

STANJE I EFIKASNOST ZAŠTITE PROSTORA U SRBIJI

THE STATE AND EFFICIENCY OF THE SPACE PROTECTION IN SERBIA



UDK: 711(497.1)
Originalni naučni rad

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

REZIME

U radu se daje kratak prikaz stanja zaštite prostora u evropskim zemljama i u Srbiji. Polazeći od normativne (zakonske i planske) zaštite prostora analiziraju se struktura, oblici, režimi i obim zaštite prostora. Naglašava se da je naša praksa bliska iskustvima evropskih zemalja. Daje se osvrt i na efikasnost stvarne zaštite prostora u evropskim zemljama i kod nas. Za razliku od evropskih zemalja, u Srbiji je izražena velika razlika između normativne i stvarne zaštite i rezervisanja prostora za sve zaštićene prostore sa prirodnim i kulturnim nasleđem i prirodnim resursima, a još više za rezervisane prostore. Jedan od osnovnih problema je odsustvo procene realnosti i raspoloživih sredstava pre određivanja normativne zaštite i rezervisanja prostora.

Ključne reči: zaštita prostora, rezervisanje prostora, struktura, režim i oblici zaštite prostora, efikasnost.

SUMMARY

The short review of the formal, normative space protection in European countries and in Serbia has been given. Analysing the structure, form and regime of protected and reserved spaces on the basis of various kinds of normative protection it has been concluded that the practice in our country is close to experiences in the European countries. The scope of normative protection has been checked and it has been estimated that the extent of the normative (legal and planning) space protection has been maintained within the limits established by the European countries. Reality and balance between the bases and scopes of normative protection and efficiency of the actual protection and reservation of space in Serbia has also been investigated in relation to the practice in the European countries. It has been concluded that actual efficiency of space protection and reservation are lagging far behind. Among crucial problems the neglected provision of corresponding support to the effectuation of the normative space protection has been pointed out.

Key words: space protection, space reservation, structure, regime and scope of space protection, efficiency.

UVODNE NAPOMENE

Struktura, oblici, režim i obim zaštite prostora određeni su zakonskim i planskim osnovama. Poslednje decenije uočava se tendencija ujednačavanja strukture i oblika zaštite i rezervisanja prostora. Razlike koje se ispoljavaju u pogledu režima zaštite prostora uslovljene su, pre svega, specifičnostima područja koja se štite i mogućnostima i ograničenjima njihovog razvoja, a mnogo manje razlikama između zakonskog i planskog osnova i prakse u pojedinim državama. Najveće razlike postoje u vezi sa obimom zaštite prostora. Zavise od geografskih, istorijskih, kulturnih, ekonomskih i razlika u pogledu uloge države u implementaciji formalne, odnosno faktičke zaštite prostora. Razmatranje obima rezervisanja prostora je moguće samo na nivou pojedinih planskih dokumenata, jer se ti prostori posebno ne evidentiraju (ni na jednom nivou upravljanja), usled ograničenog trajanja rezervisanja, u kom periodu je uobičajeno da se zadržava (i evidentira) postojeći način korišćenja zemljišta.

1. STANJE ZAŠTITE PROSTORA

1.1. Stanje zaštite prostora u svetu

Oblici/stepeni prema strukturi zaštite prostora mogu se generalno, za zemlje Evropske Unije, kategorisati na:

1) Strogu zaštitu prostora:

1 – *nasleđa*, radi očuvanja posebnih prirodnih, kulturnih, istorijskih i estetskih vrednosti od internacionalnog, nacionalnog, regionalnog i lokalnog značaja, kombinovanu s ograničenim, selektivnim i kontrolisanim korišćenjem njihove ekonomske vrednosti, i to:

– prirodnog nasleđa (prirodnih i predeonih celina zbog njihove jedinstvenosti, izuzetnosti, osetljivosti na druge aktivnosti, održivog korišćenja prirodnih ekosistema i očuvanja staništa pojedinih vrsta);

– kulturnog nasleđa (pojedinačnih objekata i celina arhitektonskog, arheološkog, istorijskog, naučnog, tehničkog, urbanog i ruralnog nasleđa i predela);¹⁾

2 – *prirodnih resursa*, radi očuvanja postojećeg (od zagađivanja i degradacije) i/ili postizanja zahteva-

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

¹⁾The EU compendium of spatial planning systems and policies (1997)

nog/poželjnog kvaliteta i kvantiteta ograničenih prirodnih resursa, s krajnjim ciljem očuvanja i povećanja njihove proizvodne i drugih funkcija (zaštitne, rekreacione, predeone i dr.) od nacionalnog, regionalnog i lokalnog značaja, i to:

- površinskih i podzemnih resursa vode,
- kvalitetnog poljoprivrednog zemljišta,
- šuma i šumskog zemljišta;

2) Selektivnu zaštitu:

1 – *zaštitnih zona* oko područja zaštićenog prirodnog i/ili kulturnog nasleđa i područja zaštite pojedinih prirodnih resursa, radi eliminacije (u priobalju, zaštitnoj zoni kulturnog nasleđa) ili smanjenja negativnih uticaja i zagađenja iz okruženja (u zaštitnoj zoni područja prirodnog nasleđa, vodenim basenima/slivo-vima, zaštitnim šumama i sl.);

2 – *zaštitne peri–urbane zone*, radi obezbeđenja njene zaštitne funkcije od širenja–rasplinjavanja urbanog naselja, kombinovane s kontrolisanim i selektivnim razvojem rekreativnih, poljoprivrednih i drugih komplementarnih aktivnosti i funkcija; i

3) Sanaciju i obnovu:

1 – *degradiranih površina* i predela poljoprivrednog i/ili šumskog zemljišta i voda (rekultivacijom zemljišta i obnovom predela posle površinske eksploatacije mineralnih i energetskih sirovina, konverzijom napuštenog, degradiranog poljoprivrednog u šumsko zemljište i sl.);

2 – *urbanih i ruralnih područja*, radi zaštite i povećanja kvaliteta življenja u naseljima i racionalnog korišćenja raspoloživih stvorenih resursa (postojećeg građevinskog zemljišta, saobraćajne i komunalne infrastrukture, mreže javnih usluga i sl.), razvojem koncepta "kompaktnog" grada (naselja) i reciklaže napuštenog građevinskog zemljišta i fondova.

Poslednja kategorija se, samo u širem smislu, može smatrati zaštitom prostora i to indirektnom zaštitom, koja se postiže racionalnijim korišćenjem postojećih, stvorenih resursa i zaštitom od degradacije ili nepovratnog gubitka prirodnih resursa, usled širenja urbanih naselja.

U kategoriju selektivne zaštite prostora mogu se svrstati turistička i rekreativna područja i zone, koje nisu posebno apostrofirane, jer su najvećim delom obuhvaćene kojom od navedenih kategorija zaštite prostora (prirodnog i kulturnog nasleđa, priobalja, urbanih i ruralnih područja i peri–urbane zone).

