

ЕФИКАСНОСТ ЗАШТИТЕ ПРОСТОРА У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА И СРБИЈИ

SPATIAL SAFEGUARDING EFFICIENCY IN EUROPEAN COUNTRIES AND SERBIA

Абстракт

У раду се даје кратак приказ ефикасности заштите простора у европским земљама и у Србији. Даје се осврт на мере и инструменте разних политика и подршке, којима се обезбеђује ефикасност спровођења нормативне (законске и планске) заштите и резервисања простора у европским земљама. За разлику од европских земаља, у Србији је изражен велики раскорак између нормативне и стварне заштите и резервисања простора. Анализирају се основни узроци неефикасности заштите простора, међу којима се издвајају неразвијене и неадекватне политике (посебно земљишна, фискална и економска), програмске подршке, информациони, мониторинг и контролни системи. Полазећи од анализираних проблема, указује се на могуће правце побољшања ефикасности заштите и резервисања простора у Србији.

Кључне речи: ефикасност, заштита простора, политике, програмска подршка, информациони и мониторинг систем, контролни систем.

Увод

Ефикасност и успешност просторног, односно планирања у целини, зависи у многоме од стварне решености друштвене заједнице и државе, као репрезента интереса те заједнице, да циљеве,

Abstract

The short review of the space protection efficiency in European countries and in Serbia has been given. The role of instruments and measures of land policy and corresponding combinations of stimulative and destimulative instruments of economic and fiscal policy, with provision of programming and other support in efficient space protection and reservation in European countries has been investigated. The great imbalance between the bases and scopes of normative protection and efficiency of the actual protection and reservation of space in Serbia as the main reason for lagging far behind the practice in the European countries has been singled out. Among crucial problems the undeveloped and imbalanced measures and instruments of various policies (land, economic and fiscal policy in the first place), absence of programming, information and monitoring systems support, inadequate and extensive control system have been pointed out. Possible directions of improvement of the practice in our country in order to achieve greater efficiency in space protection have been proposed.

Key words: efficiency, space protection, policies, programming support, information and monitoring systems, control system.

инструмента регулације развоја, заштите и резервисања простора и консензуса различитих интереса. Претпоставка је да следе радикалније промене у нашем планском систему, а у тим оквирима и просторног планирања, као механизма регулације, помоћу којег се обезбеђује подршка политичким, економским и социјалним променама.

Како се плански систем у Србији може, у односу на планске системе европских земаља, сврстати у некомплетне и неефикасне, то је неопходно истражити узроке његове неефикасности, посебно када је реч о заштити и резервисању простора.

одлуке и политике коришћења простора спроведе одговарајућим (расположивим) средствима и подршкама, као и од решавања неких од кључних проблема савременог друштва: начина решавања конфликта, неравнотеже у расподели економске и политичке моћи и система политичког одлучивања, који може да помири јавне и легитимне парцијалне интересе.

Планирање у Србији изгубило је пређашњи, а није стекло нови легитимитет.

Систем планирања је недефинисан, јер није јасна његова улога у управљању развојем, посебно у односу на друге управљачке механизме. Након доношења Просторног плана Републике Србије 1996. године, дошло је до застоја у изради планских (стратешких и регулационих) основа, као

Ефикасност заштите и резервисања простора одређују:

- реалност обима заштите и резервисања простора, успостављеног законским и планским основама;
- однос нормативних и реализованих режима и мера заштите простора;
- мере и инструменти разних политика за реализацију заштите и резервисања простора; и
- разне подршке - институционално-организациона, информатичка, истраживачка и др.

У овом раду пажња је усмерена на мере и инструменте различитих политика и подршке за реализацију нормативне (законске и планске) заштите и резервисања простора.

ОСВРТ НА ЕФИКАСНОСТ ЗАШТИТЕ ПРОСТОРА У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

Ефикасност заштите простора у европским земљама приближава се нормативној када су у питању природно наслеђе и водни ресурси, нешто је мања у случају туристичких подручја и шума, док је у већој мери удаљена од нормативне код заштите пољопривредног земљишта (од пренамене у грађевинско и других облика деградације, загађивања и губитка квалитета и квантитета земљишта).

