

# PLANSKE OSNOVE ZAŠTITE PROSTORA U SRBIJI

## SPACE PROTECTION PLANNING GROUNDS IN SERBIA



UDK: 72.025(497.1)  
Originalni naučni rad

Docent dr Marija MAKSIN-MIČIĆ, dipl. inž. arh.

### REZIME

*U radu se daje kratak prikaz planskih osnova u evropskim zemljama i u Srbiji. Polazeći od pojmo-va zaštita i rezervisanje prostora, analiziraju se prostorno-planske osnove, strateški i regulacioni planski osnov. Najkraće se daje i osvrt na ostale vrste planskog osnova: na sektorski i programski osnov i tehnič-ku dokumentaciju. Ističu se ključni problemi pripreme i sprovođenja planskih osnova. Kao jedan od naj-značajnijih, istaknut je problem poboljšanja koordinacije na relaciji: prostorno planiranje – sektorsko planiranje – razne politike. Sledeći značajan pomak, koji bi trebalo učiniti, je na uspostavljanju nedosta-jućih podrški sprovođenju planskih osnova, i to: informacione, istraživačke, programske, institucional-no-organizacione i obrazovne.*

*Ključne reči: planske osnove, zaštita prostora, rezervisanje prostora, koordinacija, podrške.*

### SUMMARY

*The short review of the planning practice prevailing in the European countries and in Serbia has been given. In relation to the idea of space protection and space reservation the planning grounds in Serbia are analysed, mainly focused on spatial-planning grounds, with brief overlook on sector grounds, programming and project support. Crucial problems of the elaboration and accomplishment of the planning grounds for space protection are pointed out, before all problem solving of better coordination of spatial planning, sector planning and various policies. Possible directions of improvement of the planning practice in Serbia including provision of information, research, programming, institutional-organizational and education support has been proposed.*

*Key words: planning grounds, space protection, space reservation, coordination, support.*

Da bi prostorno planiranje moglo da odgovori očekivanjima, odnosno da ne bi postalo (ili ostalo?) još jedna "utopija" savremenog društva, neophodno je obezbeđenje vanplanske podrške, odnosno instrumena iz drugih vrsta planiranja i upravljačkih mehanizama u implementaciji planskih odluka. Praksa evropskih zemalja pokazuje da su u usmeravanju korišćenja prostora mnogo efikasnije mere ekonomske, saobraćajne i drugih politika od planova per se.

I u evropskim zemljama sa razvijenim planskim sistemima smatra se da su za potvrđivanje *legitimiteta i uloge prostornog planiranja* neophodne inovacije i modifikacije dosadašnje prakse, najmanje u sledećem pravcu:

- objedinjavanja pojedinih elemenata i instrumena iz drugih vrsta planiranja (ekonomskog, ekološkog i dr.) u proces prostornog planiranja;
- poboljšanja horizontalne (međusektorske) i vertikalne (između nivoa upravljanja) koordinacije u pripremi, donošenju i sprovođenju planskih odluka;
- veće otvorenosti planskih rešenja i fleksibilnosti u njihovoj implementaciji, opredeljivanjem pogodne

kombinacije normi (zabrana i ograničenja) i smernica (za alternativne opcije) s tvrdim i mekim pristupom u njihovom tumačenju i ostvarivanju; i

– jačanja partnerstva javnog i privatnog sektora i demokratskih osnova i okvira planiranja.

Bitno je, primenom racionalnih postupaka komunikacijske interakcije aktera (donosilaca odluka i korisnika prostora) i profesionalnih planera, usmeriti promene stava i ponašanja aktera prema prostoru (kao resursu) i njegovom korišćenju i obezbediti odgovarajuće podrške procesu prostornog planiranja (informatičke, institucionalno-organizacione, obrazovne i istraživačke).

Naznačene pravce promena neće biti moguće sprovesti jednoznačno, već prilagodeno uslovima političkog, socijalnog i ekonomskog okruženja u kome se planiranje odvija i diferencirano prema vrsti problema u korišćenju i organizaciji prostora koji se rešavaju, što opet ne mora negativno da se odrazi na efikasnost planiranja<sup>1)</sup>.

Drugim rečima, efikasnost i uspešnost prostornog (i urbanističkog), odnosno planiranja u celini, zavisiće umnogome od stvarne rešenosti društvene

Adresa autora: Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu, 11000 Beograd, Kneza Višeslava 1

1) Videti: Đorđević D. (1997, 28–31)

zajednice i države, kao reprezenta interesa zajednice, da ciljeve, odluke i politike korišćenja prostora sprovede odgovarajućim (raspoloživim) sredstvima i podrškama, kao i od rešavanja nekih od ključnih problema savremenog društva: načina rešavanja konflikata, neravnoteže u raspodeli ekonomske i političke moći i sistema političkog odlučivanja, koji može da pomiri javni interes i legitimne individualne interese.

## 1. ZAŠTITA I REZERVISANJE PROSTORA

Pojam *zaštita prostora* odnosi se na trajno korišćenje i očuvanje prostora za neku namenu, koja je definisana opredeljivanjem društvene zajednice da trajno štiti, za buduće generacije, posebno vredne prostore i/ili javno/opšte dobro koje se u konkretnom prostoru nalazi, za koje država ustanovi/utvrdi odgovarajući oblik zaštite. Zaštićuju se prostori s izuzetnim/posebnim/retkim vrednostima, dobrima i resursima, najčešće s prirodnim i kulturnim dobrima i vrednostima (ambijentalnim, pejzažnim i sl.) i pojedinim vrlo ograničenim neobnovljivim, ili delimično obnovljivim, prirodnim resursima (poljoprivredno zemljište, izvorišta voda i sl.). Pored "zaštićenih" prostora, javljaju se i "zaštitni" prostori (pojasi i zone), kojima se prostor na kome se odvija i planira razvoj neke aktivnosti, ili funkcije, štiti od nepovoljnih uticaja iz okruženja i/ili se od uticaja tih aktivnosti i funkcija štiti odvijanje i razvoj ostalih u neposrednom okruženju.

Zaštićeni i zaštitni prostori podležu različitim oblicima zaštite: planskoj, legislativnoj, sudskoj i dr. Za ove prostore utvrđuje se normativni i planski režim korišćenja (uređenja i izgradnje) neograničenog vremenskog trajanja u skladu sa ustanovljenim stepenom njihove zaštite.

