

Проф. др Борислав Стојков

Просторни развој и планирање у Србији

- (1) Просторно планирање је релативно нова делатност у Србији али је за кратко време стекло пуну афирмацију на свим нивоима, од државног и покрајинског (регионалног) до локалног нивоа. Доношење Просторног плана Републике Србије (1996.) означава један од врхунаца у том смислу али од не мањег значаја су и Просторни план АП Војводине (1989.), већи број просторних планова општина, регионалних просторних планова и просторних планова посебне намене, нарочито у периоду после 2003. године. Развој просторног планирања и схватање просторног плана као важног инструмента за управљање развојем одређене територије има свој константан напредак али истовремено отвара и низ питања од значаја за будући укупни развој Републике Србије.
- (2) Досадашња пракса просторног планирања у Србији, као и савремена европска искуства, указује на потребу претходног разјашњења три кључна појма:
 - **просторни развој**, појам који означава све битне промене у распореду активности на одређеној територији и унапређење веза између њих уз стриктну контролу заштите и унапређења елемената система јавног интереса и јавног добра (природна и животна средина, културна баштина, коридори инфраструктуре, јавне службе и др.), одрживо коришћење ресурса, и поштовање онога што представља приватни интерес и право власништва,
 - **просторно планирање**, појам који значи активност, надлежност и одговорност јавног сектора код контроле и унапређења просторног развоја одређене територије, ради усмеравања ка одређеним дугорочним и средњорочним циљевима њеног одрживог развоја,
 - **просторни план**, појам који означава акт општег значаја којим јавни сектор координира и усаглашава економски и социјални развој са природним, еколошким и културолошким потенцијалима и ограничењима одређене територије, и регулише однос јавног и приватног интереса.
- (3) Ова три појма и њихово практично разумевање и примена у Републици Србији у периоду 1996-2008. представљају основ за деловање јавног сектора, односно система институција на државном, регионалном и локалном нивоу, подразумевајући да надлежност сваког нивоа мора да буде праћена и одговарајућим инструментима за извршење надлежности, те је могуће констатовати следеће када су у питању инструменти за управљање просторним развојем.

Легислативни оквир

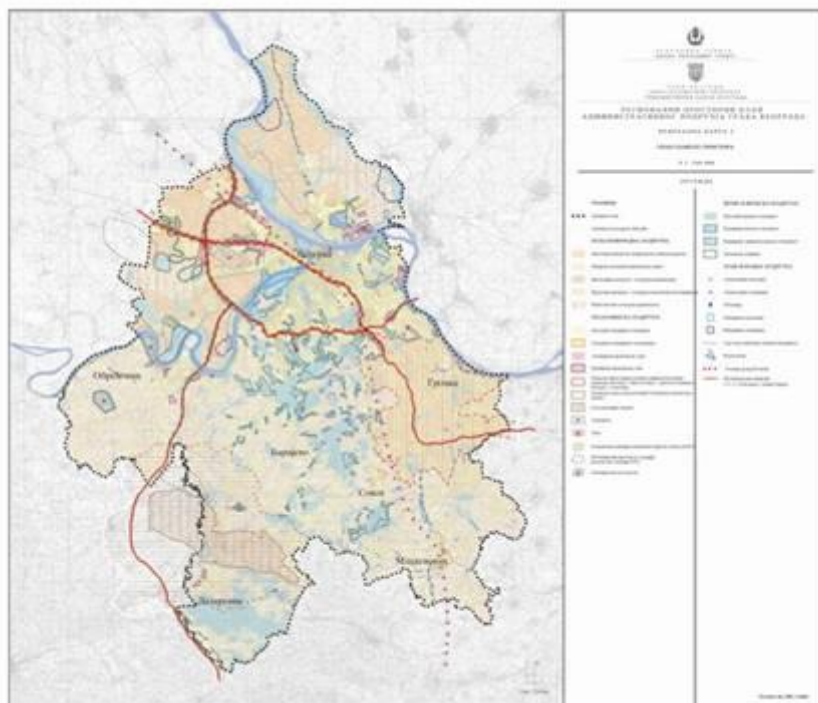
- (4) Основ планирања просторног развоја, и нарочито имплементације просторних планова, лежи у легислативном оквиру Републике Србије, али и у институционалном систему и пракси управљања просторним развојем на државном, покрајинском и општинском нивоу, уз активно учешће институција, органа и организација у оквиру њихове надлежности.
- (5) У том смислу Закон о Просторном плану Републике Србије (1996.) и Закон о планирању и изградњи (2003.) са изменама и допунама (2006.) су највише утицали на просторни развој Србије са свим позитивним и негативним последицама. Припрема новог Закона о планирању и грађењу у току 2008/09. године указује на неопходност усавршавања решења која регулишу планирање, грађење и грађевинско земљиште као и ефективност њиховог имплементирања, док израда ове стратегије треба да омогући иновирани решења као и интра- и интеррегионално координиране циљеве, концепцију и стратешке приоритете и пројекте од значаја за просторни развој Србије. Нови Просторни план Републике Србије је утврђен Законом о Просторном плану Србије 2010. Године. У институционалном смислу систем којим је контролисан просторни развој Србије се заснивао на: (а) Републичкој агенцији за просторно планирање и њеној координацији са Министарством за капиталне инвестиције (до 2008.), односно са Министарством животне средине и просторног планирања (од 2008.), за израду просторних планова од значаја за Републику (просторни планови посебне намене и регионални просторни планови), и контролу њиховог спровођења; (б) Заводу за урбанизам АП Војводине и његовој координацији са Извршним већем АП Војводине односно надлежним републичким министарством; (в) Урбанистичком заводу града Београда и његовој координацији са градском и републичком управом; (г) општинским и градским службама за урбанизам и њиховој координацији са локалном и државном управом.

