

UDK: 352.07(497.11)
DOI: 10.5937/LSPUPN24341A
Pregledni naučni rad

UPRAVLJANJE NADLOKALNIM PROSTORIMA NA LOKALNOM NIVOU – STUDIJA SLUČAJA SMEDEREVO

Milica Hadži Arsenović¹, Vladislava Živanović Ristović²

Apstrakt: Tema rada jeste upravljanje razvojem i planiranje gradskih prostora značajnih za lokalni urbani razvoj, koji generišu hijerarhijski, tematski i strukturno složene interese i upravljačke mehanizme. Neretko se u prostorima od izrazitog značaja za grad, a time i izrazite vrednosti za lokalnu zajednicu, nalaze sadržaji ili elementi nad kojima ingerencije ima veći broj institucija nadlokalnog nivoa, što podrazumeva njihovo uključivanje u proces planiranja i upravljanja razvojem ovih prostora. Razvoj ovakvog prostora, kao integralnog dela urbanog sistema grada, najveći uticaj ima na lokalnom nivou i samim tim predstavlja prevashodno interes lokalne zajednice. Sa druge strane pojedinačni elementi ili sadržaji nadlokalnih ingerencija predstavljaju segment u mnogo širim sistemima na regionalnom ili nacionalnom nivou, a time po pravilu i manji prioritet različitih institucija koje njima upravljaju. S tim u vezi, postavlja se pitanje realnih upravljačkih autoriteta lokalne samouprave, kao i kapaciteta institucija na nadlokalnom nivou, kako bi se svi relevantni akteri istovremeno uključili u proces upravljanja i planiranja ovakvih prostora. Navedena problematika sagledana je na primeru gradskog dunavskog priobalja Smedereva, koje pored izuzetnog značaja za grad i lokalnu zajednicu, pokreće širi broj tema i uključuje veliki broj institucija sa različitim interesima, kako na lokalnom tako i na nadlokalnom nivou.

Ključne reči: upravljanje, nadlokalni prostori, kolaborativno planiranje, upravljanje na više nivoa, multidisciplinarni pristup, intersektorski pristup.

GOVERNANCE OF THE SUPRA-LOCAL AREAS AT THE LOCAL LEVEL – CASE STUDY SMEDEREVO

Abstract: The topic of the paper is governance and planning of the areas significant for local urban development, which generate hierarchically, thematically and structurally complex interests and governance mechanisms. Quite often, in areas of significant importance for the city, and thus of significant value for the local community, there are contents or elements over which a large number of supra-local level institutions have jurisdiction, which implies their inclusion in the process of planning and governance of these areas. The development of such an area, as an integral part of the urban system of the city, has the greatest impact at the local level and thus represents the primary interest of the local community. On the other hand, individual elements or contents of supralocal jurisdiction represent a segment in much broader systems at the regional or national level, and thus, usually, a lower priority

¹ Urbanistički zavod Beograda JUP, Bulevar despota Stefana 56, milica.hadziarsenovic@urbel.com, ORCID: 0009-0004-9037-1899

² Agencija za prostorno planiranje i urbanizam RS, ul. Kralja Milutina br. 10a, 11000 Beograd, vladislava.zivanovic@appurs.gov.rs, ORCID: 0009-0007-1448-5386

of the various institutions that manage them. According to that, there is an issue of real governance authorities of local self-government, as well as the capacity of institutions at the supra-local level, in order to involve all relevant stakeholders simultaneously in the process of governance and planning of such areas. The above-mentioned issue is examined on the example of the Smederevo city Danube riverbank, which, besides being extremely important for the city and the local community, raises a wide range of topics and involves a large number of institutions with different interests, both at the local and supra-local level.

