

## Програм израде

### СТРАТЕГИЈЕ ОДРЖИВОГ И ИНТЕГРАЛНОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

#### 1. Увод

##### 1.1 Национална политика урбаног развоја

**Национална политика урбаног развоја (НПУР)** представља кључни инструмент за остваривање одрживог и интегралног урбаног развоја. Како урбани развој у свакој земљи појединачно представља резултат активности и одлука у различитим секторима, главни задатак НПУР чини успостављање координације над различитим секторима и дефинисање приоритета кроз усаглашавање потреба и интереса различитих актера. НПУР, према савременим дефиницијама, представља кохерентан сет одлука, вођених од стране националне владе кроз процес сарадње различитих актера у формулисању заједничке визије и циљева, којима се промовише дугорочни трансформативни, продуктивни, инклузивни и резилијентан (отпоран) урбани развој.

Нова урбана агенда (НУА) Уједињених нација усвојена је у октобру 2016. године за време Светског урбаног форума у оквиру Хабитат III конференције УН у Киту. Усвајањем овог документа државе чланице су се обавезале на преношење Нове урбане агенде у спроводиве и партиципативне урбане политике на националном и поднационалном нивоу.

НПУР обезбеђује:

- допринос подстицању економски и социјално праведног, еколошки и културно одговорног урбаног развоја;
- успостављање оквира за формулисање развојних пројеката и коришћење средстава из одговарајућих фондова (локални и републички буџет, фондови ЕУ, међународни програми и остали);
- привлачење капитала, инвестиција, нових пројеката и идеја;
- чвршће односе партнерства и сарадње између централне и локалне власти;
- боље разумевање улога, сарадње и партнерстава различитих сектора друштва;
- допринос креирању сврсисходних локалних политика одрживог и интегралног урбаног развоја;
- допринос проналажењу оптималних институционалних и финансијских решења за имплементацију;
- иницирање савеза и мрежа за реформе политика и институција;
- јачање локалне иницијативе, заједничко учење и дисеминација успешних примера из праксе;
- омогућавање прилика да се укаже и на друге, посебне потребе.

УН Хабитат садржај и резултате НПУР дефинише на следећи начин:

*„Израда националне политике урбаног развоја представља кључни корак у поновном успостављању урбаног простора и територијалности. Од виталног је значаја и за утврђивање потребног правца и активности за подршку урбаном развоју. Политика обезбеђује свеобухватни координациони оквир за решавање најжитнијих проблема произрокованих убрзаним урбаним развојем - доступност земљишта, основне услуге и инфраструктура, правни оквир у области урбаног развоја, преношење надлежности на поднационални и локални ниво, финансијски токови, одредбе урбанистичких планова, урбана мобилност и захтеви урбане енергетике, као и стварање радних места.*

*Будући да се усваја на највишем нивоу, национална политика урбаног развоја треба да пружи општи оквир према ком би се оријентисале јавне интервенције у урбаним подручјима, као и да различитим ресорним министарствима и пружаоцима услуга служи као референца. Такође, национална политика треба да представља кључну референцу у процесу правне институционалне реформе. Политика је добар инструмент за јачање свести јавности и политичких актера у погледу предности одрживог урбаног развоја и подстицања консултација са заинтересованим странама у процесу урбаног развоја.*

*Очекивани резултати израде националне политике урбаног развоја су:*

- *идентификација приоритета урбаног развоја у правцу социјално и економски праведног и еколошки свесног урбаног и националног развоја;*
- *управљање будућим развојем националног урбаног система;*
- *боља координација и вођење активности које спроводе национални актери, али и нижи нивои управе у свим секторима;*
- *већи број и боља координација приватних и јавних инвестиција у урбани развој и последично унапређење продуктивности, инклузивности и стања животне средине у градовима.”*

Република Србија на свом путу ка Европској унији континуирано усклађује своје политике са стандардима Европске уније. „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније” из јула 2014. године препознаје чињеницу да компетентно управљање земљиштем у урбаним подручјима представља предуслов за усвајање различитих поглавља правних тековина ЕУ, посебно поглавља 22 о регионалној политици и координацији структурних инструмената. Осим тога, Европска унија је донела и велики број предлога политика, повеља и декларација којима се утврђује оквир одрживог и интегралног урбаног развоја у њеним државама чланицама. Кључни документ представља „Лајпцишка повеља о одрживим европским градовима”, усвојена 2007. године, која садржи две основне поруке:

- треба деловати у правцу јачања интегралног урбаног развоја у целој Европи
- треба посветити више пажње депривираним урбаним подручјима

Кључне поруке Лајпцишке повеље потврђене су Декларацијом о урбаном развоју из Толеда (2010), која даље развија основни концепт промовишући интегрални, паметни, одрживи, кохезивни, инклузивни урбани развој, а однедавно и Урбаном агендом ЕУ (2016). Да би се омогућила координација политика у секторима повезаним са урбаним развојем, неопходна је примена интегралног приступа процесу планирања.

## **1.2 Сажета анализа стања у области урбаног развоја са идентификованим кључним проблемима**

У свом данашњем устројству и претходно, Србија није имала јасно дефинисану стратегију развоја градова и урбаних насеља, нити јасно дефинисану политику њиховог развоја. Градови и урбана насеља су увек посматрани и третирано у контексту ширих просторних целина, акценат је стављан на мрежу насеља или је посвећивана пажња њиховим утицајним зонама, док су питања развоја урбаних простора била препуштана локалном нивоу и разматрана у оквиру генералних урбанистичких планова или нижих планских нивоа.

Градови и урбана насеља по свом значају, међутим, далеко превазилазе овакав приступ и обраду и представљају један је од кључних чинилаца у развоју једне земље. У Србији данас више од половине становништва живи у овим насељима, а процеси просторних миграција и "преливања" становништва из руралних у урбана подручја, или тзв. урбанизације, су још увек у току и са перспективом да ће трајати бар још једну или две деценије. У том смислу, проблематика развоја градова и урбаних насеља далеко превазилази локални значај или само генерална уопштавања, и једно је од кључних националних развојних питања. Потреба за политиком урбаног развоја, као намером да се нешто заиста и учини, у Србији је потенцирана и вишедеценијским заостајањем или стагнацијом развоја, као и бројним непримереним одговорима на изазове транзиције који су озбиљно угрозили развој српских градова и насеља, а нарочито квалитет живљења у њима.

Посебно важно је и сазнање да се, за разлику од досадашњег приступа, мора интегрисано деловати са другим областима, јер се полуге (политике, инструменти, механизми, итд) урбаног развоја, типично - институционално, финансијски и сл. - не налазе само у области просторно-урбаног развоја, већ и у другим областима (регионални развој, стратешко инвестирање, управљање грађевинским земљиштем, тржиште некретнина у градовима итд), са сумарним проблемом координације одлучивања у свим фазама, тј. у припремању, доношењу и остваривању одлука.

Градови и урбана насеља у Србији су суочени са бројним проблемима који угрожавају њихов даљи развој у правцу стварања квалитетног и одрживог урбаног окружења. Српске градове и насеља погађа демографско старење, високи регионални диспаритети, аспект културе и проблеми у заштити животне средине, укључујући и климатске промене. На националном нивоу препозната је проблематика бесправне изградње, запуштеност техничке и социјалне инфраструктуре, недовољан подстицај развоју броунфилд локација, као и потреба за дигитализацијом у домену планирања и уређења простора и насеља. Мере за решавање ових проблема треба сагледати као санационе, развојне и иновативне.

### **1.3 Оквирни услови за израду Националне политике урбаног развоја у Републици Србији**

Србија на свом путу ка Европској унији континуирано усклађује своје политике са стандардима Европске уније. „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније" из јула 2014. године препознаје чињеницу да компетентно управљање земљиштем у урбаним подручјима представља предуслов за усвајање различитих поглавља правних тековина ЕУ, посебно поглавља 22 о регионалној политици и координацији структурних инструмената. ГИЗ пројекат „Унапређење управљања земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији" је, у светлу процеса приближавања Србије ЕУ, током прве две фазе реализације од 2010. до 2015. године, започео активности на увођењу интегралног приступа урбаном развоју на локалном нивоу. Пројекат је пружио подршку локалним самоуправама у Крагујевцу, Краљеву и Ужицу у изради „Стратегија интегралног урбаног развоја" као основе за даљи развој централних градских подручја у овим градовима.

