

Original scientific paper

UDC 71:351.824.11
<https://doi.org/10.2298/GSGD2402325Z>

Received: October 12, 2024

Corrected: November 09, 2024

Accepted: November 30, 2024

Zora Živanović¹, Vladimir Popović*

** University of Belgrade, Faculty of Geography, Belgrade, Serbia*

PUBLIC SERVICES IN SPATIAL PLANS – KEY PROBLEMS AND DILEMMAS

Abstract: As an integral part of spatial plans at all territorial levels, public services represent a segment of the broader field that encompasses both the population and the settlement network of a given area. The diversity of approaches to the treatment of the "public services" segment in practice, even within spatial plans at the same territorial levels, reflects the lack of a basic consensus on how this issue should be addressed. Methodologically based on a comparative analysis of spatial plans at the national, regional, and local levels, the subject of the paper is defined as the way this segment is handled in spatial plans across different territorial levels. This includes the chronological evolution of recognizing the significance of this segment, the methodological and substantive uniformity of its treatment at various planning levels, as well as the representation of its sub-segments and similar concepts. The goal of the paper is to identify and summarize key issues and ambiguities, serving as a starting point for directing further efforts toward improving the quality and relevance of spatial planning practice in this segment.

Key words: spatial plans, public services, comparative analysis, methodological uniformity, spatial planning practice

¹ zora.zivanovic@gef.bg.ac.rs (corresponding author)
Zora Živanović (<https://orcid.org/0000-0003-1193-7416>)
Vladimir Popović (<https://orcid.org/0000-0001-9463-0473>)

Introduction

Services of general interest are among the most important segments of "the functioning of a social community, as they encompass the realization of basic human rights that the state is obligated to guarantee to its citizens" (Petovar & Jokić, 2010). This fact is recognized globally and confirmed by the document *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for All* (UN-HABITAT, 2009), which emphasizes equal access to basic services. All members of society, regardless of whether and to what extent they bear the costs of these services, participate in the use of public services (Bogunović, 2011).

According to the Law on Public Services (Official Gazette of RS, No. 83/2014), public services are defined as "institutions, companies, and other forms of organization established by law, which perform activities or tasks that ensure the realization of citizens' rights or meet the needs of citizens and organizations, as well as fulfill other legally established interests in certain fields."

There are two main types of public services, or services of general interest, as recognized by the law:

- Services of general economic interest are generally market-based and include services provided by large network industries: water supply, energy, gas, transportation, waste disposal and management, telecommunications, and postal services. In these areas, companies are established.
- Social services of general interest include: education, science, culture, physical education, student and pupil standards, healthcare, social protection, child welfare, social insurance, and animal health care. In these areas, institutions are established. Social services of general interest are crucial for the respect and protection of fundamental human rights, contributing to social and territorial cohesion, and are most often the responsibility of the public sector. The level of development and quality of social services of general interest are positively correlated with the quality of life for citizens. *For these reasons, the public services segment in spatial plans specifically addresses them. In other words, this group of services in spatial plans is equated with the concept of "public services"², making them the subject of our research.*

According to the Spatial Plan of the Republic of Serbia, public services can be classified into two groups (SPRS 2010-2014-2020):

1. The first group includes basic services that ensure social and cultural rights guaranteed by the Constitution, such as primary/compulsory education and basic healthcare. These basic services are generally available at the place of residence.
2. The second group includes higher-level services such as secondary education, higher education, hospital and specialized healthcare, as well as activities and services in the fields of culture, sports, and recreation. These services are typically organized in urban settlements with a larger population and higher population density.

² Although, according to the law, public services also include services in the fields of postal and telecommunications traffic, communal standards, etc., in spatial plans they are addressed under the themes of transportation, infrastructure systems, communal consumption, etc.

Decades of practice in the development of public services in Serbia (applied similarly in all municipalities), favoring an urban-centric organizational model adapted to areas with high population density and developed infrastructure, has led to the concentration of these services in municipal centers, creating imbalances in their distribution, quality, and accessibility (Jokić et al., 2024).

It has been recognized in practice that, in conditions of dispersed settlement and continuous depopulation of rural areas, the concentration of public-social infrastructure in a limited number of focal points (settlements) represents the most suitable way to rationalize and organize the settlement network. This involves the development of activities and services not only in cities but also in micro-developmental nuclei – lower-tier centers.

Increasing spatial accessibility to services can also be achieved through other methods (Jokić & Čolić, 2021):

- The establishment of mobile services (vehicles such as mobile dental clinics, laboratories, etc., and expert teams) as a way of bringing services closer to citizens, particularly in rural areas with low population density and limited infrastructure, which pose objective constraints on the organization of public services.
- Expanding the gravitational area of services, which includes organizing complementary facilities such as student dormitories and boarding schools, organized and networked private accommodation offerings for high school students, high school and university campuses, etc.
- Providing services through the use of new digital technologies. Besides education, where their use began ("distance learning"), their application is expanding in the areas of healthcare and social protection and includes remote treatments (telemedicine, remote care and consultations, remote monitoring, virtual meetings, etc.).

Each public service is a complex system with numerous subsystems that are interconnected both vertically and horizontally. The organization of the network of public service facilities, as well as their horizontal and vertical connections (hierarchy), is the subject of spatial plans.

Walter Christaller's Central Place Theory, due to its specific nature, emerged during the second half of the 20th century as fundamental in academic and planning approaches to the spatial organization of various systems. Although many authors criticized the idealization of homogeneous space and the lack of empirical validation (Lösch, 1940; Berry, 1964; Žuljić, 1983; King, 1985; Simmons, 1986; Njegač, 1999; Marinović-Uzelac, 2001; Vresk, 2002), the frequent consideration of only a limited number of services from the tertiary and quaternary sectors (Berry, 1964; Simmons, 1986; Dželebdžić, 1994; Lukić, 2012), and the static nature of this theory (Njegač, 1999; Dragić et al., 2018), the fundamental idea of central services remains the core approach through which the settlement network and the network of public service facilities are studied and planned in spatial planning documents across many countries. This shows that it has transitioned from scientific research into practical application (Radica et al., 1997; Kovačić et al., 2000).

Public service facilities, although of particular importance to the population, do not occupy large areas within settlements but are generally located in their central parts. While the network of public service facilities is the subject of spatial plans, their distribution, or the location of public service facilities within a settlement, is the subject of urban planning.

Education: Primary rural settlements usually only have four-year primary schools. Each of these is referred to an eight-year school located (most often only) in the center of the local self-government unit. Secondary education facilities generally exist in municipal/town centers, while higher and tertiary education facilities are only present in larger urban settlements (regional centers).

Scientific institutions, institutes, and research centers are primarily located in the central parts of large cities, but recently also on their peripheries, outside the settled areas.

Healthcare: Primary healthcare facilities once existed in all rural settlements. Today, as the rural population has drastically decreased, many villages have lost these services, although facilities may physically exist, the maintenance costs are too high relative to the number of users (therefore, they are often neglected). Currently, in Serbia, residents of rural areas most commonly access primary healthcare at health institutions in municipal centers. General hospitals and maternity wards generally exist only in regional centers, while most specialized hospitals are located in Belgrade.

Social protection facilities include: kindergartens, homes for the elderly, social work centers, and homes for children without parental care or with developmental disabilities. Besides centers of local self-government units, kindergartens are also present in some primary rural settlements and mostly operate within primary schools. Facilities for the elderly are generally not located in the central parts of urban settlements.

Physical culture facilities in Serbia are increasingly numerous and diverse, reflecting the expansion of user circles through the popularization of sports and raising awareness about the necessity of physical activity (and that the human body has evolved to this form due to physical activity and does not have predispositions for functioning without it). The location of these facilities is primarily determined by accessibility for the target population group.

Cultural activities in rural areas take place in culture houses, which are often the only cultural facilities in rural settlements. However, culture houses in most Serbian rural settlements are neglected and have lost their original purpose. In urban settlements, cultural facilities are generally located in their central areas.

Administrative service facilities such as government offices, police stations, courts, and military establishments are predominantly situated in the central parts of local self-government unit centers.

The fact that the primary source of funding for public services is the budget (citizens' taxes) makes the provision of services "on equal terms" obligatory. Therefore, the basic principle of organizing public services from a spatial perspective is equality and equity in citizens' access to these services. Spatial plans represent the fundamental documents that explicitly define the spatial organization of public service functioning, and thus, the treatment of this segment will be analyzed through various spatial plans at different territorial levels.

In general, analyzing previously adopted plans is one of the main methods for identifying common problems, which is a prerequisite for discussing optimal solutions to future challenges in spatial planning. This has a long tradition in Serbia, with the first law directly regulating this area enacted in 1961. Since then, although a number of spatial plans of various levels and scopes have been developed, it was only in 2015 that complete coverage of the territory of the Republic of Serbia with plans for all territorial levels was achieved. The adoption of a new Spatial Plan of the Republic of Serbia will initiate the next planning cycle in our

country, which should be prepared for, among other things, through a careful analysis of previously adopted plans. The goal of this paper is precisely to re-examine and identify key dilemmas and inconsistencies in the segment of spatial plans related to public services, which can facilitate efforts to formulate and establish optimal approaches in the future.

Public Services in National Spatial Plans

Spatial Plan of the Republic of Serbia 1996

In the first national spatial plan (1996), public services were addressed within the chapter titled "Organization of Public Services in the Settlement System," which was part of the theme: Population, Settlements, Activities, and Regional Division. After defining the objectives, recommendations were provided for the organization of public services according to the hierarchical level of settlements.