Pojam *rezervisanje prostora* odnosi se na zaštitu prostora za određeni vremenski period, ili vremenske intervale (etape), do realizacije planirane namene. Pre, ili po isteku, određenog vremenskog roka za rezervisan prostor se, na osnovu re-evaluacije planskih ciljeva i odluka, rezervisanje može produžiti za istu ili neku drugu namenu, ili okončati prihvatanjem postojećeg načina korišćenja prostora. Rezervišu se prostori planirani za: eksploataciju neobnovljivih (primer lignita) i delimično obnovljivih prirodnih resursa (primer izvorišta voda), izgradnju infrastrukturnih sistema i objekata i drugih javnih/opštih dobara, a u nekim slučajevima i prostori za neke buduće još nepoznate namene (na primer, rezervni prostor za širenje naselja).

Za rezervisane prostore utvrđuju se vremenski ograničeni i diferencirani normativni i planski režimi njihovog korišćenja (uređenja i izgradnje), zavisno od toga u kom vremenskom periodu će biti realizovana planirana namena. Drugim rečima, režim za rezervisan prostor ne može biti isti ako je realizacija planirane namene izvesna u srednjoročnom periodu (5 godina uslovno i do 10 godina), u odnosu na situaciju manje, ili sasvim neizvesne (dugoročne) realizacije.

## 2. PLANSKE OSNOVE ZAŠTITE PROSTORA U SVETU

Planski osnov zaštite prostora definišu različite vrste planova, počev od prostornih, preko sektorskih (u oblasti poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, energetike, saobraćaja, itd.), do drugih instrumenata usmeravanja razvoja.

Kategorizacija prostorno-planskih aktivnosti u zemljama EU može se izvesti prema nivoima upravljanja/planiranja, prostornom obuhvatu i predmetu/nameni planova. Polazeći od razlika u planskim sistemima, prihvaćena je kategorizacija prema nameni na strateške i regulacione planove i instrumente.

Strateško planiranje (planovi i politike) ima namenu formiranja opšteg planskog okvira i osnova, koji je indikativan/usmeravajući i primenjuje se daljom razradom u planovima, strategijama i politikama na istoj ili nižim instancama upravljanja/planiranja. Stepenn obaveznosti primene i razrade ovih planova varira u skladu sa zakonskim osnovom pojedinih zemalja. Opšteprihvaćen je pristup da okviri, principi i kriterijumi utvrđeni strateškim planovima obavezuju, odnosno da se ne mogu menjati razradom na nižim nivoima planiranja. Drugim rečima, "okvir" se ne može menjati "detaljima". Strateški planovi rade se na svim nivoima upravljanja i sa različitim prostornim obuhvatom.

*Strateško planiranje* na nacionalnom i regionalnom nivou javlja se u tri osnovna tipa:

- prostorni planovi i politike koje imaju eksplicitnu prostornu dimenziju i određuju indikativne prostorne perspektive o nameni prostora države ili regiona;

- plansko usmeravanje putem skupa politika, perspektiva i/ili programa, koji obrazuju deo šire nacionalne ili regionalne strategije; manje su prostorno određeni, te se njihova indikativna uloga ostvaruje putem kriterijuma, principa i smernica, koje se moraju uzeti u obzir pri izradi planova na nižim instancama; i
- tematski i sektorski planovi, koji mogu da sadrže prostornu dimenziju<sup>2)</sup>.

Najzastupljenija je izrada regionalnih, tematskih i sektorskih planova. U zemljama s većim opsegom planskog sistema, odnosno razvijenijim mehanizmima za integraciju i koordinaciju planova i politika, nacionalni i regionalni prostorni i sektorski planovi sadrže programske elemente, ili ih prate programi primene. Programima se obezbeđuje finansijska, administrativna i druge podrške planskoj implementaciji na različitim nivoima upravljanja, pre svega za planirane aktivnosti u javnom sektoru. U Francuskoj regionalni plan prati poseban ugovor/sporazum između države i regiona o obezbeđenju sredstava i instrumenata za plansku implementaciju.

Osnove zaštite i rezervisanja prostora obezbeđuju se:

<sup>2)</sup>Videti: The EU compendium of spatial planning systems and policies (1997)

– prostornim planovima i politikama, koje sadrže prostornu dimenziju i definišu zaštitu prostora (za područja: posebnih prirodnih vrednosti, predela izuzetne lepote, zaštite voda i priobalja, posebno vrednih poljoprivrednih i šumskih površina, kulturnog nasleđa i sl.), zaštitne zone i pojase (za izvorišta vodosnabdevanja, zaštitne šume oko i između naselja, zaštitne pojase priobalja i dr.) i rezervisane prostore za razvoj pojedinih aktivnosti, ili razvoj koji će uslediti posle horizonta plana (za turistička područja i zone, pravce i najznačajnija čvorna mesta i objekte infrastrukture, za razvoj naselja i dr.);

– prostornim planovima, politikama i programima za specifična, zaštićena i planirana zaštitu i rezervisana područja za razvoj određenih aktivnosti/funkcija, kojima se definišu zone zaštite i/ili šire namene s režimima korišćenja prostora i pravilima regulacije; prostorni planovi rade se za područja sa specifičnom/posebnom namenom, i to za: slivna područja/vodne basene, priobalja i turistička područja, predele i područja posebnih prirodnih (pejzažnih) vrednosti, površinske kopove mineralnih sirovina (s osnovnim ciljem ponovnog osposobljavanja zemljišta prethodno korišćenog u rudarske svrhe) i dr.; i

– sektorskim planovima, politikama i programima, od kojih su za zaštitu i rezervisanje prostora od većeg značaja one koje imaju prostornu dimenziju, i to: planovi zaštite voda i upravljanja vodnim basenima, planovi zaštite šuma, programi zaštite priobalja, područja prirodnih vrednosti i razvoja turizma, politike i smernice za alokaciju industrijskog razvoja, planovi i politike razvoja transportnih i ostalih infrastrukturnih sistema (sa tendencijom uspostavljanja integrativnih transportnih planova i politika i formiranja transportnih regiona, pre svega za zone uticaja TEM puteva i brzih pruga); politike upravljanja životnom sredinom i otpadom, stanovanja, ekonomskog i razvoja komercijalnih delatnosti i dr. su od indirektnog uticaja, jer ne sadrže prostornu dimenziju.

Na lokalnom nivou koriste se opšte planske osnove/okviri (strateški planovi) i regulacioni planovi (instrumenti). U oba nivoa lokalnih planova primenjuje se svojevrсна kombinacija indikativnog, više kod opštih, i direktivnog pristupa, više kod regulacionih planova.