Key words: governance, collaborative planning, multilevel governance, multidisciplinary approach, multisectoral approach

UVOD

Gradski prostor, njegovo korišćenje i oblikovanje predstavljaju odraz širokog spektra interesa i uticaja - i to od najnižeg nivoa lokalne zajednice koja u tom prostoru obitava i neposredno ga koristi, do različitih nadlokalnih interesa koji se parcijalno mogu manifestovati u određenom prostoru, uključujući i globalne procese koji u savremenim okolnostima sve direktnije utiču na lokalni prostorni kontekst. Upravljanje prostornim razvojem, s tim u vezi, predstavlja sve složeniji proces, a koordinisano donošenje odluka, hijerarhijski postavljen sistem, kao i integrisanje rastućeg broja aktera, sve veći izazov.

Svaki prostor ima lokalni, regionalni, nacionalni i globalni aspekt, sa varijacijama u značaju njegove uloge na ovim nivoima. Kao takav on je predmet interesovanja različitih disciplina, a u savremenom društveno ekonomskom kontekstu predstavlja i važan ekonomski resurs, uz jačanje privatnog sektora kao aktera u procesu donošenja odluka. U ovom svetlu postavlja se sve veće pitanje međusobnog usklađivanja različitih interesa u prostoru, a posebno mogućnosti činilaca koji ga najdirektnije koriste i na koje se njegov razvoj najdirektnije odražava, da utiču na njega, što je naročito izraženo kada su u pitanju prostori od značaja na nadlokalnom nivou.

U upravljanju prostornim razvojem početnu fazu čini strateška postavka razvojne koncepcije iz koje proističe definisanje prostora kroz planski proces, a zatim i set aktivnosti kao rezultat implementacije planskih dokumenata, ali i onih van sistema planiranja. Sam sistem planiranja kod nas je u zakonskom smislu jasno definisan i hijerarhijski strukturisan, sa jasno određenim ulogama svih činilaca koji u ovom procesu učestvuju. Akteri koji deluju u prostornom razvoju pojavljuju se u različitim ulogama - od naručilaca, preko nosilaca izrade i obrađivača, imalaca javnih ovlašćenja, učesnika u participaciji javnosti, do donosilaca odluka. Kada su u pitanju prostori koji imaju izražen nadlokalni značaj, broj ovih činilaca se uvećava, uključivanjem aktera nadlokalnog nivoa (najčešće u ulozi imalaca javnih ovlašćenja), čime se srazmerno uvećava i skup interesa i uticaja na prostor. U ovoj fazi lokalni nivo ima određeni upravljački autoritet i mogućnost da mobiliše nadlokalne institucije i uključi ih u planski proces time što pribavlja formalne uslove u postupku izrade planskog dokumenta. Ovi uslovi su, međutim, u striktno formalnom planskom okviru fokusirani na usko sektorsko i usko prostorno sagledavanje planskog područja iz perspektive pojedinačnih sistema i mahom se odnose na pitanja njihove zaštite i funkcionisanja u zoni samog sistema i propisanom zaštitnom prostoru oko njega. Pored toga, za pojedine nadlokalne institucije posmatrano područje predstavlja segment šire celine, manje ili više značajan za celokupni sistem, te iz ove perspektive proizilazi i stepen prostornih uslovljenosti i ograničenja. U nastavku planskog procesa, kada se pribave svi relevantni podaci i uslovi o planskom području, zadatak lokalnog nivoa (po pravilu obrađivača, ređe nosioca izrade planskog dokumenta) jeste da ove informacije integralno sagleda i na osnovu sveukupne slike definiše plansko rešenje, uz obavezu striktno implementacije svih zadatih uslova, ma koliko oni bili uskosektorski. Potencijalne planske konflikte u prostoru, koji mogu da proisteknu iz implementacije različitih uslovljenosti i ograničenja, po pravilu razrešava lokalni nivo

(obrađivač, ređe nosilac izrade), jer u planskoj praksi kod nas ne postoji uspostavljen model međusobne komunikacije organa, organizacija i institucija koje utvrđuju posebne uslove - ni po horizontali, ni po vertikali.

