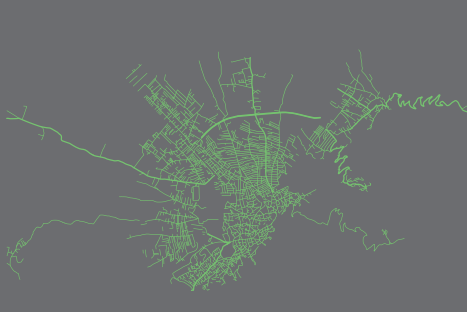
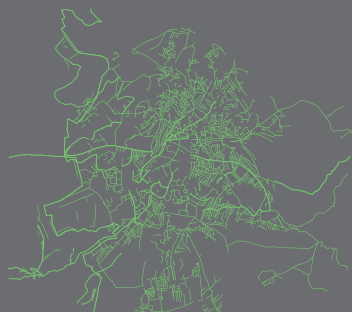
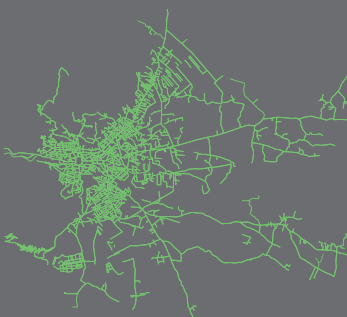
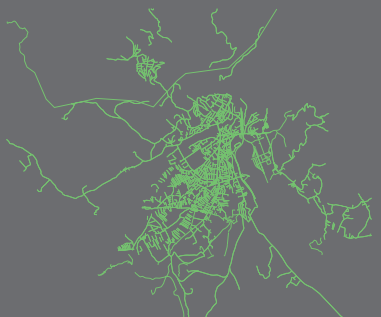
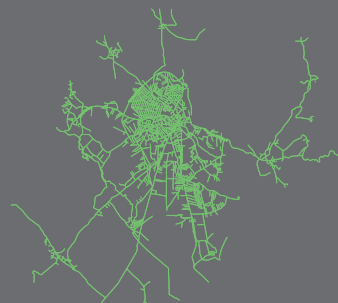
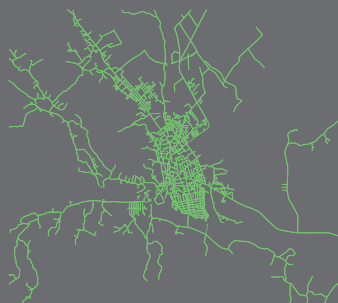
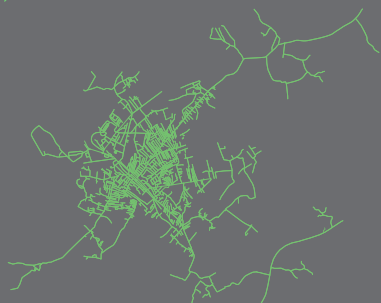


Analiza:

IZAZOVI PRILIKOM PROSTORNOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA U OPŠTINAMA

ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U NJIHOVOM REŠAVANJU



Analiza:

IZAZOVI PRILIKOM PROSTORNOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA U OPŠTINAMA

ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U NJIHOVOM REŠAVANJU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo

Ova publikacija je izrađena uz podršku projekta Promocije demokratskog društva (DSP) - finansiranog od strane Švajcarske kancelarije za saradnju na Kosovu (SCO-K) kojim upravlja Kosovska fondacija za civilno društvo (KCSF). Sadržaj ove publikacije je u odgovornosti izdavača i ni na koji način se ne mogu smatrati kao stavovi SCO-K-a ili KCSF-a.

Ova analiza je pripremljena od strane Kosovskog centra za urbana istraživanja - PRO-Planning, Priština, za organizaciju EC Ma Ndryshe.

Izdaje: EC Ma Ndryshe
Autor: Kosovski centar za urbana istraživanja - PRO-Planning
Prevod na srpskom jeziku: Mohamed Sagdati
Dizajn i format: Bubrrecat

Rr. Saraçët 5, 20000/Prizren
Bulevardi Nënë Tereza, H 30 B1 Nr. 5, 10000/Prishtinë
www.ecmandryshe.org
info@ecmandryshe.org
038-224-967
029-222-771

SADRŽAJ

Skraćenice	4
Uvod	5
Metodologija	6
I. PREMISE OKO ANALIZI	7
1.1. Trenutni status pod-zakonskih akata	8
II. IZAZOVI TOKOM PROSTORNOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA U OPŠTINAMA	10
2.1. Pravni okvir i dokumenti o prostornom planiranju	10
2.2. Ljudski, organizacioni i finansijski kapaciteti	14
2.3. Politička podrška, među-institucionalna saradnja i šire	17
2.4. Učestvovanje javnosti u procesima prostornog planiranja i upravljanja	18
III. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U REŠAVANJU IZAZOVA	21
Literatura	22

SKRAĆENICE

MŽPP	Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja
ORP	Opštinski razvojni plan
ZKKos	Zonska karta Kosova
PHK	Prostorni plan Kosova
ZKO	Zonska karta opštine
AU	Administrativno uputstvo
AKO	Asocijacija kosovskih opština
KPP	Kolegijum za prostorno planiranje
URP	Urbani regulacioni plan
DRP	Detaljan regulacioni plan
USAID	Agencija Sjedinjenih država za međunarodni razvoj
UN-Habitat	United Nations Human Settlement Programme
IRUSP	Implementation and Enforcement of Rural Spatial Planning
GIS	Geografski informacioni sistem
MLSU	Ministarstvo lokalne samo-uprave
ASK	Agencija za statistiku Kosova
OCD	Organizacije civilnog društva

UVOD

Kosovo se posle rata suočilo sa pravim haosom u pogledu prostornog i urbanističkog planiranja. Brza urbanizacija kao rezultat migracije stanovništva iz ruralnih ka urbanim sredinama i iz malih gradova prema većim centrima u potrazi za boljim uslovima za život, rad i obrazovanje je dovelo do nekontrolisanog širenja gradova. Lokalne vlasti su se našli nespremni da se nose sa ovim trendom urbanizacije. Migracija je manifestovana rastom urbane populacije, širenjem gradova što je dalje praćeno smanjenjem poljoprivrednog zemljišta, nedostatkom infrastrukture, socijalnih usluga i ekološkim problemima.

Prostorno planiranje (PP) ima razvojnu i regulatornu funkciju. Kao mehanizam za razvoj, kroz prostorno planiranje vlada postavlja dugoročnu viziju održivog društvenog, ekonomskog i prostornog razvoja jedne teritorije, na osnovu kojeg se konstruišu strategije/prioritetni programi za sprovođenje kako bi se omogućilo pružanje usluga i infrastrukture, za određivanje pravca urbanog i ruralnog razvoja, očuvanje nacionalnih resursa, stvaranje povoljne klime za investicije, itd. Istovremeno, kao vid regulatornog mehanizma, vlada (kako na lokalnom tako i na centralnom nivou) mora dati saglasnost za određene razvojne aktivnosti u ovim oblastima kroz implementaciju svojih odredbi u skladu sa strateškim planovima.

Uspostavljanjem centralnih institucija, odnosno MŽPP, sa ciljem regulisanja prostornog planiranja na teritoriji Kosova, pokrenuta je zakonodavna reforma u ovoj oblasti, i to izradom Zakona o prostornom planiranju ZPP-2003/14. Ovaj zakon donosi novu metodologiju za prostorno planiranje, kojim se rukovodi kroz sektor strateškog planiranja i interdisciplinarnim pristupom u sprovođenju.