### 1.3.1 Урбана агенда Европске уније

Европска унија је донела и већи број предлога политика, повеља и декларација којима се утврђује оквир одрживог и интегралног урбаног развоја у њеним државама чланицама<sup>1</sup>. Итеративни процес преговарања између влада држава чланица довео је до „остварења експлицитног европског консензуса о циљевима и принципима урбаног развоја, „*Acquis Urbain*” (ЕК 2011). На нивоу Европе дошло је до јасног договора о карактеру европског града будућности и принципима на којима идеални европски град треба да буде заснован (ЕК 2011, 2014). Према извештају „Градови будућности”, европски градови треба да буду:

- места у којима влада изражени друштвени напредак и која карактерише високи ниво **друштвене кохезије**, социјално **уједначено становање**, као и социјална и здравствена заштита и „образовање за све”;
- платформе за деловање демократије и **партиципације грађана**, културног дијалога и разноврсности;
- места пуна **зеленила**, еколошке или **регенерације животне средине**;
- атрактери и мотори **економског раста** и развоја;
- места која се одликују високим **квалитетом изграђених структура** и **јавних простора**, који унапређује квалитет живота у њима.

У циљу конкретизације наведених општих принципа израђено је неколико докумената, као што су Лајпцишка повеља о одрживим европским градовима (2007), Марсељска изјава (новембар 2008), Декларација из Толеда (2010), Територијална агенда ЕУ 2020 (2011), извештај „Градови будућности” (2011), Радни документ Комисије о резултатима консултација јавности у вези са основним карактеристикама Урбане агенде ЕУ (2015.), Декларација из Риге (2015), као и Урбана агенда ЕУ - Амстердамски пакт (2016.). Неки од основних порука / циљева свих ових докумената могу бити сажети на следећи начин:

- интензивнија примена интегралног приступа урбаном развоју, као и
- посвећивање посебне пажње депривираним урбаним четвртима у контексту града као целине,
- промоција паметног, одрживог и социјално инклузивног урбаног развоја,
- неговање заједничког разумевања интегралног приступа,
- промоција полицентричног и равномерног територијалног развоја,
- јачање територијалне интеграције у прекограничним и транснационалним функционалним регионима,
- осигуравање глобалне конкурентности региона засноване на јаким локалним економијама,
- унапређење територијалне повезаности за појединце, заједнице и предузећа, и
- управљање и повезивање еколошких, предеоних и културних вредности региона.

---

<sup>1</sup> Један од кључних докумената је „Лајпцишка повеља о одрживим европским градовима”, усвојена 2007. године, која садржи две основне поруке: Треба радити на јачању интегралног урбаног развоја у целој Европи; Треба посветити више пажње депривираним подручјима у градовима широм Европе. Кључне поруке Лајпцишке повеље потврђене су Декларацијом о урбаном развоју из Толеда (2010), која даље развија основни концепт промовишући интегрални, паметни, одрживи, кохезивни, инклузивни урбани развој.

У процесу израде Урбане агенде ЕУ, државе чланице су у октобру 2015. године у Луксембургу постигле договор о листи са 12 приоритетних тема. То су:

1. Радна места и вештине у локалној економији
2. Урбано сиромаштво
3. Становање
4. Инклузија миграната и избеглица
5. Одрживо коришћење земљишта и природно заснована решења
6. Циркуларна економија
7. Адаптација на климатске промене
8. Енергетска транзиција
9. Урбана мобилност
10. Квалитет ваздуха
11. Дигитална транзиција
12. Иновативне и одговорне јавне набавке

### **1.3.2 Нова урбана агенда УН**

Актуелни изазови одрживог урбаног развоја недавно су проверени и дефинисани у Новој урбаној агенди (НУА) Уједињених нација, усвојеној у октобру 2016. године за време Светског урбаног форума у оквиру Хабитат ИИИ Конференције УН о становању и одрживом урбаном развоју у Киту. Нова урбана агенда утврђује нове стандарде интегралног и одрживог развоја, и садржи смернице за одрживи урбани развој у државама чланицама. Усвајањем овог документа у октобру 2016. године државе чланице обавезале су се на преношење Нове урбане агенде у спроводиве и партиципативне урбане политике на националном и поднационалном нивоу:

*„86. Засноваћемо ефикасну имплементацију Нове урбане агенде на инклузивним, спроводивим и партиципативним урбаним политикама, у складу са потребама, да бисмо интегрисали одрживи урбани и територијални развој као део интегралних стратегија и планова развоја, који ће, по потреби, бити подржани националним, поднационалним и локалним институционалним и регулаторним оквиром, обезбеђујући на тај начин њихову адекватну повезаност са транспарентним и поузданим механизмима финансирања.”*

Ово су кључне препоруке Нове урбане агенде за националне и поднационалне урбане политике:

#### **Преузимање обавезе за одрживи урбани развој**

Нова урбана агенда промовише преузимање нове обавезе за одрживи урбани развој заснован на социјалној, економској и еколошкој димензији, које се посматрају интегрално и сматрају неодвојивим. Главни циљеви би требало да буду:

- остваривање одрживог урбаног развоја у циљу социјалног укључивања и решавања проблема сиромаштва,
- остваривање одрживог и инклузивног урбаног процвата и стварање једнаких могућности за све,
- остваривање еколошки одрживог и резилијентног урбаног развоја.

### **Осигуравање ефикасне имплементације**

У Новој урбани агенди више пажње поклоњено је спровођењу циљева. Из тог разлога је на националном, поднационалном и локалном нивоу неопходно креирати оквир који омогућава имплементацију. Интегрални и комплементарни процеси и актери, као што су партиципативно планирање, регионалне развојне банке, координација стратегија урбаног и руралног развоја, и међународна сарадња, подржаће и помоћи имплементацију Нове урбане агенде. Успешна имплементација захтева спровођење активности у три подобласти:

- развијање урбане структуре управљања: стварање оквира за подршку,
- планирање и управљање урбаним развојем,
- средства за имплементацију.

Резиме урбаних тема препоручених у Новој урбаној агенди приложен је у анексу.

### **1.3.3 Међународне смернице за урбанистичко и просторно планирање**

Међународне смернице за урбанистичко и просторно планирање (*International Guidelines on Urban and Territorial Planning* - IGUTP) представљају један од докумената на којима се заснива Нова урбана агенда, што је и наведено у параграфу 93. Агенде. IGUTP као први документ на глобалном нивоу за област просторног и урбанистичког планирања усвојен је од стране Управљачког савета УН Хабитата 2015. године. Састоји се од четири главна дела, од којих се први (А) односи на урбану политику и управљање. У документу су дате препоруке за активности за четири групе кључних актера: националне власти, локалне власти, стручњаке и невладине организације. У делу А, у оквиру препорука за националне власти под бројем 2. наводи се следеће:

Националне власти - формулишу националне урбане и просторне политике које промовишу одрживе обрасце урбанизације, што обухвата и адекватан животни стандард садашњих и будућих становника, економски раст и заштиту животне средине, уравнотежен систем градова и других насеља и јасне власничке односе над земљиштем и обавезе свих грађана, укључујући и сигурност пребивалишта за сиромашне, као основу урбаног и просторног планирања на свим нивоима. Заузврат, урбанистичко и просторно планирање ће бити мотор за превођење те политике у планове и активности уз повратне информације за прилагођавање политике.