Rezultat ovako sprovedenog planskog procesa jesu planska rešenja koja treba da budu realizovana u posmatranom prostoru i koja predstavljaju platformu za postplansko upravljanje njegovim razvojem. Iako u suštini svi činioци koji u procesu planiranja utvrđuju svoje uslove na određeni način upravljaju prostornim razvojem, u postplanskoj fazi njihove uloge mogu biti različite - od subjekata koji isključivo daju saglasnosti prilikom realizacije rešenja u skladu sa izdatim uslovima (npr. institucije zaštite), preko subjekata koji imaju zakonske nadležnosti da određena planska rešenja realizuju (upravljaci infrastrukture i sl.), do onih koji raspolažu određenim pravima na zemljištu u planskom obuhvatu (institucije kojima je povereno korišćenje i/ili upravljanje zemljištem u javnoj svojini JLS ili RS). Ova okolnost problematizuje pitanje ko, na koji način i u kojoj meri učestvuje u realizaciji planskih rešenja, odnosno privodi prostor planiranoj nameni, upravlja njegovim daljim razvojem i integriše ga u širi urbani kontekst koji je u ingerenciji lokalne samouprave i od interesa za lokalnu zajednicu. Za razliku od planskog postupka koji je proceduralno determinisan u osnovi jednim krovnim zakonskim dokumentom (Zakon o planiranju i izgradnji), sa jasno definisanim ulogama aktera, u krajnjem i vremenski oročen, implementacija plana, a posebno dalje upravljanje prostornim razvojem predstavlja kompleksan i dugoročan proces sa širokim spektrom aktivnosti koje uključuju znatno veći broj učesnika i složen legislativni okvir. U ovim okolnostima značajno varira manevarski prostor lokalne samouprave da na adekvatan način uključi različite aktere u realizaciju plana i razvoj predmetnog prostora. U prvom redu postavlja se pitanje vlasništva nad zemljištem gde lokalna samouprava može direktno da deluje samo u prostoru čiji je vlasnik, dok je upitan njen autoritet u području van njega. Takođe, od velikog značaja je i dinamičko usklađivanje intervencija u prostoru i sposobnost lokalne samouprave da pravovremeno mobilise sve aktere u ovom procesu - kako prema nivou (lokalne i nadlokalne), tako i prema vrsti, jer se u ovoj fazi uključuju ne samo imaoци javnih ovlašćenja, već i brojne druge zainteresovane strane iz javnog, privatnog i civilnog sektora, pri čemu posebnu ulogu ima privatni sektor koji kao nosilac kapitala sve intenzivnije iskazuje svoje interese i uticaje u prostoru.