Kao rezultat sprovođenja ovog zakona dizajniran je PPK (Prostorni plan Kosova) od strane MŽPP-a kao i ORP, URP i DRP po mnogim opštinama na Kosovu. Na žalost, zbog različitih društveno-političkih, ekonomskih i drugih razloga, planiranje i razvoj su se odvijali sporije nego što je predviđeno dok sistem planiranja nije razvijen u

očekivanom pravcu, što je dovelo do brzog rasta nezakonite gradnje – skoro 350.000 na celoj teritoriji Kosova. Situacija u oblasti prostornog planiranja je degradirana i proizvodi dugotrajne štetne efekte u prostornoj organizaciji i oblikovanju urbanih i ruralnih područja.

U sklopu napora za rešavanje nastale situacije kao i u vidu odgovora na zahteve za olakšanje procedura za izdavanje građevinskih dozvola sa funkcijom podsticaja razvoja kroz domaće i strane investicije, inicirane su izmene i dopune zakonodavnih akata u ovoj oblasti. Tokom poslednje tri godine izrađen je novi paket zakona: Zakon o izgradnji 04/L – 110, Zakon o prostornom planiranju 04/L-174, Zakon o tretmanu nelegalne gradnje 04/L-18 kao i nekoliko Administrativnih uputstva za olakšanu primenu tih zakona.

Sa ZPP-om 04/L-174 obavljeno je redefinisavanje sistema prostornog planiranja na Kosovu. Posebno je istaknuto unapređeno praćenje realizacije planova i razjašnjenje uloge i odgovornosti institucija odgovornih za prostorno planiranje i upravljanje na centralnom i lokalnom nivou. Nova vrsta planskog dokumenta – zonska karta je uvedena na oba nivoa planiranja, dok opštine ne obavežno već prema njihovoj proceni, mogu izraditi Detaljne regulacione planove za zone koje su određene u okviru ORP i ZKK. Učešće javnosti je ohrabreno tokom planiranja i sprovođenja prostornih planskih dokumenata na dva nivoa. Jedan broj podzakonskih akata je projektovan da bude izrađen i pripremljen u roku od godinu dana, istovremeno do izrade novog AU, postojeći podzakonski akti će ostati na snazi ako njihova primena nije u suprotnosti sa trenutnim zakonskim okvirom.

Preduzeta reforma u okviru zakonodavstva o prostornom planiranju i izgradnji je imala za cilj postizanje veće efikasnosti u oblasti regulisanja i prostornim upravljanjem. Sve dok postoji utisak da ona nije omogućila značajan napredak u ovoj oblasti, neophodno je stvoriti jasniju sliku o trenutnoj situaciji u kosovskim opštinama. Kao primarni zadatak lokalnih samouprava je da obezbede dobrobit svojih građana kroz stvaranje

održivog okruženja za javne i privatne investicije kao i zdravo i atraktivno okruženje za život. Prostorno planiranje je ključni instrument koji lokalne samouprave imaju na raspolaganju za postizanje ovog cilja.

Stoga, u kontekstu utvrđenog, smatra se razumnim da se prvo izradi analiza koja će osvetliti ključne izazove prostornog planiranja i upravljanja u opštinama na Kosovu kao i ulogu civilnog društva u njihovom rešavanju.

METODOLOGIJA

Istraživanje je realizovano tokom meseca marta 2016 godine upotrebom upitnika i interaktivnih razgovora sa direktorima i zvaničnicima opštinskih uprava za prostorno planiranje i upravljanje u 14 opština (oko 30 % od ukupnog broja) na Kosovu. Uzorak obuhvata opštine od onih velikih, srednjih pa sve do malih po sledećem: Priština, Peć, Prizren, Gnjilane, Uroševac, Mitrovica, Kosovo Polje, Klina, Podujevo, Kamenica, Mališevo, Gračanica, Junik i Mamuša.

Analiza postojećeg stanja u oblasti prostornog planiranja i upravljanja je strukturirana u skladu sa sledećim aspektima: pravni okvir i planski dokumenti; ljudski, organizacioni i finansijski kapaciteti; politička podrška i među-institucionalna saradnja, učešće javnosti i šire.

Na osnovu nalaza iz sprovedenih intervjua u navedenim opštinama, analiza će obezbediti zaključke o ključnim izazovima prostornog planiranja i upravljanja i preporuke opštinskim organima nadležnim za urbanističko planiranje i upravljanje za njihovo prevazilaženje.

I. PREMISE O ANALIZI

Zakon za prostorno planiranje br. 04/L-174 je usvojen 31. jula 2013. godine, pa je time ukinut prethodni Zakon 2003/14. Na osnovu ovog zakona (ZPP), Vlada i Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje (MŽPP) u roku od jedne godine od stupanja na snagu ovog zakona, usklađuju i donose podzakonske akte kojima se kompletira pravni okvir. Na osnovu toga, lokalne samouprave u skladu sa utvrđenim rokovima imaju obavezu da ispune niz uslova, predstavljenih u tabeli 1.

Tabela 1: Zakonski uslovi za institucije lokalne i centralne vlasti u izradi i usvajanju dokumenata za prostorno planiranje

Institucija	Odgovornost	Vremenski rok
Vlada i MŽPP	Usklađuje postojeće pravne akte i donosi nove podzakonske akte na osnovu novog zakona (član 27). Napomena: Sve do donošenja novih podzakonskih akata, oni postojeći ostaju na snazi sve dok nisu u suprotnosti sa odredbama novog zakona.	Avgust 2014
MŽPP	Uspostavlja i održava konsolidovani bazu podataka za prostorno planiranje (član 19, paragrafi 1 i 7)	Avgust 2014
	Obuka opštinskih službenika u upotrebi podataka iz digitalne baze podataka i o normama prostornog planiranja	Maj 2014
	Izrada Zonske karte Kosova, u skladu sa razvojnim planovima opština, urbanističkih planova i urbanističkih regulatornih planova koje je odobrila Skupština opština u skladu sa odredbama ovog zakona (član 26, paragraf 1)	Maj 2014
Opštine	Dostavljanje usvojenih dokumenata u MŽPP (ORP, RUP, URP) u digitalnoj formi (član 26, paragraf 2)	Avgust 2014
	Opštine koje imaju opštinski razvojni plan, urbanistički razvojni plan i urbanističke regulatorne planove, u roku od 15 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona će izraditi i usvojiti Zonsku kartu opštine (član 26, paragraf 3)	Novembar 2014
	Opštine koje nemaju opštinski razvojni plan i urbanistički razvojni plan usvojen u roku od 15 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona treba da izrade i usvoje dokumente za prostorno planiranje (član 26, paragraf 4)	Novembar 2014

Opštine	Priprema opštinske baze podataka i njeno dostavljanje Ministarstvu	Nema vremenskog roka
	Treba da učestvuju na obukama koje nudi Ministarstvo u vezi sa upotrebom digitalne baze podataka i Tehničkih normi za prostorno planiranje.	Maj 2014
	Da na godišnjoj osnovi informišu MŽPP o stanju Opštinskog i razvojnog plana, Zonske karte opštine i Detaljnih regulacionih planova kao i o nivou njihovog sprovođenja;	Neprestano

Ako opština ne ispune svoje obaveze propisane odredbama ovog zakona, Ministarstvo je odgovorno za izradu dokumentacije za lokalno prostorno planiranje, u saradnji sa opštinama (član 26, paragraf 4).

