

IZVEŠTAJ I ZAKLJUČCI

sa naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem: LOKALNA SAMOUPRAVA U PLANIRANJU I UREĐENJU PROSTORA I NASELJA, održanog 16-18. juna 2022. godine, na Srebrnom jezeru.

Skup su organizovali Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, u saradnji sa Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Opštinom Veliko Gradište.

Na skupu je učestvovalo blizu 180 autora, kako domaćih, tako i stranih, iz više visokoškolskih, naučnih i drugih institucija iz Srbije, Republike Srpske, Rusije i SAD.

U tematskom zborniku sa skupa koji je odštampan (ukupno 525 stranica teksta), objavljeno je 58 radova koje je Naučni odbor skupa pregledao i prihvatio. Pored tradicionalnih tema koje su se odnosile na pravni, metodološki i institucionalni okvir planiranja i uređenja prostora i naselja, kao i iskustva u izradi prostornih i urbanističkih planova, ovoga puta je posebna pažnja bila posvećena problematici definisanja javnog interesa u prostornom i urbanističkom planiranju, planiranju razvoja seoskih i turističkih područja, kao i uticaju demografskih i migracionih procesa na razvoj lokalnih zajednica.

Zaključci po sekcijama

PLENUMSKI RADOVI

Moderator: prof. dr Marija R. Jeftić

- *Koncept integrisanog ruralnog razvoja treba da integriše ciljeve i uskladi prioritete koji su definisani u različitim strategijama, politikama i planovima razvoja sela i poljoprivrede, i to na principima koncepta održivog razvoja svih komponenti - ekološke, ekonomske i socijalne.*
- *Predlaže se formiranje koordinacionog tela za ruralni razvoj.*
- *Na bazi koncepta razvojnih centara predlaže se reorganizacija mreže seoskih naselja u cilju funkcionalnijeg povezivanja naselja različitog tipa, razvojnog ranga i centraliteta, kako bi se pospešila integracija perifernih, razvojno marginalizovanih celina. Primenom novog modela organizacije prostora u lokalnim ili regionalnim okvirima omogućila bi se implementacija koncepta umreženih centara, pod kojima se podrazumeva grupisanje seoskih naselja oko centra višeg hijerarhijskog ranga, po principima funkcionalnosti i jačanja ranga centralnih ruralnih naseobina, uz istovremeno osnaživanje naselja nižeg značaja.*
- *Treba razmotriti pitanje formiranja novog plana koji bi se isključivo bavio selom.*
- *Selu treba dati put i internet, uz smanjenje poreza mladima.*
- *Pozitivna iskustva iz prakse tokom izrade prostornih planova jedinica lokalnih samouprava potrebno je zadržati i u novom ciklusu planiranja, a određene nedostatke i nedoumice modifikovati i razrešiti, kako kroz izmene i dopune zakonske regulative (izrada metodoloških uputstava za izradu PPO), tako i kroz samu praksu izrade planova. U izmenjenim tržišnim uslovima i eri liberalnog kapitalizma, gde se očekuje brzo izdavanje građevinskih dozvola, od posebnog značaja će biti naći dobar balans između strateške komponente ove vrste plana i njegove regulacione dimenzije.*

- *Prostorno planiranje, treba da crpi razvojne parametre i rezultate iz studija i istraživanja naučnika i eksperata, koje obrađuju planirani prostor. Treba težiti obaveznoj izradi studija koje obrađuju problematiku demografije, privrede, školstva, kulture i sporta, društvenog standarda, kulturnih i prirodnih vrednosti, klimatskih parametara, geomorfoloških, pluvijalnih, fluvijalnih i drugih pojava i procesa, značajnih kao potencijali ili ograničenja u planskim iskazima i budućem razvoju.*

SEKCIJA I – Pravni, metodološki i institucionalni okvir planiranja i uređenja prostora i naselja

