

Прегледни рад, рад примљен: септембар 2016., рад прихваћен: април 2017.

Михаило Микавица\*, Ратка Чолић\*\*

## АПСТРАКТ

Овај рад је резултат истраживачког пројекта у оквиру Мастер програма Интегрални урбанизам на Архитектонском факултету Универзитета у Београду. Основна тема мастер тезе била је *Инструменти управљања интегралним урбаним развојем*. Полигон за израду мастер радова 2016. год. била је територија Града Панчева, а развојни оквир *Стратегија развоја града Панчева за период 2014-2020*. Након истраживања, анализа и сагледавања проблематике и потенцијалних могућности унапређења, определили смо се за тему *Мониторинг имплементације Стратегије развоја - пример Панчева*.

Како би се ближе објаснила примена нових инструмената управљања урбаним развојем, на примеру Панчева сагледан је шири оквир управљања урбаним развојем у локалном контексту. Фокус је на инструментима којима се унапређује мониторинг имплементације стратегије локалног развоја - људски ресурси, финансирање, институционализација и партиципација. Резултати мастер пројекта се односе на предлоге за унапређење мониторинга имплементације стратегије, укључујући начин и структуру извештавања, успостављање тима за имплементацију стратегије као сталног тела, повезивање финансирања стратегије са програмским буџетом града, унапређење партиципације јавности и транспарентности одлучивања у процесу имплементације. Резултати су проистекли из истраживања приказаних у овом раду, а наводимо их ради бољег сагледавања и операционализације теме у локалном контексту. Акцент је на разумевању капацитета за институционализацију промена у домену управљања урбаним развојем у локалном контексту у Србији.

Кључне речи: стратегија развоја, мониторинг, управљање урбаним развојем

## ABSTRACT

This paper is the result of the research project carried out as part of the Master program Integral Urbanism at Faculty of Architecture, University of Belgrade. The main focus of master's thesis was "Instruments for Governing Integral Urban Development". In year 2016, polygon used to create a master projects was the territory of the City of Pančevo, a development framework was: "City Development Strategy of Pančevo for the Period 2014-2020". Considering issues and potential improvement opportunities of the city, after research and analysis, we have chosen the research theme "Implementation Monitoring of City Development Strategy – The Case Study of Pančevo".

The paper outlines the broader framework of urban development management to understand the implementation of new instruments of urban governance in local context of the City of Pančevo. The focus is on instruments that improve process of the monitoring of implementation of local development strategies - human resources, financing, institutionalization and participation. The results of this master project relate to the proposals for improving monitoring of the implementation strategy, including the manner and structure of reporting, establishing a team to implement the strategy as a permanent body, linking funding strategy with the program budget of the city and improving public participation and transparency in decision-making in the process of implementing the strategy. Results are derived from the research presented in this paper, and listed for better overview and operationalization issues in a local context. The focus of this work is on understanding the capacity of institutionalization of changes in the domain of urban governance in the local context in Serbia.

Keywords: development strategy, monitoring, governing urban development

## УВОД - ИНСТРУМЕНТИ УПРАВЉАЊА УРБАНИМ РАЗВОЈЕМ

Крајем 20. века све више се увиђа да је територијалност друштвеног, политичког и економског живота променљива категорија и да је у сталном процесу ретериторијализације (Petrović, 2015). Овакве промене дешавају се у складу

\* Михаило Микавица, мастер инжењер урбанизма и регионалног развоја, mikavica\_m@ymail.com

\*\* Др Ратка Чолић, доцент, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, colic.ratka@gmail.com

са процесима акумулације капитала, којима одговара да се управљање одвија на различитим просторним нивоима (Brenner, 2004). На основу новог поретка детериторијализације, територијални капитал се везује за локалне развојне капацитете. На тај начин се ствара раздор између локалних развојних капацитета, који су карактеристични за одређену средину, град, регију, али који су, истовремено, генерисани споља, без чврсте логике којом би се везали за специфичне локалне ресурсе (Petrović, 2015). Сторпер усваја појмове „тврдих“ (технологија, природна средина, инфраструктура) и „меких“ (информације, умећа, интеракције) ресурса који се везују за развој локалних средина и територијални капитал и предност види у балансу, синергији ове две диманзије (Storper, 1997:20). С тим у вези, неки аутори су мишљења да било који облик ресурса не представља нужно директан извор капитала, већ да зависи од конкретних услова и односа у оквиру одређеног друштва, простора (Lipeitz, 2003; Keil, 2003). У том контексту, велики утицај имају претходно развијени модели организације, облици управљања територијалним развојем, али и раније установљени модели понашања, вредновања, не само онога што актери могу да учине, већ и онога што сматрају могућим, пожељним. Бандура, рецимо, наводи да је процес учења и понашања у директној вези са друштвеним, социјалним контекстом (Bandura, 1977). Наиме, у својој *Теорији социјалног учења (Social Learning Theory)* објашњава да је појединац склон учењу посматрајући и опонашајући појаве у свом окружењу, односно прилагођавању већ постојећем моделу понашања који је општеприхваћен у локалној средини.

Дакле, у систему новог поретка долази до смене управљачких нивоа, где се национална држава, као ослонац спровођења моћи, замењује транснационалним управљачким системима, док истовремено нижи нивои добијају већу самосталност у одлучивању, управљању и спровођењу циљева развоја. То подразумева и промену смера комуникације, како на вертикалном, тако и на хоризонталном нивоу. Кретање информације више није статички, једносмеран процес, од националних регулаторних тела ка локалним срединама (одозго на доле), већ напротив, захтева промену смера кретања информације и циркулацију, прилагођавање конкретним ситуацијама и променама у датом контексту. Оваква трансформација захтева нов приступ градова у њиховом позиционирању на тржишту, на основу локалних расположивих потенцијала. Овакав приступ Барка дефинише као локално засновани развој (“place based development”) (Barca, 2009).

Нови инструменти за управљање развојем подразумевају креирање мреже партнерстава међу актерима на различитим нивоима. У том контексту, урбане, организационе и тржишне дилеме, са којима се градови суочавају, морају се решавати уз подршку државе и спољних актера, на начин да обезбеде средства и стимулишу локалне развојне пројекте (Mayer, 1994; Petrović, 2010, 2014, 2015). Међутим, Јесоп наводи, да уколико се стратегије

градова ослањају само на олакшице и субвенције које им обезбеђује држава, у циљу привлачења капитала, врло је вероватно да ће се створити услови „слабе“ конкуренције, који сумарно немају позитиван резултат (Jessop, 1998). Зато је, гледано у предузетничком духу, боље да град стратегије развоја базира на стратегијама „јаке“ конкуренције, које имају већи изглед за позитиван исход кроз економске, социјалне и политичке иновације. Сходно томе, локални актери (јавни, комерцијални и цивилни сектор) требало би да имају способност да дефинишу развојне капацитете, усагласе стратешку политику и преговарају, односно презентују локалне потенцијале спољним актерима (Storper, 2011; Petrović, 2015). Хорлингс наводи да то, практично, представља способност локалних представника да дефинишу визију развоја у складу са капацитетима и одговорима на питања: ко су, шта желе да буду и како желе да их други виде (Horlings, 2012). Одговоре на ова питања требало би тражити у реалним могућностима и тренутним околностима, са јасном сликом о препрекама и могућим решењима.

