



ODRŽIVI
RAZVOJ
ZA SVE

Put do društvenog konsenzusa oko ključnih ciljeva održivog urbanog razvoja



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Sprovedeno od strane:





ODRŽIVI
RAZVOJ
ZA SVE

IZDAVAČ:

Centar za visoke ekonomske studije
Višnjićeva 5, 11010 Beograd, Srbija
Telefon: +381 (11) 405 27 80
Internet adresa: www.ceves.org.rs

U ime izdavača: Nemanja Šormaz

AUTOR:

Tatjana Pavlović-Križanić



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Sprovedeno od strane:



Izradu ove publikacije omogućile su Vlade Švajcarske i Nemačke.
Ova publikacija ne predstavlja nužno zvaničan stav Vlada Švajcarske i Nemačke. Za više informacija kontaktirajte
info@sdgs4all.rs



ODRŽIVI RAZVOJ ZA SVE

Zahvalnost

Izveštaj je pripremljen u okviru platforme „Održivi razvoj za sve“ kojom se uspostavlja opštedruštveni dijalog među najznačajnijim nedržavnim akterima u Srbiji, poput civilnog društva, poslovnog sektora, akademske i istraživačke zajednice, profesionalnih udruženja, medija i građana, o usklađivanju razvojnih prioriteta Srbije sa ciljevima sadržanim u Agendi za održivi razvoj 2030. Platforma je strukturisana u tri tematska stuba koji odgovaraju trima dimenzijama održivog razvoja: socijalnoj, ekonomskoj i dimenziji zaštite životne sredine, ali funkcioniše na integrisan način, u skladu sa uskom povezanošću i isprepletenošću ciljeva održivog razvoja.

Platformu „Održivi razvoj za sve“ podržavaju Vlade Švajcarske i Nemačke a sprovodi je [Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit \(GIZ\) GmbH](#), u okviru projekta „[Reforma javnih finansija - Agenda 2030](#)“. Partneri na projektu su [Beogradska otvorena škola](#), [Beogradski fond za političku izuzetnost](#), [Centar za visoke ekonomske studije](#), [Fondacija Ana and Vlade Divac](#), [Fondacija Centar za demokratiju](#) i [Timočki omladinski centar](#).

Autori ovog izveštaja izražavaju posebnu zahvalnost organizacijama civilnog društva, državnim institucijama i organizacijama, nezavisnim telima, predstavnicima akademske zajednice, predstavnicima međunarodnih organizacija i pojedincima koji su dali doprinos izradi ovog izveštaja svojim komentarima i sugestijama.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Sprovedeno od strane:



Izradu ove publikacije omogućile su Vlade Švajcarske i Nemačke.
Ova publikacija ne predstavlja nužno zvaničan stav Vlada Švajcarske i Nemačke. Za više informacija kontaktirajte
info@sdgs4all.rs

Sažetak

U uvodnom delu teksta se daje prikaz ključnih izazova u realizaciji strateških prioriteta urbanog razvoja: od teškoća usaglašavanja i nekonzistentnosti različitih sektorskih politika, preko nedovoljne saradnje aktera na različitim nivoima odlučivanja, do veoma čestog menjanja prioriteta, pravaca i mehanizama strateškog delovanja. U drugom delu se definiše obuhvat Cilja 11 UN Agende 2030, značaj realizacije tog cilja za postizanje balansiranoog teritorijalnog razvoja, kao i iskustva u ostvarivanju ciljeva urbanog razvoja u državama u okruženju u procesu pristupanja EU kroz primer Hrvatske. U ovom delu se kroz studiju slučaja - primer grada Kruševca - analizira način mobilisanja međuopštinskih aktera na zajedničkom rešavanju regionalnih izazova u oblasti životne sredine.

Središnji deo dokumenta posvećen je analizi tri kompleksna problema urbanog razvoja oko čijeg rešavanja postoji nesumnjivi društveni konsenzus, ali čije rešavanje uprkos tome traje decenijama i suštinski predstavlja kočnicu održivom urbanom razvoju.

U tom smislu, u dokumentu se daju argumenti zbog kojih bi prvi potcilj u okviru Cilja 11 trebalo da bude rešavanje problema čvrstog komunalnog otpada, odnosno uspostavljanje mreže regionalnih centara za upravljanje otpadom. U Srbiji postoji samo deset regionalnih centara za upravljanje otpadom, a na divlje deponije se odlaže 40% čvrstog komunalnog otpada. Uspostavljanje efikasnog i održivog sistema za upravljanje čvrstim otpadom do 2030. godine zahteva usaglašavanje svih elemenata finansiranja sistema (iz državnog, pokrajinskog, gradskih i opštinskih budžeta, kredita od međunarodnih finansijskih institucija, iz IPA i drugih fondova itd.) i jasnu raspodelu odgovornosti i obaveza na pripremi planske i projektno-tehničke dokumentacije. Kao prvi korak, neophodno je usvajanje Strategije upravljanja otpadom za period 2021-2025, koja je bila najavljena za 2020, ali je još uvek u radnom nacrtu.

Kao drugi potcilj kandidovan je završetak procesa ozakonjenja nelegalnih objekata u Srbiji. Nakon pet godina primene Zakona o ozakonjenju, popisano je ukupno 364.400 nelegalnih objekata u Srbiji, a doneseno samo 210.000 pozitivnih rešenja. Prema poslednjim informacijama Republičkog geodetskog zavoda, na osnovu analize satelitskih snimaka u procesu ozakonjenja, u Srbiji postoji oko 5 miliona nelegalnih objekata, od čega se procenjuje da su polovina objekti za stanovanje.

Treći potcilj odnosi se na povećanje participativnosti urbanističkih politika koje se usvajaju u netransparentnom procesu sa samo formalnim obeležjima učešća javnosti. Politike urbanog razvoja bi trebalo da budu rezultat najšireg društvenog konsenzusa stručne javnosti, građana, organizacija civilnog društva i kao i mnogih aktivnosti i odluka koje dolaze iz različitih sektora gradskih uprava i/ili Vlade.

Nalazi i preporuke za ostvarenje navedena tri potcilja su rezultat analize strateških dokumenata i pozitivnih propisa, kao i kvalitativnih istraživačkih mera (individualni razgovori sa donosiocima odluka, stručnjacima za komunalne delatnosti i životnu sredinu i sektorskim udruženjima).

Uvod: svrha i značaj COR 11

Otvaranje javne debate o ključnim aspektima realizacije ciljeva UN Agende 2030, i Cilja 11 koji se odnosi na održivi urbani razvoj, moguće je samo ukoliko se na jasan način definišu prioritetne oblasti javnih politika, čijim će se unapređenjem obezbediti uslovi za ostvarenje tih ciljeva, kao i platforma za izgradnju delotvorne, efikasne i održive saradnje donosilaca odluka, predstavnika javne uprave, organizacija civilnog društva, stručne javnosti i predstavnika privrede. U tom smislu, ovaj tekst ima za cilj da obrazloži ulogu i značaj Cilja 11 Agende 2030 posmatrajući ga u kontekstu tri ključna problema urbanog razvoja, oko čijeg rešavanja postoji jasan društveni konsenzus.

Društveni razvoj svake države u velikoj meri zavisi od transformacije njenih gradova. Gradovi, ali i ostala urbana naselja,¹ su složeni i dinamični socijalni, ekonomski, politički, kulturni i prostorni sistemi, koji mogu da skladno funkcionišu jedino kroz mehanizam osmišljenog integralnog planiranja i razvoja lokalnih, pokrajinskih i državnih politika, koji na suštinski način uključuju građane, stručnu i opštu javnost. Integralno planiranje podrazumeva obuhvatanje najvažnijih tematskih oblasti i različitih sektorskih politika, aktera i institucija na različitim prostornim i upravnim nivoima (lokalni, međuopštinski, nacionalni, nadnacionalni) kako bi se postigao sveobuhvatan pristup planiranju i upravljanju urbanim razvojem.

Pravci razvoja gradova predstavljaju ogledalo kvaliteta javnih politika u brojnim oblastima, od privrede do kulture, od zaštite životne sredine do komunalnih delatnosti. U tom smislu, i sam kvalitet života u urbanim sredinama predstavlja lakmus papir za uspešnost ključnih nacionalnih javnih politika. Cilj 11 je suštinski značajna odrednica, kojom bi svaka odgovorna vlast trebalo da se vodi i građanima obaveže na "podizanje lestvice" u realizaciji ključnih strateških prioriteta, kako bi se unapredio kvalitet života u urbanim naseljima. Bez obzira na pretpostavljeni kvalitet strateških politika u oblasti urbanog razvoja u Republici Srbiji, brojni su i ozbiljni problemi u ovom sektoru, koji se postavljaju kao izazovi realizaciji strateških ciljeva, a koje prepoznaje i Agenda 2030 UN. Između ostalog, to su problemi nezakonite izgradnje, neplanskog širenja naselja, nedovoljnih kapaciteta i niskog nivoa održavanja komunalne infrastrukture, nezadovoljavajućeg stanja zaštite životne sredine, niskog nivoa transparentnosti odlučivanja i participacije javnosti, izloženosti društveno osetljivih grupa permanentnom siromaštvu.

Urbana naselja su izuzetno osetljiva na društvene potrese na nacionalnom i nadnacionalnom nivou, što je pokazala i aktuelna pandemijska kriza. Brojni efekti pandemijske krize itekako će biti vidljivi i nastaviti da utiču na život u gradovima i drugim urbanim naseljima i nakon što se pandemija okonča. Pandemija bi mogla da bude iskorišćena i za pozitivne promene - kroz izgradnju veće društvene solidarnosti i redefinisanje pristupa, modela i tehnika za unapređenje pristupa planskom rešavanju problema u metropolitenskom području grada Beograda ali i ostalim urbanim područjima u Srbiji. Poboljšanje stanja u urbanim područjima i pre pandemije

¹ U analizi se pod terminom „urbana naselja” podrazumevaju urbani centri gradova i opština, odnosno jedinica lokalne samouprave, ostala urbana naselja koja su prema popisnoj statistici kategorisana kao gradska naselja, kao i banje, u skladu sa terminologijom koju koristi Strategija urbanog razvoja RS do 2030. godine.

