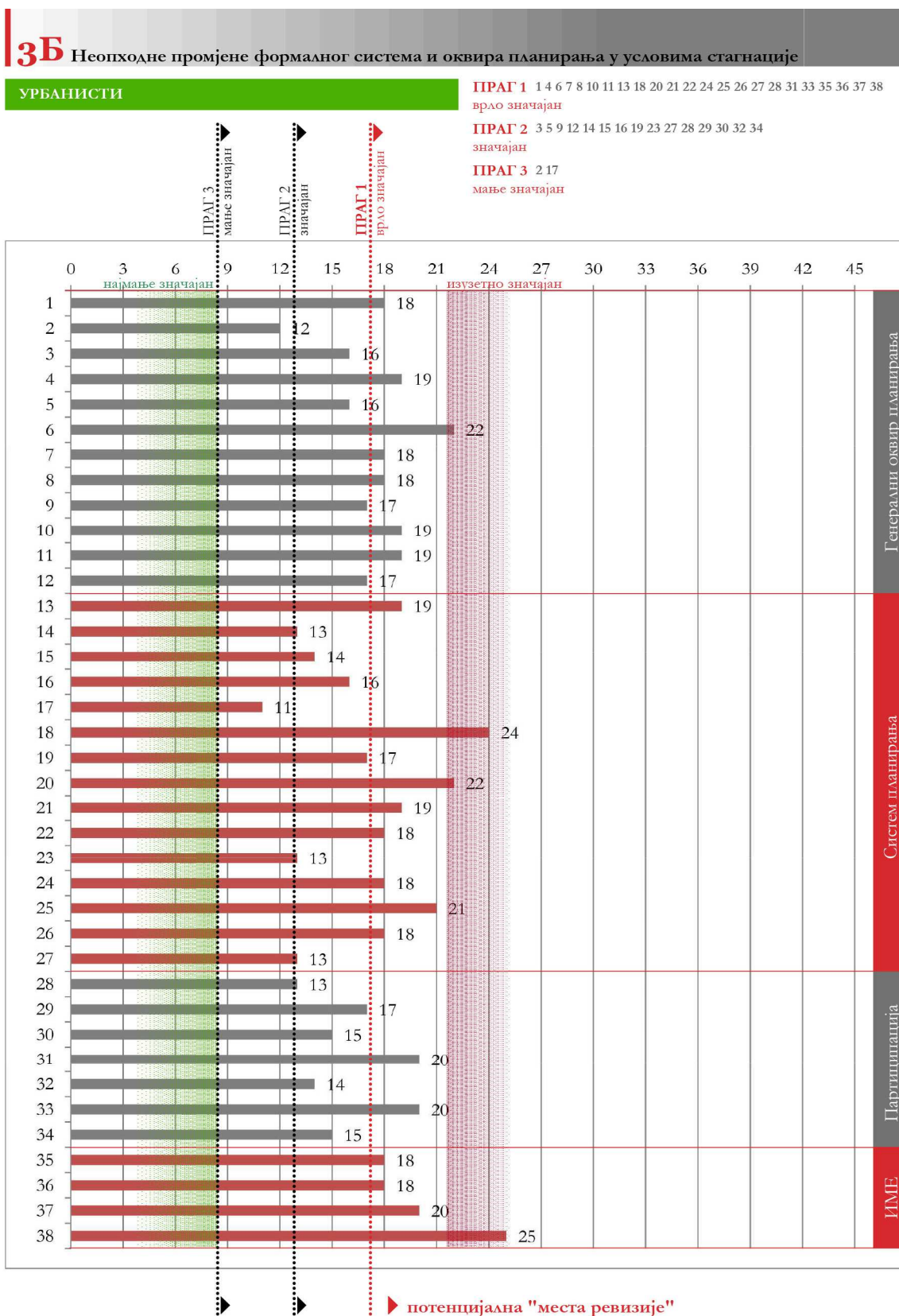
Слика Б88. Делфи техника – други круг - табеларни приказ одговора на 3 питање по испитаничким групама

### 3A Неопходне промјене формалног система и оквира планирања у условима стагнације

УКУПНА АНКЕТИРАНА ПОПУЛАЦИЈА



Графикон Б91. Делфи техника – други круг – одговори укупне испитиване популације на питање 3.

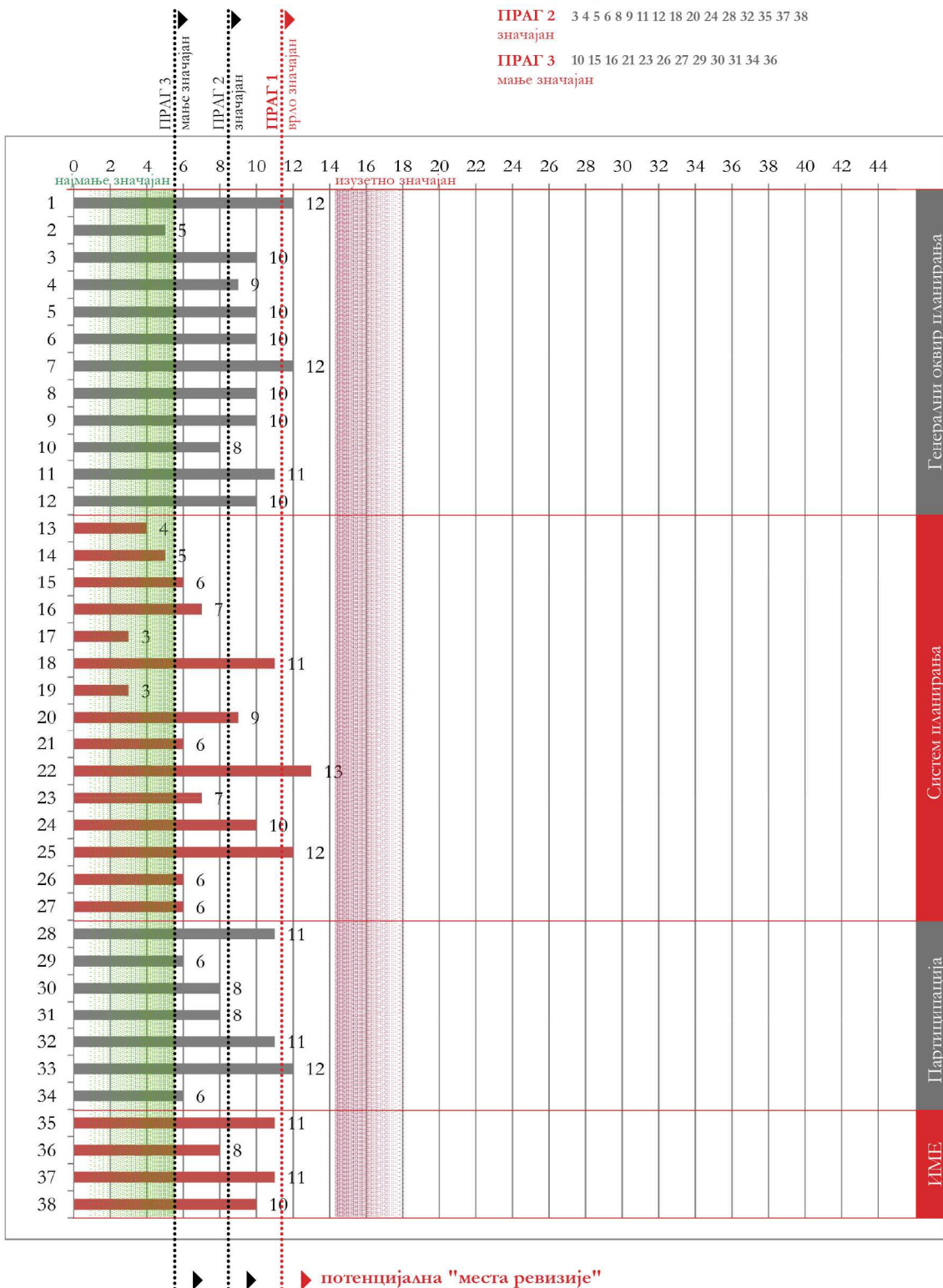


Графикон Б92. Делфи техника – други круг – одговори урбаниста на питање 3.

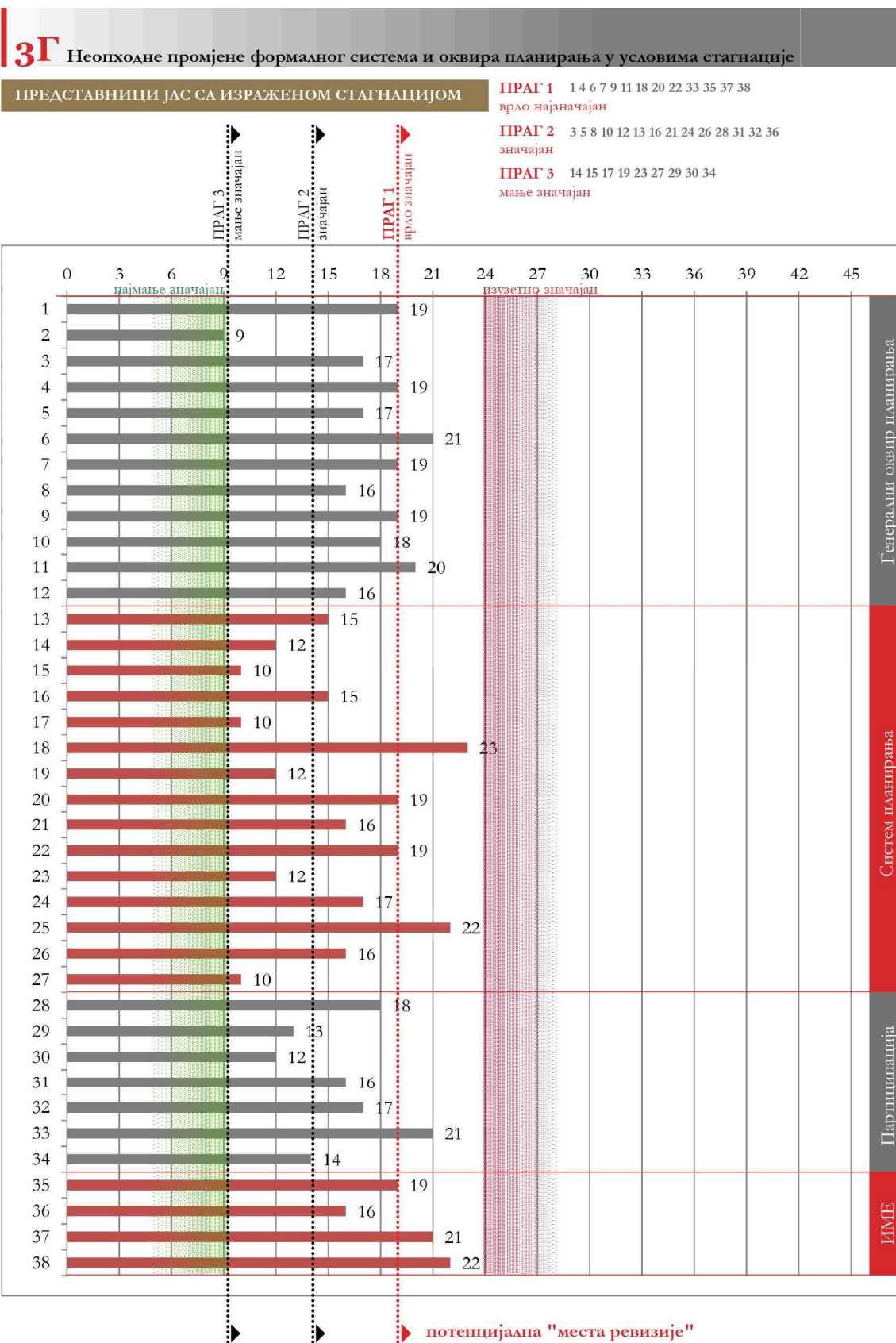
**3В** Неопходне промјене формалног система и оквира планирања у условима стагнације

ОСТАЛЕ СТРУКЕ

- ПРАГ 1** 1 7 22 25 33  
врло најзначајан
- ПРАГ 2** 3 4 5 6 8 9 11 12 18 20 24 28 32 35 37 38  
значајан
- ПРАГ 3** 10 15 16 21 23 26 27 29 30 31 34 36  
мање значајан



Графикон Б93. Делфи техника – други круг – одговори представника осталих струка на питање 3.





Графикон Б94. Делфи техника – други круг – одговори представника ЈАС са израженом стагнацијом на питање 3.

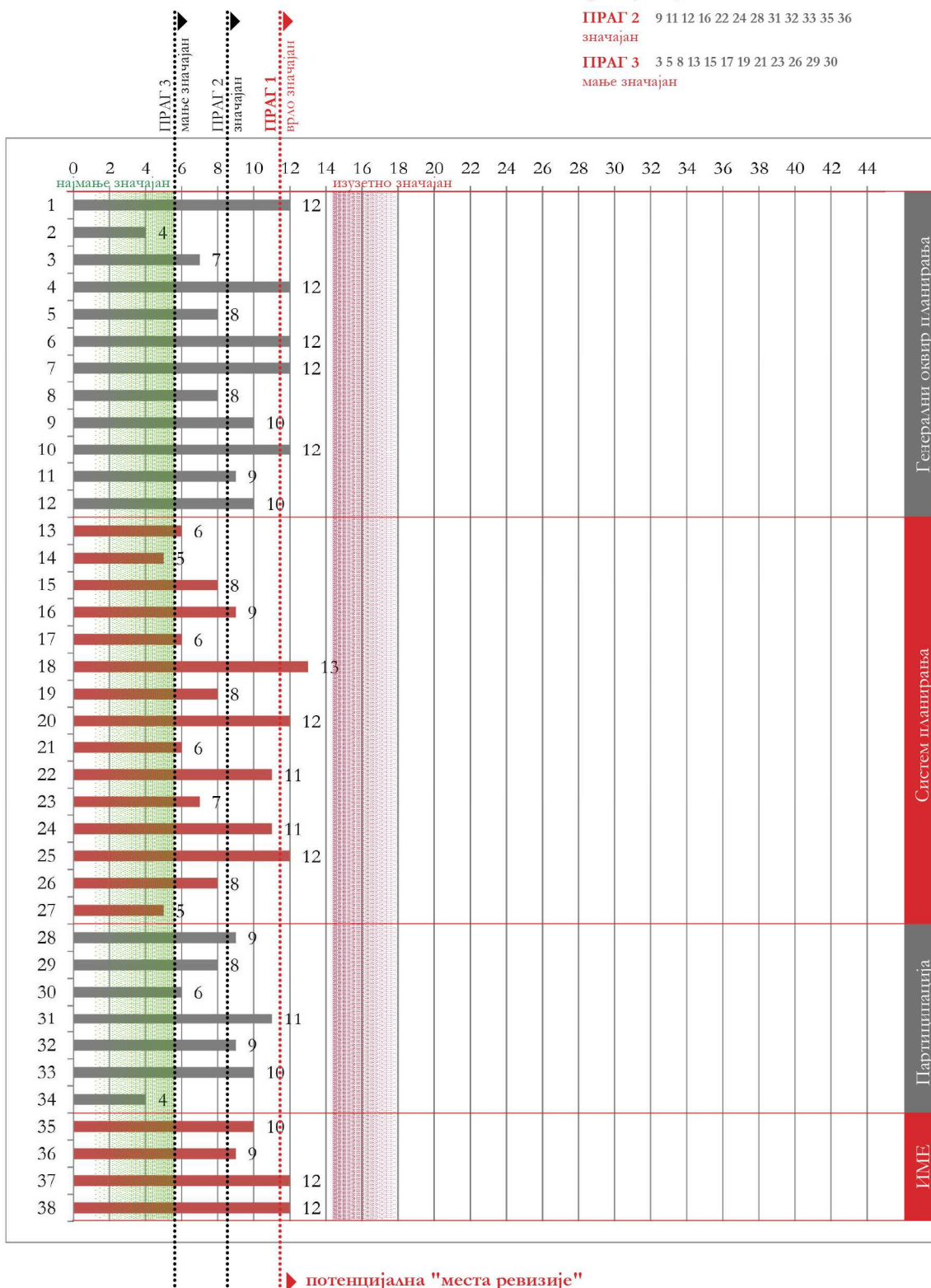
# 3Д Неопходне промјене формалног система и оквира планирања у условима стагнације

ИСПИТАНИЦИ СА VEЃИМ НИВООМ ЗНАЊА И КОМПЕТЕНЦИЈА

**ПРАГ 1** 1 4 6 7 10 18 20 25 37 38  
врло најзначајан

**ПРАГ 2** 9 11 12 16 22 24 28 31 32 33 35 36  
значајан

**ПРАГ 3** 3 5 8 13 15 17 19 21 23 26 29 30  
мање значајан



Графикон Б95. Делфи техника – други круг – одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања на питање 3.

## ПРИЛОГ В. ПРИКАЗ РЕЗУЛТАТА АНКЕТИРАЊА - ПРИЈЕДОР

Циљ анкетирања је испитивање ефикасности постојећих модела планирања из реда формалног и неформалног планирања у погледу суочавања са сложеном структуром изазова и неизвесностима које су погодиле и погађају град Приједор. Тачније, циљ је испитати који од ова два модела планирања је прихватљивији у случају градова који опадају и/или стагнирају, односно који модел планирања је у већој мери допринео заустављању стагнантних токова и поспешео развој града Приједора. Поред претходног, циљ је и сагледати ниво перцепције урбане стагнације код локалних актера укључених у процес/е планирања и однос према овом проблему.

Први, формални модел планирања детерминисан је Законом о уређењу простора и грађењу (Службени гласник Републике Српске бр. 40/13) и пратећом законском регулативом, а плански документ Града Приједора који је настао као резултат његове примене и који ће бити предмет упоредне анализе је Урбанистички план Приједора 2012-2032. Други, неформални модел планирања дефинисан је Методологијом за интегрисано планирање локалног развоја тзв. МиПро методологијом (MiPRO, 2011a; MiPRO, 2011b), односно у случају града Приједора Интегралном стратегијом развоја града Приједора 2014-2024 израђеној према овој методологији.

Према техника анкетног упитника, као квантитативни метод, у начелу подразумева примену случајног узорка укупне истраживане популације (32 342 становника урбане зоне Приједора), за потребе предметног истраживања примењен је модел циљаног-репрезентативног узорка. Постављен је сет критеријума које су испитаници морали да задовоље како би били укључени у поступак анкетирања.