### Контекст Србије

У савременим условима трансформација, многи светски, па и градови у Србији, суочавају се са потешкоћама приликом дефинисања, одабира и имплементације инструмената управљања урбаним развојем. Притом, умногоме утичу и контекстуални фактори региона и политички, друштвени и економски положај државе. У постсоцијалистичким земљама Средње, Источне и Југоисточне Европе, нарочито су значајни примери градова бивше Источне Немачке, Чешке, Словачке, Мађарске, Румуније, Бугарске, Словеније и Хрватске.

У протеклих неколико деценија, у Србији су знатно били заступљени процеси просторних миграција, при чему треба поменути и незаобилазни глобални феномен преласка становништва из руралних у урбана подручја. Процењује се да ће се оваква тенденција код нас одржати бар још једну или две деценије (SPRRS, 2009:24). Стога, градови, општине и уопште урбана подручја у Србији имају многе развојне, стратешке проблеме на које морају реаговати у будућности. По природи ствари, за решавање оваквих питања најефикасније би било дефинисати оквир на националном нивоу. Процеси урбанизације су последњих петнаест година у највећој мери били препуштени случају, без адекватних политика, пре свега када је реч о употреби земљишта, стамбеној изградњи и уређењу градова, што је генерално довело до процеса субурбанизације, оптерећења приградских простора, ненаменског заузимања земљишта и промене предела. Овакав процес посебно је изражен у већим градовима, уз недовољну искоришћеност постојеће мреже насеља и сопствених потенцијала и ресурса. Рецимо, како наводи Благојевић, развој Новог Београда углавном је спровођен на основу политичких одлука, без улоге јавности, становништва, при чему се дугорочно није водило рачуна

о простору, то јест његовој употреби и намени (Влагојевић, 2014). Прилагођавање константном расту броја становника препуштено је у потпуности административним одлукама, у оквиру централног система управљања, без објективног сагледавања економских, просторних и урбанистичких аспеката. Као резултат тога, Нови Београд карактерише слабо развијена урбана средина, а многи јавни простори нису успели да испрате процес урбанизације. Генерално, проблеми са којима се градови у Србији данас суочавају углавном су резултат недовољно контролисаних, усмераваних процеса урбанизације, неискоришћених потенцијала и ресурса, недовољно прецизних и конзистентних политичких одлука, недостатка јасне улоге урбаних процеса, планирања и поштовања планских решења, односно лоше конципираних развојних стратегија које доводе до стагнације, а понекад и назадовања (SPRRS, 2009).

*Законом о планирању и изградњи* направљен је значајан искорак у решавању поменутих проблема, јер се обједињује материја просторног и урбанистичког планирања. У систем планских докумената, а посебно у просторне планове, уводе се концепт територије и територијалног развоја, регионални, прекогранични и трансгранични аспекти и везе. Такође, у циљу усклађивања са европским стандардима, дефинисани су односи села и града, препознате су територијалне јединице, развојни документи, програми имплементације и други елементи стратешког планирања (Ћолић, 2009:45). Ипак, честе измене и допуне (2003, 2006, 2009, 2011, 2012, 2013. и 2014. год.) показују да систем планирања још увек није кохерентан и не успоставља јасне односе између различитих врста урбанистичких и просторних планова (Miler et al., 2016).

Превазилажење проблема у највећој мери зависи од разврставања и степеновања надлежности, права, одговорности и обавеза свих територијалних јединица, с обзиром да држава велики део надлежности данас

не може да оствари због проблема у социјалном и економском сектору, али и велике дистанце између центра одлучивања и грађана. Сходно томе, а и на основу принципа субсидијарности, логичан корак је пренос дела надлежности на нижи ниво одлучивања, за шта постоје две могућности: пренос на ниво градова и општина, или ниво нижи од државног, а виши од градског. Преношењем надлежности на нижи ниво држава ће ући у процес децентрализације, док ће локалне заједнице уступањем дела надлежности вишим нивоима природно ући у процес регионализације. Свакако, градови и општине имаће све већи значај и улогу у просторном развоју Србије (SPRRS, 2009).

У протеклих неколико година у градовима Србије тестирани су различити савремени инструменти за интегрално планирање урбаним развојем. У оквиру пројекта *Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији* спроведена је анализа постојећих инструмената и процедура у систему просторног, урбанистичког планирања како би се сагледале могућности за унапређење (Сл. 1) (Miler et al., 2016). Пројекат је имао за циљ оспособљавање локалних управа за ефикасније коришћење земљишта на еколошки одржив и социјално уравнотежен начин. Највише простора за напредак лоцирано је у области тржишне оријентације, друштвене одговорности, заштите животне средине и у квалитету постојећег система урбанистичког планирања. То је остварено идентификацијом недостајућих или неодговарајућих инструмената за управљање земљиштем у урбаним срединама и унапређењем одговарајућих из европске добре праксе, у складу са легалним оквиром. Нови инструменти допринели су бољем управљању, економичнијем коришћењу земљишта, унапређењу транспарентности и партиципације јавности, чиме су се створиле околности за одговорна улагања и дугорочни развој капацитета.

Иако су досад постигнути значајни резултати, посебну пажњу треба посветити јачању свести, на националном

Сл. 1. Нови инструменти за управљање урбаним развојем тестирани у градовима Србије

Fig. 1. New instruments for governing urban development tested in cities of Serbia

Област деловања		Тестирани инструмент	Место тестирања	
ПЛАНИРАЊЕ УРБАНОГ РАЗВОЈА	Постојећи инструменти	Инструменти за унапређење еколошко-просторне ("енвајронменталне") одрживости	Смањење потрошње земљишта кроз развој <i>brownfield</i> локација и подстицање развоја централних градских зона	Крагујевац, Краљево, Ниш, Смедерево
			Унапређење стратешке процене утицаја на животну средину у урбанистичком планирању	Деспотовац, Мајданпек
			Ублажавање последица и адаптација на климатске промене у урбанистичком планирању	Обреновац
			Студије изводљивости/анализа трошкова улагања	Деспотовац, Крагујевац, Краљево, Мајданпек, Ниш, Смедерево
			Регистар објеката и атлас локације	Краљево, Ниш
			Партиципација јавности, укључивање стејхолдера и транспарентност	Деспотовац, Кладово, Крагујевац, Краљево, Мајданпек, Смедерево, Ужице
	Допунске мере за унапређење квалитета постојећег система планирања	Предлог урбанистичког решења (урбани дизајн)	Деспотовац, Кладово, Крагујевац, Мајданпек, Ниш, Смедерево, Ужице	
		Стандардизација класификације намена земљишта и планских симбола у урбанистичким и просторним плановима који се доносе на локалном нивоу <sup>9</sup>	Предлог правилника на националном нивоу	