STUDIJA SLUČAJA SMEDEREVO

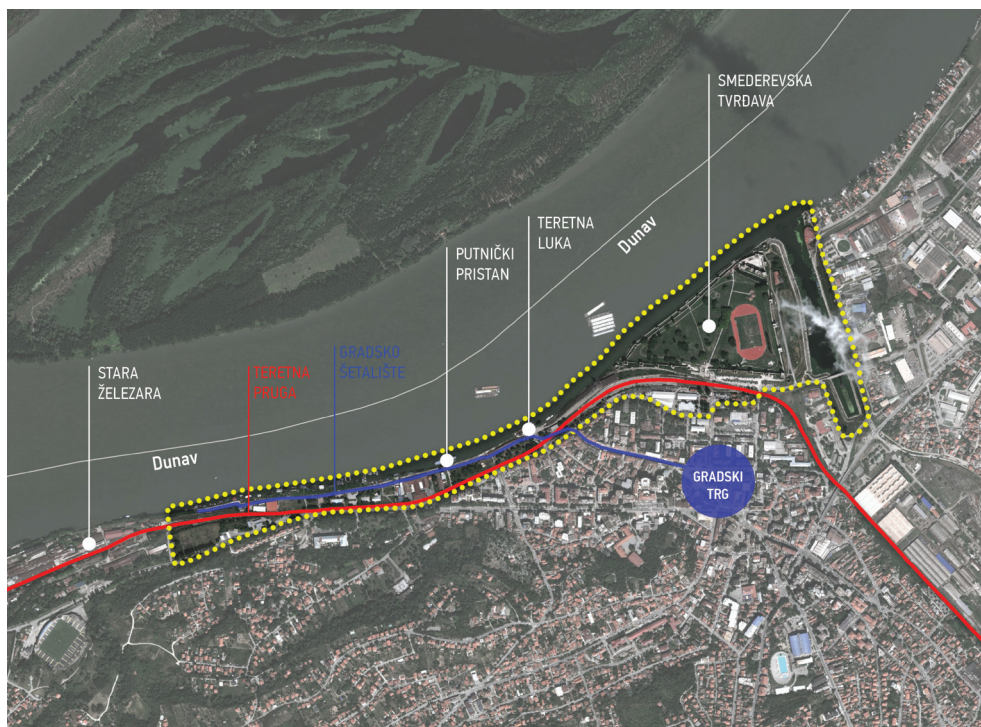
Smederevo je grad u centralnoj Srbiji sa izrazito značajnim geografskim položajem kome najviše doprinose pozicija grada na Dunavu, direktan pristup Evropskom koridoru X, ali i neposredna blizina Beograda. Pored geografskog položaja, grad zauzima značajno mesto na kulturno istorijskoj mapi Srbije, ali i Evrope, sa Smederevskom tvrđavom kao spomenikom kulture od izuzetnog značaja i kandidatom za upis na Listu svetske kulturne i prirodne baštine. U ekonomskom smislu Smederevo je centar metalurške industrije sa železarnom koja, iako nosilac lokalne privrede, daleko prevazilazi okvire grada, pa i Republike, s obzirom da je u vlasništvu inostrane kompanije (HBIS).

Iako se na osnovu navedenog može zaključiti da Smederevo u celini posmatrano predstavlja kompleksnu teritoriju, fokus ovog rada sa stanovišta upravljanja nadlokalnim prostorima na lokalnom nivou stavljen je na centralnu gradsku priobalnu zonu u kojoj se svi gore navedeni aspekti prepliću, što čini sa jedne strane veliku komparativnu prednost grada, ali sa druge, postavlja ozbiljne izazove u smislu upravljanja razvojem prostora koji predstavlja interesnu sferu širokog spektra institucija, organizacija i aktera na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i širem nivou.

Reč je o delu dunavske obale u centralnom gradskom području, dužine oko 2.300m, koji suštinski predstavlja jedini direktan izlaz urbanog područja na Dunav. Dominantno mesto na ovom potesu zauzima Smederevska tvrđava, istorijski locirana na ušću reke

Jezave u Dunav. Samo ušće danas je hidrotehnički uređen rukavac koji se delimično koristi za sidrenje lokalnih čamaca. Sa suprotne strane Tvrdave locirano je teretno pristanište, formirano još krajem XIX veka, a od 70-tih godina u korišćenju Železare Smederevo (danas kompanije HBIS). Od pristaništa uzvodno do granice kompleksa stare železare (gde se i završava obuhvat analiziranog potesa) u dužini oko 1.200m izgrađena je obaloutvrda sa gradskim šetalištem duž koga se nižu sadržaji Dunavskog parka, objekata stare industrije (nekadašnji žitni silos, magacin soli itd., koji su danas privatizovani ali samo delimično obnovljeni i stavljeni u funkciju, uglavnom za ugostiteljske namene) i najzad kompleksa tzv. Veslačkog kluba koji predstavlja gradsku sportsko-rekreativnu zonu na otvorenom. Čitav posmatrani potes sa južne strane tangira železnička pruga koja je jednim delom javnog karaktera, sa ranžirnom i putničkom stanicom ispred same Tvrdave, a odatle na zapad se nastavlja u industrijske koloseke koji vode do pristaništa i dalje do kompleksa stare železare i danas su i dalje aktivni.

