

ИСКУСТВА И ПРОБЛЕМИ У ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА ОПШТИНА

ВЕЛИМИР ШЕЂЕРОВ^{1*}, ДЕЈАН ФИЛИПОВИЋ¹

¹Универзитет у Београду – Географски факултет, Студентски тр 3/3, Београд, Србија

Сажетак: Од доношења Закона о планирању и изградњи, 2003. године, започета је израда серије просторних планова међу којима најдоминантније место имају просторни планови општина. Законска обавеза и, ређе, схватање о неопходности доношења и спровођења овакве врсте плана, допринела је томе да се они раде у највећем броју случајева. Поштовање процедуре израде ППО је претпоставка његовом усвајању, док је његова имплементација препуштена доносиоцима одлука на локалном нивоу и капацитетима са којима локална самоуправа располаже. Да би се план што је могуће више реализовао неопходно је у самом документу прописати јасне мере и инструменте за његову реализацију и дефинисати прецизне имплементационе механизме који ће допринети његовом спровођењу. Ради тога овај рад има за циљ да истакне неке примере досадашње праксе израде планске документације и укаже на проблеме у њиховом спровођењу који могу доћи услед различитих схватања важности самог ППО и његових имплементационих полуга. Намера је да се акцентира стратешка компонента ППО и његов развојни значај у односу на техничко-регулаторну димензију овакве врсте документа која се кроз инсистирање на правилима уређења и грађења, као јединог имплементационог механизма, често среће у пракси.

Кључне речи: просторни план општине, имплементација, мере и инструменти, стратешко планирање, законска регулатива

Актуелни тренутак у сагледавању перспективе развоја Србије захтева ангажовање њеног целокупног развојног потенцијала, каналисано кроз јасну планску основу и усклађен плански систем стратешких докумената на свим нивоима. Улога просторног планирања у овом процесу има доминантну улогу. План представља обавезу за све надлежне општинске органе и јавна предузећа, као и за појединачне инвеститоре, у оном делу у коме су дефинисана прецизна планска решења, правила и пропозиције (Стојков, Б., 2007.). Последишно, приоритети у прве 4 године представљају непосредну одговорност остварења за све органе и организације. У данашњој пракси у Србији план је се често схвата само као законска обавеза (задовољавање елементарних легислативних оквира и поштовање рокова прописаних Законом¹) или прилика да се верификују започете или планиране инвестиције које неретко имају краткорочне ефекте или сведен интерес у односу на корист целокупне друштвене заједнице. Стартешки карактер или неопходна развојна оријентација у ближој или даљој будућности је у великом броју случајева у другом плану или је готово нема у плановима општина/градава. Који су разлози за то?

Генерално, они се могу свести у неколико најосновнијих:

* e-mail: app2000@eunet.rs

¹ О легислативном оквиру за просторно и урбанистичко планирање и значају институција у реализацији планова говоре бројни инострани (LeGates, R., 2003; Mumford, L., 2001. и др.) и домаћи аутори (Стојков, Б., 1997; Пајовић, Д., 1998 и 2006. и др.), те бројни европски документи (Planet Cense, 2006; Territorial Agenda of the European Union, 2007 и др.)

- недовољна едукованост носилаца власти
- недовољна експертска иницијатива
- *инвеститорско* планирање – прилагођавање потребама индивидуалног интереса
- дуг период реализације стратешких циљева и појединих развојних пројеката
- непостојање јасних стратешких опредељења на вишим нивоима (регион/покрајина/држава)
- недовољна партиципација грађана и недостатак адекватних информација

План као инструмент артикулације општег интереса би требало да служи управи за реализацију зацртаних смерница развоја. Непостојање јасних веза између институција образовања и науке, организација које раде планове и, на крају, органа који наручују и спроводе план, може бити срж проблема али и кључ решења данашње неповољне ситуације. Наиме, успостављање корелације између најзначајнијих актера просторног развоја неминовно доводи до преиспитивања, са једне стране, методологије израде плане и саме његове суштине и разлога постојања, и са друге, начина управљања локалном самоуправом и блиске везе између ПЛАНА и РАЗВОЈА. План је свакако медијум кроз који циркулишу интереси и друштва и појединаца. Ако интересе посматрамо као легитимне, сасвим оправдане и логичне, значај и улога планирања је координација ових потреба и њихово каналисање у смеру заједничког циља – општег добитка и актирања простора општине као потентно конкурентног подручја које омогућава проналажење перспективе за грађане који на овом простору живе.

Нови Закон о планирању и изградњи² је свесно или несвесно фокус просторног плана јединице локалне самоуправе (али и планова вишег реда – ППППН) померио далеко више у смеру урбанистичке регулације простора³. Стратешка димензија просторних планова легитимно/легално остаје у другом плану у односу на јасне пропозиције директног извођења краткорочних акција. Донекле разумљива интенција Законодавца да се убрза процес доношења локационе дозволе, неселективно се може тумачити као основ за потпуно потирање, етаблираног струком и науком, иницијалног - дугорочног карактера овакве врсте планова. Ово ће неминовно довести до промене у схватању да план треба да представља резултат:

- **Индуктивности**, односно детаљног упознавања са простором општине/града, њеним становницима и њиховим проблемима и тежњама;
- **Одрживости**, односно пажљивог односа према ресурсима и вредностима општине/града, уз посебну пажњу према необновљивим ресурсима и вредностима;
- **Демократичности**, односно сагледавања проблема у транспарентном, отвореном поступку и разговорима са свим кључним актерима развоја али и становницима свих насеља општине;
- **Реалности**, односно дефинисања стратешких циљева, оперативних задатака и приоритета који могу да се реализују у периоду од 4 године;
- **Флексибилности**, односно отворености плана ка свим интересима у простору општине/града уз могућност прилагођавања плана и планских решења промењеним условима у будућности;
- **Органског развоја**, односно постављања циљева, концепције и планских решења тако да произилазе из локалних могућности ослоњени на локални

² Закон о планирању и изградњи, Сл. Гласник бр. 72/09 и 81/09

³ О нивоу регулације у просторним плановима више у раду Шећеров, В., Крчум, Н., 2005.

систем вредности, уз поштовање развоја система од стратешког значаја за регион и државу.