С повећањем обима подручја природног и културног наслеђа, заштићеног националном и ЕУ регулативом или међународним конвенцијама и програмима, јавља се питање могућности држава, пре свега материјалних, да обезбеде ефикасност заштите простора.

Полазећи од позитивне праксе појединих европских земаља с развијеним и софистицираним системом планирања (Холандија, Данска, скандинавске и друге земље), тенденција је да се **кључни проблеми** мањег или већег *раскорака* између нормативне и стварне **ефикасности заштите простора** решавају, између осталог, обезбеђењем *мултисекторског приступа* - применом "пакета" (комбинације) мера и инструмената разних политика према тематским областима заштите (наслеђа, вода, отворених простора, туристичких подручја и др.), а у зависности од структуре и облика заштите (и резервисања) простора и проблема који се решавају. Мултисекторски "пакети" формирају најразличитије комбинације стимулативних и дестимулативних мера и инструмената секторских политика, уз **подршку инструмената земљишне, економске и фискалне политике**. (The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997)

Ове подршке испољавају се у виду: (а) формирања земљишних банака у јавном (државном) власништву; (б) инструмената земљишне политике, којима се утиче на структуру власништва над земљиштем, нарочито приватног; и (в) инструмената економске и фискалне политике.

Држава формира *земљишне банке* ради: (а) заштите стратешких ресурса и природног наслеђа, када земљиште остаје трајно у јавном власништву; (б) имплементације планиране намене резервисаних простора, када земљиште може да остане у јавном власништву и да се, после сервисирања, да у закуп, рентира или стави на тржиште; и (в) спречавања шпекулације земљиштем. Учешће јавног власништва над земљиштем знатно варира између земаља од

89,3% у Канади, преко 39,6% у САД, до 8,8% у В. Британији. (Mather, 1986) На националном и регионалном нивоу, у земљишним банкама је доминантно заступљено шумско и земљиште заштићених обала и природног наслеђа, а мање и пољопривредно земљиште. На локалном нивоу доминантно је учешће грађевинског земљишта, а мање пољопривредног, шумског и земљишта заштићеног природног наслеђа. У Холандији градске управе обезбеђују око 80% земљишта резервисаног за планирани развој, тако да је непозната спекулација земљиштем. (Faludi, 1994)

Основни инструменти земљишне политике, које користе сви нивои управљања, за формирање земљишних банака су: (а) аквизиција по договору, (б) експропријација или принудна куповина, и (в) право прече куповине. За разлику од аквизиције, друга два инструмента заснивају се на важећој тржишној цени, али без укључивања повећане вредности земљишта. Експропријација, или принудна куповина, користе се у случајевима када: (а) у претходном поступку није постигнута аквизиција по договору, а власник није у могућности, или нема интереса, да у предвиђеном року приведе земљиште планираној намени; и (б) власник не користи земљиште на планирани начин, или не реализује обавезе које је преузео по аранжману о заштити простора с државом. У већини земаља се експропријација и право прече куповине све ређе користе, као временски дуготрајни и политички сензитивни процеси. (The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997)

Подршка инструмената финансијске политике обезбеђује се на релацији виши-нижи ниво управе и јавни-приватни сектор. Државе обезбеђују посебне фондове, којима се средства дистрибуирају: (а) директно за финансирање и инвестиције у заштиту простора, преко посебних националних и регионалних агенција и организација; и (б) индиректно, према принципу "поделе трошкова", дотацијама и кредитирањем локалних управа за инвестиције у заштиту и резервисање простора. У Холандији, ради заштите отворених простора и усмеравања стамбене изградње у насеља предвиђена за развој, држава обезбеђује локалним управама "локационе субвенције", којима покрива разлику у цени између скупљег, урбаног и јефтинејег, пољопривредног земљишта. (Faludi, 1994)