Постоје две важне појаве које се тичу легислативног оквира: (1) недостатак активне примене кључних закона о регионалном развоју, о територијалној организацији Србије, о реституцији, о имовини локалне самоуправе и др., и (2) недовољна хоризонтална координација између закона који утичу на просторни развој Србије, односно преклапање и нејасна веза између одређених законских решења. Најзначајнији уочени недостатак јесте управо у правно неразјашњеном односу између прокламоване надлежности локалног нивоа (општина) за свеколики (просторни, економски, социјални) развој и недостатка одговарајућих инструмената за његово остварење у највећем броју општина. Ово је свакако значајно допринело потенцирању територијалне некохерентности Србије, односно до огромних диспропорција у степену развијености између општина, констатованих у Стратегији регионалног развоја Србије (2007.) и Стратегији просторног развоја Србије (2009.).

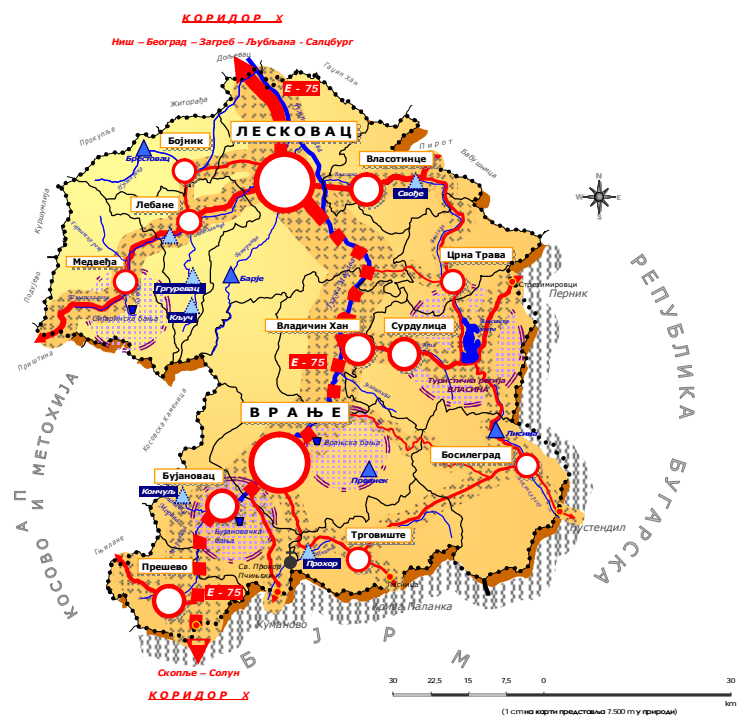
Планови и планирање

- (6) Просторни планови и систем просторног планирања су посебно значајни инструменти за контролу и усмеравање просторног развоја одређених територијалних целина. У том погледу упадљиву промену је унео Закон о планирању и изградњи (2003.) уводећи у праксу просторне планове општина, региона и подручја посебне намене. Осим тога Закон је унео и одредбе о Стратегији просторног развоја Србије, уместо просторног плана, као и схеме просторног развоја појединих сектора. Упадљиву новину је чинило и увођење појма Уговора о имплементацији, према француском моделу, као и акцентирање улоге Републичке агенције за просторно планирање. Све ове новине су подстакле израду просторних планова на територији читаве републике, а нарочито у АП Војводини где су скоро све општине добиле просторне планове. Велики део мање развијених општина на југу, истоку и западу Србије је у том погледу у значајном заостатку, без обзира на финансијску подршку коју им пружа надлежно министарство.
- (7) У истом периоду покренута је и серија већих регионалних планова од којих су неки и усвојени или су у току израде: за град Београд, Колубарски округ, Јужну Србију, Тимочку Крајину, док се припрема израда Регионалног просторног плана АП Војводине, југозападне Србије, Понишавља и Топлице и других регионалних целина. Напокон, урађен је и усвојен, или је у току израде, већи број просторних планова посебне намене за националне паркове, природне целине, културно-историјска подручја, хидроакмулације, коридоре инфраструктуре, енергетске басене и сл. Схеме просторног развоја појединих сектора нису нашле своју примену у пракси просторног развоја Србије.

Слика 1. Регионални просторни план административног подручја Београда (2004.)



Слика 2. Регионални просторни план Јабланичког и Пчињског округа (у раду 2008.)