In SPRS 1996, rural centers were envisioned as community centers of villages. It was considered necessary to plan them to cover a catchment area of 3,000-10,000 inhabitants, and to connect them with transportation both to neighboring settlements and to the municipal center. In these settlements, it was proposed to create the possibility of meeting basic needs by locating facilities such as:

- Grocery stores
- Health institutions providing primary healthcare
- Pharmacies
- Social institutions for the care of children and the elderly
- Eight-year primary schools
- Cultural, sports, and recreational institutions
- Agricultural cooperatives for purchasing agricultural products
- Veterinary stations
- Agricultural machinery repair services
- Post offices
- Small industrial plants, such as textile factories, to provide employment in non-agricultural activities, etc.

Spatial Plan of the Republic of Serbia 2010-2020

In the second national spatial plan (2010), public services were addressed under the title: "Spatial Organization and Distribution of Public Services," which was part of the chapter: Social Development and Social Cohesion, within the theme: Population, Settlements, and Social Development. The focus was on implementing the model of decentralized concentration: "In our conditions, the most suitable instrument for implementing the decentralized concentration model is the application of the concept of micro-development nuclei – settlements with developed public-social infrastructure and service sector activities, where industrial plants adapted to modern technologies, ecological standards, and indigenous raw materials are located."

Spatial Plan of the Republic of Serbia until 2035

In the draft of the most recent SPRS (2021), public services are covered in the chapter titled: "General Assessment of the State of the Network of Public Services and Social Development." Emphasizing the network as a planning subject aligns with the essence of spatial planning,

which focuses on the settlement network and the network of (public service) facilities, while the internal structure of settlements, i.e., the location of public service facilities within settlements, is a subject of urban planning. Additionally, considering public services and social development together contributes to the complexity and correctness of the approach, given that every function, or functional capacity in general, is significant for space users, regardless of whether it is provided by the public sector. In the status analysis, after the basic characteristics of public services, an overview was given of: preschool education, secondary and higher education, social protection/aging, basic cultural institutions, and sports and recreation facilities, and then the potentials and limitations were noted.

In the planning part titled: "Objectives and Planning Solutions," public services are addressed under the title: "Network of Public Services and Social Development," as part of the chapter: Population and Social Development. The structure of the chapters and subsections suggests some confusion regarding the position of social development as a theme in spatial plans. This section covers:

- Foundations of the spatial organization of public services
- Classification and spatial accessibility of services
- Guidelines and recommendations for increasing the accessibility and quality of services by sector
- Accessibility of public services according to spatial-settlement characteristics (settlement category)
- Recommendations for improving the organization of public services according to the hierarchical level of settlements

Although the organization of the text differs from the previous national spatial plan (where the status analysis, objectives, and planning solutions are given in one place, and the entire chapter related to population and social development has a somewhat different organization and content), the extent of written content is strikingly similar. Chronologically, the first national spatial plan (SPRS 1996) recognized the need to provide basic services for the entire population of the national territory, which would largely be realized through the development of a network of local centers. SPRS 2010-2020, with the same idea, promotes the model of decentralized concentration with micro-development nuclei as places of certain concentrations of public services and industrial capacities. In the draft of the latest SPRS, a certain emphasis is placed on the complexity of the network of public services as a key element of social development, with a more detailed analysis of the status and recommendations for improving service quality.

Public Services in Regional Spatial Plans

According to the Regulation on the Content, Method, and Procedure for Developing Spatial and Urban Planning Documents (Official Gazette of RS, No. 32/2019), public services in regional spatial plans are addressed within the planning solutions of the second planning area titled: "Spatial Development and Distribution of Population, Settlements, and Public Services: Population; Functional Connectivity of Settlements and Centers; Organization of Public Services." In Regional Spatial Plans (RPP), public services are analyzed within the chapter titled: "Population, Settlement Network, and Public Services" (except

in RPPs related to Belgrade and Vojvodina, where they are covered under chapters related to social development). Based on the results of this analysis, objectives and planning solutions are defined. However, a detailed analysis of 9 regional plans reveals that the treatment of the public services segment varies both qualitatively and quantitatively (Table 1).

Table 1. Public Services in Regional Spatial Plans

Legend: 1 - Regional Spatial Plan for the Administrative Area of the City of Belgrade; 2 - Regional Spatial Plan for the Autonomous Province of Vojvodina; 3 - Regional Spatial Plan for the Nisava, Toplica, and Pirot Administrative District; 4 - Regional Spatial Plan for the Podunavlje and Braničevo Administrative District; 5 - Regional Spatial Plan for the Šumadija, Pomoravlje, Raška, and Rasina Administrative District; 6 - Regional Spatial Plan for the Timok Region; 7 - Regional Spatial Plan for the Municipalities of Southern Pomoravlje; 8 - Regional Spatial Plan for the Zlatibor and Moravički Administrative District; 9 - Regional Spatial Plan for the Kolubara and Mačva Administrative District

+ exists

- does not exist

Content of RPP Related to Public Services	Regional Spatial Plans								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Analysis and Assessment of the Situation									
Public Services	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Preschool Education and Care	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Primary Education	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Network of Secondary and Higher Education	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Healthcare	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Social Protection	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Culture	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Sports and Recreation	-	+	+	-	+	+	+	+	+
Animal Healthcare	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Potentials and Limitations	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Number of Development Goals	4	12	9	22	24	8	5	6	5
Planning Solutions									
Preschool Education and Care	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Primary Education	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Secondary and Higher Education Facilities	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Healthcare	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Social Protection	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Culture	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Sports and Recreation	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Animal Healthcare	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Local Government	-	-	+	-	-	+	+	+	-
Implementation (Measures and Tools for Implementation and Execution of the Plan)									
Number of Priority Activities	14	-	6	3	32	9	13	7	8
Number of Measures and Tools from Other Policies	14	-	+	-	-	3	3	3	3

Source: Authors' research

The analysis of the public service segment results allows for the conclusion of different approaches to addressing this segment. These differences are less pronounced when the plan's author is the same (for the last four RSPs listed in Table 1 plans marked as numbers 6, 7, 8, and 9, the author is the Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, in consortium with other firms, while the previous two (plans marked as numbers 4 and 5) were authored by the Faculty of Geography, also in consortium with other firms). There are noticeable differences between these two groups of plans, but even more striking are the similarities within the observed groups of plans. Particularly notable is the RSP for the Podunavlje and Braničevo Administrative District, where both the analysis of the existing state and the planning solutions section address public services in a general manner, without considering each individually (though each is addressed in the part of the plan concerning potentials and limitations). Plans related to the Vojvodina area (Table 1, marked as number 2) and the Šumadija, Pomoravlje, Raška, and Rasina Administrative District (Table 1, marked as number 5) also do not contain planning measures defined for each public service individually. Furthermore, differences are evident in the number and types of public services addressed. Specifically, education, healthcare, social protection, and culture were generally the subjects of analysis, goal definition, and planning solutions in all RSPs, while sports and recreation and veterinary healthcare appear sporadically. The varying number of goals related to public services reflects their different levels of detail, which further complicates the issue of alignment, i.e., the consistency between goals and subsequently defined planning solutions.

Public services in spatial plans for local self-government units (SPLSGU)

All local self-government units in the Republic of Serbia have adopted spatial plans. For the purposes of this study, 8 SPLSGUs were selected (Table 2) from territories with various physical-geographical (position within the national territory, spatial size, relief, natural resources, etc.) and socio-geographical (level of economic development, traffic position, population dynamics, etc.) characteristics.

According to the Regulation on the Content, Methods, and Procedures for Developing Spatial and Urban Planning Documents (Official Gazette of RS, No. 32/2019), public services in SPLSGUs are addressed within the planning solutions of the third planning area, titled: Spatial Development, Population Distribution, and Network of Settlements and Public Services (population; relationship between urban and rural settlements and functional connections of settlements and centers, organization of public services, etc.).

Recent amendments to the Regulation have removed the section related to the analysis and evaluation of the existing state from the content basis for developing SPLSGUs. Analysis of several spatial plans at the local level shows that this section is generally omitted in plans made after the Regulation changes (e.g., Irig, Veliko Gradište³). In plans that do include this section, education, health, social protection, culture, and sports and recreation are generally covered, while issues of public admin-

³ In this plan, the analysis of the state is presented along with the objectives and planning solutions within the planning section.

istration, religious facilities, the civil sector, etc., are sporadically addressed. The segment related to public services is also missing in the planning part of some SPLSGUs (e.g., Vranje), or is provided collectively for all public services (e.g., Ljig, Pančevo, Ub).