На овај начин прихваћен методолошки оквир у изради просторних планова доприноси и његовој успешној имплементацији. Она би требало да буде **део плана у коме су дефинисане политике и смернице и да представља стратешки оквир и генерална упутства за економски и социјални развој, те је подложна даљем прецизирању, као и евентуалном преиспитивању у складу са текућим политикама у општини/граду**⁴. Имплементација је истовремено и сегмент добијен као резултанта укрштених фактора на основу:

1. Смерница територијалне организације и просторне интеграције
2. Смерница за даљу планску разраду
3. Општих правила грађења и коришћење земљишта за пољопривреду, шумарство, водопривреду и грађевинско земљиште у селима и у просторима између насеља⁵
4. Приоритетних пројеката остваривања у средњорочном периоду са мерама и инструментима

Имплементација плана – искуства и примери

Имплементација⁶ плана је у ствари серија радњи која доприноси његовом ефикаснијем остварењу. Суштински зависи од ефикасности органа који је задужен да га реализује (носиоци власти) али и у великој мери и од самог планског документа, односно стручне *припреме* за спровођење. Она се састоји од мера, инструмената и политика спровођења које се могу директно прописати у плану (планска имплементација)⁷ или након њега (постпланска имплементација)⁸. Добро постављене прпозиције за имплементацију доприносе ефикаснијем спровођењу планских решења и пропозиција, односно **реалистичности плана**. Она је обавезујућа за све актере у простору додајући плану и **употребну вредност**, а широј друштвеној заједници разлог за његову израду.

Осим планске концепције и стратешког позиционирања општине/града у ППО, дефинисање **приоритетних пројекта** основ је његове применљивости и ефикасности (Шећеров, В., Лукић, Б. и Ђорђевић, А., 2007.). Сваки развојни сектор би требало да, као резултат анализе, препозна стратешке приоритете који доприносе остварењу етаблираног секторског циља. Од мноштва пројекта (до краја планског хоризонта) издвајају се они који су најважнији и који би требало да буду:

- примарни и краткорочни (4 године)
- постављени тако да не стварају илузију да могу заменити све недостатке у општини у свом периоду трајања
- ранжирани по својој важности
- резултат анализе и потребе а не инсинуација

⁴ На основу предавања на тему *Имплементација просторних планова*, Стојков, Б., 2008.

⁵ Овде је посебно важан однос према грађевинском земљишту и његовом искоришћењу. Усмеравањем ка тржишној економији и враћањем имовине општинама и бившим власницима у Србији, питање индустријских, војних и других браунфилда, неопходно је заузети другачији став о њима. То подразумева прецизно анализирање економских, социјалних и еколошких последица, као и могућности успешнијег локалног и регионалног развоја (Стојков, Б., 2007.)

⁶ Implementum (*lat.*) – спровођење, испуњавање, реализација, извршење

⁷ По Закону о планирању и изградњи доминантно се користи за просторне планове јединица локалне самоуправе

⁸ Законодавац је увео посебан документ Програм имплементације за ППРС, ППППН, РПП.

- остварљиви у складу са реалном снагом општине/града

Урбанистички планови су такође један од инструмената за реализацију просторног плана. Јасно одређивање насеља или зона за које се прописује израда овакве врсте докумената би требало да буде усмерено на развијене центре вишег ранга или потентне делове општине за које је неопходно урадити детаљнију разраду. Први од два понуђена механизма дају основ за ово. **Правила уређења**, осим демаркације делова за које се доносе урбанистички планови, дају смернице за поделу земљишта на јавно и остало; одређују целине и зоне одређене планом и дају садржај у зонама; приказују одреднице о инфраструктури и др. **Правилима грађења** се дају информације о: врсти и намени објеката у зонама; условима за формирање грађевинске парцеле, урбанистички параметри (индекси, спратност, нивелација и др.); услове прикључења на инфраструктуру и др. Сумарно ова два сета правила су сасвим довољна за одређивање доминантне намене у различитим зонама. Са једне стране она дају врло јасне пропозиције за *понашање* у зони, док са друге остављају довољну флексибилност која омогућује несметани развој, даље инвестиције и основ за израду детаљаније, урбанистичке и пројектне документације. Код зонирања и одређивања намене простора се често дешава *претерана испланираност* простора. Заборавља се да план једино веома прецизно (локационо) одређује садржаје и објекте **од јавног интереса** док остале даје индикативно. Садржији као сто су индустрија, становање (осим социјалног), трговина, услуге и др. су у сфери појединачног, а самим тим и тржишно оријентисаног и променљивог интереса, те их не треба прецизно наводити, већ кроз правила прилагодити целокупном просторном контексту, заштити животне средине, осталих комплементарних садржаја и др. Овако се избегава потенцијална *кртост* решења и тренутна калкулација која уз промену околности на терену може бити ограничавајући и успоравајући фактор развоја.

Да би се приоритетни пројекти довели до *извесности* планом је неопходно дефинисати јасне мере и инструменте и то⁹ (Табела 1.):

1. Правне:

- нормативни акти, прописи, уредбе, статуту града/општине, програми развоја и сл.
- познавање закона (основног и односних)
- познавање планова вишег реда и стратешких документа на нивоу државе
- поступак измене закона (иницијатива)
- прејудицирање очекиваних промена закона у току реализације плана (нпр. закони о денационализацији и реституцији, о локалној самоуправи, регионализацији и сл.)

2. Финансијске:

- извори финансирања – директни извори
- пореска политика – индиректни извори
- (де)мотивишући фактори инвестирања

3. Економске:

- земљишна политика – усмеравање радне снаге; порези – (де)мотивишући, опремање локације
- привредна политика – економски ефикасна а ресурсно одржива

⁹ О мерама и инструментима за друге врсте планова (за саобраћајнице) више у раду Шећеров, В. и Невенић, М., 2005.

- инвестициона политика – опремање локације, улагање у инфраструктуру, капиталне објекте и др.
4. **Организационе:**
- промена граница атара (плана)
 - проширење грађевинског рејона
 - организација пољопривредног земљишта (комасација, арондација)
 - формирање институција/тела за праћење плана или одређених грана
5. **Техничке:**
- различити режими коришћења инфраструктуре
 - мониторинг животне средине
 - увођење ИТ у процес спровођења плана – базе података, катастар, збирни центри, подлоге и др.
6. **Управљачке:**
- децентрализација управе
 - транспарентност плана након усвајања
 - убрзано издавање грађевинских дозвола

Табела 1. Мере и инструменти за ШПО Смедерево, 2004.