Strukturi i oblicima zaštite prostora u evropskim zemljama sve više se približava i praksa u SAD. Posle zaštite prirodnog nasleđa, značajna postaje obnova urbanih naselja i peri–urbanih zona (koncept "kompaktnog grada", s tim u vezi, i zaštita okolnog poljoprivrednog i šumskog zemljišta i voda.²⁾

Obim i režim zaštite prostora menja se s promenom značaja pojedinih područja, objekata i resursa, kao i pod pritiskom pojedinih interesnih grupa i javnosti. Primera radi, povećava se značaj resursa voda za

zadovoljavanje rastućih potreba domaćinstava i poljoprivrede. Korisnici vode vrše pritisak za povećanje stepena zaštite i restriktivnosti režima korišćenja akvatorija, priobalja i slivnih područja. S druge strane, lokalno stanovništvo traži omogućavanje primene kompenzacionih programa razvoja pojedinih aktivnosti (turizma, poljoprivrede i sl.) i smanjenje restrikcija u korišćenju prostora³⁾. Osnovno pitanje, koje se rešava utvrđivanjem oblika i režima zaštite prostora, u ovim slučajevima je pronalaženje prave mere u zadovoljavanju suprotnih interesa, kako bi se obezbedilo ostvarivanje stvarne zaštite prostora.

Vremenom je došlo do otklona od klasičnog konzervatorskog, ka inovativnom/kreativnom pristupu zaštiti i upravljanju zaštićenim prostorima (područjima, zonama, lokalitetima i objektima)⁴⁾. Osnovni polaz ovog pristupa je da zaštićeni prostori nisu izolovana ostrva i da je neminovna njihova interakcija sa okruženjem, te da je konzervacija ("status quo") u većini slučajeva neodrživa opcija. Zbog toga se smatra se da su interakcija i kontrolisana i ograničena (ili selektivna) valorizacija ekonomskih vrednosti zaštićenih prostora moguće/poželjne opcije, uz odgovarajuće upravljanje i promene (inovacije) u procesu zaštite i korišćenja ovih prostora. Najbolji primer primene ovog pristupa je zaštita kulturnog nasleđa, koja, kada je praćena kontrolisanim razvojem komplementarnih funkcija i aktivnosti (najčešće turizma), omogućava ulaganje u povećanje vrednosti nasledenih dobara i doprinosi investicionoj atraktivnosti zaštićenog i okolnih prostora (naročito urbanog jezgra).

Režim korišćenja prostora opredeljen je oblikom/stepenom njegove zaštite, ali može znatno da varira između pojedinih područja sa sličnom strukturom i stepenom zaštite, kao i između delova istog područja. Razlike u režimima zaštite prostora postoje zbog razlika u prostornom obuhvatu, vrednostima koje se štite i njihovom razmeštaju, kao i strukturi i načinu korišćenja obuhvaćenog prostora. Čest je slučaj da se na istom prostoru susreću više zaštićenih, ili predviđenih za zaštitu, područja i lokaliteta prirodnog (i kulturnog) nasleđa, prirodnih resursa i površina pogodnih za razvoj turističkih aktivnosti. Ove funkcije i aktivnosti mogu se svrstati u komplementarne, jer je za njihov održiv razvoj neophodno očuvanje prirodnih (i kulturnih) vrednosti i kvaliteta životne sredine. S druge strane, tehnički i tehno–ekonomski zahtevi razvoja poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede i turizma mogu biti konfliktni međusobno i sa zahtevima zaštite prirodnog (i kulturnog) nasleđa. Suprotno, moguć je kontrolisan razvoj aktivnosti konfliktnih funkcija zaštite prirodnog nasleđa (primeri površinske eksploatacije mineralnih sirovina u nacionalnim parkovima u SAD i Velikoj Britaniji). U ovim slučajevima raširena je primena zoniranja, s različitim stepenima zaštite i diferenciranim režimima korišćenja prostora (kao pri-

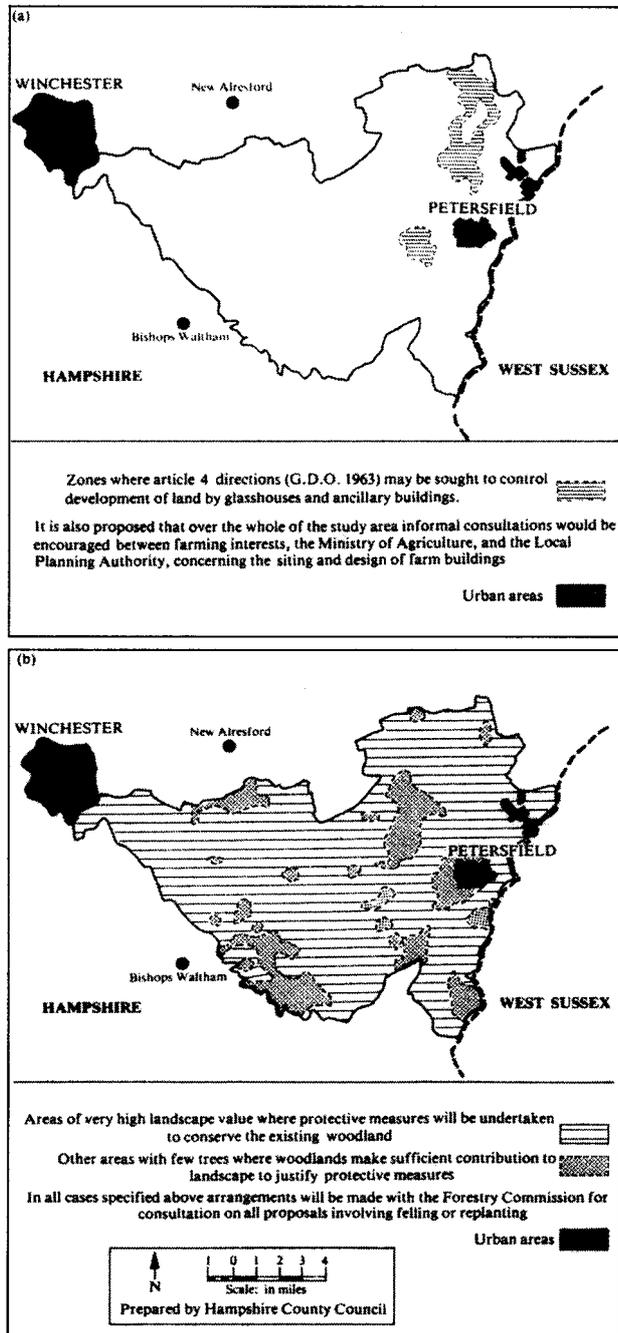
³⁾Videti: Davidson J., Wibberley G. (1977.: 139–142)

⁴⁾Videti: ESDP (1997), The EU compendium of spatial planning systems and policies (1997)

²⁾Videti: Shore W.B. (1995.: 496–503), Landis J.D. (1995.: 438–456)

mer može poslužiti prirodno nasleđe u Velikoj Britaniji (slika 1).

