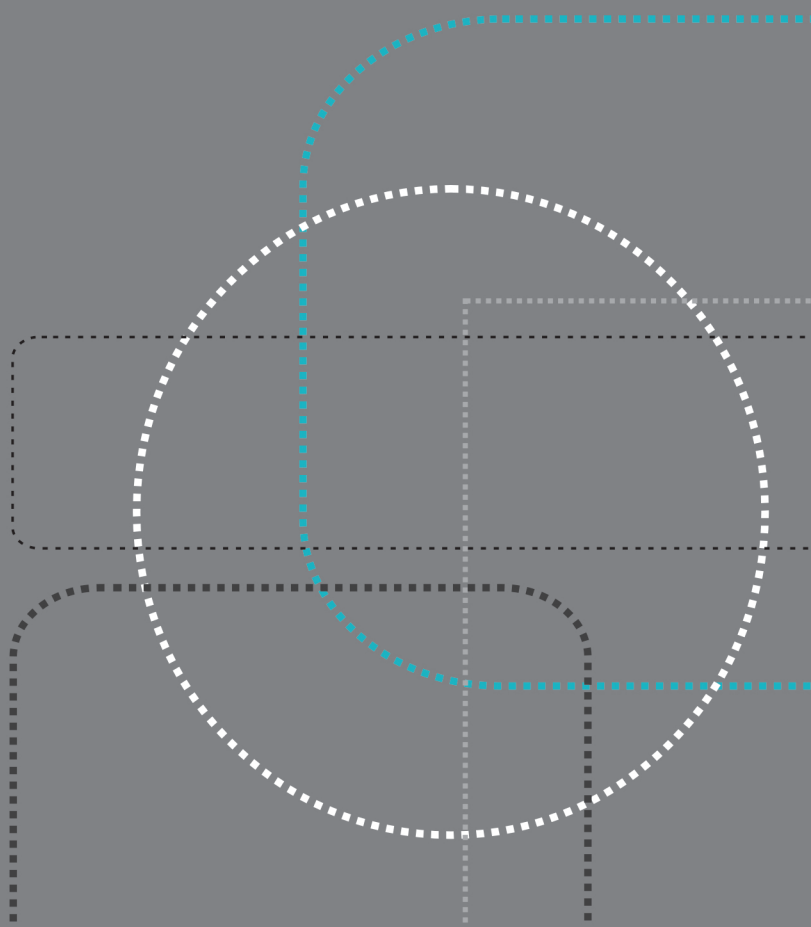


**ТЕОРИЈСКА, РАЗВОЈНА И ПРИМЕЊЕНА ИСТРАЖИВАЊА ПРОСТОРНИХ
ПРОЦЕСА ЗА ОБНОВУ СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА И УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ**

ПОСЕБНА ИЗДАЊА БР. 88
БЕОГРАД, ДЕЦЕМБАР 2020.



**ТЕОРИЈСКА, РАЗВОЈНА И ПРИМЕЊЕНА
ИСТРАЖИВАЊА ПРОСТОРНИХ ПРОЦЕСА
ЗА ОБНОВУ СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА И
УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ**

УРЕДНИЦИ:

Јасна Петрић и Миодраг Вујошевић

Посебна издања 88

Београд

2020. година

Институт за архитектуру и урбанизам Србије

ТЕОРИЈСКА, РАЗВОЈНА И ПРИМЕНЈЕНА ИСТРАЖИВАЊА ПРОСТОРНИХ ПРОЦЕСА ЗА ОБНОВУ СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА И УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ

Посебна издања бр. 88

децембар 2020. године, Београд

ИСБН: 978-86-80329-95-6

ИЗДАВАЧ

Институт за архитектуру и урбанизам Србије (ИАУС)

Булевар краља Александра 73/II, 11120 Београд;

Тел.: 011 3207300; Факс: 011 3370203 (fax); iaus@iaus.ac.rs; www.iaus.ac.rs

ЗА ИЗДАВАЧА

Саша Милијић, директор

ИЗДАВАЧКИ САВЕТ: Јасна Петрић, ИАУС, Београд; Ана Никовић, ИАУС, Београд; Милена Милинковић, ИАУС, Београд; Бранислав Бајат, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Миодраг Вујошевић, Београд; Тијана Дабовић, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; Мирјана Деветаковић, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Београд; Бранка Димитријевић, Strathclyde University, Department of Architecture and Building Science, Glasgow, Велика Британија; Александар Ђукић, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Бошко Јосимовић, ИАУС, Београд; Никола Крунић, ИАУС, Београд; Божидар Манић, ИАУС, Београд; Тамара Маричић, ИАУС, Београд; Саша Милијић, ИАУС, Београд; Зорица Недовић Будић, University of Illinois – Chicago, Department of Urban Planning & Policy, Chicago, Illinois, IL, САД; University College Dublin, School of Architecture, Planning and Environmental Policy, Dublin, Ирска; Марина Ненковић-Ризнић, ИАУС, Београд; Тања Његић, ИАУС, Београд; Мила Пуцар, Београд; Урош Радосављевић, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Београд; Ратко Ристић, Универзитет у Београду, Шумарски факултет, Београд; Сања Симоновић Алфиревић, ИАУС, Београд; Борислав Стојков, Београд; Драгутин Тошић, Београд; Милорад Филиповић, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд; Мирољуб Хаџић, Универзитет Сингидунум у Београду, Београд; Тијана Црнчевић, ИАУС, Београд; Омиљена Џелебџић, ИАУС, Београд.