Covid-19 se promovisalo kao jedan od ključnih prioriteta održivog razvoja u okviru Agende 2030 UN, a sigurno je jedan od izazova aktuelne politike planskog i urbanističkog razvoja.

U okviru Cilja 11 je Agendom 2030. određeno sledećih deset potciljeva:

- 11.1 Pristup adekvatnom, bezbednom i pristupačnom stanovanju;
- 11.2 Pristup sigurnim, pristupačnim, dostupnim i održivim saobraćajnim sredstvima za sve, poboljšanje bezbednosti na saobraćajnicama, pre svega unapređenjem javnog prevoza, uz posebnu brigu za ranjive društvene grupe;
- 11.3 Humani i etični urbani razvoj i unapređeni kapaciteti za participativno, integrativno i održivo planiranje i upravljanje ljudskim naseljima;
- 11.4 Zaštita i obezbeđenje svetske kulturne i prirodne baštine;
- 11.5 Smanjen broj smrtnih slučajeva i broj ugroženih ljudi i značajno smanjen broj smrtnih slučajeva usled ekonomskih posledica izazvanih katastrofama;
- 11.6. Smanjen negativan uticaj gradova na životnu sredinu;
- 11.7 Omogućen univerzalni pristup bezbednim zelenim i javnim površinama;
- 11.a Podržane veze između urbanih, perifernih i ruralnih oblasti;
- 11.b. Povećan broj naselja koja usvajaju i primenjuju integralne politike ublažavanja i prilagođavanja klimatskim promenama;
- 11.c Izgradnja održivih i otpornih zgrada uz korišćenje lokalnog građevinskog materijala.

U Republici Srbiji je 2015. godine formirana Međuresorna radna grupa za sprovođenje Agende 2030 za održivi razvoj. U cilju integrisanja svih 17 ciljeva u nacionalne politike, Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) je sproveo analizu usklađenosti krovnih i sektorskih politika sa Agendom 2030, kao i sa reformama u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji. Ova analiza RSJP-a pokazala je da na strateško-normativnom nivou postoji visoka usklađenost krovnih nacionalnih politika sa Agendom 2030, te da ključni strateški dokumenti koji definišu pravce razvoja Srbije na putu ka EU u velikoj meri korespondiraju sa ciljevima Agende 2030, uključujući tu i sektorske politike u oblasti urbanističkog razvoja.

Definisanje koraka ka poboljšanju kvaliteta života u gradovima i smanjenju negativnog uticaja gradova na životnu sredinu za Cilj 11 vrši se kroz utvrđivanje 10 potciljeva koji se prate preko 15 indikatora (pokazatelja), koji su osnovni mehanizam za praćenje napretka u dostizanju Cilja 11. Za sada, Republički zavod za statistiku prati samo realizaciju jednog potcilja na osnovu jednog indikatora (smanjivanje negativnog uticaja gradova na životnu sredinu). Međutim, realizacija većeg broja potciljeva se prati u okviru sektorski ustanovljenih mehanizama za praćenje i izveštavanje o sprovođenju sektorskih strategija u *cross-cutting* (presečnim) temama razvoja urbanih celina.

Značaj COR 11 za Srbiju

Poslednjih dvadesetak godina u Srbiji se svakih nekoliko godina menjaju pravci, načini sagledavanja kao i regulativni mehanizmi za upravljanje urbanim razvojem. Zajednički imenitelj svih javnih politika do sada bio je palijativa - ublažavanje ograničenja, sa kojima su suočene urbane celine van glavnih metropolitenskih oblasti, kroz investicije i stimulisanje priliva kapitala, kako bi ta područja kompenzovala svoje strukturne slabosti. Jedan od razloga relativnih neuspeha dosadašnjih napora u tom pravcu krije se u neadekvatnosti predloženih institucionalnih rešenja, koja bi podržala razvoj regionalne institucionalne infrastrukture, pre svega u gradovima koja su sedišta administrativnih okruga. Retki gradovi, koji su uspeli da se afirmišu kao regionalni centri i katalizatori međuopštinskih inicijativa pre svega u oblasti zaštite životne sredine uspeli su da privuku značajna finansijska sredstva za rešavanje decenijskih problema u oblasti vodosnabdevanja, upravljanja otpadom i prečišćavanja otpadnih voda rešavajući time probleme životne sredine u čitavom regionu i šire.

Grad Kruševac kao facilitator ključnih regionalnih projekata u oblasti životne sredine

Rasinski administrativni okrug ima oko 240.000 stanovnika (prema popisu iz 2011) i njegovo sedište je u gradu Kruševcu. Pored Kruševca, administrativni okrug čine i opštine Aleksandrovac, Brus, Varvarin, Trstenik i Čičevac. Grad Kruševac, odnosno Fabrika vode Majdevo u okviru JKP "Kruševac" snabdeva vodom iz jezera Čelije na reci Rasini sve opštine Rasinskog okruga izuzev Brusa. Zbog opadajućeg kvaliteta vode iz akumulacije Čelije i potrebe da se zadovolje interesi za zdravom pijaćom vodom opština Rasinskog okruga, grad Kruševac je konkurisao za predpristupna sredstva iz IPA fondova te su fabrika vode i regionalni cevovod potpuno rekonstruisani 2013. godine i izgrađeni cevovodi do opština Čičevac i Varvarin. Vrednost projekta je 14 miliona evra od čega je iz IPA fondova obezbeđeno 7 miliona evra. Zahvaljujući novom pogonu za prečišćavanje vode, čak 250.000 građana iz ove regije danas ima ispravnu vodu za piće.

Dva nova ekološka projekta od izuzetne važnosti za ceo region, koja su inicirana u Kruševcu poslednje tri godine su projekat regionalizacije prečišćavanja otpadnih voda, koji podrazumeva izgradnju dva postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Brusu i Blacu i projekat izgradnje regionalne deponije za ceo Rasinski okrug. Učešće grada Kruševca u projektu regionalizacije prečišćavanja otpadnih voda nije motivisano isključivo razlozima solidarnosti. Ono je opravdano i na osnovu ekonomske procene negativnih eksternih efekata zagađenja, koje se iz ove dve urbane zajednice prelijeva na ceo region. Efekat na životnu sredinu koji nastaje ispuštanjem otpadnih voda iz Brusa i Blaca je ogroman - dve opštine koje zajedno imaju jedva 20.000 stanovnika ispuštaju otpadne vode i zagađuju jezero Čelije, iz koga se vodom za piće snabdeva 250.000 stanovnika. Kako ove dve opštine nisu u stanju ni finansijski, ni tehnički, ni operativno da proces izgradnje i održavanja ovih postrojenja iznesu, grad Kruševac preuzima celokupno upravljanje budućim postrojenjima za prečišćavanje. Izgradnja ova dva mala postrojenja će produžiti život akumulaciji Čelije i obezbediti bolji kvalitet pijaće vode za stanovnike svih opština Rasinskog okruga. Projekat će sa oko 11 miliona evra finansirati Evropska unija iz IPA fondova, a da grad Kruševac nije prihvatio da preuzme upravljačku ulogu - što je prema stanovištu donatora bila jedina garancija održivosti inicijative, EU bi se povukla iz projekta.

Treći regionalni projekat projektovanja i izgradnje regionalne deponije "Srnje II" trebalo bi da obezbedi da opštine Rasinskog okruga napokon dobiju sanitarnu deponiju do 2022. godine i do tada prilagode svoje sisteme za prikupljanje otpada i ojačaju kapacitete, pre svega za uvođenje separacije otpada na izvoru svojih komunalnih preduzeća.

Projekti u Kruševcu realizovani su u saradnji sa nadležnim ministarstvima (Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo zaštite životne sredine), uz permanentnu podršku načelnika Rasinskog upravnog okruga i stručno-tehničku podršku projekata koje su finansirali EU kroz IPA fondove, GiZ, KfW, švedska SIDA i Stalna konferencija gradova i opština. Implementacioni deo posla je bio u nadležnosti javnih komunalnih preduzeća u Kruševcu i gradske uprave. Realizacija ovako kompleksnih projekata je praktično nemoguća bez rešavanja sistemskih problema na nivou gradova i opština i institucija koje bi na najveće JLS - obično regionalnog centra - trebalo da koordiniraju različite nivoe vlasti, pripremaju kvalitetnu tehničku dokumentaciju projekata neophodnih za pristup donatorskim sredstvima i učestvuju u sprovođenju projekata.

Poboljšanje zdravlja i kvaliteta života građana Srbije bi trebalo da bude jedan od razvojnih prioriteta kako fiskalne politike tako i svih ostalih sektorskih politika. Indikatori za praćenje realizacije Cilja 11 Agende 2030, koji su već integrisani u neke od sektorskih i presečnih (cross-cutting) javnih politika Republike Srbije bi trebalo da omoguće bolju identifikaciju i određivanje institucionalnih pravaca unapređenja ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja svih teritorijalnih delova države kao celine u cilju realizacije potciljeva Cilja 11 Agende 2030. Stručnjaci za urbanističko planiranje i prostorni razvoj u Republici Srbiji već godinama iznose tezu da je jedan od ključnih deficita postojećeg sistema planiranja i upravljanja razvojem nedostatak institucionalnih, organizacionih i drugih aranžmana, koji su neophodni za usmeravanje i usklađivanje urbanističkog razvoja sa rešenjima u oblasti životne sredine i regionalnog razvoja. U tom smislu, čini se da su urbanistički i regionalni razvoj, kao i zaštita životne sredine tri ključna razvojna segmenta kroz čiju optiku bi trebalo sagledavati i realizaciju Cilja 11 Agende 2030.²

Nekadašnja politika regionalnog razvoja je pre petnaestak godina identifikovana kao krovna politika, usvajanjem Strategije regionalnog razvoja za period 2007-2012. Nakon prestanka važenja ove strategije nikada nije sprovedena *ex post* analiza efekata njene primene, nakon dugog najavljivanja i pripreme nije usvojen Nacionalni plan regionalnog razvoja niti svi predviđeni regionalni planovi, dokumenti koji bi na osnovu Zakona o regionalnom razvoju trebalo da od 2013. godine postanu ključni krovni strateški usmerivači razvojnog planiranja u Republici Srbiji. Nacionalna agencija za regionalni razvoj sa sedištem u Zaječaru se uglavnom bavi praćenjem realizacije programa Ministarstva privrede u oblasti podrške malim i srednjim preduzećima, a ne planiranjem projekata regionalnog razvoja. Ovim je ideja o hijerarhijski usklađenom planiranju razvoja - od nivoa grada odnosno opštine do republičkog nivoa praktično ugašena.