Ministarstvo za izradu dokumenata za prostorno planiranje može da obezbedi donacije od domaćih i međunarodnih institucija, osim finansijskih sredstava dodeljenih od strane Vlade (član 9, paragraf 4).

1.1. Trenutni status podzakonskih akata

Od ukupno 11, trenutno je četiri podzakonskih akata u procesu izrade i tri podzakonska akta koji su usvojeni i koji obuhvataju:

- Administrativno uputstvo (AU) o elementima i osnovnim uslovima za izradu, realizaciju i praćenje opštinskog razvojnog plana;
- AU o elementima i osnovnim uslovima za izradu, realizaciju i praćenje zonske karte opštine i
- AU o odgovornosti uprava za prostorno planiranje o principima i procedurama za učešće javnosti u prostornom planiranju

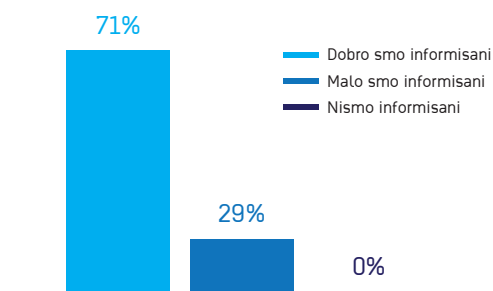
Tabela 2: Status podzakonskih akata

Br	Referentni član	Podzakonski akt	Status
1	9.5.	Tehničke norme za prostorno planiranje	U procesu
2	9.6.	Delokrug i odgovornosti Instituta za prostorno planiranje.	U procesu
3	12.5.	Elementi i osnovni uslovi za izradu, realizaciju i praćenje Prostornog plana Kosova.	U procesu
4	13.4.	Elementi i osnovni uslovi za izradu, realizaciju i praćenje Zonske karte Kosova.	U procesu

5	14.7.	Klasifikovanje, dužnosti, odgovornosti i sadržaj elemenata i osnovnih uslova za izradu, realizaciju i praćenje prostornih planova za posebne zone.	Ne
6	15.5	Elementi i osnovni uslovi za izradu, realizaciju i praćenje opštinskog razvojnog plana.	Usvojen
7	16.4.	Elementi i osnovni uslovi za izradu, realizaciju i praćenje zonske karte opštine.	Usvojen
8	17.10	Elementi i osnovni uslovi za izradu, realizaciju i praćenje Detaljnih regulacionih planova.	Ne
9	19.4.	Metoda vođenja baze podataka i obaveze državnih organa i drugih fizičkih i pravnih lica u vezi sa održavanjem i dostavljanje dokumenata i podataka u bazi podataka.	U procesu
10	20.3.	Odgovornosti uprava za prostorno planiranje o principima i procedurama za učešće javnosti u prostornom planiranju	Usvojen
11	25	Regulisanje nadgledanja, kažnjavanja i preduzimanja mera protiv bilo koje forme kršenja ovog zakona.	Ne

II. IZAZOVI PROSTORNOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA U OPŠTINAMA

2.1. Pravni okvir i dokumenti za prostorno planiranje



Koliko ste obavešteni o dešavanjima u vezi sa reformom pravnog okvira o prostornom planiranju

U naporima da se postigne efikasno planiranje, Zakon 04/L-174 je predstavio novu strukturu dokumenata za prostorno planiranje kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, uspostavljenih po hijerarhijskom i interaktivnom sistemu. Oba nivoa imaju multisektorske planove koji imaju strateški karakter kao Prostorni plan Kosova (PPK) i Opštinski razvojni plan (ORP) i novu vrstu planova koji pre svega imaju karakter regulisanja/sprovođenja kao Zonska karta Kosova i Zonska karta opštine. Ovi planovi, iako povezani, su odvojeni dokumenti i usvojeni kroz poseban postupak i to jedan za drugim.

Koliko su opštine informisane o reformi pravnog okvira, koliko su one uspele da ispune zahteve iz novog zakona, koji su izazovi sa kojima se suočavaju u kreiranju i sprovođenju dokumenata za prostorno planiranje su teme tretirane tokom ove analize.

Većina ispitanih opština (71%) navode da su do-

bro informisane o reformi pravnog okvira u prostornom planiranju. Informacije se često dobijaju kroz dokumente iz MŽPP/ Odeljenja za prostorno planiranje ili sa internet stranice MŽPP-a i Asocijacije kosovskih opština. Postoje i takvi slučajevi kada su opštine bile obaveštene nasumično od strane kolega iz drugih opština ili tokom zajedničkih sastanaka ili od strane stranih organizacija koje podržavaju opštine u svom radu. Kritikujući način obaveštavanja putem zvaničnih pisama, predlozi su da se u budućnosti organizuju radni sastanci sa fokusom na izradu sadržaja zakona.

Ko vas je informisao o reformi pravnog okvira o prostornom planiranju?

MŽPP	53%
AKO/KPP	18%
Sami preko internet stranice	24%
Ostali načini	5%

Kada je u pitanju ispitivanje zakonskih uslova iz ZPP-a, nalazi iz intervju pokazuju:

- 78 % intervjuisanih opština navodi da su opštine podnele pri MŽPP odobrena dokumenta (ORP, UR, DRP) u digitalnom obliku. Naveden je i nedostatak jasne specifikacije u zakonu o tome šta tačno znači „digitalni“ oblik PDF, GIS dokumenata ili drugih.
- 50 % intervjuisanih opština su pratili treninge koje je organizovalo MŽPP preko donatora i njihove podrške (program USAID, UN-Habitat i IRUSP). Nedolazak na treninge u nekoliko slučajeva je povezan sa time da se pozivnice dostavljaju direktoru koji zatim ne prosleđuje te pozivnice ka odgovornim službenicima koji bi trebalo da učestvuju ili u slučajevima kada dolazi do zamene direktora a pozivnice se šalju starom direktoru i pritom ostaju bez odgovora od strane kompetentnog osoblja. Uprkos tome, opštinski zvaničnici sumnjaju da su dovoljno obučeni za korišćenje digi-

talnih podataka, što bi moglo primorati opštine da ugovore ove usluga prilikom izrade dokumenata za prostorno planiranje.

- Sa izuzećem opštine Mališevo, koja je u procesu finaliziranja ORP-a na osnovu novog zakona, sve intervjuisane opštine imaju usvojen ORP na osnovu prethodnog zakonodavstva. Pored ostalog, one koje planiraju revidiranje ORP-a sa ciljem adaptacije ili usklađivanja sa novim zakonodavstvom su:
 - Fushë Kosova e cila planifikon të zhvillojë PZHK me forca vetanake;
 - Ferizaj ka marrë vendim për inicimin e procedurave për hartimin e PZHK dhe ka tenderuar për shërbime konsulente, asistencë teknike;
 - Gjilani në planifikimin e buxhetit për vitin 2016 ka paraparë revidimin e PZHK-së.
 - Për komunën e Mitrovicës, mosdefiniimi i kufijve me komunën e Mitrovicës Veriore ka bërë që hartimi i PZHK-se të mos mund të fillojë, duke mbetur peng i ndarjes administrative.
- Opštine nisu uspele da ostvare zakonski uslov u vezi sa izradom Izveštaja o monitoringu sprovođenja planskih dokumenata. Postoji mali napredak u godišnjem informacijama koje se dostavljaju za MŽPP u vezi sa statusom planskih dokumenata. Kreiranje sistema monitoringa i vrednovanja sprovođenje ciljeva i zadataka navedenih u ORP-u i ZKK-u se smatraju pravim izazovom. Trenutno je jedini monitoring na osnovu izdatih dozvola.
- Tokom intervjuja, pomenuta je zabrinutost oko nejasnoća u pravnom tumačenju oko revizije ORP-a.
- Opštine: Peć, Uroševac, Kosovo Polje, Gračanica, Kamenica i Podujevo su sproveli planiranje budžeta za izradu ZKO, a opština Priština je počela pripreme radove za njego-

vo dizajniranje.