- (8) Новина с Уговором о имплементацији је оцењена као неуспео покушај имплантације иностраног решења због неадекватног институционалног система који би омогућио имплементацију просторних планова. Услед тога, а и услед неадекватног и неодговарајуће објашњеног методолошког карактера просторних планова, практична реализација просторних планова се свела на онај део из планова који се тиче регулације уместо дела који има стратешко-развојни карактер. Тиме су у пракси просторни планови све више попримали карактер проширених урбанистичких планова стварајући тиме озбиљну забуну у органима локалне, регионалне па и државне управе. Томе је допринео и недостатак адекватних органа или институција које би помогле код остварења стратешких циљева, развојних пројеката, односно које би омогућиле бржи и квалитетнији развој оних територија које имају усвојене просторне планове.
- (9) За разлику од планова, просторно планирање као трајна и систематска активност, повезана са адекватно постављеним програмирањем капиталног буџета одређене територије, програмирањем на средњерочном нивоу, координирана са плановима развоја општина (према Закону о локалној самоуправи), и са неопходном институционалном одговорношћу носилаца одговорности код управљања на свим нивоима, није успостављено на на одговарајући начин. Тиме је неостварена могућност правовременог уочавања развојних проблема, промена у оквиру одређених територија, иницијатива за развојем уз правовремено реаговање и сл.

Спољни утицаји на планирање просторног развоја

- (10) Планирање просторног развоја се постепено повезује са принципима и стратешким идејама просторне интеграције и одрживог просторног развоја у европском окружењу. Ово се односи на постепену афирмацију базних европских стратешких докумената, декларација и конвенција које обављају и Републику Србију и у којима Република више или мање активно и одговорно учествује. Документа СЕМАТ-а, програма односно пројеката INTERREG-а, програма односно пројеката MSP, IPA и др. у значајној мери доприносе просторном развоју Србије на државном или локалном нивоу, док конвенције и декларације постепено доприносе развоју стручне и грађанске свести о потреби одрживог развоја, уређења простора и заштити јавног добра. Лисабонска стратегија (2003.), Територијална агенда (2008.), Територијална кохезија (2010) и др., се спорадично тумаче у важнијим просторним плановима у Србији.
- (11) Од посебног је значаја учешће експерата из Србије у великим пројектима просторне интеграције у оквиру великих просторних система Европе (централна и источна Европа - VISION PLANET, 2000; југоисточна Европа – ESTIA, 2000; мрежа метрополитена у централној и источној Европи – PLANET CENSE, 2006; стратешко повезивање дунавских округа – DONAUREGIONEN, и други пројекти. Од 2008. године Србија је званично приступила и ESPON – Мрежи опсерваторија за просторно планирање у Европи, преко Републичке агенције за просторно планирање. У складу са овим од 2000. године, а посебно од 2008. године у Србији се организује низ манифестација међународног карактера на којима се објашњавају или обрађују теме из области просторног развоја чиме се Република и њене територијалне јединице постепено приближавају идејама просторног развоја у Европи.

Слика 3. Луке, унутрашњи водотокови и ваздушни транспорт у ЦИЈИ Европи (2000.)



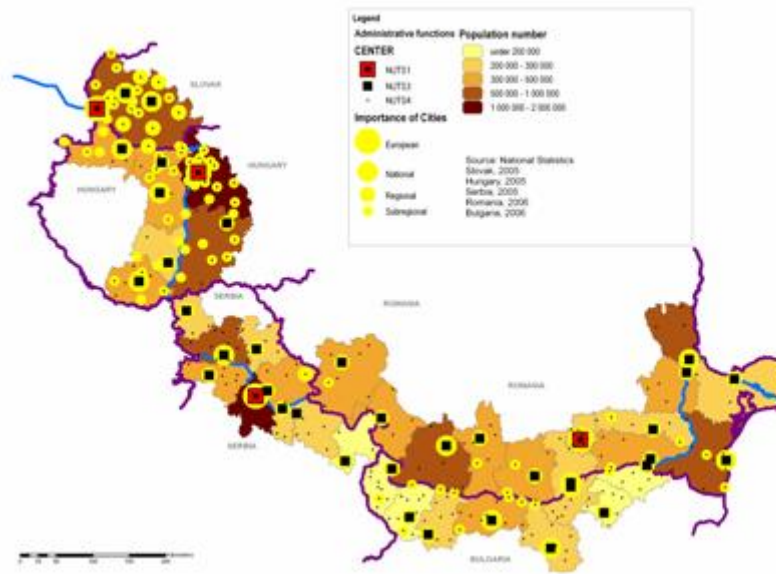
Слика 4. Транснационалне области развоја за будуће акције у ЦИЈИ Европи (2000.)



Слика 5. Региони обухваћени пројектом Donauregionen (2008.)



Слика 6. Административне функције- пројекат Donauregionen (2008.)