Moderatori: prof. dr Bogdan Lukić i dr Dejan S. Đorđević

- *Osim moderatora, u radu Sekcije su učestvovali autori šest od ukupno osam izloženih radova, dok je u diskusiji učestvovalo još desetak koleginica i kolega, od ukupno dvadeset troje prisutnih;*
- *Razmotriti mogućnost da se kroz nova ili izmenu i dopunu postojećih zakonskih rešenja u praksu urbanističkog planiranja uvede nova vrsta (obaveznog) planskog dokumenta koji bi se radio za „male gradove“ - naselja do 30.000 stanovnika, koja su u funkcionalnom pogledu opštinski centri i koja su statistički u grupi gradskih naselja, i čine 51.4% gradskih naselja u Srbiji van KiM (prema postojećim propisima, za ova naselja se obavezno radi PPJLS i PGR za građevinsko područje, dok izrada GUP-a nije obavezna);*
- *Ukazati predstavnicima lokalnih administracija na značaj komunikacije i uključivanja svih relevantnih učesnika u proces planiranja tokom svih faza izrade planskih dokumenata;*
- *Teorija i metodologija planiranja mora pomoći planiranju u praksi da bude sveobuhvatno i konzistentno, kako bi se obezbedila unutrašnja koordinacija i stvorili uslovi za implementaciju planova - što nije dovoljan, ali jeste nužan uslov;*
- *Ukazati svim akterima u planskom procesu na značaj razmatranja planskih dokumenata kontaktnih zona, radi usaglašenosti planskih rešenja;*
- *Insistirati na posebnoj edukaciji predstavnika imalaca javnih ovlašćenja koji učestvuju u planskom procesu kroz izdavanje različitih vrsta uslova i podataka, koji često nisu pripremljeni na odgovarajući način, a mogu biti od presudnog značaja za definisanje planskih rešenja;*
- *Preispitati u pravnom i metodološkom smislu opravdanost definisanja posebnog pravila kojim se prilikom donošenja planskog dokumenta šireg područja (i to u delovima u kojima se ovaj direktno ne sprovodi) utvrđuje da planovi užeg područja ostaju na snazi, osim u delovima u kojima su u suprotnosti sa novim planom (npr. novi PPPPN prema postojećem PPJLS/PGR/PDR-u ili novi GUP prema postojećem PGR/PDR-u i sl.), a što stvara mogućnosti za različita „tumačenja“ prilikom sprovođenja navedenih planskih dokumenata;*
- *Nastaviti sa razmenom iskustava nama istorijski bliskih teritorija i škola planiranja primenjivanjem dobre prakse i komuniciranja uprave, eksperata, građana i zainteresovanih u planiranju i uređenju prostora i naselja (Republika Srpska, Hrvatska, Crna Gora,...);*
- *Potrebno je veće i sveobuhvatnije uvažavanje specifičnosti planiranja zaštićenih, a osetljivih prostora kao što su nacionalni parkovi. Iskoristiti sve pravne i planske instrumente u funkciji očuvanja i zaštite njihovih prirodnih i predeonih vrednosti. Razvijati vidove turizma i aktivnosti komplementarne sa zaštitom prirodnih vrednosti, odnosno atrakcijama koje poseduju i privlače posetioce.*

SEKCIJA II – Javni interes u prostornom i urbanističkom planiranju na lokalnom nivou

Moderatori: prof. dr Marija Maruna i dr Siniša Trkulja

- *Sekcija je pobudila izuzetno veliko interesovanje učesnika i indukovala otvorenu raspravu mnogobrojnih učesnika, iz različitih domena: akademija, državna uprava, lokalna uprava, urbanistička preduzeća, profesionalne organizacije, naučni instituti, organizacije civilnog društva, itd.*
- *Shodno tome, predložena je inicijativa da se organizuju redovne tribine na teme od značaja za struku, pre svega usmerene ka razumevanju aktuelnih izazova sa kojima se struka suočava, ali i kao prostor za dodatno učenje, usavršavanje i usmereno delovanje.*
- *Nekoliko tema je dominiralo tokom diskusije:*
 - *STRATEGIJA URBANOG RAZVOJA SRBIJE - REVIZIJA*
 - *Mogućnost definisanja jednog od glavnih pet ciljeva - Utvrđivanje i implementacija javnog interesa (JI)*
 - *Definisanje mera kao integralnih ciljeva, kojima će u osnovi biti JI*
 - *ETIKA U PLANIRANJU*
 - *javni interes treba razumeti kao potrebu za utvrđivanjem opšteg dobra*
 - *privatni interes takođe može biti u interesu opšteg dobra*
 - *mora postojati način valorizacije javnog interesa*
 - *treba razlikovati stvarni javni interes od proklamovanog javnog interesa*
 - *PARTICIPACIJA – UČEŠĆE GRAĐANA*
 - *veoma kontroverzan pojam*
 - *ne može se izjednačavati sa pozicijom ranog javnog uvida i javnog uvida: svedena na ove dve pozicije u planskom procesu, učešće građana izaziva otpor kod obrađivača plana usled mnogobrojnih primedbi koji iscrpljuju njihov rad*
 - *treba onemogućiti delovanje špekulanata kroz otvaranje procesa za široko učešće građana*
 - *treba preispitati koja je optimalna mera participacije*
 - *javna prezentacija je preduslov za participaciju*
 - *informisanost je preduslov za participaciju; takođe i razumljivost planova – treba kreirati i priloge koji su komunikativni za opštu upotrebu*
 - *treba preispitati način izrade planova, koji bi išao ka razvoju dijaloga sa građanima, ali i drugim stakeholderima*
 - *treba preispitati ulogu stručnjaka u planskom procesu, odnosno poziciju njegove kompetetnosti za određena prostorna rešenja, da li je sve predmet rasprave*
 - *treba razumeti da kroz planove privatni investitori osiguravaju svoje investicije, što je tesno povezano sa odgovornošću obrađivača, ali i javne uprave*
 - *URBANISTIČKI PROJEKAT*
 - *postoji velika zloupotreba ovog dokumenta, ne spada u planska dokumenta, a u aktuelnoj praksi se intenzivno koristi za promene prostornih aranžmana*
 - *u izradi UP javnost ima minimalno učešće, ukoliko se izuzme javno oglašavanje u toku sedam dana, ne postoji rasprava*
 - *veoma je upitna postojeća mogućnost UP da menjaju planska rešenja*
 - *potrebno je preispitati ulogu UP u odnosu na definisanje JI u UP*
 - *instrument koji je tesno vezan za investicije i utvrđivanje imovinskog statusa*