Opštinski službenici smatraju da je veliki izazov izrada dokumenata prostornog planiranja, ORP-a i posebno ZKO-a. Zakon obavezuje Odgovornu opštinsku upravu za prostorno planiranje i upravljanje da izradi ORP kroz koordinaciju resornih direktorijata i kadrova unutar opštine, a sa druge strane nisu svi službenici pripremljeni da odgovore na ove zadatke na zadovoljavajući način.

U vezi sa ovim odgovori tokom intervjuja su pokazali:

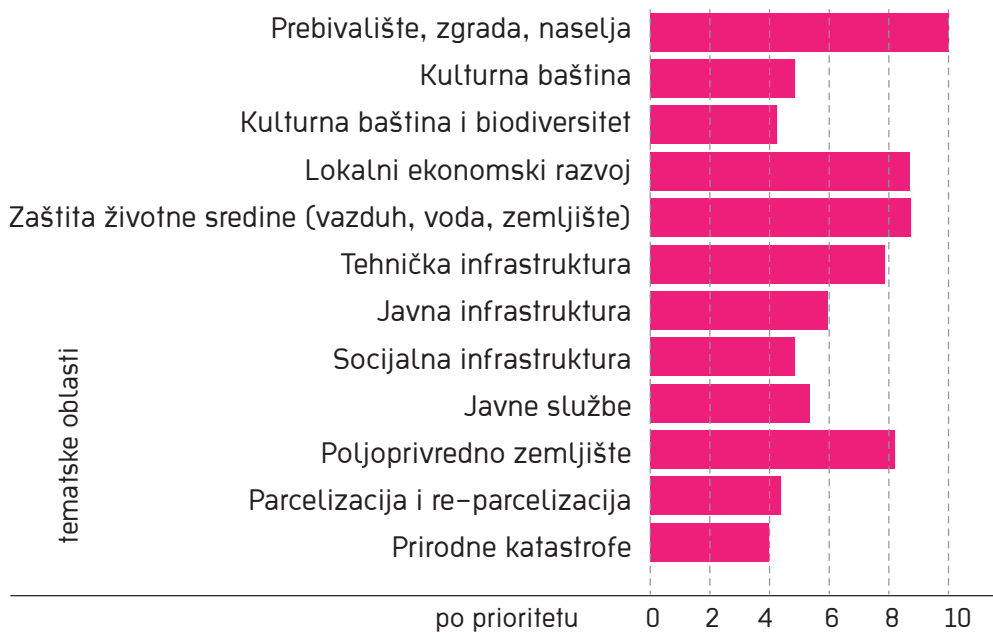
- Postoji potreba za jasnijim tumačenjem prostornog planiranja, kako bi se izbegli problemi tokom njegove implementacije. Na osnovu njihovih pitanja u vezi sa različitim temama koja se tiču primene zakona, opštine su dobile nedоследna i nekoordinirana tumačenja od strane službenika Ministarstva.
- Nedostatak osoblja sa određenom iskustvom u izradi ovih dokumenata je predstavljen od strane opština kao jedan od glavnih izazova u ovom pogledu, dok je 50 % njih izjavilo da postoji potreba za profesionalnu podršku tokom ovog procesa.
- Posebno je pomenut ZKO kao novi tip dokumenta koji detaljno određuje vrstu, destinaciju, planirano korišćenje prostora i mere za celu teritoriju opštine. On anketiranih opština, 42 % je navelo da ima mnogo neizvesnosti i konfuzije o sadržaju ZKO-a kao i metodologije za njegovu izradu.
- Fleksibilnost koja je ponuđena kroz promene i „bonuse“ u okviru ZKO se smatra opasnom, zbog mogućnosti manipulacije i političkog pritiska u donošenju odluka.

Ovaj proces takođe zahteva povećani intenzitet javnih konsultacija/sa zainteresovanim stranama, što je dodatna obaveza opštinskih zvaničnika. U situaciji u kojoj se opštine suočavaju sa problemom neažuriranih mapa i katastralnih premera, kada nisu izgradili geografski informa-

cioni sistem (GIS) koji je neophodan za stvaranje baze podataka prostornog planiranja, a nemaju osposobljene kadrove, opremu i alate za razvoj ovih aktivnosti, oni smatraju veoma teškim izradu i sprovođenje ovog dokumenta.

prostora, u odnosu na prirodne resurse, demografiju, naselja, javne usluge sa pratećom infrastrukturom, tehnička infrastruktura i zaštita životne sredine. Analiza ovih faktora, koja je napravljen na osnovu statističkih podataka i na terenu omogućava procenu razvo-

Tematska pitanja, koja predstavljaju poseban izazov tokom izrade dokumenata za prostorno planiranje su:



Problemi koji su naglašeni od strane opštinskih službenika tokom izrade i sprovođenja dokumenata za prostorno planiranje obuhvataju sledeće:

- Osiguranje ažuriranih podataka podataka o gore navedenim tematskim oblastima, kao jedan od glavnih problema koji prate proces planiranja. Podaci koji se na osnovu AU zahtevaju za ORP nedostaju i teško da mogu da se generišu. Preduslov i osnov svakog budućeg planiranja u opštini je analiza situacije oko

jnih potencijala i ograničenja u opštini.

- Što se tiče stambenog pitanja, koje je navedeno kao jedan od glavnih izazova, u većini opština je primetan nedostatak potrebne stručnosti za planiranje razvoja ovog sektora.
- Uprkos činjenici da se mnogi od izgrađenih objekata ne koriste, postoji stalni pritisak oko nove izgradnje.

- Neplanska parcelizacija postojećih parcela, koja nije ažurirana u katastarskim registrima i nelegalna gradnja ometaju realizaciju plana. To je povezano sa gubitkom poljoprivrednog zemljišta koje se rasparčava i pretvara u građevinsko zemljište.
- Nedostatak opštinskog zemljišta za pružanje neophodne infrastrukture za javne usluge se takođe smatra važnim pitanjem.