Najkompleksnije je utvrđivanje odgovarajućeg režima korišćenja i zaštite prostora u peri-urbanoj zoni. Osnovna funkcija ove zone je zaštita ruralnog od širenja urbanog područja. Upravo dvojnost urbano-ru-



LEGENDA

- zone kontrolisane izgradnje staklenih bašti i turističkih kapaciteta
- područje kontrolisanog pošumljavanja - zone zaštite predela izuzetne vrednosti
- područja predela izuzetne vrednosti

Slika 1. Zoniranje i režimi zaštite prostora prirodnog nasleđa u Velikoj Britaniji (East Hampshire Area of Outstanding Natural Beauty). Izvor: Davidson J., Wibberley G. (1977.: 175)

ralno povećava tranzitnost zone, kompleksnost suprotnih/oprečnih interesa, ekonomsku nesigurnost poljoprivrednih domaćinstava i neprilagođenost tradicionalnog ruralnog načina korišćenja prostora, kao i spekulacije zemljištem za pojedine (često nepoželjne) urbane funkcije⁵⁾.

Podaci u tabeli 1 mogu poslužiti kao indikacija o razlikama u pogledu zastupljenosti obima zaštite prostora po pojedinim zemljama.

Tabela 1. Zastupljenost zaštićenih prostora od internacionalnog i nacionalnog značaja po pojedinim zemljama

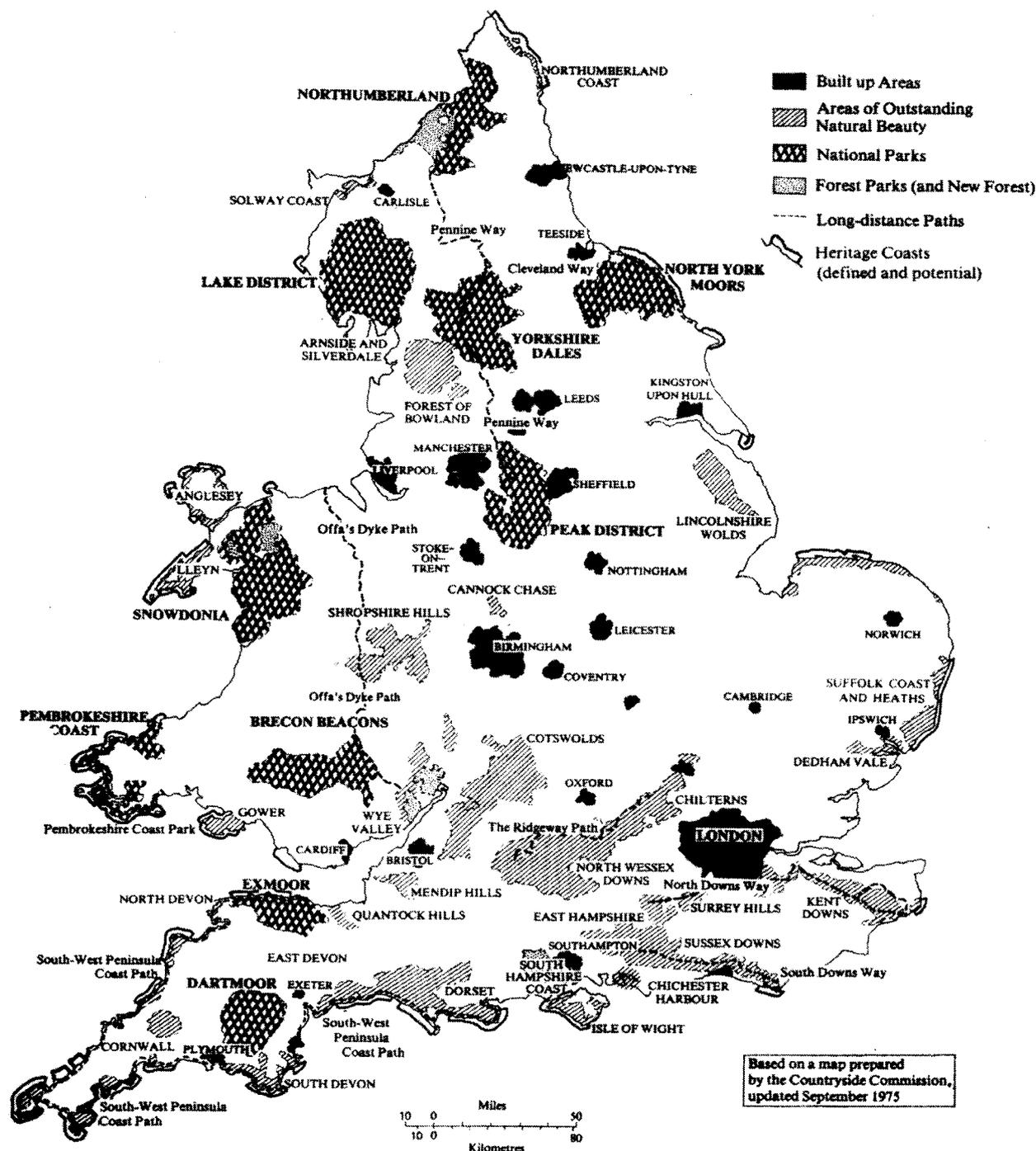
Zemlje	Najznačajnija zaštićena područja u 1990.	
	% teritorije zemlje	hektara na 1000 stanovnika
Australija	5,9	2.672,2
Austrija	19,0	206,5
Belgija	2,4	7,2
Kanada	7,0	2.634,3
Danska	9,8	82,2
Finska	2,4	161,9
Francuska	8,7	84,7
Nemačka	13,9	62,3
Grčka	0,8	10,2
Irska	0,4	7,7
Italija	4,3	22,6
Japan	6,4	19,4
Luksemburg	8,8	57,1
Holandija	9,5	23,7
Novi Zeland	10,6	840,2
Norveška	14,7	1.122,9
Portugal	4,9	46,0
Španija	7,0	90,1
Švedska	3,9	205,4
Švajcarska	2,7	16,4
Turska	0,3	4,8
Velika Britanija	18,9	80,8
Sjedinjene Američke Države	10,5	390,8

Izvor: OECD Environmental Data – Compendium (1993.: 34)

Na nekoliko primera zastupljenosti pojedinih zaštićenih prostora od internacionalnog i nacionalnog značaja može se pokazati da je njihov obim veći od onoga kojim operiše OECD, što znači da je obim zaštite prostora po svim osnovama znatno veći od procenjenog.