На релацији јавни-приватни сектор сви нивои управљања комбинују и гарантују коришћење компензација за штете, дотација, субвенција цена, премија и повољних кредита за инвестиције у заштиту простора власницима земљишта у заштићеним подручјима, под условом да се земљиште користи у складу са планираном наменом и да се примењују предвиђене мере заштите. За заштићене просторе се, по посебним програмима управљања, примењују уговорни и/или договорни аранжмани између државе и приватних власника или купаца. Аранжмани су вишегодишњи и стимулишући за кооперативне (годишње премије), односно дестимулишући за некооперативне власнике (принудни откуп земљишта). Ови инструменти су боље прихваћени од власника у маргинализованим подручјима, док у туристичким и пери-урбаним зонама власници имају знатно веће захтеве и траже додатне гаранције од државе (проблем јавног приступа приватном поседу). (Davidson, Wibberley, 1977)

Већа ефикасност заштите простора постиже се комбинацијом финансијских и фискалних инструмената. Раширена је примена такса/накнада за коришћење природних ресурса (у првом реду вода),

природе или предела, које су диференциране према трошковима заштите ресурса/природе, те су од знатног утицаја на промену односа корисника према њиховој заштити. Преференцијалним пореским инструментима обезбеђује се: (а) ослобађање од пореза на наслеђе, ако се коришћењем земљишта чувају природне вредности или ресурси; и (б) умањење пореза (на приход и добит) и пореске основице за улагања у заштиту простора. (Public policies for the Protection of Soil Resources, 1994; Davidson, Wibberley, 1977)

Информациони, мониторинг и контролни системи коришћења и заштите простора успостављени су и развијају се у функцији процеса просторног планирања. Без обзира на испољене разлике, услед специфичности управљачких система, развијени су врло софистицирани и кохерентни информациони, мониторинг и контролни системи. Подршке овим системима, одговарајућим институционално-организационим аранжманима, инструментима и алатима, отворене су за доградњу и модификацију захтевима брзих и сталних промена (технолошких, економских и др.) у коришћењу простора.

Значај и улога система *мониторинга* расте с развојем планских приступа, који су засновани на разуђеној и све богатијој структури планских пропозиција, ширењем комуникацијско-интеракијских садржаја планског процеса и успостављањем сталне ре-евалуације остваривања планских одлука. Овим системом обезбеђује се: (а) утврђивање степена спровођења планских одлука/политика (тзв. мониторинг примене и имплементације); (б) оцењивање постизања планских циљева остваривањем политика (тзв. мониторинг импакта); и (в) оцењивање валидности планских циљева са становишта стратешких интереса и контролисања неизвесности, односно неопходности њихове ревизије (тзв. стратешки мониторинг). Мониторинг се формира од самог почетка процеса припремања планских одлука, као поступак којим се обезбеђује стална повратна спрега за добијање и интеграцију информација. У току имплементације планских одлука усредсређује се на праћење и оцену промена позиција основних циљних група, односно актера. (Вујошевић, 1996)

Контрола примене стратешких и имплементације регулационих планских основа, промене намене и изградње заштићених и резервисаних простора у свим земљама ЕУ обавља се доминантно на локалном нивоу, уз супервизију виших нивоа управљања (регионалног и националног) и, у одређеним случајевима, уз судску и полицијску подршку. *Контролни системи* засновани су на примени пакета инструмената и резервних моћи утврђених законским основама, у комбинацији с коришћењем дискреционог права у одлучивању. У ово се укључују и посебне процедуре учешћа јавности у поступку контроле промена у коришћењу простора.

Системи контроле имплементације законских и планских основа и правила у коришћењу и изградњи заштићених и резервисаних простора ефикасни су и стабилни, услед успостављене равнотеже између правне сигурности (ригидности) и дискреционог одлучивања (флексибилности), широке подршке од стране политичара, инвеститора и грађанства и вишедеценијске изградње и допуњавања система у оквиру проверених социјалних и политичких образаца и рутинских административних поступака. (The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997)

ЕФИКАСНОСТ ЗАШТИТЕ ПРОСТОРА У СРБИЈИ

Кључни **проблеми ефикасности заштите и резервисања простора** у Србији испољавају се у виду:

- недовољне и неажурне покривености заштићених и заштитних простора планским основама;
- одсуства програмске подршке;
- неразвијених и неусклађених мера и инструмената разних политика;
- неадекватне и екстензивне институционално-организационе подршке; и
- запостављања и неодговарајућег информисања, подстицања партиципације и организовања кооперације локалних заједница и приватног сектора.