РЕЦЕНЗЕНТИ

Проф. др Милорад Филиповић, редовни професор, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд; Проф. др Бранка Тошић, редовни професор, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; др Саша Милијић, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд

РЕЦЕНЗЕНТИ ПОГЛАВЉА

Проф. др Владан Јолчић, научни саветник, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд; Проф. др Весна Милетић-Степановић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; Проф. др Рајица Михајловић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Академик, проф. др Зоран Његован, редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Пољопривредни факултет, Департман за економику пољопривреде и социологију села, Нови Сад; Драгутин Протић, доцент, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; и Проф. др Милорад Филиповић, редовни професор, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд.

УРЕДНИЦИ: Јасна Петрић и Миодраг Вујошевић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА: Вања Шимпрага

ДИЗАЈН КОРИЦА: Тања Његић

ДИЗАЈН И ПРЕЛОМ: Сања Симоновић Алфиревић

ТИРАЖ: 200 ком.

ШАМПА: Планета принт, Београд

У финансирању монографије су учествовали Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Институт за архитектуру и урбанизам Србије.

У монографији су изложени резултати научноистраживачког пројекта ИИИ 47014 „Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији“ и део резултата научноистраживачког пројекта ТР 36036 „Одрживи просторни развој Подунавља у Србији“, које је финансирало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије у периоду 2011 – 2019. године.

САДРЖАЈ

- 1 **ОБНОВА СИМУ – РАЗВОЈ, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И ГЛАВНИ РЕЗУЛТАТИ ИИИ ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ УНАПРЕЂЕЊА ДОНОШЕЊА ДРЖАВНИХ ОДЛУКА КРОЗ ЦИКЛУС ИСТРАЖИВАЊА МПНТР 2011-2019. ГОДИНЕ**
Јасна Петрић, Миодраг Вујошевић
- 27 **ПЕРСПЕКТИВЕ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ И ЊЕНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ**
Славка Зековић, Миролjub Хаџић
- 67 **ПРИМЕНА ПОДАТАКА „URBAN ATLAS” У ИСТРАЖИВАЊУ И ПЛАНИРАЊУ ПРОСТОРА: ПРИМЕР БЕОГРАДА**
Александра Гајић, Никола Крунић
- 87 **ОБИМ ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА - ИСКУСТВА И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЛОКАЛНИ НИВО ПЛАНИРАЊА И УПРАВЉАЊА**
Јелена Живановић Миљковић, Наташа Чолић
- 105 **ПРОСТОРНА ДОСТУПНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБИ КАО ИНДИКАТОР КВАЛИТЕТА ЖИВОТА – НОРМАТИВНИ ОКВИР И ПРАКСА ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ**
Весна Јокић, Наташа Чолић
- 145 **МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ У УРЕЂЕЊУ НАСЕЉА У СРБИЈИ**
Младен Шошкић, Ненад Вишњевац

ОБИМ ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА - ИСКУСТВА И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЛОКАЛНИ НИВО ПЛАНИРАЊА И УПРАВЉАЊА

EXTENT OF AGRICULTURAL LAND USE CHANGES - EXPERIENCES AND RECOMMENDATIONS FOR LOCAL LEVEL OF PLANNING AND MANAGEMENT

Јелена Живановић Миљковић, Наташа Чолић

(др Јелена Живановић Миљковић, научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, jelena@iaus.ac.rs)
(др Наташа Чолић, научни сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, natasac@iaus.ac.rs)

АПСТРАКТ

На глобалном нивоу постоји консензус о неопходној заштити пољопривредног земљишта од трајне промене намене и деградација, његовог рационалног коришћења и, тиме, посредног смањења притисака на остале елементе животне средине. Политике које се баве питањима сигурности хране кроз заштиту пољопривредног земљишта сада чине средишњу тачку на међународној агенди, а у фокусу су нарочито висококвалитетна пољопривредна земљишта у руралним залеђима градова. Са тог аспекта, значајна је процена обима промена начина коришћења пољопривредног земљишта. Кроз билансе планираних намена просторних планова јединица локалне самоуправе проистеклих из одредница ППРС 2010-2020, односно кроз индексе промена намена пољопривредног земљишта, аутори идентификују обим промена и указују на који начин се на нивоу локалног планирања и управљања дугорочно управља пољопривредним земљиштем. При томе, овде се локални ниво планирања и управљања посматра искључиво са аспекта просторног планирања, а не урбанистичког планирања. Циљ овог приступа јесте да се у актуелном оквиру, када је отпочела припрема новог ППРС 2021-2035, сагледају искуства у планирању промена намене пољопривредног

земљишта у претходном периоду и дају препоруке за укључивање неких одрживих приступа у локални ниво планирања и управљања земљиштем, те за нову генерацију просторних планова у Србији.

Кључне речи: промене начина коришћења земљишта, пољопривредно земљиште, просторни планови јединице локалне самоуправе, одрживо управљање земљиштем

ABSTRACT

At the global level, there is a consensus on the necessity for protection of agricultural land from permanent change of use and degradation, its rational use and, thus, indirect reduction of pressures on other elements of the environment. Policies addressing food safety issues through the protection of agricultural land are now at the center of the international agenda, with a particular focus on high-quality agricultural land in rural hinterlands. From that aspect, it is important to assess the extent of changes in agricultural land use. Through the balances of planned purposes of spatial plans of local self-government units derived from the determinants of PPRS 2010-2020, i.e. through index of change in agricultural land use, the authors identify the scope of changes and indicate how agricultural land is managed in the long term at the level of local planning and management. At the same time, the local level of planning and management is observed here only from the aspect of spatial planning, and not urban planning. The aim of this approach is to review the experiences in planning changes in agricultural land use in the previous period and make recommendations for the inclusion of some sustainable approaches in the local level of land planning and management, and for a new generation of spatial plans in Serbia.

