

UDK 314

ISSN 1820 - 4244
eISSN 2560 - 5011

Demografija

Godina
Volume **XXII**

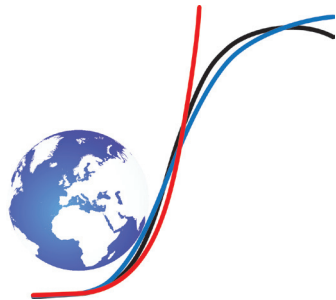
Beograd
Belgrade **2025**



demografija.gef.bg.ac.rs

UDK 314

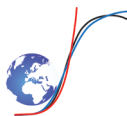
ISSN 1820-4244
eISSN 2560-5011



Demografija

22 (2025)

<http://demografija.gef.bg.ac.rs/>



IZDAVAČ

Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

Petar VASIĆ, Odsek za demografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu

ČLANOVI UREDNIŠTVA

Danica ŠANTIĆ, Odsek za geografiju, Geografski fakultet – Univerzitet u Beogradu; Daniela ARSENOVIĆ, Departman za geografiju, turizam i hotelijerstvo, Prirodno-matematički fakultet – Univerzitet u Novom Sadu; Dragica GATARIĆ, Odsek za geografiju, Geografski fakultet – Univerzitet u Beogradu; Draško MARINKOVIĆ, Katedra za društvenu geografiju i demografiju, Prirodno-matematički fakultet – Univerzitet u Banja Luci; Ivan MARINKOVIĆ, Centar za demografska istraživanja, Institut društvenih nauka, Beograd; Ivan ČIPIN, Katedra za demografiju, Ekonomski fakultet – Sveučilište u Zagrebu; Marija LJAKOSKA, Institut za geografiju, Prirodno-matematički fakultet – Univerzitet Sv. Kiril i Metodij, Skoplje; Milica SOLAREVIĆ, Departman za geografiju, turizam i hotelijerstvo, Prirodno-matematički fakultet – Univerzitet u Novom Sadu; Sanja KLEMPIC BOGADI, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb; Vera GLIGORIJEVIĆ, Odsek za demografiju, Geografski fakultet – Univerzitet u Beogradu; Vladimir NIKITOVIĆ, Centar za demografska istraživanja, Institut društvenih nauka, Beograd

IZDAVAČKI SAVET

Goran PENEV, Centar za demografska istraživanja, Institut društvenih nauka, Beograd; Gordana VOJKOVIĆ, Odsek za demografiju, Geografski fakultet – Univerzitet u Beogradu; Mirjana BOBIĆ, Odeljenje za sociologiju, Filozofski fakultet – Univerzitet u Beogradu; Mirjana Devedžić, Odsek za demografiju, Geografski fakultet – Univerzitet u Beogradu; Mirko GRČIĆ, Odsek za geografiju, Geografski fakultet – Univerzitet u Beogradu

TEHNIČKI UREDNIK

Damjan BAKIĆ, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu

TEHNIČKA PRIPREMA

Ivana ZEC, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu

KARTOGRAFSKI UREDNIK

Jasmina JOVANOVIĆ, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu

Štampa:

Planeta print d.o.o. Beograd

Adresa:

Demografija

Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Studentski trg III/3, 11000 Bograd,
Republika Srbija

Tiraž:

200

Kontakt:

Tel: +381 (0)11 2637421
e-pošta: demography.editor@gef.bg.ac.rs

URL: <http://demografija.gef.bg.ac.rs/>

Demografija izlazi jednom godišnje. Mišljenja autora ne odražavaju nužno gledište uredništva.

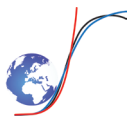
Objavljeni prilozi se indeksiraju u sledećim bazama:

- DOAJ (Directory of Open Access Journals, Lund)
- CEEOL (Central and Eastern European Online Library, Frankfurt am Main)
- SCIndeks (Srpski citatni indeks, Beograd)

Izdavanje časopisa *Demografija* finansisjski je podržalo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Prilozi objavljeni u časopisu mogu se koristiti samo pod uslovima licence *Creative Commons Autorstvo – Nekomercijalno – Bez Prerade 4.0. međunarodna* (CC BY-NC-ND 4.0)





Demografija
demografija.gef.bg.ac.rs

Univerzitet u Beogradu
Geografski fakultet
www.gef.bg.ac.rs



ISSN 1820-4244
eISSN 2560-5011

UDC: 314
COBISS.SR-ID 118674444

PUBLISHER

University of Belgrade - Faculty of Geography

EDITOR-IN-CHIEF

Petar VASIĆ, Department of Demography, Faculty of Geography, University of Belgrade

EDITORIAL BOARD

Danica ŠANTIĆ, Department of Geography, Faculty of Geography – University of Belgrade; Daniela ARSENOVIĆ, Department of Geography, Tourism and Hotel Management, Faculty of Science – University of Novi Sad; Dragica GATARIĆ, Department of Geography, Faculty of Geography – University of Belgrade; Draško MARINKOVIĆ, Department of Social Geography and Demography, Faculty of Science – University of Banja Luka; Ivan MARINKOVIĆ, Center for Demographic Research, Institute of Social Sciences, Belgrade; Ivan ČIPIN, Department of Demography, Faculty of Economics – University of Zagreb; Marija LJAKOSKA, Institute of Geography, Faculty of Science – University of Sv. Cyril and Methodius, Skopje; Milica SOLAREVIĆ, Department of Geography, Tourism and Hotel Management, Faculty of Science – University of Novi Sad; Sanja KLEMPIC BOGADI, Institute for Migration and Ethnic Studies, Zagreb; Vera GLIGORIJEVIĆ, Department of Demography, Faculty of Geography – University of Belgrade; Vladimir NIKITOVIC, Center for Demographic Research, Institute of Social Sciences, Belgrade

ADVISORY BOARD

Goran PENEV, Center for Demographic Research, Institute of Social Sciences, Belgrade; Gordana VOJKOVIĆ, Department of Demography, Faculty of Geography – University of Belgrade; Mirjana BOBIĆ, Department of Sociology, Faculty of Philosophy – University of Belgrade; Mirjana Devedžić, Department of Demography, Faculty of Geography – University of Belgrade; Mirko GRČIĆ, Department of Geography, Faculty of Geography – University of Belgrade

TECHNICAL EDITOR

Damjan BAKIĆ, Faculty of Geography, University of Belgrade

LAYOUT AND DESIGN

Ivana ZEC, Faculty of Geography, University of Belgrade

CARTOGRAPHIC EDITOR

Jasmina JOVANOVIĆ, Faculty of Geography, University of Belgrade

Printed by:

Planeta print d.o.o. Beograd

Address:

Demografija

University of Belgrade – Faculty of Geography
Studentski trg III/3, 11000 Belgrade,
Republic of Serbia

Circulation:

200

Contact info:

Tel: +381 (0)11 2637421

e-mail: demography.editor@gef.bg.ac.rs

URL: <http://demografija.gef.bg.ac.rs/>

Demografija is issued annually. The opinions of the authors do not necessarily reflect the viewpoint of the Editorial Board.

The journal is indexed in:

- DOAJ (Directory of Open Access Journals, Lund)
- CEEOL (Central and Eastern European Online Library, Frankfurt am Main)
- SCIndeks (Serbian Citation Index, Belgrade)

The Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia provides financial support for the printing of the journal.

The articles are licensed under a *Creative Commons Attribution - Non Commercial - No Derivatives 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0).



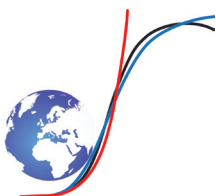
UNIVERZITET U BEOGRADU
GEOGRAFSKI FAKULTET



UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF GEOGRAPHY

ISSN 1820-4244

eISSN 2560-5011



DEMOGRAFIJA

22 (2025)

BEOGRAD - BELGRADE
2025.