U javnom diskursu se skoro ne pominje činjenica da Republika Srbija već osam godina praktično nema politiku regionalnog razvoja. Druge sektorske politike, koje bi trebalo da ostvare horizontalni i vertikalni uticaj podrške razvoju nedovoljno razvijenih oblasti u Srbiji, kao što je Strategija industrijske politike od 2021. do 2030. godine, zbog toga nemaju i ne mogu da imaju

² Vujošević M. „Stranputice državne politike prostornog razvoja: neosnovane nade, lažna obećanja i nepostojanje stvarnih instrumenata“, Časopis POLIS, oktobar 2012.

očekivanog efekta na celoj teritoriji Srbije. Jedina mera koju Strategija industrijske politike predviđa, a koja je direktno usmerena na jačanje konkurentnosti nerazvijenih urbanih celina i regiona, svodi se uravnotežavanje regionalnog industrijskog razvoja kroz "ravnomernije usmeravanje sredstava prema regionima, kroz nastavak pružanja finansijske podrške od strane Razvojne agencije Srbije i Fonda za razvoj Republike Srbije, ali tako da kriterijumi za odobravanje subvencija budu usaglašeni sa strategijom pametne specijalizacije i stepenom razvijenosti regiona".³ Nepostojanje institucionalnih mehanizama za podršku gradovima i opštinama u manje razvijenim ne dozvoljava rešavanje dihotomije industrijske i regionalne politike - te dovodi do toga da u Srbiji za sada ne postoji ni ideja o tome kako da se pomire strateški pravci industrijskog, regionalnog i urbanog razvoja. Ono što Strategija industrijske politike naziva "ravnomernije usmeravanje sredstava prema regionima" u tom smislu nastavlja da ostvaruje samo neznatno dejstvo na strukturu i ekonomski rast regiona.

Prema važećem Zakonu o ministarstvima,⁴ planiranje i sprovođenje regionalne razvojne politike je u nadležnosti Ministarstva privrede. Ovo ministarstvo bi trebalo da sprovodi analizu raspoloživih resursa i potencijala za regionalni i nacionalni razvoj, da ažurira metodologiju za merenje stepena razvijenosti gradova, opština i regiona, usmerava aktivnosti koje podstiču regionalni razvoj, podstiče ravnomerniji regionalni razvoj i smanjenje regionalnih razlika, unapređuje privredni ambijent na regionalnom nivou i obavlja sve druge poslove koji se odnose na sprovođenje politike integrisanog regionalnog razvoja. U ovom domenu, uloga Ministarstva je praktično nevidljiva - jer ne postoje ključni dokumenti javne politike u ovoj oblasti, a ni adekvatni institucionalni mehanizmi na bilo kom nivou za planiranje i sprovođenje politika regionalnog razvoja. Nepostojanje koordinisane politike regionalnog razvoja primer Kruševca svodi na izolovani slučaj koji je u ovom trenutku skoro nemoguće identifikovati u drugim delovima Srbije.

Urbana politika u Hrvatskoj u periodu pre pristupanja i nakon 2013. godine

Republika Hrvatska je već u procesu priprema za pristupanje EU prepoznala značaj urbanih područja (urbanih aglomeracija, većih i manjih urbanih područja) za efikasno planiranje, usklađivanje i sprovođenje urbane dimenzije politike regionalnog razvoja i privlačenja sredstava iz predpristupnih i kasnije ESI fondova namenjenih urbanom razvoju. Jačanju urbane dimenzije regionalnog razvoja svakako pridonosi i odredba važećeg Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, koja od jedinica područne (regionalne) samouprave zahteva da u svojim strateškim dokumentima stave poseban naglasak na ulogu velikih gradova i gradova sedišta županija u podsticanju razvoja.

Ključna faza povezivanja regionalnog i urbanog razvoja u Republici Hrvatskoj počela je 2009. godine, kada je Hrvatska usvojila Zakon o regionalnom razvoju, kojim je postavljen pravni osnov za izradu planskih dokumenata regionalnog razvoja. To su Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske i županijske razvojne strategije odnosno Strategija razvoja Grada Zagreba (NUTS 3 nivo). Integrisane teritorijalne strategije uslov su za sprovođenje teritorijalnog pristupa za korišćenje EU sredstava. U taj su tip strateških dokumenata uključene: integrisane

³ Strategija industrijske politike Republike Srbije od 2021-2030. godine, Mera 3.5. Uravnotežavanje regionalnog industrijskog razvoja.

⁴ "Službeni glasnik RS" 128/2020.

teritorijalne strategije posebno prepoznatih područja (npr. ostrva), integrisane strategije održivog urbanog razvoja i strategije razvoja kojima upravlja lokalna zajednica (eng. *CLLD Strategies*).

Prema Strategiji regionalnog razvoja RH, jedan od ciljeva regionalnog razvoja je i postizanje konsenzusa svih relevantnih nacionalnih, regionalnih i lokalnih partnera o razvojnim potrebama županije (u privrednom razvoju, zapošljavanju i obrazovanju, infrastrukturi, zaštiti životne sredine, lokalnom, urbanom i ruralnom razvoju). Sledeće godine je usvojena Strategija regionalnog razvoja za period 2011-2013. Strategija uspostavlja sistem usklađivanja pravaca regionalnog razvoja kroz tzv. partnerska veća. Uredba o osnivanju partnerskih veća statističkih regiona (za NUTS II regione) donesena je u aprilu 2010. U radu veća učestvuju predstavnici jedinica područne (regionalne) samouprave, velikih gradova, preduzeća, sindikata i organizacija građanskog društva koje se bave podsticanjem privrednog razvoja.

Snažna podrška države (tehnička, stručna, kroz različite međunarodne projekte) kao i na nivou partnerskih veća, omogućila je postepeno jačanje kapaciteta za planiranje razvoja urbanih aglomeracija (Zagreb, Osijek, Rijeka, Split), većih urbanih područja (gradovi iznad 35.000 stanovnika koji nisu uključeni u aglomeracije) i manjih urbanih područja (opštine sa manje od 35.000 stanovnika čija središnja naselja imaju više od 15.000 stanovnika ili su sedišta županije). U periodu 2014-2020 urbanim centrima u Republici Hrvatskoj je osigurano 345,35 mil. evra za sprovođenje aktivnosti namenjenih održivom urbanom razvoju, koji se trenutno u Republici Hrvatskoj sprovodi putem mehanizma integrisanih teritorijalnih ulaganja (ITU mehanizam). Urbana područja koja su korisnici ITU mehanizma učestvovala su na konkursu na kome je trebalo da predlože projekte koji svoje utemeljenje imaju u strateškom dokumentu razvoja urbanog područja. Strateški dokumenti razvoja urbanog područja se izrađuju na osnovu Smernica za izradu strategije razvoja urbanih područja iz juna 2015. godine. Smernice sadrže i metodologiju za izradu strategija sa integrisanim merama za suočavanje s ekonomskim, klimatskim, demografskim, ekološkim i socijalnim izazovima.

U nameri da uspostavi osnove strateškog okvira za planiranje urbanog razvoja, Vlada Republike Srbije je sredinom 2019. godine donela Strategiju održivog urbanog razvoja Srbije do 2030. godine, u kojoj je utvrdila prioritete investiranja u razvoj urbanih celina kroz integrativan metod - odnosno sinergiju prostornih i sektorskih politika. Izrada Strategije se poklopila sa istekom važenja Prostornog plana Republike Srbije od 2010-2020. i planirano je da Strategija predstavlja osnovu za izradu novog Prostornog plana za naredni desetogodišnji period (do 2030. godine). U izradi strategije učestvovalo je 13 ministarstava, četiri republičke i pokrajinske institucije i šest gradova: Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Kraljevo i Užice. Izrada Strategije je dogovorena u Memorandumu o razumevanju između Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije i Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u ime Vlade Savezne Republike Nemačke.

Strategija obuhvata sedam tematskih oblasti:

- 1) Održivi ekonomski rast - urbana ekonomija i finansije,
- 2) Održive urbane strukture i racionalno korišćenje zemljišta,
- 3) Inkluzivni urbani razvoj,
- 4) Demografske promene i stanovanje,

- 5) Saobraćaj i tehnička infrastruktura,
- 6) Životna sredina i klimatske promene,
- 7) Kulturno nasleđe i urbana kultura.