U svim zemljama EU utvrđena je obaveza izrade opštih planskih osnova/okvira, koji se donose za teritoriju lokalne zajednice ili urbanog naselja. Ovim planovima određuje se široki okvir za namenu površina, infrastrukturne matrice i pripremu regulacionih (detaljnih) planova. Utvrđuju se područja za zaštitu i rezervisanje, slično, ali detaljnije nego kod strateških planova. Posebna pažnja poklanja se rezervisanju prostora za javne namene i zaštiti ruralnih područja i predela od subregionalnog i lokalnog značaja, utvrđivanjem restriktivnih režima njihovog korišćenja i izgradnje.

*Regulacioni planovi* su obavezujući planovi sa šire ili detaljnije definisanom namenom površina. Ovim planovima se ustanovljava zaštita i rezervisanje prostora, na osnovu koje se prostor neposredno privodi nameni, odnosno na osnovu koje se mogu dodeliti prava na izgradnju. Izradi regulacionih planova pristupa se kada predstoji realizacija planirane namene utvrđene nekim od strateških planova, ili se štite pojedina specifična područja. U Holandiji je, na primer, obavezna izrada regulacionih planova za ruralna područja, otvorene prostore i/ili predele izuzetne lepote, a za izgrađena područja samo po potrebi. Zavisno od namene i prostornog obuhvata i ovi planovi mogu sadržati kombinaciju elemenata opšteg planskog osnova i detaljne namene površina, s pravilima regulacije (za područja urbane obnove, rezervisana područja za razvoj i sl.). Kada sadrži elemente opšteg planskog osnova, planom se: (a) definišu uslovi pod kojima se za deo područja može primenjivati fleksibilno tumačenje i diskreciono odlučivanje; i (b) diferenciraju delovi područja za koja će se finalni detalji raditi i odobriti kao akcioni plan izgradnje ili regulacioni planski instrument, neposredno pred realizaciju planiranog razvoja<sup>3)</sup>. Regulacioni planski instrument (planski projekt) je direktivan plan, koji se koristi za detaljniju razradu regulacionog plana.

Obaveza izrade planova na lokalnom nivou uzrok je njihove veće izvesnosti (pravne sigurnosti) i krutosti, u odnosu na strateške planove, i razlog za uspostavljanje mehanizama i instrumenata za njihovu fleksibilniju implementaciju i postepeno uvođenje diskrecionog odlučivanja.

Na efikasnost primene strateških i implementaciju regulacionih planova, pored odnosa između planova i odluka, utiču i drugi faktori, pre svega: (a) uspešnost koordinacije i integracije odlučivanja i preduzimanja akcija u raznim sektorima, po nivoima upravljanja i između javnog i privatnog sektora i (b) ažurna planska pokrivenosti (v) sposobnost sistema da relativno brzo uspostavi nove ili ažurira postojeće instrumente politika.

### 3. PROSTORNO-PLANSKE OSNOVE ZAŠTITE PROSTORA U SRBIJI

U prostornom planiranju kod nas utvrđena su tri nivoa planiranja: nacionalni (Prostorni plan Republike Srbije), regionalni (regionalni i prostorni planovi područja posebne namene) i lokalni (urbanistički planovi).

*Strateški planovi* donose se na nacionalnom i lokalnom nivou a mogu se podeliti u dve osnovne grupe:

– opšti strateški planski okvir – na nacionalnom (Prostorni plan Republike Srbije) i lokalnom nivou (generalni plan grada/naselja) i

3)Deavies H.W.E. (1987.: 364)

– opšti strateški planski osnov – na regionalnom i subregionalnom (regionalni i prostorni plan područja posebne namene) i lokalnom nivou (generalni plan predela i mreže infrastrukture).

Zajedničko za obe grupe je da su ovi planovi obavezujući i usmeravajući/ indikativni, jer se sprovode indirektno, preko drugih prostornih, urbanističkih i sektorskih planova, strategija i politika. Razlikuju se po tome što se prva grupa sprovodi isključivo indirektno, a druga može i u kombinaciji sa direktnim, kada se za deo planskog područja detaljno razrađuju planska rešenja (na nivou regulacionog plana).

Strateški planovi su obavezujući i usmeravajući okvir i osnov za zaštitu i rezervisanje prostora.

Na lokalnom nivou donose se planovi s detaljnim planskim rešenjima, koji predstavljaju *regulacioni planski osnov* ili instrument. Obavezujući su i njima se ustanovljava zaštita i rezervisanje prostora. U regulacionim planskim osnovama (regulacioni plan) planska rešenja su direktivna, ali mogu biti i usmeravajuća, sa definisanim ograničenjima (putem graničnih vrednosti normativa, pokazatelja i regulacionih elemenata). Regulacioni planski instrument (urbanistički projekt) se ne interpretira, već se direktno sprovodi odgovarajućim akcijama/aktivnostima na privođenju prostora planiranoj nameni.

Prostornim planom Republike Srbije (PPRS) utvrđen je strateški planski okvir za zaštitu i rezervisanje prostora Republike Srbije. Obaveza/osnov zaštite prostora ustanovljena je za postojeće i planirane zaštićene i zaštitne prostore, i to za: (a) prostore prirodnih i nepokretnih kulturnih dobara od međunarodnog i nacionalnog značaja<sup>4</sup>); (b) prostore (delove ili cele sli-vove) izvorišta regionalnih sistema za snabdevanje stanovništva vodom; (v) zaštitne šume, odnosno šume s funkcijom trajne zaštite i očuvanja prirodnih i nepokretnih kulturnih dobara, prirodnih resursa (voda, poljoprivrednog i šumskog zemljišta) i životne sredine (prigradske i imisione zaštitne šume industrijskih kompleksa i međunarodnih i magistralnih saobraćajnica) i (g) postojeće međunarodne i magistralne infrastrukturne koridore (trase, objekte i zaštitne pojase infrastrukturnih sistema). Obaveza/osnov rezervisanja prostora ustanovljena je za planirane: (a) akumulacije regionalnih sistema za snabdevanje stanovništva vodom; (b) međunarodne i magistralne infrastrukturne koridore i koridore pojedinih infrastrukturnih sistema (puteva, železničkih pruga, plovnih puteva, energetskih i telekomunikacionih prenosnih sistema) i (v) površinsku eksploataciju ležišta energetskih i mineralnih sirovina.

4)Od međunarodnog značaja su prirodna i nepokretna kulturna dobra upisana i predložena/planirana za upis u Listu svetske zaštićene prirodne i kulturne baštine, kao i prirodna dobra upisana i predložena/planirana za upis u Ramsarsku i MAB ("Čovek i biosfera") listu. Od nacionalnog značaja su nacionalni parkovi i prirodna i nepokretna kulturna dobra od izuzetnog i velikog značaja.