SADRŽAJ

ČLANCI

- 1 *Драган ПАПИЋ*
ДНЕВНИ МИГРАЦИОНИ СИСТЕМ ИСТОЧНЕ ХЕРЦЕГОВИНЕ
- 23 *Aleksandar MEDAREVIĆ,
Olivera NINKOVIĆ,
Milena VASIĆ*
PROCENA SMRTNOSTI TOKOM PANDEMIJE COVID-19 VIRUSA U REPUBLICI SRBIJI, U PERIODU OD 2020 DO 2022. GODINE
- 39 *Damjan BAKIĆ,
Vera GLIGORIJEVIĆ*
MIGRACIJA KAO STRATEGIJA ADAPTACIJE NA KLIMATSKE PROMENE
- 63 *Natalija MIRIĆ,
Tijana JAKOVLJEVIĆ*
POPULACIONA DINAMIKA I RASTUĆA TEMPERATURA VAZDUHA U SRBIJI – REGIONALNI ASPEKT
- 87 *Daniela ARSENOVIĆ*
PROCENA PREKOMERNE SMRTNOSTI TOKOM ZIME U SRBIJI
- 101 *Milica VESKOVIĆ ANDELKOVIĆ*
SOCIO-DEMOGRAFSKE KARAKTERISTIKE ŽENA I SISTEMI PODRŠKE KAO POTENCIJALNA DETERMINISTIČKA OSNOVA VISINE FERTILITETA U SRBIJI
- 127 *Зора ЖИВАНОВИЋ,
Петар ВАСИЋ,
Владимир ПОПОВИЋ*
СТАНОВНИШТВО У ПРОСТОРНИМ ПЛАНОВИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРАКСА, ДИЛЕМЕ И МОГУЋНОСТИ
- DODACI**
- 157 **Beleške o autorima**
- 161 **Politika časopisa**

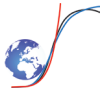
CONTENTS

ARTICLES

- 1 *Dragan PAPIĆ*
DAILY MIGRATION SYSTEMS IN EAST HERZEGOVINA
- 23 *Aleksandar MEDAREVIĆ, Olivera NINKOVIĆ, Milena VASIĆ*
**ESTIMATING ALL-CAUSE EXCESS MORTALITY DURING
COVID-19 PANDEMIC IN SERBIA, 2020-2022**
- 39 *Damjan BAKIĆ,
Vera GLIGORIJEVIĆ*
**MIGRATION AS A STRATEGY OF ADAPTATION
TO CLIMATE CHANGES**
- 63 *Natalija MIRIĆ,
Tijana JAKOVLJEVIĆ*
**POPULATION DYNAMICS AND RISING
TEMPERATURES IN SERBIA REGIONAL ASPECT**
- 87 *Daniela ARSENOVIĆ*
ESTIMATING EXCESS WINTER MORTALITY IN SERBIA?
- 101 *Milica VESKOVIĆ ANĐELKOVIĆ*
**SOCIO-DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS OF WOMEN
AND SUPPORT SYSTEMS AS A POTENTIAL DETERMINING
FACTORS OF THE FERTILITY LEVEL IN SERBIA**
- 127 *Zora ŽIVANOVIĆ
Petar VASIĆ
Vladimir POPOVIĆ*
**POPULATION IN SPATIAL PLANS IN THE REPUBLIC OF
SERBIA – CURRENT STATE, DILEMMAS, AND POSSIBILITIES**

ADDITIONAL INFORMATION

- 157 **Notes on the Authors**
- 161 **Journal Policy**



Pregledni članak:

Primljen: 26.09.2025.

Prihvaćen: 28.10.2025.

UDK: 314:71(497.11)

doi: 10.5937/demografija2522127Z



СТАНОВНИШТВО У ПРОСТОРНИМ ПЛАНОВИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРАКСА, ДИЛЕМЕ И МОГУЋНОСТИ

Зора ЖИВАНОВИЋ,

Универзитет у Београду – Географски факултет, Студентски трг 3/III,

e-mail: zora.zivanovic@gef.bg.ac.rs

Петар ВАСИЋ,

Универзитет у Београду – Географски факултет, Студентски трг 3/III,

e-mail: petar.vasic@gef.bg.ac.rs

Владимир ПОПОВИЋ

Универзитет у Београду – Географски факултет, Студентски трг 3/III,

e-mail: vladimir.popovic@gef.bg.ac.rs

Апстракт: Основни циљ свих просторно-планерских активности је побољшање квалитета живота становништва на планираној територији. Становништво својим бројем, структуром и динамиком детерминише потребе за инфраструктуром, јавним службама, стамбеним фондом, економским активностима итд. У контексту просторног планирања становништво се јавља и као субјекат и као објекат планирања. Сегмент који се односи на становништво представља саставни део просторних планова на свим територијалним нивоима и представља део шире области која обухвата и мрежу насеља и јавне службе. Међутим, анализа националних, регионалних и локалних планова у Републици Србији показује значајне разлике у начину на који је овај сегмент третиран, као и ограничену употребљивост појединих анализа и пројекција, што указује на недостатак методолошке и термиолошке уједначености. Предмет рада је истраживање начина обраде овог сегмента просторног плана, како кроз анализу и оцену стања, дефинисане циљеве и планска решења, тако и предвиђене мере имплементације, али и усклађеност са осталим сегментима плана. Примарни циљ рада је да се, на основу резултата спроведене анализе, изведу закључци и дају препоруке за унапређење праксе просторног планирања у сегменту *становништво*. Основни закључак је да сегмент *становништво* мора бити схваћен као предуслов и важна детерминанта формирања оптималних планских решења и у том смислу мора претходити обради осталих сегмената плана и бити максимално усклађен са актуелним демографским подацима.

Кључне речи: *становништво, просторно планирање, компаративна анализа планских докумената, пракса просторног планирања, Република Србија*

Abstract: The main goal of all spatial planning activities is to improve the quality of life of the population in the planned territory. The population, through its size, structure, and dynamics, determines the needs for infrastructure, public services, housing stock, economic activities, etc. In the context of spatial planning, the population appears both as a subject and as an object of planning. The segment relating to the population is an integral part of spatial plans at all territorial levels and represents a part of the broader field that also encompasses the settlement network and public services. However, an analysis of national, regional, and local plans in the Republic of Serbia shows significant differences in the way this segment is treated, as well as the limited applicability of certain analyses and projections, which indicates a lack of methodological and terminological consistency. The subject of this paper is the examination of how this segment of spatial planning is addressed, both through analysis and assessment of the current state, defined objectives and planned solutions, as well as the proposed implementation measures, and also its alignment with other segments of the plan. The primary aim of the paper is to, based on the results of the conducted analysis, draw conclusions and provide recommendations for improving spatial planning practice in the population segment. The main conclusion is that the population segment must be understood as a prerequisite and an important determinant for forming optimal planning proposals and in this sense, it must precede the processing of other segments of the plan and be maximally aligned with the current demographic data.

Keywords: population, spatial planning, comparative analysis of planning documents, spatial planning practice, Republic of Serbia

УВОД

Становништво представља кључни елемент простора као предмета просторног планирања, детерминишући својим бројем, структуром и динамиком потребе за инфраструктуром, јавним службама, стамбеним фондом, економским активностима и другим димензијама просторног развоја (Shao & Xiong, 2022). У том смислу, становништво се истовремено може сагледати и као субјекат и као објекат просторног планирања. Као субјекат, становништво је главни актер свих процеса који воде трансформацији простора, али се појединци могу јавити и у улози просторног планера с једне стране, или у улози активних грађана који кроз процес партиципације (јавни увид) утичу на предложена планска решења, са друге (Adade & Vries, 2025; Корáček, 2021). Као објекат, становништво се посматра кроз различите демографске индикаторе који се анализирају како би се створили предуслови за дефинисање оптималних планских решења у циљу унапређења квалитета живота управо тог становништва, јер у крајњој инстанци, становништво је и најзначајнији корисник простора који је предмет планирања, и у чију би корист требало да буду спроведене све планске акције (Gomes, Costa & Abrantes, 2024).

Научна истраживања у области просторног планирања додатно указују на све израженију потребу да се становништво планског подручја посматра не само као корисник простора, већ и као активни партнер у креирању политика које обликују просторни развој. У том смислу Horlings et al. (2021) наглашавају да се становништво мора посматрати не само као предмет анализе, већ и као носилац просторних трансформација, док Faludi (2018) истиче да се просторне политике морају темељити на разумевању друштвене стварности, у чијем је средишту човек као субјекат. Brown & Barber (2012) указују на важност прецизног дефинисања потреба становништва одређеног простора у циљу планирања јавних услуга и инфраструктуре, док Petre (2014) подсећа да недовољно уважавање друштвено-демографских специфичности води до планирања које није ни одрживо ни ефикасно. Потреба за активнијим учешћем становништва у процесима планирања посебно је значајна у и контексту низа потенцијалних претњи просторном развоју, попут климатских промена, интензивних миграционих кретања, друштвених неједнакости и сл. (Nadin et al., 2020). Током последњих деценија све шири спектар релевантних актера посвећује пажњу мишљењу локалног становништва, сходно томе да је дугогодишње искуство показало да континуирано укључивање јавности у доношење одлука повећава легитимност и укупну ефикасност планираног развоја, што је посебно важно у контексту постсоцијалистичких земаља попут Србије (Maričić, Cvetinović & Bolay, 2018).

Сходно дугорочно присутним процесима депопулације у значајном броју земаља, у новијим истраживањима све већа пажња посвећена је њиховим просторним импликацијама, односно утицају на промене намене земљишта, карактеристика насељских мрежа, инфраструктурних система и сл. (Živanović et al., 2022). Последишно, на актуелности добија и тематика прилагођавања просторних политика условима демографског опадања (Поповић, 2025). Примера ради, Gurría-Gascón et al. (2024) анализирајући значај полицентричне насељске структуре у ублажавању ефеката демографског смањења, истичу потребу за функционалним повезивањем урбаних центара и околног руралног простора. Уопштено, у контексту везе између неповољних демографских трендова и одрживог развоја насељених места, Jarzebski et al. (2021) наглашавају важност контекстуално прилагођених стратегија које одговарају специфичностима простора и потребама локалног становништва.