Table 2. Public Services in Spatial Plans for Local Self-Government Units (SPLSGU)
Legend: 1 - Ljig, 2 - Irig, 3 - Vranje, 4 - Veliko Gradište, 5 - Pančevo, 6 - Valjevo, 7 - Knjaževac, 8 - Ub
 + exists
 - does not exist

Content of SPLSGU Related to Public Services	Spatial Plans for Local Self-Government Units							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Analysis and Assessment of the Situation								
Public Services	+	-	+	-	+	+	+	-
Preschool Education and Care	+	-	+	+	+	+	+	-
Primary Education	+	-	+	+	+	+	+	-
Secondary and Higher Education	+	-	+	+	+	+	+	-
Healthcare	+	-	+	+	+	+	+	-
Social Protection	+	-	+	+	+	+	+	-
Culture	+	-	+	+	+	+	+	-
Sports and Recreation	+	-	+	+	+	-	+	-
Public Administration and Business	-	-	-	+	-	-	-	-
Religious Buildings	-	-	-	+	+	-	-	-
Civil Sector – NGOs and Citizen Associations	-	-	-	-	-	-	+	-
Potentials and Limitations	-	-	+	-	+	+	+	-
Number of Development Goals	-	40	23	70	40	80	80	50
Planning Solutions								
Organization of Public Services	+	+	-	+	-	+	+	-
Education	-	+	-	+	-	+	+	-
Health Protection	-	+	-	+	-	+	+	-
Social Protection	-	+	-	+	-	+	+	-
Culture	-	+	-	+	-	+	+	-
Sports and Recreation	-	+	-	+	-	+	+	-
Public Administration and Services	-	-	-	+	-	+	-	-
Religious Facilities					-	-	-	-
Network of Public Services by Settlement Hierarchy	-	+	+	+	+	+	-	-
Service Coverage, Gravity Areas, and Population Coverage of Individual Services	-	-	-	-	-	-	-	+
Implementation								
Number of Priority Planning Solutions, Activities, and Projects	-	3	-	-	1	7	5	11

Source: Author's research

Public services on referral and thematic maps

According to the Regulation on the Content, Method, and Procedure for Developing Spatial and Urban Planning Documents (2019), the graphical part of the Spatial Plan for Republic of Serbia (SPRS) consists of 4 referral maps with described content, and public services are not part of it. According to the before mentioned Regulation, the graphical part of Regional Spatial Plans (RSP) consists of 3 referral maps, and Spatial Plans for Local Self-Government Units (SPLSGU) consists of 4 referral maps, with the second map titled "Network of Settlements and Infrastructure Systems" and includes, in particular, the network of settlements and centers, public service facilities, the distribution of primary economic activities, and infrastructure systems.

Public services in the implementation programs of national and regional spatial plans and spatial development reports

In accordance with the Law on Planning and Construction (Official Gazette of RS, No. 62/2023), the implementation of planning solutions in all areas covered by spatial plans at the national and regional levels is monitored through Implementation Programs and Spatial Development Reports (Planning and Construction Law, 2009).

In the latest, sixth Spatial Development Report of the Spatial Plan of the Republic of Serbia from 2010 to 2020, published in 2020, under the first goal: More Balanced Regional Development and Enhanced Social Cohesion, a sub-goal was defined: Equitable Spatial Organization of Public Services, with monitoring envisaged through the indicator: Accessibility to Primary Health Care. Thus, out of 35 indicators found to be the only ones that can be continuously and qualitatively monitored (from 105 initially planned), only one pertains to the public services segment.

Additionally, out of 390 strategic priorities, only 6 relate to public services. Monitoring their implementation led to the conclusion that only one has been completed, while 5 priority projects are underway.

In the Spatial Development Reports of regional spatial plans (published in 2016, except for Vojvodina, which is from 2019, and no report for Belgrade), the indicators related to public services are generally the following:

- Equipment of school facilities with prescribed installations,
- Accessibility to primary and secondary health care (number of residents per doctor),
- Trend of introducing mobile public services by municipalities,
- Number of social events presenting folk traditions and cultural identity of local communities.

Among strategic priorities, those related to public services are minimally represented, except in the last report on the implementation of the RSP Vojvodina, where they are somewhat more represented.

Public services in other strategic development documents and laws

Since public services are a prerequisite for the realization of many constitutional rights of citizens, it is expected that spatial plans are not the only documents where certain analyses of the state, goals, and guidelines for further development of these systems are formulated. In addition to the state constitution, the primary legal act in this area is the Law on Public Services (Official Gazette of RS, No. 83/2014), which defines the basic frameworks for their functioning (competencies, management, financing, etc.). Laws regulating the operation of each individual public service, such as the Law on Health Care (Official Gazette of RS, No. 92/2023), the Law on Primary Education (Official Gazette of RS, No. 92/2023-340), etc., provide more direct legal prerequisites for the development of strategic documents (e.g., the currently valid Strategy for Public Health in the Republic of Serbia 2018-2026 (Official Gazette of RS, No. 61/2018), the Strategy for the Development of Education and Training in the Republic of Serbia until 2030 (Official Gazette of RS, No. 63/2021), etc.). Based on these strategies, action plans are developed, which further define measures for the implementation of strategic goals, actors, elements important for financing, monitoring, etc.

The Law on the Planning System (Official Gazette of RS, No. 30/2018), within development planning documents, in addition to spatial (and urban) plans, defines the existence of development plans (national, provincial, and local levels), within which analysis and development guidelines in the field of public services are also formulated.

In addition to this (direct) hierarchy, a larger number of legal (e.g., Law on Local Self-Government (Official Gazette of RS, No. 111/2021), Law on Public-Private Partnerships and Concessions (Official Gazette of RS, No. 104/2016), etc.) and strategic documents (National Strategy for Sustainable Development (Official Gazette of RS, No. 57/2008), Strategy for Sustainable Urban Development of the Republic of Serbia until 2030 (Official Gazette of RS, No. 47/2019), Strategy for Public Administration Reform in the Republic of Serbia for the period 2021-2030 (Official Gazette of RS, No. 9/2022), etc.) address certain aspects of the functioning of public services). Public services are also included under the heading: Social Standard Facilities, as part of the content of the Strategies for Sustainable Urban Development (7 adopted) and Integrated Territorial Investments Strategies (5 adopted), which were developed in the last two years to create conditions for using the Integrated Territorial Investment mechanism within the EU PRO Plus Program for local development.

Also, there are numerous documents that address the issue of public services to varying degrees, and it is challenging to assess and list them all comprehensively.

Key problems and dilemmas in addressing the public services segment in spatial plans

After analyzing the theoretical, legal, and planning framework for the spatial organization of public services and the contents of spatial plans at various territorial levels, an attempt was made to identify and systematize dilemmas and inconsistencies of fundamental importance for improving the planning approach to this segment in the future. Nine dilemmas were formulated, primarily encompassing specific terminological-methodological issues that arise during various phases of processing this segment, but also fundamental questions related to the planning process itself.

(Terminological) dilemma: public services – social development?

Social development refers to the process of improving people's quality of life, social cohesion, and overall well-being through the enhancement of education, health care, social services, and other aspects of development that contribute to increasing the overall level of development and reducing inequality. This concept often includes economic, political, and cultural factors that contribute to social changes and improvement of living standards for all residents. The general nature of interpreting the concept of social development is also reflected in the definition formulated by the World Bank (2005) as a "process of transforming institutions to empower people." In this context, it is clear that public services contribute to the social development of a community through their functioning. However, as the concept of social development sporadically (but increasingly) appears in spatial plans along with public services, it remains unclear what it specifically entails (Are these two concepts equated in spatial plans? Is the public services segment a subset of social development, and if so – what does social development additionally entail?).

(Terminological) dilemma: public services – overall functional capacities of settlements?

Public services in spatial plans imply a relatively narrow (legally) defined set of services in the public domain. On the other hand, the overall functional capacities in most settlements are significantly greater than the capacities of public services, including supply services, hospitality, crafts/industry, recreation, etc. As such, they have an undeniable impact on the quality of life of the local population, i.e., social development in a specific area. Some of these (e.g., larger economic significance facilities, hospitality, tourism, etc.) are considered within other segments of the spatial plan, while some are even omitted from analysis (e.g., retail facilities, pharmacies, etc.), which to some extent raises questions about the credibility of the identified state and planning measures in this segment.

Differences in the number and types of public services addressed in spatial plans (both at different and the same territorial levels)

The textual and tabular parts of the conducted analysis indicate certain differences in the number and types of public services addressed in spatial plans. In addition to several public services that are typically included in all (analyzed) spatial plans (preschool education, primary education, health care, social protection, etc.), there are also a number that appear only in specific or rare cases (sports, public administration, animal health care, etc.). In this context, the question arises whether there exists (or should exist) an explicitly defined set of public services that are addressed in every spatial plan.

"Blending" spatial organization of public services into the spatial organization of settlement networks?

The spatial organization of settlement networks largely reflects the spatial organization of networks of public service facilities. To maximize their accessibility, the fundamental idea of developing public services is their concentration in a certain number of settlements (community centers, micro-development nuclei, etc.), which determines their spatial distribution. However, for various reasons (specificity of spatial conditions, intensity and type of dominant development processes, and the specific functioning of each public service), the networks of individual public service facilities are often not fully coordinated. In this context, the question arises whether and how the spatial organization of individual public services is considered in planning (overall) spatial-functional organization of set-

tlement networks within certain spatial units (since it represents, to some extent, a summary of the total functional relations and connections).

Relationship of segments in (strong) causal-sequential relations?

Within the chapter Population, Settlement Network, and Public Services (and/or Social Development), each segment is addressed separately. Although they are unified under a common title, the fact is that these segments are often handled by different experts, making the (methodological or substantive) processing of causal-sequential relationships between population dynamics, development of public service networks, and the settlement network as a whole remain unclear and inconsistent (or even absent?). For example, it is unclear how the projection of the number of residents in a settlement of a particular area (if it exists within the population segment) is specifically considered as input when formulating planning solutions related to the public services segment and/or settlement network.

How are needs projected in the public services sector? is "free estimation" the dominant methodological approach?