и локалном нивоу, о улози градова и општина у процесу урбаног развоја. У прилог томе говори анкета које је спроведена у оквиру пројекта *Територијални капитал у Србији: структурни и делатни потенцијал локалног развоја*, у којој су испитаници два града (Крагујевац и Нови Пазар), на питање од којих актера треба највише очекивати да допринесу развоју града, углавном одговарали: држава, а тек после локалне и регионалне канцеларије (Petrović, 2015). Такође, у истој анкети грађани виде препреке за развој града и унапређење квалитета рада локалних власти највише у спором раду административних служби, недовољној међусекторској сарадњи и недостатку знања. Грађани више исказују сумњу у капацитет локалне самоуправе да спроведе планове, циљеве стратегија, него генерално у потребу за већим надлежностима и ангажовањем локалних самоуправа у том смислу, док одсуство визије постављају на последње место.

Овакав став подржан је и извештајем *Анализа (процена утицаја) стратешког планирања и програмског буџетирања на нивоу локалних самоуправа* (SKGO, 2015). У Извештају се наводи да код већине испитаних општина процес стратешког планирања није генерисао нове институционалне структуре. Такође, код већине локалних самоуправа фактички не постоје одговорна особа или тело за имплементацију акционих планова дефинисаних локалном стратегијом развоја. Део самоуправа нема ни ажурне спискове, листе имплементираних пројеката, пројеката у фази имплементације, као ни пројеката предложених за екстерно финансирање. Велики број планираних програма и пројеката није усклађен са могућностима финансирања, или не постоји довољно зрелости за пројекте који су на листи приоритета. Посебан проблем прави и недостатак извештаја о степену реализације стратешких и акционих планова, који представљају предуслов за даље оперативне планове имплементације стратегија.

### **Мониторинг стратегије развоја**

Планирање и развој градова у модерној (европској) пракси спроводи се кроз приступ заснован на просторној димензији, која обезбеђује основу за препознавање проблема и потенцијала, повезивање ресурса и укључивање различитих стејкхолдера (Čolić, 2015). Резултат оваквог приступа огледа се у стратегијама интегралног урбаног развоја. Интегрални развој захтева посебан, свеобухватан приступ планирању, међутим, коначан резултат не подразумева само израду стратегије, већ и операционализацију циљева и имплементацију пројеката. У том контексту, од изузетног је значаја на који начин ће се приступити имплементацији стратегије, односно који ће се управљачки инструменти користити како би се у што већој мери реализовали очекивани резултати. Из тог разлога потребно је посебну пажњу посветити мониторингу, не само приликом израде стратегије, већ и током њеног спровођења. Мониторинг као инструмент стратешког

планирања урбаног развоја није новина, али нови механизми којима се служи у великој мери могу повећати степен имплементације стратегија развоја.

Мониторинг подразумева систематско праћење, посматрање одређеног процеса и промена које се дешавају током његовог трајања, при чему је посматрач свестан стања и система у оквиру којег се сам процес дешава. Како би се мониторинг у оквиру стратегије интегралног развоја адекватно спроводио, и како би се добијени подаци адекватно користили, потребно је још приликом израде стратегије установити одређене индикаторе, механизме, смернице којима ће се руководити. Притом је неопходно и у пракси обезбедити услове за реализацију очекиваних резултата. Мониторингом се могу обезбедити усаглашеност пројеката и програма стратегије и предвидети одступања како би се на време реаговало. Такође, одређеним инструментима могу се интегрисати стратешки програми и извори финансирања, чиме се знатно повећава шанса за имплементацију пројеката, али и транспарентност у погледу утрошених средстава (GAC, 2013).

### **ПАНЧЕВО – СТУДИЈА СЛУЧАЈА**

*Стратегија развоја Града Панчева 2014-2020* (у даљем тексту Стратегија) је кровни стратешки документ Града Панчева и представља ревизију *Стратегије развоја општине Панчево 2007-2025*. из 2005. године. Ревизија је настала из потребе за новим плановима, јер је претходна верзија садржала податке из визуре 2014. год., који нису више били актуелни. Значајно је промењен друштвено-економски контекст, а претпоставке макроекономског окружења нису остварене. Нова стратегија, дакле, представља прилику да се преиспитају приоритетне мере и пројекти који ће бити реализовани у наредном периоду, као и да се развојни правци Панчева ускладе са регионалним и националним (*Strategija razvoja grada Pančeva, 2014*).

Сходно томе, у Стратегији су јасно дефинисани приоритетни програми које Град Панчево планира да реализује, када се има у виду постигнуто и планирано, што представља континуитет у погледу стратешког планирања и имплементације развојних програма. Такође, јасно су представљени реализовани пројекти у свим областима. Као мисија Стратегије наводи се спровођење стратешких циљева и приоритета у предвиђеним роковима, уз рационално коришћење свих расположивих средстава, ресурса и равномерни развој града. Наводи се, даље, да ће локална самоуправа на професионалан, законит и ефикасан начин, коришћењем свих доступних извора финансирања и знања, спроводити пројекте, мере и активности у сарадњи са комерцијалним и цивилним сектором. Анализом целокупне Стратегије стиче се утисак да постоји недоследност у организационом, административном и управљачком погледу на основу ког би се реализовала поменута очекивања. Како програми и пројекти не би остали само на нивоу визије, потребно је пажњу посветити и механизмима имплементације.

Иако је Стратегија усвојена у октобру 2014. год., први извештај о имплементацији објављен је тек априла 2016. год., а истом приликом објављен је и предлог *Акционог плана за имплементацију Стратегије развоја Града Панчева за 2016. годину* (Акциони план), чиме се нарушава концепт редовног заседања и извештавања о имплементацији пројеката. Ипак, на основу података из *Годишњег извештаја о имплементацији Стратегије развоја Града Панчева за 2015. годину* (Годишњи извештај), може се доћи до корисних закључака и информација за даљи напредак и боље управљање у будућности.