### **1.4 Припремне активности GIZ-овог пројекта**

Имајући у виду горе наведено, GIZ-ов пројекат „Унапређење управљања земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији” је, у светлу процеса приближавања Републике Србије ЕУ, већ започео активности на увођењу интегралног приступа урбаном развоју на локалном нивоу. Пројекат је пружио подршку локалним самоуправама у Крагујевцу, Краљеву и Ужицу у изради „Стратегија интегралног урбаног развоја” (СИУР) као основе за даљи развој централних градских зона у овим градовима. У циљу подизања свести и бољег разумевања интегралног приступа планирању организован је низ радионица и успостављена сарадња са националним институцијама. Наведене активности чине добру основу. Велики број урбаниста/планера и стручњака из праксе, пре свега у градовима и општинама у којима су спровођени пилот пројекти, боље разумеју концепт интегралног планирања и које предности у погледу развоја града он са собом носи тј. како доприноси успостављању боље сарадње између различитих сектора и институција у локалној самоуправи, бољој партиципацији грађана и заинтересованих страна, или које су предности

заједнички израђеног плана активности и инвестиција за развој града, које доприносе стратешком, свеобухватном, дугорочном планирању локалног буџета.

Међутим, за остварење одрживости интегралног приступа планирању потребно је спровођење даљих активности. Посебну пажњу треба посветити следећем: **Градовима и општинама је потребна подршка у имплементацији стратегија интегралног урбаног развоја (СИУР). Највећи део њих суочен је са скромним локалним буџетима, који представљају препреку за успешну имплементацију СИУР-а.** Док општине и градови у ЕУ могу добити подршку из развојних фондова ЕУ, а често и из националних фондова и програма, општине и градови у Републици Србији немају на располагању сличне подстицаје.

Из тог разлога неопходно је да Влада и ресорно министарство градовима и општинама пруже техничку и финансијску помоћ. Значај сарадње и заједничког деловања локалног и националног нивоа на пољу урбаног развоја недавно је истакнут у такозваној „Декларацији из Риге”. У овој декларацији министри држава чланица ЕУ наглашавају значај националних политика и програма за одрживи и интегрални урбани развој.

Полазећи од горе наведеног, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) већ је започело рад на одређеним активностима. Као први резултат може се навести члан 39. Закона о планирању и изградњи, којим је омогућено да Министарство у циљу укључивања Републике Србије у процес европских интеграција може финансирати израду националних програма. Осим тога, у припреми III фазе пројекта Управљање земљиштем МГСИ и АМБЕРО су се сагласили да сарађују на изради **Националне политике урбаног развоја као кључној активности у III фази пројекта, која ће бити спровођена у периоду 2016 – 2018.** Национална политика би требало да створи политички оквир за промоцију одрживог и интегралног урбаног развоја.

## **1.5 Одрживи урбани развој – преглед активности у Републици Србији**

Република Србија има дугу традицију планирања урбаног развоја. Након политичких промена из 2000. учињени су бројни напори да се систем планирања развија као модерни, савремени систем:

### **1.5.1 Правни оквир**

Правни оквир је током последњих деценија корак по корак прилагођаван условима који владају у демократским и тржишно оријентисаним системима. Закон о планирању и изградњи из 2003. године, који је у један закон ујединио материје просторног планирања, урбанистичког планирања, грађевинског земљишта, пројектовања, изградње и легализације објеката, представљао је концептуалну промену у односу на претходни закон, и као такав у периоду до 2014. године је најмање осам пута мењан и допуњаван односно поновно усвајан (2003, 2006, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014. године). Резултат је правни оквир у који су већ инкорпорирана начела одрживог развоја, интегралног приступа и сл. Ипак, због честих промена систем планирања још увек није усаглашен и кохерентан, и постоји потреба за увођењем модерних, савремених принципа одрживог урбаног развоја у складу са политикама ЕУ и Урбане агенде УН.

Србија има дугу традицију планирања урбаног развоја. Након политичких промена из 2000. учињени су бројни напори да се систем планирања развија као модерни, савремени систем. Правни оквир је током последњих деценија корак по корак прилагођаван условима који владају у демократским и тржишно оријентисаним системима.

Развој града и планирање простора су у законодавству Србије уређени у две области и четири закона: стратегије су обавезне у законима који уређују управљање – у Закону о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/07 и 82/14-др. закон), Закону о регионалном развоју („Сл. гласник РС”, бр. 51/09 и 30/10) и Закону о главном граду („Сл. гласник РС”, бр. 129/07 и 83/14-др. закон), док се стратешким просторним и урбанистичким плановима бави 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 3. Закона о Просторном плану Републике Србије („Службени гласник РС”, број 88/2010) наводи да је Просторни план Републике Србије основ за дефинисање стратегија на државном нивоу. Имајући у виду да је урбани простор нарочито комплексан део целокупног простора поред основних смерница у просторном плану републике, потребно је додатно га разрадити стратешких документом на националном нивоу што је и препорука међународних докумената.

Такође је важно приметити и да је у чл. 39. став 3. Закона о изменама и допунама ЗПИ из 2014. године утврђено да "министарство надлежно за послове урбанизма може у циљу укључивања Републике Србије у процес интеграција финансирати израду националних програма којима се уређује политика урбаног развоја, урбана обнова и сл", као и да ППРС, донет посебним законом 2010. године (Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, „Сл. гласник РС”, бр. 88/2010), утврђује дугорочне основе одрживог урбаног развоја Републике (просторни развој и улога градова и урбаних насеља; урбана обнова и рециклажа; комунални системи у градским насељима и др).

У овом раду користе се термини „град” односно „градови” и „остала урбана насеља”. Дефиниција „град” је преузета из Закона о територијалној организацији Републике Србије (2007, 2016), док је за „остала урбана насеља” изведена дефиниција за потребе овог рада. Градови су територијалне јединице које представљају економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и имају више од 100 000 становника. Територија за коју се образује град, представља природну географску целину, економски повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима са седиштем, града као гравитационим центром. Србија има 27 града, и то су: Београд, Ваљево, Врање, Вршац, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пирот, Пожаревац, Приштина, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац. Остала урбана насеља су она која карактерише: 1) преовлађујуће делатности из не-примарних сектора производње; 2) присуство централних функција; и 3) урбани пејзаж.

У Србији постоји читав низ докумената везаних за тему урбаног развоја - тематске свеске израђене као аналитичко-документациона основа Стратегије просторног развоја Републике (РАПП и МЖСПП, 2009), Стратегија просторног развоја Републике Србије (2009), Просторни план Републике Србије (2010), програми имплементације и извештаји о остваривању Просторног плана Републике Србије, Национални извештај Републике Србије за конференцију Хабитат III (МГСИ, 2016).

Полазећи од наведеног, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) је започело рад на одређеним активностима.

У оквиру треће фазе ГИЗ пројекта, МГСИ и ГИЗ су се сагласили да сарађују на изради Националне политике урбаног развоја као једне од кључних активности, која се спроводи у периоду 2016 – 2018. Оквире за израду Националне политике, уз постојећу планску документацију, чине и релевантне међународне политике и документа, праћени изворима финансирања.



Израда Закона о планском систему Републике Србије се сагледава у контексту спровођења процеса приступања Европској унији, а посебно захтева који проистичу из преговарачких поглавља 17. (економска и монетарна политика) и 22. (регионална политика и координација структурних елемената). У образложењу Министарства државне управе и локалне самоуправе се наводи да су кључни разлози доношења Закона и пратећих подзаконских аката потреба да се успостави ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања у Републици Србији, јединицама локалне самоуправе, који покрива све кључне аспекте, социјалне и економске развојне политике и регионалног и просторног развоја, уз оптимално коришћење буџетских средстава, обезбеђење одрживог раста и развоја Републике Србије, као и ефикасно спровођење процеса приступања ЕУ.

### **1.5.2 Ефекти спровођења досадашњих мера дефинисаних у националним документима**

За дијагнозу стања и идентификацију кључних проблема коришћени су наводи из ППРС (2010), радне свеске за припрему Стратегије просторног развоја Републике Србије (РАПП и МЖСПП, 2009), Национални извештај за Хабитат III (МГСИ, 2016), Извештај о напретку у спровођењу Националне стратегије одрживог развоја (2010) и др.