In connection with the previous question, there is an issue regarding the specific (methodological) way in which needs are projected, or the spatial organization of public service networks in the future. More specifically, it is unclear whether this involves free estimations based on described population trends or if it involves some form of exact modeling (and if so, what kind of modeling?).

Number and "generality" of goals – specific planning solutions?

It is a fact that spatial plans at various territorial levels are characterized by extensive analytical descriptions of the current state and the developmental processes that led to it (derived from even more extensive analytical-documentary bases). Although this is not inherently a "weakness" in the preparation of plans (quite the opposite), it is often the case that the emphasis of planning documents remains on the observation of the existing state and the developmental processes that led to it. In other words, from the extensive analysis, a different, often considerable number of goals (which vary widely among plans of different levels, but also among plans of the same level) related to public services emerge. This raises the question of the relationship between these goals and the planning solutions based on them. In this context, the solutions themselves often remain general (and may apply to most plans, regardless of type, scope, etc.), frequently defined in a very similar way to the goals, with very few specific, spatially determined elements, making their implementation more challenging.

Who actually plans the spatial development and organization of public service networks? are spatial planners just "map drawers"?

Typically, during the preparation of draft spatial plans, conditions from public institutions and enterprises are obtained. If each public service provides explicit data on the state and future needs (and spatial organization of networks of facilities) within its domain, the question arises as to what the specific task of spatial planners is in this segment, or if it merely involves creating graphical attachments based on the provided data. In other words, the question arises whether (and how) spatial planners should take a proactive role in this process, suggesting optimal solutions for the spatial organization of public services during the preparation of the spatial plan.

Relationship between spatial plans and (a number of) other documents addressing the public services segment

In addition to analyzing the legal, strategic, and planning framework within which the public services segment is processed in spatial plans, there has also been a review of other documents dealing with this topic. Besides the impression that there are a large number of documents of various types⁴, there is a sense of insufficient clarity regarding the relationship between spatial plans and some of these documents. On the one hand, some spatial plans represent a description of the legal and planning basis within which they were prepared, with a clear obligation to adhere to legal frameworks and conditions and guidelines from higher-level plans. On the other hand, a number of strategies with their action plans, which partially or fully address the public services segment, remain in insufficient clarity regarding their relationship with spatial plans, sometimes leading to duplication of analyses and discrepancies in the guidelines these documents prescribe.

Conclusion

The right to public services is a civilizational achievement, grounded in many international documents as well as national legislation and strategic frameworks. The public sector's aim to provide better access to these services is clearly expressed in numerous relevant laws, strategic, and planning documents at all levels, from national to local. Spatial planning, by its definition, represents the activity of designing the rational use, organization, arrangement, and protection of space. Spatial plans provide a platform for defining spatial development, especially at the local level, where a high level of detail and specific solutions is required. When it comes to the public services segment, the preparation and implementation of spatial plans are aimed at achieving maximum efficiency of these systems in accordance with the real possibilities in a given area.

On this path, there are a number of essential obstacles, inconsistencies, and dilemmas within our practice. Although they may seem relatively easy to resolve, initial summarized questions (public services – social development, public services – functional capacities, uniform 'list' of public services for all plans, etc.) must be approached not only from a terminological but also from a methodological perspective. Further, more demanding methodological questions (approach to cause-and-effect relationships and projection of needs) are related to the very question of 'generality' (and thus usefulness) of planning solutions. Also, a fundamental question is the role of spatial planners in creating future development policies in the field of public services, given the obligation to consider the conditions provided by each public service as input for drafting the spatial plan.

Additionally, with the growing need for rationalizing the number of public service facilities in depopulated areas, which already occupy significant spaces and have a tendency to further expansion, effective management of these systems becomes even more complex and demanding. In such conditions, spatial plans should provide appropriate solutions to ensure the best possible accessibility of public services in line with changes in the population and their needs.

⁴ In this context, it is important to note that there are perceptions that Serbian society is characterized by a hyperproduction of laws and sublegal acts, strategic documents, etc. (Rajčević, 2016; Jovanović & Andonović, 2021), as well as a certain so-called "over-planning" (Živanović & Gatarić, 2021).

Acknowledgements: The study was supported by the Ministry of Science, Technological Development and innovation of the Republic of Serbia (Contract number 451/03/65/2024-03/200091).

Conflicts of Interest: The authors declare no conflict of interest.

Publisher's Note: Serbian Geographical Society stays neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations.

© 2024 Serbian Geographical Society, Belgrade, Serbia.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Serbia.

References

- Berry, B. J. L. (1964). Cities as systems within systems of cities. *Regional Science*, 13(1), 147-163.
- Bogunović, A. (2011). *Regionalna ekonomika i politika*. Ekonomski fakultet.
- Dragić, N., Njegač, D., & Šulc, I. (2018). Supply of central functions for the population in the Nova Gradiška Area. *Hrvatski Geografski Glasnik*, 80(2), 55-81. <http://dx.doi.org/10.21861/HGG.2018.80.02.03>
- Dželebdžić, O. (1994). Indikatori i kriterijumi o naseljima u opštinskim i regionalnim prostornim planovima [Magistarski rad, Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu].
- Jokić, V., & Čolić, N. (2021). Prostorna dostupnost javnih službi kao indikator kvaliteta života – normativni okvir i praksa planiranja u Srbiji. In: J. Petrić & M. Vujošević (Eds.), *Terorijska, razvojna i primenjena istraživanja prostornih procesa za obnovu strateškog mišljenja i upravljanja u Srbiji* (pp. 88-105). Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Jovanović, Z., & Andonović, S. (2021). Publication of laws and other general acts: Hidden potentials of e-government. *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta Niš*, 60(91), 163–176.
- King, L. J. (1985). *Central place theory*. WVU Research Repository.
- Kovačič, M., Gosar, L., Fabijan, R., & Perpar, A. (2000). *Razvojno-tipološka členitev podeželja v Republiki Sloveniji*. Biotehniška fakulteta, Oddelek za agronomijo, Inštitut za agrarno ekonomiko.
- Lösch, A. (1940). *Die Raumliche Ordnung der Wirtschaft*. Jena Fischer. (W. H. Woglom & W. F. Stolper, Trans., 1954). *The Economics of Location*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lukić, A. (2012). *Mozaik izvan grada – tipologija ruralnih i urbaniziranih naselja Hrvatske*. Meridijani.
- Marinović-Uzelac, A. (2001). *Prostorno planiranje*. Dom Svijet.
- Njegač, D. (1999). Funkcionalna diferencijacija naselja i centralnomjesna organizacija Hrvatskoga zagorja. *Hrvatski Geografski Glasnik*, 61(1), 25-35.
- Petovar, K., & Jokić, V. (2010). Socijalni razvoj i javne službe u Srbiji – standardi u rasponu od 19. do 20. veka. In: M. Bajić Brković (Ed.), *Kreativne strategije za održivi razvoj gradova u Srbiji* (pp. 161-198). Arhitektonski fakultet.
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Sl. glasnik RS“, br. 32/2019).
- Prostorni plan Grada Pančeva („Sl. list grada Pančeva“, br. 22/2012).

- Prostorni plan Grada Valjeva („Sl. glasnik grada Valjeva“, br. 3/2013).
- Prostorni plan Grada Vranja („Sl. glasnik grada Vranja“, br. 04/16).
- Prostorni plan opštine Irig („Sl. glasnik opštine Irig“, br. 25/2021).
- Prostorni plan opštine Knjaževac („Sl. list opštine Knjaževac“, br. 9/2011).
- Prostorni plan opštine Ljig („Sl. glasnik opštine Ljig“, br. 4/2021).
- Prostorni plan opštine Ub („Sl. glasnik opštine Ub“, br. 9/2012).
- Prostorni plan opštine Veliko Gradište („Sl. glasnik opštine Veliko Gradište“, br. 25/2021).
- Prostorni plan Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 13/1996).
- Prostorni plan Republike Srbije do 2035. godine, nacrt (2021).
- Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine („Sl. glasnik RS“, br. 88/2010).
- Radica, T., Paunović, A., & Salaj, M. (1997). *Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske*. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zavod za prostorno planiranje.
- Rajčević, T. (2016). Good Law. *Strani Pravni Život*, 77.
- Regionalni prostorni plan Administrativnog područja grada Beograda („Sl. list grada Beograda“, br. 10/2004).
- Regionalni prostorni plan Autonomne Pokrajine Vojvodine 2021-2035. godine (nacrt) <https://kula.rs/2022/03/18/regionalni-prostorni-plan-ap-vojvodine-2021-2035-godine/>
- Regionalni prostorni plan Kolubarskog i Mačvanskog okruga („Sl. glasnik RS“, br. 11/2015).
- Regionalni prostorni plan opština Južnog Pomoravlja („Sl. glasnik RS“, br. 83/2010).
- Regionalni prostorni plan Timočke krajine („Sl. glasnik RS“, br. 15/2009).
- Regionalni prostorni plan za područje Nišavskog, Topličkog i Pirotskog upravnog okruga („Sl. glasnik RS“, br. 1/2013).
- Regionalni prostorni plan za područje Podunavskog i Braničevskog upravnog okruga („Sl. glasnik RS“, br. 8/2015).
- Regionalni prostorni plan za područje Šumadijskog, Pomoravskog, Raškog i Rasinskog upravnog okruga („Sl. glasnik RS“, br. 56/10).
- Regionalni prostorni plan za područje Zlatiborskog i Moravičkog upravnog okruga („Sl. glasnik RS“, br. 219/2013).
- Simmons, J. W. (1986). The urban system: Concept and hypothesis. In: J. G. Borchert et al. (Eds.), *The Urban Transition, Geographical Studies* (pp. 23-31). University of Utrecht.
- UN-HABITAT (2009). *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for All*. United Nations Human Settlements Programme.
- Vresk, M. (2002). *Grad i urbanizacija*. Školska knjiga.
- Zakon o javnim službama („Sl. glasnik RS“, br. 83/2014).
- Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, br. 62/2023).
- Živanović, Z., & Gatarić, D. (2021). The evolution and consolidation of the Serbian spatial planning system. In: E. Berisha, G. Cotella, & A. Solly (Eds.), *Governing Territorial Development in the Western Balkans, Challenges and Prospects of Regional Cooperation* (pp. 89-105). Springer.
- Žuljić, S. (1983). *Sistem centara – osnova razmeštaja društvenih funkcija*. Ekonomski institut Zagreb.