Анализом Годишњег извештаја и Акционог плана јасно се види тенденција града за развојем и што већим степеном искоришћења постојећих капацитета, ресурса. То се најбоље огледа кроз број пројеката дефинисаних Стратегијом. Наиме, Акционим планом се за 2016. год. предвиђа готово за четвртину више пројеката него у претходној. Највећа разлика је у домену унапређења комуналне инфраструктуре на целој територији града, за шта се и може рећи да представља један од најочигледнијих недостатака, где се предвиђа 47 пројеката у односу на 21 у 2015. години. Значајнији раст очекује се још и у домену животне средине, управљања отпадом, енергетске ефикасности и коришћења алтернативних извора енергије, као и у унапређењу пословног амбијента, односно у повећању запослености кроз стимулације у области локалног економског развоја. Са друге стране, парадоксално, предвиђа се дупло мањи број пројеката који се тичу унапређења процеса планирања са циљем квалитетније израде просторних и урбанистичких планова. Значајан је и податак да се током 2015. год. 58 пројеката није у потпуности реализовало, док за 6 пројеката уопште није било планираних средстава. Пројекти Стратегије се скоро у целости финансирају из градског буџета, или индиректно кроз градске установе и предузећа. Током 2015. год. готово половина пројеката финансирана је директно из градског буџета, а такав приступ планиран је и за 2016. годину. У протеклих 16 година, од увођења демократских промена у држави, свега неколико пројеката

финансирано је у сарадњи са европским институцијама, а главни подстицаји још увек првенствено долазе од стране државе (Сл. 2).

Главна промена у Акционом плану за 2016. год. јесте трајање пројеката. Приближно четвртина реализоваће се у трајању од две године (током 2016. и 2017. год.), док се само актуелним планом дугорочно планира 27 пројеката, у трајању од четири године, односно до краја 2020. године. Овај податак показује тенденцију градских власти ка дугорочном, планском, стратешком планирању. С обзиром да постојећи капацитети нису у довољној мери испуњавали ни досадашња очекивања, није реално очекивати драстичну разлику ни у будућности. Стога су преко потребне одређене структурне, организационе и институционалне промене.

У том контексту, значајну улогу има мониторинг имплементације Стратегије. Константним праћењем и извештавањем стекао би се јасан увид у ток сваког од пројеката, расходе и изворе финансирања, међусобни утицај и допринос стратешким циљевима, односно општој визији Стратегије. Истовремено, створио би се континуитет у прикупљању и објављивању информација од значаја, што представља један од кључних чинилаца за идентификацију слабих тачака, решавање проблема и, коначно, равномерни развој града.

#### Кадровски и људски ресурси

Као подршка у комуникацији и реализацији стратегија подразумева се формирање стручних тимова, представника релевантних служби и управљачких структура. Иако су у процесу многих стратегија навођени различити модели за формирање одељења за имплементацију, ни у једном од градова у Србији још увек није дошло до њихових формирања. Главну препреку представља институционално успостављање нових управљачких структура, па се надлежности углавном придодају



Сл. 2. Приказ кључних сегмената Акционог плана и Годишњег извештаја Града Панчева

Fig. 2. Crucial segments of the Action Plan and Annual Report of the city of Pančevo

постојећим структурама управљања (Čolić, 2015). Панчево у том контексту није изузетак.

Ради праћења реализације Стратегије формиран је тим од 11 чланова из реда компетентних стручњака, представника следећих органа, организација и установа: Градско веће Града Панчева - координатор тима; Секретаријат за привреду и економски развој; Секретаријат за финансије; Секретаријат за урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове; Секретаријат за заштиту животне средине; Секретаријат за јавне службе и социјална питања; Секретаријат за пољопривреду и рурални развој; Јавна предузећа Града Панчева - заједнички представник; Јавно-комунална предузећа Града Панчева - заједнички представник; Представник Скупштине града; Привредни савет Града Панчева; Представник медија; ОЦД - заједнички представник. Међутим, тим није оформљен наменски ради праћења имплементације Стратегије. Сваки од представника већ има одређене, примарне, функције на другим позицијама у оквиру градске управе, па праћење и извештавање о имплементацији Стратегије представља само додатно задужење, поред већ постојећих. Тим је установљен на период од четири године и очекује се да за сваку годину предлаже Акциони план за имплементацију Стратегије, са пројекцијом очекиваних резултата, односно критеријума успешности.

Пре свега, поставља се питање надлежности и капацитета мониторинг тима за израду Акционог плана и пројекцију очекиваних резултата. Чак и у случају да се заиста очекује да тим за мониторинг израђује акционе планове и препоруке за даљу имплементацију Стратегије, за такве активности потребни су додатни ресурси у погледу људства и знања. Такође, неопходни су и висока међусекторска сарадња и ангажованост за прикупљање података и ресурса. Затим, у Стратегији је назначено да је тим за мониторинг дужан да једном квартално заседа ради праћења имплементације Стратегије, а да тек једном годишње извештава. Оваква организација није адекватна ни за регуларне активности праћења реализације пројеката, а посебно не за додатне које су за исти тим предвиђене. Решењем о формирању тима, наводи се у Стратегији, дефинишу се начин обезбеђивања транспарентности у раду, начин упознавања носилаца активности са планираним роковима у програму мера и активности, као и организовање интерсекторских састанака у циљу усклађивања одговорности. Овакав став контрадикторан је са мисијом и активностима тима за мониторинг, при чему се јавност ускраћује за информације од значаја.

Већина пројеката стратегија развоја у новијој европској пракси, од када се овакав приступ примењује, руковођена је од стране стручних, техничких департмана у оквиру управљачких, административних система локалних самоуправа, који су најчешће били и одговорни за спровођење истих (Czischke & Pasariu, 2015a). По указу Европског парламента из 2013. год. (1303/2013), државе

чланице су у обавези да прате програме стратегије и бележе напредак у постизању циљева. У ту сврху потребно је да држава чланица, у складу са својим институционалним, правним и финансијским оквиром и функцијама дефинисаним за структуралне и инвестиционе фондове, установи тела за мониторинг стратегија. С обзиром на посебну природу програма везаних за интегрални урбани развој, потребно је дефинисати посебна правила и тела за те програме. Како би се осигурала ефикасност, тим за мониторинг мора имати независност и могућност праћења и увида у рад локалних власти. Ту се, пре свега, мисли на документацију која се тиче програма дефинисаних стратегијом и акција које су предузимане у том контексту, укључујући и акције које се односе на рад административних тела, департмана. Тим за мониторинг дужан је, такође, да прати и да ли су и које акције предузете у складу са његовим запажањима и о томе доставља додатне извештаје (CPR, član 48, 2013). Где, евентуално, нема довољно стручности да се на прави начин користе информације које су на располагању, потребно је, најпре, да представници локалне самоуправе то увиде, а затим и реагују ангажовањем стручњака, консултаната, сходно материји конкретног проблема. Улога консултаната може се ограничити и само на процену квалитета, или релевантности одређених информација у оквиру стратегије, или они могу бити ангажовани у дужем временском периоду, током трајања одређених пројеката (ЕС, 2015).

