

ИЗАЗОВИ И ПРОБЛЕМИ КОД ПЛАНИРАЊА ПРОСТОРА НА ПРИМЕРУ ОПШТИНЕ ИВАЊИЦА

Драгана Милићевић Секулић¹

Оливера Васовић²

Јелена Гучевић³

УДК: 711.4(497.11 Ivanjica)

DOI:10.14415/konferencijaGFS2017.085

***Резиме:** Планирање и управљање простором на територији локалне самоуправе остварују се у складу са усвојеним просторним плановима, стратегијама, регионалним и локалним развојним документима. У пракси се неретко дешава да је спровођење планских докумената отежано услед неуважавања бројних проблема у фази израде планских докумената. Рад представља приказ изазова и проблема код планирања простора на примеру општине Ивањица, као и предлога њиховог решавања у овој фази, који могу олакшати реализацију планских докумената у будућности.*

***Кључне речи:** простор, планирање, локална самоуправа*

1. УВОД

Планирање простора је предуслов економског и техничког развоја, а може се дефинисати као метод којим држава утиче на распоред активности и комуникација, са циљем обезбеђивања услова за економски и социјални развој у уређеној природној средини. Другим речима, просторно планирање је планирање развоја, изградње, уређења, организације и заштите простора. Његова комплексност се огледа у томе да обухвата простор са свим оним што се у њему налази и дешава, односно територије градова и ненасељених подручја са природним, демографским, социјалним, еколошким и другим условима који чине географску средину.

Просторно планирање (припремање и доношење просторних планова и друге активности) се реализује на различитим нивоима управе и власти. Стога се просторни планови доносе за национални, регионални и локални ниво, а њихово доношење често захтева прекограничну сарадњу, која може да обухвата реализацију транснационалних планова, материјалну, техничку и друге облике помоћи. Један од начина на који органи извршне власти доприносе уједначеном развоју неразвијених

¹ Драгана Милићевић Секулић, мастер инж. геод., Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Краља Александра 73, Београд, Србија, тел: +381 11 3218597, е – mail: draganamilicevicsekulic@gmail.com

² мр Оливера Васовић, дипл. инж. геод., Висока грађевинско-геодетска школа, Геодетски одсек, Хајдук Станкова 2, Београд, Србија, тел: +381 64 1949501, е – mail: oliveravasovic@vggs.rs

³ в. проф. др Јелена Гучевић, дипл. инж. геод., Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Краља Александра 73, Београд, Србија, тел: +381 11 3218538, е – mail: jelenagucevic@gmail.com

и слабије развијених делова државе јесте Европски Прогрес, чији циљ је, између осталог, јачање капацитета локалних самоуправа за планирање и управљање. Кроз овај програм се реализују бројни инфраструктурни пројекти који укључују израду: планске документације, студија изводљивости за реализацију инфраструктурних пројеката, пројеката од општег интереса за јединице локалне самоуправе и др. У ове програме су укључене 34 јединице локалне самоуправе југоисточне и југозападне Србије, међу којим је и општина Ивањица.

Ивањица је општина у југозападној Србији, у региону Шумадија и Западна Србија, која припада групи недовољно развијених јединица локалне самоуправе⁴ [1]. Месне заједнице на подручју општине карактерише различит степен развијености, али и постојање различитих основа за планирање развоја. Општина Ивањица сопственим средствима али и кроз сарадњу са Европским Прогресом финансира израду урбанистичких планова којим настоји да створи што бољу основу за планирање будућег развоја. Израда планова који имају за циљ уређење и управљање простором оптерећена је бројним изазовима и проблемима, који могу да успоре или онемогуће њихову имплементацију.

2. ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА

Према *Закону о државној управи*, државна управа је део извршне власти који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије, а чине је министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације [2]. Према постојећој организацији државне управе, државни послови који се односе на просторно планирање, организацију, уређење и коришћење простора Републике Србије, у надлежности су Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре [3].

Нормативну основу просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији представља *Закон о планирању и изградњи* [4], који дефинише: документе просторног и урбанистичког планирања, њихов садржај, надлежност и поступак за доношење, као и чување донетих докумената.