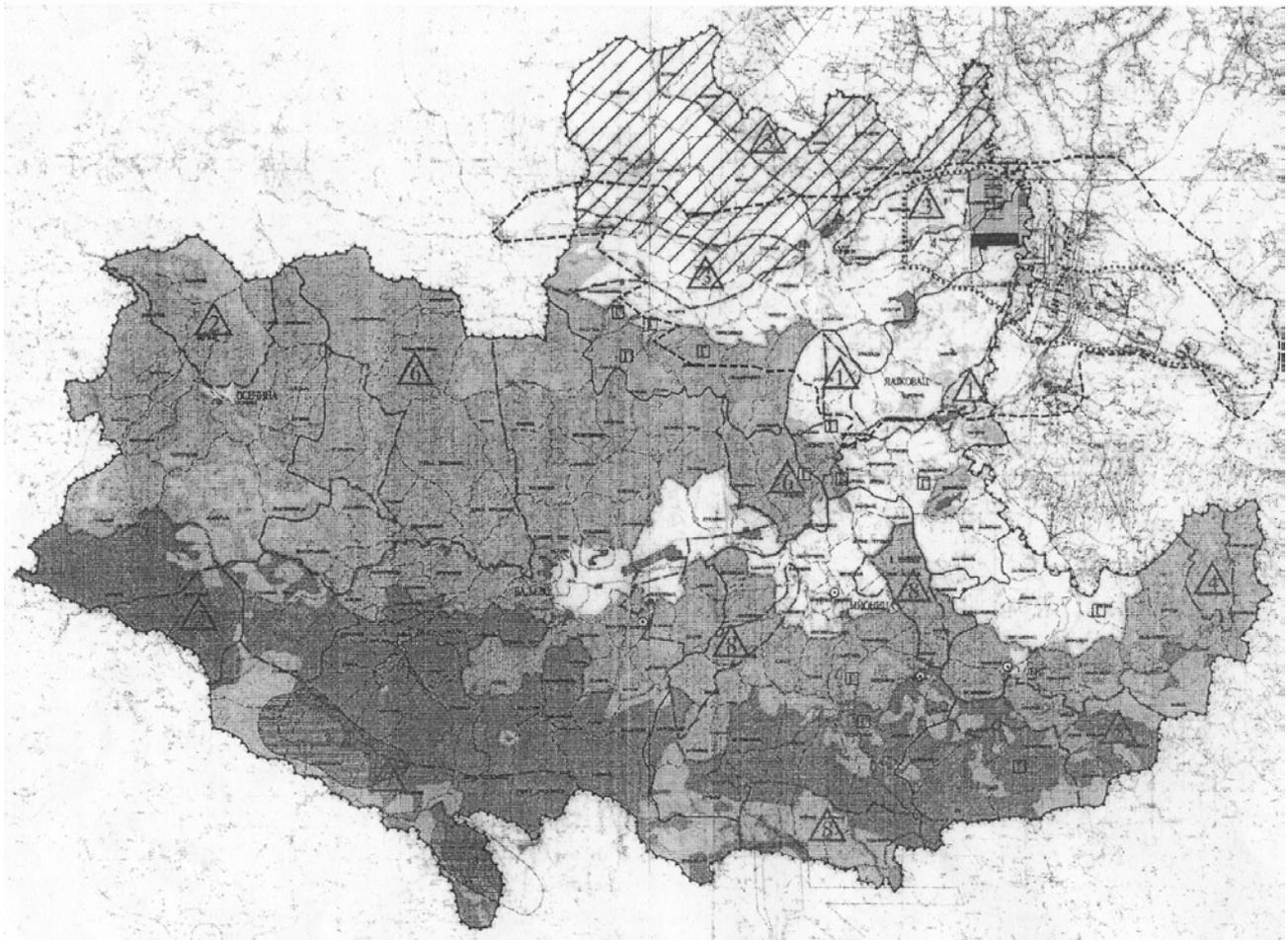
Planom je i za osnovnu namenu prostora za poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište ustanovljena obaveza diferencirane (za određene bonitetne klase) zaštite prostora i definisane su norme za racionalno (intenzivnije) korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, radi ograničavanja širenja naselja na poljoprivredno zemljište.

I pored toga što je razvoj prostornog planiranja kod nas počeo s regionalnim prostornim planovima, iskustva u njihovoj izradi i sprovođenju su poslednje dve decenije mnogo manja u odnosu na ostale prostorne planove. Značaj i uloga regionalnih prostornih planova doći će do izražaja tek po uspostavljanju regionalizacije Srbije. Po donošenju nacionalnog prostornog plana počela je izrada samo jednog regionalnog prostornog plana za područje Kolubarskog okruga pogođenog zemljotresom (slika 1). U izradi ovog plana za zaštitu i rezervisanje prostora koristi se pristup primenjen u Prostornom planu Republike Srbije, tako da se ustanovljava obaveza/osnov zaštite prostora prirodnih resursa, prirodnih i nepokretnih kulturnih dobara i rezervisanja prostora za planirane infrastrukturne sisteme, eksploataciju mineralnih sirovina i druge aktivnosti značajne za regionalni i subregionalni razvoj.

Regionalnom nivou često pripadaju i prostorni planovi područja posebne namene koji, prema dosadašnjoj praksi izrade i primene i po predmetu planiranja, spadaju u najznačajnije prostorne planove sa stanovišta zaštite i rezervisanja prostora. Predmet ovih planova su zakonskim osnovom i/ili opštim (nacionalnim) planskim okvirom ustanovljeni zaštićeni, zaštitni i rezervisani prostori za posebnu namenu, odnosno razvoj jedne dominantne funkcije ili aktivnosti. Ovim planovima se za zaštićene i zaštitne prostore utvrđuju zone s različitim stepenima zaštite i režimima korišćenja i organizacije prostora dok se za rezervisane prostore utvrđuju vremenski diferencirani režimi korišćenja i organizacije prostora, prema etapama realizacije planirane namene (slika 2).

Prostornim planom (mreže infrastrukture) obuhvata se zona uticaja magistralnog infrastrukturnog koridora. Utvrđuje se obaveza/osnov zaštite i rezervisanja prostora za koridore (trase i zaštitne pojase) postojećih i planiranih infrastrukturnih sistema. Poseban metodološki problem predstavlja definisanje različitih režima korišćenja i organizacije prostora za planirane infrastrukturne koridore sa više infrastrukturnih sistema, sa (a) različitim tehničko-tehnološkim uslovima i lokacionim zahtevima (sistemi sa neelastičnim lokacionim zahtevima – železnička pruga, drumski i plovni putevi, sa manje elastičnim lokacionim zahtevima – elektroenergetski prenosni sistemi i sa elastičnim lokacionim zahtevima – telekomunikacioni sistemi); (b) neujednačenim nivoom istraženosti i gotovosti tehničke dokumentacije i (v) različitim stepenom izvesnosti realizacije (slika 3).