#### **Тематске свеске за израду Просторног плана Републике Србије**

Тематске свеске израђене као аналитичко-документациона основа Просторног плана Републике Србије (започет у складу са ресорним законом из 2003. године као Стратегија просторног развоја, а завршен као просторни план републике у складу са ресорним законом из 2009. године) се односе директно или индиректно на различите аспекте урбаног развоја у оквиру просторног развоја целокупне територије Републике Србије.

1. Апсолутни и релативни капитал територијалног развоја: „тврди“ и „меки“ капитал територијалног развоја
2. Биланси коришћења/планске намене земљишта
3. Чување, одржавање и коришћење културних добара и добара која уживају претходну заштиту
4. Демографски развој
5. Енергетика и енергетска инфраструктура
6. Функционална урбана подручја – однос села и града
7. Грађевинско земљиште и политика и уређење грађевинског земљишта
8. Индикатори за праћење просторног развоја Србије
9. Информациона подршка просторном развоју Србије
10. Информационе и комуникационе технологије и управљање просторним развојем
11. Институционални оквир просторног развоја и планирања у Србији
12. Инструменти усмеравања просторног развоја
13. Коришћење пољопривредног земљишта
14. Коришћење шумског земљишта
15. Коришћење водних ресурса

16. Минералне сировине – енергетске, металичне и неметаличне минералне сировине
17. Модел просторне интеграције Србије у шире окружење
18. Организација и уређење индустријских зона и МСП
19. Организација и уређење туристичких подручја
20. Полицентричност, мрежа насеља, умрежавање насеља и општина
21. Природа Србије – биодиверзитет Србије
22. Привредни систем
23. Просторни и еколошки аспекти коришћења обновљивих извора енергије – енергетска ефикасност
24. Просторни развој и уређење градова и осталих урбаних насеља
25. Развој и уређење села и руралних подручја
26. Регионални развој
27. Саобраћај и саобраћајна инфраструктура
28. Социјални развој – индикатори социјалне искључености
29. Социјално становање
30. Телекомуникације и поштанске услуге
31. Унапређење просторне доступности јавних служби
32. Управљање хазардима везаним за људске активности
33. Управљање отпадом
34. Урбана обнова, регенерација и бровнфиелдс
35. Водопривреда и водопривредна инфраструктура
36. Вредности предела и физичке структуре насеља Србије као елементи културе и идентитета
37. Заштићена природна добра
38. Заштита и унапређење животне средине
39. Заштита од природних непогода и технолошких удеса
40. Заштита, уређење и коришћење културне баштине и регионални идентитет

### **Просторни план Републике Србије**

Централне теме:

- визија, принципи и циљеви просторног развоја Републике Србије,
- регионални развој,
- концепт просторног развоја Републике Србије (друштвена кохезија, везе и одрживост, економско -регионална интеракција, концепт коришћења територијалног капитала),
- природа, развој и заштита животне средине (природни ресурси, заштита и унапређење квалитета животне средине, биодиверзитет, заштита и одрживо коришћење природног и културног наслеђа и предела),
- становништво, насеља и друштвени развој (демографски развој, полицентрични урбани систем, одрживи урбани развој, одрживи рурални развој, друштвени развој и друштвена кохезија),

- одрживи развој економије, саобраћаја и инфраструктуре (економија, одрживи саобраћај, мрежа и објекти, одржива техничка инфраструктура, намена земљишта и земљишна политика),
- просторна интеграција Републике Србије,
- индикатори и кључни приоритети просторног развоја Републике Србије.

Спровођење, праћење и оцењивање реализације Просторног плана Републике Србије врши се кроз петогодишње програме имплементације и годишње или вишегодишње извештаје о остваривању просторног плана и стању просторног развоја. Влада је до сада усвојила два програма имплементације, и то за периоде од 2011. до 2015. и од 2016. до 2020, а годишњи извештаји рађени су за 2011, 2012, 2013. и 2014. годину. Извештај за 2014. годину достављен је Народној скупштини, која је усвојила ППРС, и представљен је Одбору за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације.

Поред Просторног плана Републике Србије, на националном нивоу у Републици Србији су Законом о планирању и изградњи дефинисане још три врсте просторних планова и три врсте урбанистичких планова, који сви треба да буду међусобно усклађени. Национална политика урбаног развоја даје заједнички оквир за све врсте планских докумената у погледу урбаног развоја и доноси хармонизовану субнационалну политику, а истовремено усклађује националну политику са међународним трендовима, прилагођавајући је специфичностима простора Републике Србије.

Члан 3 став 2 Закона о Просторном плану Републике Србије гласи: „Просторни план представља основ за дефинисање стратегија на државном, регионалном и локалном нивоу у мери у којој имају утицај на просторни развој Републике Србије, њених региона и јединица локалне самоуправе.”

### **Национални извештај Србије за Хабитат III конференцију УН**

Национални извештај Републике Србије за конференцију Хабитат III, која је одржана у октобру 2016. године у Киту, израђен је за период од 20 година, од одржавања претходне конференције Хабитат II, у Истанбулу 1996. године. Република Србија је једна од малобројних земаља у региону Југоисточне Европе која је урадила овај извештај, заједно са Хрватском и Румунијом. Извештај је требало да припреме све државе чланице Уједињених нација према истој структури:

- демографски развој у градовима
- просторно и урбано планирање
- животна средина и урбанизација
- правни оквир и управљање
- урбана економија
- становање и основне услуге
- показатељи урбаног развоја

Извештај за Конференцију Хабитат III припремило је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина.

## 2 Структура и приступ изради Стратегије одрживог и интегралног урбаног развоја

Израда Стратегије одрживог и интегралног урбаног развоја у Републици Србији (СОИУРПС) захтева организацију вишестепеног процеса у који ће бити укључен широк круг заинтересованих страна. На основу претходних позитивних искустава оцењује се да је од посебне важности да се обезбеди да процес израде СОИУРПС буде спроведен на партиципативан, транспарентан и родно осетљив начин. У том смислу обезбедиће се информисање путем интернет странице Министарства, консултације, одржавање округлих столова и радионица за активно учешће релевантних актера. Уз то што ће садржина, начин и поступак израде СОИУРПС пратити релевантне међународне политике и документе, цео процес израде СОИУРПС биће прилагођен и релевантним оквиру којим се уређује плански систем Републике Србије.

### 2.1. Оперативне структуре

СОИУРПС покрива и улази у поље неколико различитих политика, и по својој природи представља интердисциплинарни задатак. Из тог разлога неопходна је специфична, посебно прилагођена структура израде. Предложено је формирање следећих основних организационих структура:

1. Радна група за израду СОИУРПС
2. Синтезни тим / ужи радни тим
3. Радна група у ширем саставу

У циљу вођења процеса на најефикаснији могући начин формираће се Радна група за израду СОИУРПС, која би била одговорна за доношење финалних одлука и садржај СОИУРПС, као и за управљање целокупним процесом.

Радна група је задужена за координацију и надзор над целокупним процесом израде СОИУРПС-а, и износи предлог за њено усвајање. МГСИ предлаже Влади усвајање СОИУРПС.

Синтезни тим је одговоран за административне, финансијске и организационе послове: припрема и организује састанке Радне групе и радне групе у ширем саставу, припрема документацију потребну за доношење одлука Радне групе, припрема пројектне задатке за студије и уговоре експерата. Ужим радним тимом председава надлежно лице МГСИ. AMBERO-ICON пружа техничку подршку МГСИ у изради документационе основе за дискусије, тематски повезане са свим секторима од значаја за остварење одрживог и интегралног урбаног развоја. AMBERO-ICON пружа финансијску подршку за израду ове документационе основе и консултантски ангажман експерата.

Предузеће AMBERO Consulting Gesellschaft mbH, са седиштем у Немачкој је специјализовано за пружање стручних услуга у областима управљања земљиштем, добре управе, децентрализације, регионалног и локалног развоја, заштите животне средине и природних добара, управљања ризиком и креирања политике, активно је у Средњој и Јужној Америци, југоисточној Европи, Африци и Азији. Интервенције су углавном у области међународне развојне сарадње. Корисници су GIZ, KfW, EU, AFD, InWEnt, BGR, FAO, UNODC, World Bank (GEF) и представништва националних институција у иностранству. Предузеће AMBERO је активно у Републици Србији од 2010. године на GIZ пројекту „Унапредјење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа”.