Документи просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији су: плански документи, документи за спровођење просторних планова и урбанистичко-технички документи. У планске документе спадају просторни и урбанистички планови, који се разликују у погледу обухвата, садржаја и нивоа детаљности [4]:

- Просторни план Републике Србије – доноси се за територију Републике и основни је плански документ просторног планирања и развоја у држави.
- Регионални просторни план – израђује се за целине које су усмерене ка заједничким циљевима и пројектима регионалног развоја.
- Просторни план јединице локалне самоуправе – доноси се за територију јединице локалне самоуправе, а њиме се обезбеђују смернице за развој делатности, намену површина, као и одрживи и равномерни развој на територији јединице локалне самоуправе.

⁴ У складу са критеријумима Националне агенције за регионални развој, Ивањица спада у групу недовољно развијених јединица локалне самоуправе у којим је степен развијености 60 до 80% републичког просека.

- Просторни план подручја посебне намене – доноси се за пројекте од значаја за Републику, као и за подручја која захтевају посебан степен заштите, уређења и коришћења простора.
- Генерални урбанистички план – доноси се за насељено место, а представља стратешки развојни план са општим елементима просторног развоја.
- План генералне регулације – доноси се за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе и за друга подручја за која је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе.
- План детаљне регулације – доноси се за делове насељеног места, уређење неформалних насеља, зоне урбане обнове, инфраструктурне коридоре и др.

Одредбе Просторног плана Републике Србије и регионалних просторних планова спроводе се у складу са динамиком која је дефинисана у документима за спровођење просторних планова. Урбанистичко-архитектонско обликовање површина јавне намене и урбанистичко-архитектонска разрада локација реализују се урбанистичким пројектима, а хијерархија докумената просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији садржи и планове којим се врше препарцелација, парцелација, као и исправљање граница суседних парцела.

Закон о планирању и изградњи уводи обавезу чувања усвојених планских докумената у Централном регистру планских докумената који, на националном нивоу, води надлежни орган за послове државног премера и катастра [4]. Поред тога, јединице локалне самоуправе формирају локалне информационе системе у циљу праћења стања у простору: увид у постојеће податке о простору, њихово претраживање, анализу постојећег и планираног стања, управљање системима на локалном нивоу и др.

До ступања на снагу измена и допуна *Закона о планирању и изградњи* 2014. године, евиденцију о усвојеним плановима, плановима чија израда је у току и плановима чија је израда у припреми водила је Републичка агенција за просторно планирање, на чијем порталу су доступни подаци закључно са априлом 2015. године. Усвајањем измена и допуна поменутог закона, вођење евиденција о усвојеним плановима прешло је у надлежност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

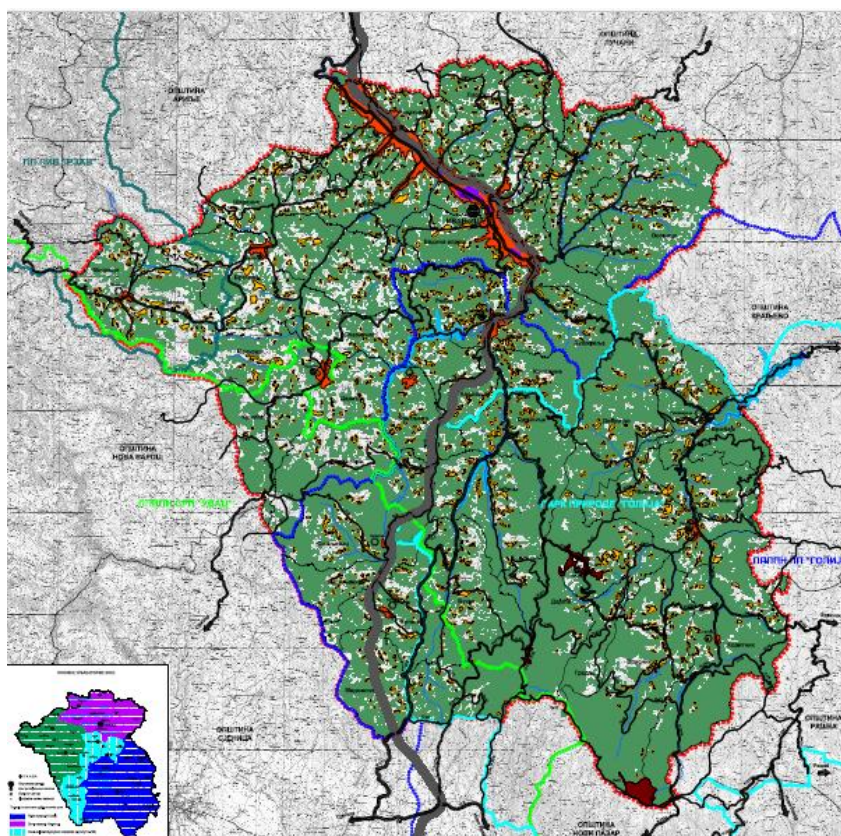
3. ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА НА ПОДРУЧЈУ ОПШТИНЕ ИВАЊИЦА