U okviru ovih tematskih oblasti određeno je pet ciljeva urbanog razvoja i definisane mere za njihovo sprovođenje. U skladu sa Zakonom o planskom sistemu, sve mere su razvrstane u regulatorne - kojima se uspostavljaju standardi i pravila kojima se uređuju odnosi u društvu; podsticajne - u koje spadaju fiskalne (subvencije, porezi i drugo) i druge finansijske i nefinansijske mere; informativno-edukativne, institucionalno-upravljačko-organizacione i mere obezbeđenja dobara i pružanja usluga od strane učesnika u planskom sistemu. Mere i aktivnosti definisane u sklopu strateških paketa ne sadrže indikatore za praćenje načina realizacije niti kvantifikaciju početnog stanja (bazne vrednosti, početne godine), što je predviđeno da bude razrađeno detaljno u trogodišnjim akcionim planovima za sprovođenje ove strategije. Strateški pravci koje je predvidela Strategija održivog urbanog razvoja u celini odgovaraju i poklapaju se sa potciljevima Cilja 11 Agende 2030 UN. Strategija je usvojena u junu 2019. godine, a nacrt prvog Akcionog plana za sprovođenje strategije od 2020-2022 (verovatno će period biti promenjen na 2021-2024) pripremljen je tek godinu i po dana kasnije - u novembru 2020. godine. Tokom pisanja ove analize bila je otvorena javna rasprava o ovom dokumentu.⁵

Akcionim planom za sprovođenje Strategije održivog urbanog razvoja je predviđeno da se tokom prvog trogodišnjeg perioda implementacije Strategije uspostavi efikasan sistem za prikupljanje podataka o realizaciji pet strateških ciljeva koji su istovremeno i potciljevi COR 11 (AP Mera 5.4.1: Uspostavljanje pokazatelja za praćenje razvoja na nivou urbanih naselja prilagođavanjem statističkog sistema standardima Eurostata i zahtevima strategije koji će postati sastavni deo lokalnih informacionih sistema). Istovremeno, AP predviđa da se do 2022. uspostavi implementaciona struktura za praćenje primene strategije - formiranje Nacionalnog saveta za urbani razvoj i posebne jedinice (sektora) u okviru Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

Novi sektor u Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture bi bio nadležan za praćenje sprovođenja ciljeva i mera utvrđenih ovom strategijom i trogodišnjim akcionim planovima za njeno sprovođenje, koordinaciju aktivnosti na sprovođenju važećih i pripremi novih planskih i razvojnih dokumenata i javnih politika u ovoj oblasti, praćenje implementacije Strategije i prioritetnih projekata urbanog razvoja, formiranje baze podataka o pokazateljima učinka i monitoring ostvarivanja ove strategije i trogodišnjih akcionih planova za njeno sprovođenje i pružanje stručno-tehničke podrške Nacionalnom savetu za urbani i prostorni razvoj.

Veoma je teško i zamisliti da će budući Nacionalni savet za urbani razvoj i jedna administrativna jedinica u sektorskom Ministarstvu biti u stanju da prate, koordiniraju i usmeravaju desetine složenih sistema u kompleksnim sektorskim oblastima koje se prelamaju i međusobno utiču na ostvarivanje ciljeva prostornog planiranja i urbanističke politike na sva tri nivoa vlasti (lokalnom, pokrajinskom i centralnom). Istovremeno, strategija se ne naslanja dovoljno na planske kapacitete na lokalnom i međuopštinskom (regionalnom) nivou planiranja - gradovi i opštine prema Zakonu o planskom sistemu imaju rok do kraja 2021. godine da donesu svoje

⁵ <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Akcioni%20Plan%20SOURRS%202020-2022%20Javna%20rasprava.pdf>.

planove razvoja kao najvažnije dugoročne dokumente razvojnog planiranja (planovi razvoja se donose na rok od sedam godina), i ne zna se u ovom trenutku niti kakav će kvalitet tih dokumenata biti, niti kako će biti obezbeđena veza ovih dokumenata sa osnovnim strateškim dokumentima na nacionalnom (i pokrajinskom) nivou - ovo se odnosi i na Strategiju održivog urbanog razvoja. Na kraju, ali ne i najmanje važno, na međupštinskom, odnosno regionalnom nivou, trenutno ne postoje nikakvi organizacioni niti institucionalni planski aranžmani ili mehanizmi za obezbeđivanje "najmanjeg zajedničkog imenitelja" ili srednje mere u participaciji raznih aktera u pripremanju, donošenju i sprovođenju socio-ekonomskih i planskih mera upravljanja i planiranja.

Iako je problem kvaliteta i efikasnosti politike regionalnog (pa time i urbanog) razvoja jedan od najizraženijih izazova za društvo u celini, odgovarajućeg institucionalnog odgovora za sada nema. Razlike u ekonomskoj razvijenosti, visini gradskih i opštinskih budžeta i nivou životnog standarda, iako neizbežne, se produbljuju, umesto da se ublažavaju. U državama regiona i na nivou EU postoje brojni mehanizmi koji omogućavaju da koristi od razvoja imaju i ljudi koji žive na teritoriji koja je van one u kojoj je koncentrisana privredna aktivnost i materijalno bogatstvo i koji time imaju priliku da izađu iz začaranog kruga nejednakosti i siromaštva koji ih deprivira i oduzima im priliku za humano stanovanje, kvalitetno obrazovanje, savremene zdravstvene usluge i raznovrsne kulturne sadržaje, što bespovratno i trajno dalje produbljuje razvojne disparitete i ekonomsku nejednakost.⁶

Urbana naselja u Republici Srbiji pogađaju depopulacija i demografsko starenje, regionalni dispariteti, nedostatak osnovne komunalne i socijalne infrastrukture i neplanska urbanizacija. Prema poslednjim demografskim predviđanjima, u periodu od narednih 30 godina, od 2020. do 2050. godine, male opštine na jugu Srbije koje imaju manje od 10.000 stanovnika - Babušnica, Gadžin Han i Crna Trava postaće nenaseleljene, a mišljenje demografa je da će se do 2050. godine veća urbana naselja u istočnoj Srbiji kao što su Majdanpek ili Negotin prepoloviti.

Posledice nepostojanja adekvatne politike regionalnog razvoja

Jedan od najefektnijih načina da se prikažu posledice neadekvatne politike regionalnog i ruralnog razvoja je prezentovanje podataka o broju kupoprodajnih transakcija nepokretnosti (stanova i kuća) u određenim delovima Srbije, koji su zahvaćeni negativnim trendovima, pre svega u smislu obima privredne aktivnosti. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u prvih šest meseci 2020. godine, u opštinama Bač, Bački Petrovac, Bela Palanka, Bosilegrad, Bojnik, Dimitrovgrad, Vladimirci, Doljevac, Merošina, Malo Crniće, Nova Crnja, Žabari, Žitorađa, Knić, Ražanj i Osečina nije prodat nijedan stan. U opštini Ljig nijedan stan nije kupljen ni ove, a ni prošle godine. Ipak, najupečatljiviji primer umirućih urbanih celina daje Bela Palanka, u kojoj 40 godina nije izgrađen ni jedan stan za komercijalne namene, već samo za zbrinjavanje raseljenih. U desetak manjih opština u Srbiji kvadrat stambene nekretnine se 2020. godine cenio oko 100 evra. Na primer, u Krupnju je prodat stan sa cenom od 83 evra po m² a u Malom Iđošu - 98 evra.

⁶ Molnar, D. "Regionalne nejednakosti i privredni rast: primer Srbije", doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013. Beograd.

COR 11 potciljevi i EU Agenda

Iako prostorno planiranje na nivou EU nije u izvornoj nadležnosti zajedničkih organa, za razliku od regionalne i politike zaštite životne sredine, na nivou EU se usaglašavaju zajednički prostorno-planski razvojni ciljevi sagledavanjem prostora u celini i pojedinačno na nivou regiona sa sličnim razvojnim problemima i mogućnostima. Prvi i osnovni postulat prostornog razvoja je da prostorna komponenta razvoja nadilazi teritorijalne i političke granice. Prostorno planiranje je pozicionirano kao jedan od ključnih instrumenata za uspostavljanje dugoročnog i održivog okvira za privredni, socijalni i teritorijalni razvoj - kako unutar država članica tako i između njih.

Usaglašavanjem zemalja članica i Evropske komisije nastao je službeno prihvaćen, premda ne i pravno obavezujući, dokument Perspektiva evropskog prostornog razvoja (ESDP), koji je programski i politički okvir za sektorske politike, kako na nivou EU, tako i na nivou pojedinih država članica i država u različitim fazama procesa pristupanja. Njime se prostorne politike usmeravaju prema uravnoteženom i održivom razvoju teritorije EU putem ostvarivanja zajedničkih ciljeva: ekonomska i socijalna kohezija, očuvanje i upravljanje prirodnim resursima i kulturnim nasleđem, kao i uravnotežena konkurentnost evropskog prostora.

Sektorske politike EU prepoznaju gradove kao pokretače razvoja, inovativnosti i kreativnosti, mesta u kojima se koncentrišu razvojni potencijali i izazovi. U svim državama članicama EU postoje normativni sistemi, koji su zasnovani na dugoročnoj viziji razvoja prostornog i urbanističkog uređenja, koji su usklađeni sa usmerenjima EU.

U prethodnim talasima priključenja, države kandidati nisu imale obavezu da usklade svoj pravni poredak u domenu održivog urbanog razvoja sa evropskim zakonodavstvom. Bez obzira na to, u EU se podrazumeva da države kandidati treba da svoje politike u oblasti održivog razvoja gradova utemelje na standardima, principima i mehanizmima, koji predstavljaju osnovu EU uređenja. Jedan takav standard je obaveza država članica da postupke pripreme, izrade i usvajanje urbanističkih i prostornih planova zasnivaju na načelima pravne i socijalne države i demokratskog društva. Drugi standard je da se u postupku planiranja urbanog razvoja poštuju međunarodne preporuke, direktive, ugovori i konvencije npr. iz oblasti zaštite životne sredine, zaštite prirodne i kulturne baštine, upravljanja vodama i sl.

Horizontalni ciljevi prostornog i urbanog razvoja, koji se mogu identifikovati u sektorskim merama u procesu priključenja EU se odnose uglavnom na održivi privredni razvoj, zaštitu životne sredine kroz održivo upravljanje otpadom, zaštitu i upravljanje vodama i saobraćaj.

Potcilj 11.6. Do 2030. smanjen negativan uticaj komunalnog otpada iz gradova na životnu sredinu

Indikatori:

- **Potpuno uspostavljena mreža regionalnih centara za upravljanje čvrstim otpadom prema tehničkim i operativnim prioritetima iz Strategije upravljanja čvrstim otpadom za period 2020-2025 (napomena: trenutno u fazi radnog teksta) i EU Direktive o deponijama**

- Sva preduzeća za prikupljanje čvrstog komunalnog otpada su deo regionalnih centara za upravljanje čvrstim otpadom i/ili imaju zaključene ugovore o deponovanju sa nekim od regionalnih centara
- Povećane stope ponovnog iskorišćenja iz reciklaže ambalažnog otpada (staklo, papir/karton, metal, plastika i drvo) na 50% od njegove količine

Održivo upravljanje otpadom je neodvojivi deo urbanog razvoja. Važnost upravljanja otpadom je prepoznata i prilikom definisanja sadržine ciljeva održivog razvoja UN, te se jedan od potciljeva cilja 11 (11.6) odnosi na smanjenje negativnog uticaja gradova na životnu sredinu uz posebnu pažnju posvećenu kvalitetu vazduha i upravljanju čvrstim otpadom.