Планска решења остварива до 2009. године:			
1. Заштита и унапређење постојећих шума 2. Пошумљавање и подизање нових шума 2004.- 2009. год. са посебним приоритетом пошумљавања приобалног појаса – небрањеног дела дуж целог тока Велике Мораве 3. Стимулација развоја приватних шума			
Економско-финансијске мере	Организационе мере	Нормативне мере	Политике
За решење 1: средства ЈП за газдовање шумама . За решење 2: средства буџета РС, односно корисника шума За решење 3: приватна средства; законом осигурати средства за њихову најмање просту биолошку репродукцију.	За решење 1, 2 и 3: користити сугестије експерата FAO; На читавом подручју РС организовати интегрално газдовање шумама и шумским земљиштем у државној својини у једном јединственом предузећу; Исте принципи газдовања државним и приватним шумама; Инвентура приватних и државних шума и увођење праћења стања преко ГИС	За решење 1, 2 и 3: промена и модернизација легислативног оквира; Доношење потребних одлука на нивоу локалне управе; Усаглашавање шумске основе Србије са европским системом праћења стања шума	Доношење Националног програма развоја шумарства; лова и осталих неопходних докумената

Уставовљењем оваквих механизма реализације за сваки пројекат понаособ припрема се – наоружава свака планска акција са већим степеном извесности у пракси. Методолошки искорак напред је и **програмирање пројеката** и одговор на 5 питања (или на већину од њих) која се везују за сваки приоритет (Табела 2.):

- ШТА? – опис пројекта
- КО? – ко је одговоран за пројекат?
- КОЛИКО? – процењена вредност пројекта
- КАКО? – одакле се набављају средства?
- ТРАЈАЊЕ? – време реализације пројекта?

На овај начин се потенцира јасна **обавеза** и **одговорност** надлежних јавних предузећа и управе на свим нивоима. До доношења новог Закона о планирању и изградњи (2009.), одредбама старог, је уведен механизам Уговора о имплементацији просторних планова. Добро замишљена почетна идеја показала се енералном у пракси¹⁰. Наиме, предвиђени Уговор је подразумевао облигациони однос између Државе и локалне заједнице на реализацији приоритетних пројеката у складу са ингеренцијама. Било је покушаја поделе одговорности између општине и локалних јавних предузећа (што се могло показати ефикаснијим) без пуно ефектуирања у пракси. Чини се да формална обавеза није дала очекиване резултате већ је пресудна (де)мотивишућа политика и стварање осећаја *природне* одговорности. Одредбама актуелног Закона Уговор о имплементацији се брише и уводи појам Програма имплементације за планове националног и регионалног нивоа (ППРС, РПП, ППППН). Осим ове новине, коригује се и методолошки оквир планирања. Од имплементације као саставног дела плана тежиште спровођења се помера ка постпланском спровођењу, односно доношењу оваквог документа годину дана након усвајања плана. Мере и политике се дају оквирно (у плану) а прецизно програмиране у Програму. Осетљиви моменат интензивне планификације Србије ће показати да ли је овај приступ ефикаснији и пријемчивији.

Табела 2. Програмирање пројеката у ППО Кладово, 2006.

Сажет опис пројекта	Обједињена база података система конзервације културног и природног наслеђа са обе стране Дунава у региону Гвоздених врата – трансгранични пројекат: Пројекат би обухватио стварање базе података свих релевантних установа и институција у Србији и Румунији у региону Гвоздених врата који се баве заштитом природног и културног наслеђа, са листом текућих и проспективних пројеката и иницијатива за интегративну заштиту и промоцију на међународном нивоу. База података би требало да буде доступна свим заинтересованим групама и појединцима и презентована на одговарајућем Website-у. Један од кључних циљева овог пројекта је подстицање и унапређење културног туризма.
Временски рок	2009. година
Потребна оквирна средства	150.000 ЕУР
Извори финансирања	INTERREG IIIA/CARDS Neighborhood Program Romania-Serbia and Montenegro
Одговорност за реализацију	Републички завод за заштиту споменика културе Републички завод за заштиту природе Општина Кладово

План би тербало да буде основ и за формирање буџета локалне самоуправе а пројекти доминантне ставке утрошка средстава. Са друге стране, он је основ и за аплицирање за *спољна* средства на регионалном (ниво АП Војводине, АП Београда), националном (НИП и други пројекти), европском (IPA фондови или очекивано отварање осталих европских фондова у складу са процесом придруживање Србије ЕУ).

Са дистанцом од 5 година, преиспитивање планова је и законска обавеза али и суштинска потреба. Динамичан развојни процеси у Србији и ван ње, унутрашњи и спољни фактори, јавно-приватни интереси и др. акцентирају веома важну улогу плана

¹⁰ У шестогодишњој пракси примене овог закона потписан је **само један** Уговор о имплементацији за ППО Кладово (2005.)

у превазилажењу негативних тенденција и препрека и потенцирању сопствених вредности и могућности. Зато се, са правом, од плана очекује да буде ефикасан, спроводив и прилагодљив динамици промена које су на простору општине/града готово свакодневне. С тим у вези извршена је анализа/преглед реализације приоритетних пројеката из ППО Смедерево (2004.) након 5 година са циљем утврђивања успешности примењене методологије имплементације. Добијени резултати показују релативно добру остваривост Плана уз активно учешће у спровођењу локалне самоуправе, јавних предузећа и републичких органа и њихових испостава у Граду. Извршено на основу ППО је:

1. Планска документација:

- Генерални план Смедерева
- Планови детаљне регулације – 7
- Урбанистички пројекти – 4
- Актови о урбанистичким условима за изградњу појединачних објеката на пољопривредном земљишту - око 40

2. Реализација планских решења – приоритета у појединим областима:

- Гасификација општине Смедерево
- Пројектна документација за изградњу моравског система водоснабдевања
- Израда Пројектне документације за изградњу Постројења за пречишћавање отпадних вода
- Доградња сегмената заштитних система – обалоутврде
- Изградња основне школе – 1
- Завршетак изградње Спортске хале у Смедереву
- Почетна фаза реализације Пројекта Индустијски парк
- Дислоцирање и пренамена индустријских и других привредних објеката из градског ткива
- Трансформација локалитета Годоминске штале у Специјализовани производно - индустријски центар
- Изградња туристичких смештајних капацитета у приватном власништву
- Унапређивање маркетинга и промовисања туристичких капацитета – активно учешће на сајмовима и презентацијама
- Изградња резервоара Златно брдо – Запис
- Изградња нове црпне станице – Карађорђево брдо
- Изградња цевовода од црпне станице Карађорђево брдо – резервоара Златно брдо – Удовице – Петријево – Водањ
- Изградња магистралног цевовода кроз Индустијску зону
- Санација депоније
- Урађен катастар клизишта и нестабилних терена општине Смедерево
- и др.

Општина Смедерево (данас у статусу Града) је прва локална заједница у Србији која је по Закону о планирању и изградњи (2003.) усвојила комплетну планску документацију за своју територију. Осим тога урађена је и Стратегија развоја Подунавског округа (2007.) где су решења из ППО уграђена, у делу регионалних пројекта, и у овај документ. На основу свега Град Смедерево има јасно утврђене приоритете развоја, анализом потврђене и правно уведене у систем општинских правних аката какви су просторни и урбанистички планови¹¹.

¹¹ Слично томе је и општина/град Суботица је донела свој ППО, 2008. и Генерални план, 2007.

Ипак, данашња планерска пракса у Србији показује знаке неконсолидованости и бројних проблема који се могу груписати у серију генералних показатеља:

- чест недостатак регионалне димензије плана/пројеката
- недостатак јасних мера и политика реализације – не постоје имплементациони механизми осим прописане израде урбанистичких планова за поједине делове/насеља територије
- претварање ППО из стратешког у техничко-регулаторни план (циљ: издавање Локационе дозволе)
- правила уређења и грађења дата сва насеља (чак и за она која имају или ће донети урбанистичке планове)
- нереално постављени приоритетни пројекти
- контрадикторни пројекти
- учесници у имплементацији таксативно набројани без јасних задужења и одговорности – одговорност за све пројекте подељена на све актере у простору од националног до локалног нивоа без назнаке о обавезности реализације.

Осим наведеног, један од озбиљних проблема у изради и имплементацији просторних планова представљала је неусаглашеност са Стратешком проценом утицаја на животну средину (СПУ). Наиме, према Закону о планирању и изградњи (2009.), стратешка процена утицаја на животну средину представља саставни део плана. Досадашња искуства у изради стратешких процена у Србији показују да постоје различити односи стратешке процене утицаја према планском документу, од случајева где поступак СПУ тече одвојено од процеса планирања до ситуација где је СПУ је у потпуности интегрисана у процес планирања (Филиповић Д., Обрадовић Д., 2005.). Стратешка процена утицаја планова и програма на животну средину представља сложен поступак који не подразумева само припрему Извештаја о стратешкој процени утицаја, већ подразумева спровођење више фаза које морају бити интегрисане у одговарајуће поступке израде, одлучивања и усвајања планова и програма (Филиповић Д. и Обрадовић Д., 2007.). С тим у вези, стратешки циљ планирања и развоја подручја мора бити обнова и унапређење деградираних животне средине, рециклирање грађевинског земљишта и активирање браунфилд локација, односно превентивна заштита од свих планираних активности које могу угрозити постојећи квалитет животне средине. По питању санације и ревитализације деградираних животне средине, неопходно је одредити приоритетне активности, размотрити све аспекте решавања проблема, а изабрати она решења која дугорочно дају позитивне ефекте (Филиповић Д., 2008.). Приликом израде треба направити разлику између Стратешке процене утицаја и Процене утицаја. Прва је плански оријентисана и разматра планска решења као основ за реализацију циљева одрживог развоја и заштите животне средине. Управо на оваквом схватању СПУ базирају се просторни планови. Са друге стране, процене утицаја су технички и технолошки оријентисане са циљем да дефинишу мере заштите приликом израде главних пројеката (а не планова) како би се одређени негативни утицаји свели у законски дефинисане оквире.

Генерално, ситуација у Србији по питању реализације просторних планова у великој мери зависи и од нивоа, облика и врсте имплементационих механизма. Они не могу деловати самостално без јасне **вертикалне и хоризонталне координације** планских активности у одређеном простору. Из тог разлога током израде плана неопходно је сагледати актуелна европска стратешка документа, националне планове и законодавни оквир, политичко окружење, регионалне и саме градске планове да би

се дефинисала њихова вертикална међузависност и условљеност, и то у којој мери се она допуњују и надовезују. У том смислу су изузетно важне одлуке државе (закони) по питању њене територијалне организације, о равномерном регионалном развоју, решавању правних и власничких проблема локалних заједница, денационализације, реституције и др. По питању хоризонталне координације, у првом реду се мисли на интеррегионалну (трансграничну и трансрегионалну) сарадњу и интратериторијалну (међусекторску) сарадњу. Неопходност сарадње са суседним просторима и отвореност административних граница ка природном протоку обостраних утицаја, претпоставља и заједничке активности ближих и даљих региона у циљу повећања сопственог квалитета живота кроз јачу конкурентност, идентитет и коришћење пуних капацитета одређене територије. Претпоставка за ово је и унутаррегионална организација, односно усклађеност и синхронизација свих јавних служби које опслужују град и његову околину и равноправно учешће приватног сектора и грађана у процес доношења одлука. (Шећеров, В., 2007.)

Чест недостатак свести о значају плана и планирања не аболира грешке које се у самом поступку израде планова дешавају. Инсистирање на брзом ефектуирању тренутног интереса замагљује стратешки-дугорочни видик плана. Оно што чини да он постане снажно оруђе у рукама локалне самоуправе је управо јасно, прецизно и објективно успостављање развојних принципа, одговорности и могућности са којима општина/град располаже. Позитивна пракса показује да је могуће реализовати велики број планских приоритета кроз поштовање принципа каузалности, супсидијарности и партиципације, уз учешће свих релевантних актера у процесу израде и спровођења плана општине/града.