Упоредо са научним истраживањима и у стратешким документима на глобалном и европском нивоу, демографске карактеристике одређеног простора јављају се као кључна одредница територијалног

развоја и полазиште за дефинисање развојних приоритета у оквиру концепата праведне, зелене и дигиталне трансформације простора, односно одрживог развоја. Агенда 2030 (United Nations General Assembly, 2015), као глобални развојни оквир који су усвојиле све државе чланице Уједињених нација, ставља јасан фокус на становништво као носиоца одрживог развоја, уз инсистирање на инклузивним, демографски прилагођеним политикама. У низу докумената и политика које се темеље на принципима датим у оквиру ове агенде, која представља шири политички и стратешки оквир за планирање на различитим територијалним нивоима у Европи, као на пример у Европској територијалној агенди 2030 (EU Ministers, 2020) посебно се наглашава потреба за уравнотеженим демографским развојем, ревитализацијом руралних и демографски угрожених подручја, као и за планирањем које интегрише миграционе и социјалне аспекте.

Пракса просторног планирања у Републици Србији, у оквиру полазних основа просторних планова, становништво сагледава пре свега као објекат планирања. У ширем смислу, то подразумева чињеницу да су готово све планске интервенције у простору, директно или индиректно, усмерене на побољшање услова живота људи. Како су становници одређеног простора корисници готово свих система који представљају предмет просторних планова (изграђени простор, јавне службе, техничка инфраструктура, привредни капацитети итд.), планирање ових сегмената суштински се одвија управо у функцији потреба становништва. Сходно аналитичком карактеру полазних основа просторних планова, обрађују се кључни демографски показатељи и трендови њихових промена, који се углавном односе на број становника и домаћинства, густину насељености, различите структуре (старосну, полну, образовну, економску и сл.), као и миграциона обележја. Ове анализе представљају полазиште за идентификацију развојних потенцијала и ограничења посматраног подручја са демографског аспекта. На тим основама формулишу се стратешке смернице и циљеви, као и планска решења која, иако се не могу дефинисати директно у смислу ублажавања или заустављања неповољних демографских трендова (нпр. негативни природни прираштај, старење, емиграција), имају за циљ да их индиректно ублаже.

У овом контексту важно је указати на специфичност становништва као објекта планирања, што подразумева да се, за разлику од других области где се планска решења у већој или мањој мери могу непосредно дефинисати (нпр. траса нове саобраћајнице, зоне заштите одређеног природног добра или размештај јавних служби), интервенције

усмерене на становништво дефинишу посредно и у том смислу захтевају комплекснији приступ. Другим речима, оне суштински подразумевају интервенције у низу других сегмената (образовање, здравство, инфраструктура, стамбена политика, привредни развој и сл.), које се дефинишу под рационалном претпоставком да ће њихово синергијско дејство креирати боље услове живота и тиме позитивно утицати на демографску стабилизацију и повољнији демографски развој.

Истовремено, становништво је и субјекат планирања. У ужем, непосреднијем смислу, учешће становништва у самом процесу израде планова представља институционализовани механизам кроз који се обезбеђује укључивање јавности и уважавање локалних потреба и ставова. У Републици Србији су у том погледу Законом о планирању и изградњи и одговарајућим подзаконским актима регулисани инструменти као што су рани јавни увид и јавни увид, који омогућавају становништву да изрази примедбе и предлоге, као и јавна седница комисије за планове, на којој се они могу образложити. Иако је обим овог учешћа често недовољан, а ефекат најчешће ограничен услед доминације интереса приватних инвеститора (Perić & D'hondt, 2020), оно представља важан демократски корак ка транспарентнијем и инклузивнијем планирању (Timotijević & Ćukić, 2024).

У складу са наведеним, као предмет овог рада дефинисан је начин обраде сегмента *становништво* у оквиру просторних планова на различитим територијалним нивоима у Републици Србији. Анализа се темељи на компаративном разматрању националних, регионалних и просторних планова јединица локалних самоуправа, са фокусом на структуру, садржај, методолошку конзистентност и терминолошку униформност сегмента *становништво*, као и његову повезаност са другим сегментима просторних планова. Циљ рада је да се идентификацијом и систематизацијом кључних недоследности и недостатака формира својеврсно полазиште за унапређење праксе просторног планирања, односно да се понуде смернице за подизање квалитета и сврсисходности приступа различитим питањима у склопу овог сегмента просторних планова.

МЕТОДОЛОГИЈА

Методолошки приступ се заснива компаративној и садржајној анализи просторних планова различитих територијалних нивоа у Републици Србији, са циљем да се сагледа начин на који је сегмент становништво третиран у пракси просторног планирања. Истраживање је спроведено у више међусобно повезаних фаза које су

обухватиле идентификацију, анализу, поређење и евалуацију планских докумената, као и формулисање закључака и препорука за унапређење методолошког приступа.

У првој фази извршена је **идентификација и систематизација планских докумената** који су били предмет анализе. Обухваћени су просторни планови на **националном, регионалном и локалном нивоу**, усвојени или израђени у периоду од 1996. до 2024. године.

На **националном нивоу** анализирана су три документа:

- Просторни план Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 13/96),
- Просторни план Републике Србије 2010–2020 („Службени гласник РС”, бр. 88/10) и
- Нацрт Просторног плана Републике Србије до 2035. године (Републичка агенција за просторно планирање, 2020).

На **регионалном нивоу** анализирано је девет регионалних просторних планова:

1. Регионални просторни план административног подручја града Београда („Службени лист града Београда”, бр. 10/04),
2. Регионални просторни план Аутономне покрајине Војводине 2021–2035 (нацрт) (Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине, 2021),
3. Регионални просторни план за подручје Нишавског, Топличког и Пиротског управног округа („Службени гласник РС”, бр. 86/11),
4. Регионални просторни план за подручје Подунавског и Браничевског управног округа („Службени гласник РС”, бр. 5/14),
5. Регионални просторни план за подручје Шумадијског, Поморавског, Рашког и Расинског управног округа („Службени гласник РС”, бр. 61/14),
6. Регионални просторни план Тимочке крајине („Службени гласник РС”, бр. 109/14),
7. Регионални просторни план општина Јужног Поморавља („Службени гласник РС”, бр. 84/12),
8. Регионални просторни план за подручје Златиборског и Моравичког управног округа („Службени гласник РС”, бр. 39/15),
9. Регионални просторни план за подручје Колубарског и Мачванског управног округа („Службени гласник РС”, бр. 50/15).

На **локалном нивоу** анализирано је осам просторних планова јединица локалне самоуправе различитих физичко-географских и друштвено-економских карактеристика:

1. Просторни план општине Љиг („Службени лист општине Љиг”, бр. 6/13),
2. Просторни план општине Ириг („Службени лист општине Ириг”, бр. 7/21),
3. Просторни план града Враћа („Службени гласник града Враћа”, бр. 19/17),
4. Просторни план општине Велико Градиште („Службени гласник општине Велико Градиште”, бр. 20/22),
5. Просторни план града Панчева („Службени гласник града Панчева”, бр. 12/15),
6. Просторни план града Ваљева („Службени гласник града Ваљева”, бр. 4/17),
7. Просторни план општине Књажевац („Службени лист општине Књажевац”, бр. 5/14)
8. Просторни план општине Уб („Службени лист општине Уб”, бр. 18/16).

Критеријум избора докумената био је временска и територијална репрезентативност, као и доступност комплетне документације, што је омогућило сагледавање различитих приступа у изради и обради сегмента становништво.

Садржајна анализа сегмента становништво обухватила је испитивање обима и структуре аналитичког дела; коришћених индикатора и извора података; начина приказа резултата; постојања пројекција становништва, метода њихове израде и квалитета резултата; дефинисаних циљева и планских решења; као и мера имплементације и инструмената праћења.

Анализа је допуњена прегледом докумената за спровођење просторних планова: Програма имплементације националних и регионалних просторних планова и Извештаја о остваривању просторног развоја, као и других стратешких развојних докумената и закона који су релевантни за тему становништво.

Критичка евалуација и синтеза резултата спроведених анализа били су предуслов за идентификовање главних недостатака и неуједначености, али и примера добре праксе. Резултати су послужили као основ за формулисање препорука за унапређење методолошког оквира израде просторних планова у делу који се односи на становништво, и његову евентуалну стандардизацију.

Становништво у просторним плановима на националном нивоу (ППРС)

Просторни план Републике Србије 1996.