Zaključci i preporuke za prevazilaženje izazova:

- Što brže kompletiranje pravnog okvira je preduslov za sprovođenje odredaba i obaveza koje proističu iz ZPP-a, a posebno za opštine. Posebno je neophodno da stručno osoblje iz opština učestvuje na radionicama sa fokus grupama za izradu preostalih podzakonskih akata. To će omogućiti razradu sadržaja zakona i upoznavanje sa predloženim sistemom prostornog planiranja i upravljanja.
- MŽPP treba da obezbedi pravnu pomoć opštinama za tumačenje ZPP-a i drugih srodnih zakona. Pravne kontradikcije između ZPP i povezanih zakona treba analizirati i dati jasne instrukcije za njihovo prevazilaženje.
- ZPP je ambiciozan u odnosu na ispunjenje zakonskih uslova od strane opština i njihovih kapaciteta. Pravne reforme ne mogu promeniti trenutnu situaciju na terenu, ako to ne prati adekvatna obuka službenika za prostornog planiranje i upravljanje. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da je neophodno da se uspostavi kontinuitet ovih kapaciteta. Opštine imaju potrebu za savetima, tehničku pomoć (stručnu podršku) i specijalizovanu obuku u ovoj oblasti.
- ZPP predviđa da opštine sastavljaju godišnje izvještaje za praćenje realizacije ciljeva i zadataka postavljenih u planskim dokumentima. Da bi se to postiglo, kao prvi korak potrebno je da se izgradi jedinstven informacioni sistem, prostornu bazu podataka kojom mora da se redovno upravlja i ažurira, što predstavlja osnovu za ukupnu procenu promene šireg društvenog, ekonomskog i ekološkog konteksta opštine. Izveštaji moraju biti napisani na osnovu tehničkih kriterija i metodologija propisanih od strane odgovarajućeg AU, i predstavljaju osnovu za procenu i periodični pregled planova na osnovu zakonskih odredbi. Analiza je pokazala da sa sadašnjim kadrovskim i tehničkim kapacitetima u opštini, to je teško izvodljivo. Ovo je veoma važno pitanje i pronalaženje modaliteta za rešavanje treba da bude prioritet na oba nivoa vlasti.
- S obzirom da su u nekim opštinama ovi planovi pripremljeni/odobreni pre deset godina, a da nije bilo istinskog monitoringa sprovođenja, nastavaka izrade ZKO na osnovu strateških elemenata tih planova može se ogledati kroz neadekvatno planiranje i razvoj koji nije u skladu sa aktuelnom društveno-ekonomskom i prostornom situacijom u opštini.

- Bez obzira na treninge i obuke, ne postoji dovoljno znanja u korišćenju GIS i stvaranje baze podataka. DU nisu podržani osiguranjem licenciranog softvera za korišćenje GIS i naprednijih računara kako bi mogli da koriste program GIS;
- ZPP predviđa izradu podzakonskog akta za regulisanje nadzora, sankcija i mera protiv bilo kakvog oblika kršenja zakona. Ovaj akt treba posmatrati sa najvišim prioritetom za Ministarstvo. Preporuka je da prilikom izrade ovog podzakonskog akta, posebnu pažnju treba obratiti na jasniju podelu uloga i odgovornosti u regulisanju ove oblasti i sankcija za nesprovođenje planova koje su izradili subjekti prostornog planiranja. Uključivanje opštinskih predstavnika u izradi ovog akta je preko potrebno

2.2. Ljudski, organizacioni i finansijski kapaciteti

Ljudski kapaciteti

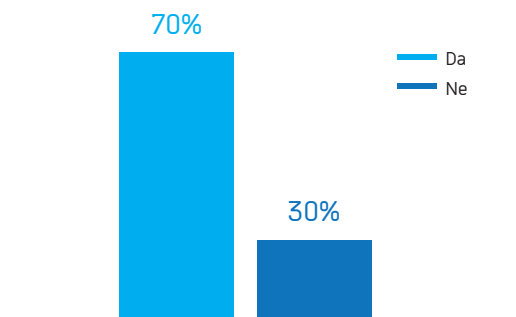
Na lokalnom nivou, ZPP je odredio Odgovorne opštinske vlasti za prostorno planiranje i upravljanje da su nosioci odgovornosti za: izradu i revidiranje dokumenata za prostorno planiranje (ORP, ZKO, URP), razvoj procesa za učešće javnosti i proces javnih rasprava, praćenje realizacije i pregled postavljenih ciljeva, godišnje izveštavanje pri MŽPP u vezi sa trenutnim statusom dokumenata za prostorno planiranje.

Ostvarivanje ovih zadataka od strane opštinskih Direktorijata za planiranje i urbanizam, kao nosioca ove odgovornosti, je uslovljeno ljudskim i profesionalnim kapacitetima koje imaju na raspolaganju. Ova dimenzija se smatra od suštinskog značaja za efikasno funkcionisanje institucija/sektora je bio stalni izazov za javnu administraciju u mnogim opštinama

To dokazuje analiza proizašla iz intervju sa opštinskim zvaničnicima na osnovu iskazanih podataka:

- 50 % od anketiranih službenika je navelo da i Direktorijati za urbanizam i planiranje imaju stručno osoblje (arhitekta i građevinske inženjere), od kojih je jedan broj imao neku vrstu obuke u oblasti prostornog planiranja. Međutim, samo tri opštine smatraju da su sa postojećim osobljem u stanju da vode pro-

cese prostornog planiranja i upravljanja, u skladu sa odredbama iz ZPP-a.



Da li imate dovoljan broj osoblja u okviru direktorijata?

- 70 % opština je navelo da Direktorijati za planiranje i urbanizam nemaju dovoljan broj službenika kako bi ispunili zahteve koji proizilaze iz ZPP-a, pored obaveza koje imaju na osnovu drugih zakona koji su usko povezani (Zakon o izgradnji, Zakon o legalizaciji nezakonitih gradnji,..).
- Male opštine imaju više izazova u vezi sa ljudskim resursima. Postoje trenuci kada se aktivnosti prostornog planiranja pokrivaju samo od strane jednog službenika, koji radi u okviru direktorijata gde se pružaju i druge povezane usluge (pravno imovinske usluge,

geodetske, javne službe,...). Tako se poslovi povezani sa prostornim planiranjem, smanjuju kada je u pitanju određivanje uslova gradnje i dozvola za gradnju.

- Analiza je pokazala da su u većini slučajeva, službenici angažovani u obavljanju zadataka iz drugih direktorijata (infrastruktura, javne službe, ...) što sprečava njihovu potpunu posvećenost pitanjima planiranja.
- Nedostatak ljudskih resursa i stručnosti za razvoj i monitoring dokumenata za prostorno planiranje, pola anketiranih opština vidi kao ozbiljan problem koji se teško može prevazići zbog zakonskih ograničenja od strane MLSU u odnosu na angažovanje dodatnih službenika u opštinskim upravama.

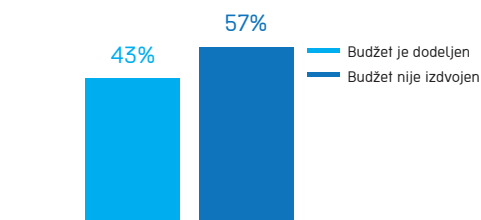
Organizacioni kapaciteti

Iako je definisanje sektora planiranja kao posebnu uslugu u okviru strukture odeljenja za urbanizam i planiranje urađeno u 50 % anketiranih opština, u praksi to ne funkcioniše kao takvo. Razlozi za to su u vezi sa navedenim problemima: nedostatak osoblja i profesionalnih kapaciteta i nejasna definicija dužnosti i odgovornosti u odnosu na druge sektore u direktorijatu. Samo 2 opštine (Gnjilane i Peć) su navele da imaju sektor prostornog planiranja koji u potpunosti funkcioniše u okviru svojih odgovornosti.

Većina opština se slažu da sektor prostornog planiranja (strateški nivo) mora da funkcioniše odvojeno od onog za urbanizam. Na ovaj način će biti omogućeno službenicima da rade na upravljanju procesima izrade dokumenta za planiranje, njihovu implementaciju i evaluacije ostvarenih rezultata u skladu sa procedurama utvrđenim po ZPP-u.