Keywords: land use change, agricultural land, local spatial plan, sustainable land management

1 УВОД

Широм Европе, планирање начина коришћења земљишта спроводи се на локалном нивоу, а има за циљ регулисање питања промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем (ЕС, 1997:24), тако да се и плански инструменти и механизми на овом нивоу односе на генералне критеријуме за регулисање промена намена земљишта (Ibid., 26). То је, дакле, један од инструмената управљања земљиштем, представља и илуструје јавне политике, а у свој процес укључује кориснике земљишта, планере, доносиоце одлука, али и правне/законске мере, управљачке/регулаторне, фискалне и финансијске мере. Needham (2006:11) поједностављује - планирање коришћења земљишта није ништа друго до активност јавне администрације у реализацији (већ усвојене) амбиције везане за земљиште за различите намене. Но, планирање начина коришћења земљишта може се сматрати „једним од најмоћнијих инструмената у рукама планера“ (Kim, 2011:35), док се просторни планови на локалном нивоу виде као важан инструмент за постизање ефикасне секторске координације у вези са коришћењем земљишта (Џелебџић, 2013).

Са друге стране, промене начина коришћења земљишта резултат су промена у природним, социјалним и културним условима свуда у свету. У овом контексту, промена намене земљишта схвата се као резултат интеракције политичких/институционалних, економских, културних, технолошких и природних/просторних покретачких снага и релевантних актера (Hersperger et al., 2018)

Уважавајући чињеницу да је пољопривредно земљиште добро од општег интереса за Републику Србију, које се користи за пољопривредну производњу и не може се користити у друге сврхе (*Закон о пољопривредном земљишту*, 2009), у планским пропозицијама Просторног плана Републике Србије - ППРС 2010-2020. приоритет има заштита пољопривредног земљишта и очување његовог биодиверзитета за производњу хране. Кључна мера је спречавање неконтролисаног или нерационалног покривања квалитетног пољопривредног земљишта грађевинским објектима, односно промена намене пољопривредног земљишта.

Будући да се просторним плановима јединице локалне самоуправе - ППЈЛС директно спроводе планска решења по питању начина коришћења

земљишта, у раду се анализира преко двадесет просторних планова градова и општина, односно генерације просторних планова јединица локалне самоуправе проистеклих из одредница ППРС 2010-2020. Анализа квантитативних показатеља промена у билансу коришћења пољопривредног земљишта који су исказани у планским документима, пружа увид у то на који начин се на нивоу локалног планирања и управљања дугорочно управља пољопривредним земљиштем. При томе, овде се локални ниво планирања и управљања посматра искључиво са аспекта просторног планирања, а не урбанистичког планирања. Циљ овог приступа јесте да се у актуелном оквиру, када је отпочела припрема новог ППРС 2021-2035, сагледају искуства у планирању промена намене пољопривредног земљишта у претходном периоду и дају препоруке за укључивање неких одрживих приступа у локални ниво планирања и управљања земљиштем, те за нову генерацију просторних планова.

У наредном поглављу сублимирају се основни глобални савремени концепти и тенденције у погледу коришћења пољопривредног земљишта. Потом се описују методолошке поставке, презентују и дискутују основни резултати рада, из којих проистичу закључци и препоруке за будућу праксу.

2 ОСНОВНЕ ПОСТАВКЕ

Насупрот традиционалном приступу коришћења земљишта, који је највише пажње посвећивао способностима земљишта да подмири човекове потребе за храном, савремени концепт коришћења земљишта налаже да се земљиште посматра као интегрални природни ресурс којим се мора управљати на одржив начин, бавећи се очувањем свих његових функција, како еколошких тако и социоеколошких.

Убрзана урбанизација донела је несигурну будућност градовима широм света по питању сигурности у снабдевању храном, што је веома важно питање за све државе у свету. Пољопривредна производња високо је зависна од обима и квалитета земљишних ресурса који су ограничени и практично необновљиви. Одрживо управљање земљиштем (*sustainable land management*) налаже неопходност заштите пољопривредног земљишта од трајне промене намене и деградација, његовог рационалног коришћења и смањења притисака на остале елементе животне средине.

Политике које се баве питањима сигурности хране (*food security*) кроз заштиту пољопривредног земљишта сада чине средишњу тачку на међународној агенди (Tanrivermis, 2003; Verburg et al., 2013), јер многе земље и градови већ спроводе строжије законе како би заштитили високоплодна подручја у својим руралним залеђима (Zróbek-Rózanska, Zielinska-Szczepkowska, 2019).

Примена неодрживих пракси управљања земљиштем, прекомерна експлоатација земљишта, као и климатске промене, доприносе деградацији земљишта. Такође, сваки губитак природних функција земљишта (губитак органске материје и угљеника у земљишту, збијање итд.) представља вид деградације (ЕС, 2006), тј. свака промена начина коришћења природних земљишта. У светлу сузбијања све шире деградације земљишта промовисани су и новији приступи у планирању коришћења земљишта, али и спровођењу земљишне политике, засновани на међусекторским политикама кохерентности, јачању институција и интерактивном учешћу свих заинтересованих страна (ЕС, 2011; UN, 2015. итд.). Обавеза оцене утицаја европских политика на коришћење земљишта у Европској унији и на глобалном нивоу садржана је у документу *Путоказ ка Европи ефикасних ресурса* (ЕС, 2011), који обавезује све чланице да до 2020. године размотре сопствени директни и индиректни утицај на коришћење земљишта (*no net land take*), тако што ће настојати да до 2050. године спрече изградњу на рачун пољопривредног земљишта и других природних подручја. Подбацили су сви ранији покушаји успостављања међународно обавезујуће регулативе о систематском приступу идентификовању и супротстављању деградацији земљишта (Montanarella, 2015:32), јер се у већини земаља ЕУ земљиште сматра стриктно локалним питањем којим треба управљати по принципу супсидијарности, без потребе за увођењем транснационалних или глобалних управљачких инструмената по питању спречавања деградације.