У првом просторном плану на националном нивоу („Службени гласник РС“, бр. 13/1996) сегмент *становништво* обрађен је као део теме: „Становништво, насеља, делатности и регионална подела“. У оквиру овог плана, општи циљ није детаљније специфициран, а описан је као равномернији територијални размештај становништва, који треба достићи комбиновањем мера демографске политике и политике регионалног развоја. Након тога дате су: Пројекције развоја становништва у Републици; подаци о: броју становника, апсолутном порасту-паду табеларно за период 1991. – 2011. по макроцелинама; промени удела становништва по макроцелинама, променама у старосној структури становништва, променама основних функционалних контингената (фертилног и радноспособног) становништва и густини насељености по макроцелинама.

Читав сегмент *становништво* се базира на пројекцији становништва израђеној у две варијанте: првој, која се везује за наставак испољених трендова (који нису наведени) и другој у којој се рачуна на будући утицај демографске и политике регионалног развоја на ненаведене трендове (друга варијанта се узима као очекивани сценарио). Поред недоследног коришћења термина „пројекција“ и „прогноза“, нису наведене основне демографске хипотезе на основу којих су пројекције израђене. На крају, дата је општа густина насељености према великим макро-целинама, иако је употребна вредност тих података у просторном планирању минимална.

Просторни план Републике Србије 2010-2020.

У другом просторном плану на националном нивоу („Службени гласник РС“, бр. 88/2010) сегмент *становништво* је обрађен под насловом: „Демографски развој“, што је био саставни део поглавља: „Становништво, насеља и социјални развој“, поред тема које су се односиле на: Полицентрични урбани систем; Одрживи урбани развој; Одрживи рурални развој и Социјални развој и социјалну кохезију.

Поглавље демографски развој, разрађено је кроз два дела:

- демографски трендови и пројекције становништва
- просторни размештај становништва.

Сваки од њих садржи анализу стања, циљеве, концепцију, сценарије, мере и инструменте, и стратешке приоритете.

У првом делу дата је детаљна анализа демографских кретања и структура становништва, са свим просторно-регионалним специфичностима. Анализирани су индикатори који су разумљиви ширем аудиторијуму корисника, а нарочито је важно што су потпуно објективно и критички стављени у контекст друштвено-економског тренутка. Детаљно је образложена узрочно-последична спрега друштвено-економског развојка и развојка становништва имајући у виду њену дугорочност и инертност демографских промена. У оквиру овог сегмента је први пут јасно истакнута важност ублажавања јаке регионалне поларизације демографског развојка становништва, оличене у постојању изразито емиграционих зона, наспрам зона концентрације становништва, као и великих подручја у којима постоји потпуно одсуство репродуктивног потенцијала и где је демографска ревитализација простора могућа само миграционом компонентом.

Слично као и у претходном просторном плану, као основни циљ истакнуто је ублажавање негативних тенденција демографског развоја Републике Србије кроз пораст нивоа плодности, позитиван миграциони биланс и достизање стационарне популације у дужем временском периоду. Међутим, овај пут, основни циљ је употпуњен посебним (специфичним) циљевима као што су: побољшање образовне и економске структуре становништва; активно спровођење популационе политике уз уважавање регионалних специфичности и дефинисање улоге локалне самоуправе; имплементација националних стратегија и програма које се директно тичу решавања демографских проблема и усмеравања развоја становништва. У том смислу истакнута је одлучујућа улога миграционе компоненте, имајући у виду спорост могућих промена фертилитета и временски кратак стратешки оквир.

Нарочито важан аспект јесте пројекција становништва израђена у пробабилистичком маниру, а представљена као оптимистички и песимистички сценарио. На основу ових пројекција истакнути су стратешки приоритети и предложене мере и инструменти достизања постављених циљева где је нарочит нагласак стављен на важност популационе едукације свих актера и значај миграционе компоненте унутар које повратне миграције заузимају посебно место.

Када се ради о просторном размештају, апострофирано је да су током претходних деценија регионални и демографски диспаритети продубљени миграцијом село-град и стихијским карактером унутрашњих миграција. Основни циљ је успостављање равномернијег територијалног размештаја становништва и усклађенијих просторно-демографских односа уз подстицање развоја мањих и средњих градова и демографску ревитализацију емиграционих, угрожених, брдско-планинских и пограничних подручја. Такође, у детаљној формулацији

циља се реалистички сагледавају ограничења демографске ревитализације и истиче потреба за дефинисањем зона и подручја које је реално могуће популационо ревитализовати. Имајући у виду да је репродуктивни потенцијал великог дела територије реално исцрпљен, дефинисање политике према унутрашњим миграцијама, препознато је као важан део мера за достизање равномернијег територијалног размештаја становништва.

Просторни план Републике Србије до 2035.

У нацрту најновијег Просторног плана Републике Србије 2021-2035. године (2021), у оквиру анализе стања, *становништво* је обрађено као део поглавља: Општа оцена стања становништва и социјалног развоја, под насловом „Општа оцена стања демографског развоја“. Поред тога, исто поглавље чине и теме које се тичу урбаних система и уређења урбаних насеља, руралног развоја и уређења села, стања мреже јавних служби и социјалног развоја, као и становања.

Општа оцена стања демографског развоја разрађена је кроз следеће делове:

- Демографски трендови и структурна обележја становништва
- Просторни размештај становништва и утицаји миграција
- Оцена потенцијала и ограничења

У оквиру планског дела под називом: Циљеви и планска решења, *становништво* је обрађено под насловом Демографски развој, кроз потпоглавља:

Концепција просторно-демографског развоја и управљања миграцијама

Могући сценарији демографског развоја до 2035.

Оквирне прогнозе укупне популације Републике Србије

Иако се сама организација текста разликује у односу на претходни просторни план на националном нивоу (у којем су анализа стања, циљеви и планска решења дати на једном месту), суштински и садржински је сегмент *становништво* у оба плана веома сличан. Међутим, оно по чему се ипак разликују јесте обим и дубина демографске анализе, као и детаљност пројекције становништва и сценарија демографског развоја Србије. Основу, а чини се и главни недостатак, ове анализе представља Попис становништва 2011. године који је у тренутку писања Тематске студије 3 (Становништво, насеља и социјални развој) био већ девет година стар и далеко од актуелног демографског стања у земљи.

У оквиру дела који се тиче оцене стања демографског развоја анализирана је популациона динамика и размере депопулације на нивоу насеља и јединица локалне самоуправе; регионалне разлике у нивоу фертилитета као и њихова детерминистичка основа; старосно-полна структура; радна снага и запосленост; образовна структура; и регионалне разлике унутрашње и спољне миграције до насељског нивоа. Даље, у оцени потенцијала и ограничења демографског развоја, као потенцијал се по први пут препознају боља искоришћеност радног контингента, побољшање образовне структуре (нарочито мушкараца), али као и у претходном плану, унутрашње миграције као фактор ублажавања последица депопулације на субнационалном нивоу. Са друге стране, као основна ограничења препознати су диспаритети у просторно-демографским структурама, ниска економска активност, релативно неповољна образовна структура и неповољан ток миграција.

У делу плана *Циљеви и планска решења*, на самом почетку сегмента који се односи на становништво, услед велике важности, се истиче значај два правца деловања – ургентне акције у правцу мера популационе политике према рађању, али и дугорочне транзиције ка нето имиграцији, која би могла да ублажи ефекте ниског фертилитета, нарочито на регионалном и нижим територијалним нивоима, стварањем одговарајућих услова за подстицање унутрашњих миграција са циљем уравнотежавања просторног размештаја становништва. Такође, како је у оквиру временског периода на који се план односи немогуће рачунати на демографску ревитализацију у смислу квантитета (повећање броја становника), по први пут се уводи концепт људског капитала, као повећање „квалитета“ становништва и истиче се да просторно-демографски развој Србије треба заснивати на концепту социоекономског развоја који се темељи на унапређивању социодемографске структуре становништва, што је задатак система образовања. Инвестирање у образовање подразумева и инвестирање у територијално оптималну дистрибуцију људског капитала у Србији. Овакав концепт је све присутнији у европским стратегијама развоја, и као примарни циљ истиче јачање базе људских ресурса, кроз развој људског капитала и повећање квалитета образовања који је главни ресурс развоја и напретка. Потребно је подизати квалитет постојећих образовних система, а више улагати у планирање нових врста индустрија (високотехнолошких) и нових врста услуга (на знању засноване производне услуге), односно синхроно јачати понуду рада (компетенције дипломаца) и понуду квалитетних послова који тим компетенцијама одговарају.

Посебно место у сегменту *становништво* заузимају потпоглавља *Могући сценарији демографског развоја до 2035. и Оквирне прогнозе*

укупне популације Републике Србије. У оквиру ових целина представљена је пројекција становништва Републике Србије у два сценарија – очекиваном и оптимистичком. Пројекција је израђена на бази процена старосно-полног састава становништва из 2018. године и то на нивоу управних области, што је новина у просторним плановима националног нивоа. Детаљно су приказане и образложене хипотезе о фертилитету, морталитету и миграцијама које се односе на ниво управних области, а пројектовани број становника Србије је резултат збира појединачних пројекција за сваку управну област. У оквиру резултата пројекције аутори издвајају радни контингент становништва (20-64) као веома значајан имајући у виду претходно изнете потенцијале и ограничења демографског развоја. У складу са тим и с обзиром на чињеницу да је, у овом контексту посматран, временски период на који се односи просторни план релативно кратак, наглашено је да спровођење мера у области политике фертилитета не може дати готово никакав ефекат, односно да се мора инсистирати на миграционој компоненти.