Finansijski kapaciteti

Što se tiče procesa planiranja budžeta za razvoj procesa i izradu planskih dokumenata, 6 od 14 opština je navele da su planirali budžet za ovu svrhu.



Planiranje budžeta za razvoj procesa i izradu planskih dokumenata

U šest opština koje su planirane budžet za izradu planskih dokumenata u skladu sa zakonskim odredbama, budžet se kreće od 50.000 € do 100.000 €. Planirani budžet će uglavnom biti potrošen na proces izrade Zonskih karti opštine.

Istovremeno, u onim opštinama u kojima nisu planirali budžet, službenici direktorijata za urbanizam kao glavni izazov vide nezainteresovanost opštinskih rukovodioca za procese planiranja.

Većina anketiranih službenika kako iz velikih opština, tako i iz ostalih, misle da Direktorijati za planiranje i urbanizam nemaju neophodan budžet za razvoj njihovih aktivnosti. Izrada planova se ne smatra prioritetnim u odnosu na građevinske ili infrastrukturne projekte, dok su troškovi eksproprijacije zemljišta za realizaciju planova često toliko visoki da ih ne mogu priuštiti. Manje opštine nisu u stanju da generišu više sopstvenih prihoda pa je ovaj problem još izraženiji.

Na pitanje kako treba rešavati izazove oko nedovoljnog izdvajanja budžeta za izradu planske dokumentacije i upravljanje prostornim razvojem od 14 anketiranih opština, 7 je navele da to treba rešiti kroz jaču podršku od strane donosioca odluka i njihovu svest o važnosti procesa prostornog planiranja. Tri opštine, kao mogućnost za podršku smatraju MŽPP – kroz sufinansiranje ili tehničku pomoć. Jedna od opština preporučuje da se ovaj izazov može prevazići kroz povećanje opštinskog poreza na više stambenih objekata, dok je za 3 opštine to moguće osiguranjem donacija.

Zaključci i preporuke za prevazilaženje izazova:

- Ljudski kapaciteti, poboljšanje institucionalne organizacije i politike budžeta su ključni faktori za efikasno funkcionisanje opštinskih organa nadležnih za prostorno planiranje i upravljanje. Ova pitanja su od posebnog značaja, jer je njihovo rešavanje često teže nego tehnička pitanja (nabavka opreme i programa informacione tehnologije) koja su takođe neophodna.
- Opštinske vlasti koje su odgovorne za prostorno planiranje i upravljanje nisu dovoljno spremne da adekvatno odgovore na zahteve koji predstavljene u ZPP-u. Novi zakon bez obzira koliko je dobar, ne može da poboljša tešku situaciju u prostornom planiranju, ako ne postoje ljudski resursi i odgovarajući institucionalni mehanizmi za njeno sprovođenje. Treba odmah preduzeti pravovremene korake u pravcu stručnog osposobljavanja službenika za planiranje, kroz adekvatnu obuku za bolje upoznavanje sa ZPP i novim vrstama planova, razvoja i korišćenja GIS, organizaciju angažovanja javnosti. To se može uraditi kroz obuku i tehničku pomoć koje mogu biti pruženi od strane centralnog nivoa kao i kroz transfer znanja kroz razmenu iskustava.
- Da bi se povećala efikasnost i kvalitet rada opštinskih organa nadležnih za prostorno planiranje i upravljanje, neophodno je da se obavi sistematizacija i njihovo adekvatno organizovanje, u smislu podele poslova tokom planiranja – kao što je definisano u ZPP-u, obuhvatajući i kontrolu razvoja. Uspostavljanje opštinskog tima za planiranje je od posebnog značaja.
- Prostorno planiranje treba prihvatiti kao disciplinu koja obezbeđuje održivi razvoj i zahteva efikasne radne odnose između političara i stručnih oblasti. Politički slojevi treba da imaju vodeću ulogu u procesu kreiranja razvojnih politika i programa i u pružanju podrške planerima u izradi i realizaciji planova.
- Jedan deo opština ima potrebu za finansijskom podrškom u pripremi planova. Na osnovu člana 26. paragraf 4, prema kojem: ako opštine ne uspevaju da ispune svoje obaveze propisane odredbama ovog zakona, Ministarstvo je odgovorno za izradu dokumenata za prostorno planiranje na lokalnom nivou, u saradnji sa opštinama, a preporučuje se da MŽPP razmotri mogućnosti pružanja ove podrške kroz potencijalne donatore.
- Na kraju, na osnovu odgovora od opština, može se zaključiti da planiranje budžeta za izradu dokumenata za prostorno planiranje zavise od političke volje donosioca odluka na opštinskom nivou. U tom kontekstu, donosioci odluka treba da budu bolje informisani o tome kako jo prostorno planiranje neophodno sredstvo za povećanje građanskog blagostanja. Da bi se postiglo ovo blagostanje, propisno planiranje opštinskog budžeta predstavlja prvi korak.

2.3 Politička podrška, među-institucionalna saradnja i šire

Politička podrška

Prostorno planiranje i njeni procesi zahtevaju dobru upravu i jaku političku podršku. Od ispitanih 14 opština, 53 % je izjavilo da imaju dovoljnu političku podršku, dok 40 % njih su naveli da prostorno planiranje ima malu političku podršku dok je 7 % navelo da politička podrška u potpunosti nedostaje u prostornom planiranju.

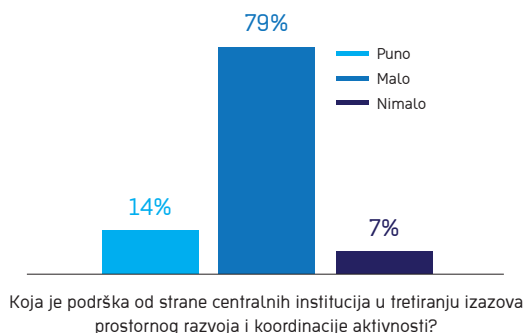
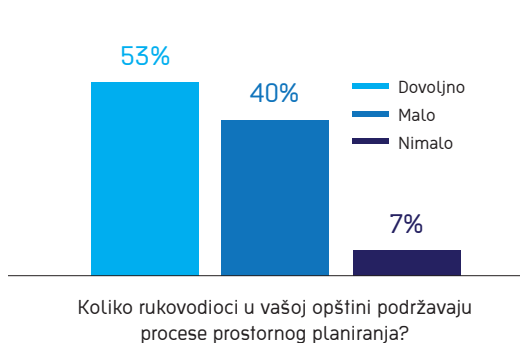
S obzirom da je prostorno planiranje kontinuirani proces, politička podrška nije uvek na pravom nivou, jer opštinski lideri češće favorizuju intervencije ili projekte koji pružaju trenutni efekat a rezultati su vidljivi u okviru njihovog mandata.

Kada je u pitanju podrška od strane centralnih institucija u tretiranju izazova u prostornom razvoju

i koordinaciji aktivnosti, 79 % anketiranih opština je izjavilo da su malo podržani od strane centralnog nivoa to jest od MŽPP-a, 14 % su izjavili da imaju veliku podršku, dok je 7 % izjavilo da nemaju ikakvu podršku.

Zahtevano je da se standardizuje način komunikacije sa centralnom vladom, iniciranjem redovnih mesečnih sastanaka kako bi razgovarali o pitanjima prostornog planiranja i kako bi opštinama bilo lakše da odgovore na zahteve i potrebna pojašnjenja. Ovi sastanci će poslužiti da centralni nivo bude bliži pravim izazovima koji se javljaju na lokalnom nivou i to bi poboljšalo vertikalnu komunikaciju između institucija.