Литература

- LeGates, R. (2003). *The City Reader*. London & New York: Routledge
- Mamford, L. (2001). *Град у историји*. Београд: Book Marso
- Филиповић, Д. и Обрадовић, Д. (2005). Стратешка процена утицаја у просторном планирању – инструмент за утврђивање значаја планских решења за заштиту животне средине и одрживи развој. *Гласник Српског географског друштва*, 85(2), 119–126
- Филиповић, Д. и Обрадовић, Д. (2007). Осврт на ускуства у изради Извештаја о стратешким проценама утицаја на животну средину – препоруке и недоумице. У *Зборник радова "Планска и нормативна заштита простора и животне средине"*. Београд: Асоцијација просторних планера Србије, Београд: Завод за урбанизам Суботица, Београд: Географски факултет
- Филиповић, Д. (2008). Стратешка процена утицаја као инструмент заштите животне средине у градовима. У *Зборник радова "Савремене технологије за одрживи развој градова"*. Бања Лука: Институт заштите, екологије и информатике
- Пајовић, Д. (1998.). Правни извори уређења простора и регулације насеља.. У *Зборник радова "Примена прописа у урбанистичком планирању"*. Београд: Удружење урбаниста Србије
- Пајовић, Д. (2006.). Урбанистички закони јужнословенских земаља-Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Словенија, Србија – приказ важећих закона. У *Планирање, инвестиције и реализација у транзицији ка европском законодавству*. Београд: Удружење урбаниста Србије
- Стојков, Б. (1997). Ка ретиклирању грађевинског земљишта у Србији. *Гласник Српског географског друштва*, 88(2), 176-186
- Стојков, Б. (2007). Статус града, полицентризам, децентрализација. У *Зборник радова "Нови статус града у Србији"*. Београд: PALGO Centar
- Шећеров, В. (2007.). *Могућности унапређења стратешког планирања градова и њихових региона у Републици Србији*. Београд: Географски факултет, докторска дисертација
- Шећеров, В., Лукић, Б. и Ђорђевић, А.(2007). Обнова села у просторним плановима општина – пример ППО Суботица. *Гласнику Српског географског друштва*, 87(2), 133–141
- Шећеров, В. и Крчум, Н. (2005). Обим регулисања намене земљишта и грађења у просторним плановима општина-на примеру општине Смедерево. У *Зборник радова "Планска и нормативна заштита простора и животне средине"*. Београд: Асоцијација просторних планера Србије, Београд: Географски факултет

- Шећеров, В. и Невенић, М. (2005). Мере и инструменти за спровођење планова магистралних саобраћајница. У *Зборник радова "Србија и савремени процеси у Европи и свету"*. Београд: Географски факултет
- *** (2003). *Закон о планирању и изградњи*. Београд: Сл. Гласник РС бр. 7/03 и 34/06
- *** (2009). *Закон о планирању и изградњи*. Београд: Сл. Гласник РС бр. 72/09 и 81/09
- *** (2006). *Planet Sense*. Бон: BBR
- *** (2007). *Просторни план општине Кладово*. Београд: Центар за планирање урбаног развоја
- *** (2007). *Просторни план општине Смедерево*. Смедерево: Дирекција за урбанизам и изградњу Смедерево и Географски факултет Универзитета у Београду
- *** (2008). *Просторни план општине Суботица*. Суботица: Завод за урбанизам Суботица
- *** (2007). *Territorial Agenda of the European Union*. Leipzig: EEC
- *** (2006). *Устав Србије*. Београд: Сл. Гласник РС бр. 98/2006.

EXPERIENCES AND PROBLEMS IN IMPLEMENTING THE SPATIAL PLANS OF MUNICIPALITIES

VELIMIR ŠEĆEROV^{1*}, DEJAN FILIPOVIĆ¹

¹ *University of Belgrade - Faculty of Geography, Studentski trg 3/3, Belgrade, Serbia*

Abstract: Since the adoption of the Planning and Construction Law, 2003., started the producing of the series of spatial plans, among which the most dominant position have the spatial plans of municipalities. Legal obligation and, less frequently, the understanding of the necessity of adopting and implementing this type of plan, contributed to the fact that they are made today in the most cases. Compliance with the procedures of making the local (municipal) spatial plan is an assumption to his adoption, while its implementation is left to the decision makers at the local level and capacities that local self-governments has. In order to implement the plan as much as possible, necessary is to prescribe the clear measures and instruments for his realization and to define the precise implementation mechanisms that will contribute to his implementation. For this reason this paper aims to highlight some examples of the past practice in making the planning documentation and to point out some problems in their implementation that may occur due to a different understanding of the municipal spatial plan importance and his implementation mechanisms. The intention is to emphasize the strategic component of the municipal spatial plan and its developmental importance, in relation to the technical and regulatory dimension that such kind of a document has and which can be often found in practice through the insistence on the rules of planning and construction as the only implementation mechanisms.

Key words: municipal spatial plan, implementation, measure and instruments, strategic planning, legislation

The current moment in perceiving Serbian development prospects demands engaging all of its overall development potential, directed towards precise planning framework and harmonized system of strategic planning documents at all levels. The role of spatial planning in this process has a dominant role. The plan represents a commitment to all relevant local authorities and public enterprises, as well as for individual investors, in the part in which are defined the precise planning decisions, rules and propositions. Consequently, the priorities in the first four years are the direct responsibility of realization for all the agencies and organizations. In today's practice in Serbia, the plan is often taken only as a legal obligation (fulfilling the basic legislative framework and respecting the deadlines prescribed by law¹) or the opportunity to verify started or planned investments, which often have short-term effects or reduced interest in relation to the benefit of the entire community. Strategic nature or development orientation required in the near or distant future is in many cases in the background or it is not present in the plans of municipalities / cities. What are the reasons for that?

Generally, they can be reduced to a few basic:

- education of authorities is insufficient
- lack of expert initiative
- *Investors Planning*
- long period of implementation of strategic goals and individual development projects

* e-mail: app2000@eunet.rs

¹ A number of international authors (LeGates, R., 2003; Mumford, L., 2001. and others) and local ones (Stojkov, B., 1997; Pajović, D., 1998 and 2006. and others) as well as numerous european documents (Planet Cense, 2006; Territorial Agenda of the European Union, 2007, etc.) write about legislative framework for spatial and urban planning and the importance of institutions in the implementation of the plans.