Од укупно 17 циљева одрживог развоја (UN, 2015), готово сваки у себи садржи неку проблематику у вези са одрживим коришћењем земљишта, која захтева решавање до 2030. године. У сагласју са тзв. „концептом неутралне стопе деградације земљишта“ (UN, 2012), као и концептом „безбедности земљишта“ (McBratney et al., 2014; FAO, ITPS, 2015). квалитет и квантитет земљишних ресурса, неопходан за одржавање функција екосистема и обезбеђивање производње хране, треба да остане стабилан или побољшан у оквиру одређених просторних и временских услова. Овакав приступ подржан је и у оквиру предлога новог, Осмог акционог програма ЕУ о животној средини за период 2021-2030. (ЕС, 2020).

Широко прихваћена је премиса да просторно планирање утиче на начин коришћења земљишта и земљишног покривача (Couclelis, 2005 према Hersperger et al., 2018), а неке студије нагласиле су улогу политика коришћења земљишта и просторног планирања као главног покретачког фактора за многе различите процесе промене намене земљишта (Ibid.).

Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије (2012) је као кључне индикаторе одрживог развоја, везане за коришћење и статус земљишта, означила промене намена земљишта и деградације. У Србији се врши праћење стања земљишта у оквиру систематског мониторинга, односно праћењем вредности сета индикатора, чија је суштина оцена ризика од деградације земљишта, а који се темеље на основним облицима деградације препознатим на нивоу ЕУ у оквиру *Тематске стратегије за заштиту земљишта* (ЕС, 2006). Промена начина коришћења земљишта чини један од основних индикатора *Националне листе индикатора заштите животне средине*, по узору на ЕУ, где се промене начина коришћења земљишта прате као један од 28 агроеколошких индикатора. Овај индикатор приказује промену земљишног покривача, односно трендове у пренамени пољопривредног и другог природног земљишта у урбана земљишта и друге вештачке површине, а на основу Corine Land Cover базе података.

Такође, код нас постоји и консензус око тога да се спречавање деградације земљишта постиже планирањем, уређењем простора, коришћењем природних ресурса и добара у складу са планском документацијом (Белановић Симић, 2016; Дорфер et al. 2018). Користи од спречавања деградације и обнављања деградираног земљишта вишеструко превазилазе улагања и огледају се, између осталог, у повећању сигурности у снабдевању храном.

3 МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

Биланс површина представља нумерички преглед свих планом предвиђених површина које су у односу утврђеном планом, а у складу су са картом намене површина. Биланси површина (укупна површина, становање, привреда, пољопривреда, саобраћај, рекреација, слободно и неизграђено земљиште, вода и остало) могу бити исказани за урбану агломерацију, грађевинско подручје, односно, према потреби и у другим целинама (у урбанистичким целинама у којима се планом не мења регулација или према наменама). Они

изражавају однос капацитета према програмским предвиђеним потребама, као и пожељан или условљен однос између појединих намена (Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, број 32/2019-11).

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (број 32/2019-11) прописује обавезу за приказивањем биланса површина намена у просторним плановима подручја посебне намене, плановима генералне регулације, као и плановима детаљне регулације. Иако не постоји законска обавеза за приказивање биланса намене површина у просторним плановима општина, велики број ових планова (80% анализираних просторних планова градова и општина) садржи билансе површина у односу на постојећу и планирану намену. У односу на доступне информације о променама начина коришћења пољопривредног земљишта, као и квалитативним подацима који објашњавају узрок евидентираних промена, у овом раду се сагледавају и анализирају промене биланса намена у просторним плановима следећих општина: Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Суботица, Зрењанин, Панчево, Чачак, Крушевац, Краљево, Нови Пазар, Смедерево, Ужице, Ваљево, Сомбор, Пожаревац, Пирот, Кикинда, Вршац, Бор, и Прокупље. Наведене општине имају статус града према Закону о територијалној организацији Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018). Просторни планови за остале општине дефинисане овим законом (Приштина, Врање, Шабац, Зајечар, Сремска Митровица, Јагодина, Лесковац и Лозница) не садрже довољно квантитативних елемената за анализу промена биланса коришћења пољопривредног земљишта, па стога нису уврштени у ово истраживање. Такође, из истраживања је изузет и Град Београд, због немогућности компарирања нивоа података¹.

Имајући у виду да је већина анализираних планских докумената усвојена између 2010. и 2012. године, анализа биланса постојећих и планираних намена у просторним плановима општина има за циљ да укаже на трендове промена у простору у последњих десетак година. Елементи анализе појединачних планских докумената су:

1. укупно постојеће и планирано земљиште (исказано у хектарима), ради сагледавања потенцијалних измена укупног обухвата плана у оквиру ког се мере промене биланса намена, а у циљу валидности добијених података,

1 За подручје Београда, донето је седам планова градских општина: Лазаревац, Сурчин, Барајево, Сопот (део), Младеновац, Гроцка, Обреновац, који су усвојени током 2012. године. За остале градске општине у директној примени су урбанистички планови.