**Први критеријум** за формирање узорка представља учешће и укљученост појединца у процес планирања у оквиру оба планска модела (формалном и неформалном). Извршено је мапирање учесника укључених у оба планска процеса, које је обухватило анализу: решења о именовању радних тимова, комисија и сл.; одлука; записника и спискова присутних са различитих састанака и сједница, а који су хронолошки приказани у наставку одвојено за УП и стратегију:

### Урбанистички план Приједора 2012-2032

- Рјешење о именовању Савјета за израду Урбанистичког плана Приједора 2012-2032, Службени гласник општине Приједор 4/12
- Одлука о одређивању органа и организација од којих се прибављају мишљења на приједлоге планских рјешења за простор обухвата Урбанистичког плана Приједора, Административна служба града Приједора, Одјељење за просторно уређење, Одсјек за планирање, урбанизам и документацију, број протокола: 06-363-/12 од 09.10.2012.

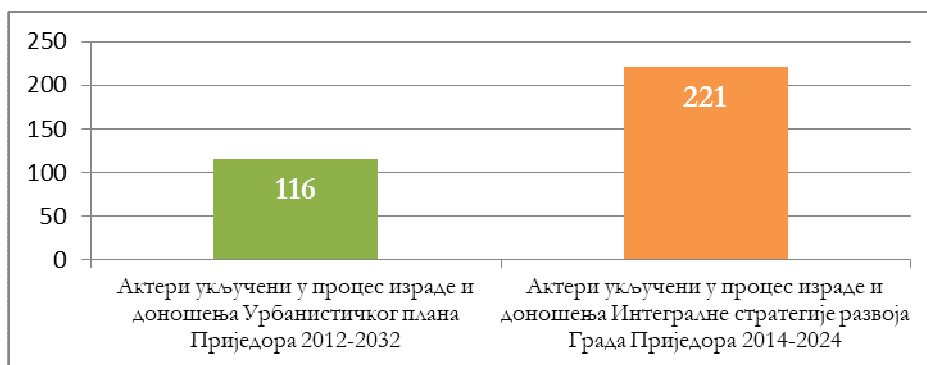
- Препис записника и списак присутних са састанка Савјета за израду Урбанистичког плана Приједора одржаног 17.01.2013.год., Административна служба града Приједора, Одјељење за просторно уређење, Одсјек за планирање, урбанизам и документацију, број протокола:06-363-2/12 од 17.01.2013. год.
- Списак присутних на другом (интерном) састанаку одржаном 24.05.2013. на коме су се састали чланови носиоца израде Урбанистичког плана – представници радног тима УРБИС ЦЕНТРА и носиоци припреме плана – представници Административне службе Града Приједора
- Записник и списак присутних са састанка стручне расправе на Преднацрт Урбанистичког плана Приједора 2012-2032 одржаног 21.06.2013.год., број протокола: 063-363-2/12 од 21.06.2013.
- Списак присутних са IX сједнице Скупштине града Приједора, одржане 11.09.2013. на којој је разматран приједлог Закључка о утврђивању нацрта Урбанистичког плана Приједора 2012-2032.
- Попуњени упитници анкете спроведене у току трајања јавног увида на Нацрт Урбанистичког плана 2012-2032 усмјерене на испитивање задовољства грађана радом и ефикасношћу комуникације са Одјељењем за просторно уређење Града Приједора
- Записник и списак присутних са састанка стручне (јавне) расправе по одржаном јавном увиду на Нацрт Урбанистичког плана Приједора 2012-2032 одржаног 12.11.2013.год., број протокола: 063-363-2/12 од 12.11.2013.
- Примједбе и одговори на примједбе на нацрт Урбанистичког плана Приједора 2012-2032, Урбис центар д.о.о., број протокола: 1537-П/2013 од 30.10.2013.
- Списак присутних на XX Посебној сједници Скупштине града Приједора, одржаној 09.07.2014. на којој је разматран приједлог Одлуке о Урбанистичком плану Приједора 2012-2032

#### **Интегрална стратегија развоја града Приједора 2014-2024**

- Рјешење о именовању Партнерске групе за израду Интегралне стратегије локалног развоја града Приједора за период 2014-2024. године,

Градоначелник Града Приједора, број протокола: 02/11-11/13 од 21.01.2013.године

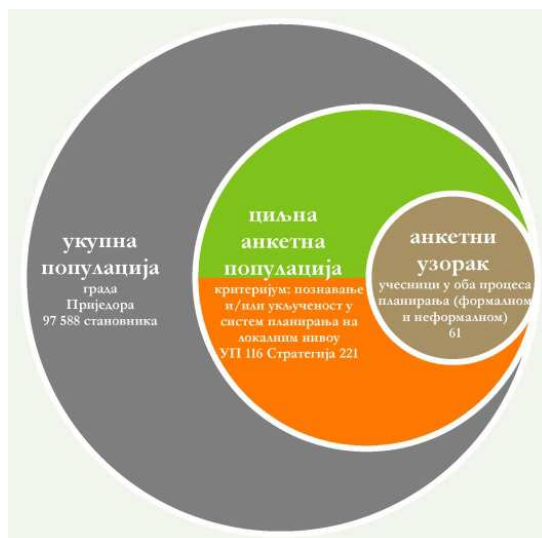
- Рјешење о именовању Развојног тима за израду Интегралне стратегије локалног развоја града Приједора за период 2013-2020. године, Начелник Општине Приједор, број протокола: 02/11-131/12 од 26.09.2012.године
- Рјешење о именовању Секторских (фокус) група за израду Интегралне стратегије локалног развоја града Приједора за период 2013-2020. године, Начелник Општине Приједор, број протокола: 02/11-132/12 од 26.09.2012.године
- Спискови присутних са састанака Развојног тима за израду Интегралне стратегије локалног развоја града Приједора за период 2014-2024. године (4 списка)
- Списак присутних са првог састанка вођа Секторских група за израду Интегралне стратегије локалног развоја града Приједора за период 2014-2024. године, одржаног 06.02.2013.год.
- Спискови присутних са састанака Фокус група за израду Интегралне стратегије локалног развоја града Приједора за период 2014-2024. године (6 спискова)
- Списак присутних са састанка Партнерске групе за израду Интегралне стратегије локалног развоја града Приједора за период 2014-2024. године, одржаног 29.01.2013.год.
- Списак присутних на II Посебној сједници Скупштине града Приједора, одржаној 26.12.2013.
- Списак одборника у сазиву Скупштине града Приједора према резултатима избора одржаним 2012. године



### Графикон В96. Актери укључени у процес израде УП-а и Стратегије

Резултати анализе горе побројаних докумената показују да је у оба планска процеса, изради и доношењу УП-а (116 учесника) и Стратегије (221 учесник) (Графикон В96, Слика В90), као иницијалном критеријуму за формирање репрезентативног анкетног узорка, била укључена 61 особа. Током мапирања учесника и истраживања укључености различитих актера у процес планирања, констатовано је да се међу учесницима разликују две кључне групе. Прву представљају актери који су на одређен начин били активно укључени у процес (праћења) израде плана/стратегије (25 учесника). Углавном су то представници различитих сектора локалне самоуправе (просторног, друштвеног, економског и сектора екологије); представници стручних организација које прате израду плана; чланови Савјета УП-а, чланови развојних тимова, секторских и пратнерских група за израду Стратегије и сл. Другу групу чине одборници у скупштини града који се у планске процесе укључују пасивно, тј. искључиво као доносиоци одлука о планским решењима (36 одборника). Увидом у аудио записе сједница Скупштине Града Приједора на којима су усвајани УП и Стратегија закључено је да су они након презентације једногласно усвајани, те да није било расправа о самим планским решењима. Неопходно је истаћи да „јавност-грађани“, као појединци или представници јавног, цивилног и невладиног сектора, нису узели активно учешће у процесу израде плана и стратегије или је њихово учешће било минорно, углавном усмерено на појединачне личне интересе и проблеме везане за земљиште и његову употребу које произилазе из планских решења.

Обзиром да је за предметно истраживање било важно познавање процеса, поступака и процедура планирања, ради оцене и поређења ова два модела планирања, испоставило се да само учешће у процесу није довољно добар критеријум за селекцију узорка испитаника, односно да такво узорковање неће довести до валидних и употребљивих резултата. Стога је у току самог процеса мапирања уведен **додатни критеријум** према коме учесници треба да поседују одеђена знања и компетенције из области планирања и примењених методологија и да су у процесима планирања били активно укључени. На тај начин, у репрезентативном узорку се издвојила прва група актера која је бројала 25 особа. Међутим, неопходно је нагласити да је и међу овом групом испитаника одређен број њих именован на одређене позиције (обично руководеће) у процесу израде плана/стратегије, али да су њихове улоге и задаци у стварности поверене њиховим нижим референтима, те се не може констатовати њихово активно учешће у процесу израде планских докумената. Искључујући ове појединце репрезентативни узорак у коначници броји 18 потенцијалних испитаника.

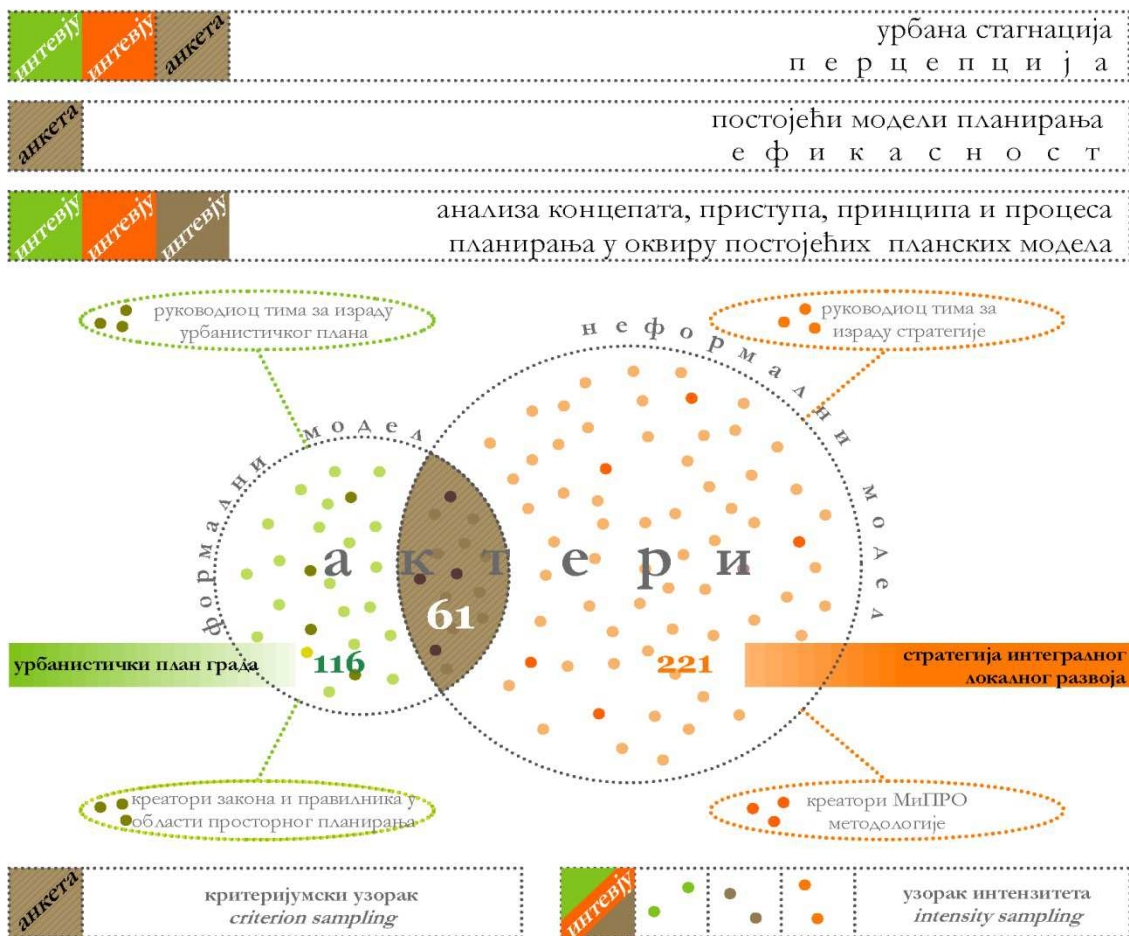


**Слика В89. Критеријуми формирања анкетног узорка – студија случаја Приједор**

По извршеном мапирању испитаника, припреми и провери анкетног упитника, у октобру и новембру мјесецу 2015. године спроведено је анкетање на територији Града Приједора које је обухватило 17 испитаника. Ради провере валидности добијених резултата извршена је додатна провера димензије репрезентативног узорка, односно броја укључених испитаника према Фицгибон-Морисовом моделу (Fitz-Gibbon & Morris, 1987, p. 163). Утврђено је да је за репрезентативни узорак од 18 испитаника са 17 испитаних учесника постигнута генерализација на нивоу поузданости од 90% уз допуштену грешку  $\pm 5\%$ .

Анкетни упитник је обухватио 36 питања подељених у три основне групе. Прву групу чине питања кроз која се читавају компетенције и знања испитаника у области планирања, као и позиција из које приступају попуњавању анкетног упитника. Другу групу чине питања усмерена на оцену ефикасности и поређење формалног и неформалног модела планирања. У оквиру ове групе питања појављују се серије питања које директно произилазе из истраживачких питања или генералније посматрано хипотеза истраживања. Трећа група питања испитује перцепцију урбане стагнације конкретно за град Приједор, тј. однос испитаника према проблему. Питања су конципирана као затворена, где се испитаницима омогућава избор једне или више понуђених опција. На крају упитника испитаницима се оставља могућност да слободно изразе лична опажања, ставове и мишљења о теми истраживања.

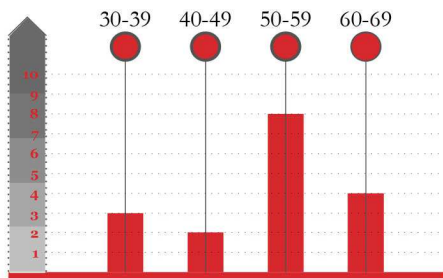
Резултати анкете престављени су графички кроз 36 графикана који следе у наставку. Анализа резултата анкетања представља класичну статистичку анализу која подразумева анализу бројности одабраних опција, тј. анализу учесталости означавања одређених одговора.



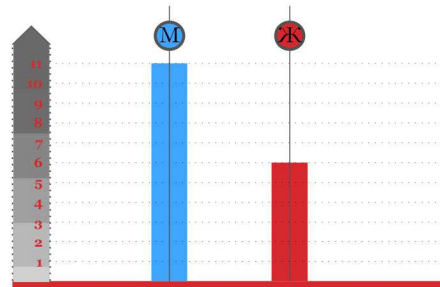
Слика В90. Формирање узорка за анкету и интервју – актери планирања у оквиру процеса израде УП-а и Стратегије града Приједора



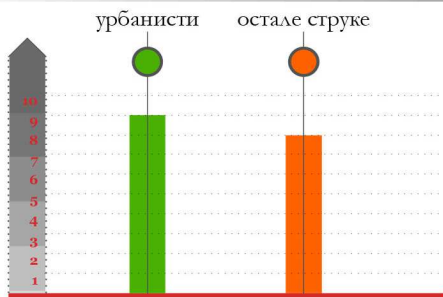
### 1 Године старости



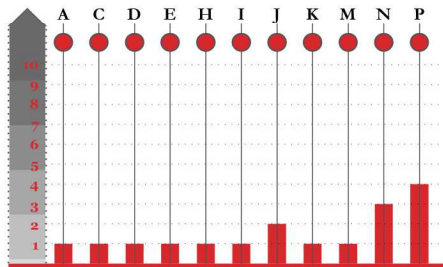
### 2 Пол



### 3 Занимање

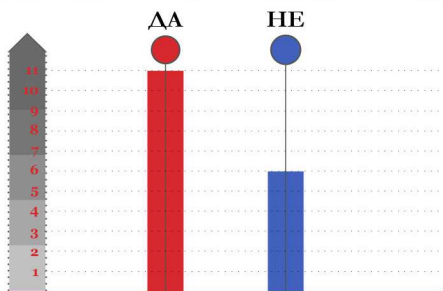


### 4 Тренутни домен деловања

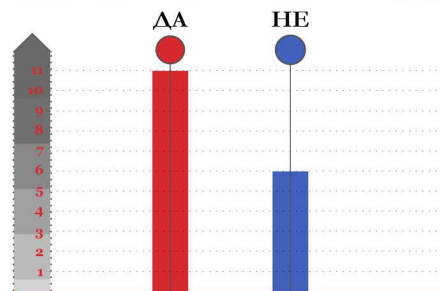


- A. Грађанин/ка
- B. Представник/ца невладине организације
- C. Представник/ца развојне агенције
- D. Представник/ца привредног сектора
- E. Представник/ца планерске институције
- F. Представник/ца међународне институције
- G. Представник/ца научноистраживачке и образовне институције
- H. Одборник/ца у градској скупштини
- I. Представник/ца градске управе - одељење за општу управу
- J. Представник/ца градске управе - одељење за просторно уређење
- K. Представник/ца градске управе - одељење за привреду и пољопривреду
- L. Представник/ца градске управе - одељење за финансије
- M. Представник/ца градске управе - одељење за друштвене дјелатности
- N. Представник/ца градске управе - одељење за стамбене и комуналне послове
- O. Представник/ца градске управе - одељење за борачко-инвалидску заштиту
- P. Представник/ца комуналних служби града или стручних организација

### 5 Да ли сте у својој професионалној пракси имали радно искуство у области урбанистичког и просторног планирања?

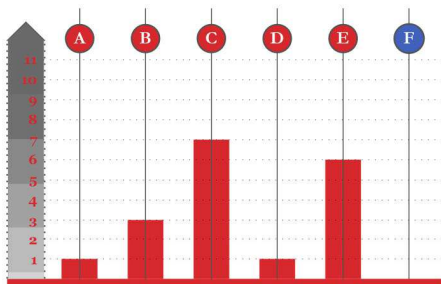


### 6 Да ли сте учествовали у процесу доношења Просторног плана општине Приједор 2008-2018 ?



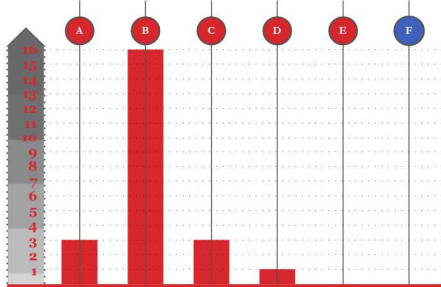
Графикон В97. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 1-6.