- lack of clear strategic decisions at the higher levels (region / province / country)
- lack of citizens' participation and lack of the adequate information

Plan as an instrument for articulating the general interests should be used for government purposes in a sense of implementing the planned development guidelines. Lack of clear links between educational institutions and science, the organizations that are preparing plans and, ultimately, the authorities that are ordering and implementing it, can be a core of the problem but also a key for solving today's unfavorable situation. Namely, establishing the correlations between the most important stakeholders of the spatial development, inevitably leads to questioning, on the one hand, the methodology of the plan, his very essence and reason of being, and on the other hand, the ways of governing the local self-government and close ties between PLAN AND DEVELOPMENT. The plan is surely the medium through which the interests circulate of both society and individuals. If one observes interests as legitimate, quite reasonable and logical, the importance and role of planning is the coordination of these needs and their guidance towards common goal - the overall profit and activation of the municipality space as a potent competitive area that allows finding the perspective for citizens who live in this area.

The new planning and construction law² consciously or unconsciously moved the focus of local self-government spatial plan (as well as the plans of higher order – Spatial plan of the special-purpose area) far more towards urban regulation of the space³. The strategic dimension of the spatial plans legitimately / legally stays in the background in relation to the clear proposition of the direct performance of short-term actions. Somewhat understandable intention of the Legislator to accelerate the process of providing a urban license, can be indiscriminately interpreted as a basis for a complete neutralization of the initial - long-term character (determined by profession and science) of these types of plans.

This will inevitably lead to the changes in that a plan should represent a result of:

- **inductance**, that is, a detailed introduction to the municipality/city territory, its residents and their problems and aspirations;
- **sustainability**, that is, a careful attitude towards the resources and values of the municipality / city, with special attention to non-renewable resources and values;
- **democracy**, that is, considering the problems in a transparent, open process and dialogue with all the key development actors as well as citizens in all municipality settlements;
- **reality**, that is, defining strategic objectives, operational objectives and priorities that can be implemented in a period of four years;
- **flexibility** and openness of the plan to all interests within the territory of the municipality / city with the possibility of adjusting the plan and planning solutions to changed circumstances in the future;
- **organic** growth, that is, setting goals, concepts and planning solutions to stem from local possibilities, relying on the local system of values, with respect to the development of systems of strategic importance for the region and state.

In this way, the adopted methodological framework in preparing spatial plans contributes to his successful implementation. It should be a part of the plan in which are defined the policies and guidelines and it should represent the strategic framework and general guidelines for economic and social development. Because of that, the implementation is a subject to further refinement, as well as possible reviewing in accordance to the current policies in the municipality / city. Implementation is also a segment, delivered as result of cross-derived factors, on the basis of:

² Planning and Construction Law, Sl. Glasnik br. 72/09 и 81/09

³ More detailed upon the levels of regulation in the spatial plans in the paper Šecerov, V. i Krčum, N., 2005.

- territorial organization guidelines and spatial integration
- guidelines for further planning elaboration
- general rules for construction and land use, for agriculture, forestry, water management and building areas in the villages and spaces between settlements⁴
- Implementation of priority projects in the medium-term with the measures and instruments

Implementation of the plan - experiences and examples

The implementation⁵ of the plan is actually a series of actions that contribute to its efficient realization. It essentially depends on the efficiency of the body that is tasked to implement it (authority) but also, in large extent on the planning document, that is professional *preparation* for implementation. It consists of measures, instruments and policy implementation that can be directly prescribed in the plan (planning implementation)⁶, or after it (after planning implementation)⁷. Well placed propositions for implementation contribute to more effective realization of planning decisions and propositions, that is, to the plan's realism. It is mandatory for all the actors in the space and in addition it gives a using value to the plan, and to the wider community the reason for its preparation.

In addition to planning concepts and strategic positioning of the municipality / city in the municipal spatial plan, defining the priority projects is a basis of his applicability and efficiency. Each development sector should, as a result of the analysis, identify strategic priorities that contribute to achieving an established sectoral objective. From many projects (until the end of the planning horizon) singled out are those that are the most important and which should be:

- primary and short-term (four years)
- set up so as not to create the illusion that they can replace, in its duration, all of the shortcomings in the municipality
- ranked by their relevance
- result of the analysis and needs, not the insinuations
- attainable in accordance to the real power of the municipality / city

Urban plans are also on of the instruments for the realization of the spatial plan. Clear determination of the settlements or areas for which the making of such kind of documentation is prescribed, should be directed to the more developed centers or potent parts of the municipality that need a more detailed elaboration. The first of the two offered mechanisms provide the basis for this. **Regulatory rules**, except the demarcation of parts for which the urban plans are made, provide the guidance for land division on public one and other; they determine the units and areas set by a plan and provide content in the zones; they present benchmarks on infrastructure and ext. Building rules are giving information about: the type and use of facilities in the zones; the conditions for the formation of building lots, urban parameters (indices, number of floors, leveling, etc.); conditions to connecting to infrastructure, ext. Summary, these two sets of rules are sufficient to determine the dominant

⁴ Here is particularly important a relationship to building areas and their utilization. Directing to a market economy and returning the property to municipalities and to the former owners in Serbia, the issue of industrial, military and other brownfield, it is necessary to take a different attitude upon this matter. It means a precisely analyze of the the economic, social and environmental consequences, as well as the opportunities for more successful local and regional development (Stojkov, B., 2007.)