2. укупно постојеће и планирано пољопривредно земљиште (исказано у хектарима), ради сагледавања нумеричке вредности обухвата намене,
3. укупно постојеће и планирано пољопривредно земљиште (исказано у процентима), ради сагледавања нумеричке вредности односа пољопривредног земљишта и осталих намена предвиђених планским документом,
4. индекс промене (исказано у процентима) постојеће и планиране намене пољопривредног земљишта, ради уочавања трендова умањења или увећања.

Додатно, наведени плански документи су анализирани коришћењем квалитативне анализе садржаја како би се утврдили узроци промене, али и могуће импликације за будући развој општина.

4 РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

Код планиране промене намене земљишта, тј. оне одређене просторним и урбанистичким плановима, актуелна законска регулатива у Републици Србији прописује условљеност поступка дефинисања планских решења позитивним мишљењем надлежног министарства за област заштите животне средине за све планиране промене намене земљишта. Ово пре, јер се са променом намене пољопривредног земљишта у урбано, индустријско и сл., повећавају притисци на земљиште, али и друге елементе животне средине.

Такође, у складу са *Законом о пољопривредном земљишту* (2009), *Законом о заштити земљишта* (2015) итд. системски се уређују питања обнављања, односно рекултивације пољопривредног земљишта које је коришћено за намене које немају трајни карактер, обавезном изградом пројекта рекултивације пољопривредног земљишта и оспособљавањем за пољопривредну производњу, са прецизно уређеним питањима одговорности и надлежности у спровођењу. Ова питања су несумњиво битна када је у питању овај ресурс од посебног интереса за државу, тј. опште добро од јавног интереса, не само из разлога што су добила место у нормативима у поступцима транспозиције нашег законодавства са праксом ЕУ, већ и зато што тиме домаћи законски амбијент даје холистички, односно системски и интегративни приступ управљању земљиштем.

Табела 1: Анализа удела пољопривредног земљишта израженог кроз билансе намена (постојеће/планирано) у просторним плановима општина

Просторни план	Укупно постојеће (ha)	Укупно планирано (ha)	Постојеће пољ. (ha)	Постојеће пољ. (%)	Планирано пољ. (ha)	Планирано пољ. (%)	Индекс промене %
Просторни план града Ужица („Службени лист општине Ужице“, 22/2010)	66615	66615	36597	54,93	13712	20,58	- 34,35
Просторни план града Ниша („Службени лист града Ниша“ 45/2011)	59678	59678	35195	58,97	18439	30,90	-28,07
Просторни план града Крагујевца („Службени лист града Крагујевца“32/2009)	83451	83451	40491	48,52	36853	36,5	-12,02
Просторни план града Новог Пазара („Службени лист општине Нови Пазар“, 2/2012)	74196	74196	35823	48,3	31668	42,7	-5,6
Просторни план града Зрењанина („Службени лист града Зрењанина“ 11/2011)	132638	132638	110781	83,52	103433	78	-5,52
Просторни план општине Бор („Службени гласник општине Бор“, 03/10)	85631	85631	40726	47,6	36619	42,8	-5,00
Просторни план града Ваљева („Службени гласник града Ваљева“, 03/13)	90500	90500	58520	64,7	54250	59,9	-4,8
Просторни план града Смедерева („Службени лист општине Смедерево“, 6/2005)	48170	48170	40190	83,4	38175	79,2	-4,2

Просторни план	Укупно постојеће (ha)	Укупно планирано (ha)	Постојеће пољ. (ha)	Постојеће пољ. (%)	Планирано пољ. (ha)	Планирано пољ. (%)	Индекс промене %
Просторни план града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“ 11/2012)	69917	69917	44084	63,05	41942	59,99	-3,06
Просторни план града Краљева („Службени гласник града Краљева“, 7/2011)	153179	153179	72498	47,4	68432	44,68	-2,72
Просторни план града Панчева („Службени лист града Панчева“ 22/2012)	75628	75628	59088	78,12	57037	75,57	-2,55
Просторни план града Суботице („Службени лист града Суботице“, 16/2012)	100737	100737	79433	78,9	77561	77,0	-2,3
Просторни план града Пожаревца („Службени гласник града Пожаревца“, 10/12)	48777	48777	34796	71,3	33740	69,2	-2,1
Просторни план града Сомбора („Службени гласник града Сомбора“, 04/14)	121647	121647	101736,35	83,63	99751,79	82,15	-1,48
Просторни план града Кикинде („Службени гласник града Кикинде“, 16/13)	78201	78201	70315	89,92	68864	88,06	-1,02
Просторни план града Крушевца („Службени гласник града Крушевца“, 4/2011)	85397	85397	44816	53	44280	52	-1

Просторни план	Укупно постојеће (ha)	Укупно планирано (ha)	Постојеће пољ. (ha)	Постојеће пољ. (%)	Планирано пољ. (ha)	Планирано пољ. (%)	Индекс промене %
Просторни план општине Вршац („Службени лист општине Вршац“, 16/09)	79995	79995	65512	81,90	64965	80,96	-0,94
Просторни план града Пирота а („Службени гласник града Ниша“, 42/11)	123200	123200	69916	56,7	69805	56,6	-0,1
Просторни план града Чачка („Службени лист града Чачка“, 17/2009)	63636	63636	38016	59,74	38016	59,74	0
Просторни план општине Прокупље („Службени гласник општине Прокупље“, 04/11)	75900	75900	44691	58,88	43850	57,77	1,11