Republika Srbija još uvek nije usvojila novu Strategiju upravljanja otpadom, koja je trebalo da bude donesena tokom 2020. godine. Prethodna Strategija je važila za period 2010-2019. U periodu 2016-2020 bilo je planirano usvajanje Nacionalnog plana upravljanja otpadom kao i usvajanje regionalnih planova upravljanja otpadom u regionima koji ih još nisu usvojili, odnosno revizija planova za regione u kojima su planovi usvajani od 2010. godine do danas - što se nije dogodilo. Nova Strategija upravljanja čvrstim otpadom za period 2020-2025 se priprema na osnovu parcijalnih i nedovoljno ažurnih podataka o tokovima otpada, koje Agencija za zaštitu životne sredine prikuplja i dalje distribuira nadležnom ministarstvu i drugim donosiocima odluka, kao i bez adekvatnih nalaza dobijenih *ex-post* analizom, kojom bi se vrednovali učinci prethodne Strategije.

U Republici Srbiji organizovano sakupljanje otpada se obavlja pretežno u urbanim oblastima, dok u selima organizovano prikupljanje, odnošenje i deponovanje smeća praktično ne postoji. Oko 70% svih aktivnih odlagališta (zapravo smetlišta) u gradovima i opštinama u Srbiji je nelegalno, odnosno nije predviđeno prostorno-planskim dokumentima i za njih nije urađena studija o proceni uticaja na životnu sredinu. Kapacitet postojećih deponija - smetlišta je u većini opština već popunjen. Na smetlištima ne postoji kontrolisano odvođenje deponijskog gasa, koji nastaje razgradnjom otpada u deponiji, što može dovesti do požara ili eksplozije. Prema izveštaju Agencije za zaštitu životne sredine čak na oko 100 deponija je zabeleženo prisustvo dima. Na primer, odlagalište u Vinči je 2017. godine gorelo duže od mesec dana. Procedne vode iz deponija se ne sakupljaju niti prečišćavaju, i to može ugroziti podzemne i površinske vode i zemljište zbog visokog sadržaja organskih materija i teških metala. Ne postoji sistematski monitoring emisija, procednih voda, deponijskog gasa itd. Na odlagalištima ne postoji nikakav prethodni tretman otpada pre odlaganja.

Zemljište na kojem se odlagališta nalaze je najčešće u svojini Republike Srbije. Podaci o dimenzijama i zapremini tela odlagališta nisu pouzdani. Jedan broj odlagališta se nalazi na 100m ili manje od naselja ili vodotokova. Na divlje deponije, van kontrole javnih komunalnih preduzeća, odlaže se oko 40% generisanog komunalnog otpada u Republici Srbiji. Prema podacima iz 2019. godine, u Srbiji je popisano preko 4.500 divljih deponija. U Republici Srbiji ne postoji sistemski organizovano odvojeno sakupljanje, sortiranje i reciklaža otpada.⁷ Postojeći stepen reciklaže, odnosno iskorišćenja otpada je nedovoljan. Mada je primarna

⁷ Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 29/2010).

reciklaža u Srbiji propisana zakonom i predviđa odvajanje papira, stakla i metala u posebno označene kontejnere, reciklaža ne funkcioniše u praksi.

Svim strateškim dokumentima koje je Srbija usvajala od 2003. godine do danas, predviđeno je formiranje regionalnih centara za upravljanje otpadom u okviru kojih će se otpad sakupljen iz više jedinica lokalne samouprave tretirati u postrojenjima za separaciju reciklabilnog otpada i ostatak odlagati na regionalnim deponijama. Ovakvi regioni će implementirati principe integralnog sistema upravljanja otpadom za duži vremenski period. U tom smislu, prvi korak u postizanju najveće koristi za životnu sredinu je da se što pre isplanira upravljanje 100% količina komunalnog otpada u skladu sa standardima EU.

Trenutno samo deset deponija ispunjava uslove odlaganja otpada u skladu sa međunarodnim standardima, od kojih su osam regionalne. Operateri četiri regionalne deponije su rezultat projekata javno-privatnih partnerstava (austrijska ASA u Kikindi i Porr Werner Weber u Jagodini, Leskovcu i Lapovu), a operateri preostalih regionalnih deponija su regionalna javna komunalna preduzeća ili privredna društva u javnom vlasništvu (Užice, Pirot, Sremska Mitrovica i Pančevo). Takođe je izgrađena deponija u Subotici, ali još uvek ne radi. Dve sanitarne deponije za sada nemaju regionalni karakter - u Vranju ("Meteris") i u Kruševcu ("Srnje").

Radna verzija nove Strategije upravljanja otpadom predviđa uspostavljanje savremenih regionalnih sistema za upravljanje otpadom i prekid rada malih nepropisnih smetlišta (odlagališta) primenom nekoliko tehničkih rešenja za pokrivanje deponija ili za uklanjanje otpada u narednih pet godina. Konačna odluka o tehničkom pristupu koji će se primenjivati doneće se kroz specifične studije izvodljivosti, pri čemu je planiranje zasnovano na proceni rizika svih velikih deponija. Komponente ovog sistema omogućavaju odvojeno sakupljanje i reciklažu, smanjenje deponovanja biorazgradivog otpada, povećanje efikasnosti procesa upravljanja otpadom, dok bi se samo preostali otpad koji se nikako drugačije ne može zbrinuti odlagao na deponije. Najveća prepreka tom procesu su veoma veliki operativni troškovi, koje iziskuje uspostavljanje integrisanog sistema upravljanja otpadom. Ove troškove moraju da apsorbuju kako država, tako i domaćinstava i privreda (princip "zagađivač plaća") koji imaju ograničen finansijski kapacitet (domaćinstva), kao i spremnost i motivaciju (privreda) da podnesu troškovni teret povećanja cene odnošenja i deponovanja čvrstog otpada.

Prema proceni Fiskalnog saveta, za rešavanje nagomilanih problema lošeg upravljanja otpadom u Srbiji potrebne su investicije od oko 1,5 milijardi evra. Pored rešavanja problema divljih deponija, i remedijacije deponija na kojima se nalazi opasni industrijski otpad, Fiskalni savet smatra da je iz budžeta RS potrebno investirati u gotovo sve faze prikupljanja i tretmana otpada - tj. u izgradnju nove infrastrukture (regionalne deponije, postrojenja za preradu), u opremu (kontejneri za separaciju otpada, kamioni) i drugo. Prema stavu Fiskalnog saveta, najveća ulaganja, od oko milijardu evra, potrebna su u sistem upravljanja komunalnim otpadom koji je ubedljivo najveći i najsloženiji. Ovde je, pre svega, potrebno zatvoriti preko 160 nesanitarnih opštinskih deponija uz remedijaciju zemljišta, kao i investirati u izgradnju oko 20 novih regionalnih deponija uz prateća postrojenja za tretman otpada. Rešavanje problema istorijskog otpada i divljih deponija procenjuje se na oko 300 miliona evra, a dodatna ulaganja države u ukupnom iznosu od oko 200 miliona evra potrebna su u sanaciju rudarskog otpada, posebnih tokova otpada (baterije, akumulatori, elektronski aparati) i drugo.⁸ Troškovi za rešavanje

⁸ Fiskalni savet: Investicije u zaštitu životne sredine, društveni i fiskalni prioritet, 26. jun 2018. godine.

problema upravljanja čvrstim otpadom za sprovođenje svih elemenata nove infrastrukture i za rešavanje problema sa deponijama i odlagališta u Republici Srbiji iz *Post-screening* izveštaja Republike Srbije (Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promene) se procenjuju na 918 miliona evra. I u radnoj verziji nove Strategije za upravljanje otpadom se troškovi uspostavljanja celokupnog sistema za upravljanje čvrstim otpadom procenjuju na oko milijardu evra.

Ključni podsticaji za uspostavljanje uspešnih slučajeva međuopštinske saradnje u domenu izgradnje i upravljanja regionalnim centrima za upravljanje otpadom sa sanitarnim deponijama u Srbiji uglavnom potiču iz eksternih izvora. „Pokretač“ takvih međuopštinskih projekata u Srbiji u ovom trenutku su privatni investitori, međunarodne finansijske institucije (KfW) ili donatori (EU IPA). Iskustva susednih zemalja pokazala su da međunarodni razvojni partneri obično igraju veoma značajnu ulogu u ovom procesu. U postupcima sprovođenja projekata koje podržavaju razvojni partneri, gradovi i opštine praktično uče kako da na odgovarajući način reše ekonomsko-finansijska pitanja projekta, kako da osiguraju standarde kvaliteta, kako da u procesu pregovaranja postignu balans interesa svih ugovornih strana, kao i da osiguraju da se ugovori zaključuju na otvoren i transparentan način.

Formalni predlagač zaključenja sporazuma o međuopštinskoj saradnji je najčešće najveći i najrazvijeniji grad, odnosno opština, koja sebe vidi kao nosioca međuopštinske saradnje. Ovaj grad je obično sedište upravnog okruga i u njemu se realizuje investicioni projekat, koji treba da omogući zajedničko pružanje određenih usluga. Ovaj grad, odnosno opština, pokušava da za ulazak u projekat zainteresuje ostale, obično manje susedne opštine, kao korisnike usluga. Nepoverenje sa kojim ostale, manje opštine ulaze u projekat, može se delimično opravdati činjenicom da početni predlog za zasnivanje saradnje najčešće nije na odgovarajući način uobličen i obrazložen, ne sadrži finansijsku analizu mogućih modela za uspostavljanje saradnje, ne sadrži analizu rizika, koje svaki od partnera snosi, ne postoji obrazložen način formiranja cene za uslugu, kao i način za promenu cene, nije rešeno pitanje svojine, odnosno prava korišćenja osnovnih sredstava koja će se pribaviti tokom trajanja projekta, nije predložen način obračunavanja amortizacije itd.