**7** Да ли сте учествовали у процесу доношења Урбанистичког плана Приједора 2012-2032 ?



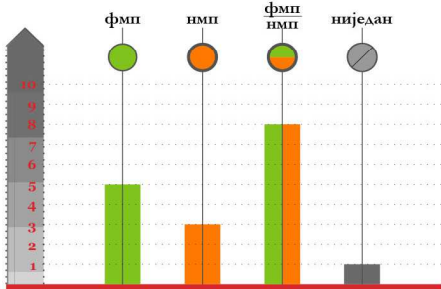
- A. Да директно сам био/ла укључена у тим планера - носиоца израде плана
- B. Да учествовао/ла сам индиректно као дио тима носиоца припреме плана
- C. Да учествовао/ла сам индиректно као дио савета плана
- D. Да учествовао/ла сам индиректно у процесу доношења одлука о планском решењу као одборник у Скупштини града
- E. Да, остало
- F. Не нисам учествовао/ла у процесу израде докумената просторног уређења

**8** Да ли сте учествовали у процесу доношења Интегралне стратегије развоја града Приједора 2014-2024 ?

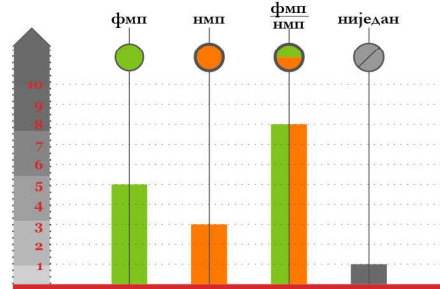


- A. Да директно сам био/ла укључена у локални развојни тим
- B. Да директно сам био/ла укључена у секторске радне групе
- C. Да директно сам био/ла укључена у партнерску групу
- D. Да учествовао/ла сам индиректно у процесу доношења одлука о планском решењу као одборник у Скупштини града
- E. Да друго
- F. НЕ

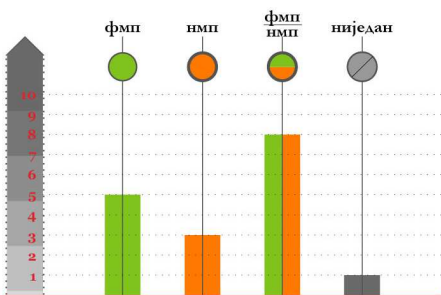
**9** Који модел планирања сматрате оперативнијим и ефикаснијим у погледу организације и динамике процеса планирања, тј. израде и доношења планова/стратегија?



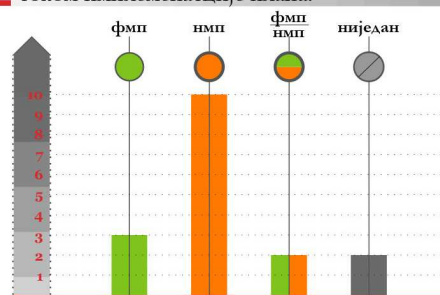
**10** Који модел планирања успоставља директнију везу између постављених циљева и планираних активности које ће водити остварењу тих циљева?



**11** Који модел планирања детаљније анализира користи и штете које планиране активности могу да произведу?

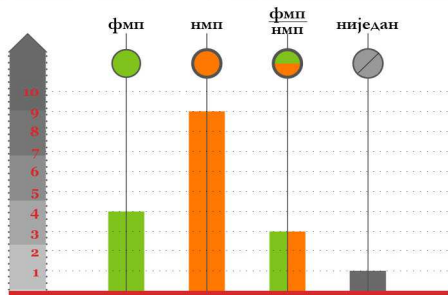


**12** Који модел нуди више алтернатива у планирању, других могућности и варијанти плана које би одговарале другачијем измењеном оквиру у коме се локална заједница може наћи током имплементације плана?

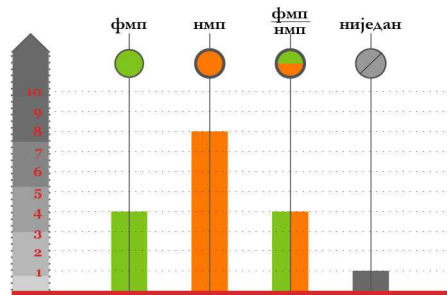


Графикон В98. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 7-12.

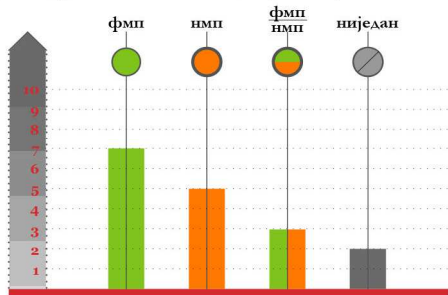
**13** Који модел планирања омогућава отворенији систем за корекције, допуне и измене планских решења у процесу израде планова/стратегија?



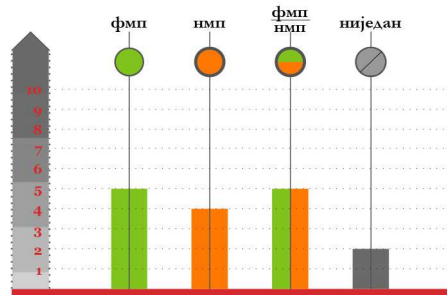
**14** Који модел планирања нуди флексибилнији систем за корекције и адаптације планских решења у процесу имплементације планова/стратегија (измене, допуне, ревизије и сл.)?



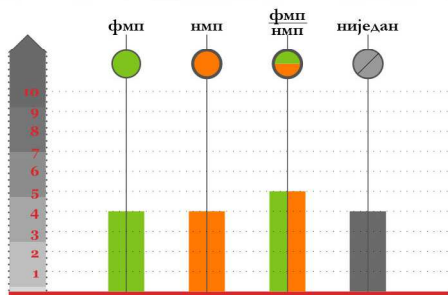
**15** Који модел планирања сматрате флексибилнијим у погледу основног приступа, односно примењених метода које воде дефинисању планских решења - планова/стратегија?



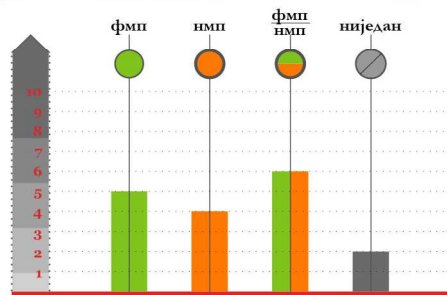
**16** Који модел планирања сматрате инвентивнијим (експерименталнијим, досетљивијим, проналазачким) у суочавању са изазовима који погађају локалну заједницу?



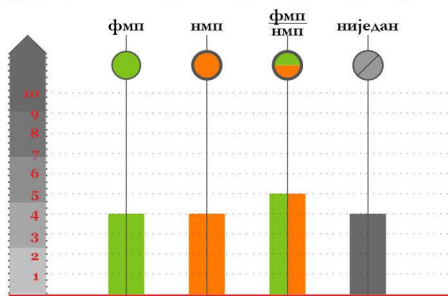
**17** Посматрано у односу на основне концепције и приступ планирања, који модел планирања сматрате прихватљивијим за данашње неизвесне и непредвидиве услове?



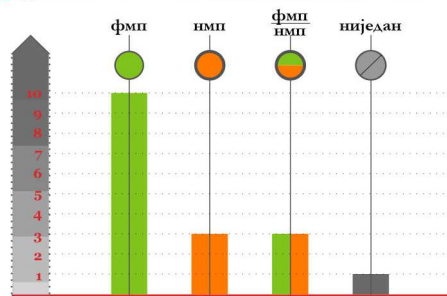
**18** У оквиру ког модела/процеса планирања сте више научили о проблемима и изазовима са којима се суочава град Приједор?



**19** Који модел планирања обезбеђује бољи систем повратног информисања актера укључених у процес планирања о исходима реализованих активности плана/стратегије?

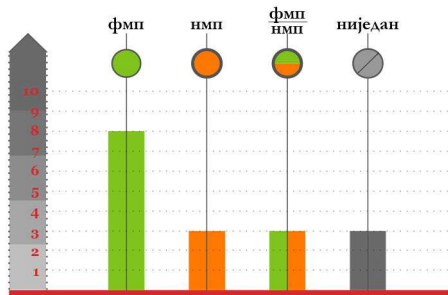


**20** Који модел планирања обезбеђује оперативнију имплементацију планских решења?

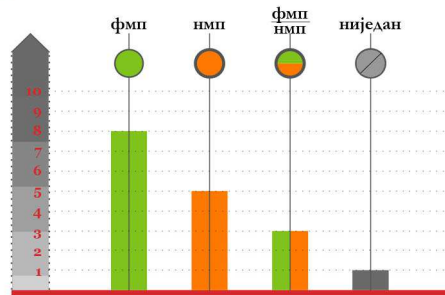


Графикон В99. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 13-20.

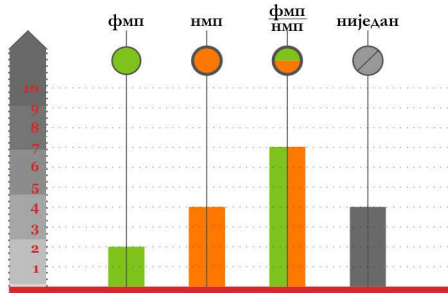
**21** Који модел планирања је успешнији и ефикаснији у постизању постављених циљева?



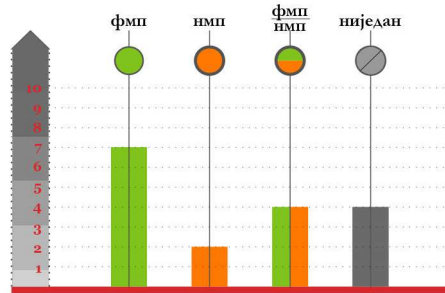
**22** Који модел планирања нуди оперативнији и ефикаснији систем мониторинга, тј. праћења промена и успешности у остваривању постављених циљева?



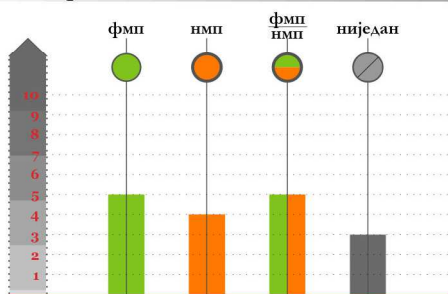
**23** Који модел планирања нуди ефикаснији систем вредновања (евалуације) постигнутих резултата планова/стратегија?



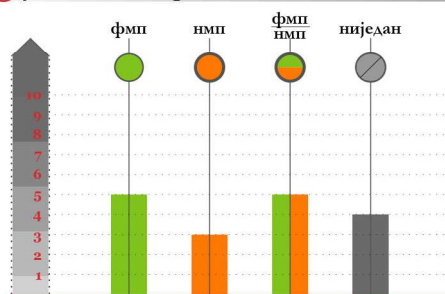
**24** Који модел планирања постиже ефективније и ангажованије учешће јавности?



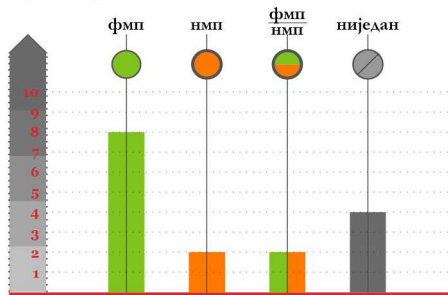
**25** Који модел планирања обезбеђује бољу информисаност свих учесника укључених у процес планирања о темама важним за планирање?



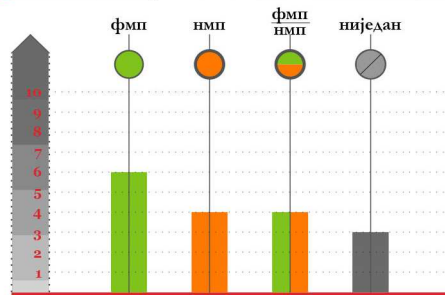
**26** Који модел планирања обезбеђује равноправнију поделу улога међу учесницима процеса?



**27** У оквиру ког модела су постигнути бољи услови преговарања?

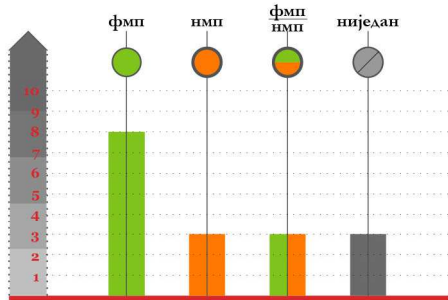


**28** Који модел планирања обезбеђује већу транспарентност у систему доношења одлука о планским решењима?

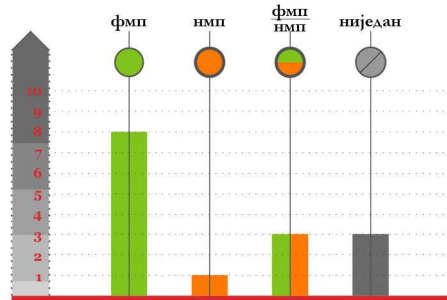


Графикон В100. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 21-28.

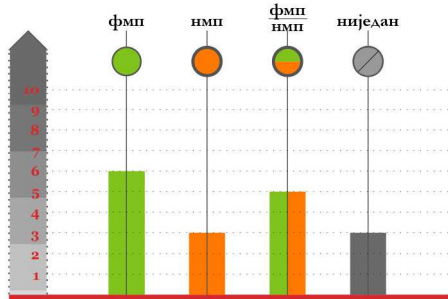
**29** Који модел планирања обезбеђује **веће учешће различитих актера у процесу доношења одлука о планским решењима?**



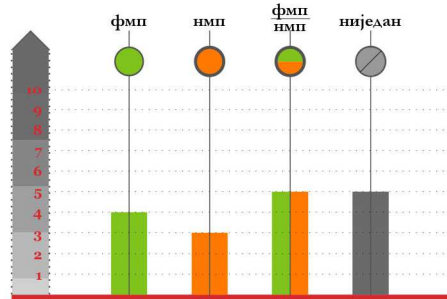
**30** Који модел планирања нуди **ефикаснији систем доношења одлука о планским решењима?**



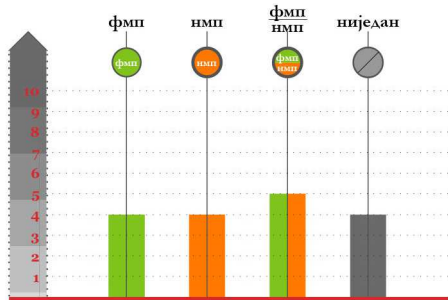
**31** Који модел планирања обезбеђује **бољи систем за учешће различитих актера у процесу имплементације планских решења**, кроз процедуре мониторинга, евалуације, измена и допуна планова/стратегија и сл.?



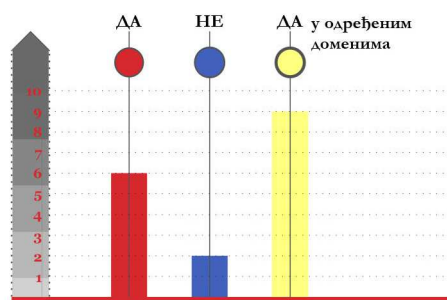
**32** Који модел планирања сматрате **ефикаснијим у погледу суочавања са неизвесностима и ризицима које може донети будућност?**



**33** Који модел планирања сматрате **прихватљивијим за решавање проблема урбане стагнације** манифестоване кроз депопулацију, пад економске активности и запуштање и деградацију делова градског ткива?

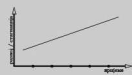
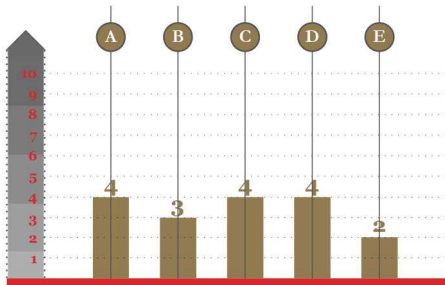


**34** Да ли је општина/град Приједор у постратном периоду стагнирала у односу на предатни период?

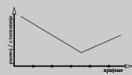


Графикон В101. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 29-34.

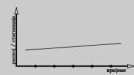
### 35 Како бисте окарактерисали развојни пут Приједора?



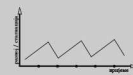
A. град који константно расте и развија се



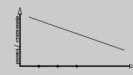
B. град који је некад стагнирао, а сада се развија



C. стабилан град

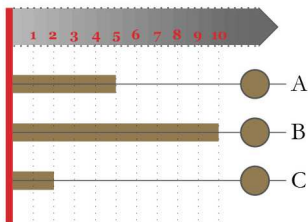


D. град који периодично стагнира, а периодично се развија



E. град који континуално стагнира

### 36 Како процес стагнације утиче на имиџ/слику града погођеног овим процесом:



- A. утиче на стварање негативне слике града
- B. градови суочени са стагнацијом немају јасну слику о себи, као ни изражен имиџ
- C. у зависности од приступа и односа према проблему стагнације, овај процес може постати шанса за стварање конкурентских предности града/општине у односу на друге градове/општине, што може утицати на креирање позитивне слике и имиџа града

Графикон В102. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 35 и 36.



## ПРИЛОГ Г. НАЦРТИ УПИТНИКА ИНТЕРВЈУА

### 1.1.НАЦРТ ПОЛУСТРУКТУИСАНОГ ОРИЈЕНТАЦИОНОГ ИНТЕРВЈУА СА ПОМОЋНИКОМ МИНИСТРА ЗА УРБАНИЗАМ, МИНИСТАРСТВА ЗА ПРОСТОРНО УРЕЂЕЊЕ, ГРАЂЕВИНАРСТВО И ЕКОЛОГИЈУ ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

#### Општи подаци о испитанику

Име и презиме: Драган Јевтић

Године старости: 56

Занимање: доктор тех. наука, дипл.инж.грађ.