### Финансирање

Панчево је 2015. год. почело са применом програмског система буџетирања, међутим, изостављена је јасна, логичка веза са Стратегијом развоја. Наиме, уместо да се Програмски буџет и Стратегија, као кровни стратешки документи, надовезују један на други, односно да синхронизовано делују у складу са дефинисаним циљевима, постоје одређени сегменти који још увек нису компатабилни. Фундаментална разлика је у самом сету програма, који се разликују по обиму, дисциплинама и секторима. Иако се подразумева да је могуће да Програмски буџет и Стратегија развоја делују усаглашено мада не садрже идентичне сетове програма, потребно је на други начин обезбедити везу, комуникацију, између ова два документа. Затим, у плану мера и активности Стратегије постоје одређени носиоци и година за када је пројекат предвиђен, али није дефинисан извор финансирања пројеката. Ово представља значајан недостатак, јер је један од главних предуслова за имплементацију пројеката јасан извор финансирања. С тим у вези, корисно би било одредити барем могуће изворе финансирања, иако ни то није довољан степен сигурности за реализацију.

Иако се програмски буџет у основи користи за ефикасније координисање буџетских средстава и приоритизацију расхода у складу са развојном политиком, он индиректно представља и механизам за мониторинг стратегије

развоја и имплементацију пројеката. Насупрот томе, стратегија такође може умногоме допринети дефинисању програма, програмских активности и пројеката буџета. Тиме се истовремено повећавају шансе за успостављање консолидованог и јасног програмског буџета и имплементацију стратегије развоја, то јест достизање заједничких циљева.

Програмски буџет би, по препоруци СКГО (2014), требало да подразумева и дефинисање индикатора за мониторинг и процену резултата: индикатори учинка, индикатори исхода и индикатори излазног резултата. Индикатори учинка обезбеђују информације о ефикасности и ефективности програма, програмских резултата и пројеката, утврђују се за циљеве, то јест изражавају их на оперативном мерљив начин. Представљају, дакле, меру за изражавање онога што се настоји постићи. Применом индикатора исхода добијају се информације о крајњем достигнућу, односно о оствареној друштвеној или економској промени. Они су посебно значајни за стратешко планирање и управљање, усмеравање средстава, а истовремено су разумљиви за ширу јавност. Индикатори излазног резултата обезбеђују информације о непосредним производима и услугама у овире програмских активности и најчешће мере квантитет, квалитет и ефикасност (пружања јавних услуга).

СКГО (2014) наглашава да је од посебног значаја учинак мера финансираних из буџета. У том контексту подједнако су одговорне институције на националном и локалном нивоу, а основни извор информација за њихово деловање, процену ефикасности и ефективности потрошње и утврђивање приоритетних расхода произилази управо из извештаја о мониторингу. Зато СКГО предлаже успостављање униформних индикатора за јединице локалне самоуправе, који ће пружити податке о општим достигнућима програма. Униформност програма, програмских активности и индикатора обезбеђује да општине и градови међусобно пореде трошкове и квалитет услуга које пружају грађанима. Такође, униформност и усклађеност програма, активности и индикатора олакшава анализу и праћење на свим нивоима власти. Ту је, дакле, неопходно да локалне самоуправе одговорно приступе мониторингу програмског буџета и извештавају о резултатима.

### **Институционализација**

Једна од важнијих карактеристика локалне самоуправе у Србији је њена величина - са преко 50.000 становника просечна јединица локалне самоуправе Србије представља једну од највећих у Европи. Случај је исти и са просечном површином, од око 610 квадратних километара (Vasiljević, 2007). То, наравно, подразумева одређене последице и ограничења у управљачком смислу и у спровођењу политике и закона. Најпре, правило да локална власт буде близу грађана, односно принцип субвендијарности, у овом случају важи мање него у већини других земаља. У прилог томе не иде ни чињеница да готово половина становништва

живи у јединицама локалне самоуправе са више од 100.000 становника. Панчево управо представља једну такву јединицу. Такође, поставља се и питање капацитета локалне самоуправе за спровођење свих надлежности, с обзиром на површину и број становника. Последица тога је и проблем тела или механизма за имплементацију пројеката дефинисаних стратегијом развоја (Vasiljević, 2007).

Већина локалних самоуправа, укључујући и Панчево, ову надлежност приписивала је канцеларијама за локални економски развој, што наравно није у потпуности адекватна функција за тај департаман, нити је он у могућности да адекватно контролише и спроводи програме предвиђене стратегијом. У таквим околностима још је теже на прави начин приступити праћењу имплементације стратегије развоја и извештавању о њој. У нашем друштвено-политичком контексту овакав облик институционализације тренутно је тешко остварив услед ограничених капацитета и деловања локалне самоуправе и генерално стања у јавној управи. Такође, институционализација процеса мониторинга стратегије развоја, па и сама улога стратегије у планирању и развоју градова, јесте питање о којем се расправља на највишем државном нивоу. Ипак, градови су у могућности да, независно од институционалног оквира на националном, праве одређене искорак у том погледу на локалном нивоу, посебно са новинама у *Закону о планирању и изградњи* (2014). Тако су, рецимо, у Крагујевцу институционализована посебна одељења за израду и одржавање географског информационог система града и локални економски развој, која се старају о даљем спровођењу започетих активности, одрживости пројеката и ажурирању базе података. Чињеница је да у неким европским земљама, као рецимо у Немачкој, стратегија развоја још увек представља само неформални облик управљања, али постоје и земље (Велика Британија, Словенија) у којима је, заједно са процесима који је прате, она део планског система и дефинисана је законским актима (Čolić, 2015).

*Закон о планирању градова и округа Велике Британије* (2012) препознао је стратегију развоја као део управљачког система, а истовремено и мониторинг имплементације као део истог процеса. Стога, јасно је дефинисано (члан 34) да су градови који приступе изради стратегије у обавези да прате процес имплементације, као и да благовремено о томе објављују извештаје. Мониторинг извештаји морају да садрже описе свих програма и пројеката дефинисаних стратегијом. Акциони планови, као део мониторинг система, морају да садрже детаљна упутства, објашњења за специфичне мере и програме пројеката, као и јасно описане кораке у процесу имплементације и конкретне активности у том контексту. Такође, уколико град склапа јавно-приватна партнерства, услови и обавезе обе стране морају се јасно описати и објавити у извештају. Уколико се неки од пројеката, или одређене активности, не реализују у предвиђеном року, разлози за то, као и мере које су

предузете, морају се такође предочити путем извештаја о имплементацији.

Како би се ефикасније примењивале стратегије, ЕУ је документом - ЦПР (CPR - Common Provision Regulation) регулисала принципе за спровођење програма и постизање циљева, квалитативне и квантитативне показатеље (члан 27). Такође, државе чланице су у обавези да објаве годишњи извештај који подразумева и активности у домену одрживог, интегралног урбаног развоја (члан 50). Поред тога, у 2017. и 2019. год., државе чланице ће морати да објаве и извештај (у складу са чланом 52е) који укључује процену спровођења интегралног територијалног развоја. Ови извештаји су у директној вези са локалним стратегијама развоја (градава и општина) и заснивају се управо на мониторингу имплементације (ЕС, 2015).