Становништво у Регионалним просторним плановима (РПП)

Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС“, бр. 32/2019), прописано је да се *становништво* у регионалним просторним плановима обрађује у оквиру друге планске обалсти под називом: Просторни развој и дистрибуција становништва, насеља и јавних служби: становништво; функционално повезивање насеља и центара; организација јавних служби.

У Регионалним просторним плановима сегмент *становништво* је предмет анализе стања, у оквиру поглавља под називом: Становништво, мрежа насеља и јавне службе (изузев РПП који се односе на Београд и Војводину, где је обрађен у оквиру поглавља у чијем наслову фигурира социјални развој) на основу чијих резултата су затим дефинисани циљеви и планска решења. Ипак, детаљна анализа 9 регионалних планова открива да је сегмент *становништво* квалитативно и квантитативно, садржински различито обрађен (Табела 1).

Табела 1. Сегмент становништво у Регионалним просторним плановима

Садржај РПП који се односи на сегмент становништво	Регионални просторни планови								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Анализа и оцена стања									
Становништво или демографски развој	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Број стан. и др. по општинама	-	-	-	-	+	+	-	+	-
Потенцијали и ограничења	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Број циљева развоја	2	10	8	3	5	4	5	5	4
Концепција, пропозиције, планска решења	+	+	+	-	+	+	+	+	-
Пројекције	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Имплементација (мере и инструменти за примену и спровођење плана)									
Конкретна планска решења	-	-	-	-	-	2	2	2	-
Број приоритетних активности	+	-	2	-	-	5	5	5	-
Број мера и инструмената других политика	-	-	-	-	-	-	-		1

Извор: истраживање аутора

Легенда: 1 - РПП Административног подручја града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 10/2004); 2 - РПП Аутономне покрајине Војводине 2021-2035 (нацрт) (2022); 3 - РПП за подручје Нишавског, Топличког и Пиротског управног округа округа („Службени гласник РС“, бр. 1/2013); 4 - РПП за подручје Подунавског и Браничевског управног округа („Службени гласник РС“, бр. 8/2015); 5 - РПП за подручје Шумадијског, Поморавског, Рашког и Расинског управног округа („Службени гласник РС“, бр. 56/2010); 6 - РПП Тимочке крајине („Службени гласник РС“, бр. 15/2009); 7 - РПП општина Јужног Поморавља („Службени гласник РС“, бр. 83/2010); 8 - РПП за подручје Златиборског и Моравичког управног округа („Службени гласник РС“, бр. 219/2013); 9 - РПП за подручје Колубарског и Мачванског управног округа („Службени гласник РС“, бр. 11/2015).

+ постоји

- не постоји

Резултати анализе сегмента *становништво* дозвољавају закључак о разликама у обради овог сегмента, које су мање уколико је обрађивач плана исти. За последња 4 РПП који су наведени у табели 1 (планови означени бројевима 6,7,8 и 9) обрађивач је Институт за архитектуру и урбанизам Србије (ИАУС) (у конзорцијуму са различитим фирамама), док је за претходна два (планови означени бројевима 4 и 5) обрађивач Географски факултет (у конзорцијуму са различитим фирамама). Између ове две групе планова постоје уочљиве разлике, али су још уочљивије сличности унутар посматраних група планова.

У оцени постојећег стања РПП Јужног Поморавља и РПП Тимочке крајине само је уопштено и без јасног временског оквира дат приказ популационе динамике на нивоу општина, док у РПП Београда то није анализирано на општинском нивоу, као ни у случају РПП Нишавског округа. Са друге стране, у оцени стања у РПП Колубарског и Мачванског округа се овој анализи приступа не само на насељском нивоу, већ се анализирају и важнији старосно-функционални контингенти, структура становништва према економској делатности, активности, етничкој припадности и домаћинства према величини и основним карактеристикама. У РПП Златиборског и Моравичког округа спроведена је готово идентична анализа, али на општинском нивоу и уз додатак образовне структуре. У РПП Подунавског и Браничевског округа готово потпуно изостаје оцена стања, а приказана је само промена броја становника и густине насељености, без икакве анализе компонената популационе динамике. У РПП Шумадијског, Поморавског, Рашког и Расинског округа у оцени стања приказана је популациона динамика на нивоу општина и по типу насеља, али без анализе компоненти демографске динамике и структура становништва и домаћинства. У РПП АП Војводине у анализи стања дата је популациона динамика, компоненте кретања и структуре становништва, али на нивоу области. Ни у једном од наведених планова нема систематског табеларног приказа који би омогућио прегледност изнетих података. Сви наведени планови непотребно приказују општу густину насељености као дескриптивни податак анегдоталног карактера.

Различит број циљева који се односе на сегмент *становништво* последица је различите детаљности оцено стања, што додатно усложњава питање усклађености циљева и касније дефинисаних планских решења. Укупно, већина постављених циљева се тиче просторног размештаја становништва, биолошке депопулације, смањења емиграције и побољшања образовне и економске структуре становништва. Мањи број планова садржи циљеве који се тичу квалитета живота и услова рада, побољшања старосне структуре,

имплементације мера популационе политике и помоћи старачким домаћинствима. Интересантно је да су циљеви у плановима под бројем 6 и 8 потпуно идентични иако је карактер демографских изазова у ова два региона начелно веома различит. Имплементација мера популационе политике као циљ се наводи једино у РПП под бројевима 1, 2 и 5. На крају, најдетаљније дефинисане и специфициране циљеве садржи РПП АП Војводине, међутим, ниједан од анализираних регионалних просторних планова нема циљеве које је могуће остварити у планском периоду нити циљеве за које се могу установити мерљиви индикатори, на основу којих би било могуће праћење и оцењивање.

Конкретна планска решења која се односе на сегмент *становништво* су ретка и најчешће недовољно детаљно разрађена. Тако су у РПП за Београдски регион и АП Војводину приказана планска решења која су у складу са државном демографском политиком уз ослањање на јачање људског капитала. У РПП под бројевима 3, 5 и 7 планска решења су готово идентична и односе се на улагање у депопулационе општине ради успоравања емиграције и улагање у веће центре ради смањења емиграције висококвалификоване радне снаге, с тим да се у РПП бр. 5 рачуна и на повратнике по Спроазуму о реадмисији. Парадоксално, у РПП број 6 и 8 као планско решење се наводи досељавање странаца и младе радне снаге услед привлачности већих градских центара (Бор, Зајечар, Чачак, Ужице).

У оквиру концепције развоја становништва, сви анализирани планови садрже и пројекцију становништва, међутим, квалитет, детаљност и методологија се веома разликују. Оно што је важно за корисника резултата пројекције становништва, јесте да је јасно назначена методологија израде, на основу које корисник има увид у реалност, објективност и вероватноћу остварења приказане концепције развоја становништва, што је у РПП под бројем 4, 5, 8 и 9 потпуно изостало, а у РПП бр. 3 постоји атипична употреба два метода пројектовања становништва. Корисници ових планова немају никакав увид у то на основу чега се тврди да ће демографски развитац изгледати баш тако? У преостала четири плана наведено је да је коришћен кохортно-компонентни метод, али се то на основу приказаних резултата за РПП број 6 и 7 не може закључити. Такође, пројекциони период се креће у нејасно дефинисаном распону од 13 до 30 година, а резултати су приказани за ниво општина, осим у случају РПП 1 и 2 који приказују ниво области. У 6 од 9 РПП пројекција је приказана само у једној варијанти, РПП број 1 и 3 садрже по две варијанте, док РПП АП Војводине садржи пет варијанти за цео регион, али приказује само две варијанте за ниво области. На крају, без обзира што већина планова садржи пројекцију становништва израђену кохортно-компонентним

методом, само РПП Тимочке крајине и РПП АП Војводине приказују хипотезе на основу којих су израђене пројекције становништва. Оно што је такође индикативно, јесте да су као база за обрачун пројекција коришћени подаци из Пописа 2002, процена 2007. и 2009. и Пописа 2011. Само три РПП користи најактуелније податке из 2011, два РПП се ослањају на процене (без укључивања спољне миграције), а у четири РПП пројекције становништва су израђене на бази података Пописа из 2002. године. Оваква разноликост последично, код свих пројекција које се нису базирале на подацима Пописа 2011. резултирала је ниском поузданошћу услед стартног занемаривања миграционе компоненте. На основу свега наведеног, може се закључити да пројекције становништва у више од половине анализираних РПП имају минорну употребну вредност.