Институционална и кадровска опрељеност

- (12) Институционална односно кадровска опрељеност за планирање просторног развоја у Србији се постепено развија иако је регионално неуједначена. У том погледу, поред неколико научно и стручно опрељених институција у граду Београду, најбољу ситуацију има АП Војводина са једним јавним предузећем које покрива већи део територије Покрајине и неколико јавних предузећа у већим урбаним центрима која део активности посвећују просторном планирању. У другим деловима Републике, изузев Ниша и Крагујевца не постоје институције које се систематски баве проблемима просторног развоја. Ужице, Крушевац, Смедерево и Чачак се повремено баве овим питањем преко својих јавних предузећа док је кампања израде просторних планова општина и градова према Закону из 2008. У значајној мери ангажовала и неке локалне дирекције и заводе који се баве планирањем али без довољно разумевања стратешке димензије планова. Систем доделе послова из области просторног планирања у највећем броју случајева је спровођен преко тендера за јавне набавке а, у случајевима постојања јавног предузећа за планирање, посао се додељивао и непосредно преко одобрених годишњих програма рада. У складу са законом из 2003. програме за израду просторних планова ради орган локалне самоуправе а реално се поверава јавном предузећу. По питању институционалне и кадровске опрељености општинских органа и институција могуће је констатовати општу оцену њихове неадекватности. Схваћени као урбанистички планови њихова израда, праћење и спровођење се поверавају институцијама и органима који су образовани као урбанисти те тако схватају и просторне планове. Недостатак развојних канцеларија или агенција на локалном или регионалном нивоу, као и одговарајућег образованог кадра, онемогућава остварење онога што чини најзначајнији део просторних планова, односно остварење развојних циљева, концепција и пројеката уместо стриктног праћења правила грађења и коришћења земљишта.

Табела 1. Систем просторних планова и надлежности 2008.године

ВРСТА ПЛАНОВА	КООРДИНИРА	ОБРАЂУЈЕ	УСВАЈА
РЕПУБЛИКА СРБИЈА			
Стратегија просторног развоја Србије и Просторни план Републике Србије +Програм имп.	Републичка агенција за просторно планирање	Републичка агенција за просторно планирање са кооперантима	Народна скупштина РС
Регионални просторни планови+Програм имп.	Републичка агенција за просторно планирање	Институције највишег ранга Републичка агенција за просторно планирање	Влада РС
Просторни планови посебне намене	Републичка агенција за просторно планирање	Квалификоване институције за просторно планирање	Влада РС
АП ВОЈВОДИНА			
Регионални просторни план АП Војводине	Републичка агенција за просторно планирање-организациона јединица у Новом Саду	ЈП Завод за урбанизам Војводине	Скупштина АП Војводине
Просторни планови посебне намене	Републичка агенција за просторно планирање-организациона јединица у Новом саду	ЈП Завод за урбанизам Војводине	Скупштина АП Војводине
Просторни планови општина		Квалификоване институције за просторно планирање	Скупштине општина
ГРАД БЕОГРАД			
Регионални просторни план града Београда		ЈУП Урбанистички завод Београда	Скупштина града Београда
Просторни планови градских општина (?)		Квалификоване институције за просторно планирање	Скупштина града Београда
ОПШТИНЕ У СРБИЈИ /ОСИМ АП ВОЈВОДИНЕ/			
Просторни планови општина		Квалификоване институције за просторно планирање	Скупштине општина

- (13) Просторно планирање подручја посебне намене, као и већих регионалних целина се врши преко Републичке агенције за просторно планирање која припрема одлуке за Владу која покреће израду и усваја уредбом те планове, а додељује се на обраду тендером квалификованим институцијама. У том погледу су регистровани неуједначени резултати по питању квалитета планова и, нарочито, по питању ефикасности њихове израде. Захваљујући већем ангажовању кључних актера (јавна предузећа) у припреми ових планова степен њихове реализације и поштовања планских решења је знатно већи него код просторних планова општина и градова. Реализација регионалних просторних планова је, и поред вишег нивоа квалитета, релативно успешна у зависности од институционалне и кадрoвске опремљености на регионалном нивоу. Регионалне канцеларије у

Лесковцу, Крагујевцу, Зајечару и другим местима у том погледу знатно доприносе успешности примене планских решења на конкретној територији. Програми имплементације који се раде за национални и регионалне планове треба да омогуће већу поузданост планских решења у средњерочном периоду од 5 година.

- (14) Напокон, примена Просторног плана Републике Србије, институционално контролисана од стране надлежног министарства, а стручно контролисана од стране Републичке агенције за просторно планирање преко просторних планова које координира и контролише, може да се оцени задовољавајућом. Иницирање израде нових просторних планова посебне намене и регионалних просторних планова такође је вршено у складу са општим пропозицијама Просторног плана Србије.
- (15) Кадровска и техничка опремљеност институција које се баве планирањем просторног развоја и применом просторних планова, као и њихова међусобна координација, је у константном успону од 1996. године, али још увек захтева знатно усавршавање и децентрализацију како би имплементација просторних планова имала више успеха у постпланској фази уз више разумевања за оно што просторно планирање у суштини треба да значи. У склопу државних институција посебну улогу и значај имају Републичка геодетска управа, Републички завод за статистику као и судске институције, од чије опремљености и хоризонталне координације у највећој мери зависи успешност идеје о просторном развоју Србије. Јавна државна предузећа својом активношћу код реализације планских решења допуњавају систем институција које углавном усмеравају просторни развој Републике Србије са више (енергетика, електро систем, оптички каблови, гас) или мање (саобраћај) успеха у протеклом периоду.