U međunarodnoj praksi, uspešnim projektima međuopštinske saradnje uvek prethodi identifikovanje mogućnosti za ovu saradnju. Nedovoljno ozbiljno i stručno pripremljeni i realizovani projekti međuopštinske saradnje mogli bi dugoročno da ugroze projektovanu dinamiku finansiranja važnih infrastrukturnih projekata u gradovima i opštinama i time umanje šanse malih i nerazvijenih opština da kroz međuopštinsku saradnju obezbede kvalitetnu i jeftiniju uslugu svojim građanima i privredi.

Dostizanje veoma zahtevnih ciljeva u domenu uspostavljanja efikasnog i održivog sistema za upravljanje čvrstim otpadom do 2030. godine zahteva usaglašavanje svih elemenata finansiranja sistema (iz državnog, pokrajinskog, gradskih i opštinskih budžeta, kredita od međunarodnih finansijskih institucija, iz IPA i drugih fondova itd), i jasnu raspodelu odgovornosti i obaveza na pripremi planske i projektno-tehničke dokumentacije. U realizaciji aktivnosti na unapređenju sistema upravljanja čvrstim otpadom do 2030. godine, ključnu ulogu ima Ministarstvo zaštite životne sredine (daje saglasnost na regionalne planove upravljanja otpadom, vrši nadzor i kontrolu primene mera postupanja sa otpadom, donosi strateške akte i analizira primenu propisa u oblasti životne sredine) u saradnji sa Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (koje prati strateške infrastrukturne investicije u oblasti životne

sredine i izdaje građevinsku dozvolu za regionalne deponije koje opslužuju servisno područje od najmanje 200.000 stanovnika), Ministarstvom finansija (odlučuje o predlogu za utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju) i Ministarstvom za evropske integracije (za projekte unapređenja upravljanja čvrstim otpadom koji se finansiraju iz EU fondova).

U celom procesu je veoma važna i uloga jedinica lokalne samouprave, za koje je neophodno što pre organizovati treninge, seminare i obuke o tome kako se međuopštinska saradnja na uvođenju regionalnih sistema za upravljanje čvrstim otpadom može organizovati na najjednostavniji i najefikasniji način (ustanovljavanje zajedničkog preduzeća ili poveravanje obavljanja delatnosti nekom drugom javnom preduzeću čiji je osnivač neka druga opština ili grad). Ovo posebno imajući u vidu da se u okviru mehanizma IPA obezbeđuju značajna sredstva, ne samo za investicije u infrastrukturu, već i za jačanje kapaciteta institucija koje bi trebalo da se bave sprovođenjem projekata od značaja za podizanje konkurentnosti privrede Srbije i regiona koji zaostaju u ekonomskom razvoju u oblastima podrške privrednom razvoju, poljoprivrede, transporta, zaštite životne sredine i informacionih tehnologija.

Potrebno je takođe omogućiti da se gradovi i opštine u Srbiji i ostali akteri pre svega na lokalnom nivou upoznaju sa primerima najbolje prakse koji se odnose na integrisanu regionalnu razvojnu politiku i međuopštinsku saradnju u državama članicama EU (npr. organizovanje seminara i radionica, priprema publikacija, Internet stranice), organizovanje seminara i studijskih putovanja za ključne aktere na lokalnom i regionalnom nivou. Za projekte gde je zakonom obavezno ustanovljavanje međuopštinske saradnje (regionalne deponije), gradovi i opštine bi trebalo da pripreme studiju opravdanosti uspostavljanja ove saradnje, u kojima bi se uporedile potencijalne koristi i troškovi uspostavljanja saradnje koja uključuje učešće privatnog partnera i saradnje koja podrazumeva korišćenje samo dostupnih budžetskih sredstava gradova i opština članica i eventualno sredstava iz republičkih fondova.

Kako bi se predupredili problemi sa finansiranjem infrastrukturnih projekata u oblasti životne sredine, pa i upravljanja čvrstim otpadom u budućnosti, Vlada je definisala i usvojila „Metodologiju za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata“ u cilju uspostavljanja standardizovanog i objektivnog mehanizma identifikacije, strateške procene, selekcije i prioritizacije infrastrukturnih projekata koji će se finansirati. Metodologija je rezultirala jedinstvenim pregledom (listom) prioriternih infrastrukturnih projekata, spremnih za finansiranje, čime će biti omogućena lakša selekcija i prioritizacija projekata u oblasti upravljanja čvrstim otpadom i izbegnuti zastoji u realizaciji već selektovanih prioriternih projekata.

Potcilj 11.1. Do 2030. smanjen procenat stanovništva koje živi u *slamovima*, neformalnim naseljima ili u neadekvatnim stambenim uslovima

Indikatori:

- Završetak procesa ozakonjenja nelegalnih objekata u Republici Srbiji
- Izrada plansko-tehničke dokumentacije za najmanje 50 podstandardnih naselja

Dobrovoljni nacionalni izveštaj RS o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj već obuhvata oblast ozakonjenja kao jednu od ključnih tema iz perspektive lokalne samouprave i njihove

asocijacije, Stalne konferencije gradova i opština. Smanjenje broja nelegalnih objekata u Republici Srbiji do 2030. godine ostaje jedan od najvažnijih potciljeva urbanog razvoja - prvenstveno zato što ogroman broj neozakonjenih objekata onemogućava ili veoma otežava i realizaciju drugih ključnih prioriteta Agende 2030 u oblasti životne sredine, razvoja održivih urbanih zajednica i smanjenja siromaštva.

Još uvek jedan od najizrazitijih problema urbanog razvoja u Srbiji je postojanje velikog broja nelegalnih objekata, odnosno objekata izgrađenih bez građevinske i upotrebne dozvole. Nakon pet godina primene Zakona o ozakonjenju, popisano je ukupno 364.400 nelegalnih objekata u Srbiji, a doneseno samo 210.000 pozitivnih rešenja.

Poslednje procene Republičkog geodetskog zavoda iz 2020. godine govore o postojanju čak 5 miliona nelegalnih objekata, od kojih su oko 50% objekti za stanovanje. Ova procena se zasniva na detaljnom satelitskom snimku cele teritorije Republike Srbije, koji se koristi u postupku ozakonjenja objekata na osnovu Zakona o ozakonjenju objekata iz 2015. godine. Naime, objekti koji nisu postojali na satelitskom snimku iz 2015. godine se ne mogu ozakoniti i moraju biti srušeni, jer Zakon zabranjuje ozakonjenje objekata koji su počeli da se grade nakon što je Zakon stupio na snagu. Donošenjem Zakona o ozakonjenju potpuno je zabranjen promet neozakonjenih objekata. Još jedna sankcija za vlasnike neozakonjenih objekata predviđena je Zakonom o planiranju i izgradnji, kojim se u članu 160 zabranjuje da neozakonjeni objekti budu priključeni na bilo koju vrstu javne infrastrukture - električnu, toplovodnu, vodovodnu, kanalizacionu, telefonsku. Ovakvim zakonskim rešenjima se, umesto željenog rešenja (da se vlasnici nelegalnih objekata u većem broju odluče na ozakonjenje), samo umnožavaju problemi. Naime, gradovima i opštinama se blokira mogućnost proširenja servisnog područja komunalnih usluga - vodovodnog, kanalizacionog, toplovodnog, prikupljanje i odnošenje smeća, jer se na tim područjima nalaze nelegalni objekti koje pod pretnjom krivične sankcije pružaoci komunalnih usluga ne smeju da priključuju i kojima ne smeju da naplaćuju komunalnu uslugu. Sa druge strane - ti objekti su useljeni, oni troše vodu i ispuštaju otpadne vode, proizvode čvrsti otpad itd. - što su tvorci Zakona o planiranju i izgradnji svesno ili nesvesno zanemarili usvajajući rešenje kojim neozakonjene objekte neopozivo i bezuslovno ostavljaju bez mogućnosti na priključenje na bilo koji komunalni sistem - čak i kada bi to i takvo priključenje nesporno bilo u javnom interesu.

U naseljima u kojima je najveći broj objekata izgrađen bez odgovarajuće projektno-tehničke dokumentacije i bez građevinske dozvole, primetan je potpuni nedostatak objekata i usluga socijalne infrastrukture (vrtići, škole, domovi zdravlja, bioskopi, pozorišta, sportski objekti), nedostatak zelenih površina, trotoara, prostora za parkiranje, kao i veoma loša saobraćajna povezanost sa drugim delovima grada. Iako su gradovi i opštine u Srbiji nadležni kako za donošenje odgovarajućih planskih akata, tako i za rešavanje imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu, koje je uslov za ozakonjenje ovih objekata ali i za samo ozakonjenje, veliki broj lokalnih samouprava u Srbiji ovaj problem neće moći u dogledno vreme da reši bez suštinske finansijske i institucionalne podrške države.

Zakon o ozakonjenju objekata stupio je na snagu 27. novembra 2015. godine. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o ozakonjenju, koji je stupio na snagu 6. novembra 2018. godine, propisan je rok od pet godina za završetak svih postupaka ozakonjenja. Prema Mišljenju

Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture⁹ svi postupci ozakonjenja bi morali da se završe do 6. novembra 2023. godine. U Zakonu se navodi da će nadležni organ doneti rešenje kojim se zahtev odbija „ako u roku od pet godina od dana stupanja na snagu ovog zakona objekat koji je predmet ozakonjenja ne bude ozakonjen“. U želji da se ubrza postupak, Vladina komisija za nova zapošljavanja dala je saglasnost za dodatno angažovanje ukupno 1.056 ljudi na poslovima ozakonjenja. Broj novih radnika na poslovima ozakonjenja zavisi od broja nelegalnih objekata na teritoriji gradova i opština. Najviše ljudi je primljeno u Gradskoj upravi grada Beograda - 100, u Novom Sadu 58, u Kragujevcu 36, u Nišu 30, Požarevcu 37. Svaka jedinica lokalne samouprave dobila je na osnovu ukupnog broja zaposlenih na poslovima ozakonjenja kvotu koliko dnevno, odnosno mesečno, mora da donese rešenja o ozakonjenju.¹⁰

Rezultati istraživanja NALED-a o organizacionim problemima u sprovođenju ozakonjenja u JLS u Srbiji

U novembru 2020. godine NALED je sproveo istraživanje, na osnovu upitnika, o kvalitetu postupka ozakonjenja u gradovima i opštinama u Srbiji.