У В О Д Н А	<p>1.У претходној пракси Ваш домен дјеловања је покривао које области, односно на којима пословима сте били ангажовани?</p> <p>2.Тренутно радите у / на позицији:</p> <p>3.Колико дуго се бавите пословима из области урбанизма, планирања и уређења простора?</p> <p>4.Да ли сте учествовали у процесу доношења интегралних стратегија развоја неке од јединица локалне самоуправе?</p>
О Д Н О С П Р Е М А У С	<p>5.Просторни развој Републике Српске у постратном периоду карактерише поларизација просторног развоја у којој поједини градови постају полови раста и развоја, док се други градови суочавају са проблемом стагнације израженом кроз пад популације, економски пад, запуштање и пропадање урбаног ткива. У контексту оваквих трендова, да ли сматрате да је <b>Просторни план Републике Српске дао адекватне одговоре на проблеме градова суочене са стагнацијом?</b></p> <p>6.Да ли се <b>планирање данас бави проблемима стагнације или се и даље фаворизује развој</b> као једина парадигма планирања?</p> <p>7.Да ли по Вама постоји <b>јасна визија усмјеравања и убалажавања ових стагнантних токова у РС</b>, односно да ли постоји <b>системски приступ</b> рјешавању овог проблема од националног до локалног нивоа?</p> <p>8.По Вашем мишљењу, <b>каква врста односа према проблему урбане стагнације се заступа у политикама локалног управљања у РС</b>: прихватање проблема и проактиван рад локалних актера на рјешавању проблема узорокованих стагнацијом, задржавање <i>statusa quo</i> или игнорисање и непризнавање проблема?</p>
П Л А Н И Р	<p>9.Да ли сматрате да је <b>законодавно-регулаторни оквир РС у области стратешког просторног планирања прилагођен могућностима неразвијених и општина које стагнирају?</b></p> <p>10.Шта сматрате <b>највећом слабшћу и недостатком постојећег система планирања</b>, каквог га прописује Закон и уређењу простора и грађењу?</p>



- 11.Обзиром да Закон о уређењу простора и грађењу ЈЛС налаже обавезу израде стратешке просторно планске документације, да ли је **оправдано очекивати од локалних заједница које стагнирају и које су неразвијене, да посједују и Просторни и Урбанистички план** и спроведбене документе нижег реда?
- 12.Да ли је **хијераријска структура планирања у којој планови нижег реда произилазе из планова вишег реда оправдана и могућа у случају ових општина** или је за њих неопходно дефинисати другачије-флексибилније приступе планирања?
- 13.Како коментаришете чињеницу да се све чешће **процедуре израде планова воде по скраћеном поступку** и све чешће се израђују планови за **подручја посебних намјена**?
- 14.**Која је то врста документа по Вама минимум који би ове локалне заједнице требале и могле да израде, а који би им омогућио ефикасно и оперативно управљање укупним локалним развојем?**
15. Да ли сматрате оправданим **диференцијација ЈЛС** у Закону о локалној самоуправи **према степену њихове развијености**, те у складу са тим прилагођавање њихових обавеза и надлежности реалним могућностима ових општина и у погледу планирања?
- 16.Обзиром да се као један од кључних проблема локалних заједница издваја недостатак средстава у општинским буџетима за финансирање израде планова, да ли сматрате да се у случају неразвијених и општина које стагнирају морају развијати **нови модели финансирања који би подразумевали сарадњу националног и локалног нивоа**?
- 17.Да ли сматрате оправданим увођење **новог модела планирања** (нове врсте планског документа) у законодавни оквир Републике Српске, који би био **специфично прилагођен потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације**?

- 18.Како коментаришете чињеницу да се **већина ЈЛС радије опредјељује за израду Стратегија интегралног локалног развоја** као неформалних стратешких докумената, него за израду формалних стратешких докумената из реда просторног планирања? Који су то кључни разлози који доводе до оваквог опредјељења?
- 19.**Који модел планирања је по Вама прихватљивији** за градова који стагнирају и који немају једнаку снагу и могућности као развијени и градови у развоју: **формални/УП/ПП или неформални/Стратегија**?
20. **Када поредимо ова два модела планирања**, да ли сматрате да су они међусобно усклађени, комплементарни (један другог надопуњавају)? **Да ли они омогућавају синергетско дјеловање у свим областима важним за развој** и заустављање стагнације (економија, друштво, екологија, простор) или у њима долази до **непотребних дупликација**?
- 21.Да ли сматрате да је у условима стагнације **ПРОСТОРНУ компоненту планирања потребно чвршће интегрисати са осталим компонентама планирања укупног развоја** јединице локалне самоуправе (економија, друштво, екологија) у јединствен интегралан систем планирања?
- 22.Да ли по Вама **стратешки планови из реда просторног планирања** треба да буду више **регулаторни документи** (прописују и регулишу начине употребе и уређење земљишта) или **развојни** (усмјерени и фокусирани на постизање одређених циљева развоја)?

М & -	23. Да ли је за стратешке просторне планове као што су УП и ПП <b>важно успостављање система за праћења реализације плана (мониторинг) и евалуације/вредновања?</b>
М & Е	<p>24. Који су то <b>параметри/индикатори који кроз мониторинг треба да се у урбанизму прате?</b></p> <p>25. По Вашем мишљењу, да ли <b>евалуација/вредновање треба да подразумејева</b> процјену постигнутог нивоа реализације плана у погледу оствареног нивоа употребе/коришћења земљишта, инфраструктурне опремљености и сл. или процјену ефикасности плана у погледу постизања специфично постављених циљева развоја?</p> <p>26. Према Закону о уређењу простора и грађењу ЈЛС дужне су Министарству достављати <b>Годишњи извјештај</b> о стању простора и спровођењу докумената просторног уређења ЈЛС за претходну годину и <b>Двогодишњи програм мјера</b> и активности за утврђивање стања и уређење простора. Да ли се ова пракса проводи и да ли ЈЛС достављају ове документе? Ако не, који је по Вама кључни разлог због којег овакава пракса није заживјела?</p> <p>27. Генерално посматрано, како оцјењујете <b>имплементацију планова?</b></p> <p>28. Колико је по Вама постојећи <b>формални систем планирања флексибилан и отворен за адаптације и прилагођавања промјењеним условима окружења?</b></p>
Н А Д Л Е Ж Н О С Т ЈЛС	<p>29. Према Закону о уређењу простора и грађењу, локална самоуправа кључни је носилац припреме плана, док су носиоци израде плана екстерне стручне институције. С друге стране посматрано у неформалном моделу планирања кључни носиоци израде Стратегија су локални актери. Ко по Вама треба да буде <b>креатор (визије/пограма) локалног развоја у локалним заједницама (које стагнирају)?</b> Да ли су то локале друштвене групе, управа, планери, политика, спољни експерти из области планирања, научници/истраживачи или неке друге групе актера? Да ли су то екстерни актери или локалне групе актера?</p> <p>30. Према Закону о локалној самоуправи, општина/град/скупштина 1) усваја програм развоја, 2) доноси економски план, план развоја и инвестиционе програме, 3) доноси развојне, просторне и урбанистичке планове и програме. Да ли по Вама <b>бављење планирањем и управљањем локалним развојем излази из оквира надлежности јединице локалне самоуправе?</b> Односно, да ли локална управа може креирати сопствене планове развоја и њима управљати у фази имплементације?</p>
П А РТ И Ц И П А Ц 141	<p>31. У погледу партиципације, како видите планирање данас? Да ли је то отворена платформа за дјеловање различитих интересних група кроз које оне директно остварују своје интересе или је партиципација механизам за постизање већег степена демократије у процесу планирања? Односно <b>да ли је партиципација данас формална или суштинска?</b></p> <p>32. Генерално посматрано, да ли и у којој мјери <b>политика утиче на планска рјешења</b> и како се ти утицаји манифестују?</p> <p>33. Како оцјењујете <b>улогу и способности планера у процесу преговарања, а посебно код релативизације супротстављених ставова?</b> Да ли планери имају довољно развијене вјештине медијације и фасилитације у процесу планирања? И да ли они треба да преузму ову улогу?</p> <p>34. Да ли сматрате да је неопходно <b>увођење тијела које ће вршити медијацију и фасилитацију у процесу преговарања</b> приликом одржавања расправа о програмима развоја у којима учествује већи број актера?</p>

## 1.2. НАЦРТ ПОЛУСТРУКТУИСАНОГ ОРИЈЕНТАЦИОНОГ ИНТЕРВЈУА СА ВОЂОМ ТИМА ЗА ИЗРАДУ МИПРО МЕТОДОЛОГИЈЕ

### Општи подаци о испитанику

Име и презиме: Здравко Миовчић

Године старости: 57

Занимање: дипл.филозоф, магистар науке о менаџменту

	<p>1. У процесу креирања МиПРО методологије која је била Ваша улога?</p> <p>2. У контексту примјене МиПРО методологије која је Ваша улога данас у том процесу?</p>
М И П Р О	<p>3. Можете ли рећи нешто више о искуствима примјене МиПРО методологије?</p> <p>4. Колико општина и градова у БиХ је израдило Стратегије интегралног развоја према овој методологији?</p> <p>5. Колико досљедно се МиПРО методологија примјењује?</p> <p>6. Који дијелови МиПРО методологије нису заживјели у пуном смислу?</p> <p>7. Гдје се идентификују највећи проблеми у погледу њене примјене?</p> <p>8. Да ли постоји отпор према неким елементима/фазама и захтјевима које МиПРО методологија поставља пред носиоце израде и имплементације Стратегија? И зашто такав отпор постоји?</p> <p>9. Који су то примјери добре праксе и добрих стратегија?</p> <p>10. Да ли бисте неку од фаза израде и имплементације стратегије издвојили као посебно важну и зашто?</p> <p>11. Како оцјењујете процес израде и имплементације Стратегије/а интегралног развоја града Приједора?</p> <p>12. По чему се случај Приједор разликује од случајева других ЈАС (садржајно/квалитативно и процесно)?</p>
УР Б А Н А СТ АГ Н. / П Л А Н И РА Њ Е	<p>13. Да ли сматрате да су политичке структуре у неразвијеним општинама свјесне чињенице да њихове општине стагнирају, или што је важније да ли прихватају са се суоче са овим проблемом и да проативно дјелују на његовом рјешавању?</p> <p>14. По Вашем мишљењу, каква <b>врста односа према проблему урбане стагнације се заступа у политикама локалног управљања у РС</b>: потреба да се стагнација трансформише у развој, задржавање <i>статуса quo</i> или прихватање стагнације као континуираног процес? И какав је случај био са Приједором?</p> <p>15. Да ли оправдано очекивати од локалних заједница које стагнирају и које су неразвијене, да посједују и Просторни и Урбанистички план и Стратегију? <b>Која је то врста документа</b> по Вама <b>минимум</b> који би ове локалне заједнице требале и могле да израде, а који би им омогућио <b>ефикасно и оперативно управљање локалним развојем</b>? <b>Који модел планирања је по Вама прихватљивији за градова који стагнирају</b> и који немају једнаку снагу и могућности као развијени и градови у развоју: формални/УП или неформални/Стратегија?</p> <p>16. Да ли сматрате да је <b>планирање</b> (Урбанистички план, Просторни план, Стратегије) <b>утицало на позитивне помаке</b> на територији града Приједора, у којој мјери и на који начин?</p> <p>17. Који од наведених докумената (ПП, УП, или Стратегија) је <b>најзначајније допринио позитивним промјенама</b> унутар локалне заједнице и зашто?</p>

М & Е	<p>18. Како бисте оцјенили <b>систем мониторинга и евалуације</b> (праћења и вредновања) <b>у процесу имплементације</b> стратегија? Колико је по Вама важно успостављање система мониторинга? Чему мониторинг треба да допринесе? Да ли је он сам по себи довољан или је оправдан само ако иза њега слиједи евалуација резултата и ажурирање стратегије?</p> <p>19. Које су <b>кључне препреке за провођење ефикасног мониторинга и евалуације?</b></p> <p>20. Да ли је <b>ажурирање стратегије по Вама оправдана процедура или нужна процедура?</b></p>
Н А Д Л Е Ж Н О СТ ЈА С	<p>21. Да ли израда Стратегија интегрисаног локалног развоја кошта општине/ЈАС?</p> <p>22. Ко су кључни носиоци израде и креатори старатегија интегралног развоја ЈАС?</p> <p>23. Да ли општине, поготово оне суочене са процесима стагнације, имају капацитет да се баве планирањем и управљањем сопственим развојем?</p> <p>24. Да ли је то у њиховој надлежности? Према Закону о локалној самоуправи, општина/град/скупштина 1) усваја програм развоја, 2) доноси економски план, план развоја и инвестиционе програме, 3) доноси развојне, просторне и урбанистичке планове и програме. Да ли по Вама <b>израда и имплементација итегралне стратегије локалног развоја рађена по МиПРО методологији излази из оквира надлежности јединице локалне самоуправе?</b> Односно, да ли локална управа може креирати сопствене планове развоја и њима управљати у фази имплементације? <b>Да ли је управљање пројектима планираних стратегијом у надлежности ЈАС?</b></p> <p>25. Да ли је управљање пројектима планираних стратегијом у надлежности ЈАС?</p> <p>26. Ко су кључни носиоци имплементације стратегије?</p> <p>27. Да ли сматрате неопходним оснивање <b>радног тијела ЈАС</b> у чијој надлежности би било <b>управљање реализацијом стратегије?</b> Које је то радно тијело? Ко га сачињава?</p>
П АР Т И Ц И П А Ц ИЈ А	<p>28. МиПРО методологија заговара партиципативно планирање. Да ли је по Вама то отворена платформа за дјеловање различитих интересних група кроз које оне директно остварују своје интересе или је партиципација механизам за постизање већег степена демократије у процесу планирања? Односно <b>да ли је партиципација какву предлаже МиПРО концепт/методологија формална или суштинска?</b></p> <p>29. Генерално посматрано, да ли и у којој мјери <b>политика утиче на планска рјешења</b> и како се ти утицаји манифестују?</p> <p>30. Да ли сматрате да је неопходно <b>увођење тијела које ће вршити медијацију и фасилитацију у процесу преговарања</b> приликом одржавања расправа о програмима развоја у којима учествује већи број актера?</p> <p>31. Да ли је <b>систем повратног информисања</b> актера укључених у процес планирања довољно развијен у оквиру МиПРО методологије? На који начин се обезбјеђују повратне информације предлагачима пројеката о исходу одлучивања када су у питању пројектне идеје? <b>И ко су кључни доносиоци одлука</b> у овој фази?</p> <p>32. Генерално посматрано, сматрате ли <b>недостатком МиПРО методологије чињеницу да Стратегије не подлијежу јавном увиду?</b></p>
	<p>33. Који је кључни разлог/зи због којег <b>просторни аспект анализе није постао саставни дио стратешког планирања у МиПРО методологији?</b></p> <p>34. Да ли сматрате да би оваква интеграција била могућа и оправдана?</p> <p>35. Које су кључне препреке за овакву врсту интеграције?</p>

36. Како видите просторно планирање у том систему? На чему би се оно требало заснивати и темељити?
37. Да ли по Вама стратешки планови из реда просторног планирања треба да буду више **регулаторни документи** (прописују и регулишу начине употребе и уређење земљишта) **или развојни** (усмјерени на постизање одређених циљева развоја)?
38. Да ли сматрате да **ПРОСТОРНА компонента развоја треба да буде саставни дио Интегралних стратегија локалног развоја**? Да ли сматрате да је (у условима стагнације) **ПРОСТОРНУ компоненту планирања потребно чвршће интегрисати са осталим компонентама планирања** укупног развоја јединице локалне самоуправе (**економија, друштво, екологија**) у **јединствен интегралан систем планирања**, како би се омогућило ефикасно и оперативно **синергетско дјеловање** у свим областима важним за развој и заустављање стагнације, односно како би се **избјегле дупликације**?
- На ово питање је одговорено кроз анкетни упитник делфи методе: ДА оправдано је интегрисати просторну компоненту развоја, али није нужно. Постојећи модели стратешког просторног планирања у РС онемогућавају ефикасно и оперативно дјеловање у областима економије, друштва и екологије.
39. Да ли се у пракси примјене МиПРО методологије показало да остварује довољна **усклађеност између Стратегије интегралног развоја ЈАС и просторних и/или урбанистичких планова**?

40. Да ли сматрате да градови који стагнирају, односно који су опетерећени низом проблема у различитим областима дјеловања локалне заједнице, треба да своје **стратешко планирање заснивају на опште постављеним циљевима/визијама развоја** или треба да циљеве постављају тако да се **фокусирају на само одређене аспекте** како би ублажили проблеме узроковане стагнацијом?
41. Да ли **планирање данас прераста у концепт управљања**, који поред фазе израде планова подразумијева и фазу операционализације, разраду планова имплементације/фазности реализације, праћење промјена – мониторинг, евалуацију резултата мониторинга, те адаптације планова у односу на промјењене контекстуалне услове дјеловања?
42. Да ли сматрате оправданим увођење **новог модела планирања** (нове врсте планског документа) у законодавни оквир Републике Српске, који би био **специфично прилагођен потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације**?
43. По Вашем мишљењу, у **условима стагнације, на шта планирање примарно треба да буде усмјерено**: а) планирање укупног раста и развоја локалних заједница, б) одржавање укупне стабилности система локалних заједница, ц) рационално и инвентивно дјеловање на рјешавању изазова са којима се суочава локална заједница.

### 1.3.НАЦРТ ПОЛУСТРУКТУИСАНОГ ОРИЈЕНТАЦИОНОГ ИНТЕРВЈУА СА НАЧЕЛНИЦОМ ОДЈЕЉЕЊА ЗА ПРОСТОРНО УРЕЂЕЊЕ ГРАДА ПРИЈЕДОРА

#### Општи подаци о испитанику

Име и презиме: Мирјана Комљеновић

Године старости: 57

Занимање: дипломирани инжињер архитектуре

У  
В  
О  
Д  
Н  
А  
П  
И  
Т  
А  
Њ  
А

1.У претходној пракси Ваш домен дјеловања је покривао које области, односно на којима пословима сте били ангажовани?

2.Да ли сте учествовали у процесу израде стратешких докумената града Приједора?

Стратегије развоја општине Приједор 2008-2013

Активно  Дјелимично  Нисам учествовао/ла

Стратегије развоја града Приједора 2014-2024

Активно  Дјелимично  Нисам учествовао/ла

Просторни план општине Приједор 2008-2018

Активно  Дјелимично  Нисам учествовао/ла

Урбанистички план Приједора 2012-2032

Активно  Дјелимично  Нисам учествовао/ла

3.Која је била ваша улога у процесу планирања за сваки од докумената у чијој изради сте учествовали?