Оригинални научни рад

UDC 71:351.824.11
<https://doi.org/10.2298/GSGD2402325Z>

Примљено: 12. октобра 2024.

Исправљено: 09. новембра 2024.

Прихваћено: 30. новембра 2024.

Зора Живановић^{1*}, Владимир Поповић*

* *Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, Србија*

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ У ПРОСТОРНИМ ПЛАНОВИМА – КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ И НЕДОУМИЦЕ

Апстракт: Као саставни део просторних планова на свим територијалним нивоима, јавне службе представљају сегмент шире области која обухвата и становништво и мрежу насеља одређеног простора. Различитост приступа обради сегмента „јавне службе” које нуди пракса, чак и у оквиру просторних планова на истим територијалним нивоима, одраз је непостојања елементарног консензуса у вези са начином на који се приступа овој проблематици. Методолошки се базирајући на упоредној анализи просторних планова на националном, регионалном и локалном нивоу, предмет рада дефинисан је као начин обраде овог сегмента просторних планова на различитим територијалним нивоима, у смислу хронолошке еволуције препознавања значаја овог сегмента, методолошке и суштинске унифицираности приступа обради овог сегмента на појединачним нивоима планирања, као и заступљености обрађених подсегмената, сродних и сличних појмова. Циљ рада је идентификација и сумирање кључних проблема и нејасноћа, као својеврсног полазишта за усмеравање даљих напора ка подизању квалитета и сврсисходности просторно-планерске праксе у овом сегменту.

Кључне речи: просторни планови, јавне службе, компаративна анализа, методолошка униформност, пракса просторног планирања

¹ zora.zivanovic@gef.bg.ac.rs (corresponding author)

Зора Живановић (<https://orcid.org/0000-0003-1193-7416>)

Владимир Поповић (<https://orcid.org/0000-0001-9463-0473>)

Увод

Услуге од општег интереса су међу најважнијим сегментима „функционисања једне друштвене заједнице, јер се у оквиру њих остварују основна људска права које је држава обавезна да гарантује својим грађанима” (Петовар & Јокић, 2010). Та чињеница препозната је на глобалном нивоу и потврђена кроз документ *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for All* (UN-HABITAT, 2009), којим се управо инсистира на једнаком приступу основним услугама. Наиме, у коришћењу јавних услуга учествују сви чланови друштва, без обзира на то да ли и у којој мери сnose трошкове њиховог функционисања (Вогуповић, 2011).

Према Закону о јавним службама (Сл. гласник РС, бр 83/2014), под овим појмом подразумевају се „установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима.”

Две су основне врсте јавних служби, односно услуга од општег интереса, каквим их препознаје и сам Закон:

- услуге од општег економског интереса су, у принципу, тржишне, и обухватају услуге које пружају велике мрежне индустрије: снабдевање водом, енергијом, гасом, транспорт, одлагање и управљање отпадом, као и телекомуникације и поштанске услуге. У тим областима оснивају се предузећа.
- социјалне услуге од општег интереса су: образовање, наука, култура, физичка култура, ученички и студентски стандард, здравствена заштита, социјална заштита, друштвена брига о деци, социјално осигурање и здравствена заштита животиња. У тим областима оснивају се установе. Социјалне услуге од општег интереса су кључне за поштовање и заштиту основних људских права, доприносе социјалној и територијалној кохезији и најчешће су обавеза јавног сектора. Ниво развијености и квалитет социјалних услуга од општег интереса су у позитивној корелацији са квалитетом живота грађана. *Из тих разлога, поглавље јавних служби у просторним плановима односи се управо на њих. Другим речима, та група услуга у просторним плановима поистовећена је са појмом "јавне службе"², чиме представља и предмет нашег истраживања.*

Према Просторном плану Републике Србије јавне службе се могу класификовати у две групе (ППРС 2010-2014-2020):

- Прва група су основне услуге којима се остварују социјална и културна права гарантована Уставом у које спадају: основно/ обавезно образовање и основна здравствена заштита. Основне услуге су, по правилу, доступне у месту становања.

² Иако јавне службе према закону подразумевају и услуге из области ПТТ саобраћаја, комуналног стандарда и сл., оне се у просторним плановима обрађују под тематиком саобраћаја, инфраструктурних система, комуналне потрошње итд.

- Друга група су услуге вишег ранга: средње образовање, више и високо образовање, болничка и специјализована здравствена заштита, активности и услуге у области културе, спорта и рекреације. Ове услуге се, по правилу, организују у градским насељима са већим бројем становника и већом густином насељености.

Вишедеценијска пракса у развоју јавних служби у Србији (примењивана по сличном принципу у свим општинама), фаворизујући урбоцентрични модел организације, прилагођен срединама с високим густинама насељености и изграђености, довела је до концентрисања тих служби у општинским центре и стварања неравномерности у погледу њихове дистрибуције, квалитета и доступности (Јокић & Чолић, 2021).

У пракси је препознато да у условима дисперзне насељености и континуиране депопулације руралног подручја концентрација јавно-социјалне инфраструктуре у одређеном броју пунктова (насеља) представља најпогоднији начин за рационализацију и организацију мреже насеља. То подразумева развој активности и услуга не само у граду, већ и у микроразвојним нуклеусима – центрима нижег реда.

Повећање просторне доступности услуга може се остварити и на друге начине (Јокић & Чолић, 2021):

- успостављање мобилних служби (возила: мобилна стоматолошка ординација, лабораторија и сл. и тимови стручњака), као начин за приближавање услуга грађанима, посебно у сеоским подручјима са ниском густином насељености и изграђености, што јесу објективна ограничење за организовање јавних служби,
- ширење гравитационог подручја услуга, подразумева организовање комплементарних садржаја као што су: ђачки/ученички домови и интернати, организована и умрежена понуда приватног смештаја за ученике средње школе, средњошколски и универзитетски кампуси и сл.
- пружање услуга коришћењем нових дигиталних технологија (осим у области образовања, где је и почело њихово коришћење „учење на даљину“), проширује се њихова примена у областима здравствене и социјалне заштите и укључује третмане на даљину (телемедицина, лечење и савети, надгледање на даљину, састанци на даљину и сл.).

Свака јавна служба је сложен систем са бројним подсистемима који су међусобно вишеструко повезани, вертикално и хоризонтално. *Организација мреже објеката јавних служби*, хоризонтална и вертикална повезаност (хијерархија) предмет су просторних планова.

Теорија централних места Валтера Кристалера због своје специфичне природе издвојила се током друге половине 20. века као фундаментална у академским и планерским приступима просторној организацији система различитих садржаја. Иако су многи аутори критиковали идеализацију хомогеног простора и одређени недостатак емпиријских потврда (Lösch, 1940; Berry, 1964; Žuljić, 1983; King, 1985; Simmons, 1986; Njegač, 1999; Marinović-Uzelac, 2001; Vresk, 2002), често узимање у обзир само ограниченог броја услуга из терцијарног и кварталног сектора (Berry,

1964; Simmons, 1986; Dželebdžić, 1994; Lukić, 2012), као и одређену статичност ове теорије (Njegač, 1999; Dragić et al., 2018), основна идеја о централним услугама остала је основ приступа којима се до данас изучава и планира мрежа насеља, односно мрежа објеката јавних служби у просторно-планерским документима бројних држава, што показује да је из сфере научних истраживања прешла и у стручну праксу (Radica et al., 1997; Kovačić et al., 2000).

Образовање: примарна сеоска насеља најчешће имају само четворогодишње основне школе. Свака од њих је упућена на осмогодишњу школу која се налази (најчешће само) у центру јединице локале самоуправе. Објекти средњег образовања постоје углавном у центрима општина/градава, док објекти вишег и високог образовања постоје само у већим градским насељима (регионалним центрима).

Научне установе, институти, научни центри се првенствено везују за централне делове великих градова, али у последње време и за њихову периферију, ван насељеног подручја.

Здравство: објекти примарне здравствене заштите некада су постојали у свим сеоским насељима. Данас, како је број становника у селима драстично смањен, многа села су остала без ових услуга, иако објекти физички постоје, али су трошкови њиховог одржавања превисоки с обзиром на број корисника (стога су најчешће запуштени). Данас, у Србији становници руралних подручја најчешће примарну здравствену заштиту остварују у здравственим установама у општинским центрима. Опште болнице и породилишта углавном постоје само у регионалним центрима, док је већина специјализованих болница смештена у Београду.