Планирање простора на подручју општине Ивањица реализује се у складу са усвојеним просторним плановима, али и усвојеним стратегијама и развојним документима. Планирање је условљено одредбама и ограничењима наведеним у просторним плановима националног, регионалног и локалног нивоа, који представљају основу за управљање и коришћење земљишта, али и за планирање простора су [5]:

- Просторни план Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 88/2010)
- Регионални просторни план за подручје Златиборског и Моравичког округа („Сл. гласник РС“, бр. 1/2013)

- Просторни план општине Ивањица („Сл. гласник општине Ивањица“, бр. 3/2013)
- Просторни план подручја посебне намене специјалног резервата природе Увац („Сл. гласник РС“, бр. 83/2010)
- Просторни план подручја посебне намене Парка природе Голија („Сл. гласник РС“, бр. 16/09)
- Просторни план подручја изворишта водоснабдевања регионалног подсистема Рзав („Сл. гласник РС“, број 131/04)

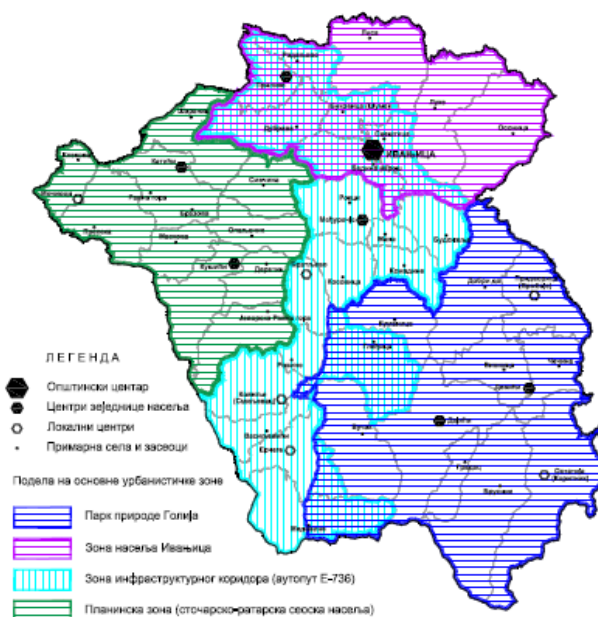
Специфичност код планирања простора је чињеница да на територији ове општине важе посебна ограничења у погледу коришћења и заштите земљишта обзиром на покривеност просторним плановима подручја посебне намене (Слика 1). Мањи, западни део општине је обухваћен Просторним планом подручја посебне намене изворишта водоснабдевања регионалног подсистема Рзав, јужни и југозападни део општине је у обухвату Просторног плана подручја посебне намене резервата природе Увац, док јужни, источни и део централног подручја општине (готово половина површине општине) је у обухвату Просторног плана подручја посебне намене Парка природе Голија.



Слика 1: Намена простора према просторном плану општине Ивањица [6]

Поред тога што је планирање простора у општини Ивањица у извесној мери ограничено постојањем ресурса које треба заштитити и очувати, у блиској будућности се очекује усвајање још неколико просторних планова подручја посебне намене који ће обухватити делове територије општине. Један од њих је просторни план аутопута Е-763, деоница Пожега – Бољаре, док је усвајање ових планова предвиђено и Водпоривредном основом Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 11/2002).