Стратегије развоја општине Приједор 2008-2013

члан пројектног тима, вођа фокус групе за Просторно планирање грађевинарство и екологију

Стратегије развоја града Приједора 2014-2024

члан развојног тима, вођа секторске групе „Грађевинарство“

Просторни план општине Приједор 2008-2018

члан савјета плана, одговорно лице испред носноца припреме плана

Урбанистички план Приједора 2012-2032

члан савјета плана, одговорно лице испред носноца припреме плана

4.Како бисте описали развојни пут Приједора у периоду од 60-тих година прошлог вијека до данас?

5.У ком периоду је **стагнација** била **најизраженија**?

6.Просторни развој Републике Српске у постратном периоду карактерише поларизација просторног развоја у којој поједини градови постају полови раста и развоја, док се други градови суочавају са проблемом стагнације израженом кроз пад популације, економски пад, запуштање и пропадање урбаног ткива. У контексту оваквих трендова, како бисте окарактерисали **Приједор данас, као пол раста или град у стагнацији**?

7.Какву слику **Приједор** данас шаље о себи, односо какав **имиџ** носи (позитивну/негативну, препознатљиву/непрепознатљиву)?

8.Шта доводи до стварања такве слике? Који су то **кључни фактори** позитивног/негативног **имиџа града**?

9. **Када су почеле да се дешавају значајније позитивне/негативне промјене у Приједору?** Наведите неке од кључних позитивних/негативних промјена.
10. **Које су то кључне промјене** које су постале катализатори развоја / узроци стагнације?
11. По Вашем мишљењу, каква **врста односа према проблему урбане стагнације се заступа у политикама локалног управљања у РС:** потреба да се стагнација трансформише у развој, задржавање *statusa quo* или прихватање стагнације као континуираног процес? И какав је случај био са Приједором?
12. Сматрате ли да је, 2004 године када је странка Демоктаског народног савеза дошла на власт, **локална управа** на челу са Градоначелником, **била свјесна чињенице да град Приједор стагнира?** Да ли је **Град** од тада до данас **подузимао одређене активности (и које) како би се ријешили проблеми узроковани стагнацијом?**

13. Да ли сматрате да су **примјењени системи планирања** (Урбанистички план, Просторни план, Стратегије) **утицали на позитивне помаке** и унапређење живота грађана унутар локалне заједнице, **у којој мјери и на који начин?**
14. **Који од наведених докумената** (ПП, УП, или Стратегија) је **најзначајније допринио позитивним промјенама** унутар локалне заједнице и зашто?
15. Поредeћи Стратегију и Урбанистички план као стратешке развојне документе ЈАС и специфичне моделе планирања, који од њих по Вама омогућава **ефикасније и оперативније управљање локалним развојем у данашњим промјенљивим, непредвидивим и неизвјесним условима дјеловања?**
16. Да ли оправдано очекивати од локалних заједница које стагнирају и које су неразвијене, да посједују и Просторни и Урбанистички план и Стратегију? **Која је то врста документа** по Вама **минимум** који би ове локалне заједнице требале и могле да израде, а који би им омогућио **ефикасно и оперативно управљање локалним развојем?** **Који модел планирања је** по Вама **прихватљивији за градова који стагнирају** и који немају једнаку снагу и могућности као развијени и градови у развоју: **формални/УП или неформални/Стратегија?**
17. Да ли сматрате да градови који стагнирају, односно који су опетерећени низом проблема у различитим областима дјеловања локалне заједнице, треба да своје **стратешко планирање заснивају на опште постављеним циљевима/визијама (просторног) развоја** или треба да циљеве постављају тако да се **фокусирају на само одређене аспекте** како би ублажили проблеме узроковане стагнацијом?
18. Да ли по Вама **визија развоја** треба да има **одређене специфичности по којима би се град/општина разликовао у односу на друге градове и био препознатљив?** Да ли је данас неопходно подржавати овакав **компететивно-конкурентски приступ у генералном/стратешком планирању?** У ком моделу планирања се постиже јаснија и препознатљивија визија развоја: Стратегији или Плановима из реда просторног планирања?
19. Ко по Вама треба да буде **креатор визије локалног развоја у локалним заједницама које стагнирају?** Да ли су то локале друштвене групе, управа, планери, политика, спољни експерти из области планирања, научници/истраживачи или неке друге групе актера?
20. Према Закону о локалној самоуправи, општина/град/скупштина 1) усваја програм развоја, 2) доноси економски план, план развоја и инвестиционе програме, 3) доноси развојне, просторне и урбанистичке планове и програме. Да ли по Вама **израда и имплементација интегралне стратегије локалног развоја рађена по**

	<p><b>МиПРО методологији излази из оквира надлежности јединице локалне самоуправе?</b></p>
<p>П А Р Т И Ц И П А Ц ИЈ А</p>	<p>21. У погледу партиципације, како видите планирање данас? Да ли је то отворена платформа за дјеловање различитих интересних група кроз које оне остварују своје интересе или је партиципација механизам за постизање већег степена демократије у процесу планирања? Односно да ли је партиципација данас <b>формална или суштинска?</b></p> <p>22. Да ли се <b>планирање заснива на одлукама темељеним на техничким знањима</b> експерата из области планирања <b>или колективним одлукама</b> темељеним на друштвено конструисаним вриједностима одређених група актера укључених у процес?</p> <p>23. Генерално посматрано, да ли и у којој мјери <b>политика утиче на планска рјешења</b> и како се ти утицаји манифестују?</p> <p>24. Како оцјењујете <b>улогу и способности планера у процесу преговарања, а посебно код релативизације супротстављених ставова?</b> Да ли планери имају довољно развијене вјештине медијације и фасилитације у процесу планирања? И да ли они треба да преузму ову улогу?</p>
<p>П Р И С Т У П П Л А Н И РА Њ А</p>	<p>25. Да ли се данашње стратешко <b>планирање</b> може назвати тзв. <b>процесом учења</b>, односно да ли оно треба да тежи овом концепту?</p> <p>26. Значи ли то да <b>планирање прераста у концепт управљања</b>, који поред фазе израде планова подразумијева и фазу операционализације, разраду планова имплементације/фазности реализације, праћење промјена – мониторинг, евалуацију резултата мониторинга, те адаптације планова у односу на промјењене контекстуалне услове дјеловања?</p> <p>27. Да ли би такав концепт допринио <b>већем степену реализације стратешких (просторних) планова?</b> И да ли би допринио <b>већој кохезији и синергији различитих аспеката дјеловања у процесу реализације планираних активности</b> (простор, економија, друштво, екологија и сл.)?</p> <p>28. Да ли сматрате да је у условима стагнације <b>ПРОСТОРНУ компоненту планирања потребно чвршће интегрисати са осталим компонентама планирања</b> укупног развоја јединице локалне самоуправе (<b>економија, друштво, екологија</b>) у <b>јединствен интегралан систем планирања</b>, како би се омогућило ефикасно и оперативно <b>синергетско дјеловање</b> у свим областима важним за развој и заустављање стагнације, односно како би се <b>избјегле дупликације?</b></p>
<p>М &amp; Е</p>	<p>29. Да ли по Вама стратешки планови из реда просторног планирања треба да буду више <b>регулаторни документи</b> (прописују и регулишу начине употребе и уређење земљишта) <b>или развојни</b> (усмјерени на постизање одређених циљева развоја)?</p> <p>30. У контексту претходног питања, да ли је за стратешке просторне планове као што су УП и ПП важно успостављање <b>система за праћења реализације плана (мониторинг)</b> и који су параметри/индикатори који кроз мониторинг треба да се прате?</p> <p>31. По Вашем мишљењу, да ли <b>евалуација/вредновање</b> треба да <b>подразумијева процјену постигнутог нивоа реализације плана</b> у погледу оствареног нивоа употребе/коришћења земљишта или <b>процјену ефикасности плана у погледу постизања специфично постављених циљева развоја?</b></p>
	<p>32. Да ли сматрате оправданим увођење <b>новог модела планирања</b> (нове врсте планског документа) у законодавни оквир Републике Српске, који би био <b>специфично прилагођен потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације?</b></p>



33. По Вашем мишљењу, у **условима стагнације, на шта планирање примарно треба да буде усмјерено**: а) планирање укупног раста и развоја локалних заједница, б) одржавање укупне стабилности система локалних заједница, ц) рационално и инвентивно дјеловање на рјешавању изазова са којима се суочава локална заједница.

34. На крају, које су то по Вама **кључне карактеристике приступа планирања у условима урбане стагнације**? Да ли је оно ближе концепту рационалног или колаборативног модела планирања? Да ли оно треба да се заснива на техничком/инжињерском приступу или друштвеном управљању? Да ли планирање видите као „производ“ или „процес“?

## 1.4. НАЦРТ ПОЛУСТРУКТУИСАНОГ ОРИЈЕНТАЦИОНОГ ИНТЕРВЈУА СА ВОЂОМ ТИМА ЗА ИЗРАДУ СТРАТЕГИЈЕ ИНТЕГРИСАНОГ ЛОКАЛНОГ РАЗВОЈА ГРАДА ПРИЈЕДОРА

### Општи подаци о испитанику

Име и презиме: Боро Војводић

Године старости: 56

Занимање: магистар економских наука

У В О Д Н А П И Т А Њ А	<p>1. У претходној пракси Ваш домен дјеловања је покривао које области, односно на којима пословима сте били ангажовани?</p> <p>2. Да ли поред тренутне функције обављате још неку функцију у локалној заједници?</p> <p>3. Да ли сте учествовали у процесу израде стратешких докумената града Приједора?</p> <p><input type="checkbox"/> Стратегије развоја општине Приједор 2008-2013  <input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Дјелимично <input type="checkbox"/> Нисам учествовао/ла</p> <p><input type="checkbox"/> Стратегије развоја града Приједора 2014-2024  <input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Дјелимично <input type="checkbox"/> Нисам учествовао/ла</p> <p><input type="checkbox"/> Просторни план општине Приједор 2008-2018  <input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Дјелимично <input type="checkbox"/> Нисам учествовао/ла</p> <p><input type="checkbox"/> Урбанистички план Приједора 2012-2032  <input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Дјелимично <input type="checkbox"/> Нисам учествовао/ла</p> <p>4. Која је била ваша улога у процесу планирања за сваки од докумената у чијој изради сте учествовали?</p> <p><input type="checkbox"/> Стратегије развоја општине Приједор 2008-2013 _____</p> <p><input type="checkbox"/> Стратегије развоја града Приједора 2014-2024 _____</p> <p><input type="checkbox"/> Просторни план општине Приједор 2008-2018 _____</p> <p><input type="checkbox"/> Урбанистички план Приједора 2012-2032 _____</p>
О Д Н О С П Р Е М А У С	<p>5. Како бисте описали <b>развојни пут Приједора</b> у периоду од 60-тих година прошлог вијека до данас?</p> <p><input type="checkbox"/> град који константно расте и развија се</p> <p><input type="checkbox"/> град који је некад стагнирао а сада се развија</p> <p><input type="checkbox"/> стабилан град</p> <p><input type="checkbox"/> град који периодично стагнира, а периодично се развија</p> <p><input type="checkbox"/> град који континуално стагнира</p> <p>6. У ком периоду је <b>стагнација</b> била <b>најизраженија</b>?</p> <p>7. Просторни развој Републике Српске у постратном периоду карактерише поларизација просторног развоја у којој поједини градови постају полови раста и развоја, док се други градови суочавају са проблемом стагнације израженом кроз пад популације, економски пад, запуштање и пропадање урбаног ткива. У контексту оваквих трендова, како бисте окарактерисали <b>Приједор данас, као пол раста или град у стагнацији</b>?</p>

О Д Н О С П Р Е М А У РБ А Н ОЈ С Т А Г Н А Ц ИЈ	<p>8. Какву слику <b>Приједор</b> данас шаље о себи, односно какав <b>имиџ</b> носи (позитивну/негативну, препознатљиву/непрепознатљиву)?</p> <p>9. Шта доводи до стварања такве слике? Који су то <b>кључни фактори</b> позитивног/негативног <b>имиџа града</b>?</p> <p>10. <b>Када су почеле да се дешавају значајније</b> позитивне/негативне <b>промјене у Приједору</b>? Наведите неке од кључних позитивних/негативних промјена.</p> <p>11. <b>Које су то кључне промјене</b> које су постале катализатори развоја / узроци стагнације?</p> <p>12. По Вашем мишљењу, каква <b>врста односа према проблему урбане стагнације се заступа у политикама локалног управљања у РС</b>: потреба да се стагнација трансформише у развој, задржавање <i>статуса quo</i> или прихватање стагнације као континуираног процес? И какав је случај био са Приједором?</p> <p>13. Сматрате ли да је, 2004 године када је странка Демократског народног савеза дошла на власт, <b>локална управа</b> на челу са Градоначелником, <b>била свјесна чињенице да град Приједор стагнира</b>? Да ли је <b>Град</b> од тада до данас <b>подузимао одређене активности (и које) како би се ријешили проблеми узроковани стагнацијом</b>?</p> <p>14. Да ли сматрате да су <b>примјењени системи планирања</b> (Урбанистички план, Просторни план, Стратегије) <b>утицали на позитивне помаке</b> и унапређење живота грађана унутар локалне заједнице, <b>у којој мјери и на који начин</b>?</p> <p>15. <b>Који од наведених докумената</b> (ПП, УП, или Стратегија) је <b>најзначајније допринио позитивним промјенама</b> унутар локалне заједнице и зашто?</p>
С Т Р А Т Е Г ИЈ Е 1/ 2	<p>16. Обзиром да је град Приједор већ реализовао Стратегију развоја општине Приједор 2008-2013, те да је отпочео са реализацијом друге Интегралне стратегије развоја града Приједора 2014-2024, као један од кључних креатора оба документа, <b>како оцјењујете укупни процес израде и имплементације стратегија</b>? <b>Које кључне поуке носите из ова два процеса</b>?</p> <p>17. <b>Која унапређења су остварена у другом поступку</b> у односу на први? По чему је Стратегија 2014-2024 боља и напреднија од Стратегије 2008-2013?</p> <p>18. Да ли се <b>у процесу израде</b> и доношења стратегија наишло на одређене <b>проблеме, препреке, и ограничења</b> и које? Наведите кључне.</p> <p>19. <b>Колико дослиједно је</b> приликом израде Интегралне стратегије развоја града Приједора 2014-2024 <b>примјењивана МиПРО методологија</b>? Да ли су постојала нека одступања и прилагођавања и која?</p> <p>20. Да ли бисте неку од <b>фаза израде и имплементације стратегије издвојили као посебно важну и зашто</b>?</p>
В И З ИЈ А Р А З В ОЈ А	<p>21. Да ли по Вама <b>визија развоја треба да има одређене специфичности по којима би се град/општина разликовао у односу на друге градове и био препознатљив</b>? Да ли је данас неопходно подржавати овакав <b>компететивно-конкурентски приступ у генералном/стратешком планирању</b>? У ком моделу планирања се постиже <b>јаснија и препознатљивија визија развоја</b>: Стратегији или Плановима из реда просторног планирања?</p> <p>22. Ко по Вама треба да <b>буде креатор (визије/пограма) локалног развоја у локалним заједницама (које стагнирају)</b>? Да ли су то локале друштвене групе, управа, планери, политика, спољни експерти из области планирања, научници/истраживачи или неке друге групе актера? Да ли су то екстерни актери или локалне групе актера?</p>

<p style="text-align: center;">М &amp; Е</p>	<p>23. Како бисте оцјенили <b>систем мониторинга и евалуације</b> (праћења и вредновања) у процесу <b>имплементације</b> стратегија? Колико је по Вама важно успостављање система мониторинга? Чему мониторинг треба да допринесе? Да ли је он сам по себи довољан или је оправдан само ако иза њега слиједи евалуација резултата и ажурирање стратегије?</p> <p>24. Које су <b>кључне препреке за провођење ефикасног мониторинга</b>?</p> <p>25. Да ли је <b>ажурирање стратегије по Вама оправдана процедура и колико често треба да се дешава</b>? Да ли је <b>Стратегија 2008-2013</b> доживјела иједну ревизију? Да ли сматрате да ће у <b>ближој будућности Интегрална стратегија развоја града Приједора 2014-2024</b> захтјевати одређене видове корекција: измјене, допуне, ревизије?</p> <p>26. Да ли се данашње стратешко <b>планирање</b> може назвати тзв. <b>процесом учења</b>, односно да ли оно треба да тежи овом концепту?</p>
<p style="text-align: center;">Н А Д Л Е Ж Н О С Т ІА</p>	<p>27. Према Закону о локалној самоуправи, општина/град/скупштина 1) усваја програм развоја, 2) доноси економски план, план развоја и инвестиционе програме, 3) доноси развојне, просторне и урбанистичке планове и програме. Да ли по Вама <b>израда и имплементација интегралне стратегије локалног развоја рађена по МиПРО методологији излази из оквира надлежности јединице локалне самоуправе</b>? Односно, да ли локална управа може креирати сопствене планове развоја и њима управљати у фази имплементације? <b>Да ли је управљање пројектима планираних стратегијом у надлежности ЈЛС</b>?</p> <p>28. Да ли сматрате неопходним оснивање <b>радног тијела ЈЛС</b> у чијој надлежности би било <b>управљање реализацијом стратегије</b>? Које је то радно тијело? Ко га сачињава?</p>
<p style="text-align: center;">П А Р Т И Ц И И П А</p>	<p>29. У погледу партиципације, како видите планирање данас? Да ли је то отворена платформа за дјеловање различитих интересних група кроз које оне директно остварују своје интересе или је партиципација механизам за постизање већег степена демократије у процесу планирања? Односно <b>да ли је партиципација данас формална или суштинска</b>?</p> <p>30. Генерално посматрано, да ли и у којој мјери <b>политика утиче на планска рјешења</b> и како се ти утицаји манифестују?</p> <p>31. Да ли сматрате да је неопходно <b>увођење тијела које ће вршити медијацију и фасилитацију у процесу преговарања</b> приликом одржавања расправа о програмима развоја у којима учествује већи број актера?</p> <p>32. Генерално посматрано, сматрате ли <b>недостатком МиПРО методологије чињеницу да Стратегија не подлијежу јавном увиду</b>?</p>
<p style="text-align: center;">У П / С Т Р.</p>	<p>33. Да ли сматрате да <b>ПРОСТОРНА компонента развоја треба да буде саставни дио Интегралних стратегија локалног развоја</b>? Зашто се по вама она изоставља из ових докумената и приступа МиПРО методологије? Да ли сматрате да је (у условима стагнације) <b>ПРОСТОРНУ компоненту планирања потребно чвршће интегрисати са осталим компонентама планирања</b> укупног развоја јединице локалне самоуправе (<b>економија, друштво, екологија</b>) у <b>јединствен интегралан систем планирања</b>, како би се омогућило ефикасно и оперативно <b>синергетско дјеловање</b> у свим областима важним за развој и заустављање стагнације, односно како би се <b>избјегле дупликације</b>?</p> <p>34. Да ли су по Вама <b>кључни стратешки развојни документи Града Приједора: Интегрална стратегија развоја града Приједора 2014-2024 и Урбанистички план Приједора 2012-2032 међусобно оперативно усклађени и синхронизовани</b>? На који начин се обезбјеђује усклађеност?</p>

У.  
С.  
/  
У  
П  
/  
С  
Т  
Р.