### Партиципација

Имплементација стратегије, као и израда саме стратегије, треба да буде колективни подухват, као метод заједничког рада, што представља посебан изазов за представнике локалне самоуправе у погледу организације, али се зато знатно повећава вероватноћа за успешну имплементацију (ЕС, 2015).

Управа Града Панчева је препознала, као значајну, улогу партиципативног буџетирања и укључила грађане у процес планирања, односно у одабир једног пројекта (у износу од пет милиона динара) који ће се финансирати из градског буџета. Наиме, грађани Панчева могли су да предложе пројекте који су по њиховом мишљењу од значаја за заједницу. Прикупљање предлога трајало је две недеље и могли су се доставити лично у Градском служном центру и месним заједницама, али и путем интернета (и-мејлом и преко друштвених мрежа). Сакупљено је 85 идеја за пројекте, а комисија је извршила селекцију и одабрала оне који су били погодни за реализацију. Грађани су потом имали прилику да гласањем одаберу један пројекат који ће бити финансиран током 2016. год. Још увек није развијена посебна интернет платформа којом би се обезбедили униформност, прегледност и транспарентност предложених пројеката, што је свакако препорука. Такође, цивилни сектор се активира и путем анкета које организује градска управа, па тако, рецимо, грађани путем *Анкете о задовољству грађана* могу да укажу на недостатке, пропусте или неефикасност рада и услуга. Ипак, када је реч о комплекснијем и свеобухватнијем ангажману цивилног и комерцијалног сектора у домену одлучивања још увек не постоје значајнији резултати.

Иако су кораци које је управа града предузела на пољу партиципативног управљања позитивни и конструктивни, још увек представљају само почетак. Језгро иновација у области учешћа јавности у периоду 2014-2020. год. је у могућности заједнице да утиче на промене у урбаним срединама – ЦЛЛД (CLLD - Community Led Local Development).

Непосредни модел за ЦЛЛД потиче из програма „Лидер“ (“Leader”) који се примењује у области руралног развоја локалне средине од 1991. године. Међутим, постоје, такође, успешни примери ЦЛЛД активности у урбаним областима које су вођене у оквиру програма ЕУ, али и независних програма држава чланица. Очекује се да ће ЦЛЛД подстаћи локалне заједнице да развијају интегрисане одоздо на горе приступе у околностима у којима постоји потреба да се реагује на територијалне и локалне изазове, а који подразумевају структуралне промене. Овакав приступ би могао да помогне изградњи капацитета заједнице и подстицање иновација (укључујући и социјалне), предузетништва и увећање капацитета за промене кроз развој и разумевање неискоришћених потенцијала локалне заједнице и средине. Тренутни модел ЦЛЛД је резултат више од 20 година искуства и примене у руралним подручјима. Основни систем развијен је да подстакне локална партнерства кроз почетне, критичне кораке покретања процеса ЦЛЛД и стварање поверења између локалне заједнице и представника локалне самоуправе. Тим путем ствара се основа и за успостављање партиципативног мониторинга стратегије (Czischke & Pascariu, 2015b).

Циљ ЦЛЛД програма у урбаним срединама је да промовише модел власништва заједнице кроз повећање партиципације јавности и изгради осећај колективне одговорности и ангажованости у локалном развоју. Принцип подразумева да локално становништво у што већој мери учествује у дефинисању и реализацији пројеката интегралног урбаног развоја. На тај начин се, истовремено, јача колективни дух и подиже свест грађана о проблемима и потенцијалима локалне заједнице, и увећава транспарентност у спровођењу стратегија. Такође, овакав приступ се користи и у домену управљања, на различитим нивоима, обезбеђујући да се стратешки правци локалне заједнице прилагоде и реализују у складу са регионалним и националним стратегијама. Треба поменути да ЦЛЛД није обавезан механизам мониторинга и имплементације стратегија у земљама ЕУ, али да досадашња искуства показују већином позитивне резултате у поменутих областима (Czischke & Pascariu, 2015b).

У Кохезионој политици за период 2014-2020. год., коју је усвојила Европска комисија 2013. год., дефинисане су основне компоненте, предуслови за успостављање ЦЛЛД програма у урбаним срединама:

1. Локалне акционе групе (које институционално представљају локално становништво) треба да сачињавају представници локалних јавних и приватних друштвено-економских интереса, као што су: локални предузетници, локалне власти, општине или сеоска удружења, групе грађана (мањине, старији грађани, жене/мушкарци, млади, предузетници итд.), грађанске организације и слично. Најмање 50% чланова (гласова) би требало да буду лица која нису ангажована у јавним пословима и не заступају интересе неког јавног



предузећа или установе. Такође, ниједна интересна група не сме имати више од 49% представника (гласова).

2. Локалне развојне стратегије треба да буду усаглашене са одговарајућим програмима и фондовима кроз које су подржане. Стратегија треба тачно да дефинише област и становништво које се укључује, затим мора да садржи анализу развојних потенцијала и потреба заједнице, описане циљеве, као и интегралне и иновативне приступе, укључујући и мерљиве индикаторе постигнутих резултата. Стратегије треба да садрже опис акционих планова којима се показује на који начин ће се циљеви преточити у конкретне пројекте, као и план за управљање, надзор и расподелу финансија.
3. Како би се циљеви и пројекти дефинисани стратегијом ефикасно имплементирали потребно је да буду подржани од стране већине локалног становништва. То зависи и од локалних акционих група, такође дефинисаних стратегијом, које се баве партиципацијом и укључивањем релевантних група грађана у конкретне пројекте. Документом је предвиђено да стратегије обухватају популацију 10-150 хиљада грађана. Уколико постоје оправдани разлози, а које дефинише виши орган државне управе, у специфичним пројектима овај број може бити и мањи од 10.000. На основу досадашњих искустава (посебно у оквиру програма УРБАН (URBAN), финансираних од стране Европског фонда за развој) стратегије су у просеку обухватале популацију од 30.000 (ЕС, 2014).

Урбанистичко законодавство Србије увек је било препознатљиво и по начину на који је третирана партиципација у планирању кроз установљене инструменте, процедуре и механизме. Ове процедуре се првенствено

односе на формално-правни поступак, условљен правном природом плана, при чему је партиципација примарно у функцији правне сигурности учесника процеса планирања. Са последњим изменама *Закона о планирању и изградњи* 2014. год. уведен је и рани јавни увид (члан 45а), поред традиционалног јавног увида у нацрте планова, који се практично одвија на крају процеса, када је већ дефинисано планско решење. Кључни циљ раног јавног увида је баланс јавног и осталих интереса. И поред отпора, двостепена партиципација се полако институционализује у Србији. Рани јавни увид је уведен након тестирања различитих метода и техника партиципације јавности у примерима израде урбанистичких планова и стратегија интегралног урбаног развоја у градовима и општинама у Србији (Čolić i ostali, 2013; Miler et al., 2016).