Specifični u odnosu na ostale su prostorni planovi za područja površinske eksploatacije energetskih i mi-



Slika 1. Nacrt regionalnog prostornog plana područja Kolubarskog okruga pogođenog zemljotresom (2000)

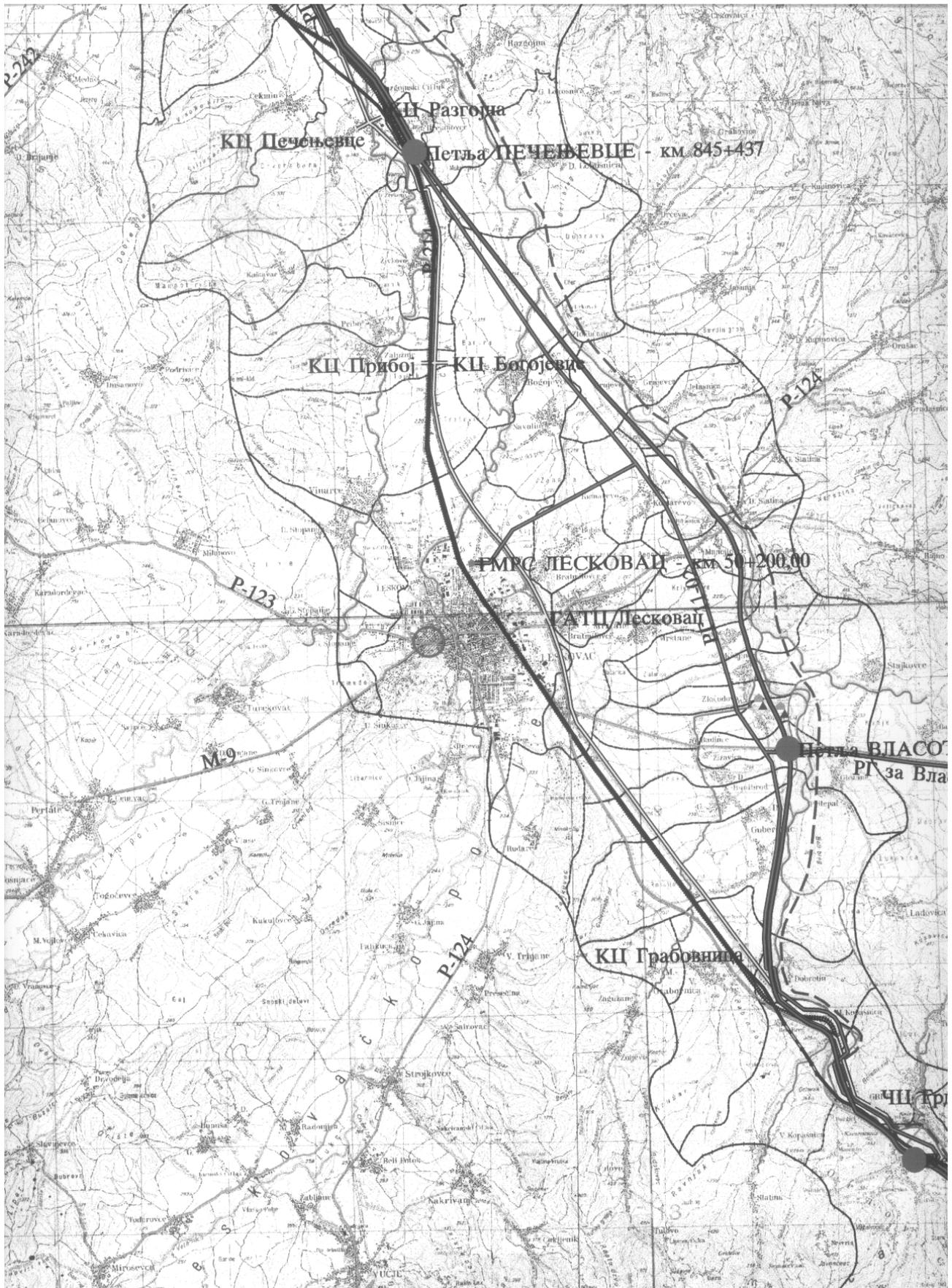
neralnih sirovina, zbog perioda eksploatacije sirovina, koji nije kraći od 20, a može da traje 50 i više godina. Ovim planovima se, za ležišta i njihove šire zone uticaja, definišu specifični režimi korišćenja i organizacije prostora, i to: (a) diferencirani restriktivni režimi izgradnje, korišćenja i uređenja prostora iznad ležišta eksploatacije, gde se stepen restrikcije smanjuje sa povećanjem vremena početka eksploatacije polja; (b) režim preseljenja stanovništva i izmeštanja aktivnosti i funkcija i korišćenja i organizacije rezervisanih prostora za naseljavanje; (v) režim sanacije i obnove degradiranih prostora (revitalizacije i rekultivacije u šumsko i poljoprivredno zemljište) po završetku eksploatacije i (g) poželjni/okvirni režim korišćenja i organizacije prostora po završetku konsolidacije terena i revitalizacije i rekultivacije zemljišta. Poslednji je, obično, van horizonta plana, te se daje kao poželjni okvir, moguće i s alternativnim opcijama korišćenja prostora, sa ciljem da se proveri uklapanje rezervisanih prostora za naseljavanje stanovništva i alokaciju izmeštenih aktivnosti i funkcija u ukupnu buduću sliku prostora.

Generalnim planom grada (naselja) određuje se strateški planski okvir zaštite i rezervisanja gradskog (naseljskog) prostora i, po potrebi, njegovog rubnog

predela. Planom se utvrđuju granice građevinskog područja i pravila i norme za njegovo racionalno korišćenje, po različitim urbanističkim celinama i zonama, u cilju zaštite i povećanja vrednosti građevinskog zemljišta. Kada obuhvata rubno područje naselja, ustanovljava se obaveza/osnov: (a) rezervisanja prostora za buduće širenje naselja i infrastrukturno povezivanje s okruženjem i (b) zaštite preostalog prostora za poljoprivredno zemljište, zaštitne šume i šumsko zemljište. Generalnim planom utvrđuje se obaveza/osnov zaštite prostora za zaštićena prirodna i nepokretna kulturna dobra, zaštitne šume, kao i za zone urbane obnove, zaštite izvorišta vodosnabdevanja i plavljenja. Za ove prostore definišu se režimi korišćenja i uređenja prostora i mere zaštite. Planom se utvrđuje obaveza/osnov rezervisanja prostora za infrastrukturne sisteme, komunalne objekte, javne usluge i sve ostale javne potrebe, kao i za pojedine funkcije i aktivnosti (stanovanje, proizvodne aktivnosti i sl.).