Istaknut je nedostatak saradnje sa drugim institucijama centralnog nivoa (ASK ili sa drugim ministarstvima kao što su ona za transport ili poljoprivredu), sa posebnim osvrtom na tokove planiranja i izgradnje velikih infrastrukturnih projekata, razmenu podataka, itd.



Zaključci i preporuke za prevazilaženje izazova:

- Značaj prostornog planiranja kao multi-sektorske discipline koja koordinira i povezana je sa svim drugim strategijama i nacionalnim i lokalnim programima nije priznat kao takav na nacionalnom nivou. To se odražava na lokalnom nivou, gde nedostaje politička volja da se odredi prioriternim jačanje ovog sektora kroz stvaranje vitalnih kapaciteta koji će biti u stanju da efikasno rade u novom sistemu planiranja. Preporuka je da posebna pažnja bude posvećena podizanju svesti političara da shvate značaj prostornog planiranja i da se osigura implementacija dokumenata za prostorno planiranje.
- Centralni nivo ima obavezu da stvori uslove za efikasno prostorno planiranje na lokalnom nivou, što kroz razvoj zakonskog okvira kao i kroz pomoć za izgradnju kapaciteta na lokalnom nivou za preuzimanje prostorno definisanih zadataka iz ZPP-a. Ovo podrazumeva kontinuiranu saradnju između MŽPP i opština, kako u pogledu sprovođenja politike, tako i za jačanje kapaciteta.
- MŽPP treba da pomogne opštinama u omogućavanju komunikacije sa drugim ministarstvima i institucijama u pružanju podataka i usklađivanju sektorskih planova sa nacionalnim politikama

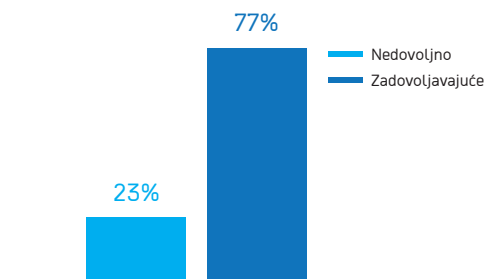
2.4. Učestvovanje javnosti u procesima prostornog planiranja i upravljanja

Učešće javnosti u izradi planskih dokumenata omogućava da plan bude svrsishodan. Istovremeno, kroz učestvovanje u izradi planskih dokumenata, javnost se oličava sa pripremljenim planom i pritom stekne osećaj pripadnosti planu i uključuje se u njegovu implementaciju.

Na pitanje kako ocenjuju učestvovanje javnosti, 77% anketiranih je izjavilo da je ono nezadovoljavajuće, dok je samo 23% izjavilo da je ono dovoljno.

Glavni razlozi za nedovoljno učestvovanje su sledeći:

- Nedostatak interesovanja javnosti za učestvovanje na sastancima organizovanih od strane opštine;
- Neadekvatno informisanje i nedostatak proaktivnog pristupa od strane opštine;
- Skoro polovina opština je izjavila da je najveći izazov osiguranje zadovoljavajućeg broja učesnika tokom javnih konsultacija;
- Dve opštine su izjavile da je izazov adekvatno i efikasno informisanje javnosti, jer ljudi često ne čitaju ili ne prate opštinske proklamacije ili ne prate lokalnu televiziju, gde se najavljuju pozivi za javne rasprave. Indirektno, to nam pokazuje da neke opštine prate uobičajene



Kako ocenjujete učestvovanje javnosti u procesima planiranja?

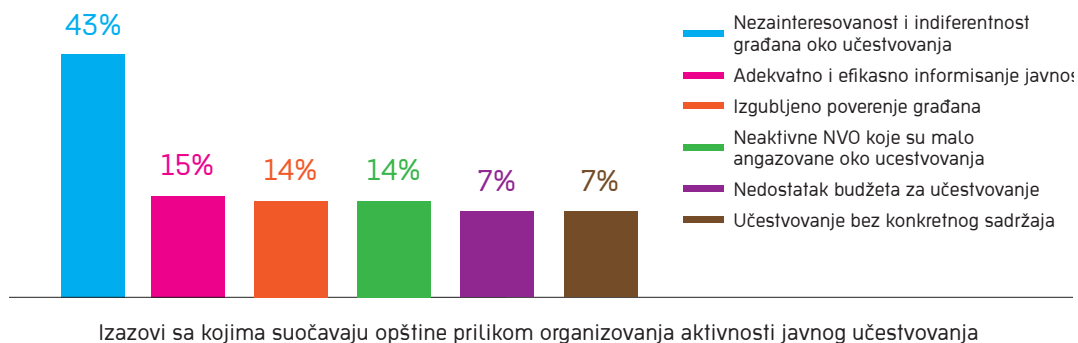
U vezi sa tim koji su izazovi prilikom organizovanja aktivnosti za učešće javnosti, opštine su odgovorile na sledeći način:

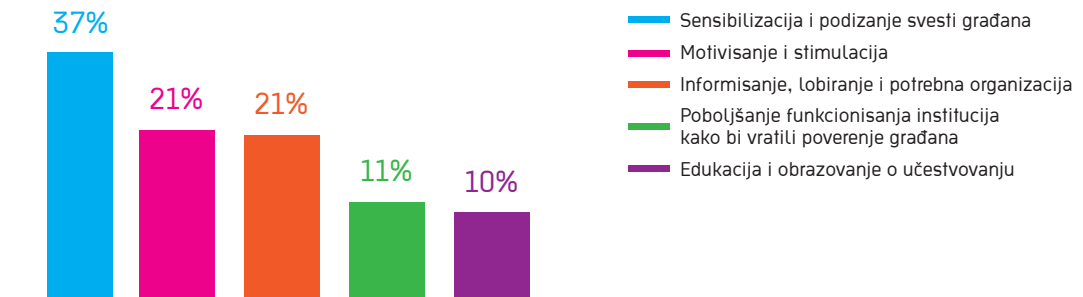
puteve komunikacije i informisanja, za koje se uvek ne ispostavi da je i najefikasniji način.

- Povratak izgubljenog poverenja građana predstavlja izazov za dve anketirane opštine. To je nastalo zbog nerealizovanih planova i neispunjenih očekivanja građana od strane lokalne samouprave.
- Dve opštine smatraju izazovom i činjenicu da su NVO neaktivne i manje angažovane u tom smislu, da su često ispolitizovane i ne mogu da daju konstruktivan doprinos tokom procesa planiranja.
- Nedostatak budžeta za organizovanje sastanaka je izazov koji otežava organizaciju aktivnosti učešća javnosti, uprkos velikom interesovanju i spremnosti opštine;
- Tamo gde je učešće na zadovoljavajućem nivou u smislu količine (broja učesnika), nedostaje kvaliteta. Učešće ne rezultira konkretnim komentarima oko predloženih planova i najviše ograničeno na tehničke komentare i pravopisne greške i pitanja koja imaju uticaja na njihov lični interes. Retko se dešava da se javni interes zastupa tokom ovih procesa.
- Posebno zabrinjavajuće je nezainteresovanost stručnjaka iz same oblasti kako bi dali doprinos tokom aktivnosti javnih konsultacija.