Становништво у Просторним плановима јединца локалне самоуправе (ППЈЛС)

Све јединице локалне самоуправе у Републици Србији усвојиле су просторне планове. За потребе овог рада одабрано је 8 ППЈЛС (табела 2) за територије различитих физичко-географских (положај у оквиру националне територије, просторна величина, рељеф, природни ресурси и сл.) и друштвено-географских (ниво привредног развоја, саобраћајни положај, популациона динамика и сл.) карактеристика.

Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019), прописано је да се сегмент *становништво* у ППЈЛС обрађује у оквиру треће планске обалсти, под називом: Просторни развој, дистрибуција становништва и мрежа насеља и јавних служби (*становништво*; однос градских и сеоских насеља и функционално повезивање насеља и центара, организација јавних служби и друго).

Последњим изменама Правилника из садржаја полазних основа за израду ППЈЛС изостављен је део који се односи на анализу и оцену постојећег стања. Анализа више просторних планова на локалном нивоу показује да се тај део у плановима донетим након измена Правилника углавном изоставља (Ириг, Велико Градиште¹). У плановима који тај део садрже дати су основни подаци о броју становника и његовој промени, уз анализу миграционе и природне компоненте популационе динамике, величинским категоријама насеља, структурама становништва, домаћинствима итд. Пројекције

¹ У том плану анализа стања је дата заједно са циљевима и планским решењима у оквиру планског дела.

становништва су ретко саставни део аналитичког дела просторних планова, а често изостаје и сегмент који се односи на потенцијале и ограничења. Интересантни су примери ППЈЛС који се односе на Градове Панчево и Ваљево, у којима су, након релативно обимне анализе стања и дефинисаних циљева, у оквиру планских решења детаљно дате пројекције броја становника, али не и планска решења која би се односила на начин постизања дефинисаних циљева.

Табела 2. Становништво у Просторним плановима јединица локалне самоуправе

Садржај ППЈЛС који се односи на сегмент становништво	ППЈЛС							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Анализа и оцена стања								
Становништво	+	-	+	+	+	+	+	+
Број становника по насељима	-	+	-	+	+	-	-	-
Величинске категорије насеља	-	-	+	+	-	-	-	-
Природно кретање становништва	-	-	+	+	+	+	+	-
Миграције	+	-	+	+	+	+	+	-
Старосно-полна структура	+	-	+	+	+	+	+	-
Образовна структура	+	-	+	+	+	+	+	-
Економска структура	-	-	+	+	-	+	+	-
Домаћинства	+	-	+	+	-	+	+	-
Станови	+	-	-	-	-	-	-	+
Потенцијали и ограничења	-	-	+	-	+	+	+	-
Број циљева ² развоја	-	4	7	1	7	5	5	-
Планска решења								
Пројекције	-	-	-	+	+	+	+	+
Имплементација								
Број приоритетних планских решења, активности и пројеката	-	2	-	-	1	-	4	6

Извор: истраживање аутора

1-Љиг („Службени гласник општине Љиг“, бр. 4/2021), 2-Ириг („Службени гласник општине Ириг“, бр. 25/2021), 3-Врање („Службени гласник града Ваљева“, бр. 3/2013), 4-Велико Градиште („Службени гласник општине Велико Градиште“, бр. 25/2021), 5-Панчево („Службени лист града Панчева“, бр. 22/2012), 6-Ваљево („Службени гласник града Ваљева“, бр. 3/2013), 7-Књажевац („Службени лист општине Књажевац“, бр. 9/2011), 8-Уб („Службени гласник општине Уб“, бр. 9/2012)

+ постоји

- не постоји

² Општи и посебни циљеви

Становништво на рефералним и тематским картама

Према Правилнику о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС“, бр. 32/2019), графички део ППРС чине 4 рефералне карте чији је садржај описан, а да *становништво* није његов саставни део. Наведено важи и за РПП и ППЈЛС. Становништво је свакако приказано на неким тематским картама, на пример у првом ППРС (1996), Реферална карта 2 - План мреже центара и регионалне организације простора, урађена је на основу тематских карата од којих се једна односи на просторни размештај становништва.

Становништво у Програмима имплементације националних и регионалних просторних планова и Извештајима о остваривању просторног развоја

Према Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/2009), имплементација планских решења у свим областима обухваћеним просторним плановима на националном и регионалном нивоу праћена је кроз Програме имплементације и Извештаје о остваривању просторног развоја.

У последњем, шестом Извештају о остваривању Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, који је објављен 2020. у оквиру првог циља: Уравнотеженији регионални развој и унапређена социјална кохезија, дефинисан је подциљ: Одрживи демографски развој, чије је праћење предвиђено преко 3 показатеља: Стопа миграционог салда, Удео становништва по великим старосним групама и Стопа фертилитета. Међутим, од 390 стратешких приоритета, нема оних који се директно односе на становништво односно демографски развој (свега 14 њих односи се на област Становништва, насеља и социјалног развоја, а од тога само 1 је био реализован у периоду који је праћен поменутих Извештајем).

У Извештајима о остваривању просторног развоја регионалних просторних планова, (публиковани 2016. године, изузев за Војводину који је из 2019, док за Београд не постоји) показатељи који се односе на сегмент *становништво* су углавном следећи:

- Миграциони салдо по општинама
- Удео становништва по великим старосним групама и полу
- Образовна структура становништва
- Индекс кретања броја становника градова и општина
- Густина насељености
- Обим дневних миграција

Међу стратешким приоритетима, они који се односе на становништво су минимално заступљени.

Становништво у осталим стратешким развојним документима и законима

У оквиру Агенде 2030 за одрживи развој (United Nations General Assembly, 2015), чија је потписница и Србија, проблематика становништва директно је третирана у циљевима који се односе на смањење сиромаштва, искорењивање глади, добро здравље, квалитетно и доступно образовање за све, родну равноправност и оснаживање положаја жена, као и смањење неједнакости унутар и између држава. Неповољни демографски трендови препознати су и у Националној стратегији одрживог развоја као једна од бројних „претњи за одрживи развој земље, где је у оквиру популационе политике издвојено шест стратешких циљева који се односе на заустављање или успоравање неповољних демографских тенденција.

Демографски развој и повезане политике представљају важан сегмент бројних стратешко-развојних и законских докумената у Републици Србији. Нужност интеграције смерница датих у овим документима у документе просторног планирања на свим територијалним нивоима препозната је у националном просторном плану (Тематска студија 3: Становништво, насеља и социјални развој, 2020), где се истиче да они пружају основ за креирање и спровођење мера које имају за циљ унапређење демографске слике и квалитета живота становништва, као и смањење регионалних и социјалних диспропорција.

Мере популационе политике у Републици Србији дефинисане су кроз више стратешко-развојних и законских докумената, превасходно усмерених ка различитим питањима у вези са подстицањем рађања, миграцијама, старењем, образовањем и запошљавањем. У оквиру *Стратегије подстицања рађања* првобитно усвојене 2008, а потом ревидиране 2018. године („Службени гласник РС”, бр. 25/2018), популациона политика се препознаје као приоритетни одговор на проблем ниске стопе наталитета. *Законом о управљању миграцијама* („Службени гласник РС”, бр. 107/2012) и *Стратегијом управљања миграцијама* („Службени гласник РС”, бр. 59/2009) наглашена је потреба за активним односом према миграционим процесима, укључујући како мере које се непосредније односе на усмеравање миграционих токова тако и шири спектар друштвено-економских мера и програма. У *Стратегији о економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027. године* („Службени гласник РС”, бр. 21/2020) постављени

циљ такође је дефинисан на начин који подразумева низ економских и друштвених мера у функцији успоравања емиграције, подстицања повратка и циркуларних миграција, као и укључивања потенцијала дијаспоре у национални развој.

Питање старења становништва разматра се кроз *Националну стратегију о старењу* („Службени гласник РС”, бр. 76/2006), која за циљ има усклађивање друштвених и економских политика са демографским променама и промоцију активног и здравог старења. Посебан значај придаје се увођењу просторно дефинисаних мера на регионалном и локалном нивоу, које одговарају потребама све бројније популације старијих особа. Такође, у Стратегији активног и здравог старења у Републици Србији за период од 2024. до 2030. године („Службени гласник РС”, бр. 84/2023), кроз посебне циљеве 2 и 4, истиче се важност регионално уједињеног приступа јавним услугама у сеоским срединама и улога локалних самоуправа у активном укључивању старијих.

Када је реч о младима, *Стратегијом развоја образовања до 2020. године* („Службени гласник РС”, бр. 107/2012), *Законом о младима* („Службени гласник РС”, бр. 50/2011 и 116/2022 – др. закон) и *Стратегијом за младе* за период од 2023. до 2030. године („Службени гласник РС”, бр. 9/2023) прописан је низ мера у функцији смањења миграција младих. Оне укључују побољшање мобилности, приступ различитим садржајима и информацијама, као и веће могућности за професионални развој у слабије развијеним срединама. По релативно сличном принципу, у области запошљавања донета је *Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године* („Службени гласник РС”, бр. 18/2021, 36/2021 - исправка), са посебним фокусом на мање развијеним подручјима. Њени приоритети обухватају подстицање запошљавања у слабије развијеним деловима земље, развој људског капитала, јачање институција и програма активне политике запошљавања, као и смањење дуалности тржишта рада.