Ovoliki broj sadržaja za posledicu ima i vrlo složenu vlasničku strukturu nad zemljištem u posmatranom području, koja čak u mnogim slučajevima nije ni sasvim uređena.



Slika 01 - Prikaz analiziranog područja (izvor: autorski prikaz)

Analizirani prostor centralnog gradskog priobalnog pojasa, sa druge strane, ima suštinski značaj za grad Smederevo, ne samo sa stanovišta njegovog svakodnevnog funkcionisanja, već i sa aspekta njegovog povezivanja sa užim i širim okruženjem, ali i pozicioniranja u okviru mreže gradova na Dunavu. S tim u vezi, prostorni razvoj ovog područja predstavlja najviši interes Grada i lokalne zajednice, što dodatno problematizuje složenu upravljačku strukturu nad njim.

Kada govorimo o planiranju kao početnoj fazi upravljanja, posmatrani potez planski je definisan do nivoa detaljne razrade i to: Planom detaljne regulacije zone "Dunavska obala" u Smederevu (Veslački klub-Marina) („Službeni list grada Smedereva”, broj 1/2008), Planom detaljne regulacije „Marina Smederevo” u Smederevu („Službeni list grada Smedereva”, broj 14/2017 i 7/2018) i Planom detaljne regulacije „Veslački klub Smederevo” („Službeni list grada Smedereva”, broj 5/2011). Tokom procesa izrade navedenih planskih dokumenata, a u kontekstu već pomenutih mogućnosti lokalne samouprave da kroz proces planiranja mobilise sve relevantne institucije na regionalnom i republičkom nivou, iste su utvrdile svoje uslove koji su ugrađeni u planska rešenja. Međutim, činjenica je za sve navedene planove da se u periodu od njihovog donošenja do danas malo toga postiglo na planu sprovođenja, iako je značaj celog posmatranog područja vremenom rastao, aktuelizovanjem brojnih tema koje se tiču položaja Smedereva na Dunavu. Pored toga, u relativno dugom postplanskom periodu došlo je i do izvesnih promena subjekata i nivoa nadležnosti nad upravljanjem pojedinih sadržaja ili zemljišta.

Sve navedeno ukazuje na izuzetnu kompleksnost i izazove, pre svega za Grad, kada je u pitanju dalji proces integralnog upravljanja razvojem posmatranog prostora.

Smederevska tvrđava kao kulturno dobro od izuzetnog značaja pod ingerencijom je Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, međutim, kako se u Smederevu nalazi Regionalni zavod za zaštitu spomenika kulture, posao staranja o kulturnom dobru u smislu zaštite u određenoj meri je prenet na ovu instituciju. Sa druge strane, zemljište u okviru Tvrđave je u javnoj svojini Grada Smedereva (koji je u skladu sa tim i formalni investitor svih radova koji se u njoj odvijaju), dok je sama Tvrđava kao objekat u javnoj svojini Republike Srbije. Tvrđavom kao turističkim lokalitetom upravlja institucija na lokalnom nivou - danas Javno preduzeće „Smederevska tvrđava” (koje obavlja funkciju turističke organizacije), a nekada je to bilo posebno preduzeće Centar za korišćenje Tvrđave, pa i Muzej u Smederevu. Od izgradnje hidrosistema Đerdap i podizanja nivoa Dunava, unutar Tvrđave je izgrađen sistem zaštite od podzemnih i spoljnih voda, kojim upravlja preduzeće HE Đerdap. Smederevska tvrđava se od 2010. godine nalazi na tentativnoj listi UNESCO-a, a trenutno je u toku izrada nominacionog dosijea za upis ovog kulturnog dobra na Listu svetske kulturne i prirodne baštine, sa čim u vezi je potrebno ispuniti određene uslove i kriterijume postavljene na međunarodnom nivou. Na ovom primeru uočljivo je preplitanje ingerencija od međunarodnog do lokalnog nivoa, samo kroz upravljanje jednim od sadržaja u predmetnom obuhvatu.