Објекти социјалне заштите су: обданишта, домови за старе, центри за социјални рад, домови за децу без родитељског старања или ометену у развоју. Поред центара јединица локалне самоуправе, обданишта постоје и у неким сеоским насељима и раде углавном при основним школама. Објекти за старе углавном локацијом нису везани за централне делове градских насеља.

Објекти физичке културе у Србији све су бројнији, са све разноврснијим садржајем, у складу са проширењем круга корисника популаризовањем спорта и подизањем свести становништва о неопходности бављењем физичком активношћу (и о томе да се људски организам развио до овог облика захваљујућу физичкој активности и да нема предиспозиција за функционисање без ње). Локација тих објеката условљена је пре свега доступношћу од стране циљне групе становништва.

Активности на пољу културе у руралним подручјима одвијају се у домовима културе, као најчешће јединим објектима културе у сеоским насељима. Међутим, домови културе су у већини српских сеоских насеља запуштени и изгубили су своју праву намену. У градским насељима, објекти културе су углавном локацијски везани за њихове централне делове.

Објекти у којима се пружају административне услуге: управа, полиција, суд, војска, претежно су смештени у ужим, централним, деловима центара јединица локалне самоуправе.

Објекти јавних служби, иако од посебног значаја за живот становништва, не узимају велике површине у насељима, али су углавном лоцирани у њиховим цен-

тралним деловима. Док је мрежа објеката јавних служби предмет просторних планова, њихов размештај, односно локација објеката јавних служби у насељу, предмет је урбанистичких планова.

Чињеница да је основни извор финансирања јавних служби буџет (порези грађана), одредбу о доступности „под једнаким условима” чини обавезујућом. Стога је основни принцип организовања јавних служби са просторног аспекта изједначеност и равноправност грађана у могућностима да користе те услуге. Просторни планови представљају основне документе којима се експлицитно дефинише просторна организација функционисања јавних служби и стога ће начин обраде овог сегмента бити анализиран кроз више просторних планова на различитим територијалним нивоима.

Генерално гледано, анализа претходно донетих планова један је од основних начина идентификације најчешћих проблема, што је предуслов за дискусију о оптималним решењима за будуће изазове у просторном планирању. Оно у Србији има дугу традицију, са првим законом који непосредно регулише ову област донетим 1961. године. Од тада, иако је израђен читав низ просторних планова различитих нивоа и обухвата, тек 2015. године постигнута је потпуна покривеност територије Републике Србије плановима свих територијалних нивоа. *Усвајањем новог Просторног плана Републике Србије започеће наредни плански циклус у нашој земљи, за који би се требало припремити, између осталог, и пажљивом анализом претходно донетих планова. Циљ рада управо је својеврсно преиспитивање и идентификација кључних дилема и недоследности у сегменту просторних планова који се односи на јавне службе, што може олакшати напоре ка формалацији и утемељењу оптималних приступа у будућности.*

Јавне службе у просторним плановима на националном нивоу

Просторни план Републике Србије 1996

У првом просторном плану на националном нивоу (ППРС 1996) јавне службе су обрађене у оквиру поглавља под називом: Организација јавних служби у систему насеља, као део теме: Становништво, насеља, делатности и регионална подела. Након дефинисаних циљева дате су: Препоруке за организацију јавних служби према хијерархијском нивоу насеља.

У ППРС 1996. као центри на руралном простору виђени су центри заједнице села. Сматрало се да њих треба планирати тако да покривају гравитационо подручје између 3000-10000 становника, саобраћајно их повезати, како са насељима у гравитационом окружењу тако и са центром општине. У тим насељима треба створити могућност задовољења основних услуга и стога лоцирати објекте као што су:

- продавница прехрамбене робе
- здравствене установе у којима би била доступна примрна здравствена заштита,
- апотеке
- социјалне установе за збрињавање деце и старих
- осмогодишње школе

- установе културе, спорта и рекреације
- сеоске задруге, које би пре свега откупљивале пољопривредне производе
- ветеринарске станице
- сервиси за оправку пољопривредних машина
- пошта
- мањи индустријски погони, на пример погони текстилне индустрије, који би омогућавали запошљавање у непољопривредним делатностима итд.

Просторни план Републике Србије 2010-2020

У другом просторном плану на националном нивоу (ППРС 2010) јавне службе су обрађене под насловом: Просторна организација и дистрибуција јавних служби, што је био саставни део поглавља: Социјални развој и социјална кохезија, у оквиру теме: Становништво, насеља и социјални развој. Инститирано се на примени модела децентрализоване концентрације: „У нашим условима, најпогоднији инструмент имплементације модела децентрализоване концентрације је примена концепта микроразвојних нуклеуса – насеља са развијеном јавно-социјалном инфраструктуром и делатностима из сектора услуга у којима су лоцирани индустријски погони прилагођени савременим технологијама, еколошким стандардима и аутохтоним сировинама.“

Просторни план Републике Србије до 2035. године

У нацрту најновијег ППРС (2021), у оквиру анализе стања јавне службе су обрађене у поглављу под насловом: Општа оцена стања мреже јавних служби и социјалног развоја. Истицање мреже, као предмета планирања, у складу је са самом суштином просторног планирања које у фокусу има мрежу насеља и мрежу (објеката) јавних служби, док је унутрашња структура насеља, односно локација објеката јавних служби предмет урбанистичког планирања. *Такође, збирно посматране јавне службе са социјалним развојем, доприносе комплексности и коректности приступа, с обзиром да је за кориснике простора битна свака функција, односно функцијски капацитет у целини, независно од тога да ли то омогућава јавни сектор.* У оквиру анализе стања, након основних обележја јавних служби дат је преглед стања у вези са: предшколским васпитањем и образовањем, средњим и високим образовањем, социјалном заштитом/старењем, основним установама културе и објектима спорта и рекреације, а затим су констатовани потенцијали и ограничења.

У оквиру планског дела под називом: Циљеви и планска решења, јавне службе су обрађене као део поглавља: Мрежа јавних служби и социјални развој, у оквиру поглавља које се односи на Становништво и социјални развој. Из овако дефинисаних поглавља и подпоглавља наслућује се извесна конфузија у вези са позицијом социјалног развоја као теме у просторним плановима. У оквиру овог дела обрађени су:

- полазишта просторне организације јавних услуга,
- класификација и просторна доступност услуга,
- смернице и препоруке за повећање доступности и квалитета услуга по секторима,
- доступност јавних служби према просторно-насељским карактеристикама (категорији насеља),
- препоруке за унапређења организације јавних служби према хијерархијском нивоу насеља.

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, али је и читаво поглавље које се односи на становништво и социјални развој унеколико другачије организације и садржаја) изненађујући је обим написаног који се апсолутно подудара. Хронолошки гледано, првим националним просторним планом (ППРС 1996) препозната је потреба за обезбеђивањем основних услуга за целокупно становништво националне територије, што би у највећој мери било реализовано кроз развој мреже локалних центара. ППРС 2010-2020 са идентичном идејом промовише модел децентрализоване концентрације, са микроразвојним нуклеусима, као местима одређене концентрације јавних услуга и индустријских капацитета. У нацрту најновијег ППРС-а, одређени акценат се ставља на комплексност мреже јавних служби као кључног елемента социјалног развоја, уз нешто детаљнију анализу стања и препоруке за унапређење квалитета услуга.

Јавне службе у просторним плановима на регионалном нивоу

Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (Сл. гласник РС, бр. 32/2019), прописано је да се јавне службе у регионалним просторним плановима обрађују у оквиру планских решења 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 (РПП) јавне службе су предмет анализе стања, у оквиру поглавља под називом: Становништво, мрежа насеља и јавне службе (изузев РПП који се односе на Београд и Војводину, где су обрађене 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 јавних служби квалитативно и квантитативно, садржински различито обрађен (Табела 1).

Табела 1. Јавне службе у Регионалним просторним плановима

Легенда: 1 - РПП Административног подручја града Београда; 2 - РПП Аутономне покрајине Војводине; 3 - РПП за подручје Нишавског, Топличког и Пиротског управног округа; 4 - РПП за подручје Подунавског и Браничевског управног округа; 5 - РПП за подручје Шумадијског, Поморавског, Рашког и Расинског управног округа; 6 - РПП Тимочке крајине; 7 - РПП општина Јужног Поморавља; 8 - РПП за подручје Златиборског и Моравичког управног округа; 9 - РПП за подручје Колубарског и Мачванског управног округа.