Najveći procenat zastupljenosti zaštićenih prostora prirodnog nasleđa prema podacima OECD (iz 1993. godine) imaju Velika Britanija i Austrija (oko 19%), a najmanji Finska (2,4%). Prema podacima može se proceniti da je više od 30% teritorije Velike Britanije pod nekim oblikom i režimom zaštite prostora: zaštićen prostor prirodnog nasleđa od internaci-

⁵⁾Videti: Davidson J., Wibberley G. (1977: 109–129)



LEGENDA

- | | | | |
|---|-----------------------------------|---|--------------------|
|  | područja izuzetne prirodne lepote |  | nacionalni parkovi |
|  | park šume i nove šume |  | zaštićena obala |

Slika 2. Zaštićen prostor od internacionalnog i nacionalnog značaja u Velikoj Britaniji. Izvor: Davidson J., Wibberley G. (1977.: 89).

onalnog i nacionalnog značaja obuhvata oko 19% (slika 2)⁶⁾, zaštitni prostori (zeleni pojasi/prsteni) urbanih

⁶⁾Zaštićen prostor prirodnog nasleđa od internacionalnog i nacionalnog značaja obuhvata oko 19% teritorije Velike Britanije, i to: 10 nacionalni parkovi 9%, područja od izuzetne prirodne lepote 9,6%, nacionalni prirodni rezervati 0,3% i zaštićena obala 0,7%. Prema: Davidson J., Wibberley G. (1977: 109–129)

naselja 9,6% i zaštićeni prostori lokalnih parkova i posebno zaštićenih šuma oko 10% teritorije⁷⁾. U Austriji je slična situacija u pogledu učešća zaštićenog prostora prirodnog nasleđa od internacionalnog i nacional-

⁷⁾Ibid.

nog značaja od oko 25%⁸⁾, dok je u Finskoj oko 8,5%⁹⁾ teritorije.

Razlike u obimu zaštite kulturnog nasleđa su veće nego kod prirodnog nasleđa. U Velikoj Britaniji zaštićeno je 260.000 objekata i 4000 zona (od celih naselja, kao što je banja Bath, do malih sela), dok je u Francuskoj taj broj znatno manji, 31.000 objekata i 50 zaštićenih celina. Osnovna razlika je u ulozi države, jer u Velikoj Britaniji država obezbeđuje participativni deo sredstava, kompenzacije ili poreske olakšice privatnim vlasnicima, a u Francuskoj kompletnu zaštitu objekata i celina/zona. S druge strane, upravo je u Francuskoj primenjen pristup posebne zaštite okoline kulturnog nasleđa, s početka u radijusu od 500 m, a zatim izradom posebnih planskih dokumenata. I u SAD je izražena tendencije povećanja obima zaštite kulturnog nasleđa (109.000 objekata), s tim da se kategorizacija (30 kategorija), kriterijumi (polazni kriterijum za arhitektonsko nasleđe je da su objekti iz prve polovine ovog veka, što je posledica relativno skorog nastanka države i kulture belaca na severnoameričkom kontinentu) i struktura ovih dobara (77% arhitektonskog nasleđa) znatno razlikuju od prakse evropskih zemalja¹⁰⁾.

S porastom degradacije životne sredine i pretnji osetljivim/fragilnim ekosistemima i predelima povećava se obim područja od internacionalnog i nacionalnog značaja za očuvanje prirode, predela, ekoloških i rekreativnih vrednosti. Reakcija na period (šezdesetih i sedamdesetih godina) rasplinjavanja naselja i zapuštanja gradskih jezgara je enorman porast, u poslednjoj deceniji ovog veka, mapa, lista i klasifikovanih objekata, spomenika i lokaliteta koji se ocenjuju vrednim zaštitom. Sve raširenije je shvatanje da posebnom zaštitom treba obuhvatiti i prostor u kome se objekti kulturnog nasleđa nalaze (u Belgiji, Nemačkoj, Finskoj, Holandiji)¹¹⁾.

1.2. Stanje zaštite prostora u Srbiji

U pogledu strukture, oblika i režima zaštite prostora naša praksa je bliska iskustvima evropskih zemalja.

Razlike u odnosu na praksu zemalja Evropske Unije javljaju se u pogledu:

– osnova zaštite prostora – za pojedine prostore zaštita se ustanovljava samo planskim osnovama i to za zaštitu i sanaciju prostora rubnih zona/područja i obnovu urbanih i ruralnih područja;

⁸⁾Dominantno su zastupljeni predeli od izuzetne prirodne lepote (247 predela značajnih za razvoj turizma i rekreacije) sa 16,6% i nacionalni parkovi (5 proglašeni i 2 predložena ili predviđena za zaštitu) sa 4,1%. Prema: Environmental Policy in Austria (1998)

⁹⁾U Finskoj je učešće zaštićenih prostora prirodnog nasleđa oko 8,5% teritorije. Dominantno su zastupljena područja divljine (12 područja) sa 4,4% i nacionalni parkovi (27 nacionalnih i 3 park šume) sa 2,2%. Prema: Finland's National Parks (1995)

¹⁰⁾Bear W.C. (1995.: 84–93)

¹¹⁾Videti: The EU compendium of spatial planning systems and policies (1997)

– strukture (i oblika) – zakonskim osnovama ustanovljena je zaštita priobalja samo za (površinska) izvorišta regionalnih sistema vodosnabdevanja, tako da se za priobalja jezera i vodotoka zaštita ustanovljava samo planskim osnovama i to sporadično, dok se zaštiti predela nedovoljno pažnje posvećuje i zakonskim i planskim osnovama; i

– "kvazi" rešenja – pojmovi "peri-urbana" zona i "reciklaža" napuštenog građevinskog zemljišta i fondova nisu formalno u upotrebi ni u zakonskim, niti u planskim osnovama, dok se u izvesnoj meri zastupljeni u planskim osnovama.

Obim zaštite prostora može se sagledati parcijalno, na osnovu sektorskih podataka, ali ne i u celini, kumulativno prema značaju zaštićenih i zaštitnih prostora.

Zakonskim osnovama ustanovljena je zaštita prostora teritorije Republike orjentacionog obima od oko:

a) 16,5 % za slivna područja izvorišta regionalnih sistema vodosnabdevanja (za postojeće i planirane vodoakumulacije), ne računajući izvorišta podzemnih voda i lokalnih sistema vodosnabdevanja;

b) 5% za zaštićeno prirodno nasleđe; i

c) 1,6% za zaštitne pojase postojećih magistralnih infrastrukturnih sistema i postojeće zaštitne šume¹²⁾.

Navedeni podaci mogu se prihvatiti samo kao orjentacioni, usled višestruke (ponovljene) kvantifikacije pojedinih delova prostora, koj su istovremeno zaštićeni po različitim osnovama. Čak i kada je reč o zaštićenim prostorima prirodnog nasleđa, pojedini delovi prostora zaštićeni su istovremeno po različitim kategorijama prirodnih dobara (na primer, prostor "Jelak"–a kao strogi rezervat prirode i kao deo zone I stepena zaštite u Nacionalnom parku Kopaonik)¹³⁾. Prema podacima o zaštiti prostora zaštićenih prirodnih dobara (uključiv i zaštićenu okolinu nepokretnih kulturnih dobara) decembra 1992. godine bilo je obuhvaćeno 2.665,8 km² ili 3,1% teritorije Republike¹⁴⁾, a avgusta 1997. godine 4.392,4 km² ili 4,97% teritorije Republike¹⁵⁾. To ukazuje na povećanje obima zaštićenih prostora. Evidentirano je oko 12.000, zaštićeno 2.075, a kategorisano da je od izuzetnog i velikog značaja 775 nepokretnih kulturnih dobara¹⁶⁾. Zaštita prostora utvrđena je samo za okolinu 14 zaštićenih nepokretnih kulturnih dobara od izuzetnog i velikog