Sledeći primer je deo priobalnog pojasa uzvodno od Tvrđave, u kome se nalaze teretno pristanište sa delom železničke infrastrukture, Dunavski park, deo obaloutvrde i gradskog šetališta. Ovaj prostor zapravo predstavlja jedinstvenu katastarsku parcelu sa većim brojem upisanih imalaca prava na zemljištu, i to ne onih koji su u njemu realno aktivni (titulari na zemljištu su Železara Smederevo doo u stečaju i Republika Srbija sa državnom svojinom i različitim korisnicima, dok pojedinačnim sadržajima upravljaju drugi subjekti - teretnim pristaništem i pripadajućom železnicom kompanija HBIS, Dunavskim parkom Grad Smederevo, obaloutvrdom sa gradskim šetalištem JVP Srbijavode). Predmetna parcela se uz to u celosti nalazi u granici zaštićene okoline Smederevske tvrđave i time u ingerenciji Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, dok je njen deo (bez definisane precizne granice) obuhvaćen Uredbom o utvrđivanju lučkog područja luke u Smederevu, kojom je namenjen za terminal za međunarodni putnički saobraćaj i samim tim prema Zakonu o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama treba da bude u javnoj svojini Republike Srbije i u ingerenciji Agencije za upravljanje lukama. Pritom je zakonska funkcija lučkog područja ostvarena jedino na lokaciji pontonskog putničkog pristana koji jeste u nadležnosti Agencije, a njime upravlja lučki operater koga je odredila Agencija (u ovom slučaju konzorcijum privrednih društava, van teritorije Smedereva). U ovakvoj konstelaciji gotovo je nezamislivo da se realizuju planska rešenja koja važeći plan detaljne regulacija predviđa za predmetno područje (izmeštanje luke i železnice i javni gradski prostor sa putničkim pristaništem, preko kojih grad izlazi na međunarodnu reku), a uloga Grada u procesu upravljanja njegovim razvojem praktično je svedena na minimum.

I ostali delovi centralnog gradskog priobalja, obuhvaćeni ovom analizom, nose svoje specifične probleme kada je pitanju upravljanje njihovim razvojem. Kod postojećih privatizovanih brownfield lokacija (silos, magacin soli itd.) važeći planski dokument nema dovoljnu snagu da ove objekte privede planiranoj nameni (opštegradske funkcije kulture, turizma, kreativne industrije i sl.), ukoliko se oni ne pribave u javnu svojinu, te su Gradu, ukoliko za to nema mogućnosti, na raspolaganju neformalni i sa stanovišta lokalne samouprave složeni instrumenti da postigne željenu sliku ovog prostora. Sa druge strane, u kompleksu tzv. Veslačkog kluba, tradicionalnog gradskog rekreativnog prostora, postojanje većeg broja titulara na jedinstvenoj parceli i njihovi pojedinačni interesi koji se odnose na lokacije van ovog prostora, usporili su, pa i zaustavili proces razgraničenja međusobnih imovinskih odnosa u obuhvatu Veslačkog kluba, a time i mogućnost Grada da razvija svoj pripadajući deo, a posebno da utiče na razvoj ovog prostora u celini. Za rukavac Dunava (na lokaciji ušća Jezave) čak su uspostavljeni prvi koraci u procesu upravljanja prostornim razvojem time što je na osnovu urađene Studije izvodljivosti, a zatim i Plana detaljne regulacije „Marina Smederevo“, doneta Uredba o utvrđivanju lučkog područja pristaništa za posebne namene - marine u Smederevu. Međutim, samo osnivanje i moguće varijante organizacione strukture ovakvog nautičkog sadržaja zahtevaju od Grada ozbiljne sposobnosti da koordinira aktivnosti sa potencijalnim učesnicima u osnivanju. Pored toga, Studijom procenjena vrednost realizacije marine daleko prevazilazi okvire lokalne samouprave, te je ona nužno upućena da u ovom procesu koristi nacionalne i međunarodne finansijske instrumente, a time i mobilise institucije nadlokalnog nivoa.