- 35.Поредећи Стратегију и Урбанистички план као стратешке развојне документе ЈАС и специфичне моделе планирања, који од њих по Вама омогућава **ефикасније и оперативније управљање локалним развојем у данашњим промјенљивим, непредвидивим и неизвјесним условима дјеловања?**
- 36.**Која је то врста документа по Вама минимум** који би локалне заједнице које стагнирају требале и могле да израде, а који би им омогућио **ефикасно и оперативно управљање локалним развојем?** Да ли оправдано очекивати да неразвијене општине посједују и Просторни и Урбанистички план и Стратегију?
- 37.**Који модел планирања је по Вама прихватљивији за градова који стагнирају** и који немају једнаку снагу и могућности као развијени и градови у развоју: формални/УП или неформални/Стратегија?
- 38.**Које су то по Вама кључне предности сваког од модела, а који су то њихови недостаци?**

П  
Р  
И  
С  
Т  
У  
П  
Л  
А  
Н  
И  
Р  
А  
Њ  
А

- 39.Да ли сматрате да градови који стагнирају, односно који су опетерећени низом проблема у различитим областима дјеловања локалне заједнице, треба да своје **стратешко планирање заснивају на опште постављеним циљевима/визијама развоја** или треба да циљеве постављају тако да се **фокусирају на само одређене аспекте** како би ублажили проблеме узроковане стагнацијом?
- 40.Да ли **планирање данас прераста у концепт управљања**, који поред фазе израде планова подразумијева и фазу операционализације, разраду планова имплементације/фазности реализације, праћење промјена – мониторинг, евалуацију резултата мониторинга, те адаптације планова у односу на промјењене контекстуалне услове дјеловања?
- 41.Да ли сматрате оправданим увођење **новог модела планирања** (нове врсте планског документа) у законодавни оквир Републике Српске, који би био **специфично прилагођен потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације?**
- 42.По Вашем мишљењу, у **условима стагнације, на шта планирање примарно треба да буде усмјерено:** а) планирање укупног раста и развоја локалних заједница, б) одржавање укупне стабилности система локалних заједница, ц) рационално и инвентивно дјеловање на рјешавању изазова са којима се суочава локална заједница.

## 1.5.НАЦРТ ПОЛУСТРУКТУИСАНОГ ОРИЈЕНТАЦИОНОГ ИНТЕРВЈУА СА ПРЕДСТАВНИЦОМ АДМИНИСТАРТИВНЕ СЛУЖБЕ ГРАДА ПРИЈЕДОРА, ОДЈЕЉЕЊА ЗА ПРОСТОРНО УРЕЂЕЊЕ, ОДСЈЕКА ЗА ПЛАНИРАЊЕ УРБАНИЗАМ И ДОКУМЕНТАЦИЈУ

### Општи подаци о испитанику

Име и презиме: Рада Латиновић

Године старости: 33

Занимање: дипломирани инжењер архитектуре

У В О Д А Н А П И Т А Њ А	<p>1.У претходној пракси Ваш домен дјеловања је покривао које области, односно на којима пословима сте били ангажовани?</p> <p>2.Да ли сте учествовали у процесу израде стратешких докумената града Приједора?</p> <p><input type="checkbox"/> Стратегије развоја општине Приједор 2008-2013</p> <p><input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Дјелимично <input type="checkbox"/> Нисам учествовао/ла</p> <p><input type="checkbox"/> Стратегије развоја града Приједора 2014-2024</p> <p><input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Дјелимично <input type="checkbox"/> Нисам учествовао/ла</p> <p><input type="checkbox"/> Просторни план општине Приједор 2008-2018</p> <p><input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Дјелимично <input type="checkbox"/> Нисам учествовао/ла</p> <p><input type="checkbox"/> Урбанистички план Приједора 2012-2032</p> <p><input type="checkbox"/> Активно <input type="checkbox"/> Дјелимично <input type="checkbox"/> Нисам учествовао/ла</p> <p>3.Која је била ваша улога у процесу планирања за сваки од докумената у чијој изради сте учествовали?</p> <p><input type="checkbox"/> Стратегије развоја града Приједора 2014-2024</p> <p><input type="checkbox"/> Просторни план општине Приједор 2008-2018</p> <p><input type="checkbox"/> Урбанистички план Приједора 2012-2032</p>
РА ЗВ ОЈ П Р ИЈ Е Д О РА	<p><b>РАЗВОЈНИ ПУТ ПРИЈЕДОРА</b></p> <p>4.Како бисте описали <b>развојни пут Приједора</b> у периоду од 60-тих година прошлог вијека до данас?</p> <p><input type="checkbox"/> град који константно расте и развија се</p> <p><input type="checkbox"/> град који је некад стагнирао а сада се развија</p> <p><input type="checkbox"/> стабилан град</p> <p><input type="checkbox"/> град који периодично стагнира, а периодично се развија</p> <p><input type="checkbox"/> град који континуално стагнира</p> <p>5.Просторни развој Републике Српске у постратном периоду карактерише поларизација просторног развоја у којој поједини градови постају полови раста и развоја, док се други градови суочавају са проблемом стагнације израженом кроз пад популације, економски пад, запуштање и пропадање урбаног ткива. У контексту оваквих трендова, како бисте окарактерисали <b>Приједор данас, као пол раста или град у стагнацији?</b></p> <p>6.Какву слику <b>Приједор</b> данас шаље о себи, односно какав <b>имиџ</b> носи?</p>

7. Шта доводи до стварања такве слике? Који су то **кључни фактори** позитивног имиџа града?
8. Када су почеле да се дешавају значајније позитивне промјене у Приједору? Које су то **кључне промјене** које су постале катализатори развоја?

**ПРОЦЕС ИЗРАДЕ И ДОНОШЕЊА УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА ПРИЈЕДОРА 2012-2032**

П  
Р  
О  
Ц  
Е  
Д  
У  
Р  
Е  
/  
П  
Р  
О  
Ц  
Е  
С

9. Који су то **кључни разлози који су довели до покретања процедуре за доношење Урбанистичког плана?** Да ли је ова иницијатива покренута од стране локалне управе: **а)** као одговор на законску обавезу јединица локалних управа за доношењем стратешких планских докумената; **б)** као одговор на промјењене услове унутар система локалне заједнице; **ц)** као иницијатива произишла из *двогодишњег програма мјера и активности за утврђивање стања и уређења простора ЈАС* или **д)** као резултат потреба и захтјева произашлих из неке од Стратегије развоја града Приједора?
10. Да ли се Одјељење за просторно уређење у процесу израде Урбанистичког плана придржавало **Законом прописаних процедура** о доношењу докумената просторног уређења или су се десила одређена **одступања како би се процес унаприједио?** Наведите неке од **кључних примјера добрих пракси** које су се десиле у току процеса планирања и доношења плана.
- Да ли је Одјељење за просторно уређење у процесу израде и доношења Урбанистичког плана наишло на одређене **препреке, ограничења и проблеме** и које? Наведите **кључне**.

В  
И  
З  
И  
Ј  
А

11. Да ли сматрате да Урбанистички план има јасну, препознатљиву генералну **визију развоја урбане зоне** Приједора? Да ли по Вама ова **визија има одређене специфичности?** Тј. по чему би просторни развој урбане зоне града Приједора или развој генерално могао да се **разликује и буде препознатљив у односу на друге градове РС** и да ли је неопходно подржавати овакав приступ у области урбанистичког планирања?
12. По Вама, **ко је** у процесу израде плана доминантно **профилисао визију:** планери, локална управа/одјељење за просторно уређење, политика, (спољни) експерти из области планирања, итд.? Тј. ко су по Вама били **кључни креатори планских рјешења?**
13. Да ли су у процесу израде (преднацрта) Урбанистичког плана постојале **алтернативе (варијанте, друга могућа рјешења) плана,** и да ли су ове варијанте постале саставни дио плана или је дошло до усвајања једног **сета планских рјешења који се сматрао најприхватљивијим?**
14. Да ли су се у процесу израде плана **преиспитивале и кориговале основне концепције, програмске смјернице и полазишта плана** и ако јесу који су **кључни разлози и околности** које су утицале на ове промјене?
15. Да ли су по Вама **визије и концепције Урбанистичког плана усклађене са визијама развоја дефинисаних Интегралном стратегијом развоја града Приједора** и да ли сматрате **важним** постизање усклађености између стратешких

планских докумената Града (стратегија, просторни план, урбанистички план и сл.)?

П  
А  
Р  
Т  
И  
Ц  
И  
П  
А  
Ц  
ИЈ  
А

16. У процес планирања и доношења Урбанистичког плана града Приједора биле су укључене различите интересне групе: представници Градске управе, чланови Савјета плана, представници стручних организација и јавност. Да ли сте задовољни **обимом и степеном укључености** сваке од група?
17. Да ли сте од неких група (било оних укључених или оних које се нису биле укључиле у процес планирања) очекивали већу укљученост и ангажман у процесу израде плана и ако јесте шта сматрате основним **разлогом за њихову неактивност и недовољан ангажман**?
18. По Вама, које **мјере и активности** би могле да се предузму у процесу планирања како би се **партиципација појачала**?
19. Да ли су у процесу планирања провођени посебни **едукационо-мотивациони програми** који би обезбједили активније учешће јавности у процесу планирања и који?
20. У којој мјери је **учешће чланова Савјета плана и представника стручних организација** било значајно за процес израде и доношења Урбанистичког плана?
21. Да ли се по фазама процеса **мијењала улога, обим учешћа и утицај појединих интересних група**?
22. Да ли се **комуникација са планерима** (носиоци израде плана) у процесу израде плана заснивала на формалним процедурама или су се примјењивали неформални видови комуникације? Са којом од група укључених у процес планирања су планери имали најинтензивнију комуникацију?
23. Који **модел комуникације** су примјењивани на стручним и јавним расправама (презентација, излагање, округли столови, дискусије, радионице, итд.)? Ко је и по ком моделу **модерирао и водио процедуре стручних и јавних расправа**?

П  
РЕ  
Г  
О  
В  
А  
Р  
А  
Њ  
Е  
/  
О  
Д  
Л  
У  
Ч  
И  
В  
А  
Њ  
Е

24. Да ли су у процесу планирања постојале околности **неусаглашених ставова и мишљења** по питању планских рјешења? Између којих кључних актера (носиоца интереса) је долазило до највеће неусаглашености ставова и у којим фазама процеса?
25. Да ли је на крају постигнут **консензус о свим важним питањима** међу учесницима и ако није да ли је и на који начин дошло до **помирења и усаглашавања супротстављених ставова**? Да ли је вршена медијација у процесу и ко су били **кључни медијатори**?
26. У току процеса планирања одржане су двије стручне расправе на преднацрт плана, на којима су присуствовали представници носиоца припреме и израде плана, чланови савјета плана, представници комуналних служби и стручних организација. Да ли су и на који **начин закључци и ставови са ових расправа утицали на планска рјешења** и ко је био задужен за формирање закључака са стручне расправе?
27. Према Закону о уређењу простора и грађењу, по одржаним стручним расправама носилац израде разматра примједбе, мишљења и сугестије на преднацрт и 'прихваћена' рјешења уграђује у нацрт документа просторног уређења. Да ли то



значи да су, и у случају Урбанистичког плана Приједора, **носиоци израде плана били кључна инстанца за прихватање или одбијање неких од приједлога и закључака стручне расправе** или су у овој фази процеса остварени и утицаји других група актера и ако да ко су кључни актери који су утицали на процес доношења одлука и усмјеравање плана?

28. По формирању нацрта плана од стране носиоца израде плана, носилац припреме упућује приједлог Градској скупштини за утврђивање нацрта плана. Да ли је на **сједници Градске скупштине на којој је утврђиван нацрт Урбанистичког плана** он презентован, односно да ли су на истој сједници разматрана планска рјешења или је само донесена одлука о утврђивању нацрта плана који се даље достављао на јавни увид? Уколико је план излаган, да ли је постојао усаглашен став по питању планских рјешења међу одборницима? Ако није постојао усаглашен став, да ли је и како то утицало на процес планирања?

29. Да ли су на овој сједници Градске **скупштине одборници имали примједбе на планска рјешења**? Да ли су и на који начин ставови одборника скупштине града, односно различитих политичких партија, уграђивани у план?

30. Генерално посматрано, да ли је и у којој мјери **политика имала утицаја на планска рјешења** и како су се ти утицаји манифестовали? Да ли је постојао отпор код опозиционих политичких партија према неким од планских рјешења?

31. Да ли су у процесу планирања кориштени **додатни неформални иновативни инструменти/мјере/активности/методе** како би се процес планирања генерално унаприједио?

32. Да ли се у пракси планирања и локалне администрације практикује **писање евалуационог изјештаја о току процеса израде и усвајања плана**, како би се сагледале критичне тачке процеса и могућности унапређења истих у будућим поступцима израде планова?

33. Да ли су Ваша **знања и искуства** понесена из ранијих поступака израде планова **помогла у процесу израде Урбанистичког плана**? Да ли су и који облици и видови унапређења поступка спроведени захваљујући Вашим интервенцијама?

34. Генерално, да ли сматрате да је **учење о процесу и току планирања значајно за његово унапређење**?

35. Да ли бисте неку од **фаза израде плана издвојили као посебно важну** за процес планирања и зашто?

### ОСВРТ НА ФАЗУ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА ПРИЈЕДОРА 2012-2032

36. У тренутној пракси рада Одјељења за просторно уређење, **који стратешки документи** (планови, стратегије, план капиталних инвестиција, итд.) из домена дјеловања Градске управе у највећој мјери **одређују рад овог Одјељења**?

37. Да ли Одјељење за просторно уређење има усвојен **Двогодишњи програм мјера и активности за утврђивање стања и уређење простора** које прописује Закон? Које конкретне **активности** укључује **двогодишњи програм мјера** и активности за утврђивање стања и уређење простора?

РА Д О Д Ј Е Љ Е Њ А	<p>38. Који интерни акт Градске управе и Одјељења дефинише рад Одјељења у највећој мјери?</p> <p>39. Да ли су овакви документи који дефинишу план рад Одјељења усклађени са оперативним планом реализације Стратегије, односно да ли се предвиђене активности подударају са оперативним програмима које дефинише Стратегија?</p> <p>40. Генерално посматрано, да ли сматрате да су <b>кључни стратешки развојни документи Града Приједора</b>: Интегрална стратегија развоја града Приједора 2014-2024 и Урбанистички план Приједора 2012-2032 међусобно <b>оперативно усклађени и синхронизовани</b>? У којим аспектима и доменима сматрате да долази до највеће неусклађености/усклађености?</p>
РЕ А Л И ЗА Ц ИЈ А У П- а	<p>41. Обзиром да Урбанистички план предвиђа одређена планска рјешења, доминантно везана за начине коришћења градског грађевинског земљишта, као и обавезе даљег планирања и израде просторно-планске документације, да ли Градска управа има развијене <b>инструменте и механизме којима обезбјеђује реализацију Урбанистичког плана и провођење процедура даљег планирања</b>? Навести кључне механизме.</p> <p>42. Да ли су ови механизми у надлежности Одјељења за просторно уређење или неког другог управног тијела Градске управе, односно <b>ко одређује приоритете, динамику, обим и врсту активности у области урбанизма</b> које ће бити имплементирани у одређеном временском оквиру?</p> <p>43. У којој мјери <b>Одјељење може утицати на формирање ове листе приоритета</b>, обима и врсте активности које ће бити имплементирани а долазе из домена урбанистичког планирања?</p> <p>44. Шта по Вама највише <b>онемогућава реализацију Урбанистичког плана и планова</b> у цјелини?</p> <p>45. Да ли сте у процесу досадашње имплементације Урбанистичког плана наишли на неки значајнији проблем/препреку који је указао на <b>евентуалне мањкавости или пропусте плана</b>?</p>
М О Н И Т О Р И Н Г / Е В А Л У	<p>46. Како бисте оцјенили <b>систем мониторинга и евалуације</b> (праћења и вредновања) у процесу имплементације планова, односно <b>Урбанистичког плана</b> града Приједора? Колико је по Вама важно успостављање таквог система?</p> <p>47. Који су то кључни <b>елементи/индикатори/параметри које кроз мониторинг треба да се прате</b> и вреднују и чему мониторинг треба да допринесе?</p> <p>48. Да ли су процедуре мониторинга, евалуације и ревизије планова дио обавезних, прописаних процедура или су оне одраз интерне политике и управљачког приступа локалне администрације?</p> <p>49. Да ли Одјељење за просторно уређење има развијене механизме и инструменте за праћење промјена у простору (мониторинг) и ниво реализације плана/планова? Ако да, које врсте параметара се прате?</p> <p>50. Да ли се промјене прате континуирано или секвенцијално, за одређене временске пресеке (пола године, година, 3 године и сл.)?</p>