⁵ Implementum (*lat.*) - implementation, compliance, realization

⁶ By the Planning and Construction Law, after implementation process is predominantly used for the spatial plans of local self-government (municipal spatial plans)

⁷ The Legislator has introduced a separate document - Implementation program for the Spatial Plan of the Republic of Serbia, Spatial plan for the special-purpose area and Regional spatial plan.

use in different areas. On the one hand, they give a very clear proposition for *behaving* in the zone, while on the other hand they leave sufficient flexibility to allow unimpeded growth, further investments and the basis for making more detailed urban and project documentation. In determining the zoning and land use, space is often *overplanned*. Forgotten is that only a plan determines very precisely (locationally) the contents and objects **of public interest**, while others are given indicatively. The contents such as industry, housing (except social), trade, services, and others, are in the sphere of individual interest, and therefore in the market-oriented and variable interests, so they should not be accurately quoted, but in such way that they could be adapted through the rules to overall spatial context, environmental protection, other complementary contents and others. Thus are avoided the potential stiff solutions and current calculation which through changing circumstances on the field can be a limiting and slowing development factor. With the plan can priority projects be led to *certainty* only if necessary clear measures and instruments are defined (Table 1.):

1. **Legal:**
 - normative acts, regulations, ordinances, city / municipality statutes, development programs and similar
 - law knowledge (basic and related)
 - knowledge of higher-order plans and strategic documents on national level
 - law changing procedure (initiative)
 - foreseeing expected law changes during the plan's implementation (for example. the law on denationalization and restitution, law on the local self-government, regionalization law, etc.).
2. **Financial:**
 - funding sources - direct sources
 - tax policy - the indirect sources
 - (de) motivating investment factors
3. **Economic:**
 - land policy - directing the labour force; taxes - (de) motivating, location equipping
 - economic policy - economically efficient and resource sustainable
 - investment policy – location equipping, investment in infrastructure, capital facilities, ext.
4. **Organizational:**
 - changing settlements' boundaries (of the plan)
 - expanding building area
 - agricultural land organization (komasacija, arondacija)
 - forming institutions / bodies to monitor the plan or specific branches
5. **Technical:**
 - different modes of infrastructure use
 - monitoring the environment
 - introducing information technologies in the implementation process of the plan - databases, cadastre, focal centers, maps, ext.
6. **Governing:**
 - administration decentralization
 - transparency of the plan after approval
 - accelerated issuance of building permits

Table 1. Measures and instruments for the Spatial plan of Smederevo municipality, 2004.

Planned solutions feasible by 2009. year: 1. Protection and improvement of the existing forests 2. Reforestation and raising new forests (2004 .- 2009 year) with special priority reforestation of the coastal belt – undefended part along the entire Velika Morava river flow 3. Stimulation of the private forests development			
Economic-financial measures	Organizational measures	Normative measures	Policies
For solution 1: Funds from the public enterprise for forest management. For solution 2: the budget of the Republic of Serbia and forest users For solution 3: private funds; law provided remedies for their, at least, simple biological reproduction.	For solution 1, 2 and 3: use the FAO experts suggestions; Organized forest and forest land management in the state ownership in one unique enterprise, throughout the whole territory of the Republic of Serbia; the same principles of public and private forests' management; Inventory of private and state forests and the introduction of monitoring through GIS	For solution 1, 2 and 3: change and modernization of the legislative framework; Adoption of the necessary decisions at the level of local government; Harmonization of the Serbian forest base with the European forest monitoring system	Adoption of the National Forestry Development Programme; adoption of the National hunting Development Programme and other necessary documents

Determine such kind of implementation mechanisms for each project individually is prepared - armed each planning action with a greater degree of certainty in practice.

Methodological step forward is also a **project programming** and answer to five questions (or most of them) that are related to each priority (Table 2):

- WHAT? - Description of the project
- WHO? - Who is responsible for the project?
- HOW MUCH? - Estimated project cost
- HOW? - Where to purchase assets?
- DURATION? – time realization of the plan?

In this way is emphasized a clear **obligation** and **responsibility** of the competent public enterprises and governance at all levels. Until the new Planning and Construction Law (2009.) was brought, by the provisions of the old one is introduced a mechanism of the implementation Contract for spatial plans. Well-designed starting idea showed to be unreal in practice⁸. Namely, provided agreement meant an obligatory relationship between the State and local community on implementing the priority projects in accordance to the competencies. There have been attempts to division the responsibilities between municipalities and local public enterprises (which might prove to be more efficient) without much effects in practice. It seems that formal commitment has not made the expected results, instead is crucial a (de)motivating policy and creating a sense of *natural* responsibility. With provisions of the current Law, implementation contract is deleted and introduced is the term - Implementation program for the plan on national and regional level (Spatial Plan of the Republic of Serbia, Spatial plans for the special-purpose area and Regional spatial plans). In addition to this newness, corrected is also a methodological planning framework. From implementation as an integral part of the plan, focus is moving towards realization after implementation, that is providing this document a year after adopting the plan. Measures and policies are provided approximately (in the plan) but

⁸ In the six years long practice of this law, signed is only **one** implementation Contract for the Spatial plan of the Municipality of Kladovo (2005.)

precisely programmed in the Program. Sensitive moment of intense planning in Serbia will show whether this approach is more efficient and receptive.

Table 2. Project programming in the Spatial plan of Smederevo municipality, 2006.

Brief description of the project	Unified database of cultural and natural heritage conservation on the both sides of the Danube, in the Iron Gate region - Transborder Project: The project would include creating a database of all relevant institutions in Serbia and Romania (in the Iron Gate region), who are dealing with natural and cultural heritage protection, with a list of current and prospective projects and initiatives for integrative protection and promotion at the international level. The database should be available to all interested individuals and groups and presented on the appropriate website. One of the key objectives of this project is to encourage and promote cultural tourism.
Time limit	2009. year
Approximate resources needed	150.000 EU
Sources of funding	INTERREG IIIA/CARDS Neighborhood Program Romania-Serbia and Montenegro
Implementation responsibility	Institute for the Protection of Cultural Monuments Institute for the Protection of Nature Kladovo municipality

The plan should be the basis for creating self-government budget and projects should be dominant item in expenditure of funds. On the other hand, the plan is the basis also for applying for external funding at the regional (level of Autonomous Province Vojvodina, Administrative area of the City of Belgrade), national (national investment plan-NIP and other projects), European (IPA⁹ funds or the expected opening of other European funds in accordance with the process of Serbia joining the EU) .