- *veoma je velika razlika između javno iniciranog UP (izuzetno koristan instrument) ili privatno iniciranog UP – u zakonu treba razlikovati ta dva aspekta*
- *mogućnost izmena i dopuna UP - postupak koji se ponegde javlja u praksi, iako zakonom nije propisan, trebalo bi kroz odgovarajuću odredbu zakona jasno zabraniti*
- *UP kao instrument ne postoji u razvijenim državama*
- *PLAN GENERALNE REGULACIJE*
 - *treba jasno definisati razliku između uloge GUP-a i PGR-a*
 - *parcijalne izmene PGR (izmene i dopune) su izuzetno opasan instrument*
- *PLANSKA KOMISIJA*
 - *potrebno je precizno utvrditi domen njenog odlučivanja*
 - *naročito je važno definisati pozicije i procedure promene JI na sednicama Komisija za planove*
- *URBANISTIČKI SKLOPOVI KAO ISTORIJSKO I KULTURNO NASLEĐE*
 - *originalni projekti koji treba da budu strogo zaštićeni*
- *URBANISTIČKI BLOK*
 - *planske parametre, kao i zakonske odrednice, definisati u odnosu na očuvanje i razvoj bloka kao celine, a ne pojedinačnih parcela*
- *IMPLEMENTACIJA PLANOVA*
 - *treba više prostora posvetiti procedurama sprovođenja planova, u zakonskim i institucionalnim rešenjima, kao i u procedurama sprovođenja*
 - *treba pojačati institucionalne kapacitete za sprovođenje planova*
 - *postavlja se pitanje odgovornosti za nesprovođenje, odnosno nerealizaciju planova*
- *URBANISTIČKI PARAMETRI*
 - *treba vratiti „gustinu“ kao parametar*

SEKCIJA III - Planiranje razvoja seoskih i turističkih područja

Moderatori: prof. dr Dragica Gatarić i prof. dr Danijela Vukočić

- *Srbiju karakteriše heterogen naseobinski prostor sa ekonomski devastiranim, ekološki zapuštenim i populaciono egzodusnim ruralnim naseljima, ili depopulacionim arealima koje odlikuje nepovoljna demografska struktura, privredna nerazvijenost i slaba ili nedovoljna infrastrukturna i suprastrukturna opremljenost, što je u osnovi ograničavajući faktor u procesu valorizacije turističkih potencijala na ovim prostorima kao i same revitalizacije naselja,*
- *neophodna je demografska revitalizacija emigracionih, ugroženih, brdsko-planinskih i pograničnih područja, u skladu sa objektivnim mogućnostima i potrebama, kao i programska, planska i druga podrška razvoju depopulacionih područja,*
- *teži se stimulativnom vrednovanju rada i javnoj afirmaciji kvaliteta i načina ruralnog života u cilju zadržavanja stanovništva u populaciono većim ruralnim naseljima kako bi se ona prostorno i ekonomski razvijala,*