М О Н И Т О Р И Н Г / Е В А Л У А Ц ИЈ	<p>51. Да ли Одјељење за просторно уређење доставља Министарству годишњи извјештај о стању простора и спровођењу докумената просторног уређења јединице локалне самоуправе за претходну годину?</p> <p>52. Које су <b>кључне препреке за провођење ефикасног мониторинга у урбанистичком планирању</b> и праћењу промјена у простору?</p> <p>53. Да ли Одјељење има развијене механизме и инструменте за евалуацију планских рјешења у складу са стањем и промјенама насталим у простору?</p> <p>54. По Вашем мишљењу, да ли евалуација/вредновање треба да подразумијева <b>процјену ефикасности плана у погледу постизања специфично постављених циљева развоја</b> или је крајни циљ евалуације процјена постигнутог нивоа реализације плана?</p> <p>55. Да ли сматрате да ће у <b>ближој будућности Урбанистички план Приједора захтјевати одређене видове корекција</b>: измјене, допуне, ревизије? Да ли су такве <b>корекције и адаптације за Вас прихватљиве</b> и под којим условима бисте их сматрали оправданим?</p>
--	---

О Д Н О С П РЕ М А П Р О Б Л Е М У	<p><b>ПОЖЕЉНИ МОДЕЛИ ПЛАНИРАЊА У УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ</b></p>
	<p>56. По Вашем мишљењу, каква <b>врста односа према проблему урбане стагнације се заступа у политикама локалног управљања у РС</b>: потреба да се стагнација трансформише у развој, задржавање <i>statusa quo</i> или прихватање стагнације као континуираног процес? И какав је случај био са Приједором?</p> <p>57. Сматрате ли да је, 2004 године када је странка Демократског народног савеза дошла на власт, <b>локална управа</b> на челу са Градоначелником, <b>била свјесна чињенице да град Приједор стагнира</b>?</p> <p>58. Да ли је <b>Град</b> од тада до данас <b>подузимао одређене активности (и које) како би се ријешили проблеми узроковани стагнацијом</b>?</p> <p>59. Да ли сматрате да су <b>примјењени системи планирања</b> (Урбанистички план, Просторни план, Стратегије) <b>утицали на позитивне помаке</b> и унапређење живота грађана унутар локалне заједнице, <b>у којој мјери и на који начин</b>?</p> <p>60. <b>Који од наведених докумената</b> (ПП, УП, или Стратегија) је <b>најзначајније допринио позитивним промјенама</b> унутар локалне заједнице и зашто?</p>

У П / СТ Р.	<p>61. Пореди Стратегију и Урбанистички план као стратешке развојне документе ЈЛС, који од ова два модела планирања по Вама омогућава <b>ефикасније и оперативније управљање локалним развојем</b>?</p> <p>62. Који од ова два модела планирања сматрате <b>ефикаснијим у погледу суочавања са неизвјесностима и ризицима које може донијети будућност</b>? Који модел планирања је по Вама <b>прихватљивији за градова који стагнирају</b> и који немају једнаку снагу и могућности као развијени и градови у развоју: <b>формални/УП или неформални/Стратегија</b>?</p>
-------------------------	---

	<p>63. Да ли оправдано очекивати од локалних заједница које стагнирају и које су неразвијене, да посједују и Просторни и Урбанистички план и Стратегију? Која је то врста документа по Вама минимум који би ове локалне заједнице требале и</p>
--	---

могле да израде, а који би им омогућио **ефикасно и оперативно управљање локалним развојем?**

64. Да ли сматрате да је **ПРОСТОРНУ** компоненту планирања у случају ових градова **потребно чвршће интегрисати са осталим компонентама планирања** укупног развоја јединице локалне самоуправе (**економија, друштво, екологија**) у **јединствен интегралан систем планирања**, како би се омогућило ефикасно и оперативно дјеловање у свим областима важним за развој и заустављање стагнације?

65. Посматрано у контексту претходног питања, да ли сматрате оправданим увођење **новог модела планирања** (нове врсте планског документа) у законодавни оквир Републике Српске, који би био **специфично прилагођен потребама градова суочених са проблемом урбане стагнације?**

66. По Вашем мишљењу, у **условима стагнације**, на шта планирање примарно **треба да буде усмјерено**: а) планирање укупног раста и развоја локалних заједница, б) одржавање укупне стабилности система локалних заједница, ц) рационално и инвентивно дјеловање на рјешавању изазова са којима се суочава локална заједница.

67. На крају, које су то по Вама **кључне карактеристике приступа планирања у условима урбане стагнације?**

# ПОПИС СЛИКА

## 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Слика 1. Градови у опадању (Shrinking cities) (Oswalt & Rienets, 2006).....3

Слика 2. Проблем и предмет истраживања.....9

## 2. (РЕ)КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА ПЛАНИРАЊА У КОНТЕКСТУ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ

Слика 3. Дефиниција града – УМЗ, МУА, ФУА и ЛУЗ (Аутор према (ESPON M4D, 2013b)..... 22

Слика 4. Урбане морфолошке зоне 2000 (ЕЕА, 2009)..... 25

Слика 5. Различите дефиниције града према 5 европских база података на примеру Беча (ESPON Database 2013, 2014) ..... 28

Слика 6. Типологија малих и средње великих градова - ESPON Town (Аутор према (Servillo, et al., 2014)) ..... 30

Слика 7. Административна, морфолошка и функционална дефиниција града (Аутор на основу (Schneidewind, et al., 2006; Servillo, et al., 2014)) ..... 31

Слика 8. Дефиниција града у РС (Аутор према ЗОГОРС, 2009,2012; ЗУПИГ, 2013) 32

Слика 9. Динамичка типологија градова у опадању - CIRES (Аутор према (Wiechmann, 2013)) ..... 35

Слика 10. Јединица анализе од интереса за истраживање феномена урбане стагнације према (Walters, 1997; ЗУПИГ, 2013) (Аутор) ..... 43

Слика 11. Учење по принципу једноструке и двоструке петље (Аутор према (Argyris & Shon, 1978)) ..... 53

Слика 12. Учење по принципу једноструке, двоструке и троструке петље ..... 53

Слика 13. Карактеристике реактивног, пасивног и активног адаптивног управљања (креирано према (Williams, et al., 2009; Williams & Brown, 2012) ..... 60

Слика 14. Пасивни и активни модел адаптивног управљања (Аутор према (MFR, 2012) ..... 62

Слика 15. Дијаграм процеса адаптивног управљања (Аутор према (MFR, 2012)) ..... 66

Слика 16. Фазе адаптивног управљања и облици учења (Аутор према (Williams, et al., 2009, p. 38)) ..... 67

Слика 17. Типови отпорности ..... 80

Слика 18. Отпорност vs. одрживост ..... 90

Слика 19. Отпорност (resilience): непостојећа ријеч у српском језику ..... 91

Слика 20. Отпорност као гранични објект и преомшћујући концепт ..... 92

Слика 21. Развојни адаптивни пут града (Напомена: Модификовани приказ адаптивног циклуса креиран према Gunderson & Holling, 2002, p. 34, 41) ..... 94

Слика 22. 'Комплексни' урбани систем (Напомена: модел 'Панархије' је модификован и прилагођен урбаном контексту према Gunderson & Holling, 2002, стр. 75)..... 98

Слика 23. Опасности и промене изазване људским фактором ..... 99

Слика 24. 'Адаптивни' урбани систем (Напомена: 'Стабилн окружење' модификовано према (Walker, et al., 2004), стр.11., Слика 1a-1b.) ..... 102

Слика 25. Дијаграм процеса адаптивног ко-управљања..... 103

## 3. ПРИМЕЊЕНА МЕТОДОЛОГИЈА

Слика 26. Методе и циљеви емиријских истраживања ..... 109

Слика 27. Димензионисање узорка у оквиру квантитативних истраживања (Fitz-Gibbon & Morris, 1987).....	112
Слика 28. Критеријуми формирања анкетног узорка .....	113
Слика 29. Модел за мапирање учесника процеса планирања у оквиру формалног и неформалног планског модела .....	115
Слика 30. Критеријуми формирања „Делфи“ узорка.....	122
Слика 31. Интегрална мапа истраживања.....	135
Слика 32. Мапа теоријских истраживања .....	136
Слика 33. Мапа примењених истраживања – модул 1 – урбана стагнација.....	137
Слика 34. Мапа примењених истраживања – модул 2а –подударност формалног и неформалног модела планирања у РС са адаптивним моделом .....	138
Слика 35. Мапа примењених истраживања – модул 2б – ефикасност формалног и неформалног модела планирања у РС.....	139
<b>4. КРИТИЧКИ ДИСКУРС ПЛАНИРАЊА У УСЛОВИМА УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ</b>	
Слика 36. BrownInfo методологија (Ђукић & Вујић, 2014).....	156
Слика 37. Преглед аспеката и просторних нивоа анализе браунфилд локација (Ђукић & Вујић, 2014, р. 51).....	157
Слика 38. Карактер објектних података похрањених у бази система (Ђукић & Вујић, 2014, р. 76).....	158
Слика 39. Интерактивна база браунфилд локација бившег индустријског комплекса Инцел, данашње Пословне зоне Бања Лука.....	159
Слика 40. Трансфер података и информација између различитих актера у процесу креирања базе података браунфилд локација (Ђукић & Вујић, 2014) .....	160
Слика 41. Модел за идентификацију градова у опадању .....	168
Слика 42. Дијаграм просторне дистрибуције становништва СЗ региона РС у периоду 1953-1991.....	173
Слика 43. Дијаграм просторне дистрибуције становништва СЗ региона РС у периоду 1991-2013.....	176
Слика 44. Просторне последице нове функционалне дистрибуције привредних активности (Ђукић, et al., 2014, р. 252) .....	189
Слика 45. Мркоњић Град фебруар 1996 године .....	193
Слика 46. Стагнација и раст градова СЗ региона РС.....	195
Слика 47. Стагнација и раст ЈАС СЗ региона РС.....	196
Слика 48. Типологија градова у опадању.....	197
Слика 49. Дистрибуција типова – градови у опадању СЗ региона РС.....	200
Слика 50. Процес израде плана и актери укључени у процес.....	206
Слика 51. Достигнути ниво адаптивног у формалном моделу планирања .....	232
Слика 52. Упоредна анализа адаптивног и формалног модела.....	233
Слика 53. Водећа начела планирања локалног развоја према неформалном моделу (МиПРО, 2011а, р. 10) .....	248
Слика 54. Интеграција три развојна стуба у оквиру неформалног модела (МиПРО, 2011а, р. 11).....	249
Слика 55. Нивои планирања у МиПРО методологији (МиПРО, 2011а, р. 12) .....	250
Слика 56. Концепт МиПРО методологије (МиПРО, 2011а, р. 13) .....	251
Слика 57. Облици учешћа у процесу планирања према МиПРО методологији (МиПРО, 2011б, р. 17) .....	251
Слика 58. Процес и нивои планирања МиПРО методологије (МиПРО, 2011б, р. 9) .....	253

Слика 59. Кораци у процесу интегрисаног планирања локалног развоја са оријентационим роком трајања сваке фазе (MiPRO, 2011b, p. 11) .....	255
Слика 60. Упоредна анализа формалног и неформалног модела планирања .....	259
Слика 61. Кључне полуге за процену напредовања и ажурирања стратегије и секторских планова (MiPRO, 2011b, p. 125).....	261
Слика 62. Упоредна анализа адаптивног и неформалног модела.....	263
Слика 63. Достигнути ниво адаптивног у неформалном моделу.....	267
<b>5. СТУДИЈА СЛУЧАЈА ПРИЈЕДОР</b>	
Слика 64. Зоне градског грађевинског земљишта 2007 и 2014 године .....	276
Слика 65. Анализа односа површина изграђеног урбаног подручја 2000 и 2006 године (Аутор према (ЕЕА, 2011)) .....	277
Слика 66. Однос површине обухвата УП 2012-2032 и површине изграђеног земљишта (УРБИС, 2014, p. 22).....	277
Слика 67. Мапа процеса израде Урбанистичког плана Приједора 2012-2032.....	283
Слика 68. Мапа учесника процеса планирања у оквиру процеса израде УП-а и Стратегије града Приједора.....	285
Слика 69. Оцена ефикасности формалног и неформалног модела планирања.....	287
<b>6. МЕТОДОЛОГИЈА ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА УРБАНОМ СТАГНАЦИЈОМ</b>	
Слика 70. Водећи принципи интегралног адаптивног управљања.....	291
Слика 71. Интеграција просторних и временских скала .....	294
Слика 72. Фазе процеса адаптивног управљачког модела.....	300
Слика 73. Ризици са којим се суочава човечанство .....	302
Слика 74. Планирање у моделу адаптивног управљања.....	304
Слика 75. Процес и нивои планирања у моделу пасивног адаптивног управљања... 306	
Слика 76. Процес и нивои планирања у моделу активног адаптивног управљања... 309	
Слика 77. Илустрација примене модела индикатора успеха и показатеља стања..... 312	
Слика 78. Алгоритам за адаптацију стратегије .....	319
Слика 79. Анализа утицаја сила.....	319
Слика 80. Оквирни садржај стратегије адаптивног управљања.....	321
Слика 81. Приказ модела <i>SWOT</i> анализе.....	323
Слика 82. Адаптивни циклус.....	324
Слика 83. Приказ <i>Modelur</i> софтверске платформе (Vidmar & Koželj, 2015).....	327
Слика 84. Облици учешћа у адаптивном управљачком моделу.....	330
Слика 85. Матрица капацитета, заинтересованости и могућности актера за укључивање у процес планирања и управљања (развијено према (MiPRO, 2011b, p. 21) .....	334
<b>ПРИЛОЗИ</b>	
Слика Б86. Кретање популације у ЈЛС сјеверозападног региона Републике Српске у периоду 1991-2013 – према подацима Републичког завода за статистику РС ...	434
Слика Б87. Делфи техника – други круг - Табеларни приказ одговора на 2 питање по испитаничким групама .....	446
Слика Б88. Делфи техника – други круг - табеларни приказ одговора на 3 питање по испитаничким групама .....	452
Слика В89. Критеријуми формирања анкетног узорка – студија случаја Приједор..	463
Слика В90. Формирање узорка за анкету и интервју – актери планирања у оквиру процеса израде УП-а и Стратегије града Приједора .....	464

## ПОПИС ТАБЕЛА

Табела 1. НУТС регулација минималних и максималних прагова становништва за величину НУТС региона .....	23
Табела 2. Морфолошки критеријуми за типологију насеља (Servillo, et al., 2014, p. 7) .....	29
Табела 3. Преглед дефиниција адаптивног управљања.....	55
Табела 4. Оквир за будућа научна и емпиријска истраживања у области урбанизма (Напомена: За више истраживачких питања која се односе на урбану отпроност погледати: Meerow & Newell, 2016, стр. 9. и Resilience Alliance, 2007) .....	94
Табела 5. Процентуални удео градске популације у укупној популацији општине према званичним пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 год. (Аутор).....	144
Табела 6. Густина насељености насељених места градског карактера према попису из 2013 год. (Аутор) .....	145
Табела 7. Преглед доступних података на нивоу ЈЛС и нивоу града .....	148
Табела 8. Популација општина према званичним пописима из 1948, 1953, 1971, 1981, 1991, 2013 год. (Аутор према (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2017a)) .....	166
Табела 9. Популација градова према пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 године (Аутор) .....	172
Табела 10 Преглед планске документације општина погођених процесом урбане стагнације северозападног региона Републике Српске .....	201
Табела А.11. Популација општина према званичним пописима из 1948, 1953, 1971, 1981, 1991, 2013 год. (Аутор према (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2017a)) .....	387
Табела А.12. Популација градова према пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 године (Аутор према (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2017a)) .....	388
Табела А.13. Просечан пад/раст у броју склопљених бракова на годишњем нивоу у раздобљу 2005-2015 на нивоу ЈЛС (Аутор према (PЗC-PC, 2002-2016)).....	412



# ПОПИС ГРАФИКОНА

## ОСНОВНИ ТЕКСТ ДОКТОРАТА

Графикон 1. Процентуални годишњи пад/раст популације градова северозападног региона РС у периоду 1991-2013 (Аутор) .....	170
Графикон 2. Популација ЈЛС, градова и села СЗ региона РС према званичним пописима из 1953,1971,1991 и 2013 године (Аутор) .....	171
Графикон 3. Раст/пад популације града и села за периоде 1953-1991, 1991-2013 и 1953-2013.....	174
Графикон 4. Величина ЈЛС и градова према величини популације у 2013 години. ....	177
Графикон 5. Процентуални пад/раст популације на нивоу ЈЛС за период 1991-1996 (Аутор према (FZS-FBiH, 1999.; PЗC-PC, 2013b)) .....	179
Графикон 6. Стање предратне индустрије 2015 године (ПРЕДА, 2015).....	274
Графикон 7. Стање и пројекције популације града Приједора (Аутор према: (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2017a; IP-UZBL, 1985; УРБИС, 2014) ....	278
<b>ПРИЛОЗИ</b>	
Графикон А.8. Процентуални просечан годишњи пад/раст популације ЈЛС северозападног региона РС у периоду 1991-2013 (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2017a)) .....	389
Графикон А.9. Процентуални процесан годишњи пад/раст популације градова северозападног региона РС у периоду 1991-2013 (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2017a)) .....	389
Графикон А.10. Популација ЈЛС, градова и села СЗ региона РС према званичним пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 године (Аутор према: (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2017a)).....	390
Графикон А.11. Раст/пад популације града и села за периоде 1953-1991, 1991-2013 и 1953-2013 (Аутор) .....	391
Графикон А.12. Коефицијент броја становништва 1991/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; PЗC-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975)) .....	392
Графикон А.13. Коефицијент броја становништва 2013/1991 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; PЗC-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975)) .....	393
Графикон А.14. Коефицијент броја становништва 2013/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; PЗC-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975)) .....	394
Графикон А.15. Процент градске популације у укупној популацији ЈЛС у периоду 1953-2013 год. (Аутор) .....	395
Графикон А.16. Процентуални удео популације града и села за пописне године 1953, 1971, 1991 и 2013. (Аутор).....	396
Графикон А.17. Жртве рата 1992-1995 на нивоу ЈЛС (Аутор према: (Токаћа, 2012)).....	397
Графикон А.18. Жртве рата 1992-1995, процентуални губици у односу на популацију из 1991 године. (Аутор према: (Токаћа, 2012)) .....	397
Графикон А.19. Домаћинства ЈЛС, градова и села СЗ региона РС према званичним пописима из 1953, 1971, 1991 и 2013 године (Аутор према: (SZS-SFRJ, 1975; FZS-FBiH, 1998; PЗC-PC, 2017a)).....	398
Графикон А.20. Раст/пад броја домаћинстава на нивоу града и села за периоде 1953-1991, 1991-2013 и 1953-2013 (Аутор).....	399