Радна група у ширем саставу доприноси експертским мишљењима формулацији СОИУРПС и састајаће се по потреби према планираним корацима. Чине је стручњаци са националног и локалног нивоа, као и представници цивилног друштва.

Следећа табела садржи предлог структуре:

Радна група СИОУРРС	Синтезни тим / ужи радни тим	Радна група у ширем саставу
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре</li> <li>• Министарство привреде</li> <li>• Министарство финансија</li> <li>• Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде</li> <li>• Министарство заштите животне средине</li> <li>• Министарство државне управе и локалне самоуправе</li> <li>• Министарство културе и информисања</li> <li>• Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања</li> <li>• Министарство омладине и спорта</li> <li>• Министарство трговине, туризма и телекомуникација</li> <li>• Министарство спољних послова / сектор за мултилатералну сарадњу</li> <li>• Министарство унутрашњих послова / сектор за ванредне ситуације</li> <li>• Министарство за европске интеграције</li> <li>• Републички секретаријат за јавне политике</li> <li>• Развојна агенција Србије</li> <li>• Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва</li> <li>• Секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине, АП Војводина</li> <li>• Представници локалне самоуправе</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре</li> <li>• + техничка подршка AMBERO-ICON (водећи експерти, међународни краткорочни експерти, национални краткорочни експерти)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Институт за архитектуру и урбанизам Србије</li> <li>• Завод за урбанизам Војводине</li> <li>• Локални (јавни) заводи и дирекције за планирање - Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Ужице, Краљево, Зрењанин, Смедерево, Шабац, Лесковац...</li> <li>• Локални (приватни) бирои за планирање – ЈУГИНУС, ЦЕП, Архиплан, Инфоплан</li> <li>• Локални НВО сектор – ПУР, ПАЛГО,...</li> <li>• Архитектонски факултет, Департман за урбанизам</li> <li>• Географски факултет, Смер за просторно планирање</li> <li>• СКГО</li> <li>• Удружење урбаниста Србије</li> <li>• Асоцијација просторних планера Србије</li> <li>• Инжењерска комора – Секције урбаниста и просторних планера</li> <li>• Други релевантни међународни представници на овом пољу у Србији</li> </ul>

Табела 1: Оперативна структура СИОУРРС

## 2.2 Централне теме

Недавно усвојена Нова урбана агенда УН и Урбана агенда Европске уније дају оквир за стварање модерне националне политике урбаног развоја. Државе чланице се охрабрују да раде на изради својих националних политика урбаног развоја, уважавајући основне принципе одрживог и интегралног урбаног развоја.

У складу са документом УН Хабитат-а „*National Urban Policy – a Guiding Framework*” предлажу се три тематске области урбаног развоја: законски оквир урбаног развоја (*urban legislation*), урбана економија и урбано планирање и пројектовање. Као стубове националне политике урбаног развоја овај документ предлаже партиципативни приступ, изградњу капацитета и тзв. акупунктурне

пројекте. Пет принципа националних урбаних политика су према овом документу: итеративност и поглед у будућност, спроводивост, хоризонтално и вертикално повезивање, на подацима засноване политике и усмерност на конкретне активности.

У сажетом облику, ови принципи могу бити груписани на начин наведен у даљем тексту.

### **2.2.1 Аспекти одрживог урбаног развоја**

- Усмеравање демографских промена
- Одрживи економски раст
  - Подршка локалном економском развоју
  - Стварање радних места и вештина
  - Промоција развоја браунфилд локација
  - Интегрално планирање индустријских и комерцијалних зона
- Одрживе урбане структуре и рационално коришћење земљишта
  - Компактни градови против неконтролисаног урбаног ширења
  - Ефикасно коришћење земљишта – циркуларна промена намене као средство за смањење потрошње земљишта
  - Борба против депривираних четврти
  - Управљање рурално-урбаним везама
- Инклузивни урбани развој
  - Социјалне услуге за све
  - Укључивање маргинализованих група (тј. миграната, избеглица, интерно расељених лица, лица са инвалидитетом)
  - Родна равноправност
  - Партиципација у процесима урбаног развоја
- Становање
  - Уједначена разноврсност и приступачно становање
  - Енергетика и исплативост у сектору становања
- Саобраћај и техничка инфраструктура
  - Изградња додатне и обнова постојеће саобраћајне инфраструктуре
  - Смањење саобраћајних застоја
  - Водоснабдевање, канализација, управљање отпадом, снабдевање електричном енергијом, телекомуникације итд.
- Животна средина и клима
  - Борба против климатских промена – митигација
  - Борба против климатских промена – отпорност уз помоћ адаптације на климатске промене
  - Смањење загађења ваздуха
  - Заштита природе, биодиверзитета и предела
  - Заштита водних ресурса
  - Заштита од буке
  - Заштита земљишта

- Културно наслеђе и култура
  - Валоризација културног наслеђа
  - Повезивање урбаног развоја са урбаном културом
  - Културни предео и културни идентитет града
  - Заштита културног диверзитета

## **2.2.2. Имплементација политике урбаног развоја**

### *Управљање у циљу остварења одрживог урбаног развоја*

- Промоција инклузивних, спроводивих и партиципативних политика
- Подршка капацитетима, поузданим финансијским и управним структурама
- Оквир за праћење и оцењивање (мониторинг и евалуацију), пожељно коришћење 15 предложених показатеља за праћење остваривања циља 11 одрживог развоја (*SDG 11*)
- Подршка коришћењу могућности које нуде информационе и комуникационе технологије, кроз изградњу локалних информационих система и коришћење електронских услуга и електронског управљања (Законом о планирању и изградњи је дефинисана обједињена процедињена процедура – члан 8. и локални информациони системи – члан 45).

### *Планирање и управљање урбаним развојем*

- Промоција интегралног и партиципативног приступа планирању
- Промоција урбаног и територијалног планирања за
  - градске регије и метрополитанска подручја
  - урбану обнову и регенерацију
  - обнову урбаних подручја укључујући и унапређење неформалних насеља
  - висококвалитетних јавних простора
  - очување културног наслеђа
  - спречавање неконтролисаног урбаног ширења
- Одржива урбана мобилност, висок квалитет и одржавање техничке инфраструктуре
- Одрживо управљање водама
- Повећање отпорности на климатске промене, природне непогоде и технолошке удесе
- Повезивање развоја културе и планирања урбаног развоја.

### *Мере спровођења политике урбаног развоја*

- Развој капацитета
- Сарадња
- Мобилизација финансијских ресурса
- Политички и правни оквир
- Указивање на уштеде које настају применом политика урбаног развоја

### 2.2.3. Резиме – главне теме СОИУРРС

У циљу омогућавања ефикасног поступка израде кроз планиране радионице приказане у поглављу 2.3.г), велики број напред наведених значајних тема је потребно груписати у пар тематских група, имајући у виду поља где су прогрес и интервенције од великог значаја за Републику Србију. Тако су предложене следеће тематске групе:

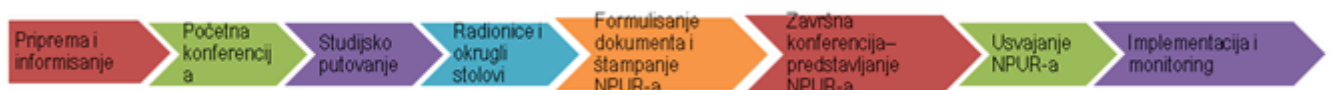
- Одрживи економски развој;
- Одрживе урбане структуре и рационално коришћење земљишта;
- Инклузивни урбани развој;
- Становање;
- Саобраћај и техничка инфраструктура;
- Животна средина и клима;
- Културно наслеђе и урбана култура.