¹²⁾Prema: Prostorni plan Republike Srbije, Planska i analitičko-dokumentaciona osnova (1996.: 282)

¹³⁾Videti: Prostorni plan područja Nacionalnog parka Kopaonik (1989)

¹⁴⁾U zaštićenom prostoru, po ovom osnovu, područja nacionalnih parkova učestvuju sa 1,6% teritorije Republike. Iz razloga višestruke kvantifikacije pojedinih delova zaštićenog prostora, podaci su navedeni samo u dokumentacionoj osnovi, ali ne i u planskom dokumentu. Prema: Prostorni plan Republike Srbije, Planska i analitičko-dokumentaciona osnova (1996.: 282)

¹⁵⁾Prema: Mandić R., Panjković B. (1998.: 66)

¹⁶⁾Prostorni plan Republike Srbije, Planska i analitičko-dokumentaciona osnova (1996: 284)

značaja van područja naselja, dok za dobra na području naselja nema zvaničnih podataka. Kako je među evidentiranim i kategorisanim nepokretnim kulturnim dobrima nedovoljno zastupljeno kulturno i zanemareno tehničko nasleđe 19. i 20. veka, to se može očekivati znatno povećanje obima zaštite prostora kulturnog nasleđa u narednom periodu.

Obim, struktura, oblici i režimi zaštite i rezervisanja prostora, ustanovljeni zakonskim i planskim osnovama, mogu se sagledati putem planskog osnova na nacionalnom nivou (Prostornog plana Republike Srbije) i regionalnom/subregionalnom nivou na primeru prostornog plana područja posebne namene (za Nacionalni park Kopaonik).

Prostornim planom Republike Srbije utvrđena je obaveza/osnov zaštite i rezervisanja prostora, čiji se obim ne može utvrditi na osnovu numeričkih podataka iz ovog plana¹⁷⁾. Dva su osnovna razloga zbog kojih su numerički podaci validni sa sektorskog stanovišta, ali se na osnovu njih ne može izvesti kumulativni podatak o obimu zaštite i rezervisanja prostora koji je utvrđen Prostornim planom Republike Srbije. Prvo, pojedini prostori obuhvaćeni su i zaštitom i rezervisanjem prostora (na primer, rezervisan prostor za planirane vodoakumulacije je istovremeno obuhvaćen i zaštitom prostora za slivna područja tih istih vodoakumulacija, itd.). Drugo, nisu numerički iskazani podaci o postojećoj zaštiti pojedinih prostora, kao što su zaštićeni prostori podzemnih izvorišta vodosnabdevanja, ili planiranoj zaštiti pojedinih prostora, kao što su područja predviđena za zaštitu prirodnog nasleđa. Zbog toga je pripremljena posebna sintezna karta zaštite i rezervisanja prostora ustanovljene Prostornim planom Republike Srbije, na osnovu referalnih karata tog plana. Planimetrisanjem površina sa sintezne karte izbegnuta je višestruka kvantifikacija površina istih delova prostora koji su zaštićeni ili rezervisani za različite namene. Obuhvaćene su samo rezervisane površine lignitskih basena, a ne i ležišta drugih mineralnih sirovina, čija se eksploatacija obavlja pretežno podzemnim putem, dok njihova površinska eksploatacija (zbog prostornog obuhvata) nije predmet ovog, već drugih strateških planova. Na ovaj način dobijen je orijentacioni podatak o obimu zaštite i rezervisanja prostora od internacionalnog i nacionalnog značaja, utvrđen Prostornim planom Republike Srbije, od 19.432,80 km² ili oko 23% teritorije Republike. Strogim režimom zaštite i rezervisanja prostora obuhvaćeno je manje od 15% teritorije Republike.

Na osnovu toga, može se zaključiti da se obim normativne (zakonske i planske) zaštite prostora od internacionalnog i nacionalnog značaja kreće u okvirima prakse evropskih zemalja i da se može svrstati u kategoriju ekstenzivnih.

Značajno je i pitanje razmeštaja zaštićenih i rezervisanih prostora od internacionalnog i nacionalnog značaja na teritoriji Srbije. Prostornim planom Republike Srbije su, različitim oblicima i režimima zaštite i

rezervisanja prostora, obuhvaćene skoro cele regije Starog Vlaha s Raškom, Kopaonika i Kosovskog Pomoravlja, kao i veliki deo Istočne (Karpatske i Balkanske) Srbije.

Zakonskim osnovom¹⁸⁾ zaštićeno je celo područje Nacionalnog parka Kopaonik. Prostornim planom područja Nacionalnog parka Kopaonik¹⁹⁾ definisane su tri zone, s različitim stepenom i diferenciranim režimima zaštite i korišćenja prostora. Režimom I stepena (strove) zaštite obuhvaćeni su prirodni rezervati u zoni I stepena zaštite i prirodne i graditeljske vrednosti u zonama II i III stepena zaštite, kojim se dozvoljene aktivnosti ograničavaju na naučna istraživanja i edukaciju i ograničenu i strogo kontrolisanu prezentaciju posetiocima. Površine pod režimom II stepena zaštite (sa ograničenim i strogo kontrolisanim korišćenjem) nalaze se u zoni II i III stepena zaštite. Ovim režimom, zbog funkcije zaštite i prezentacije površina u I stepenu zaštite, predviđeni su kontrolisani pravci pešačkog, skijaškog (nordijskog i, neznatno, alpskog) i jahačkog kretanja posetilaca i komunikacija za službene potrebe (parka, šumarstva, vodoprivrede i turizma). Na površinama s režimom III stepena zaštite (sa selektivnim i kontrolisanim korišćenjem) predviđen je razvoj aktivnosti komplementarnih osnovnoj funkciji parka (turizma, šumarstva i vodoprivrede), koji je ograničen i kontrolisan kapacitetom prostora ove zone zaštite. Obim zaštite prostora po stepenima zaštite prirodnog i kulturnog nasleđa i rezervisanih površina prikazani su u tabeli 2.

Režim stroge i kontrolisane zaštite prostora (I i II stepena zaštite) prirodnih vrednosti ustanovljen je za 37% područja Nacionalnog parka Kopaonik. Prostor s najznačajnijim prirodnim i graditeljskim vrednostima parka obuhvata samo 9,5% područja, s tim da se više od trećine ovih površina nalazi izvan zone I stepena zaštite.

2. EFIKASNOST ZAŠTITE PROSTORA

2.1. Efikasnost zaštite prostora u svetu

Efikasnost zaštite i rezervisanja prostora određuju:

- realnost obima zaštite i rezervisanja prostora, uspostavljenog zakonskim i planskim osnovama;
- odnos normativnih i realizovanih režima i mera zaštite prostora;
- mere i instrumenti raznih politika za realizaciju zaštite i rezervisanja prostora; i
- razne podrške – institucionalno–organizaciona, informatička, istraživačka i dr.