Финансирање просторног развоја

- (16) Ангажовање финансијских средстава за просторни развој се врши из више извора од којих су најзначајнији: буџет Републике, Покрајине и локалне самоуправе, Национални инвестициони програм (од 2007.године), фондови и донације Европске уније и других међународних инстанци, средства државних јавних предузећа и локалних комуналних предузећа. Сва ова средства користе се: за израду претходних студија, планова, програма, тзв. мастер планова и пројеката у првој фази, а потом у реализацији одређених пројеката из свих области које доприносе физичко-еколошком, економском, социјалном, комуналном или институционалном развоју Републике. Посебно су ангажована средства у периоду после 2000. године за јачање капацитета институција локалне и државне управе које се баве просторним развојем (катастар, информатика, јавна и комунална предузећа и др.). У периоду после 2000. године, а посебно након доношења Закона 2003. године, средства за планирање и пројектовање су знатно увећана у односу на ранији период, што говори о бољем разумевању значаја планирања уопште, док су средства за реализацију развојних пројеката у периоду 2003-2008. год. ангажована уз недовољну хоризонталну и вертикалну координацију, транспарентност и поузданост у одлучивању о економској, еколошкој и друштвеној оправданости. Средства ангажована за институционални развој оправдала су очекивања утолико што су институције боље опремљене кадровски и логистички.

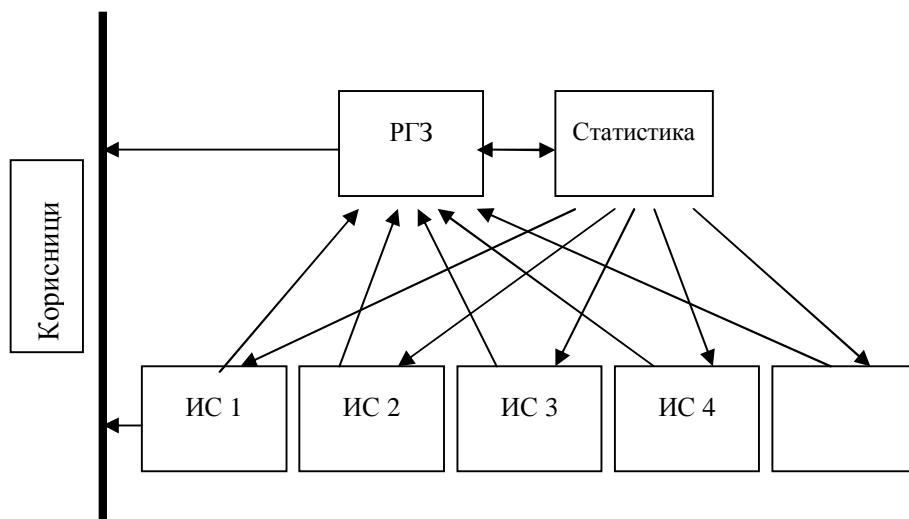
- (17) Један од кључних проблема код финансирања и планирања је однос између просторног планирања које се држи дугорочне и евентуално средњерочне пројекције развоја те према томе дефинише пројекте, и формирања буџета на свим нивоима који има само годишњи карактер без програмирања за капитално инвестирање на средњерочном нивоу (3 – 7 година). Ова неусклађеност односно недостатак система планирање-програмирање-буџетирање на свим нивоима управе онемогућава континуитет реализације планских решења као и поузданост односно реалност планирања просторног развоја на локалном, регионалном и државном нивоу.
- (18) Напокон фискални систем је још увек неразрађен, а у принципу најмоћнији инструмент за управљање просторним развојем. Поједине општине у Србији (Инђија, Пећинци, и др.) су схватиле моћ овог инструмента те кроз његову контролисану примену успевају да привлаче инвеститоре или да врше редистрибуцију активности на својој територији. Међутим моћ овог инструмента за регионалну дистрибуцију активности, а кроз то и за контролу кретања и усмеравања радне снаге па и за усмеравање других демографских и економских процеса, још није схваћена на вишем нивоу од локалног, и утолико није резултирала позитивним ефектима у области регионалног развоја Србије.

Информациони систем

- (19) Просторни развој Србије у периоду 1996-2010. ослоњен на серију просторних планова у великој мери је зависио од степена опремљености надлежних институција подацима односно показатељима релевантним за планирање просторног развоја. Утврђивање релевантних података и, нарочито, показатеља достигнутог степена просторне развијености је од капиталног значаја за планирање али и за оријентацију свих актера односно потенцијалних инвеститора који желе да улажу средства на одређеној територији а у складу са просторним плановима.
- (20) Складиштење информација о постојећој просторно-планској документацији као и уношење у систем је веома сложен посао који у периоду после 2003. године припрема Републичка агенција за просторно планирање како би подаци и показатељи од значаја за квалитетно просторно планирање били доступни свим корисницима.
- (21) Законом о планирању и изградњи (2003.) дефинисана је надлежност Агенције да успостави јединствен информациони систем о стању у простору Републике Србије и да води регистар просторно-планских докумената за територију Републике. Информациони систем о стању у простору би по томе требало да представља сегмент јединственог информационог система на нивоу државе. Изменом Закона 2010. Године проширена је надлежност Агенције у погледу складиштења свих просторних планова (и локланих) те тумачења Просторног плана Републике Србије.
- (22) У ранијем периоду, до усвајања Закона и оснивања Републичке агенције за просторно планирање, као следбеника Завода за просторно планирање у саставу Министарства урбанизма и грађевина Републике Србије, успостављена је база података планске документације са стањем у простору по тада важећем закону на