Кључне дилеме и препоруке у вези са обрадом сегмента становништво у просторним плановима

Без обзира на констатовану методолошку и термилошку неконзистентност, као и разноликост приступа обради сегмента *становништво*, која подразумева различит сет индикатора, ниво детаљности, временске периоде итд., као препорука од круцијалне важности истиче се следећа: анализе везане за становништво планираног подручја (број, структуре, пројекције итд.) требало би да се изврше пре приступања изради осталих сегмената просторног

плана (као што се прикупљају услови имаоца јавних овлашћења) и учине доступним свим ангажованим експертима као улазни подаци на основу којих ће бити формиран реално достижни циљеви и спроводива планска решења. Такође, пројекције броја становника на планираној територији од изузетног су значаја као инпут приликом формулисања планских решења која се односе, како на коришћење природних ресурса, просторно функционалну организацију насеља, димензионисање капацитета јавних служби, тако и на привредне делатности, инфраструктурно опремања и коначно заштиту животне средине, природног и културног наслеђа, односно заштиту од елементарних непогода.

Како је уочено да је основна карактеристика дела просторних планова који се односи на оцену стања да су територијални и временски ниво анализе неуједначени, као и да се детаљност анализе демографских показатеља разликује, начелна препорука би била да територијални ниво на којем се анализе раде буде за степен нижи од нивоа на којем се план ради: за националне просторне планове спроводити анализе на нивоу области, за регионалне просторне планове на нивоу ЈЛС и за локалне на нивоу насеља.

Када је временски оквир у питању, у аналитичком делу плана, индикаторе би требало пратити у довољно дугом претходном периоду (20-30 година у зависности од територијалног нивоа), како би се са извесном сигурношћу могли проценити будући развојни трендови. Подаци најновијег пописа свакако су неизоставни и у складу са тим, од изузетне је важности да се израда просторних планова започиње након извршеног пописа, а не у предпописном периоду, односно да се ради на усклађивању пописних и планских циклуса.

Минималан сет индикатора које би захтевала релевантна анализа *становништва* за потребе израде просторног плана чинили би:

- Број становника и популациона динамика
- Број домаћинстава
- Показатељи фертилитета
- Показатељи морталитета
- Миграциони биланс и дневне миграције
- Старосно-полна структура
- Образовна структура
- Радна снага и запосленост
- Структура домаћинстава према броју чланова

Прва четири наведена индикатора у потпуности покривају поље популационе динамике, док се преостала четири односе на

фундаменталне структуре становништва које су од значаја не само за просторно планирање, већ и за разумевање тренутних и будућих трендова становништва као актера трансформације простора. Анализа индикатора популационе динамике би требало да буде неизоставни део анализе и оцене стања и то на територијалном нивоу нижем од планског, док би анализа показатеља структура становништва била подразумевајућа на територијалном нивоу плана, а пожељна и на једном нивоу ниже.

При дефинисању циљева и планских решења, који се односе на становништво, веома је важно водити рачуна о дужини планског периода и у складу са тим формулисати реално оствариве циљеве, као и индикаторе који су мерљиви и који ће олакшати постпланске фазе планирања: имплементацију, мониторинг и евалуацију. Како се, начелно, циљеви који се односе на укупну динамику становништва, миграције, образовање и радну снагу сматрају достижним у периоду на који се план односи (10-15 година), на њима треба инсистирати, у складу са специфичностима популације планског простора. Насупрот томе, циљеви који се односе на заустављање демографског старења, рехабилитацију рађања и сл. могу бити део плана, али пре као део визије, која није ограничена хоризонтом плана, с обзиром да је видљиве помаке у том домену тешко остварити током планског периода.

Коначно, како се просторни планови увек односе на будући период, пројекција становништва заснована на реалним претпоставкама и израђена на одговарајућем територијалном нивоу, морала би да буде основа сваког даљег планирања простора. С обзиром да је становништво субјекат трансформације простора, али и корисник трансформисаног простора и није само прост збир униформних јединки, социодемографска структура је од великог значаја за будућу намену и коришћење простора, а нарочито бројност и структура домаћинства. У том смислу се аналитичке пројекције становништва и домаћинства, са пројекционим хоризонтом који обухвата плански период, намећу као обавезан део сегмента *становништво*.

Такође, при обради сегмента *становништво*, требало би поред броја сталних становника, у разматрање узети и број корисника простора (који у насељима са извесним туристичким капацитетима може у појединим деловима године значајно премашити број сталних становника).

ЗАКЉУЧАК

Проблематика просторног планирања је неисцрпна, захтева перманентан рад, методолошко усавршавање и даље модификације, што је уосталом и иманентно геопростору као стално променљивом и динамичном систему, а нарочито становништву као најфлексибилнијој категорији унутар њега. Анализа показује да у постојећој пракси постоје значајне разлике у начину на који се сегмент *становништво* обрађује у просторним плановима различитих територијалних нивоа, али и на истим нивоима.

Док су у појединим плановима обухваћени детаљни показатељи демографских структура, карактеристике домаћинства, миграција итд, у другим се обрада сегмента своди на основне податке о бројности и кретању становништва. Такође, пројекције становништва су у више од половине анализираних планова засноване на застарелим подацима, што је довело до ниске поузданости резултата и ограничене примене у планирању. Ове недоследности најчешће произилазе из различитих приступа обрађивача и недовољно јасно дефинисаних методолошких упутстава.

Стога је, при обради сегмента који се односи на становништво у просторним плановима, као документима са потенцијалом и капацитетом да допринесу креирању новог модела социо-економског развоја, неопходно обезбедити методолошку уједначеност, примену минималног скупа индикатора, коришћење релевантних података праћених у одговарајућем временском и територијалном оквиру, квалитетно израђене и јасно образложене пројекције, засноване на најактуелнијим подацима и реалним хипотезама, као и јасно повезивање резултата анализе становништва са циљевима, планским решењима и мерама имплементације. Само на тај начин се сегмент *становништво* може у потпуности искористити као предуслов и важна детерминанта будућег просторног развоја.

Пажљиво и детаљно израђен сегмент *становништво* са мером адекватном сврси у коју се ради и на основу кога је могуће смислено и сврсисходно планирати активности на датој територији јесте неопходан предуслов свих осталих активности у процесу израде просторног плана.

Захвалница: Рад је написан у оквиру НИО (Универзитет у Београду – Географски факултет) који финансира Министарство за науку, технолошки развој и иновације за 2025. годину [број уговора 451-03-137/2025-03/200091].

ЛИТЕРАТУРА

- Adade, D., & de Vries, W. T. (2025). A systematic review of digital twins' potential for citizen participation and influence in land use agenda-setting. *Discover Sustainability*, 6(1), 1-21. <https://doi.org/10.1007/s43621-025-01204-x>
- Brown, J., & Barber, A. (2012). Social infrastructure and sustainable urban communities. In: *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Engineering Sustainability*, 165 (1), 99-110. Thomas Telford Ltd.
- EU Ministers (2020). *Territorial Agenda 2030 – A future for all places*. Berlin: Bundesministerium des Innern
- Faludi, A. (2018). *The Poverty of Territorialism: A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*. Tallinn: Edward Elgar Publishing.
- Gomes, E., Costa, E. M. D. & Abrantes, P. (2024). Spatial planning and land-use management. *Land*, 13(1), 94. <https://doi.org/10.3390/land13010094>
- Gurriá-Gascón, J. L., Sánchez-Martín, J. M., Ruiz-Labrador, E. E. & Hernández-Carretero, A. M. (2024). Polycentric urban system, territorial development and resilience of the rural population (Extremadura, Spain). *Urban Science*, 8(3), 144. <https://doi.org/10.3390/urbansci8030144>
- Horlings, L. G., Lamker, C., Puerari, E., Rauws, W., & van der Vaart, G. (2021). Citizen Engagement in Spatial Planning, Shaping Places Together. *Sustainability*, 13(19), 11006. <https://doi.org/10.3390/su131911006>
- Jarzębski, M. P., Elmqvist, T., Gasparatos, A., Fukushi, K., Eckersten, S., Haase, D., Goodness, J., Khoshkar, S., Saito, O., Takeuchi, K., Theorell, T., Dong, N., Kasuga, F., Watanabe, R., Sioen, G. B., Yokohari, M., & Pu, J. (2021). Ageing and population shrinking: implications for sustainability in the urban century. *Npj Urban Sustainability*, 1(1), 17. <https://doi.org/10.1038/s42949-021-00023-z>
- Kopáček, M. (2021). Land-use planning and the public: Is there an optimal degree of civic participation?. *Land*, 10(1), 1-15. <https://doi.org/10.3390/land10010090>
- Maričić, T., Cvetinović, M., & Bolay, J. C. (Eds.) (2018). *Participatory planning in the urban development of post-socialist Serbia. A support to urban development process*. Belgrade: EPFL & IAUS.
- Nadin, V., Stead, D., Dąbrowski, M., & Fernandez-Maldonado, A. M. (2020). Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe. *Regional Studies*, 55(5), 791–803. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1817363>
- Perić, A., & D'hondt, F. (2022). Squandering the territorial capital in the Balkans? Urban megaprojects between global trends and local incentives. *Urban Design International*, 27(4), 288-306. <https://doi.org/10.1057/s41289-020-00146-2>
- Petre, R. (2014). Socio-demographic analysis in spatial planning. *Urbanism. Arhitectură. Construcții*, 5(1), 21-28.
- Поповић, В. (2025). *Оптимизација просторно-функционалне организације мреже насеља Зајечарске области*. (Докторска дисертација). Универзитет у Београду – Географски факултет.