За спровођење заштите и резервисања простора недостаје **програмска подршка**. Одговарајућа програмска подршка подразумева дефинисање и орочавање активности и средстава (мера, инструмената и финансијских средстава), разграничење надлежности и адресирање обавеза и одговорности, установљаване механизма координације акција актера и аранжмана кооперације јавног и приватног сектора и партиципације локалне заједнице (становништва, интересних и добровољних група) у спровођењу заштите и резервисања простора. У односу на праксу развијених европских земаља, код нас је запостављен развој ове врсте подршке. Сведена је само на програме уређивања грађевинског земљишта (углавном за урбана насеља) и заштите и развоја природног наслеђа и то као формалну, а не и адекватну и спроводиву подршку.

У *власништву државе* налази се скоро 35% територије Србије, и то: 14,7% пољопривредног, 13,5% шумског и скоро 8% грађевинског земљишта. У приватном власништву је највећи део пољопривредног (77,3%), половина шумског (50,8%) и већи део грађевинског земљишта у приградским и руралним насељима.¹ Са становишта обима и структуре државног власништва над земљиштем, за спровођење заштите и резервисања простора обезбеђени су повољнији услови него у неким развијеним европским државама (нпр. у В. Британији).

Овако повољну структуру и обим државног власништва није пратила целовита **земљишна политика** на националном, последично ни на локалном нивоу. Фактички, земљишна политика се спроводила фрагментарно, али (релативно) ефикасно у односу на циљеве заштите и повећања обима друштвеног облика својине. После извршене национализације земљишта и објеката, већ скоро пола века у примени су мере и инструменти земљишне политике, који се генерално могу сврстати у:

- *дестимулативне* – ограничења/забране трајне промене (промета) облика својине над земљиштем, природним и створеним ресурсима од јавног/општег интереса која су у државном и друштвеном власништву; и
- *стимулативне* - искључиво у функцији јавног/општег интереса, односно државног и друштвеног облика својине над земљиштем и објектима (експропријација непокретности и фискалне олакшице).

Установљена су само два *инструмента земљишне политике*: експропријација и право прече куповине. Аквизиција по договору није установљена, нити онемогућена, када је реч о земљишту и објектима

¹ Проценти су изведени на основу података из Планске и аналитичко-документационе основе Просторног плана Републике Србије (1996.: 21, 49, 68). Удео јавног власништва над грађевинским земљиштем мањи је у односу на наведених 8% укупног грађевинског земљишта.

у приватном власништву. И поред тога, нема примера да је у протеклих пола века коришћена од стране неког нивоа управљања.

У спровођењу заштите простора не примењује се *de facto* ни један установљен или неформализован инструмент земљишне политике, док се за резервисање простора користи само експропријација.

Како је процедура *експропријације* временски, а у условима економске кризе, и финансијски захтевна, то се овај инструмент не примењује за организовано и благовремено (средњорочно), већ за хитно и неблаговремено (краткорочно) резервисање простора, непосредно пре (некад и у току) реализације планиране намене. У ситуацији непосредне реализације инвестиције, извесности експропријације земљишта и објеката и реално оствариве (судским путем) наплате "правичне накнаде" у висини тржишне вредности непокретности, све је раширенија појава шпекулације земљиштем и бесправне изградње објеката на резервисаним површинама.

Примена инструмента експропријације постаје и код нас политички "осетљива", због социо-економских (висине и динамике исплате "правичне накнаде", расељавања становништва, итд.) и импликација на правну сигурност власништва. Први знаци "осетљивости" јавили су се средином деведесетих, с ограничавањем примене експропријације за потребе колективне стамбене и изградње привредних објеката. Недовољан степен "осетљивости" и прилагођавања променама испољен је неуспостављањем инструмента аквизиције по договору, с одговарајућом подршком инструмента економске и фискалне политике локалном нивоу управљања и приватном сектору. Изостало је и успостављање стамбене и политика развоја производних активности и комерцијалних услуга. Због тога, не би требало да чуди што су ове функције и активности, с највећим интензитетом изградње и учешћем приватног сектора, последњих година доминантно заступљене у структури бесправне изградње.