Још један легални оквир за подршку значајнијем учешћу јавности у процесу планирања јавних политика, што укључује локалне стратегије развоја, јесте *Нацрт Закона о планском систему* и пратећа *Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика* из 2016/17. Уредбом се дефинишу одредбе које се односе на партиципацију јавности и укључивање релевантних актера у процесу доношења јавних политика. Иако се ограничава на само два нивоа партиципације – информисање и консултације, и прописује сет техника консултација (фокус група, округли сто, полуструктурирани интервју, панел, анкета и прикупљање коментара), представља искорак, али и захтева проверу у локалном контексту. Такође, примена ЦЛЛД програма у градовима Србије би засигурно била извеснија уколико би се проверила на примерима и прилагодила локалним приликама.



Сл. 3. Резултати свеобухватног приступа мониторингу Стратегије развоја

Fig. 3. The results of a comprehensive approach to monitoring of the development strategy

## ДИСКУСИЈА

Циљеви многих постсоцијалистичких градова усмерени су ка диференцијацији развојних капацитета, ревалоризацији локалних култура, традиција, занатских производњи, квалитета живота, односно свих карактеристика које град чине јединственим и просперитетним (Vanklay, 2011). То подразумева и укључивање других фактора који су раније игнорисани или сматрани безначајним у процесу управљања градовима и развијању капацитета. Посебан значај придаје се ресурсима у области културе и природним ресурсима, с обзиром да се промоција градова трансформише од примарно производне улоге ка потрошачкој, културној и туристичкој.

Кључни механизам у постизању поменутих циљева јесте промена модела и приступа управљања градовима у складу са променама и тенденцијама на глобалном, регионалном и локалном нивоу. Ту се претпоставља да локални актери имају, или развијају, капацитете да преузму одговорност за социоекономски развој и конципирање и имплементирање развојних пројеката у складу са локалним ресурсима. Такође се претпоставља и да се неће ослањати директно на подршку државе, већ и на ресурсе невладиних организација, супранационалних институција и фондова (мисли се, пре свега, на Европску унију) и других облика регионалних, националних и интернационалних партнерстава (Petrović, Toković, 2015).

У таквој средини може доћи до појаве еколошког парадокса. Појам указује да одређени структурни и искуствени контекст (природа - окружење - друштво) утиче на успостављање специфичног когнитивног оквира, који у знатној мери усмерава и често ограничава ставове актера о развојним капацитетима, препрекама и доношењу одлука (Lipeitz, 2003). Карактеристично за еколошки парадокс је да се испољава у ситуацијама када претходно развијене структуре и искуства отежавају актерима да уоче нове приступе и направе другачије изборе, било да су у питању „тврди“ аспекти територијалног капитала, или се отпор према иновацијама огледа у „меким“ димензијама, кроз вештине, навике, систем вредности (Storper, 2011). Без обзира на то одакле потичу, чиниоци еколошког парадокса најчешће су међусобно повезани, а неретко исходе и из инфериорног положаја мањих, периферних градова, као последица неравномерне расподеле друштвене моћи у простору (Savage, Bargnall, Longhurst, 2005). То детерминише низак степен њихове аутономије и интегритета, па се, сходно томе, онемогућава и да се развојни модел локалне заједнице профилише и координише без завидног утицаја спољних фактора. У нашој средини крајем прошлог века стање територијалног капитала знатно се погоршало, а недостатак, посебно „меких“, ресурса детектује се као некомпетентна локална администрација, доминација политичких у односу на професионалне критеријуме и недостатак комуникације између јавног, приватног и комерцијалног сектора (Мијашић, 2012).

Почетком овог века даљи пад индустријске производње и недостатак идентитета многих доминантно индустријских градова условљени су површним процесом приватизације и проблемима у привлачењу спољних инвестиција. То је додатно утицало на дисконтинуитет и диспропорцију у развоју градова на националном нивоу, стварајући јаз између Београда, као главног града, других регионалних центара и осталих градова, који постају маргинализовани у очима јавне управе и препуштени сопственим ресурсима и капацитетима (Petrović, Toković, 2015). У прилог томе иде чињеница да је концентрација развоја у Србији најзаступљенија у београдском и новосадском метрополитенском подручју са 6,7% територије, 27,1% популације, 41,6% запослених и 45,6% националног БДП-а, што указује на однос државе према регионалном развоју и степену неолибералног утицаја (Vujošević, Zeković, Maričić, 2012:204).

Значајан фокус се, дакле, ставља на субјективну димензију актера, што развој градова претвара у стратешки пројекат заједнице, заснован на њиховој перцепцији потенцијала и могућности, на шта опет могу имати утицаја многи спољашњи и унутрашњи фактори. Отуда се може говорити о томе да специфичан инструмент развоја градова представља и сам начин разумевања унутрашњих потенцијала и управљања истим од стране локалних представника, као и њихова отвореност за промене и комуникацију (Petrović, 2015).

За операционализацију и институционализацију новина неопходни су капацитети. Чињеница да су локалне власти Панчева саме, без екстерне подршке, иницирале и усвојиле Стратегију развоја, говори о одлучности за суочавање са променама у домену управљања локалним и урбаним развојем. Управљање урбаним развојем укључује успостављање стратешких праваца и мера спровођења, али и координацију различитих актера и активности, усмеравање моћи, грађење консензуса и процесе који потпомажу увођење промена, адаптација, сазнања, евалуације и мониторинга.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Трансформација управљачких система градова представља изазов, али истовремено и могућност за примену нових инструмената, који ће омогућити свеобухватан, интегралан политички, економски, социјални развој заједница. У свакој средини постоји одређен, специфичан проблем који се не може разумети, или решити у централизованом политичком систему какав је у различитим формалним и неформалним облицима присутан у нашем друштву протеклих неколико деценија. Немоћ централне власти да увиди и благовремено реагује на проблеме и потребе, као и да препозна ресурсе који се могу искористити за унапређење животног стандарда у локалним срединама, захтева већу улогу локалних власти и бољу комуникацију са вишим нивоима управљања, како би што ефикасније

ostvarili жељене резултате. Ту је преко потребна независна и непристрасна експертиза, али и подршка комплетног логичког знања, које би требало применити у пракси.