Урбанистичко уређење простора на подручју општине Ивањица нема дугу традицију. Први урбанистички планови усвојени су 1973. и 1979. године и представљали су регулационе планове⁵ за уређење Старе чаршије и насеља Кушићан – Ратковац. Године 1990. је усвојен генерални план града, који је дуго представљао основу уређења и коришћења простора у овој општини. Након 1990-их година долази до развоја насеља изван ужег градског језгра, пре свега у непосредној близини седишта општине и у местима у којим се развијао туризам, па се наметнула потреба за усвајањем планова детаљне регулације за уређење ових насеља. Просторним планом општине Ивањица предвиђено је постојање четири основне урбанистичке зоне, у складу са којим ће бити донети урбанистички планови и дефинисана правила грађења (Слика 2).



Слика 2: Основне урбанистичке зоне општине Ивањица [6]

⁵ Према законској регулативи која је до 2009. године уређивала област просторног и урбанистичког планирања, термин регулациони план је представљао план који се доноси за насељено место које је седиште локалне самоуправе или за подручја за која је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе. У поређењу са регулативом која је данас на снази, регулациони план по обухвату и садржају одговара плану генералне регулације.

Правила уређења у оквиру урбанистичке зоне Парка природе Голија дефинисана су плановима генералне и детаљне регулације туристичких зона у оквиру планинског ризорта Голија, који су усвојени током 2010. године: План генералне регулације туристичке целине Беле Воде - Дајићи, са детаљном регулацијом зоне викенд насеља, План генералне регулације туристичке целине Врхови – Одвраћеница, са детаљном регулацијом зоне дела Одвраћенице испод врха Кула и План детаљне регулације туристичке целине Голијска река. Крајем 2014. године донета је Одлука о приступању изради Плана детаљне регулације за ски центар „Голија“ на територији општине Ивањица („Сл. гласник општине Ивањица“, бр.13/2014), чију основу представљају просторни планови вишег реда, али и Стратегија развоја туризма Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 91/2006).

Зона насеља Ивањица се делом преклапа са зоном инфраструктурног коридора. На делу овог подручја је постојао урбанистички план из 1990-их година, а у току је израда нових планова кроз сарадњу општинске управе и Европског Прогреса, који се финансирају из буџета општине, Европске уније и Владе Швајцарске. Током 2016. године је усвојен План генералне регулације насеља Ивањица и Буковица, делова насељених места Свештица, Бедина Варош, Шуме, Дубрава, Прилике и Радаљево („Сл. лист општине Ивањица“, бр. 14, од 20.12.2016). У току је израда Плана генералне регулације насеља Прилике, као и Плана детаљне регулације за пословно-производну зону „Сењак“ и Плана детаљне регулације за туристичко-рекреативну зону „Јаковића поље“. Поред ових планова, током 2016. године је средствима Европског Прогреса израђен План детаљне регулације коридора инфраструктуре на подручју просторног плана Парка природе Голија („Сл. лист општине Ивањица“, бр. 12, од 7.11.2016), који припада урбанистичкој зони Парка природе Голија.

У планинској зони постоје сточарско-ратарска сеоска насеља, са Кушићима као издвојеним центром заједнице насеља. У овом подручју је просторним планом општине предвиђена израда урбанистичког плана насеља Кушићи, за који је 2013. године донета одлука о доношењу („Сл. лист општине Ивањица“, бр. 3/2013).

За подручја за која није предвиђена израда урбанистичких планова или даља урбанистичка разрада, примењују се општа правила уређења и грађења која су саставни део просторног плана општине.

4. ПРОБЛЕМИ И ОГРАНИЧЕЊА КОД ПЛАНИРАЊА ПРОСТОРА

Планирање простора на подручју општине Ивањица оптерећено је бројним проблемима који могу да успоре поступке израде и реализације планова. Кључни проблеми тичу се непостојања свих просторних података у дигиталном облику и непостојања евиденција о свим усвојеним плановима за територију локалне самоуправе. Поред тога, неажурност евиденција о непокретностима и правима на њима, као и постојање нерешених имовинско-правних односа, представљају проблем за ефикасно и одрживо планирање. Кључни проблеми у фази планирања простора на територији општине Ивањица су:

- Непостојање јединствене евиденције о усвојеним просторним плановима – Евиденцију о усвојеним просторним и урбанистичким плановима је до

краја 2014. године водила Републичка агенција за просторно планирање, а преко ГИС апликације је било могуће остварити увид у просторни обухват планова који су усвојени или су у фази израде. Од усвајања измена и допуна закона којим је уређено просторно и урбанистичко планирање у Републици Србији 2014. године, евиденцију о усвојеним просторним плановима води ресорно министарство. На интернет страници Министарства тренутно су доступни подаци за усвојена три просторна плана подручја посебне намене и не постоји ГИС апликација за увид у усвојене планове.