Анализа удела пољопривредног земљишта, израженог кроз билансе намена (постојеће/планирано), у највећем броју просторних планова општина (18 од 20, или 90%) указује на тренд смањења (негативни индекс промене) за обухват површина пољопривредног земљишта. Од тога, 9 случајева бележи тренд смањења планираног у односу на постојеће < 3%, 6 случајева има тренд смањења планираног у односу на постојеће 3% < x < 6%, а у 3 случаја негативни индекс промене јесте већи од 12%. Преостали плански документи указују на неутрални индекс промене (0%) у случају једног града, и позитивни тренд раста од 1% за пољопривредно земљиште у једном случају. У наставку су представљени квалитативни подаци у форми коментара из планских докумената, а који се тичу конверзије намене пољопривредног земљишта у одабраним примерима из сваке од претходно наведених категорија (негативни индекс промене преко 12%, негативни индекс промене 3% < x < 6%, негативни индекс промене < 3%, неутралан индекс промене, позитиван индекс промене) како би се сагледали неки од узрока и околности који прате дате промене.

Табела 2: Квалитативни подаци који указују на промене коришћења пољопривредног земљишта у анализираним планским документима – одабрани примери

Просторни план	Индекс промене %	Коментар из планског документа
Просторни план града Ниша („Службени лист града Ниша“, 45/2011)	-28,07	Смањење површина под пољопривредним земљиштем проузроковано је ширењем градског грађевинског земљишта на просторе пољопривредног земљишта у зони Нишке котлине. Нешто мање губитке проузрокује реализација магистралних инфраструктурних коридора, водопривредних објеката, туристичких комплекса, индустријских зона, саобраћајница 1. и 2. реда, општинских путева и обилазница око насељених места.
Просторни план града Новог Сада („Службени лист града Новог Сада“, 11/2012)	-3,06	Простор који није предвиђен за изградњу (посебно стамбену изградњу) између грађевинских подручја Футога, Ветерника и Новог Сада, у дужем периоду нападнут је бесправном изградњом стамбених и викенд-објеката. Због тога се одустало од раније концепције према којој је простор између града и најближих насеља требало сачувати као пољопривредно земљиште, као и за развој садржаја регионалног и ширег значаја.
Просторни план града Крушевца („Службени гласник града Крушевца“, 4/2011)	-1	Град Крушевац висококвалитетно пољопривредно земљиште третира као један од најважнијих природних потенцијала, које је угрожено изградњом инфраструктуре, нарочито планираним путевима, затим ширењем грађевинског рејона.
Просторни план града Чачка („Службени лист града Чачка“, 17/2009)	0	Град Чачак висококвалитетно пољопривредно земљиште третира као један од најважнијих природних потенцијала, које је угрожено изградњом инфраструктуре, нарочито планираним ауто-путевима Е763 и Е761 као и веза Е761 и Е75 (Катрга-Баточина), затим ширењем грађевинског рејона, планираним повећањем шумског земљишта. Уз поштовање Стратегије развоја града Чачка, као основног стратешког документа који указује на правце економског развоја, водило се рачуна да се што мање угрози пољопривредно земљиште као природни ресурс.
Просторни план општине Прокупље („Службени гласник општине Прокупље“, 04/11)	1.11	Од 75.900 ха простора општине Прокупље, плодно земљиште (пољопривредно и шумско) чиниће око 70.400 ха или 92,75%, а остало (укључујући и грађевинско у насељима, планираним туристичким зонама, инфраструктуру, као и површине под водотоцима, неплодне површине и др.) око 5.500 ха или 7,25 %. Пољопривредно земљиште заузимаће око 43.850 ха или 57,77 % укупне територије општине. Тенденција повећавања пољопривредног земљишта на рачун ливада и пашњака треба да буде обустављена, поготово ако се ради о њивама високог бонитета у долини Топлице. Ливаде и њиве ће се највећим делом смањити због нове изградње привредних зона у долином делу, односно потребе пошумљавања или изградње туристичке инфраструктуре на пашњачким површинама у брдско-планинском делу општине.

Доминантно негативни индекс промене планиране и постојеће намене пољопривредног земљишта у анализираним планским документима се у највећем броју случајева разматра у контексту раста грађевинског подручја за потребе инфраструктурних коридора и радних зона, али и интензивног ширења појединих урбаних насеља. У том контексту, један од разлога за конверзију пољопривредног грађевинско земљиште јесте масовна бесправна изградња као специфичан феномен урбаног развоја од 50-их година 20. века, а нарочито у постсоцијалистичком периоду (Стратегија одрживог урбаног развоја РС до 2030. године, 47/19). Међутим, постоје и примери као што је Просторни план Града Ужица где се драстично смањење пољопривредног земљишта (индекс промене је -34,35%) не врши због ширења површина за потребе планирања грађевинског земљишта, већ за рачун проширења водног и шумског земљишта. Са једне стране, овде је реч о реализовању објекта водоснабдевања, што је од јавног интереса. Но, претварање пољопривредног у шумско земљиште је нарочито карактеристична појава за брдско-планинска и демографски девастирана подручја, где се ораничне површине, површине под воћњацима и виноградима због изостављања редовне обраде и депопулације, претварају у ливаде и пашњаке или су природно зарасли у шипражје и шуме (Шеварлић, 2015).