Generalni plan predela i generalni plan mreže infrastrukture su planski konstrukti, koji bi trebalo da budu zamena za prostorni plan opštine, s jedne strane, i vrsta prostornog plana područja posebne namene, odnosno strateški planski osnov za prostorni razvoj aktivnosti i funkcija od lokalnog i (sub)regionalnog





Slika 3. Nacrt prostornog plana područja infrastrukturnog koridora Niš–granica BJR Makedonije (2000)

omogućava zadovoljenje partikularnih interesa u zaštićenom, zaštitnom i rezervisanom prostoru.

U pogledu sadržaja, stepena obaveznosti planskih rešenja i primenjenih pristupa ustanovljavanju zaštite i rezervisanja prostora, kao i zastupljenosti raznih vrsta strateških i regulacionih planova po nivoima planiranja, prostorno-planske osnove u Srbiji su relativno razvijene u poređenju sa planskim sistemima zemalja EU, izuzev kada je reč o regionalnom nivou planiranja (regionalni prostorni planovi).

#### **4. KLJUČNI PROBLEMI PRIPREME I IMPLEMENTACIJE PLANSKIH OSNOVA U SRBIJI**

##### **4.1. Sektorski osnov**

Sektorsko planiranje čine razni sektorski planovi, strategije, politike i programi, koji znatno utiču na primenu i implementaciju prostorno-planskog osnova. Sektorski planovi, strategije i politike u oblasti vodoprivrede i šumarstva najbliži su praksi razvijenih planskih sistema. Uspostavljena je i relativno razvijena koordinacija u izradi prostorno-planskih i sektorskih planskih osnova u oblasti vodoprivrede i šumarstva, što se u određenoj meri reflektuje i na njihovu primenu. Ostali sektorski planovi, strategije i programi, teško su uporedivi, u fazi izrade i primene/implementacije, sa prostornim i urbanističkim planovima u pogledu efekata na korišćenje, zaštitu i rezervisanje prostora<sup>5)</sup>. To se posebno odnosi na sektorski osnov za zaštitu prirodnog i kulturnog nasleđa i prirodnih resursa (poljoprivrednog zemljišta, mineralnih sirovina i dr.) i razvoj infrastrukturnih sistema. Osnovni razlog je što nisu dovedeni u vezu s konkretnim prostorom Srbije, te odsustvo prostornog aspekta onemogućava procenu efekata njihove primene/implementacije na zaštitu i rezervisanje prostora. Kako se manifestuju indirektno, to se mogu procenjivati odloženo, posle (najmanje srednjoročnog) perioda primene.

Ista konstatacija, sa stanovišta zaštite i rezervisanja prostora, odnosi se na pojedine značajne politike koje nedostaju (stambena, regionalna i dr.), ili ne sadrže mere i instrumente za potrebe planske implementacije (poreska, investiciona, zemljišna i dr.).

##### **4.2. Programski osnov**

Za sprovođenje zaštite i rezervisanja prostora nedostaje programska podrška. Odgovarajuća programska podrška podrazumeva definisanje i oročavanje aktivnosti i sredstava (mera, instrumenata i finansijskih sredstava), razgraničenje nadležnosti i adresiranje obaveza i odgovornosti, ustanovljavanje mehanizama koordinacije akcija aktera i aranžmana kooperacije javnog i privatnog sektora i participacije lokalne zajednice (stanovništva, interesnih i dobrovoljnih grupa) u sprovođenju zaštite i rezervisanja prostora. U

odnosu na praksu razvijenih evropskih zemalja, kod nas je zapostavljen razvoj ove vrste podrške.

Na nacionalnom nivou Prostornim planom Republike Srbije ustanovljena je obaveza donošenja srednjoročnih programa njegove primene, kojima bi se programirala etapna realizacija, praćenje i usmeravanje primene ovog plana i koordinirale aktivnosti po svim sektorima. Tri godine po donošenju PPRS prvi srednjoročni program nije još donet, te se primena (ili ne primena) ovog plana odvija fragmentarno. Isto se dešava i sa podnošenjem godišnjih izveštaja o primeni PPRS<sup>6)</sup> i predlaganjem mera/akcija za prevazilaženje problema u primeni ovog i drugih prostornih planova.

Nije se održala ranija praksa izrade srednjoročnih programa izgradnje i uređenja prostora lokalnih zajednica kao ni praksa godišnjeg izveštavanja o stanju i problemima korišćenja i uređenja prostora. Na nivou lokalne zajednice rade se programi uređivanja građevinskog zemljišta, kojima se programira realizacija planirane namene, pre svega za rezervisane prostore za javne potrebe, sa orijentacijom na prevazilaženje "dnevnih" problema (na sanaciju postojećeg stanja i interventne akcije).

Sektorska programska podrška svedena je samo na programe zaštite i razvoja prirodnog nasleđa i to kao formalnu, a ne i adekvatnu i sprovodivu podršku. Problem nerazvijene programske podrške najviše dolazi do izražaja kod područja slivova vodoakumulacija za regionalno vodosnabdevanje i lignitskih basena. Za ova područja neophodni su programi preseljenja stanovništva sa svim prostornim i socio-ekonomskim implikacijama. Višedecenijska praksa je da se na ovim područjima vodi politika raseljavanja, a ne preseljenja stanovništva.

##### **4.3. Zaštita prostora kroz tehničku dokumentaciju**

Sa stanovišta zaštite i rezervisanja prostora najznačajniji je odnos planskog osnova i tehničke dokumentacije. Kako to pitanje nije obrađeno zakonskim osnovom, teško da će i razni podzakonski akti i uputstva, kada budu doneti, moći da u potpunosti definišu ovaj odnos. Mogu da daju osnovna usmerenja koja bi, u datim okvirima, dovela u vezu različite nivoe i faze izrade prostornih i sektorskih planova, s jedne, i tehničke dokumentacije, s druge strane.

Jedno od pitanja kome u proteklom periodu nije posvećivana adekvatna pažnja je izučavanje, ispitivanje i ustanovljavanje investicionih kriterijuma na svim nivoima planiranja, programiranja i projektovanja (sektorski i teritorijalno). Za primenu analize opravdanosti u prostornom, urbanističkom i sektorskom planiranju i projektovanju, neophodna su istraživanja u pravcu (a) integracije planskog i investicionog ciklusa, (b) uključivanja socioloških, ekoloških i prostornih uticaja u analizu opravdanosti i (v) unapređenja i us-

5) Videti: Maksin-Mičić M. (2000.: 71-75)

6) Narodna skupština Republike Srbije donosi program i usvaja izveštaj o sprovođenju PPRS.

klađivanja metodologije ocene opravdanosti po pojedinim vrstama planiranja i projektovanja. Time bi se obezbedila pouzdana osnova za donošenje planskih i investicionih odluka i monitoring njihove primene (post-investicionim analizama i post-projektnim analizama uticaja na životnu sredinu)<sup>7)</sup>.