Na upitnik su odgovorile 102 jedinice lokalne samouprave. Svega 38% JLS obuhvaćenih uzorkom imaju posebnu organizacionu jedinicu gradske, odnosno opštinske, uprave koja je zadužena za poslove ozakonjenja objekata. Prema podacima iz uzorka, prosečna JLS zapošljava gotovo 100 službenika i nameštenika, od kojih na poslovima ozakonjenja u proseku radi samo 6 ljudi. Od ovog broja preko 50% radno angažovanih nisu u stalnom radnom odnosu u JLS. Prosečan broj aktivnih predmeta ozakonjenja po JLS iznosi čak 6.926, što je po radniku u prosečnoj JLS 1.154 predmeta. Ukoliko radnik na poslovima ozakonjenja mesečno radi 4-5 predmeta, prostom računicom dolazi se do zaključka da mu je za rešavanje 1.154 predmeta potrebno više od 20 godina. Najveći broj aktivnih predmeta ozakonjenja objekata započeo je u 2015 godini, 2020. godine je u proseku započeto oko 23% aktivnih predmeta. Prosečna JLS je ukupno donela svega 2.289 rešenja o ozakonjenju. Na mesečnom nivou prosečna JLS reši svega 24 predmeta. Prosečna JLS je u 2019. godini rešila 304 predmeta.

Najveći broj ispitanika smatra da su najčešći problemi u predmetima ozakonjenja objekata nerešeni imovinsko-pravni odnosi. Uz navedeno, gradovi i opštine kao probleme u postupku ozakonjenja navode i visoke troškove za građane (18.63% odgovora), komplikovanu zakonsku regulativu (10.78%), nedostatak zaposlenih (4.90%) i nezainteresovanost građana (19.61%). Gotovo 70% anketiranih JLS je navelo da ne raspolaže softverom za sprovođenje postupka ozakonjenja objekata. Najviše JLS je navelo da predmete ozakonjenja rešava po hronološkom redosledu po kome su ih primile. Oko četvrtine JLS je navelo da rešavanje jednog predmeta ozakonjenja objekta traje oko mesec dana. Na pitanje kako poboljšati kvalitet i efikasnost postupaka ozakonjenja, najčešće naveden predlog je produženje roka za ozakonjenje - ovaj predlog navelo je 14% ispitanika. Drugi najčešće naveden predlog za poboljšanje postupka ozakonjenja je povećanje taksi za nelegalne objekta, koji je navelo 9% ispitanika. Takođe, 8% ispitanika je navelo da bi se postupak ozakonjenja poboljšao angažovanjem dodatnog broja radnika na poslovima ozakonjenja.

⁹ Mišljenje broj 011-00-00599/2020-07 od 26. 11. 2020.

¹⁰ <https://www.mgsi.gov.rs/cir/materijal-za-medije/ozakoniti-srbiju-do-kraja-mandata-vlade>.

U svojim preporukama za uklanjanje administrativnih prepreka poslovanju u Srbiji za 2019. i 2020. godinu NALED preporučuje Ministarstvu građevine, saobraćaja i infrastrukture pojednostavljenje Zakona o ozakonjenju, kojim bi se olakšalo ozakonjenje posebnih delova zgrade, čak i kada je investitor nepoznat ili nedostupan, kao i olakšanje (preko novog sistema eŠalter) upis u katastar posebnih delova zgrade kada je cela zgrada nelegalno građena. Ujedno je predloženo i da se organima nadležnim za ozakonjenje u gradovima i opštinama uvede mesečna norma u postupcima ozakonjenja, imajući u vidu broj postupaka ozakonjenja i rok od pet godina propisan za okončanje ozakonjenja.

Rokovi koje je za ozakonjenje svih nelegalnih objekata odredila prethodna Vlada kao i Ministarstvo građevine, saobraćaja i infrastrukture su se pokazali kao neutemeljeni. I pored omogućavanja JLS da zaposle jedan broj ljudi na određeno vreme koji bi bili angažovani samo na poslovima ozakonjenja, čak i najrazvijeniji i najveći gradovi i opštine nisu u stanju da se izbore sa velikim brojem zaostalih predmeta. Da bi se proces ozakonjenja završio do 6. novembra 2023. godine, kada je poslednji rok za ozakonjenje predviđen Zakonom o ozakonjenju, na republičkom nivou bi trebalo da se na mesečnom nivou ozakoni preko 80.000 objekata, od čega je polovina stambenih objekata (ako su procene od 5 miliona nelegalnih objekata, koje iznosi Republički geodetski zavod, makar i približno tačne). Podsećamo da se u ovom trenutku, prema podacima iz ankete NALED-a, na mesečnom nivou u Republici Srbiji ozakoni jedva oko 3.000 objekata, odnosno 24 na nivou prosečnog grada odnosno opštine. Ovim tempom ozakonjenja, gradskim i opštinskim upravama bi za ozakonjenje 5 miliona objekata trebalo 138 godina.

Iako je do isteka roka predviđenog Zakonom o ozakonjenju preostalo skoro tri godine, bilo bi potrebno da nadležno Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture već sada uđe u razmatranje predloga za ubrzanje postupaka ozakonjenja koje je predložio NALED.

Najveća prepreka bržem i efikasnijem rešavanju problema ozakonjenja, posebno podstandardnim naseljima u kojima žive pripadnici romske i drugih marginalizovanih društvenih grupa, ali ne samo u njima, je rešavanje imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu na kome su izgrađeni objekti u postupku ozakonjenja. Najčešći imovinsko-pravni problemi koji se sreću u procesu ozakonjenja su: postojanje više vlasnika na jednoj katastarskoj parceli, nesprovedenost ugovora o kupoprodaji nepokretnosti u katastru nepokretnosti, nedostatak dokaza o stečenom pravu na imovini, nerešene ostavinske rasprave, izgrađenost objekata na tuđem zemljištu (privatnih i javnih titulara) i sl.

U lokalnim samoupravama je uvrežen stav da je sam postupak ozakonjenja jednostavan i da teret dokazivanja postojanja pravnog osnova za građenje (prava svojine uglavnom) snosi stranka u postupku. Formalno-pravno gledano, ovom stanovištu se nema šta zameriti - međutim, brže i efikasnije okončanje postupka ozakonjenja svih nelegalnih objekata u Srbiji nije samo u interesu građana, koji su vlasnici nelegalnih objekata, već ga treba posmatrati kao jedan od najvažnijih državnih prioriteta.

U tom smislu, većini gradova i opština je potrebna podrška, koju bi trebalo da im pruže pre svega nadležno Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture ali i ključne institucije koje su na republičkom, pokrajinskom i regionalnom nivou zadužene za planiranje i urbanizam (npr. JP - Zavod za urbanizam, Zavod za urbanizam Vojvodine), kako bi se za najveća podstandardna naselja ili naselja u kojima postoji najveći broj neozakonjenih objekata stvorili uslovi za rešavanje imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu, i to kroz izradu i usvajanje

odgovarajućih urbanističkih planova, preparcelaciju i odvajanje zemljišta u javnoj svojini od ostalog zemljišta i sprovođenje preparcelacije kroz katastar nepokretnosti i određivanja zemljišta za redovnu upotrebu objekta. Gradovi i opštine u budžetima obično nemaju predviđene budžetske aroprijacije za ove namene, te se samo u pojedinim izolovanim slučajevima sredstva za izradu geodetskih elaborata i projekata preparcelacije obezbeđuju kroz donatorske projekte.¹¹

Stalna konferencija gradova i opština bi trebalo da nastavi da razvija *hab* lokalnih zajednica (*local community-led hub*) institucionalnog mrežno-integrisanog mehanizma nacionalnog sprovođenja Agende 2030, a koji bi kao jedan od ciljeva svog rada u narednom periodu trebalo da ustanovi i saradnju i umrežavanje gradova i opština u Srbiji u cilju razmene iskustava najbolje prakse u domenu ozakonjenja. Uz navedeno, iz republičkog budžeta u narednom petogodišnjem periodu bi trebalo obezbediti sredstva za sve JLS u Srbiji za izradu projekata preparcelacije i druge projektne tehničke dokumentacije koja je prethodni uslov za rešavanje imovinsko-pravnih odnosa u većim podstandardnim naseljima u Srbiji.

Potcilj 11.3. Unapređeni kapaciteti za participativno, integrativno i održivo planiranje i upravljanje ljudskim naseljima

Indikatori:

- Na internet prezentacijama najmanje 80% gradova i opština u Srbiji, kao i internet prezentacijama obrađivača planova, objavljuju se izveštaji sa održanih javnih uvida
- Najmanje 30% gradova i opština u Srbiji je ostvarilo neki oblik saradnje u postupku javnog uvida sa stručnim udruženjima, strukovnim asocijacijama i/ili udruženjima građana.

U dobrovoljnom Nacionalnom izveštaju RS o sprovođenju Nacionalne agende za održivi razvoj u delu koji se odnosi na realizaciju aktivnosti na sprovođenju Cilja 11 su navedene i sve mere koje preduzima Stalna konferencija gradova i opština na unapređenju participativnosti procesa usvajanja, primene i evaluacije javnih politika u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja.

U skladu sa novim konceptom proširenja mogućnosti za učešće javnosti, od 2015. godine, u izradu planskih akata građani se uključuju već u početnoj fazi, odmah nakon donošenja odluke o izradi plana, uz mogućnost izjašnjavanja, odnosno iznošenja primedbi i sugestija kroz tzv. rani javni uvid. Ideja zakonodavca je bila da stvori mogućnost da zainteresovana opšta i stručna javnost dobije mogućnost da se već u ranoj fazi planskog postupka upozna sa opštim ciljevima i svrhom izrade plana, mogućim rešenjima za urbanu obnovu ili razvoj urbane celine kao i efektima planiranja.