Стимулативни и дестимулативни **инструменти економске** (субвенције, премије, компензације, кредити и сл.) и **фискалне политике** (пореске олакшице, ослобађања и сл.) у функцији спровођења заштите и резервисања простора нису установљени на националном, нити на локалном нивоу. Инструменти фискалне политике нису доведени у везу с планираним коришћењем и заштитом простора ни у области пољопривредне производње. Уместо за катастарску класу, пореске обавезе, стимулације и дестимулације требало би да буду доведене у везу с пољопривредном рејонизацијом Србије (када се она буде утврдила). Једине пореске олакшице, у непосредној вези с коришћењем и заштитом простора, су ослобађања од пореза по основу прихода од пољопривредне производње и шумарства у заштићеном простору природног и културног наслеђа и заштитном простору, намењеном за заштиту од вода (одбрана од поплава, антиерозиона заштита и сл.).

Парафискални инструменти, који су у директној или индиректној вези с коришћењем простора, су накнаде и таксе за коришћење природних ресурса, природног наслеђа, грађевинског земљишта и појединих инфраструктурних система (путева и водопривредних система). Једино је накнада за промену намене пољопривредног земљишта замишљена као дестимулативна. Мали број накнада се користи за обезбеђење финансијске подршке спровођењу заштите простора, као што су накнаде за коришћење природних добара и вода. Остале накнаде и таксе нису стављене у функцију обезбеђења

подршке спровођењу заштите простора. Основни недостатак система накнада и такса је да није заснован на стварним инвестиционим и трошковима експлоатације и заштите природних и створених ресурса и наслеђа. Услед тога, прикупљеним средствима од накнада може се покрити само мали део стварних трошкова експлоатације (нпр. водопривредних система), тако да скоро ништа не преостаје за финансирање мера заштите простора. Исто се односи и на цене комуналних услуга, које нису економске, већ депресирание, тако да не остварују ни индиректан утицај на рационално коришћење и заштиту простора.

У целини узевши, за спровођење заштите и резервисања простора **изостала је у потпуности значајна подршка мера и инструмената земљишне, економске и фискалне политике.**

У дужем периоду испољавани су захтеви и установљене законске одредбе за успостављање **информационог система** о простору. Било је много покушаја ове врсте, а први је учињен на почетку израде Просторног плана Републике Србије пре 30 година. Сви су завршили на тезама и концептима, без практичне реализације. Нешто успешнији били су покушаји појединих градских управа, у првом реду Новог Сада, које су формирале, развијале и одржавале информациони систем о простору града. Покушаја за успостављање просторног мониторинга није било, док је за поједине елементе животне (воду, ваздух) и урбане средине (пример Панчева) успостављен систем еколошког мониторинга.

Основни разлози неуспеха успостављања информационог система о простору Србије (ИСПС) леже у:

- претенциозности и нереалности полазних теза и концепата у односу на реалне материјалне, техничке, кадровске и друге могућности;
- некритичком преузимању искустава земаља с развијеним информационом и системима просторног мониторинга;
- одсуству интереса и напора да се учини први корак на националном и локалном нивоу управљања за формирање основне

би била заснована на неколико "кључних" индикатора: обухваћења површина, основни режими заштите и коришћења простора и сл. Сваки улазак у даљи развој информационог система о простору претпоставља постојање овакве базе; и

- недефинисаном институционално-организационом аранжману за развој и одржавање информационог система о простору, без адресираних основних обавеза по секторима и нивоима управљања и дефинисаних начина и поступака њихове међусобне комуникације и координације у развоју и одржавању система, као и могућности и ограничења за коришћење података од стране осталих актера (корисника). Сваки концепт оваквог система мора да буде јасно одређен према другим постојећим информационом системима (статистичком, геодетском и др.).