#### 4.4. Ključni problemi koordinacije i implementacije planskog osnova

Strateški planski okvir na nacionalnom nivou je obaveza za sve ostale nivoe prostornog i sektorskog planiranja, jer je posebnim zakonom<sup>8)</sup>, kojim je donet Prostorni plan Republike Srbije, utvrđena obaveza da se ovaj plan ostvaruje, odnosno razrađuje drugim prostornim, urbanističkim i sektorskim planovima, strategijama, politikama i programima.

Za realizaciju ove obaveze uspostavljena je hijerarhija prostornih i urbanističkih planova. Izostalo je uspostavljanje (hijerarhije) odnosa između prostornih (i urbanističkih) i sektorskih planova i politika, kao i mehanizama i instrumenata za njihovu koordinaciju i integraciju (uključivši i tehničku dokumentaciju).

Kada je reč o hijerarhiji i usklađenosti prostornih i urbanističkih planova, problem predstavlja nepotrebno veliki broj ustanovljenih vrsta/podvrsta strateških planova. Razloge treba tražiti u koncepciji ustavnog okvira, kojom je diferencijacija planova izvršena prema nivoima upravljanja (nacionalni-lokalni), čime je lokalnom nivou upravljanja oduzeta uloga u strateškom – prostornom planiranju za teritoriju lokalne zajednice. Posledice ovih rešenja su da je zakonskim osnovom ukinut prostorni plan opštine, utvrđen veći broj "kvazi" vrsta strateških planova i pomešane nadležnosti nivoa upravljanja u donošenju strateških i regulacionih planova za područja od republičkog, regionalnog (i subregionalnog) i lokalnog značaja. Primer su prostorni planovi područja posebne namene i mreže infrastrukture, koje donosi nacionalni nivo upravljanja, i generalni planovi predela i mreže infrastrukture, koje donosi lokalni nivo upravljanja. Radi se samo o jednoj vrsti – prostornom planu područja posebne namene, koji bi, zavisno od obuhvata i značaja područja, trebalo da se donosi na oba nivoa upravljanja. Drugi primer, lokalni nivo upravljanja donosi generalni i regulacioni plan (i urbanistički projekt) za područja i objekte od republičkog značaja, a nacionalni nivo upravljanja regionalni prostorni plan za teritoriju nekoliko opština.

Rešenja bi trebalo tražiti u promeni ustavnog okvira i zakonskog osnova, čime bi se omogućilo ustanovljavanje nekoliko osnovnih vrsta strateških planova, i to: nacionalnog, regionalnog, lokalnog i

prostornog plana područja posebne namene (od makroregionalnog do sublokalnog prostornog obuhvata) i generalnog urbanističkog plana za urbana naselja. Nužni varijeteti bi se primenjivali tamo gde je to potrebno, po posebnoj metodologiji, u skladu sa profesionalnom procenom uslova i zahteva. Značajniju ulogu bi trebalo da dobiju regulacione planske osnove u razradi i primeni prostornih planova (opština i posebne namene) i generalnih urbanističkih planova.

Formalno uspostavljenju hijerarhiju planova ne prati odgovarajući osnovni set/sistem kriterijuma i indikatora za izradu, usklađivanje, praćenje i ocenu ostvarivanja prostornih i urbanističkih planova. To je dovelo do arbitrarnog upoređivanja planskih rešenja i davanja ocene o usklađenosti planova. Ustanovljena je obaveza<sup>9)</sup>, ali nedostaje praksa kontinuiranog praćenja ostvarivanja prostorno-planskog osnova, pre svega strateškog planskog okvira i osnova. Ocena o stepenu primene i realnosti planskih rešenja radi se periodično, najčešće tek kada planovi postanu kočnica daljeg korišćenja i izgradnje prostora, a i tada arbitrarno i paušalno.

Za koordinaciju izrade i primenu prostornih i urbanističkih planova problem predstavlja nedovoljna i neujednačena pokrivenost teritorije Republike prostornim planovima područja posebne namene i, naročito, regionalnim prostornim planovima. Prostorni planovi područja posebne namene, uključujući i prostorne planove mreže infrastrukture, rade se, po pravilu, kada je izvesna realizacija planirane osnovne/posebne namene. Najčešće se rade kada je već (sektorski) planirana i projektovana osnovna aktivnost, čime se u izvesnoj meri redukuje i pasivizira uloga prostornog planiranja. Ovakvo stanje veoma otežava, skoro i da onemogućava, interpretaciju i primenu nacionalnog prostorno-planskog okvira na lokalnom nivou i uspostavljanje adekvatne povratne veze od lokalnog ka nacionalnom nivou. Na lokalnom nivou sve je akutnije pitanje upotrebljivosti većine važećih generalnih urbanističkih planova (donetih pre 10 i više godina), koji postaju prepreka za utvrđivanje i implementaciju regulacionih planskih osnova i instrumenata.

Slično je i sa pokrivenošću teritorije Republike planskim osnovom za oblast vodoprivrede i poljoprivrede.

Pozitivni primeri naše prakse prostornog planiranja (nacionalni i pojedini prostorni planovi područja posebne namene), koji ne zaostaju za praksom razvijenih evropskih zemalja, nisu bitnije uticali na promene i pomake u metodologiji prostornog planiranja. Kritična mesta u metodologiji prostornog planiranja su nedovoljna informatička i istraživačka podrška i nerazvijena planska evaluacija i implementacija. Pored toga, postavlja se i pitanje kriterijuma koji se koriste za utvrđivanje osnova i ustanovljavanje rezervisanih prostora za pojedine namene, aktivnosti i/ili funkcije.

7) Videti: Zeković S. (1994.: 147–160). Drugi autori predlažu uvođenje pojma "socijalne stabilnosti" u planiranje i projektovanje vodoprivrednih sistema. Pod tim podrazumevaju ne samo otklanjanje socijalnih posledica, već i poboljšanja koja se realizacijom planiranog sistema mogu ostvariti u zoni njegovog uticaja. Prema: Đorđević B. (1993.: 555–560).

8) Zakon o Prostornom planu Republike Srbije donela je Narodna skupština Republike Srbije marta meseca 1996. godine.