- Непостојање локалног информационог система о усвојеним планским документима – Општина Ивањица не поседује локални информациони систем усвојених планских докумената. Посредством портала општине може се остварити увид у текстуални део и графичке прилоге Просторног плана општине Ивањица и могу се добити информације о статусу усвајања планских докумената кроз сарадњу са Европским Прогресом. ГИС база података, која би укључивала и информације о усвојеним урбанистичким плановима, не постоји.
- Непостојање података о усвојеним плановима у Централном регистру планских докумената – Централни регистар планских докумената води Републички геодетски завод, ком су јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине и Републике у обавези да доставе усвојена планска документа. Web апликација Централног регистра планских докумената је у фази израде и тренутно је посредством ове апликације могуће извршити увид у 3 просторна плана јединице локалне самоуправе (Блаце, Ужице и Панчево) и 12 урбанистичких планова (3 за Бечеј, 2 за Крагујевац, 3 за Краљево и 4 за Врање).
- Аналогни облик геопросторних података – велики број просторних података (пре свега карата различитих намена) доступан је у аналогном облику. Њихово ефикасно коришћење у поступку планирања простора захтева превођење у дигитални облик. Према подацима Републичког геодетског завода на територији општине Ивањица 19 катастарских општина, од укупно 42 катастарске општине, нема дигитални катастарски план [8].
- Постојеће стање података државног премера и катастра на подручју општине Ивањица – Подаци државног премера општине Ивањица датирају из 1936. и 1985. године, док је за део катастарске општине Шуме вршен нови премер 1991. године. Према мишљењу запослених у надлежном органу за послове државног премера и катастра у општини Ивањица, ажурност података државног премера и катастра је испод 50%.
- Реституција (враћање) одузете имовине – у општини Ивањица не постоји јединствена евиденција о имовини која је на подручју ове општине одузета по различитим основама након 1945. године. Агенција за реституцију нема јавно доступну евиденцију о броју поднетих захтева за враћање имовине на подручју општине Ивањица, али објављује периодичне извештаје о враћеној непокретној имовини. Тако је до почетка марта 2017. године на подручју Ивањице ранијим власницима непокретне имовине и њиховим правним следбеницима враћено [7]: 24 објекта, од чега 13 пословних простора, 8 стамбених објеката и 3 зграде, 1.326 m² неизграђеног

грађевинског земљишта, 522,2 ha шумског земљишта и 30,5 ha пољопривредног земљишта.

- Постојање великог броја бесправно изграђених објеката – бесправно изграђени објекти постоје у свим градовима и општинама у Србији, а поред чињенице да отежавају планирање простора, неретко представљају опасност по живот и здравље људи. Подаци о броју бесправно изграђених објеката на подручју општине Ивањица не постоје, упркос плану да се попис ових објеката обави до краја 2016. године. Републички геодетски завод је средином 2016. године у циљу реализације пројекта Масовне процене вредности непокретности, као и за потребе државне управе и органа локалне самоуправе у поступку озакоњења нелегално изграђених објеката извршио набавку сателитских снимака територије Републике Србије, који су првенствено набављени за надлежне стручне службе организационих јединица локалне самоуправе, док грађани могу да изврше увид у службама за катастар непокретности [9].
- Конфигурација терена, састав земљишта и геолошки састав условљавају појаву великог броја клизишта. Подаци о клизиштима воде се у катастру клизишта, чија ажурност се, као и ажурност катастра непокретности, доводи у питање.
- Нерешени имовинско-правни односи, као и неажурност евиденција о непокретностима могу отежати спровођење поступака експропријације.

Решавање идентификованих проблема захтева заједнички напор појединаца и органа управе на свим нивоима државне власти. Највећим проблемом при ефикасном планирању простора може се сматрати недостатак свести о потреби постојања ажурних евиденција о простору и потреби израде и спровођења планова.