Najzad, zajednički imenitelj svih gore pobrojanih slučajeva predstavlja već pomenuta železnička pruga koja se proteže celom dužinom centralnog gradskog priobalnog pojasa. Postojanje ovog sistema kao aktera u proces upravljanja uvodi Infrastrukture železnice Srbije, u funkciji upravljača javne železničke infrastrukture, ali aktualizuje i sve subjekte unutar i izvan posmatranog područja, kojima je pruga potrebna. Pritom, važećom planskom dokumentacijom (od strateškog do detaljnog nivoa) pruga je (zajedno sa teretnom lukom) predviđena za izmeštanje iz najužeg gradskog područja, ali uslov za to je izgradnja i stavljanje u funkciju nove teretne luke u industrijskoj zoni i izgradnja železničke pruge do nove luke. Kako ove aktivnosti potpuno prevazilaze ingerencije lokalne samouprave, Grad ni posle više decenija nije uspeo da otkloni ovu fizičku barijeru prema reci i Tvrdavi i pored brojnih apela upućenih nadležnim nadlokalnim institucijama.

Uz sve navedeno treba pomenuti i da na čitavom analiziranom prostoru dunavske obale nadležnost ima i Lučka kapetanija Smederevo, kao regionalno organizovana upravna jedinica u okviru Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, koja utvrđuje nautičke uslove kod postavljanja i izgradnje hidrotehničkih i drugih objekata od uticaja na bezbednost plovidbe. Ovo je posebno značajno u kontekstu postojanja velikog broja plutajućih objekata (ugostiteljskih i drugih splavova) duž posmatranog dela akvatorije Dunava. Kako Dunav predstavlja međunarodni plovni put - koridor VII i drugu najdužu evropsku reku koja protiče kroz deset država i za koju je donet jedinstveni međunarodni strateški dokument - Strategija Evropske unije za Dunavski region (Dunavska strategija), postoji i set kriterijuma koji su postavljeni na međunarodnom nivou, a koji imaju direktan uticaj na predmetno područje (recimo bezbednost plovnog puta, uspostavljanje rečnog informacionog sistema itd., koji su u nadležnosti republičke Direkcije za vodne puteve).

Prikazana analiza centralnog gradskog priobalnog pojasa u Smederevu potvrđuje da ingerencije institucija koje su uključene u proces upravljanja zemljištem variraju u zavisnosti od vlasničke strukture, ali i načina funkcionisanja pojedinačnih sistema (primera radi, Agencija za upravljanje lukama ili JVP Srbijavode kao upravljači nad zemljištem imaju znatno direktniji uticaj od institucija zaštite spomenika kulture). Pored uključenih institucija iz javnog sektora, postoji veliki broj činilaca u privatnom sektoru koji, zbog vlasničke strukture zemljišta ili značaja delatnosti koju obavljaju, predstavljaju bitne aktere u procesu

donošenja odluka. Jedan od očiglednih primera u ovom kontekstu jeste kompanija HBIS, trenutni vlasnik Železare Smederevo i korisnik određenog dela zemljišta u centralnom gradskom priobalju, ali i privatne kompanije koje posluju u okviru stare železare (izvan posmatranog područja), čiji interesi u velikoj meri utiču na razvoj centralnog gradskog priobalja. Privatizovane brownfield lokacije u predmetnom području ilustruju ulogu i moć kapitala (u konkretnom slučaju u umerenoj meri) u kreiranju prostornog razvoja.