+ постоји
- не постоји

Садржај РПП који се односи на јавне службе	Регионални просторни планови								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Анализа и оцена стања									
Јавне службе	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Мрежа објеката предшколског васпитања и образовања	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Мрежа објеката основног образовања и васпитања	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Мрежа објеката средњег и високог образовања	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Мрежа објеката здравства	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Мрежа објеката социјалне заштите/старење	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Мрежа објеката културе	+	+	+	-	+	+	+	+	+
Мрежа објеката спорта и рекреације	-	+	+	-	+	+	+	+	+
Здравствена заштита животиња	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Потенцијали и ограничења	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Број циљева развоја	4	12	9	22	24	8	5	6	5
Планска решења									
Предшколско васпитање и образовање	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Основно образовање и васпитање	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Средње и високо образовање	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Здравствена заштита	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Социјална заштита	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Култура	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Спорт и рекреација	+	-	+	-	-	+	+	+	+
Здравствена заштита животиња	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Локална управа	-	-	+	-	-	+	+	+	-
Имплементација (мере и инструменти за примену и спровођење плана)									
Број приоритетних активности	14	-	6	3	32	9	13	7	8
Број мера и инструмената других политика	14	-	+	-	-	3	3	3	3

Извор: истраживање аутора

Резултати анализе сегмента јавне службе дозвољавају закључак о различитим начинима обраде 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 (у кон-

зорцијуму са још неким фирамама), док је за претходна два (планови означени бројевима 4 и 5) обрађивач Географски факултет (у конзорцијуму са још неким фирамама). Између ове две групе планова постоје уочљиве разлике, али су још уочљивије сличности унутар посматраних група планова. Посебно се истиче РПП за подручје Подунавског и Браничевског управног округа, у оквиру којег су и у анализи постојећег стања и у делу који се односи на планска решења, јавне службе обрађене уопштено, без осврта на сваку од њих појединачно (али је осврт на сваку од њих дат у оквиру дела плана који се односи на потенцијале и ограничења). И план који се односе на подручје Шумадијског, Поморавског, Рашког и Расинског управног округа (у табели означен бројем 5) не садржи планске мере дефинисане за сваки јавну службу посебно. Затим, разлике су уочљиве и у броју и врсти обрађених јавних служби. Наиме, образовање, здравствена заштита, социјална заштита и култура су углавном били предмет анализе, дефинисања циљева и планских решења у свим РПП, док се спорт и рекреација, односно здравствена заштита животиња јављају спорадично. Различит број циљева који се односе на јавне службе последица је њихове различите детаљности, што додатно усложњава питање односа, тј. усклђености циљева и касније дефинисаних планских решења.

Јавне службе 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 (Сл. гласник РС, бр. 32/2019), прописано је да се јавне службе у ППЈЛС обрађује у оквиру планских решења 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 Градиште³). У плановима који тај део садрже углавном су обрађени васпитање и образовање, здравство, социјална заштита, култура и спорт и рекреација, док се спорадично помињу и питања јавне администрације, верских објеката, цивилног сектора итд. Сегмент који се односи на јавне службе изостаје и у планском делу неких ППЈЛС (Врање), или је дат збирно за све јавне службе (Љиг, Панчево, Уб).

³ У том плану анализа стања је дата скупа са циљевима и планским решењима у оквиру планског дела.

Табела 2. Јавне службе у Просторним плановима јединица локалне самоуправе
 Легенда: 1 - Љиг, 2 - Ириг, 3 - Врање, 4 - Велико Градиште, 5 - Панчево, 6 - Ваљево, 7 - Књажевац, 8 - Уб
 + постоји
 - не постоји

Садржај ППЈЛС који се односи на јавне службе	Просторни планови јединица локалне самоуправе							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Анализа и оцена стања								
Јавне службе	+	-	+	-	+	+	+	-
Предшколско васпитање и образовање	+	-	+	+	+	+	+	-
Основно образовање и васпитање	+	-	+	+	+	+	+	-
Средње и високо образовање	+	-	+	+	+	+	+	-
Здравство	+	-	+	+	+	+	+	-
Социјална заштита	+	-	+	+	+	+	+	-
Култура	+	-	+	+	+	+	+	-
Спорт и рекреација	+	-	+	+	+	-	+	-
Јавна администрација и пословање	-	-	-	+	-	-	-	-
Верски објекти	-	-	-	+	+	-	-	-
Цивилни сектор – невладине организације и удружења грађана	-	-	-	-	-	-	+	-
Потенцијали и ограничења	-	-	+	-	+	+	+	-
Број циљева развоја	-	4	23	7	4	8	8	5
Планска решења								
Организација јавних служби	+	+	-	+	-	+	+	-
Образовање	-	+	-	+	-	+	+	-
Здравствена заштита	-	+	-	+	-	+	+	-
Социјална заштита	-	+	-	+	-	+	+	-
Култура	-	+	-	+	-	+	+	-
Спорт и рекреација	-	+	-	+	-	+	+	-
Јавна администрација и пословање	-	-	-	+	-	+	-	-
Верски објекти	+	+	+	+	-	-	-	-
Мрежа јавних служби према хијерархијском нивоу насеља општине	-	+	+	+	+	+	-	-
Радијуси опслуживања, гравитационо подручје и обухват становништва појединих сервиса	-	-	-	-	-	-	-	+
Имплементација								
Број приоритетних планских решења, активности и пројеката	-	3	-	-	1	7	5	11

Извор: истраживање аутора

Јавне службе на рефералним и тематским картама

Према Правилнику о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (Сл. гласник РС, бр. 32/2019), графички део ППРС чине 4 рефералне карте чији је садржај описан, а да јавне службе нису његов део. Према

споменутом Правилнику, графички део РПП чине 3, а ППЈЛС 4 рефералне карте, међу којима друга носи назив: "Мрежа насеља и инфраструктурни системи" и садржи нарочито мрежу насеља и центара, садржаје јавних служби, распоред основних привредних делатности, инфраструктурне системе.

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

У складу са Законом о планирању и изградњи (Сл. гласник РС, бр. 62/2023) 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: Равномерна просторна организација јавних служби, чије је пређење предвиђено преко показатеља под називом: Доступност примарној здравственој заштити. Дакле, од укупно 35 показатеља за које се испоставило да су једини који се могу континуирано и квалитетно пратити (од 105, како је најпре било предвиђено) само се један односи на сегмент јавних служби.

Такође, од 390 стратешких приоритета, свега 6 њих се односи на јавне службе. Праћењем њихове реализације дошло се до закључка да је само 1 реализован, док је код 5 приоритетних пројеката реализација у току.

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 јавне службе су углавном следећи:

- опремљеност школских објеката прописним инсталацијама,
- доступност примарној и секундарној здравственој заштити (број становника на једног лекара),
- тренд увођења мобилних јавних служби по општинама,
- број друштвених догађаја са презентацијом народне традиције и културног идентитета локалних заједница.

Међу стратешким приоритетима, они који се односе на јавне службе су минимално заступљени, изузев када је реч о последњем Извештају о остваривању РПП Војводина, где су присутни у нешто већем обиму.

Јавне службе у осталим стратешким развојним документима и законима

Како јавне службе представљају предуслов остваривања великог броја уставних права грађана, очекивано је да просторни планови нису једини документи у оквиру којих се врше одређене анализе стања, формулишу циљеви и смернице за даљи развој тих система. Поред државног Устава, кровни правни акт у овој области је Закон о јавним службама (Сл. гласник РС, бр. 83/2014), којим су де-

финисани основни оквири њиховог функционисања (надлежности, управљање, финансирање итд.). Закони који регулишу рад сваке појединачне јавне службе: Закон о здравственој заштити (Сл. гласник РС, бр. 92/2023), Закон о основном образовању (Сл. гласник РС, бр. 92/2023-340) итд. пружају непосредније правне предуслове за израду стратешких докумената (нпр. тренутно важеће Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018-2026 (Сл. гласник РС, бр. 61/2018), Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године (Сл. гласник РС, бр. 63/2021) итд). На основу тих стратегија израђују се акциони планови, у оквиру којих се ближе дефинишу мере реализације стратешких циљева, актери, елементи од значаја за финансирање, мониторинг итд.

Закон о планском систему (Сл. гласник РС, бр. 30/2018), у оквиру докумената развојног планирања, поред просторних (и урбанистичких) планова, дефинише и постојање планова развоја (националног, покрајинског и локалног нивоа), у оквиру којих се такође врши одређена анализа и формулишу развојне смернице у домену јавних служби.

Поред ове (непосредне) хијерархије, већи број законских (нпр. Закон о локалној самоуправи (Сл. гласник РС, бр. 111/2021), Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (Сл. гласник РС, бр. 104/2016) итд.) и стратешких докумената (Национална стратегија одрживог развоја (Сл. гласник РС, бр. 57/2008), Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године (Сл. гласник РС, бр. 47/2019), Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021. до 2030. године (Сл. гласник РС, бр. 9/2022) итд.) бави се одређеним аспектима функционисања јавних служби. Такође, јавне службе су под насловом: Објекти друштвеног стандарда, део садржаја Стратегија одрживог урбаног развоја (донето је 7), као и Стратегија интегралних територијалних инвестиција (донето је 5), које су у претходне две година рађене са циљем да се створе предуслови за коришћење механизма *Интегралних територијалних инвестиција, у оквиру Програма Европске уније за локални развој ЕУ ПРО Плус*.

Поред наведених, бројни су документи који се у већој или мањој мери баве проблематиком јавних служби, а које је тешко у целини сагледати, па и побројати.

Кључне дилеме обраде сегмента јавних служби у просторним плановима

Након извршене анализе теоријског, правног и планског оквира просторне организације јавних служби и садржаја просторних планова на различитим територијалним нивоима, начињен је покушај идентификације и систематизације дилема и недоследности од суштинског значаја за унапређење планског приступа овом сегменту у будућности. Формулисано је девет дилема, по природи обухватајући углавном конкретна термилошко-методолошка питања која се јављају током различитих фаза обраде овог сегмента, али и суштинска питања у вези са самим планским процесом.

(Терминолошка) дилема: јавне службе – социјални развој?