нивоу општина у Републици Србији без Косова и Метохије. Утврђен је скуп информација који је потребан за потпуну слику о стању у простору сваке општине као основне територијалне јединице у Србији. У том скупу података, поред основних демографских, географских и контактних података (мета-база података) налазе се и подаци о стању комплетне просторно планске документације односне општине као и подаци (не)постојању надлежне службе у општини, њеном кадру и опреми. Такође, у постојећој бази се налази и регистар јавних предузећа описан одговарајућим скупом података.

Слика 7. Информациони систем за просторни развој /у току формирања/



- (23) Квалитет и ажурност замишљеног и започетог система је крајем 2008. године оцењен недовољним те је урађен пројектни задатак за озбиљнији развој система од 2009. на даље. Истовремено успостављена је активна сарадња са Републичким геодетским заводом са којим треба координирати будући рад на развоју система. Овај систем ће се заснивати на моделу INSPIRE директиве те ће се на њему развијати систем индикатора за праћење и оцењивање просторног развоја Србије, програмирање имплементације просторних планова државе и региона, према моделу ESPON, као и извештавање Народне скупштине и стању и променама просторног развоја
- (24) Ниво логистике односно техничке опремљености за развој система представља посебан проблем око чега су започете анализе у 2010. години. Овај систем у перспективи треба да омогући институционализацију новог система управљања просторним развојем на свим нивоима у Републици Србији који се дефинише као електронско управљање (e-governance) просторним развојем, што би знатно унапредило и учинило ефикаснијим просторно уређење, заштиту и развој на територији Србије и њених територијалних подцелина.

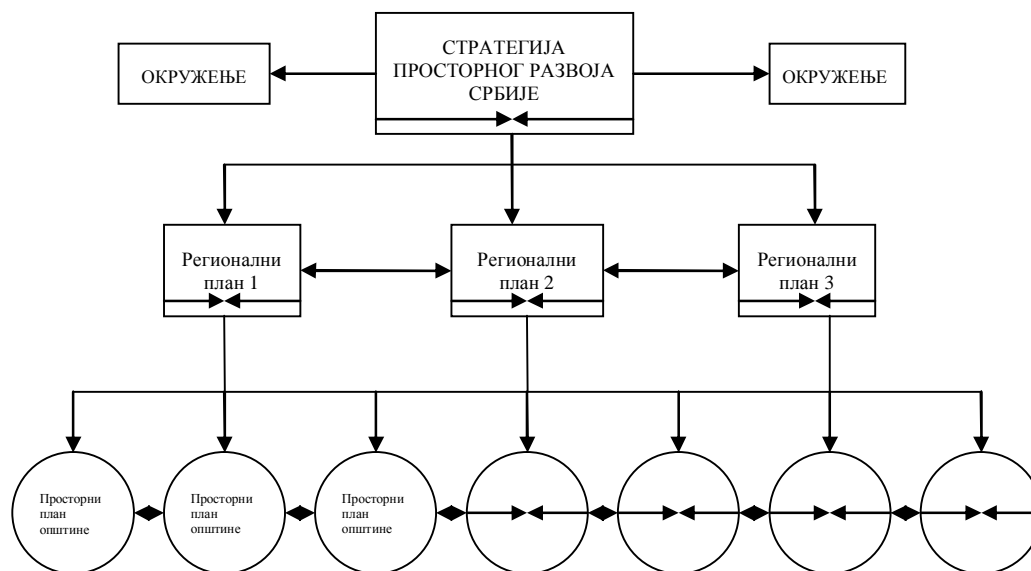
Партиципација

- (25) Схватањем да се просторни развој одређене територије (територијални развој) пре свега тиче оних који на тој територији живе, формирајући заједнице за живот и рад (градска и сеоска насеља), успостављен је нови вредносни систем код планирања просторног развоја. Овај систем јасно дефинише да просторно

планирање не може да се ради за становнике односно актере просторног развоја већ са њима. У том смислу искуства Србије су разнолика. Од развијеног система партиципације у ранијем периоду, период после 1996. године карактерише одрешени застој односно нетранспарентност код доношења одлука о елементима просторног развоја, да би законом из 2003. године био уведен институт јавног увида који је подразумевао формално укључивање јавности и стручних лица у фази разматрања предлога просторних планова уз истакнуту улогу планских комисија које су доносиле крајњу одлуку која је дефинисала планска решења. Укључивање јавности, грађана и цивилног сектора, у процес израде просторних планова је препуштено доброј вољи планера без јасне идеје о њеном значају код одлучивања о територијалном развоју.