Презентовани случајеви отварају поље за дискусију о доминантним (или преовлађујућим) наменама од јавног интереса у пракси планирања (Čolić, 2017; Čolić, Dželebdžić, 2018). Наиме, пољопривредно земљиште јесте намена на рачун које се најчешће врши експропријација за потребе изградње законом дефинисаних објеката од јавног интереса према *Закону о експропријацији*. С друге стране, велики број анализираних случајева у овом раду указује на то да се конверзија пољопривредног земљишта у грађевинско врши као последица неконтролисаног ширења насеља и бесправне изградње, те даљег „легалитовања“ ових промена. Ипак, ово је супротно чињеници да планска документација и подаци о катастарском стању садрже само легализоване промене у простору (Živanović Miljković, 2008). Једном усвојен, просторни план има снагу закона и он непосредно обавезује кориснике простора и носиоце развоја да поштују правила, прецизирајући начине коришћења земљишта (Живановић Миљковић, 2016:61). Норме су неопходне пошто ова законодавна област обухвата и низ правних консеквенци (експропријација земљишта, концесије, режими коришћења простора, услови изградње, инспекције, казнене одредбе и др.) којима се утиче на обезбеђивање приватног и јавног права, односно остваривање приватних и јавних интереса (Целебџић, 2013:71).

Додатно, намеће се питање последица праксе смањивања биланса пољопривредног земљишта у анализираним просторним плановима општина у Србији.

Трендови смањења биланса за пољопривредно земљиште на рачун грађевинског, који су уочени у резултатима овог истраживања, могу се посматрати кроз економску димензију конверзије земљишта. С тим у вези, смањење биланса за пољопривредно земљиште на рачун грађевинског у анализираним плановима се може посматрати као директна последица тржишне економије, ако се узме у обзир да је у Републици Србији 2004. године вредност грађевинског земљишта била око 1000 пута већа у односу на иницијалну вредност изворног (пољопривредног или шумског) земљишта које се конвертује у грађевинско земљиште (документ Светске банке, 2004; *Стратегија одрживог урбаног развоја РС до 2030. године*, 2019). У одсуству механизма за захватање раста вредности земљишта, власник пољопривредног земљишта остварује профит који је вишеструко већи него оригинална вредност (пољопривредног) земљишта, а све захваљујући инвестицијама или административним одлукама јавног сектора (cf. Žerjav, 2013; Zeković, 2014), што просторно планирање чини јавном политиком и регулативом о коришћењу земљишта – с обзиром на нормативну снагу усвојених планских решења – која утиче на ограничавање, али и увећавање права власника земљишта (Živanović Miljković, 2018).

5 ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Квантитативна анализа планирања и управљања земљиштем на локалном нивоу показала је тенденције дугорочног смањивања пољопривредног земљишта. Иако се пољопривредно земљиште номинално посматра као један од најважнијих природних ресурса, дугорочно посматрано, на локалном нивоу, планира се његово смањење у билансу укупних површина, што за сврхе јавних намена (изградњу јавне инфраструктуре, енергетских, водопривредних објеката и сл.), али и за сврхе осталих намена које нису јавне (становање, индустрија и сл.). Дакле, настављен је негативни тренд губитка пољопривредног земљишта, добрим делом стихијском изградњом.

Основне препоруке за локални ниво планирања и управљања земљиштем односе се на заустављање заузимања пољопривредног земљишта за економ-

ске и социокултурне потребе, изузев у случају приоритетних националних интереса и инвестиција у инфраструктуру, енергетику, водопривреду и сл., планским решењима која су у складу са концептима неутралне деградације и безбедности земљишта. Ово тим пре, јер очување и заштита земљишта чине заједничку платформу одрживог развоја и пољопривреде и руралних подручја.

Планским решењима која усмеравају грађевинска подручја насеља и градова ка земљишту маргиналног значаја за пољопривреду (од шесте бонитетне класе), као и планским решењима која подстичу поновно коришћење напуштених локација, ревитализацију и активирање браунфилд локација, пре него формирање гринфилд локација, спречава се трајно уништавање продуктивних и екосистемских функција земљишта на великим површинама.

Примена рестриктивнијих регулатива о коришћењу земљишта (нпр. за контролисање ширења градова, очувања пољопривредних активности у периурбаним подручјима, за заштиту природе итд.) спроводи се кроз низ различитих инструмената, од којих већина има обавезујући карактер и служе за спровођење ширих развојних циљева локалне заједнице. Један од начина је да мере спречавања деградације земљишта буду интегрисане у евалуацију земљишних ресурса приликом планирања намена земљишта. На овај начин би се подржала мобилизација ефективних планских инструмената који се односе на ограничавање заузимања земљишта (Ludlow et al., 2013). У домаћим условима, такве регулативе могу обухватити идентификацију подручја са висококвалитетним земљиштем за производне сврхе, што потом мора бити укључено и у планске документе (Živanović Miljković, Pantić, 2014:286-287).