With a distance of 5 years, reviewing plans is a legal obligations as well as an essential need. The dynamic development processes in Serbia and abroad, internal and external factors, public-private interests and other, emphasizes a very important role of the Plan in overcoming negative tendencies and obstacles and potentiating own values and capabilities. Therefore, it is right to expect from the plan to be effective, enforceable and flexible to the dynamic of changes that are present in the territory of municipality / city almost everyday. In relation to that is made an analysis / review of the priority projects' realization from the spatial plan of Smederevo municipality (2004.) after 5 years, with the aim of determining the success of the applied implementation methodology. The results show a relatively good feasibility of the Plan with the active participation in the implementation of local government, public enterprises and national authorities and their offices in the City. Performed on the basis of the municipal spatial plan is:

1. Plans and other planning documentation:

- the General urban plan of Smederevo
- Plans of detailed regulation – 7
- Urban Projects – 4
- Acts of urban planning conditions for building the individual objects on agricultural land - about 40

2. Realization of planning solutions – priorities in certain areas by 2009.

- Gasification of Smederevo
- Project documentation for construction Morava water supply system

⁹ IPA- Instrument for pre-accession countries

- Preparation of project documentation for construction the plant for waste water management
- Upgrading segments of the protective systems – river banks
- building school facilities in the area of primary education
- Sports hall completion in the Smederevo municipality
- First phase of Industrial Park project implementation
- Dislocation and different use of other commercial properties from the urban core
- The transformation of the site Godomin stables into specialized manufacturing- industrial center
- Building accommodation facilities in private ownership
- Improving marketing and promoting tourist capacities - active participation in trade fairs and presentations
- Construction of the reservoir Zlatno brdo-Zapis
- Construction of new depletion station - Karadordevo brdo
- Building a pipeline of depletion station Karadjordjevo brdo - Zlatno brdo Reservoir - Udovice - Petrijevo - Vodanj
- Construction of the main pipelines through industrial zone
- Restoration of landfill
- Completed cadastre of landslides and unstable terrains in Smederevo municipality

The municipality of Smederevo (now in the status of the City) is the first local community in Serbia, which adopted, under the Law on Planning and Construction (2003.), a complete planning documentation for its territory. In addition was made a Development strategy of the Danube region (2007.) where the solutions from municipal spatial plan have been embedded, in the part of regional projects as well as in this document. Based on the everything mentioned, the City of Smederevo has a clearly defined development priorities, confirmed by analysis and legally introduced into the municipal system of legal documents such as spatial and urban plans. However, today's planning practice in Serbia shows the signs of unconsolidativeness and numerous problems that can be grouped into a series of general indicators¹⁰:

- frequent lack of regional dimension of the plan / projects
- lack of clear policies and policy implementation - there are no implementation mechanisms other than the prescribed making of urban development plans for specific parts / settlements of the territory
- conversion of the municipality Spatial plan from strategic to technical and regulatory plan (goal: issuing building permit)
- planning and construction rules given for all the settlements (even for those that have or will make an urban plan)
- unrealistically set priority projects
- contradictory projects
- participants in the implementation process bulleted and numbered without clear obligations and responsibilities - responsibility for all projects is divided within all stakeholders in the area, from national to local level, without indication of binding realization.

Additionally, one of the serious problems in making and implementing spatial plans was an incompliance with the Strategic environmental impact assessment. According to the Planning and Construction Law (2009)., Strategic environmental impact assessment is an integral part of the plan. Experiences so far in making the strategic assessments in Serbian practice show different relation of strategic impact assessment to the planning document, from the cases where the procedure of strategic impact assessment runs separately from the planning process to the situation where the strategic impact assessment

¹⁰ The similar situation is in the Municipality of Subotica with SPC, 2008. and Master Plan of the City, 2007.

is fully integrated into the planning process (Filipović, D., Obradovic, D. , 2005). The strategic impact assessment of the plans and programs on the environment, is a complex process that involves not only preparation of the strategic impact assessment, but includes the implementation of several stages that must be integrated into appropriate making procedures, decision making and approval of plans and programs (Filipović, D., Obradovic, D. , 2007). In this regard, strategic goal of planning and area development, must be renewal and enhancement of the degraded environment, recycling the building areas, activation of brownfield sites, and preventive protection from all planned activities that may threaten the existing environmental quality. In terms of rehabilitation and revitalization of degraded environment, it is necessary to determine the priority actions, to consider all the aspects of problem solving, and to choose those solutions that provide long-term positive effects (Filipović, D., 2008).

When making strategic assessments, one should make a distinction between strategic impact assessment and impact assessment. The first is the planning-oriented and discusses the planning solutions as a basis for implementing the goals of sustainable development and environmental protection. On such comprehension of strategic impact assessment are spatial plans based. On the other hand, the impact assessment are technically and technologically oriented in order to define measures of protection in making major projects (not plans), so that certain negative impacts can be reduced within legally defined framework.

Generally, the situation in Serbia regarding the implementation of spatial plans largely depends on the level, form and types of implementation mechanisms. They can not operate independently without a clear vertical and horizontal coordination of the planning activities in a particular area. For this reason, during the process of the plan making, is necessary to consider the current European strategic documents, national plans and legislative framework, political environment, regional and city plans themselves to define their vertical interdependence and conditionality, in the extent to which they complement. In that respect are extremely important the decisions of the state (laws), regarding her territorial organization, balanced regional development, solving the legal and ownership problems of the local communities, denationalization, restitution, etc. Regarding the horizontal coordination, the most important is interregional cross-border and cross-regional cooperation and intraregional (among sectoral) cooperation. The necessity of cooperation with neighboring areas and opening borders to the natural flow of mutual influences is assuming also the joint activities in the closer and further regions, in order to increase their own quality of life through stronger competition, identity, and use of full capacity of the specific territory. The assumption for this is also a inner-regional organization, that is coordination and synchronization of all public services that serve the city and its surrounding and equal participation of the private sector and citizens in decision-making process. (Šećerov, V., 2007.)

Frequent lack of awareness about the importance of plan and planning does not abolish the mistakes that happen in the process of plan making. Insisting on a fast realization of a current interest, obscures strategic long-term view of the plan. What makes it becomes a powerful tool in the hands of local self-government is very clear, precise and objective determining of the development principles, responsibilities and opportunities which the municipality/city has. Positive practice shows that it is possible to realize a number of planning priorities in respect to the principle of causality, subsidiarity and participation, with the participation of all relevant stakeholders in the process of making and implementing the plan of the municipality /city.

References

See References on page 205