Efikasnost stvarne zaštite prostora približava se normativnoj kada su u pitanju prirodno nasleđe i vodni resursi, nešto su manji u slučaju turističkih područja i šuma, dok su u većoj meri udaljeni kod zaštite poljoprivrednog zemljišta (od prenamene u građevin-

¹⁸⁾Zakon o nacionalnim parkovima (1991)

¹⁹⁾Prostorni plan područja Nacionalnog parka Kopaonik (1989)

¹⁷⁾Videti: Maksin–Micić M. (2000: 63, 101–103)

Tabela 2. Obim zaštite i rezervisanja prostora utvrđen Prostornim planom područja Nacionalnog parka Kopaonik

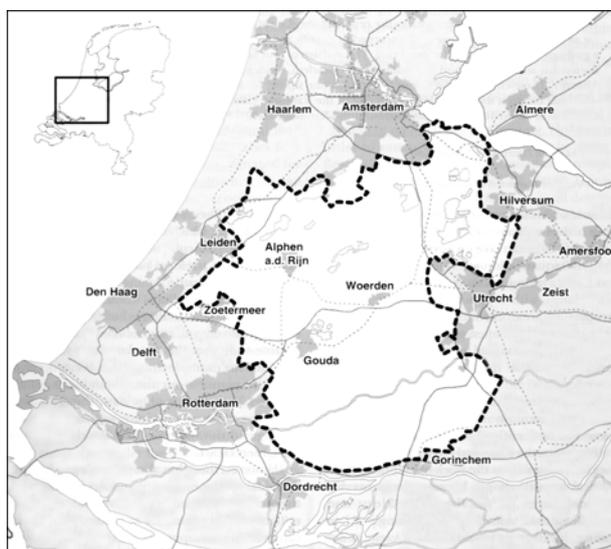
Zaštita i rezervisanje prostora	Zona I stepena zaštite		Zona II stepena zaštite		Zona III stepena zaštite		Ukupno NP Kopaonik	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Ustanovljene zone	698	6	3610	30,5	7501	63,5	11809	100
1. Zaštita prostora	698	6	3601	30,4	6902	58,5	11201	94,9
– I stepen zaštite prirodnih i graditeljskih vrednosti i malih vodoakumulacija	698	6	355	3	61	0,5	1114	9,5
– II stepen zaštite prirodnih i graditeljskih vrednosti	–	–	3246	27,4	–	–	3246	27,4
– III stepen zaštite prirodnih vrednosti	–	–	–	–	6841	58	6841	58
2. Rezervisanje prostora za planirane urbanizovane površine, autokampove i površine posebne namene	–	–	9	0,1	363	3	372	3,1
3. Postojeće urbanizovane površine	–	–	–	–	236	2	236	2

Izvor: Prostorni plan područja Nacionalnog parka Kopaonik (1989.: 234–237)

ske i druge oblike degradacije, zagađivanja i gubitka kvaliteta i kvantiteta zemljišta).

S povećanjem obima područja prirodnog i kulturnog nasleđa, zaštićenog nacionalnom i EU regulativom ili internacionalnim konvencijama i programima, pojavljuje se pitanje mogućnosti država, pre svega materijalnih, da obezbede intenzitet i efikasnost stvarne zaštite prostora.

Evidentan je raskorak između aktuelnog broja i veličine zaštićenih područja, s jedne, i implementacije mera zaštite u skladu sa statusom područja, s druge strane. Primer su kontinualne tendencije smanjenja i gubitka vlažnih područja i otvorenih prostora zaštićenih obala²⁰⁾. Prirodno nasleđe, posebno predeli izuzetne lepote, zbog svoje atraktivnosti trpi veliki pritisak naseljavanja i razvoja turizma. Ocenjuje se da se u zemljama EU kvalitet vode generalno popravlja, ali i dalje postoje problemi zaštite slivnih područja/vodnih basena u pogledu kontrole različitih izvora zagađivanja i neadekvatnih regionalnih i investicionih politika. Fizička degradacija, odnosno gubitak kvalitetnog poljoprivrednog zemljišta najviše je izražen u Evropi²¹⁾, usled širenja/rasipanja urbanih naselja (ne samo konurbacija i velikih centara, već i nekih gradova srednje veličine), razvoja komercijalnih, industrijskih i drugih aktivnosti van naselja (poslovni, komercijalni, proizvodni, istraživački, univerzitetski i zabavni parkovi) i transportne infrastrukture. Retki su primeri relativno uspešnih mera ograničavanja širenja urbanog na poljoprivredno zemljište/otvorene prostore, i to: zeleni pojasi i nacionalne šume u Velikoj Britaniji i otvoreni prostori "Green Heart"-a u Holandiji (slika 3) i zemljama Beneluksa, mada se ni u ovim slučajevima ne



Slika 3. Zaštita otvorenog prostora "Green Heart" u Holandiji. Izvor: Faludi A., Valk A. Van der (1996.: 449).

smatra da su svi problemi efikasne zaštite prostora rešeni²²⁾.

Polazeći od pozitivne prakse pojedinih evropskih zemalja s razvijenim i sofisticiranim sistemom planiranja (Holandija, Danska, skandinavske i druge zemlje), tendencija je da se ključni problemi manjeg ili većeg raskoraka između normativnog i stvarnog intenziteta i efikasnosti zaštite prostora rešavaju:

– obezbeđenjem multisektorskog pristupa – primenom "paketa" (kombinacije) mera i instrumenata raznih politika prema tematskim oblastima zaštite

²⁰⁾ Broj područja prirodnog nasleđa povećao se u periodu od 5 godina (1988–1993.) za 15%, tako da su 1994. godine obuhvatala 12% teritorije EU. Procenjuje se da se 1% priobalnih područja gubi svake godine (poslednjih 15 godina) za potrebe urbanizacije, razvoja industrije i transportne infrastrukture. Prema: Evrope 2000+: Coopertaion for European territorial development (1994.: 79–81)

²¹⁾ Ova vrsta gubitka poljoprivrednog zemljišta učestvuje sa 9,5% u ukupno degradiranim površinama (uključiv i šumsko zemljište). Prema: Public policies for the protection of soil resources (1994.: 21)

²²⁾ Registrovani su ozbiljni problemi u korišćenju i spekulaciji zemljištem, na oko 35% poljoprivrednog zemljišta, u unutrašnjem delu londonskog zelenog pojasa. Prema: Mather A. (1989.: 141) Holandski ministar za prostorno planiranje 1995. godine pokrenuo je široko vođenu diskusiju o uspešnosti politike zaštite otvorenog prostora "Green Haerta"-a. Čula su se oprečna mišljenja, najviše od strane profesionalnih planera. Prevagnuo je značaj koji ovaj otvoreni prostor ima za javnost i lokalne zajednice, te je, uz izvesne modifikacije, podržana politika zaštite. Prema: Faludi A., Valk A. Van der (1996.:448–452), Lorzing H. (1996.: 452–457).