Први, основни корак за формирање информационог система о простору је успостављање *система индикатора*, којим ће се обезбедити: (а) основе за уједначавање приступа и метода израде и упоредивости планских основа; (б) праћење и оцена стања уређености и коришћења простора и повећање ефикасности контроле примене и имплементације планских основа; (в) праћење ефеката планских пропозиција на стање квалитета живота и животне средине; (г) мерила за доношење одлука, стратегија и политика, које могу

имати просторни импакт и основе за процену оправданости инвестиционих захвата и њихових укупних ефеката на развој подручја, заштиту простора и квалитет живота; и (д) скраћење времена и смањење трошкова израде планских основа.

У одсуству ИСПС и елементарних евиденција, с основним (индикаторима) информацијама о важећим планским основама на националном и локалном нивоу, не може се имати представа о степену и квалитету (усклађености и употребљивости) планске покривености простора. Ако нема довољно информација шта је урађено, односно које и какве планске одлуке су донете, јасно је да се не могу имати ни информације како се оне спроводе. То значи да није обезбеђен један од основних предуслова за стабилан и ефикасан контролни систем имплементације планских одлука о заштити простора.

Контролни систем располаже недовољно развијеним инструментима, који нису прилагођавани и модификовани потребама праксе у условима недовољне и неажурне покривености простора планским основама, с једне стране, и променама изазваним постепеним увођењем тржишног система привређивања (захтеви за повећањем правне сигурности власника/корисника и за праћењем брзих промена потреба за коришћењем простора), с друге стране.

Недовољно и неадекватно развијени инструменти и одсуство флексибилности, дискреционог права одлучивања и резервних моћи у њиховој примени доприноси неефикасности контролног система. Резултат је њихово прикривено коришћење за политичко одлучивање (пример привремених урбанистичких и грађевинских дозвола). Како је учешће јавности у контролном систему редуковано на формализовану процедуру јавних консултација (тзв. "јавни увид"), без стварних моћи да утиче на планска решења и оспори планске одлуке (по субстантивном основу), то изостаје подршка те исте јавности и инвеститора планској контроли заштићених и резервисаних простора.

МОГУЋИ ПРАВЦИ ПОБОЉШАЊА ЕФИКАСНОСТИ ЗАШТИТЕ ПРОСТОРА У СРБИЈИ

Док је нормативна (законска и планска) заштита и резервисање простора у Србији релативно блиска пракси развијених европских земаља, дотле ефикасност далеко заостаје. Изражен је **велики раскорак између нормативне и стварне заштите и резервисања простора** у Србији, што за последицу има екстензитет и низак ниво ефикасности.

Основни узроци **неразвијености и неефикасности**, уједно су и кључни проблеми организације и спровођења заштите и резервисања простора. Испољавају се у виду: (а) неразвијених и неусклађених мера и инструмената разних политика; (б) одсуства или неадекватне програмске подршке; (в) неразвијеног информационог и мониторинг система за праћење и оцену остваривања планских циљева, одлука и политика; и др.

Напоре би требало усмерити на побољшање **координације** просторног и секторског **пла-**

нирања, развој запостављених **политика** (земљишне, кредитне и др.) и обезбеђење подршке фискалне и економске политике спровођењу заштите и резервисања простора. Други правац акција требало би да буде обезбеђење мултисекторског приступа за успостављање погодне *комбинације ("пакета") мера и инструмената разних политика* према тематским областима заштите простора (природног и културног наслеђа, вода и др.).

Реално је очекивати да ће расти притисци приватног сектора и локалних заједница, с ограниченим природним ресурсима и исцрпљеним резервама слободног грађевинског земљишта (у државној својини), за успостављање нових инструмената и мера **земљишне политике**. У првом реду, то се односи на: (а) аквизицију земљишта по договору; и (б) утврђивање обавезе замене земљишта, као облика накнаде, за све кориснике експропријације. Са становишта ефикасности заштите и

резервисања простора, значајно је и питање приватизације грађевинског, пољопривредног и шумског земљишта. Предуслов за почетак приватизације земљишта су промене уставног оквира.

За постизање веће ефикасности заштите простора неопходно је успостављање одговарајуће комбинације стимулативних и дестимулативних инструмената **економске** (субвенције, олакшице, премије, повољни кредити и сл.) и **фискалне политике** (пореске олакшице, ослобађања и сл.), које би се примењивале у зависности од кооперативности, односно некооперативности актера у спровођењу режима и мера заштите простора.