- Shao, D., & Xiong, W. (2022). Does High Spatial Density Imply High Population Density? Spatial Mechanism of Population Density Distribution Based on Population–Space Imbalance. *Sustainability*, 14(10), 5776. <https://doi.org/10.3390/su14105776>
- Timotijević, J., & Čukić, I. (2024). Toward the Democratization of Urban Planning. In: Fiket, I., Markov, Č., Ilić, V. & Pudar Draško, G. (Eds.). *Participatory Democratic Innovations in Southeast Europe*, 91–114. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003426103-7>
- United Nations General Assembly (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- Živanović, V., Joksimović, M., Golić, R., Malinić, V., Krstić, F., Sedlak, M., & Kovjanić, A. (2022). Depopulated and abandoned areas in Serbia in the 21st century—From a local to a national problem. *Sustainability*, 14(17), 10765. <https://doi.org/10.3390/su141710765>
- Закон о младима („Службени гласник РС”, бр. 50/2011 и 116/2022 – др. закон)
- Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/2009, 81/2009 - исправка, 64/2010 - одлука уставног суда, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука уставног суда, 50/2013 - одлука уставног суда, 98/2013 - одлука уставног суда, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - веза са другим законом и 9/2020 и 52/2021).
- Закон о управљању миграцијама („Службени гласник РС”, бр. 107/2012)
- Национална стратегија о старењу („Службени гласник РС”, бр. 76/2006)
- Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС”, бр. 32/2019).
- Просторни план Града Ваљева („Службени гласник града Ваљева”, бр. 3/2013).
- Просторни план Града Врања („Службени гласник града Врања”, бр. 04/16).
- Просторни план Града Панчева („Службени лист града Панчева”, бр. 22/2012).
- Просторни план општине Велико Градиште („Службени гласник општине Велико Градиште”, бр. 25/2021).
- Просторни план општине Ириг („Службени гласник општине Ириг”, бр. 25/2021).
- Просторни план општине Књажевац („Службени лист општине Књажевац”, бр. 9/2011).
- Просторни план општине Љиг („Службени гласник општине Љиг”, бр. 4/2021).
- Просторни план општине Уб („Службени гласник општине Уб”, бр. 9/2012).
- Просторни план Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 13/1996).
- Просторни план Републике Србије до 2035. године, нацрт (2021). Министарство грађевинарства, саобраћаја инфраструктуре, Сектор за просторно планирање и урбанизам. Београд.
- Просторни план Републике Србије од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС”, бр. 88/2010).
- Регионални просторни план Административног подручја града Београда („Службени лист града Београда”, бр. 10/2004).
- Регионални просторни план Аутономне Покрајине Војводине 2021-2035. године, нацрт (2022).
- Регионални просторни план за подручје Златиборског и Моравичког управног

- округа („Службени гласник РС“, бр. 219/2013 и бр. 39/2015).
- Регионални просторни план за подручје Нишавског, Топличког и Пиротског управног округа („Службени гласник РС“, бр. 1/2013).
- Регионални просторни план за подручје Подунавског и Браничевског управног округа („Службени гласник РС“, бр. 8/2015).
- Регионални просторни план за подручје Шумадијског, Поморавског, Рашког и Расинског управног округа („Службени гласник РС“, бр. 56/10 и бр. 64/14).
- Регионални просторни план Колубарског и Мачванског округа („Службени гласник РС“, бр. 11/2015 и бр. 50/15).
- Регионални просторни план општина Јужног Поморавља („Службени гласник РС“, бр. 83/2010 и бр. 84/12).
- Регионални просторни план Тимочке крајине („Службени гласник РС“, бр. 15/2009 и бр. 109/14).
- Стратегија активног и здравог старења у Републици Србији за период од 2024. до 2030. године („Службени гласник РС“, бр. 84/2023)
- Стратегија за младе за период од 2023. до 2030. године („Службени гласник РС“, бр. 9/2023)
- Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године („Службени гласник РС“, бр. 18/2021, 36/2021 - исправка)
- Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027. године („Службени гласник РС“, бр. 21/2020)
- Стратегија подстицања рађања („Службени гласник РС“, бр. 25/2018)
- Стратегија развоја образовања до 2020. године („Службени гласник РС“, бр. 107/2012)
- Стратегија управљања миграцијама („Службени гласник РС“, бр. 59/2009)

POPULATION IN SPATIAL PLANS IN THE REPUBLIC OF SERBIA – CURRENT STATE, DILEMMAS, AND POSSIBILITIES

Zora ŽIVANOVIĆ
Petar VASIĆ
Vladimir POPOVIĆ

SUMMARY

Population constitutes a crucial segment of spatial planning, as its size, structure, and dynamics determine the demand for infrastructure, public services, housing stock, economic activities, and other essential components of territorial development. Within the framework of spatial planning, population appears both as a subject—being the main actor of all processes that drive spatial transformation and through participation in planning itself—and as an object of planning, representing the most significant user of the planned space.

The population component forms an integral part of spatial plans at all territorial levels in the Republic of Serbia, within the broader domain that also encompasses settlement networks and public services. Nevertheless, analyses of national, regional, and local plans reveal considerable differences in the way this segment is addressed, as well as limited applicability of certain analyses and projections, pointing to the absence of methodological and terminological uniformity.

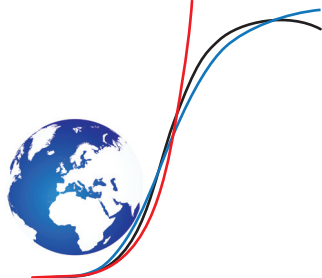
At the national level, the spatial plans of Serbia have evolved from simplified demographic projections toward more complex approaches, incorporating development scenarios and increasingly acknowledging both migration dynamics and the concept of human capital as foundations of future development. However, insufficient timeliness of data—particularly reliance on the 2011 Census in the preparation of more recent plans—and inconsistencies in terminology and methodology remain significant challenges. Regional spatial plans demonstrate highly uneven treatment of population issues. Some include detailed analyses of population structure, households, and migration flows, while others rely merely on general data on population size and density, thus reducing their practical value. Projections are often methodologically inconsistent and occasionally based on outdated data, further undermining their reliability. Local spatial plans are likewise marked by substantial variations. While certain plans provide detailed analyses employing more contemporary approaches, others lack such analyses altogether or limit them to basic statistical indicators. A particular weakness lies in the rare inclusion of population projections and

the absence of a clear connection between stated objectives and concrete planning solutions.

Another important shortcoming is the insufficient integration of the population segment into implementation programs and monitoring reports of spatial plans, where it is represented only by a small number of indicators and minimally defined priorities. This weakness is also evident in the weak alignment with other strategic and legislative documents, despite the existence of numerous national strategies—on fertility, migration, aging, youth, and employment—that carry direct demographic implications.

A key recommendation is that population analysis must precede the processing of other plan components, serving as a fundamental input for defining realistic and achievable objectives. More specifically, when addressing the population segment in spatial plans—documents that possess the potential to contribute to the development of a new socio-economic model—it is necessary to ensure methodological consistency, apply a minimum set of indicators, rely on relevant and up-to-date data monitored within adequate temporal and territorial frameworks, and prepare projections that are well-founded, clearly explained, and based on realistic assumptions. Finally, the outcomes of demographic analyses must be explicitly linked to the objectives, planning solutions, and implementation measures. Only through such an approach can the population segment be fully utilized as both a prerequisite and a key determinant of sustainable spatial development.

Keywords: population, spatial planning, comparative analysis of planning documents, spatial planning practice, Republic of Serbia



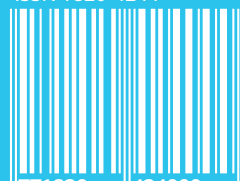
demografija.gef.bg.ac.rs

UNIVERZITET U BEOGRADU
GEOGRAFSKI FAKULTET

www.gef.bg.ac.rs

demografija.gef.bg.ac.rs

ISSN 1820-4244



9 771820 424000 ►