Као један од резултата процеса приступања ЕУ, у Србији су у току међународни програми из области интегралног, стратешког и акционог планирања, политика управљања земљиштем, док су неки од главних процедуралних захтева ових програма транспарентност процеса доношења одлука (Čolić, Dželebdžić, 2018). Захтеви наведених промена указују на то да треба препознати постојеће, локално искуство, где се дисеминацијом примера добре праксе може утицати на развијање капацитета учесника у процесу планирања у циљу унапређења праксе. Примери добре праксе се могу препознати у области спречавања неконтролисаног ширења грађевинског земљишта на рачун пољопривредног, шумског и водног земљишта или на пример циркуларног управљања земљиштем и развоја компактног града.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Čolić, N. (2017). Operationalizing the public interest in the local planning context of Serbia, *SPATIUM*, no. 38, pp. 10-17.
- Čolić, N. and Dželebdžić, O. (2018). Beyond formality: A contribution towards revising the participatory planning practice in Serbia, *SPATIUM*, no. 39, pp. 17-25.
- EC (European Commission) (1997). *The EU compendium of spatial planning systems*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 24.
- EC (European Commission) (2006). *Thematic Strategy for Soil Protection*, Brussels, 22.9.2006, COM (2006) 231 final.
- EC (European Commission) (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Brussels, 20.9.2011, COM(2011) 571 final.
- EC (European Commission) (2020). *Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a General Union Environment Action Programme to 2030*, Brussels, 14.10.2020 COM(2020) 652 final 2020/0300 (COD)
- FAO, ITPS (2015). *Status of the World's Soil Resources (SWSR) – Main Report*. Rome, Italy.
- Hersperger, A.M. Oliveira, E. Pagliaran, S. Palka, G. Verburg, P. Bolliger, J. Grădinaru S. (2018). Urban land-use change: The role of strategic spatial planning, *Global Environmental Change*, 51, pp. 32-42,
- Kim, J.H. (2011). Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development: A Literature Review, *Journal of Planning Literature*, 26(1), 35-47.
- Ludlow, D., Falconi, M., Carmichael, L., Croft, N., Di Leginio, M., Fumanti, F., Sheppard, A., Smith, N. (2013). *Land Planning and Soil Evaluation Instruments in EEA Member and Cooperating Countries*. Final Report for EEA from ETC/SIA.
- McBratney, A. B., Field, D. J., Koch, A. (2014). The dimensions of soil security. *Geoderma*, 213, 203-213.
- Montanarella, L. (2015). Agricultural policy: Govern our soils, *Nature*, 528, 32–33.
- Needham, B. (2006). *Planning, law and economics: the rules we make for using land*, Routledge: Abingdon.
- Tanrivermis H. (2003). Agricultural land use change and sustainable use of land resources in the Mediterranean region of Turkey. *J. Arid Environ.* 54: 553–564
- UN (United Nations) (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly.
- UN. (2012). The Future We Want. The outcome document of the UN Conference on Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012, A/RES/66/288.
- Verburg, P. H., Mertz, O. Erb, K.H., Haberl, H., Wu W. (2013). Land system change and food security: towards multi-scale land system solutions. *Curr Opin Environ Sustain*, 5, pp. 494-502
- World Bank (2004). *Serbia investment climate assessment*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/943421468307516242/pdf/351980YU0Serbia0Investment0IC.pdf>, assessed on 9th December 2019.

- Zeković, S. (2014). Evaluacija građevinskog zemljišta: preporuke za lokalni razvoj, U: M.Petrović, (Ur.) *Strukturni i delatni potencijal lokalnog razvoja*, Institut za sociološka istraživanja, Beograd: Filozofski fakultet, 83-104.
- Zróbek-Rózanska, A., Zielinska-Szczepkowska, J. (2019). National Land Use Policy against the Misuse of the Agricultural Land—Causes and Effects. Evidence from Poland, *Sustainability* 11, 6403.
- Žerjav, B. (2013). *Studija o mogućnostima finansiranja urbane infrastrukture kroz zahvatanje dodatne vrednosti nekretnina (value capture) u Srbiji: Pregled i pouke internacionalnih iskustava*, Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Živanović Miljković J. (2008). Some measures for soil regulation in Belgrade peri-urban zone. *SPATIUM International Review*, 17/18, 68-71.
- Živanović Miljković, J. (2018). Urban Land Use Regulation in Serbia: An Analysis of Its Effects on Property Rights, In: J.-C.Bolay, T. Maričić and S. Zeković (Eds.) *A Support to Urban Development Process*, EPFL and IAUS, pp. 129-147.
- Živanović Miljković, J., Pantić, M. (2014). Uređenje, zaštita i korišćenje poljoprivrednog zemljišta u Podunavlju, U: M.Maksin, N.Krunić, M.Nenković-Riznić (Ur.) *Održivi prostorni razvoj Podunavlja u Srbiji-knjiga 2*, Beograd: IAUS. 273-290.
- Белановић Симић, С. (ур.) (2016). *Деградација и заштита земљишта*. Тематски зборник. Шумарски факултет, Београд.
- Дорфер, А., Видојевић, Д., Андрашевић, Ј., Васин, Ј., Милутиновић, М., Бербић, Н. (2018) *Водич за одрживо управљање земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији*. Београд: FEA.
- Живановић Миљковић Ј. (2016). *Промене начина коришћења земљишта и власништва над земљиштем са аспекта просторног планирања*, Докторска дисертација, Београд: Универзитет у Београду, Географски факултет.
- Закон о експропријацији*, „Сл. гласник РС”, бр. 53/95, „Сл. лист СРЈ”, бр. 16/2001 - одлука СУС и „Сл. гласник РС”, бр. 20/2009, 55/2013 - одлука УС и 106/2016 - аутентично тумачење.
- Закон о заштити земљишта*, „Службени гласник РС”, бр. 112/2015
- Закон о пољопривредном земљишту*, „Службени гласник РС”, бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 - др. закон.
- Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године*, „Службени гласник РС”, бр. 88/2010.
- Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије*, „Службени гласник РС”, бр. 33/2012.
- Стратегија одрживог урбаног развоја РС до 2030. године*, „Службени гласник РС”, бр. 47/19.
- Целебцић, О. (2013). *Теоријско-методолошке основе дефинисања критеријума и индикатора просторног развоја Србије*. Докторска дисертација, Београд: Географски факултет.
- Шеварлић, М. (2015) *Пољопривредно земљиште у Републици Србији*, Београд: Републички завод за статистику.