(nasleđa, voda, otvorenih prostora, turističkih područja i dr.), a u zavisnosti od strukture i oblika zaštite (i rezervisanja) prostora i problema koji se rešavaju;

– institucionalno–organizacionim aranžmanima – s jasno specificiranim obavezama međusektorske koordinacije i institucionalne integracije, na način da se obezbedi politička i finansijska podrška i podela odgovornosti između sektora i nivoa upravljanja u pripremanju, donošenju i sprovođenju zakonskih i planskih odluka o zaštiti i rezervisanju prostora; i

– informisanjem i uspostavljanjem partnerstva/kooperacije na relaciji javni–privatni sektor, državne–nezavisne institucije i organizacije, nivoi uprave–stanovništvo, interesne i dobrovoljne grupe.

Multisektorski "paketi" formiraju najrazličitije kombinacije stimulativnih i destimulativnih mera i instrumenata sektorskih politika, uz podršku instrumenata zemljišne, ekonomske i fiskalne politike.

2.2. Efikasnost zaštite prostora u Srbiji

Dok su normativna zaštita i rezervisanje prostora u Srbiji relativno bliska praksi razvijenih evropskih zemalja, dotle stvarni intenzitet i efikasnost daleko zaostaju. Izražen je veliki raskorak između normativne i stvarne zaštite i rezervisanja prostora u Srbiji, što za posledicu ima ekstenzitet i nizak nivo efikasnosti.

Kvalitativno data ocena ne može se upotpuniti odgovarajućim kvantifikacijama, jer se ne vodi ni elementarna evidencija o korišćenju i izgradnji prostora u zaštićenim, zaštitnim i rezervisanim prostorima od nacionalnog, regionalnog i lokalnog značaja. Za predmet ovog rada, a na žalost za očuvanje vrednosti resursa prostora u Republici, efikasnost zaštite i rezervisanja prostora vidljiva je na svakom koraku i onome ko se planiranjem i izgradnjom prostora nikada nije bavio.

Za područje Nacionalnog parka Kopaonik, uključiv i njegovu zaštitnu zonu, ne vodi se jedinstvena evidencija o korišćenju prostora, već šest odvojenih, nekompletnih i nedovoljno ažurnih, od strane republičkih resornih organa (za urbanizam, zaštitu životne sredine i sanitarnu zaštitu), stručnih službi lokalnih organa upravljanja, javnog preduzeća kome je povereno upravljanje parkom i katastra nepokretnosti (čiji su podaci najneažurniji, npr. nema zavedenih granica građevinskih parcela za veliki broj objekata u najrazvijenijem turističkom podcentru Suvo Rudište). Na površinama, rezervisanim planskim osnovama²³⁾, za izgradnju turističkih sadržaja, u zoni sa režimom III stepena zaštite nekontrolisana izgradnja manifestuje se u vidu neplanske dogradnje postojećih individualnih, stambeno–turističkih objekata i odstupanja od građevinske dozvole kod komercijalnih sadržaja, povećanjem gabarita i smeštajnih kapaciteta. Posledica neplanske i nekontrolisane izgradnje i korišćenja prostora je prekoračenje ukupnog graničnog kapaciteta prostora parka od 8.000 stacionarnih turista (turističkih ležaja) u samo jednom (Suvo Rudište) od planirana četiri turistička podcentra na Ravnom Kopaoniku.

²³⁾ Prostorni plan područja Nacionalnog parka Kopaonik i Izmene i dopune Generalnog urbanističkog plana Suvo Rudište–Jaram.

U zaštitnoj zoni parka eklatantan primer neplanske izgradnje je komunalno neopremljeno naselje Lisina sa oko 1.500 objekata i više od 6.000 u odnosu na planiranih 1.200 ležaja.

Stvarni intenzitet i efikasnost zaštite slivnih područja izvorišta regionalnih sistema vodosnabdevanja približava se normativnom samo u retko naseljenim i slabo dostupnim područjima, kao što je sliv vodoakumulacije "Barje". U ostalim je izražen raskorak, često već u užoj zoni zaštite izvorišta, što je slučaj vodoakumulacije "Čelije". U užoj zoni zaštite ove vodoakumulacije nalazi se naselje Zlatari (poluzbijenog tipa), u kome je, samo delimično, sprovedeno sanitarno bezbedno sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda stambenih i ekonomskih objekata domaćinstava. Duž magistralnog puta (deonica Kruševac–Razbojna), u užoj i neposrednoj zoni zaštite, nije obezbedena prateća infrastruktura za prikupljanje i prečišćavanje zagađenih atmosferskih voda i drugih zagađivača u akcidentnim slučajevima.

Zaštitni pojasi autoputeva i magistralnih puteva ugroženi su nekontrolisanom izgradnjom na obilaznicama i ulazno–izlaznim pravcima u naselja. Višedecenijska praksa je da se zaštitni pojasi zauzimaju neplanskom i nekontrolisanom izgradnjom, tako da se svakih deset do dvadeset godina ukazuje potreba za izgradnjom novih obilaznica (primer širenja urbanih centara duž magistralnog puta M–5 u dolini Zapadne Morave). Poslednjih godina neplanska izgradnja širi se i u zaštitnom pojasu vannaseljskih deonica autoputeva i magistralnih puteva (primeri benzinskih pumpi i komercijalnih sadržaja "Mandić" i "Rodić" neposredno uz ili u putnom zemljištu auto–puta E–75 Subotica–Beograd).

Skoro da nema makro, regionalnog, subregionalnog i lokalnog urbanog (opštinskog) centra u čijoj se peri–urbanoj zoni intenzivno ne odvija proces bespravne izgradnje. Prostori rezervisani planskim osnovama za određenu namenu već duži period izloženi su neplanskoj izgradnji (primer 400 individualnih stambenih objekata u rezervisanom prostoru za industrijsku zonu u Čačku, kao i brojni primeri bespravne izgradnje kapitalnih objekata u društvenoj svojini). Poslednjih nekoliko godina izražen je enorman porast neplanske i nekontrolisane izgradnje, po pravilu, na najkvalitetnijem poljoprivrednom zemljištu, tako da je pitanje koliko se uopšte može govoriti o stvarnom rezervisanju prostora (primer izgradnje individualnih stambenih objekata na prostoru rezervisanom za deponiju komunalnog otpada u Zemunu). Rast pseudo–urbanog daleko je veći i ekstenzivniji u odnosu na urbano tkivo (ide i do 50:1, što je u obrnutoj srazmeri prema ceni izgradnje)²⁴⁾.

Restriktivni režimi korišćenja i efikasno rezervisanje prostora lignitskih basena nisu obezbedeni ni u normativnom, niti u faktičkom smislu. U normativnom, jer, pre i posle donošenja Prostornog plana Republike Srbije, nije donet ni jedan strateški planski osnov za lignitske basene, već samo regulacioni plan-

²⁴⁾ Prema: Planska i analitičko–dokumentaciona osnova Prostornog plana Republike Srbije (1996.: 97–98)

ski instrumenti za potrebe neposrednog širenja kopa-va. Ovo je zato, jer se u lignitskim basenima odvija intenzivna neplanska izgradnja iznad ležišta uglja i neefikasna zaštita prostora od degradacije i zagađivanja u zoni uticaja eksploatacije i prerade uglja.