Sa druge strane, studija slučaja je pokazala i realne kapacitete i domete lokalne samouprave da pokreće i koordinira razvojne procese u prostorima koji su od njenog prvorazrednog značaja. Autoritet lokalnog nivoa, kao što se videlo u prikazanim primerima, često nije dovoljan da celishodno koordinira aktivnosti kada je u pitanju i samo jedan sadržaj u analiziranom prostoru. Kako se problematika usložnjava, tako se umanjuju i mogućnosti lokalnog nivoa da na njeno rešavanje utiče. Najilustrativnije to u analizi prikazuje primer železničke pruge u posmatranom području, koja iako pre više decenija predviđena za izmeštanje i dalje nije uklonjena i ostala je neuralgična tačka centra grada. Određene aktivnosti, kao početni uslov za izmeštanje, jesu realizovane (izgrađena je pruga kroz industrijsku zonu do lokacije nove luke), ali njihova realizacija nije pokrenuta radi rešavanja problema u najužem gradskom centru, već zato što nova luka i pruga do nje predstavljaju kapitalne projekte na nacionalnom nivou, pa se i sve odluke i ingerencije u realizaciji nalaze u rukama nadlokalnih institucija.

ZAKLJUČAK

Vraćajući se na početak ovog rada - svaki gradski prostor, u manjoj ili većoj meri kompleksan, istovremeno je i resurs i interes i kompromis. Bez obzira na njegov hijerarhijski značaj, prirodno je da se na neposrednom, lokalnom nivou prevashodno manifestuju sve njegove dimenzije. S tim u vezi, prirodno je i da potreba za prepoznavanjem i kontrolisanjem promena u prostoru polazi sa najnižeg, lokalnog nivoa i da taj nivo samim tim ima i potrebu da se pozicionira u procesima promena. Mnogo puta pominjana sintagma „jačanje kapaciteta lokalne samouprave“ u ovom kontekstu se pokazuje dodatno značajnom.

Bez namere da se zadire u redefinisanje uloga aktera u procesima upravljanja prostornim razvojem, rad ima za cilj da ukaže na ovaj značajan, kompleksan i u praksi sve prisutniji problem, kao i da otvori prostor za diskusiju koji su mogući načini za njegovo rešavanje u postojećim okvirima procesa upravljanja.

Nesporno je da postoji veliki prostor za unapređenje komuniciranja na različitim nivoima i u različitim pravcima, a kada su nadlokalni prostori u pitanju ovo se posebno odnosi na bolje razumevanje lokalnog konteksta i uticaj nadlokalnih uslovljenosti na njega. Iako su uslovljenosti nadlokalnog nivoa u osnovi usko sektorske i usko prostorne, njihov uticaj na posmatrano područje je zapravo mnogo širi, a neretko i sinergijski. Iz ovih razloga je u upravljanju nadlokalnim prostorima pravovremeni proces konsultacija, i to kako po vertikali, tako i po horizontali, posebno značajan.

Sa druge strane, lokalna samouprava i u postojećem formalnom okviru ima prostora da kvalitetnije iskoristi svoju ulogu i autoritet u upravljanju razvojem svoje teritorije sa nadlokalnim značajem, i to već u početnoj fazi planskog procesa, kada definiše polazišta za donošenje odluke o izradi planskog dokumenta. Ukoliko se već u ovoj fazi jasno sagleda šta se želi kao rezultat plana i proces planiranja vodi u tom smeru, kasnija planska rešenja će biti sprovodivija, a postplanski proces upravljanja prostorom efikasniji. Drugim rečima, lokalna samouprava treba da prepozna plan kao mnogo jači instrument za delovanje na prostorni razvoj, nego što je to uobičajena praksa, zašta je potrebno istinsko jačanje njenih kapaciteta, a tada već prepoznati modeli koji obuhvataju i formalne i neformalne instrumente mogu da budu kvalitetni alati.