- (26) Посебан проблем, који до данас није решен, се односи на одлучивање о капиталним инвестицијама државног значаја и улогу локалних или покрајинских актера у процесу одлучивања. Ради тога су неке крупне одлуке (коридори инфраструктуре, аутопутеви и сл.) оспораване на регионалном или локалном нивоу, мање ради самих решења а више ради непоштовања улоге локалних или регионалних актера код припремања одлука о капиталном инвестирању.
- (27) Сам јавни увид код разматрања просторних планова је у периоду после 2003. године указао на слабу заинтересованост становништва и других актера за стратешко развојну димензију просторних планова а знатно више за регулативну, која се односи на коришћење земљишта и могућности изградње. Ово говори о неопходности едукације становника и других актера о томе шта значи просторни развој и одрживи развој уопште, шта значе развојни пројекти и стратешки приоритети и која је њихова улога у покретању идеја о пројектима и која су им права у њиховом остварењу. Ангажовање јавних предузећа је углавном у оквиру заштите њихових програма и пројеката док се органи локалне самоуправе углавном оним делом просторних планова који се баве правилима грађења и употребе земљишта.
- (28) Недостатак правовремене хоризонталне координације у припреми планова просторног развоја, између појединих ресора и државних институција, у великој мери је утицао на ефикасност доношења неких просторних планова посебне намене што је свакако утицало и на просторни развој високопланинских подручја (Копаник, Голија, Стара планина и сл.). У сваком случају просторни развој односно његово планирање и имплементација у великој мери зависе од адекватне и правовремене хоризонталне и вертикалне координације у чему улогу имају органи управе на државном, регионалном и локалном нивоу.

Слика 8. Схема интер и интрапланске вертикалне и хоризонталне координације



У томе нову појаву чини укључивање приватног сектора у финансирање пројеката од општег значаја преко тзв. јавно-приватног партнерства односно повезивање јавног сектора са приватним интересом ради остварења заједничке добити укључивањем средстава и капацитета обе стране у реализацију ових пројеката. Разнолики модели јавно-приватног партнерства (равноправно уношење ресурса, преношење ресурса са једног на другог партнера, преношење права на приватног партнера у циљу остварења пројекта од јавног интереса) данас у Србији заслужују знатно већу систематску пажњу и у легислативном али и у практичном смислу деловања на локалном или регионалном нивоу.

Територијална организација и систем одлучивања

(29) Код управљања просторним развојем Србије посебно је значајно питање територијалне организације Републике и система одлучивања. Децентрализација као систем управљања, полицентричност као основа модела територијалне организације и полицентризам као државна политика су наговештени новим Уставом Републике Србије али недовољно разрађени примењени у периоду после 2007. године. Претходни изразито централизован систем постављен у кризним годинама крајем XX века испољио је крајње негативне последице међу којима је најизразитије испољена преко озбиљно поремећене регионалне равнотеже у Републици односно преко угрожене територијалне кохезије државе. Тиме је просторни развој средишњег дела Србије и нарочито града Београда као и АП Војводине знатно одмакао у односу на просторни развој западне, источне и поготово јужне Србије. Међутим централизован систем одлучивања се испољио и на мањим територијалним јединицама (општине, градови, покрајина) са истим последицама њихове територијалне некохерентности. Доношењем Устава 2007. и нових закон о територијалној организацији, локалној самоуправи главном граду 2007. године наговештен је процес будуће децентрализације док систем одлучивања још увек задржава карактеристике из ранијег периода. Тек је Стратегија регионалног развоја Србије, усвојена 2007. године указала на озбиљне

последиче овакве ситуације и упозорила да ће регионални дебаланс и некохерентност Србије на регионалном нивоу угрозити економски и социјални статус Републике. Из тога је проистекла иницијатива да се уради Закон о регионалном развоју Србије који је отворио путеве новој политици Републике Србије којом треба обезбедити озбиљнији заокрет у том смислу. Ово је праћено и новом систематизацијом територијалних јединица европске номенклатуре на нивоу макро- и мезо-региона којим ће бити омогућен квалитетнији и уравнотеженији регионални развој Србије и отворен пут ка систематској децентрализацији одлучивања и ка будућим европским фондовима за регионални развој. Према важећем Закону Србија има 2 макрорегиона NUTS 1 (Војводина са градом Београдом и други део јужно од Дунава), 5 региона NUTS 2 (Војводина, град Београд, Источна/Јужна Србија, Централна/Западна Србија и Косово и Метохија УН 1244), 22 области NUTS 3, 22 града и 122 општине.

Слика 9. Карта територијалне организације Србије 2011. године

Окрузи у Србији

Региони у Србији



Просторна интеграција Србије у шире окружење

- (30) Напоследку, полугу у управљању просторним развојем европских држава данас чини и процес просторних и економских интеграција. Овај процес се одвија на три нивоа: трансграничном, интеррегионалном и трансдржавном. Преко ова три нивоа, уз помоћ европских фондова, државе, региони и граничне општине

добијају прилику да се оспособе за динамичнији и квалитетнији просторни развој у правцу виших европских стандарда.