5. ЗАКЉУЧАК

Планирање простора и његово уређење подразумевају прикупљање и анализу података, анализу циљева просторног развоја и могућност реализације истих. Просторни планови у Републици Србији постоје за подручје Републике, региона и готово свих јединица локалне самоуправе. Међутим, са урбанистичким плановима је ситуација знатно другачија, нарочито у мањим градовима и јединицама локалне самоуправе.

Као већина локалних самоуправа, општина Ивањица није имала устаљену праксу израде урбанистичких планова све до почетка XXI века. Након што је 2000. године Ивањица проглашена за ваздушну бању, 2001. Голија проглашена за парк природе, свест о потреби доношења и примене урбанистичких планова у уређењу простора значајно је промењена. На промену свести о значају планирања простора утицало је усвајање Стратегије развоја туризма Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 91/2006), као и Мастер плана развоја туризма на Голији, односно схватање туризма као привредне гране која овом подручју може да донесе просперитет. Стога је највише урбанистичких планова донето за подручја која су у обухвату просторних планова подручја посебне намене, а у различитим фазама израде су урбанистички планови за уже подручје насеља Ивањица.

У блиској будућности се очекује усвајање просторних планова подручја посебне намене за будући коридор аутопута Е-763 и слива акумулације „Куманица“, који спадају у приоритетне пројекте националног и регионалног значаја. Израда ових планова је отежана услед непостојања ажурних евиденција о простору, које не укључују само евиденције о непокретностима и правима на њима и донетим плановима, већ евиденције о свим појавама и објектима који имају просторну димензију. Инфраструктура просторних података на националном нивоу у великој мери може да олакша поступак планирања и пројектовања и да допринесе њиховој ефикасности, јер се њеним коришћењем прикупљање података аутоматизује и максимално убрзава.

У фази имплементације усвојених просторних планова, пре свега планова који укључују експропријацију земљишта, долази до повећања фрагментације земљишнихседа (уситњавања парцела). Уситњавање парцела неповољно утиче на продуктивност пољопривредне производње, али и на губитак мотивисаности за рад пољопривредних произвођача. У развијеним земљама Западне Европе (Данска, Холандија и др.) постоје земљишни фондови који служе за ефикасније управљање земљиштем како при спровођењу експропријације, тако и невезано за овај поступак. У Републици Србији не постоје нормативни основ ни институционални капацитет за успостављање земљишних фондова и њихову примену у планирању и управљању простором. Њихово постојање би имало значаја не само у фази спровођења планираног, већ и у фази планирања простора. У земљама у којим се успешно користе (Чешка, Немачка) препознати су као ефикасан инструмент при спровођењу реституције и решавању имовинско-правних односа, што се сматра изазовима и проблемима код планирања простора у Републици Србији.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Национална агенција за регионални развој. Доступно на: <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Lat/ShowNARRFolder.aspx?mi=171>.
- [2] *Закон о државној управи* („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014), члан 1.
- [3] *Закон о министарствима* („Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015 и 96/2015 – др. закон), члан 6.
- [4] *Закон о планирању и изградњи* („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014 и 145/2014), члан 10
- [5] Републичка агенција за просторно планирање. Доступно на: <http://www.rapp.gov.rs/>
- [6] Просторни план општине Ивањица („Сл. гласник општине Ивањица“, бр. 3/2013)
- [7] Агенција за реституцију. Доступно на: <http://www.restitucija.gov.rs/vesti.php>.
- [8] Републички геодетски завод – еКатастар непокретности. Доступно на: <http://katastar.rgz.gov.rs/KnWebPublic/>
- [9] Републички геодетски завод – Сателитски снимци. Доступно на: <http://satelitskisnimci.rgz.gov.rs/>

SPATIAL PLANNING CHALLENGES AND PROBLEMS IN THE CASE OF THE MUNICIPALITY IVANJICA

Summary: Spatial planning and management in local municipality territory shall be realized in accordance with the adopted spatial plans, strategies and regional and local development documents. Implementation of planning documents in practice is often difficult due to disregard the numerous problems in the phase of planning documents. The paper presents the challenges and problems in spatial planning in case of Ivanjica, as well as the proposal of their solution at this stage, which can facilitate the implementation of the planning documents in the future.

Keywords: space, planning, local municipality