Графикон А.21. Коефицијент броја домаћинстава 1991/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; P3C-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975)).....	400
Графикон А.22. Коефицијент броја домаћинстава 2013/1991 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; P3C-PC, 2017a)).....	401
Графикон А.23. Коефицијент броја домаћинстава 2013/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; P3C-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975)).....	402
Графикон А.24. Коефицијент броја чланова по домаћинству 2013/1991/1953 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; P3C-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975)) .....	403
Графикон А.25. Просечан број чланова по домаћинству на нивоу ЈЛС, градова и села за пописне године 1953, 1991 и 2013 (Аутор према: (FZS-FBiH, 1999.; P3C-PC, 2017a; SZS-SFRJ, 1975)).....	404
Графикон А.26. Старосна структура становништва на нивоу града за 2013 (Аутор према (P3C-PC, 2017a)).....	405
Графикон А.27. Старосна структура становништва на нивоу ЈЛС за пописне године 1971, 1991, 2013 (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; P3C-PC, 2017a)).....	407
Графикон А.28. Природни прираштај на нивоу ЈЛС 1996-2015 (Аутор према (P3C-PC, 2002-2016)).....	408
Графикон А.29 Салдо природног прираштаја на нивоу ЈЛС за период 1996-2015 (Аутор према (P3C-PC, 2002-2016)).....	408
Графикон А.30. Брачни статус становништва старијег од 15 година на нивоу ЈЛС према попису из 2013. (Аутор према (P3C-PC, 2017b)) .....	409
Графикон А.31. Удео становништва старијег од 15 година које живи у не/формалној заједници према попису 2013 (Аутор према (P3C-PC, 2017b)).....	410
Графикон А.32. Стопа нупцијалитета и диворцијалитета на нивоу ЈЛС у 2013 години (Аутор према (P3C-PC, 2017a; P3C-PC, 2017b)).....	411
Графикон А.33. Склопљени бракови на нивоу ЈЛС 1997-2015 (Аутор према (P3C-PC, 2002-2016)) .....	411
Графикон А.34. Разведени бракови на нивоу ЈЛС 1997-2015 (Аутор према (P3C-PC, 2002-2016)) .....	411
Графикон А.35. Просечна старост младожење и невесте у РС (Аутор према (P3C-PC, 2017c)) .....	412
Графикон А.36. Старосна структура неожењених/неудатих за 2013 годину на нивоу ЈЛС (Аутор према (P3C-PC, 2017c)).....	413
Графикон А.37. Старосна структура становништва старијег од 15 година које живи у неформалној заједници за 2013 годину на нивоу ЈЛС (Аутор према (P3C-PC, 2017c)) .....	414
Графикон А.38. Просечна старост првороткиње у РС 2000-2015 (Аутор према (P3C-PC, 2002-2016)).....	415
Графикон А.39. Стопа фертилитета на нивоу ЈЛС за 2013 годину (Аутор према (P3C-PC, 2017b; P3C-PC, 2017a) .....	415
Графикон А.40. Учествовање жена старијих од 15 година у рађању на нивоу ЈЛС према попису 2013 године (Аутор према (P3C-PC, 2017b)).....	416
Графикон А.41. Женско становништво старије од 15 година према старости и учествовању у рађању на нивоу ЈЛС према попису 2013 године (Аутор према (P3C-PC, 2017b)) .....	417
Графикон А.42. Женско становништво старије од 15 година према степену образовања и учествовању у рађању према попису 2013 године (Аутор према (P3C-PC, 2017b)) .....	418

Графикон А.43. Унутрашња миграциона кретања - миграциони салдо мерен за ниво ЈЛС за период 2007-2015 као разлика између броја досељеног и броја одсељеног становништва (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016)).....	419
Графикон А.44 Укупни миграциони салдо унутрашњих миграционих кретања на нивоу ЈЛС за период 2007-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2002-2016)).....	419
Графикон А.45. Процент градске популације у укупној популацији ЈЛС у периоду 1953-2013 год. (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; SZS-SFRJ, 1975; РЗС-РС, 2017а)) .....	419
Графикон А.46. Процентулни удео популације града и села за пописне године 1953, 1971, 1991 и 2013. (Аутор према (FZS-FBiH, 1998; SZS-SFRJ, 1975; РЗС-РС, 2017а)) .....	420
Графикон А.47. Досељено становништво на нивоу ЈЛС 1991 године (Аутор према (FZS-FBiH, 1999)).....	421
Графикон А.48. Досељено становништво из других места исте општине 1940-1991 (Аутор према (FZS-FBiH, 1999)) .....	421
Графикон А.49. Удео сталног и досељеног становништва на нивоу ЈЛС 1991 (Аутор према (FZS-FBiH, 1999)) .....	421
Графикон А.50. Одјављена пребивалишта из Босне и Херцеговине ради пријављивања у иностранству на нивоу ЈЛС по годинама за период 01.01.2005.-05.09.2017 (Аутор према (IDDEEA-BiH, 2017)) .....	422
Графикон А.51. Укупан број одјављених пребивалишта из Босне и Херцеговине ради пријављивања у иностранству за ЈЛС у периоду 01.01.2005.-05.09.2017. (Аутор према (IDDEEA-BiH, 2017)) .....	422
Графикон А.52. Број запослених на нивоу ЈЛС у периоду 2001-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2009-2016)).....	423
Графикон А.53. Број запослених на нивоу ЈЛС за пописне године 1991 и 2013. (Аутор према: (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2017d)) .....	423
Графикон А.54. Број запослених 2013 године (Аутор према: (РЗС-РС, 2015; (РЗС-РС, 2017d)).....	424
Графикон А.55. Број лица која траже запослење на нивоу ЈЛС у периоду 2001-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2009-2016)).....	424
Графикон А.56. Коефицијент запослености 2013/1991 на нивоу ЈЛС (Аутор према: (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2009-2016)) .....	424
Графикон А.57. Коефицијент удела запослених у укупној популацији 2013/1991 на нивоу ЈЛС (Аутор према: (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2009-2016; FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а)) .....	425
Графикон А.58. Коефицијент удела запослених у радно способној популацији старости од 15 до 65 година, 2013/1991 на нивоу ЈЛС (Аутор према: (DZS-BiH, 1994; РЗС-РС, 2009-2016; FZS-FBiH, 1998; РЗС-РС, 2017а)) .....	425
Графикон А.59. Удео радно способне популације у укупној популацији ЈЛС за 2013 годину (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РЗС-РС, 2009-2016)) .....	426
Графикон А.60. Удео запослених и лица која траже запослење у укупној популацији на нивоу ЈЛС за 2013 годину (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РЗС-РС, 2009-2016)) .....	427
Графикон А.61. Удео запослених и лица која траже запослење у популацији старости 15-65 на нивоу ЈЛС за 2013 годину (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РЗС-РС, 2009-2016)).....	428
Графикон А.62. Број пословних субјеката на нивоу ЈЛС за период 2000-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2009-2016)).....	429

Графикон А.63. Просечан број запослених по једном пословном субјекту на нивоу ЈЛС за период 2001-2015 (Аутор према (РЗС-РС, 2009-2016) .....	429
Графикон А.64. Површина градова (насељених места) 2017 године (Аутор према (РУГИПП-РС, 2017)) .....	430
Графикон А. 65. Површина ЈЛС 2017 године (Аутор према (РУГИПП-РС, 2017)) .	430
Графикон А.66. Густина насељености на нивоу града (насељеног места) 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РУГИПП-РС, 2017)).....	430
Графикон А.67. Густина насељености на нивоу ЈЛС 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РУГИПП-РС, 2017; DZS-BiH, 1994)).....	431
Графикон А.68. Коefицијент густине насељености 2013/1991 на нивоу ЈЛС (Аутор према (РЗС-РС, 2017а; РУГИПП-РС, 2017; DZS-BiH, 1994)).....	431
Графикон А.69. Величина градова према популацији из 2013 године (Аутор према (РЗС-РС, 2017а)) .....	431
Графикон А.70. Величина ЈЛС према популацији из 2013 године (Аутор према: (РЗС-РС, 2017а)) .....	432
Графикон А.71. Густина запослености на нивоу ЈЛС (запослени/ха) за 2013 годину (Аутор према (РУГИПП-РС, 2017; РЗС-РС, 2009-2016) .....	432
Графикон Б72. Делфи техника – први круг – општа питања 3-7.....	437
Графикон Б73. Делфи техника – први круг – општа питања 8-10.....	438
Графикон Б74. Делфи техника – први круг – перцепција урбане стагнације – питања 11 и 12.....	438
Графикон Б75. Делфи техника – први круг – одговори на питања 13 и 14. ....	440
Графикон Б76. Делфи техника – први круг – одговори на питања 15 и 16. ....	441
Графикон Б77. Делфи техника – први круг – одговори на питања 17 и 18. ....	442
Графикон Б78. Делфи техника – први круг – одговори на питања 19 и 20. ....	443
Графикон Б79. Делфи техника – први круг – одговори на питања 21 и 22. ....	444
Графикон Б80. Делфи техника – први круг – одговори на питања 23 и 24. ....	445
Графикон Б81. Делфи техника – први круг – одговор на питања 25.....	445
Графикон 82. Делфи техника – први круг – структура испитаника која је одговорила на питање 26.....	435
Графикон Б83. Делфи техника – први круг – структура испитаника који су одговорили на питање број 27. ....	438
Графикон Б84. Делфи техника – други круг – структура испитаника.....	442
Графикон Б85. Делфи техника – други круг – одговори на питање 1. ....	444
Графикон Б86. Делфи техника – други круг – одговори укупне анкетиране популације на питање 2 .....	447
Графикон Б87. Делфи техника – други круг – одговори урбаниста на питање 2. ....	448
Графикон Б88. Делфи техника – други круг – одговори представника осталих струка на питање 2.....	449
Графикон Б89. Делфи техника – други круг – одговори представника ЈЛС са израженом стагнацијом на питање 2. ....	450
Графикон Б90. Делфи техника – други круг – одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања на питање 2. ....	451
Графикон Б91. Делфи техника – други круг – одговори укупне испитиване популације на питање 3. ....	454
Графикон Б92. Делфи техника – други круг – одговори урбаниста на питање 3. ....	455
Графикон Б93. Делфи техника – други круг – одговори представника осталих струка на питање 3.....	456

Графикон Б94. Делфи техника – други круг – одговори представника ЈАС са израженом стагнацијом на питање 3. ....	457
Графикон Б95. Делфи техника – други круг – одговори испитаника са већим нивоом компетенција и знања на питање 3. ....	458
Графикон В96. Актери укључени у процес израде УП-а и Стратегије.....	462
Графикон В97. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 1-6.....	465
Графикон В98. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 7-12.....	466
Графикон В99. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 13-20.....	467
Графикон В100. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 21-28.....	468
Графикон В101. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 29-34.....	469
Графикон В102. Анкетирање – Приједор – одговори на питања 35 и 36. ....	470

## ПОПИС СКРАЋЕНИЦА

---

- А – анкета  
ААУ – активно адаптивно управљање  
АКУ – адаптивно ко-управљање  
АС – анализа садржаја  
АУ – адаптивно управљање  
АУМ – адаптивни управљачки модел  
АМВГ – Тим за адаптивно управљање, департмана за унутрашња питања Сједињених америчких држава (*Adaptive Management Working Group, Department of the Interior U.S.*)  
БиХ – Босна и Херцеговина  
ГЕН - генерализација  
ГК – глобални контекст  
ГСС – град студија случаја  
ГХ – главна хипотеза  
ДП – учење по принципу двоструке петље  
ДТ – Делфи техника  
З – закључивање  
ЗОТОРС – Закон о територијалној организацији Републике Српске  
И – интервју  
ИЛДП / ILDP – *Integrated Local Development Project* – Пројекат интегралног локалног развоја  
ИМ – имплементатори методологије  
ИМЕ – имплементација, мониторинг, евалуација  
ЈИСИ – Јединствени информациони систем о простору  
ЈАС – јединица локалне самоуправе  
ЈП – учење по принципу једнотруке петље  
КА – критичка анализа  
КАС – комплексни адаптивни систем  
КАУС – Комплексни адаптивни урбани систем  
КМ – креатори методологије  
ЛА – логичка аргументација  
МИАУ – Методологија интегралног адаптивног управљања  
МиЕ – мониторинг и евалуација  
МиПРО – Методологија за интегрисано планирање локалног развоја  
ММГ – модел за мапирање градова  
МГ – мапа градова  
МР – места ревизије  
НИП – носилац израде плана  
НМП – Неформали модел планирања  
НПП – носилац припреме плана  
ОЦ – оперативни циљ  
ПАУ – пасивно адаптивно управљање  
ПИ – примарни извори  
ПП – Просторни план  
РАУ – реактивно адаптивно управљање  
РС-РС – Републички завод за статистику Републике Српске  
РП – Регулациони план  
РС – Република Српска

РФ – распрострањеност феномена  
СЕС – социо-еколошки систем  
СзУ – смернице за унапређење  
СзК – смернице за концептуализацију  
СИ – секундарни извори  
СИН – синтеза  
СО – Скупштина општине  
СП – Савјет плана  
СР – Стратегија развој  
СС – Студија случаја  
СТР - стратегија  
СЦ / SC – *Shrinking Cities* (градови у опадању; градови који се скупљају; градови погођени процесима урбане стагнације)  
СЦД / SDC – Swiss Agency for Development and Cooperation – Швицарска агенција за развој и сарадњу  
ТАИ – теренска и архивска истраживања  
ТГ – типологија градова  
ТП – учење по принципу тростурке петље  
УА – упоредна анализа  
УЗРС-БА - Урбанистички завод Републике Српске а.д. Бања Лука  
УМЗ – Урбане морфолошке зоне  
УНДП / UNDP – *United Nations Development Programme* – Развојни програм Уједињених народа  
УП – Урбанистички план  
УРБИС - Урбис центар д.о.о. Бања Лука, планирање, пројектовање и консалтинг  
УС – Урбана стагнација  
ФБиХ – Федерација Босне и Херцеговине  
ФМП – формални модел планирања  
Х - подхипотеза

# БИОГРАФИЈА АУТОРА

---

Кандидат ТИЈАНА ВУЈИЧИЋ, дипл. инж. арх., рођена је 01.03.1981. године у Мркоњић-Граду, у Босни и Херцеговини. Основну школу и Гимназију завршила је у Мркоњић Граду. Студије архитектуре уписала је 1999, а завршила 2005. године на Архитектонско-грађевинском Факултету Универзитета у Бањој Луци. Дипломирала је на одсеку архитектура са оценом 10 и просечном оценом током студија 8,64. 2008. године уписала је докторске академске студије на Архитектонском факултету Универзитета у Београду и положила све испите са просечном оценом 9,52.

Од октобра 2005 године запослена је на Архитектонско-грађевинско-геодетском факултету Универзитета у Бањој Луци, где је ангажована на ужим научним областима урбанизам и планирање простора и архитектонско пројектовање у звању вишег асистента. Осим учешћа у настави, у сарадњи са Њемачким друштвом за међународну сарадњу (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)) и представницима општина организовала је низ студентских радионица и стручних предавања са фокусом на урбанистичко и архитектонско пројектовање пословних зона. Један је од чланова истраживачког тима научно-истраживачких пројеката Архитектонско-грађевинско-геодетског факултета: 1) „Урбана и градитељска обнова града у духу одрживог развоја - ка стратегији интегративне регенерације запуштених и неискоришћених простора Републике Српске (*brownfield and greenfield spaces*)“ у 2011., као и 2) Методолошки оквир за креирање информационе платформе запуштених и неискоришћених простора – *brownfield*“ у 2012, на којем је обављала и функцију координатора. Кандидаткиња је аутор многобројних научних радова од којих се издавају два рада блисак теми истраживања, објављена у часопису Геодетски вестник (ССЦИ): *Methodological framework for shrinking cities case study research: northwest region of Bosnia and Herzegovina* (Т.М.Вујић, А. Ђукић, 2015) и *Urban Shrinkage in a “Shrinking” Serbia - the Approach to a Global Phenomenon in a Local Context* (В. Антонић, А. Ђукић, Т. М. Вујић, 2017).

Осим педагошког и научног рада кандидат се активно бави стручним радом у области архитектонског и урбанистичког пројектовања. Одабране референце су: Урбанистички пројекат и реализација Трга српске војске у Мркоњић Граду - Признање у категорији урбанистички пројекти и реализације на 16. Међународном салону урбанизма у Нишу (2006), Идејно урбанистичко-архитектонско решење Трга Краља Петра I Крађорђевића у Мркоњић Граду – друга увећана награда за конкурсно решење (2007), Реализација и главни пројекат урбанистичко-архитектонског решења Трга Краља Петра I Крађорђевића у Мркоњић Граду (2008), Главни пројекат јавне паркинг гараже и градске тржнице у Мркоњић Граду (2008), Главни пројекат фабрике "Круна вода", Главни пројекат фабрике текстилне индустрије "M&Dtex", као и низ главних пројеката за стамбене и стамбено-пословне објекте. Као члан савјета плана укључена је у процес израде *Стратегије развоја општине Мркоњић Град 2014-2024*, као и *Плана подручја посебне намене туристичко-рекреативног центра Балкана*, где узима активно учешће, али и прати процес планирања и процес дефинисања концепта планова важних за предметно истраживање.



## Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Тијана М. Вујичић

Број индекса: D2008/14

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

ДЕФИНИСАЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ  
УПРАВЉАЊА ПРОЦЕСОМ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ НА ПРИМЕРУ ГРАДА  
ПРИЈЕДОРА

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 28.03.2018.

---

# Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Тијана М. Вујичић

Број индекса: D2008/14

Студијски програм: Архитектура - Докторске академске студије

Наслов рада: ДЕФИНИСАЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ИНТЕГРАЛНОГ  
АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА ПРОЦЕСОМ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ НА  
ПРИМЕРУ ГРАДА ПРИЈЕДОРА

Ментор: др Александра Ђукић, редовни професор

Потписана Тијана М. Вујичић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

.

Потпис аутора

У Београду, 28.03.2018.год

---

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ДЕФИНИСАЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ИНТЕГРАЛНОГ АДАПТИВНОГ УПРАВЉАЊА ПРОЦЕСОМ УРБАНЕ СТАГНАЦИЈЕ НА ПРИМЕРУ ГРАДА ПРИЈЕДОРА

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

---

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

**Потпис аутора**

У Београду, 28.03.2018.год.

---

1. **Ауторство.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољава се умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.