Potrebne radnje za povećanje učestvovanja javnosti na osnovu rangiranja od strane opština su:

- Senzibilizacija i podizanje svesti građana o važnosti učešća u planiranju i promociji njihovog značajnog učešća. Naglašava se i podizanje svesti oko učešća bez političkog uticaja i gajenje kulture učešća (poštovanje obaveštenja i odgovor na pozive od strane opštine);
- Pronaći načina da se motivišu i podstiču građani da učestvuju, na osnovu potrebe i simboličnog materijalnog podsticaja;
- Informisanje, lobiranje i organizovanje koje je odgovarajuće i pažljivo. Navedeno je da treba obratiti pažnja na vreme održavanja javnih skupova i sastanaka;
- Predlaže se da se učešće javnosti uvedu u nastavnom planu i programu obrazovanja budućih generacija, tako da studenti i profesionalci shvate značaj istog i da zato budu aktivni u takvim procesima;
- Trebalo bi poboljšati performanse/rezultate opštine u sprovođenju planova kako bi se povratilo poverenje ljudi i njihova motivacija za učešće.





Koje randje treba preduzeti za povećanje učestvovanja javnosti u procesima prostornog razvoja?

Preporuke i zaključci:

- Sve opštine se slažu da javnost treba da bude aktivni deo prostornog planiranja i da bi trebalo da rade u tom pravcu.
- Postoji potreba za podizanje svesti javnosti o važnosti učešća u prostornom planiranju, ali i za izgradnju kapaciteta, kako bi mogli da daju vidljiv doprinos i shvate značajne koristi od uključivanja u planiranju.
- Opštine treba da imaju kreativniji pristup učešću javnosti i da koriste informacione kanale koje koristi javnost, kako bi ostvarili približavanje istima;
- Kada se donese odluka da se razvije proces planiranja, paralelno sa budžetom za izradu/implementaciju, budžet treba da bude izdvojen za učešće javnosti u tom procesu, tako da to ne isključuje neophodno i zadovoljavajuće učešće;
- NVO treba da budu aktivniji u ovom pravcu, da budu nepristrasni, apolitički i da daju svoj konstruktivni (profesionalan) doprinos;

III. ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U REŠAVANJU IZAZOVA

Analiza je pokazala da je uloga civilnog društva višestruka u rešavanju izazova prostornog planiranja i upravljanja u zavisnosti od njihovog profilisanja. Preporučuje se da civilno društvo treba da bude aktivnije, jer će se na taj način uticati na podizanje svesti javnosti o značaju učešća javnosti u procesu planiranja. Dok orijentisane OCD u određenim oblastima koje su od značaja za prostorno planiranje mogu da doprinose svojom stručnošću, OCD sa bazom u zajednici mogu pružiti važne informacije o stanju na terenu i prioritetnim pitanjima za zajednicu. Na osnovu intervjuisanih lokalnih samouprava, lokalne OCD i kada učestvuju u procesu, nisu baš aktivne u smislu konstruktivnog doprinosa.

Opštine smatraju da je neophodno uključivanje OCD u prostornom planiranju, kao i u izradi pravnog okvira, kao i tokom procesa izrade i realizacije planova.

U okviru pravnog okvira i izrade dokumenata za prostorno planiranje:

- Organizovanje debata u vidu različitih formi i oblika: seminari, okrugli stolovi gde bi se diskutovalo o zakonskim aspektima, različitim pitanjima prostornog planiranja i učestvovanja javnosti u ovim procesima;
- U saradnji sa opštinom, OCD mogu obavljati određena terenska istraživanja ili analize u funkciji planiranja;
- Da ponude savete i tehničku podršku prilikom procesa izrade dokumentacije za prostorno planiranje, specifične tematske obuke, izradu smernica (ovo se odnosi na specijalizovane OCD);
- Preduzimanje kampanja za podizanje svesti

kako bi obuhvatili i političare, naročito članove Skupštine opštine o važnosti prostornog planiranja;

- Lobiranje kod donatora da podrže projekte koji se bave unapređenjem u oblasti planiranja i povezanih sektora;
- Organizovanje različitih platformi gde se mogu postavljati pitanja i raspravljati o izazovima prostornog planiranja i upravljanja;
- Pomaganje među-institucionalne saradnje i šire;
- Zastupanje za pitanja prostornog planiranja pri relevantnim institucijama;
- Kontinuirano nadgledanje i izveštavanje o ispunjavanju zakonskih obaveza prostornog planiranja i upravljanja od strane nadležnih organa (centralnih i lokalnih).

U okviru učešća javnosti

Tokom procesa izrade dokumenata za prostorno planiranje, AU br. 05/2014 o odgovornosti vlasti za prostorno planiranje i principima i načinu učešća javnosti u prostornom planiranju, obezbeđuje organizovanje javnih rasprava i drugih oblika učešća javnosti u definisanju vizija, ciljeva, strateških prioriteta i drugih pitanja. Minimalni uslovi za učešće javnosti su da se obezbedi najmanje jedna javna rasprava o svakoj fazi procesa planiranja. Kada je prisutno dobro upravljanje, jedan takav proces stvara dovoljno prostora za suštinsko učešće javnosti. Ono što je u većini opština izazov, povezano je sa problemom nedostatka volje za transparentniji proces planiranja, nedovoljni ljudski kapaciteti, ali i zbog nedostatka sposobnosti opštinskih zvaničnika da razviju adekvatne tehnike i modele za učešće javnosti. Ovaj izazov može biti rešen kroz saradnju sa OCD u vidu:

- Mobilizaciju svih interesnih strana i njihovo uključivanje u javnim diskusijama/raspravama;
- Podizanje sopstvene i javne svesti i aktivno

učeešće u procesima prostornog planiranja i to u smislu artikulisanja javnog interesa, a ne samo pojedinačnih zahteva;

- Pružanje podrške u organizovanju javnih konsultacija i drugih oblika učešća u svim fazama planiranja razvoja dokumenata kako bi se osigurao transparentan i inkluzivan proces kao i opušteniji odnos opštine i građana (kada je treće lice ono koje upravlja procesom);
- Objavljivanje informativnih materijala i informisanje javnosti o PP aktivnostima;
- Olakšavanje dijaloga između opština i građana i izgradnja međusobnog poverenja;
- Pružanje obuke za određene interesne grupe, naročito onih marginalizovanih za učešće u procesima prostornog planiranja.

LITERATURA

1. MŽSPP, Zakon o prostornom planiranju Br. 04/L-174, 2013;
2. MŽSPP, Zakon o prostornom planiranju, AU Br.05/2014 o odgovornosti organa za prostorno planiranje i principe i procedure za učešće javnosti u prostornom planiranju;
3. MŽSPP, Zakon o prostornom planiranju, AU Br.11/2015 o elementima i osnovnim zahtevima za izradu, sprovođenje i praćenje sprovođenja Opštinskog razvojnog plana;
4. MŽSPP, Zakon o prostornom planiranju, AU Br.24/2015 o elementima i osnovnim zahtevima za izradu, sprovođenje i praćenje Mape zona opštine;
5. Intervjui sa direktorima i opštinskim službenicima u opštinama: Priština, Peć, Prizren, Gnjilane, Uroševac, Mitrovica, Kosovo Polje, Klina, Podujevo, Kamenica, Malishevo, Gračanica, Junik i Mamusha.
6. www.mmph-rks.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo

Ovaj projekat/program je finansiran od strane projekta Promocija demokratskog društva (DSP) – kojeg je finansirala Švajcarska Kancelarija za saradnju na Kosovu (SCO-K) a kojim upravlja Kosovska fondacija za civilno društvo (KCSF)”