Jedan od osnovnih razloga ispoljene ekstenzivnosti i niskog nivoa efikasnosti je neadekvatna primena kriterijuma ustanovljenih zakonskim osnovama za utvrđivanje oblika i režima zaštite konkretnih prostora, s jedne strane, i nerealnost planskih kriterijuma za utvrđivanje režima zaštite i obima zaštitnih i rezervisanih prostora, s druge strane.

Odgovore na pitanje koji su kriterijumi primenjeni za utvrđivanje oblika i obima zaštite područja Kopaonika, Đerdapa i Fruške Gore, trebalo bi tražiti u sferi političkih odluka.²⁵⁾

Pitanje *realnosti kriterijuma za utvrđivanje obima zaštite prostora* smatralo se "osetljivim", kako sa političkog, tako i stručnog stanovišta, pa nije nikada javno postavljeno, niti se o njemu raspravljalo u stručnoj, političkoj i široj javnosti. Pogrešno bi bilo zaključiti da problem nije identifikovan, već da se odgovor izbegava. U prilog ovoj tvrdnji može se navesti primer pripreme srednjoročnih programa zaštite i razvoja nacionalnih parkova, u toku koje su činjeni pokušaji da se izvrši kvantifikacija troškova, identifikacija izvora finansiranja i obaveza republičkog i lokalnog nivoa upravljanja u sprovođenju planiranih mera i aktivnosti na zaštiti i uređenju prirodnog nasleđa. Svi predlozi ove vrste izostavljeni su u usvojenim programima, usled procene da na republičkom i lokalnom nivou nema realnih mogućnosti da se obezbedi potrebna finansijska, institucionalna, istraživačka i informatička podrška. Drugim rečima, da je donošenju političkih odluka prethodila najglobalnija procena realnosti sprovođenja predloženog obima normativne zaštite, verovatno da bi danas imali jedan ili dva relativno efikasno zaštićena, umesto pet normativno zaštićenih, a faktički nezaštićenih nacionalnih parkova.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na osnovu izvršene komparativne analize može se zaključiti da je u pogledu strukture, oblika i režima zaštite prostora naša praksa bliska iskustvima evropskih zemalja. Obim normativne (zakonske i planske) zaštite prostora od internacionalnog i nacionalnog značaja u Srbiji kreće se u okvirima prakse evropskih zemalja i može se svrstati u kategoriju ekstenzivnih.

Nasuprot tome, efikasnost stvarne zaštite prostora u raskoraku je u odnosu na normativnu i kada je u pitanju zaštita prostora prirodnog i kulturnog nasleđa, još više u slučaju vodnih resursa i turističkih područja i rezervisanih prostora za površinsku eksploataciju lignita i infrastrukturne koridore, a najviše kod zaštite poljoprivrednog zemljišta (od prenamene u građevin-

sko zemljište i drugih oblika degradacije, zagađivanja i gubitka kvaliteta zemljišta).

To upućuje na zaključak da proglašenju i ustanovljavanju zaštite i rezervisanja prostora nije prethodila procena realnosti sprovođenja oblika, režima i obima zaštite prema raspoloživim sredstvima.

Rešavanje problema upravljanja i usmeravanja korišćenja i zaštite prostora samo je jednim delom u domenu prostornog (i urbanističkog) planiranja, a mnogo više u koordiniranim i objedinjenim akcijama i aktivnostima zasnovanim na različitim politikama (zemljišnoj, fiskalnoj, ekonomskoj i dr.) i podrškama (informatičkoj, programskoj, institucionalno-organizacionoj i dr.).

LITERATURA

- [1] Bear W.C., 1995, When Old Buildings Ripen for Historic Preservation: A Predictive Approach to Planning, JAPA, Vol. 61, No. 1, 81–93
- [2] Davidson J., Wibberley G., 1977, Planning and the Rural Environment, Urban and Regional Planning Series, Vol. 18, Pergamon Press, Oxford
- [3] European Commission, 1999, European spatial development perspective (ESDP), Potsdam
- [4] European Commission, 1997, The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies, Regional policy and cohesion, Luxembourg
- [5] European Commission, 1994, Europe 2000+: Cooperation for European territorial development, Luxembourg
- [6] Zavod za zaštitu prirode Srbije, 1998, Pet decenija Zavoda za zaštitu prirode Srbije, Beograd
- [7] Zakon o nacionalnim parkovima, Službeni glasnik RS, br. 39/93, Beograd
- [8] Landis J.D., 1995, Imagining Land Use Futures – Applying the California Urban Futures Model, JAPA, Vol. 61, No.4, 438–456
- [9] Lorzing H., 1996, It's time to redefine the Green Heart, TEGS, Royal Dutch Geographical Society (KNAG), Vol. 87, No. 5, 452–457
- [10] Maksin-Mičić M., 1995, Tretman životne sredine u prostornim planovima područja posebne namene, Magistarski rad, Geografski fakultet, Beograd
- [11] Mandić R., Panjković B., 1998, Valorizacija prirodnih dobara, Upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima, EUROPAC Federation Yu Section, Beograd
- [12] Mather A.S., 1986, Land Use, Longman Scientific & Technical, Essex
- [13] OECD, 1995, Environmental Performance Reviews – Austria, Paris
- [14] OECD, 1994, Public policies for the Protection of Soil Resources, Environmental Monographs, No. 89, Paris
- [15] Prostorni plan područja Nacionalnog parka Kopaonik, Službeni glasnik RS, br. 4/89, Beograd
- [16] Prostorni plan Republike Srbije, 1996, Službeni glasnik RS, Posebno izdanje, knj. 1, Beograd
- [17] Prostorni plan Republike Srbije, 1996, Planska i analitičko-dokumentaciona osnova, Službeni glasnik RS, Posebno izdanje, knj. 2, Beograd
- [18] Faludi A., Valk A. Van der, 1996, Planners come out for the Green Heart, TEGS, Royal Dutch Geographical Society (KNAG), Vol. 87, No. 5, 448–452
- [19] Federal Ministry of Environment, Youth and Family Affairs, 1998, Environmental Policy in Austria, Vienna
- [20] Finish Forest and Park Service, 1995, Finland's National Parks
- [21] Shore W.B., 1995, Recentralization – The Single Answer to More Than Dozen United States Problems and a Major Answer To Poverty, JAPA, Vol. 61, No. 4, 496–503

²⁵⁾ Potvrdu iznetom stavu nalazimo u IUCN kategorizaciji za zaštićena prirodna dobra, prema kojoj su samo područja Tare i Šar planine svrstana u (II) kategoriju nacionalnih parkova, dok je Đerdap u (IV) kategoriji rezervata prirode, a Kopaonik i Fruška Gora u (V) kategoriji zaštićenih predela. Prema: Pet decenija Zavoda za zaštitu prirode Srbije (1998.: 95)