Мониторинг имплементације представља један од кључних механизма за повећање степена реализације стратегија развоја и транспарентности читавог процеса. Нови механизми којима се служи обезбеђују јасно, логично повезивање средстава, ресурса, пре свега финансијских, затим дафинисање смерница за процену имплементираних пројеката, и, коначно, већу улогу локалне заједнице и партиципативно планирање јавног, комерцијалног и цивилног сектора. Међутим, како би се ови механизми конструктивно користили у пракси, потребно је најпре успоставити одређене институционалне капацитете за њихову примену. Велику улогу у организовању и спровођењу адекватног мониторинга имају локални представници, али и виши нивои управљања, регионални и национални. Заједничким залагањем потребно је успоставити законски и институционални оквир, уопште за управљање стратегијама развоја градова, а самим тим и за мониторинг имплементације. Без тога не постоје јасна намера и гаранција за реализацију предвиђених програма и циљева док се истовремено обезвређује улога мониторинга. Такође, неопходно је и шире мобилисање грађанства, да се што више људи привуче и оспособи да компетентно дискутује и суди, не само о одлучивању и имплементацији планова и стратегија, већ генерално о јавним питањима.

## ЛИТЕРАТУРА

- Akcioni plan za implementaciju strategije razvoja grada Pančeva za 2016. godinu (2016)
- Bandura, A. (1977) *Social Learning Theory*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall
- Barca, F. (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent report, European Commission
- Blagojević, Lj. (2014) Novi Beograd: Reinventing Utopia, In: Stanek, L., Schmid, C., Moravanszky, A. (eds.) *Urban Revolution Now, Henri Lefebvre in Social Research and Architecture*, ASHGATE, pp. 303-319.
- Brenner, N. (2004) *New State Spaces Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press
- Vanclay, F. (2011) Endogenous rural development from a sociological perspective, In: Stimson, R., Stouch, R. R., Nijkamp, P. (eds.) *New Horizons in Regional Science*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, pp. 59-69.
- Vasiljević, D. (2007) Novi zakonski okvir za lokalnu samoupravu u Srbiji, u: *Modeli organizacije lokalne samouprave*, Beograd, Palgo, str. 183-186.
- Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2012) *Novi evropski regionalizam i regionalno upravljanje u Srbiji*, Beograd, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije
- German Association of Cities (2013) *Integrated Urban Development Planning and Urban Development Management – Strategies and instruments for sustainable urban development*, German Association of Cities.
- Godišnji izveštaj o implementaciji strategije razvoja grada Pančeva za 2015. godinu (2016)
- European Commission (2015) *Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (Article 7 ERDF Regulation)*
- European Commission (2014) *COHESION POLICY 2014-2020*, Community-Led Local Development
- Jessop, B. (1998) The Narrative of Enterprise and the Enterprise of Narrative: Place Marketing and the Entrepreneurial City, In: T. Hall and P. Hubbard (eds.) *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester, John Wiley & Sons, pp. 77-100.

- Keil, R. (2003) Globalization Makes States: Perspectives on Local Governance in the Age of the World City, In: Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. and MacLeod, M. (eds.) *State/Space: A reader*, Blackwell Publishers, pp. 278-295.
- Lipeitz, A. (2003) The National and the Regional: Their Autonomy Vis a Vis the Capitalist World Crisis, In: Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. and MacLeod, M. (eds.) *State/Space: A reader*, Blackwell Publishers, pp. 239-255.
- Mayer, M. (1994) Post-Fordist city politics, In: A. AMIN (eds.) *Post-Fordism: A Reader*, Cambridge, MA, Blackwell, pp. 316-337.
- Mijačić, D. (2012) *Decenija lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji: šta su preporuke za budućnost*, Policy Brief, Belgrade, Inter
- Miler, H., Verman, B., Čolić R., First, A., Begović, B., Virc, K. v.l. i ostali (2016) *Upravljanje zemljištem u urbanim područjima u Srbiji, Rezultati šestogodišnje srpsko-nemačke saradnje, Mogul 1: Upravljanje zemljištem u urbanim područjima*, Beograd, AMBERO Consulting predstavništvo Beograd, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, GIZ kancelarija u Beogradu, Colorgrafx
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave RS (2016) *Nacrta zakona o planskom sistemu Republike Srbije*
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave RS (2016) *Nacrta uredbе o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika*
- Petrović, M. (2010) *O izazovima lokalnog i regionalnog razvoja*, Sociologija, **52(2)**, str. 211-215.
- Petrović, M. (2014) *Društvo i gradovi: između loklanog i globalnog*, Beograd, ISI FF
- Petrović, M. (2015) *Potencijali i prepreke lokalnog razvoja – percepcija građana dva grada u Srbiji*, Titus, **6-7**, str. 369-386.
- Petrović, M., Toković, M. (2016) *Neoendogeni razvoj gradova i ekološki paradoks: studija slučaja šest gradova u Srbiji*, Sociologija, **posebno izdanje**, str. 181-209.
- Regulation (CPR) (EU) no 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union
- Savage, M., Bagnall, G., Longhurst, B. (2005) *Globalization and Belonging*, Sage Publications
- Stalna konferencija gradova i opština (2015) *Analiza (procena uticaja) strateškog planiranja i programskog budžetiranja na nivou lokalnih samouprava*
- Stalna konferencija gradova i opština SKGO (2014) *Uputstvo za izradu programskog budžeta*
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, Guilford Press
- Storper, M. (2011) *Justice, efficiency and economic geography: should places help one another to develop?*, *European Urban and Regional Studies*, **18**, pp. 3-21.
- Strategija prostornog razvoja Republike Srbije 2009-2013-2020 (2009)
- Strategija razvoja grada Pančeva 2014-2020 (2014)
- Horlings, L. (2012) *Place branding by building coalitions. Place Branding and Public Diplomacy*, **8**, pp. 295-309.
- Czischke, D., Pascariu, S. (2015a) *The integrated approach to sustainable urban development in 2014-2020: implementing article 7, European Regional Development Fond*
- Czischke, D., Pascariu, S. (2015b) *New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development in 2014 – 2020, European Regional Development Fond*
- Čolić, R. (2009) Iskorak planiranja ka upravljanju urbanim razvojem, u: Jerinić, J. (ed) *Lokalna samouprava Propisi i praksa. Pravni bilten Stalne konferencije gradova i opština Srbije*, str. 39-47.
- Čolić, R., Mojović, Đ., Petković, M., Čolić, N. (2013) *Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja*, Beograd, GIZ/ AMBERO-ICON
- Čolić, R. (2015) *Integrated Urban Development Strategy as an Instrument for Supporting Urban Governance*, *Serbian Architectural Journal SAJ* **7**, pp. 317-342.

## IZVORI ILUSTRACIJA

- Сн. 1. Miler, H., Verman, B., Čolić R., First, A., Begović, B., Virc, K. J. i ostali (2016) *Upravljanje zemljištem u urbanim područjima u Srbiji, Rezultati šestogodišnje srpsko-nemačke saradnje, Mogul 1: Upravljanje zemljištem u urbanim područjima*, Beograd, AMBERO Consulting predstavništvo Beograd, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, GIZ kancelarija u Beogradu, Colorgrafx, p. 38.
- Сн. 2. Ilustracija autora
- Сн. 3. Ilustracija autora