### 2.3 Временски оквир

Имајући у виду период важења Циљева одрживог развоја, међу којима се Циљ 11. односи на развој градова, оквирни период важења СОИУРРС је 2030. година.

### 2.4 Структура процеса израде

Израда СОИУРРС изискује спровођење процеса у следећим фазама:



Шема 1: Процес израде и временски оквир

- а) припрема и информисање
- б) почетна конференција
- в) студијско путовање
- г) радионице и округли столови
- д) формулисање документа и штампање СОИУРРС
- ђ) завршна конференција – представљање СОИУРРС
- е) усвајање СОИУРРС
- ж) имплементација и мониторинг

#### а) Припремна фаза (до краја 2017)

У овој фази треба обавити све припремне активности. Осим тога, у склопу припремне фазе треба прикупити и евалуирати све постојеће информације релевантне за израду СОИУРРС. Циљ је да се за опис тренутне ситуације у различитим урбаним секторима искористи што је могуће више постојећег материјала. На крају припремне фазе синтетички тим треба да има преглед над расположивим и недостајућим информацијама, да би се јасно утврдило на којим пољима ће бити потребна додатна експертиза. Припремна фаза је већ отпочела и биће завршена до краја 2017. године.



## б) Почетна конференција/оснивачка седница Радне групе СОИУРПС (фебруар 2018)

Након добијања сагласности за програм и почетак процеса израде СОИУРПС, МГСИ започиње процес организацијом јавне почетне конференције. Конференција је отворена за медије и све заинтересоване стране. Конференција би могла да буде одржана у фебруару 2018. AMBERO-ICON ће организацију конференције подржати ангажовањем међународног уводног говорника. У периоду израде СОИУРПС биће организовани састанци Радне групе у циљу информисања његових чланова о прогресу у изради СОИУРПС и верификације резултата радионица.

## в) Студијско путовање (први квартал 2018)

AMBERO-ICON ће за представнике МГСИ организовати студијско путовање у Немачку у циљу омогућавања професионалне размене информација и искустава. Предвиђена је посета немачком Министарству за животну средину, очување природе, изградњу и нуклеарну безбедност и другим релеватним институцијама. Трошкове путовања ће сносити AMBERO-ICON, а за организацију ће бити задужен ужи радни тим.

## г) Тематске радионице (фебруар 2018 – јун 2018)

У главној фази процеса израде биће организован низ тематских радионица. Њихов циљ је да се на транспарентан и партиципативан начин формулишу основни циљеви и мере СОИУРПС.

Планиране су радионице у складу са корацима у процесу :

- Радионица 1: Анализа тренутне ситуације по тематским областима (становање, животна средина, индустрија и трговина, социјална заштита, јавни простор, инфраструктура, ...)
- Радионица 2: Процена потреба (Демографске промене и становање, Економски раст, Урбане структуре и рационално коришћење земљишта, Инклузивни урбани развој, Саобраћај и инфраструктура, Животна средина и климатске промене, Имплементација – финансирање и правни оквир)
- Радионица 3: Стратешки циљеви и приоритетни програми (све теме)
- Радионица 4: Финансирање, фондови за урбани развој – анализа, опције, предлози
- Радионица 5: Приоритетне тематске области за финансирање урбаног развоја
- Радионица 6: Имплементација – правни оквир, мере и инструменти



Шема 2: Кораци у процесу - радионице, округли столови, састанци

### **Учесници радионица:**

Учесници радионица, округлих столова и састанака ће бити позивани у складу са корацима у процесу израде СОИУРРС (шема 1).

За организацију радионица биће задужен синтезни тим. AMBERO-ICON ће у складу са потребама финансијски подржати организовање радионица кроз ангажовање међународних и националних експерата.

### **д) Израда и штампа документа (до октобра 2018)**

Резултати радионица и тематских докумената чиниће основу за израду финалног документа који ће представљати званични документ СОИУРРС. За прелом и штампу документа одговорно је МГСИ.

### **ђ) Завршна конференција – представљање СОИУРРС (новембар 2018)**

Процес израде се завршава завршном конференцијом, на којој ће резултати и одштампани документ бити представљени јавности. Присуство релевантних медија ће омогућити широку промоцију СОИУРРС. За организацију конференције биће задужен ужи радни тим. МГСИ је одговоран за организацију просторија у којима ће бити одржана завршна конференција. AMBERO-ICON ће пружити подршку организацији кроз ангажовање међународног уводног говорника.

### **е) Усвајање СОИУРРС (децембар 2018)**

Након представљања на финалној конференцији МГСИ ће предложити Влади усвајање СОИУРРС.

### **ж) Имплементација и мониторинг (од 2019. године)**

У циљу остваривања успешне имплементације, МГСИ формира радну групу или посебно одељење одговорно за имплементацију и пружање подршке локалним самоуправама и другим владиним и невладиним институцијама. У оквиру процеса израде СОИУРРС треба детаљно размотрити ово питање.

## **3. Ресурси**

Израда СОИУРРС захтева постојање неопходних финансијских и персоналних ресурса. За њихово обезбеђивање заједнички ће бити одговорни МГСИ и AMBERO-ICON, према следећем договору:

а) AMBERO-ICON ће:

- ангажовати и финансирати ангажман међународних и националних краткорочних експерата
- сносити оперативне и/или административне трошкове повезане са немачким доприносом процесу израде СОИУРРС
- обезбедити 1 националног и 1 интернационалног дугорочног експерта који ће као чланови ужег радног тима пружити подршку целом процесу израде
- организовати и финансирати студијско путовање у Немачку за представнике МГСИ

б) МГСИ ће:

- обезбедити руковођење пројектом
- обезбедити учешће стручњака из МГСИ у својству чланова синтезног тима
- сносити трошкове организације радионица и конференција, као и штампе финалног документа СОИУРРС

#### 4. Значење појмова

- Под урбаним развојем могу се сматрати промене које се јављају унутар неког (урбаног) подручја или утицаји различитих активности које доприносе развоју тог подручја. Подстицање урбаног развоја подразумева јачање различитих економских, социјалних, еколошких и културних потенцијала градова и урбаних подручја.
- Урбани развој обухвата широк дијапазон политика јавног сектора које се базирају на мултидисциплинарном знању. Укључивање цивилног друштва кроз партиципацију и партнерство је, такође, од пресудног значаја за решавање сложених питања урбаног развоја. У оквиру стратегија урбаног развоја последњих година се као природитетни циљеви појављују одрживост, укључивање свих заинтересованих и социјална кохезија (CoE, CEMAT, 2006).
- Резилијентност (еластичност, отпорност, флексибилност) је термин који се користи за прилагођавање и активности у борби против климатских промена, природних и антропогених непогода, а у ширем смислу и против тероризма што обухвата тему урбане безбедности и сигурности. Повећање отпорности и еластичности простора и урбаних подручја је опредељење стратешких докумената територијалног и урбаног развоја. Аценат је на сложености урбаног подручја и његовој способности да се кроз алтернативна решења прилагоди ситуацијама у којима је изложено ризицима. Градови могу бити функционално организовани на различите начине, стога је задатак урбане политике да кроз интегралан приступ омогући мултифункционалност у ситуацијама у којима је она пожељна.
- Неконтролисано ширење урбаног подручја (разливање) је превод термина урбан sprawl са енглеског језика који се односе првенствено на тзв. рубне зоне насасеља мале густине насељености, које се налазе на ивицама градова. Ширење урбаног подручја може бити контролисано планским решењима просторних и урбанистичких планова. Проблем бесправне изградње или лош квалитет планских докумената, који дају предност греенфилд локацијама у односу на браунфилд локације, доприносе неконтролисаном или неадекватно контролисаном ширењу изграђеног подручја. Ово се може односити како на објекте тако и на лоше планирану мрежу инфраструктуре која заузима земљиште више него што је потребно.
- Спонтано урбано ширење (разливање) је непланирано и неконтролисано ширење урбанизације на подручју које се налази непосредно уз град. Овај појам се, такође, користи за означавање експанзивног, брзог и понекад неодговорног географског ширења већег метрополитенског подручја на рачун ширег простора. Неконтролисано ширење градова одликује неколико модалитета коришћења земљишта, као што су: монофункционално зонирање (комерцијалне делатности, становање, индустрија), насеља зависна од аутомобилског саобраћаја, низак интензитет коришћења земљишта, али са вишим степеном заузећа у односу на претходне намене (шири путеви, веће робне куће са великим површинама за паркирање) и недостатак разноврсних пројектантских решења, тако да се понекад стиче утисак једноличне урбане средине. (CoE / CEMAT, 2006)
- Основне услуге су дефинисане тачком 84. Хабитат агенде из Истанбула. Основна инфраструктура и услуге на локалном нивоу се односе на: водоснабдевање, канализацију, управљање отпадом, саобраћај, енергетику, телекомуникације, школство, здравство, социјално благостање, управљање ризицима, јавну безбедност и управљање јавним просторима. У појмовима просторног планирања се основне услуге могу свести на инфраструктуру, јавне службе, јавне просторе (у које спадају и зелене површине) и заштиту (војну и цивилну са акцентом на непогоде и ванредне ситуације).