Социјални развој се односи на процес побољшања квалитета живота људи, социјалне кохезије и општег благостања, кроз унапређење образовања, здравства, социјалних услуга и других аспеката развоја који доприносе повећању укупног нивоа развијености и смањењу неједнакости. Тај концепт често укључује и економске, политичке и културне факторе који доприносе друштвеним променама и побољшању животног стандарда свих становника. О општем карактеру тумачења појма *социјални развој* говори и дефиниција формулисана од стране Светске банке (2005), као "процес трансформације институција како би се оснажили људи". У овом контексту, јасно је да јавне службе својим функционисањем доприносе социјалном развоју заједнице. Ипак, како се појам социјалног развоја спорадично (али у све већој мери) појављује у просторним плановима заједно са јавним службама, остаје нејасно шта он конкретно подразумева (Да ли су ова два појма у просторним плановима поистовећена? Да ли је сегмент јавних служби подскуп социјалног развоја, и ако јесте – шта социјални развој додатно подразумева?).

(Терминолошка) дилема: јавне службе – укупни функцијски капацитети насеља?

Јавне службе у просторним плановима подразумевају релативно уско (законски) дефинисан скуп услуга у јавном домену. Са друге стране, укупни функцијски капацитети у највећем броју насеља значајно су већи од капацитета јавних служби, подразумевајући услуге снабдевања, угоститељства, занатства/индустрије, рекреације итд. Као такви, они имају неспорни утицај на квалитет живота локалног становништва, тј. социјални развој на одређеном простору. Део њих (нпр. објекти од већег привредног значаја, угоститељства, туризма и сл.) сагледава се у оквиру других сегмената просторног плана, док један део чак и изостаје из анализа (нпр. мало-продајни објекти, апотеке и сл.), што у одређеној мери отвара питање веродостојности идентификованог стања и планских мера у овом сегменту.

Разлике између броја и врста обрађених јавних служби у просторним плановима (на различитим или истим територијалним нивоима)

Текстуални и табеларни делови спроведене анализе указују на одређене разлике у броју и врсти обрађених јавних служби у просторним плановима. Поред неколико јавних служби које су по правилу саставни део свих (анализираних) просторних планова (предшколско васпитање, основно образовање, здравствена заштита, социјална заштита и сл.), постоји и одређени број оних које се појављују само у појединим или ретким случајевима (спорт, јавна администрација, здравствена заштита животиња и сл.). У том контексту намеће се питање постојања (можда и потребе за постојањем) експлицитно дефинисаног сета јавних служби које се обрађују у сваком просторном плану.

"Утапање" просторне организације јавних служби у просторну организацију мреже насеља?

Просторна организација мреже насеља у великој мери представља директан одраз просторне организације мрежа објеката јавних служби. Са циљем максимизирања њихове доступности, основна идеја развоја јавних служби јесте њихова концентрација у одређеном броју насеља (центра заједница насеља, микроразвојних нуклеуса и сл.), што одређује и њихов просторни размештај. Међутим, из бројних разлога

(специфичности просторних услова, интензитет и врста доминанатних развојних процеса, али и специфичност функционисања сваке јавне службе) у реалности врло често мреже објеката појединачних јавних служби нису у потпуности међусобно усклађене. У том контексту отвара се питање да ли су и на који начин просторне организације појединачних јавних служби уважене при планирању (укупне) просторно-функционалне организације мрежа насеља одређених просторних целина (с обзиром да она представља, на одређени начин, сумарни приказ укупних функционалних односа и веза).

Веза сегмената у (јаким) узрочно-последичним односима?

У оквиру поглавља *Становништво, мрежа насеља и јавне службе (и/или социјални развој)*, сваки сегмент обрађен је засебно. Иако су обједињени насловом, чињеница је да ове сегменте често обрађује више различитих експерата, чиме и (методолошка, односно суштинска) обрада узрочно-последичних односа између популационе динамике, развоја мрежа јавних служби и мреже насеља у целини остаје недовољно јасна и конзистентна (или чак изостаје?). Примера ради, нејасно је на који је начин пројекција броја становника насеља одређеног простора (уколико је има у оквиру сегмента *становништво*) конкретно узета као инпут приликом формулисања планских решења која се односе на сегмент јавних служби и/или мреже насеља.

На који начин се врши пројекција потреба у сегменту јавних служби? "Слободна процена" као доминантан методолошки приступ?

У спрези са претходним, отвара се питање на који начин се конкретно (методолошки) врши пројекција потреба, односно просторна организација мрежа објеката јавних служби у будућности. Конкретније речено, нејасно је да ли се ради о слободним проценама на основу описаних популационих трендова или се ради о некој врсти егзактног моделовања (и ако то јесте случај, о каквом моделовању је реч?).

Број и "опшност" циљева – конкретна планска решења?

Чињеница је да просторне планове на различитим територијалним нивоима карактеришу обимни аналитички описи тренутног стања и развојних процеса који су до њега довели (извучени из још обимнијих аналитичко-документационих основа). Иако то само по себи не представља "слабост" приликом израде планова (већ напротив), врло често је случај да на констатацији постојећег стања и развојних процеса који су до њега довели на одређени начин остаје тежиште планских докумената. Другим речима, из обимне анализе проистиче различит, неретко знатан број циљева (који варира у великом опсегу међу плановима различитих нивоа, али и међу плановима истог нивоа) који се односе на јавне службе (табела 1 и 2). Тиме се отвара и питање односа ових циљева и на њима заснованих планских решења. У том контексту, и сама решења неретко остају општег карактера (па могу важити за већину планова, без обзира на врсту, обухват итд.), често дефинисана врло слично начину на који је дефинисан сам циљ, са врло мало конкретних, просторно одређених елемената, што отежава њихово спровођење.

Ко заправо планира просторни развој и организацију мрежа објеката јавних служби? Да ли су просторни планери само "цртачи карата"?

По правилу, приликом израде нацрта просторних планова прибављају се услови јавних установа и предузећа. Уколико свака јавна служба доставља експлицитне податке о стању и будућим потребама (и просторној организацији мрежа објеката) у свом домену, поставља се дилема шта је конкретан задатак просторних планера у овом сегменту, односно сумња да се он своди на израду графичких прилога на основу добијених података. Другим речима, отвара се питање да ли би (и на који начин) просторни планери требало да заузму проактивну улогу у овом процесу, сугеришући оптимална решења за просторну организацију јавних служби у току процеса израде просторног плана.

Однос просторних планова и (низа) других докумената који третирају сегмент јавних служби?

Поред анализе законског, стратешког и планског оквира у коме се одвија обрада сегмента јавних служби у просторним плановима, извршен је и осврт на друге документе у којима се обрађује та тематика. Поред утиска да се ради о великом броју докумената различитих типова⁴, стиче се утисак недовољно јасног односа просторних планова и неких од њих. Са једне стране, део самих просторних планова представља приказ правног и пласког основа у коме су израђени, са јасном обавезом придржавања законских оквира и услова и смерница из планова вишег реда. Са друге стране, низ стратегија са својим акционим плановима које у мањој или већој мери обрађују сегмент јавних служби остаје у недовољно јасном односу са просторним плановима, те у појединим случајевима чак долази до удвајања анализа, појединих неусклађености смерница које ови документи прописују и сл.

Закључак

Право на услуге јавних служби је као цивилизацијска тековина, утемељено у многим међународним документима, као и у националном законодавном и стратешком оквиру. Тежња јавног сектора да обезбеди што бољи приступ овим услугама јасно је изражена у бројним релевантним законима, стратешким и планским документима на свим нивоима, од националног до локалног. Просторно планирање по својој дефиницији представља активност осмишљавања рационалног коришћења, организације, уређења и заштите простора. Просторни планови представљају платформу за дефинисање просторног развоја, нарочито на локалном нивоу, где се захтева висок ниво детаљности и конкретна решења. Када је реч о сегменту јавних служби, израда и имплементација просторних планова усмерене су ка постизању максималне ефикасности ових система у складу са реалним могућностима на одређеном простору.

На овом путу у оквиру наше праксе постоји низ суштинских препрека, недоследности и дилема. Иако могу деловати релативно лако решива, почетним сумираним питањима (јавне службе – социјални развој, јавне службе – функцијски капацитети, униформни 'списак' јавних служби за све планове итд.) поред термино-

⁴ У овом контексту, битно је напоменути да постоје мишеља да српско друштво карактерише хиперпродукција закона и подзаконских аката, стратешких и планских докумената и сл. (Рајчевић, 2016; Јовановић & Андоновић, 2021), као и извесна тзв. „препланираност“ (Živanović & Gatarić, 2021).

лошког, морало би се приступити и са методолошког аспекта. Даље, захтевнија методолошка питања (приступ узрочно-последичним односима и пројекцији потреба) су у спрези са самим питањем 'општости' (а тиме и сврсисходности) планских решења. Такође, суштинско је питање надлежности просторних планера у креирању будуће развојне политике у области јавних служби, с озбиром на обавезу уважавања услова које свака јавна служба доставља као инпут за израду нацрта просторног плана.

Додатно, са растућом потребом за рационализацијом броја објеката јавних служби у депопулационим срединама, које у нашој земљи већ заузимају значајне просторе и имају тенденцију даљег ширења, ефикасно управљање овим системима постаје још комплекснији и захтевнији задатак. У тим условима, просторни планови би требало да пруже одговарајућа решења како би се обезбедила што боља доступност јавних услуга, у складу са променама броја становника и њихових потреба.

Зацвалница: Рад је подржан средствима Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије (уговор број 451/03/65/2024-03/200091).

© 2024 Serbian Geographical Society, Belgrade, Serbia.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Serbia.

Литература (погледати у енглеској верзији текста)