- (31) У том погледу, Просторни план Србије који је рађен у периоду тоталне изолације Србије 1996. године, није отворио озбиљније путеве просторној интеграцији Србије у шире окружење. Без могућности сарадње са суседима План је дефинисао аутаркичан систем просторног развоја без могућности функционалног повезивања Републике у шире окружење. Тек од 2000. године, усвајањем међудржавних стратегија просторног развоја земаља централне, источне и југоисточне Европе (VISION PLANET, ESTIA, ESTIA SPOUSE, PLANET CENSE, DONAUREGIONEN и сл.) , као и делимичним и поступним отварањем европских и билатералних фондова, отварају се могућности за постепену просторну интеграцију Србије у шире окружење.
- (32) Уједначавање територијалног развоја Србије и јачање њене територијалне кохезије у великој мери зависи од квалитета и обима развоја граничних, махом неразвијених општина. У том погледу програми прекограничне сарадње представљају значајан инструмент Европске уније који се у Србији примењује од 2004. године преко европских канцеларија и преко надлежних ресора у Влади Републике Србије (Министарство за економске односе са иностранством до 2007., односно Министарство финансија од 2008.). До данас је у Србији спроведено 125 пројеката укупне вредности преко 10 милиона евра и то у пограничним подручјима према Мађарској, Руминији и Бугарској као и унутар CADSES и Јадранског програма. Од 2007. до 2013. пројекти прекограничне сарадње ће се одвијати преко IPA CBS програма, укључујући и гранична подручја према Хрватској, Босни и Херцеговини и Црној Гори.

Слика 10. Прекогранична сарадња Србије (2005-2008.)



Слика 11. Прекогранична сарадња Србије и Румуније (2007.)



- (33) Интеррегионални и транснационални пројекти су укључивали Републику Србију од 1999. године најпре као посматрача а потом као активног партнера, преко програма INTERREG II до 2001., INTERREG III до 2008. INTERREG IV од 2008. до 2013. Преко овлашћених стручњака Србија је учествовала у серији најзначајнијих стратегија просторног развоја овог дела Европе, нарочито у делу транснационалног програма док је интеррегионална сарадња изостала јер Србија није имала регионе преко којих би могла активно да уђе у рад на овим пројектима.
- (34) Посебан проблем представља чињеница да ови програми Европске уније нису унети у легислативу Србије тако да је учешће србијанских институција или административних јединица било некодификовано са легислативним оквиром у домену просторног планирања или планирања развоја. Осим тога капацитети институција и администрације која је требало да прати ове пројекте нису били у довољној мери разрађени ако би омогућили ефективнији рад на њима.

Куда даље

Просторни план Републике Србије је дефинисао визију просторног развоја Србије на интегралној основи (еколошки, економски и социјални развој у унапређеном систему управљања), основне принципе просторног развоја, пет основних циљева и секторска решења у оквиру три укрштена оквира: еколошко-физичког, економског и социјалног. Све је праћено серијом стратешких приоритета који реално треба да се остваре до 2015. године.

Визија просторног развоја отвара пут ка даљој будућности у којој Србија треба да буде **територијално уређена и регионално уравнотежена, одрживог економског раста и конкурентна, социјално кохерентна и стабилна, инфраструктурно опремљена и саобраћајно приступачна, очуваног и заштићеног природног и културног наслеђа. Квалитетне животне средине и функционално интегрисана у окружење.**

Пет основних циљева дефинишу оно што Србија може да оствари до 2020. године, водећи је ка остварењу визије.

Ови циљеви обухватају најважније елементе просторног развоја Србије, у свему равноправне и оствариве уколико се следе принципи утврђени Планом:

1. циљ : Уравнотеженији регионални развој и унапређена социјална кохезија
2. циљ : Већа регионална конкурентност и приступачност
3. циљ : Одрживо коришћење природних ресурса и заштићена и унапређена животна средина
4. циљ : Заштићено и одрживо коришћено природно и културно наслеђе и предео
5. циљ : Просторно функционална интегрисаност у окружење

Сас низом оперативних и секторских циљева и задатака уз флексибилно постављене норме у просторном развоју Србије и њених регионалних целина, овај план отвара пут ка квалитетнијој будућности Србије¹.

Наравно, Просторни план као и сваки други документ овог типа је мртво слово на папиру уколико се не настави са програмирањем просторног развоја на средњорочној основи (4 до 5 година), мониторингом (праћењем) и евалуацијом (оцењивањем) просторног развоја на годишњој основи и квалитетним системом индикатора (показатеља) и информација о просторном развоју.

Ради тога пред усвајањем је Програм имплементације Просторног плана Србије 2011-2015, припрема првог Извештаја о стању просторног развоја Србије 2011, као и постепено формирање базе индикатора и информација за стално праћење и оцењивање остварења Просторног плана односно унапређења стања просторног развоја Србије на чему ради Републичка агенција за просторно планирање у сарадњи са Републичком геодетском управом, Статистичким заводом Србије и свим надлежним институцијама система државе. На тај начин оцењено је да Србија може са више поуздања и ефикасности, уз повећану дозу транспарентности и демократског учешћа, да иде даље.

Литература:

João Teixeira

ECTP-CEU
European Council of Spatial Planners
Conseil Européen des Urbanistes
President/Président

¹ Видети детаљно Просторни план Републике Србије на www.rapp.gov.rs