- Супротно секторском планирању, интегрално планирање је процес који се састоји из повезивања секторског планирања и планирања на различитим нивоима, како би се донеле стратешке одлуке и пружио свеобухватан увид у ресурсе и њихово коришћење. Интегрално планирање је основ за институционалне иницијативе и расподелу средстава. У оквиру интегралног (или свеобухватног) планирања, економски, социјални, еколошки и културни чиниоци се разматрају заједно и комбинују се тако да доношење одлука о коришћењу земљишта и објеката иде у правцу одрживог територијалног развоја. (CoE, СЕМАТ, 2016)
- Одрживи развој представља усклађивање економских, социјалних и еколошких аспеката развоја, рационално коришћење необновљивих и обезбеђење услова за веће коришћење обновљивих ресурса, што садашњим и будућим генерацијама омогућава задовољавање њихових потреба и побољшање квалитета живота. (ЗПИ, 2014)
- Партиципативно планирање је специфичан облик планских активности који спроводе органи власти (пре свега на локалном нивоу) и који омогућава да се грађани укључе у процес планирања. Најчешћи вид партиципативног планирања је консултовање јавности о пројектима пре њиховог званичног одобравања. Спроводе се, међутим, и креативније и садржајније форме учешћа јавности, као што су радионице, јавне расправе и сл. Све већу улогу у партиципативном планирању игра и Интернет, било да служи ширењу информација о пројектима или формирању интерактивних система комуницирања. (CoE, СЕМАТ, 2016)<sup>2</sup>
- Циркуларно управљање земљиштем - Имајући у виду алармантни тренд коришћења земљишта Европска Унија је предложила почетне мере кроз посебан сет циљева, дефинисаних у документу „Мапа пута за ефикасне ресурсе у Европи” – незаузеће (нето) земљишта до 2050. године и редуковање заузећа земљишта просечно до 800 км<sup>2</sup> годишње у периоду 2000-2020. Значајно смањење будућег коришћења земљишта може се постићи само увећањем поновне употребе недовољно искоришћеног/напуштеног земљишта.<sup>3</sup> Концепт циркуларног управљања земљиштем се сагледава као одговор на ове захтеве, представљене кроз интегралне циљеве политике и управљања. Овај модификовани модел коришћења земљишта је исказан слоганом "Избегавајте - рециклирајте - надокнадите"<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> видети и [http://www.apps.org.rs/wp-content/uploads/publikacije/\(A4\)-Vodic-za-participaciju-u-planiranju-urbanog-razvoja-2013.pdf](http://www.apps.org.rs/wp-content/uploads/publikacije/(A4)-Vodic-za-participaciju-u-planiranju-urbanog-razvoja-2013.pdf)

<sup>3</sup> Извор: [http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no\\_net\\_land\\_take\\_by\\_2050\\_FB14\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf)

<sup>4</sup> Прецизније, ове тачке могу бити изражене акцијама: 1) избегавајте - претварање постојећих неизграђених површина (и јавних простора) или пољопривредног земљишта у нове површине за развој; 2) рециклажа - подручја која су некада била активна и која сада не показују одрживу намену треба рециклирати било увођењем нових намена или путем ренатурације; и 3) компензација - компензација је неопходна када је у питању изградња на претходно неизграђеном земљишту. Може бити у форми пројекта ренатурације или кроз мере за поновно активирање земљишта у изграђеним подручјима, где ‘заптивање’ више није потребно, Federal Office for Building and Regional Planning (BBR, Germany, 2006).

## 5. АНЕКС – Извод из Нове урбане агенде УН

(Извор: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>)

### УВОД

Значајна већина светске популације у овом веку ће живети у урбаним центрима. Тренутно се процењује да око 54.5% људи на свету живи у урбаним подручјима. Хабитат III конференција прва је Хабитат конференција која се организује у ситуацији када већина светске популације чини урбану популацију, што Хабитат III ставља под још већи притисак, од скале глобалног управљања све до индивидуалног.

Из тог разлога, Хабитат III конференција за своју мисију има усвајање Нове урбане агенде – акционо оријентисаног документа којим ће бити постављени глобални стандарди за остварења у области одрживог урбаног развоја, који ће поново промислити начин на који градимо, управљамо и живимо у градовима, заједнички осмишљавајући сарадњу са посвећеним партнерима, релевантним стејкхолдерима и урбаним актерима на свим нивоима управе, не заборављајући ни приватни сектор.

Нова урбана агенда ће бити усвојена на Конференцији Уједињених нација о становању и одрживом урбаном развоју, позната под називом Хабитат III, која је одржана у Киту, у Еквадору, у периоду од 17. до 20. октобра 2016. Прва Хабитат конференција одржана је у Ванкуверу 1976. године, док је Хабитат II уследио 20 година касније, 1996. године, у Истанбулу. Дводеценијски формат узима у обзир дугорочну имплементацију и могућност да се утицај конференција постепено развије и процени у реалном временском оквиру.

### ИЗВОД ИЗ ОДЕЉАКА

#### Декларација из Кита о одрживим градовима и насељима за све

Нова урбана агенда започиње Декларацијом из Кита о одрживим градовима и насељима за све. У 10 тачака дат је оквир надлазећих изазова и могућности у светлу чињенице да се очекује да ће у периоду до 2050. године светска урбана популација бити готово удвостручена. Растућа концентрација становништва у градовима одрживом развоју намеће нове изазове, у које спадају неједнакост, социјално и економско искључивање и деградација животне средине. Урбанизација, ипак, нуди и могућност за економски раст, развој друштва и културе, као и заштиту животне средине. И изазови и могућности могу бити размотрени кроз планирање, пројектовање, финансирање, развој, управу и управљање, вођене Новом урбаном агендом.

#### Заједничка визија; Принципи и обавезе

Пет тачака и низ подтачака набрајају заједничку визију, принципе и обавезе Нове урбане агенде. Градови и људска насеља морају бити доступни свима, осигуравати градове за све, остварујући тако оно што се у неким контекстима назива „правом на град“ („right to the city“). Ово подразумева једнака права, право на адекватно становање и фундаменталне слободе, заједно са функционалним социјалним и грађанским системима, са партципативним приступом. Предвиђени су родна равноправност, доступна урбана мобилност за све, отпорност и управљање у случају катастрофа, као и одржива потрошња. Дугорочно, интегрално планирање и пројектовање уз одржив финансијски оквир и сарадњу свих нивоа управе, у који су укључени и представници цивилног друштва и заинтересованих страна, представљају неке од компонената које сведоче о обавезивању на промену урбане парадигме.

## **Позив на акцију**

Позив на акцију, који се састоји из 7 тачака, укључује потврду и признање да је Нова урбана агенда по свом циљу универзална. Колективна визија и преузимање политичке обавезе за одрживи урбани развој у обзир узима различите националне стварности, капацитете и нивое развијености, као и што поштује јединствене растуће изазове специфичне за сваки појединачни контекст. Посебна пажња је у великом броју случајева, али не и искључиво, посвећена: земљама у развоју и најнеразвијенијим земљама, сламовима и неформалним насељима, мигрантима и избеглицама. Нова урбана агенда представља историјску шансу да се искористи кључна улога градова и људских насеља – као и њихових становника – као мотора одрживог развоја у свету који се убрзано урбанизује.