9) Zakonom o planiranju i uređenju prostora i naselja utvrđena je obaveza nadležnog ministarstva da se u informacionom sistemu o uređenju prostora i naselja u Republici prikupljaju, obrađuju i čuvaju, između ostalih, i podaci o sprovođenju prostornih i urbanističkih planova.

Kako standardi i normativi za prostorno i urbanističko planiranje nisu uspostavljeni, to se kriterijumi zasnivaju na iskustvu i subjektivnoj proceni planera, koji su poslednjih godina obazriviji i restriktivniji kada je reč o utvrđivanju obima rezervisanja prostora.

Izostala je realizacija zakonom propisane i oročene obaveze (zaključno sa oktobrom mesecom, 1997. godine) revizije važećih prostornih i urbanističkih planova radi usklađivanja sa nacionalnim planskim okvirom, tako da nije pitanje koji je stepen primene Prostornog plana Republike Srbije i nižih nivoa prostorno-planskih osnova, već da li se one uopšte i kako primenjuju.

Primena planskih osnova je nezadovoljavajuća, zbog neodgovarajuće koordinacije raznih vrsta i nivoa planiranja, neefikasnosti kontrolnog sistema i nerazvijenosti odgovarajućih podrški (informacione, istraživačke, institucionalno-organizacione, edukativne), neophodnih za sprovođenje zaštite i rezervisanja prostora.

## ZAKLJUČAK

Planski sistem u Srbiji može se, u poređenju sa planskim sistemima evropskih zemalja, svrstati u nekompletne i neefikasne, zajedno sa Grčkom, Španijom, Portugalom i Italijom, u pogledu neefikasnosti primene strateških i implementacije regulacionih planskih osnova.

Planiranje u Srbiji izgubilo je predašnji, a nije steklo novi legitimitet. Sistem planiranja je nedefinisan, jer nije jasna njegova uloga u upravljanju razvojem, posebno u odnosu na druge upravljačke mehanizme. To se očituje u: (a) nedefinisanom odnosu prostornog i sektorskog/granskog planiranja; (b) odsustvu pojedinih (zemljišne, kreditne, stambene i dr.) politika; i (v) redukciji značaja lokalnog planiranja i njegove veze sa regionalnim planiranjem.

Posle perioda hiperprodukcije planova, nakon donošenja Prostornog plana Republike Srbije došlo je do zastoja u izradi strateških i regulacionih planskih osnova. Umesto (strateških i regulacionih) planskih osnova, kao instrumenata regulacije razvoja, zaštite i rezervisanja prostora i konsenzusa različitih interesa, u širokoj primeni su planski instrumenti (urbanistički projekt) kojima se obezbeđuju grupni i pojedinačni interesi u korišćenju prostora.

Primenjeni pristupi u strateškim i regulacionim planskim osnovama bliski su praksi prostornog planiranja razvijenih evropskih zemalja u pogledu stepena obaveznosti planskih rešenja i utvrđivanja planskog osnova, odnosno ustanovljavanja zaštite i rezervisanja prostora. Nedostaje veća otvorenost planskih rešenja i fleksibilnost u njihovoj primeni.

Pretpostvka je da slede radikalnije promene u našem planskom sistemu, a u tim okvirima i prostornog planiranja, kao mehanizma regulacije, pomoću kojeg se obezbeđuje podrška političkim, ekonomskim i socijalnim promenama. Očekuje se da će doći do prime-  
ne integralnog pristupa i traženja uravnoteženih rešenja u definisanju i razvoju planskog sistema.

Polazni korak u tom pravcu bi trebalo da bude uspostavljanje procedura, mehanizama i institucional-

no-organizacionih aranžmana za poboljšanje koordinacije na relaciji: prostorno planiranje – sektorsko planiranje – razne politike.

Integralni pristup podrazumeva koordinaciju i integraciju prostornog s ostalim vrstama planiranja. Umesto nerealnih težnji ka sveobuhvatnom planiranju i integralnim planovima, kojima se žele rešiti svi problemi razvoja nekog područja, realnija je i delotvornija orijentacija ka "srednjim rešenjima", odnosno primeni problemskog pristupa. Planske aktivnosti na pripremanju, donošenju i sprovođenju planskih odluka i akcija, u raznim sektorima i nivoima upravljanja, trebalo bi da budu koordinirane i usmeravane na selektivne/ključne aspekte i probleme razvoja. To podrazumeva veću transparentnost planskih rešenja i fleksibilnost u njihovoj primeni, uspostavljanjem pogodnih kombinacija direktivnih normi i pravila i indikativnih okvira i smernica, s tvrdim (direktivnim) i mekim (diskrecionim) pristupom u njihovom tumačenju. To je orijentacija od krajnje restriktivnog ka stimulativnijem/uravnoteženijem i od ekstenzivnog ka efikasnijem regulativnom aparatu. Transparentnost procesa planiranja može se postići uravnotežavanjem tehnokratskog i sociokratskog pristupa. S obzirom na dosadašnju praksu, neophodno je obezbediti znatno bolje informisanje javnosti i uspostaviti kooperaciju na relaciji: javni – privatni sektor, državne – nezavisne institucije i organizacije, nivoi upravljanja – stanovništvo, interesne i dobrovoljne grupe.

## LITERATURA

- [1] Deavies H.W.E., 1987.: The Netherlands, u: Planning control in Europe, HMSO, London, 337–407
- [2] Djordjevic B., 1993.: Cybernetics in Water Resources Management, Water Resources Publications, Highlands Ranch, Colorado
- [3] Đorđević D., 1997, Fundamentalno i aplikativno preispitivanje metodologije prostornog planiranja, Doktorska disertacija, Geografski fakultet, Beograd
- [4] European Commission, 1997, The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies, Regional policy and cohesion, Luxembourg
- [5] Zavod za urbanizam Vojvodine, 1998, Generalni plan Kovina, Kovin
- [6] Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja, Službeni glasnik RS, br. 44/95, 16/97, 46/98, Beograd
- [7] Zakon o Prostornom planu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 13/96, Beograd
- [8] Zeković S., 1994, Studije opravdanosti u prostornom i urbanističkom planiranju, u: Prilog unapređenju teorije i prakse planiranja, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, 147–150
- [9] Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 2000, Nacrt prostornog plana infrastrukturnog koridora Niš–granica BJR Makedonije, Beograd
- [10] Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 2000, Nacrt regionalnog prostornog plana područja Kolubarskog okruga pogodnog zemljojresom, Beograd
- [11] Maksin–Mičić M., 2000, Zaštita i rezervisanje prostora – normativnost i praksa, Geografski fakultet, Beograd
- [12] Uredba o Prostornom planu područja sliva vodoakumulacije (Bogovina), Službeni glasnik RS, br. 43/99, Beograd