Предстоји преиспитивање постојећих *парафискалних инструмената* - накнада и такса за коришћење природних ресурса (вода, пољопривредног земљишта и минералних сировина), природног наслеђа, грађевинског земљишта и појединих инфраструктурних система и цена комуналних услуга. Утврђивањем система накнада и такса заснованог на економској цени, којом се покривају сви трошкови заштите и експлоатације ресурса и наслеђа, обезбедила би се финансијска подршка изради и примени планских основа и спровођењу режима и мера заштите простора.

Обезбеђење **програмске подршке** захтева развој програма прилагођених облику и режиму заштите и резервисања простора и проблемима развоја локалних заједница

на обухваћеним подручјима. Јавиће се потреба за установљавањем више врста (дугорочних и средњорочних) програма: примене стратешких планских основа, управљања заштићеним просторима (природног наслеђа и сливова изворишта водоснабдевања) и развоја резервисаних простора (лигнитских басена, магистралних инфраструктурних коридора и сл.).

Ови програми комбиноваће се са (или инкорпорирати) тематским програмима: пресељења становништва, уређења и заштите грађевинског, пољопривредног и шумског земљишта, развоја приоритетних активности,

* Др Марија Максин-Мићић, д.и.о.
Аутор је доцент на Шумарском факултету Универзитета у Београду

преквалификације и образовања становништва, информисања и едукације корисника заштићених простора и др.

За ефикасност и отвореност процеса просторног планирања заштићених и резервисаних простора значајно је успостављање **информационих и мониторинг система** о простору и животној средини. Како смо у погледу формирања ових система за целину простора Србије на нултој тачци, први корак би требало да буде утврђивање основног сета/система критеријума и индикатора за израду, усклађивање, праћење и оцену остваривања планских циљева, одлука и политика. Када је реч о заштити простора, први корак би требало да буде формирање и одржавање основне базе података о планским основама и коришћењу заштићених и резервисаних простора, заснованих на сету кључних индикатора. Успостављањем основа информационог система о простору, знатно би се упростио технички део израде плана, односно омогућила једноставнија примена расположивих метода генерисања и евалуације планских опција и решења. Тежиште у процесу просторног планирања би се, с израде планског документа, померило к развоју социократског приступа и унапређењу праксе планске имплементације заштите и резервисања простора.

Контрола примене и имплементације планских основа, промене намене и изградње заштићених и

резервисаних простора требало би да се обавља доминантно на локалном, уз супервизију виших нивоа управљања. За већу ефикасност и стабилизацију контролног система, требало би, постепено, успоставити равнотежу између правне сигурности (ригидности) и дискреционог одлучивања (флексибилности), уз обезбеђење широке подршке свих актера у коришћењу и заштити простора. Поред интензивнијег коришћења расположивих, неопходно је установити и прилагођавати нове инструменте (директиве, наредбе, дозволе у антиципацији плана и др.) и резервне моћи (изузеће од правила, преузимање надлежности и др.). (Максин-Мићић, 2000)

Литература

- Вујошевић М.** (1996), *Улога просторног планирања у односу на друге инструменте развоја*, Докторска дисертација, Београд, *Географски факултет*
- Davidson J., Wibberley G.** (1977), *Planning and the Rural Environment*, Oxford, Urban and Regional Planning Series, Vol. 18, Pergamon Press
- European Commission** (1997), *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Regional development studies, Regional policy and cohesion, Luxembourg
- Максин-Мићић М.** (2000), *Заштита и резервисање простора – нормативност и пракса*, Београд, *Географски факултет*
- Mather A.S.** (1986), *Land Use*, Essex, Longman Scientific & Technical
- OECD** (1994), *Public policies for the Protection of Soil Resources*, Paris, Environmental Monographs, No. 89
- Просторни план Републике Србије** (1996), *Планска и аналитичко-документациона основа*, Београд, *Службени гласник РС*, Посебно издање, књ. 2.
- Faludi A.** (1994), *Coalition Building and Planning for Dutch Growth Management: The Role of the Randstad Concept*, *Urban Studies*, Vol. 31, No. 3, 485-507.