U dosadašnjoj petogodišnjoj praksi, rani javni uvid se nije pokazao kao efikasan mehanizam učešća javnosti u procesu pripreme planskih akata, pre svega jer kroz ovaj mehanizam građani

¹¹ Mišćević, I: Ozakonjenje stambenih objekata u romskim podstandardnim naseljima u Srbiji - analiza stanja i izazovi, SKGO, 2019.

http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/156/197/639/1561976390_Ozakonjenje%20stambenih%20objekata%20u%20romskim%20podstandardnim%20naseljima%20-%20analiza%20stanja%20i%20izazovi%20-%20I.Miscevic.pdf.

ne dobijaju sadržinski bitne informacije o pravcima urbanističkog razvoja određene lokacije koje njih najviše interesuju. Zato u ovoj fazi oni i ne mogu da utiču na one elemente planskog procesa od kojih zavise njihova, uglavnom imovinska prava i interesi - jer je planski akt još u fazi koncepta. Imajući u vidu činjenicu da se primedbe i sugestije tokom ranog javnog uvida daju na konceptualna planska rešenja, one nisu i ne mogu da budu dovoljno konkretne i precizne, te u praksi imaju relativno mali značaj za konačno uobličavanje plana. Uz navedeno, Komisija za planove prema Zakonu o planiranju i izgradnji nema nikakvu obavezu da se na bilo koji način odredi u odnosu na primedbe i sugestije podnete tokom ranog javnog uvida niti da usvoji obavezne smernice za dalji rad stručnog obrađivača na izradi planskog dokumenta u skladu sa zahtevima, primedbama i sugestijama sa ranog javnog uvida.

Većina gradova i opština još uvek učešće građana u procesu uobličavanja planskih dokumenata shvata samo kao nametnutu obavezu koja se formalno mora ispuniti - ali koja ni na koji način ne može da doprinese kvalitetu razmatranih urbanističkih rešenja. Na Internet prezentaciji Urbanističkog zavoda Beograda¹² su navedeni javni pozivi za učešće građana u postupcima javnih uvida koji se organizuju u postupku pripreme planova detaljne regulacije. Na sajtu, međutim, nisu objavljeni izveštaji sa sednica Komisije za planove niti, osim obaveštenja o terminima održavanja ranog javnog uvida, postoji bilo kakav kanal dvosmerne komunikacije kojim bi se građani obavestili o sudbini podnesenih primedbi, ideja, sugestija za dalji rad stručnog obrađivača u postupku izrade plana. Takav stav gradskih i opštinskih uprava itekako utiče na motivaciju građana da učestvuju u postupku ranog javnog uvida i javnog uvida i daju sugestije i ideje za njihovo poboljšanje. Kroz primere primene procedure ranog javnog uvida u prethodnih pet godina za one gradove i opštine koji objavljuju izveštaje sa održanih javnih uvida - očigledno je da su građani u najvećem broju slučajeva potpuno nezainteresovani za ovu vrstu participacije i da po pravilu u fazi prethodnog javnog uvida ili javnog uvida ne stigne nijedna primedba ili sugestija građana.

U narednom periodu je potrebno pratiti iskustva gradova i opština u Srbiji tokom organizovanja ranog javnog uvida i javnog uvida u skladu sa novim zakonskim rešenjima, kako bi se korigovali uočeni nedostaci postupka, ojačalo poverenje građana u kvalitet, profesionalnost, transparentnost i zakonitost planiranja i naknadnim poboljšanjima uočeni nedoslednosti regulativnih rešenja povećala zainteresovanost građana da se na konstruktivan način uključe u planiranje urbanog razvoja.

Uz navedeno, neophodno je i izmeniti podzakonske akte kojima se uređuju procedure ranog javnog uvida i javnog uvida, i ojačati ulogu Komisije za planove kroz povećanje njene odgovornosti za pripremu, a ne samo za usvajanje izveštaja o ranom javnom uvidu, izradu obavezujućih smernica za stručnog obrađivača nakon završenog ranog javnog uvida.

Lokalne samouprave bi trebalo da imaju zakonsku obavezu da izveštaje sa održanih javnih uvida objavljuju, ne samo na svojoj internet prezentaciji, već i u lokalnim štampanim i elektronskim medijima i na društvenim mrežama. Uz navedeno, Ministarstvo za građevinarstvo, saobraćaj i infrastrukturu bi trebalo da uspostavi kontrolne mehanizme za slučaj da rani javni uvid i javni uvid nisu održani ili nisu održani u skladu sa propisima, uz određivanje organa koji bi bio nadležan da takvu proveru vrši.

¹² <https://urbel.com/javni-uvidi/?script=lat>.

Zaključna razmatranja

Jedan od velikih izazova u narednom periodu, kada je u pitanju sprovođenje većine ciljeva Agende 2030, i posebno Cilja 11, sastoji se u analizi rezultata sprovođenja dokumenata javnih politika i regulatornih mera u ovoj oblasti, i izvlačenju pouka za izmene razvojnih pravaca za naredni srednjoročni period. Svrha praćenja sprovođenja, vrednovanja efekata i izveštavanja javnih politika pre svega u ove tri oblasti uključuje i informisanje građana i donosilaca odluka o rezultatima primene određene politike i podsticanje odgovornosti donosilaca odluka. Ova faza *ex post* analize politika je nažalost do sada uglavnom izostajala.

Tri potcilja COR 11 predstavljaju ilustrativan primer svih stranputica, ali i uspeha na neizvesnom i dugom putu postepene izgradnje inkluzivnih, bezbednih, otpornih i održivih gradova. Ovaj tekst bi pre svega trebalo da posluži kao doprinos *ex post* kritičkoj analizi javnih politika, koje su identifikovane kao ključne za ostvarenje COR 11, uz očekivano jačanje saradnje između svih društvenih aktera kojima se daje doprinos ostvarenju Cilja 11 Agende 2030.

U realizaciji sva tri potcilja (održivo upravljanje čvrstim otpadom, završetak procesa ozakonjenja nelegalnih objekata i jačanje participativnosti procesa urbanog planiranja) koji su evidentno prepoznati kao veoma važni u relevantnim sektorskim politikama, neophodno je da donosioci odluka što pre uvedu mehanizme za praćenje prioritetnih ciljeva na osnovu definisanih rezultata i međurezultata, koje treba postići u zadatom roku, kako bi se blagovremeno reagovalo na ustanovljene probleme i institucionalne nedostatke u realizaciji planiranih aktivnosti, i ostvarili zahtevni rezultati koji su istovremeno i suštinski neophodni za unapređenje kvaliteta života u urbanim naseljima u celoj Srbiji.

Izvori i literatura:

1. Akcioni plan za sprovođenje Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine za period od 2020. do 2022;
2. Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030. za održivi razvoj: Ka jednakosti održivih mogućnosti za svakoga i svuda u Republici Srbiji prerastanjem u održivost,
3. Izveštaj Evropske komisije za Srbiju 2020, Brisel, oktobar 2020.
4. Igor Mišćević, "Ozakonjenje stambenih objekata u romskim podstandardnim naseljima u Srbiji - analiza stanja i izazovi", Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, 2019.
5. Dejan Molnar, "Regionalne nejednakosti i privredni rast: primer Srbije", Doktorska disertacija, Beograd, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013.
6. Nacionalni program prevencije otpada za period 2020-2025. godine, nacrt.
7. Opštine i regioni Republici Srbiji 2019, statistički godišnjak, Beograd, Republici zavod za statistiku Republike Srbije 2019.

8. Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 47/19.
9. Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 29/2010)
10. Vujošević Miodrag, „Stranputice državne politike prostornog razvoja: neosnovane nade, lažna obećanja i nepostojanje stvarnih instrumenata“, Beograd, Časopis POLIS, PALGO centar i Stalna konferencija gradova i opština, 2012.
11. Fiskalni savet Vlade Republike Srbije, „Investicije u zaštitu životne sredine, društveni i fiskalni prioritet“, analiza, Beograd, 2018.

Obavljeni razgovori i konsultacije:

1. Miodrag Gluščević, Programski direktor za urbani razvoj, životnu sredinu i komunalne delatnosti, Stalna konferencija gradova i opština
2. Olivera Drenovac, koordinator Regionalne radne grupe za upravljanje čvrstim otpadom Rasinskog upravnog okruga
3. Tamara Dundjerović, Privredna komora Srbije
4. Dejan Vučetić, konsultant i profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu
5. Jelena Jerinić, konsultant i profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
6. Lazar Krnjeta, udruženje komunalnih preduzeća "KOMDEL"
7. Ranko Mitrović, v.d. direktora preduzeća "Vrbas-Kula-Vrbas"
8. Djordje Mitrović, konsultant i profesor Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu
9. Thomas Nylund, Senior Strategist and Advisor, Program „Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji na putu ka EU - druga faza“, koji finansira Vlada Švedske, a sprovodi SKGO
10. Saša Pavlović, gradonačelnik Grada Požarevca
11. Natalija Trivković, stručnjak za zaštitu životne sredine, Jedinica za praćenje realizacije izgradnje Centralnog postrojenja za preradu otpadnih voda u opštini Vrbas
12. Danilo Rakić, nezavisni ekspert za ljudska i manjinska prava (Grupa 484, ADRA, UNDP)
13. Danijela Stojkovic, zamenik rukovodioca institucionalne komponente na Programu vodosnabdevanja u opštinama srednje veličine koji finansira KfW
14. Fritz Schwaiger, programski menadžer projekta „Integrated Solid Waste Management“ koji finansira KfW
15. Jelena Tanasijević, koordinatorka zadužena za unapređenje poslovnog ambijenta, Stalna konferencija gradova i opština



ODRŽIVI
RAZVOJ
ZA SVE

OVA PUBLIKACIJA JE PROIZVEDENA U OKVIRU PROJEKTA “ODRŽIVI RAZVOJ ZA SVE”,
KOJI PODRŽAVAJU VLADE ŠVAJCARSKE I NEMAČKE, A IMPLEMENTIRA DEUTSCHE
GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT (GIZ) GMBH.
ZA VIŠE INFORMACIJA KONTAKTIRAJTE INFO@SDGS4ALL.RS