## **План имплементације Нове урбане агенде из Кита**

Уједињене нације су донеле одлуку о имплементацији Нове урбане агенде као кључног документа за националне, поднационалне и локалне владе и све релевантне заинтересоване стране у циљу остварења одрживог урбаног развоја.

## **Трансформативне обавезе за остваривање одрживог урбаног развоја**

Трансформативне обавезе за остваривање одрживог урбаног развоја засноване су на социјалној, економској и еколошкој димензији, које се посматрају као интегралне и неодвојиве.

а. Остваривање одрживог урбаног развоја у циљу социјалног укључивања и решавања проблема сиромаштва

Око 18 тачака скицира обавезе које се преузимају у циљу промоције социјалног укључивања и доприноса у решавању проблема сиромаштва. Управљање земљиштем, вредност јавног простора и одрживи утицај природног и културног наслеђа представљају неке од тема које овај одељак обрађује.

б. Остваривање одрживог и инклузивног урбаног процвата и стварање једнаких могућности за све

Око 20 тачака скицира обавезе преузете у циљу остварења одрживог и инклузивног урбаног процвата и стварања једнаких могућности за све. Дубоки утицај становања на економске промене, приступ образовању и стицању знања и вештина, као и промоција инвестиција, иновација и предузетништва чине део зоне интересовања.

в. Остваривање еколошки одрживог и резилијентног урбаног развоја

Око 18 тачака скицира обавезе које се преузимају у циљу остварења еколошки одрживог и резилијентног урбаног развоја. Климатске промене, неодрживо трошење, унапређење сламова, енергетска ефикасност и социјална и еколошка функција земљишта чине неке од тема у фокусу.

## **Ефикасна имплементација**

На националном, поднационалном и локалном нивоу потребно је створити оквир који омогућава имплементацију. Интегрални и комплементарни процеси и актери, као што је партиципативно планирање, регионалне развојне банке, координација стратегија урбаног и руралног развоја, и међународна сарадња потпомоћи ће имплементацију Нове урбане агенде, уз помоћ системске координације УН-а.

#### а. Изградња структуре урбаног управљања: стварање оквира за подршку

Око 8 тачака скицира стварање оквира за подршку добром управљању на свим нивоима. Инклузивне, спроводиве и партиципативне политике ће осигурати ефикасну имплементацију новог урбаног оквира. Локалне и општинске управе су у посебном фокусу, уз подршку развоју капацитета, поузданих механизма финансирања и структура управљања. Биће негована сарадња управе на свим нивоима.

#### б. Планирање и управљање урбаним развојем

Око 33 тачке скицира тему планирања и управљања урбаним развојем. Интегрално планирање треба да пронађе равнотежу између краткорочних потреба и дугорочно жељених резултата. Међу проблемима који су поменути налазе се прехранбена сигурност/осигуравање исхране, међузависност градова и територија, мешовите социјалне и економске намене, као и квалитет јавних простора. Безбедност путева, приступачна, доступна, одржива урбана мобилност, управљање водама и климатски ризици такође представљају теме у посебном фокусу. Култура ће бити укључена као приоритетна компонента урбанистичких планова и стратегија.

#### в. Средства за имплементацију

Око 35 тачака скицира средства за имплементацију Нове урбане агенде. Комплексност агенде условљава велики број актера и разноврсност средстава, уз средину која подржава и омогућава имплементацију. Развијање капацитета, сарадња, мобилизација финансијских ресурса, уз политички и правни оквир чине део основних средстава за имплементацију. Нова урбана агенда се залаже за надградњу традиције Хабитата ИИИ и лекција научених у процесу припреме конференције.

#### Праћење и евалуација

Око 15 тачака скицира неопходно праћење и евалуацију Нове урбане агенде и њене имплементације. То ће се радити у циљу праћења напретка, процене утицаја, осигуравања ефикасне и правовремене имплементације, надлежности и транспарентности. Програм Уједињених нација за људска насеља (УН-Хабитат) препознат је као фокална тачка у области одрживе урбанизације. Квантитативна и квалитативна анализа, редовне процене, уз састанке и конференције пружиће подршку праћењу и евалуацији Нове урбане агенде. Праћење и евалуација Нове урбане агенде и Агенде за одрживи развој 2030. морају бити повезане на ефикасан начин како би се осигурала кохерентност у њиховој имплементацији.

### **ПРИМЕРИ ОБЈАШЊЕЊА ПРИНЦИПА**

#### **Тежиште на пројектовању и планирању**

Принцип 100: „Подржаћемо обезбеђивање добро уређених мрежа сигурних, за све грађане инклузивних, доступних, зелених и квалитетних јавних простора и улица, слободних од криминала и насиља, укључујући и сексуално узнемиривање и родно узроковано насиље, узимајући у обзир људске потребе и димензије које омогућавају најбољу могућу комерцијалну употребу етажа у нивоу улице, негујући локалне пијаце и трговину, како формалну, тако и неформалну, уз непрофитне иницијативе заједнице, које људе доводе јавне просторе, промовишући кретања пешака и вожњу бицикла, делујући тако у правцу унапређења здравља и добробања.” Принцип 100 представља јасну подршку тренутном начину размишљања о јавном простору и његовом

значају за остварење одрживог урбаног развоја који резултује добрим квалитетом живота. Ова идеја се не зауставља само на урбаним просторима на отвореном или парковима, она иде иза граница архитектуре, долазећи до идеје континуиране урбане површине. Здравље и безбедност, мобилност и урбана економија, све то чини део начина на који принцип 100 види приоритизацију јавног простора у склопу Нове урбане агенде.

### **Поднационалне и локалне управе**

У Новој урбаној агенди поднационалне и локалне управе препознате су као кључни актери, уз националне владе. Укоренењујући одрживи урбани развој у локални и регионални контекст и преносећи одговорност на све нивое управе, одрживи урбани развој се може омогућити – и стварати – на снажан начин. Посебна пажња је посвећена управљању и урбаном планирању прекограничних, територијалних и полицентричних начина урбанизације, у које спадају урбани коридори и мегарегије. Децентрализације може бити од помоћи у борби против ових растућих трендова на пољу просторних конфигурација урбанизације.

### **Улога партиципације и приступа „одоздо-на горе”**

Партиципација јавности у свему што је везано за урбанизацију представља тему од све већег значаја. Потребна је посебна пажња за охрабривање, подршку и управљање праксама партиципације. То подразумева размену инпута међу заједницама и свеобухватни спектар заинтересованих страна. Реализација Нове урбане агенде зависиће од партиципације уобичајених актера урбаног развоја – али и од укључивања претходно нетипичних субјеката, у које спадају организације на нивоу заједница, маргинализоване групе и независни актери као што су компаније из приватног сектора или високошколске институције. Тзв. приступ „одоздо-на горе”, пракса и пројекти урбаног развоја се такође профилишу као легитимне алтернативе или комплементарни катализатори позитивних промена. Успех метода које се заснивају на приступу „одоздо-на горе” заснива се на партиципативности и инклузивности урбаног развоја.

### **Иновације, подаци и технологија**

Хабитат ИИИ се догађа у ери која је обележена иновацијама, која технолошким променама жели да изазове индустријску револуцију изазвану механизацијом. Технологијом је могуће унапредити било који део људске егзистенције. Од интернета преко предложених нових начина мобилности до извора и дистрибуције енергије, све те иновације пружају подршку остварењу одрживог урбаног развоја. Многе од ових могућности су отеловљене у тзв. „паметном граду”. Децентрализација финансија, могућност технолошки омогућене дељене мобилности, квантитативна и квалитативна анализа података и енергија из обновљивих извора, све су то средства која обећавају помоћ у остварењу циљева Нове урбане агенде.