- *Srbija obiluje potencijalima za razvoj turizma koji bi mogli omogućiti poboljšanje životnog standarda i ruralni razvoj. Glavni cilj je stvaranje radnih mesta u ruralnom ambijentu kako bih se ublažio ili potpuno zaustavio proces depopulacije,*
- *pronalaženje rešenja kojima se ne narušava ravnoteža između prirode i čoveka, kako bi prostori ostali ekološki očuvani i pored intenziviranja aktivnosti na ekonomskoj valorizaciji i rešavanju socijalnih i demografskih problema. Zanimljiva su i iskustva Švajcarske i drugih zapadnoevropskih država u podršci malim porodičnim farmama, maloj privredi, posebno razvoju turizma u ruralnim sredinama,*
- *kompatabilnosti agrarne, ruralne, regionalne i globalne razvojne politike,*
- *jedan od načina za mogući ruralni razvoj je integracija razvoja poljoprivrede s razvojem turizma u ruralnim prostorima,*
- *ukoliko se depopulacija nastavi ovim tempom, a da se ne preduzmu nikakve mere koje bi dugoročno mogle zaustaviti te negativne razvojne procese, značilo bi da pogranični prostori Srbije ostaju bez stanovnika, što bi obezvređilo i sve druge razvojne napore, a samim tim i efikasnost planiranja ruralnih prostora,*
- *neophodnost postizanja povoljnog okruženja za postizanje ciljeva (razvoj turizma i seoskih naselja), a akcenat se stavlja na stimulatívne mere i programe razvoja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou,*
- *planiranje revitalizacije i održivog razvoja sela i ruralnih područja zahteva interdisciplinarni i kompleksni metodološki pristup, kao i preispitivanje postojeće tipologije ruralnih prostora.*

SEKCIJA IV - Uticaj demografskih i migracionih procesa na jedinice lokalne samouprave

Moderatori: prof. dr Danica Šantić i prof. dr Zora Živanović

- *stanovništvo je i subjekat i objekat prostornih procesa, te je stoga neophodno da demografska analiza prethodi izradi dokumenata javnih politika koje su u funkciji njegove optimalnije organizacije.*
- *neophodan je sistemski pristup u sagledavanju nagomilanih problema vezanih za demografski razvitak, u cilju ublažavanja negativnih posledica po sveukupni održivi razvoj jedne teritorije*
- *za izradu kvalitetnijih dokumenata, neophodno je unaprediti kvalitet podataka o stanovništvu, uz dostupnost analitičke baze za najniže teritorijalne nivoe*
- *kvalitet (strukturne odlike) stanovništva koje živi na jednoj teritoriji, odnosno ljudski potencijal i resursi, mnogo su značajniji za funkcionalnu organizaciju od kvantitativnih pokazatelja*
- *demografska analiza u dokumentima javnih politika treba da bude kompleksnija i u funkciji namene dokumenata.*
- *neophodna su detaljnija terenska istraživanja koja bi rasvetlila savremene demografske, odnosno migracione procese jer popis stanovništva ne može biti jedini izvor podataka prilikom izrade planskih dokumenata pre svega na lokalnom nivou.*
- *planiranje uređenja i korišćenja prostora prilagoditi aktuelnoj demografskoj slici kako na nacionalnom, tako i na regionalnim i lokalnim nivoima. Budući razvoj države neophodno je planirati u uslovima višedecenijske depopulacije, koja je poslednjih godina dobila*

intenzivnije razmere, a koja će se prema svim projekcijama nastaviti. Smanjenje broja stanovnika, neravnomeran teritorijalni razmeštaj sa zonama, iako sve malobrojnijim, izrazite koncentracije stanovništva sa jedne i širenje retko naseljenih prostora i prostora bez stanovništva sa druge strane, emigracije, starenja stanovništva i dr. jesu demografski procesi koji pred naučnu i stručnu javnost u Srbiji postavljaju zahtev za novu prostornu (re)organizaciju. To se u prvom redu odnosi na prostore bez stanovništva, u kojima je neophodno planirati korišćenje preostale infrastrukture, zemljišta, prirodnih i kulturnih vrednosti. Neophodno je posvetiti pažnju staračkim domaćinstvima kojih je sve više, a naročito onim u planinskim, pograničnim i perifernim prostorima Srbije. Optimalna organizacija i korišćenje prostora u uslovima postojećih demografskih modela jeste prioritet kako prostornih planera, tako i svih donosilaca odluka na različitim teritorijalnim nivoima.

* * *

Osnovni motivi organizovanja ovakvog skupa kao i osnovni zaključci i poruke koji su navedeni, kao i mnogi drugi aspekti statusa lokalne samouprave u procesu planiranja i uređenja prostora i naselja koji su bili tema većine radova, jeste da pobude i prodube dalja istraživanja na ovom planu, što bi svakako doprinelo unapređenju kvaliteta života u Srbiji.

Beograd, 15.7.2022.

Naučni odbor skupa