



Немачка
сарадња

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Министарство кооперације,
шумарства и вољонерије

СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ ЗЕМЉИШТЕМ КАО ДОПРИНОС УРАВНОТЕЖЕНОМ УРБАНОМ И РУРАЛНОМ РАЗВОЈУ

ОПШТИНА РУМА



Implemented by:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Аутори документа:

Аутори документа:

Тамара Живадиновић, Национални консултант, Mena Group dd
Аница Миленковић, Пројектни менаџер, ГИЗ

Чланови радне групе за израду документа:

Драган Косановић
Јасмина Стојанац Зорић
Мирослав Сучевић
Јелена Бркљач
Бијана Крезовић Иванић
Сања Марковић
Слађана Кулачин
Тања Ковачевић
Нада Харш

У изради документа учествовали и:

Општина Рума:

Владислава Стаменовић, Биљана Дамљановић, Тања Дробац, Милка Павловић, Снежана Мушицки,
Јован Кромпић, Драган Панић, Слободан Станић

GEWOS:

Каролин Вандзик (Carolin Wandzik)
Јост де Јареп (Jost de Jager)

Појмови и скраћенице

CORINE	Координисане информације о животnoj средини
ЕУ	Европска унија
ФАО УН	Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација
ГИС	Географски информациони систем
ГИЗ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
ИТ	Информационе технологије
ИКТ	Информационо-комуникационе технологије
ЛАГ	Локална акциона група
LPIS	Систем за идентификацију пољопривредних парцела
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
ПАРИСКИ СПОРАЗУМ	Глобални споразум о климатским променама
УН	Уједињене нације
УН Хабитат	Програм људских насеља Уједињених нација

Садржај

6	I Увод
8	I Уводна реч председника општине
9	II Регулаторни оквир
9	Међународни оквир
9	УН Агенда 2030 за одрживи развој
10	Нова урбана агенда УН Хабитат
10	Регионална политика ЕУ
11	Добровољне смернице за одговорно управљање закупом земљишта, риболовним подручјима и шумама, у циљу очувања сигурности хране на националном нивоу (ФАО УН)
11	Степен коришћења природних ресурса
12	Примери добре праксе у ЕУ
12	Национални оквир
13	Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године
14	Закон о пољопривредном земљишту
15	Закон о планирању и изградњи
15	Мастер планови – стратешки планови за развој туристичких дестинација и просторних планова који су основа за развој
15	Национална стратегија одрживог развоја са акционим планом
16	Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020. године
17	Стратегија одрживе употребе природних ресурса
17	Закон о заштити земљишта
18	III Полазне чињенице и процес
18	Чињенице о Руми
18	Контекст за примену смерница у Општини Рума
20	Процес
22	IV Стратешке смернице за ефикасно и одрживо управљање земљиштем
22	Сврха
22	Примена и опсег деловања
23	Основне стратешке смернице
25	Специфичне стратешке смернице
28	Праћење и процена примене стратешких смерница
29	Примена стратешких смерница у документима
29	Управљање процесима учешћа грађана
31	Прилог 1 – Листа референтних међународних докумената
32	Прилог 2 – Листа анализираних националних докумената
33	Прилог 3 – Листа анализираних локалних докумената

I Увод

Управљање земљиштем као веома важним ресурсом, нарочито управљање пољопривредним земљиштем и његова заштита од различитих активности, постају једно од водећих питања у ЕУ, а и шире. Повећање популације на Земљи, потреба за храном, становањем и простором за економске активности, али и угрожавање животне средине, загађење и други фактори, указују да се посебна пажња мора посветити ефикасном управљању и заштити овог ресурса. Због тога је на нивоу ЕУ успостављен одговарајући регулаторни оквир и прописани су прецизни стандарди. Многи од ових стандарда су уграђени у прописе Републике Србије који се примењују на националном и локалном нивоу. Ипак, често се јавља проблем спровођења тих прописа на локалном нивоу. Званични документи се сагледавају парцијално, механизми за примену нису довољно развијени и не омогућавају институцијама да управљају земљиштем у јавном интересу и на транспарентан и ефикасан начин. Одлуке и решења се доносе секторски, не уважавајући све аспекте употребе и заштите земљишта. Видљив је и недостатак људских и институционалних капацитета за спровођење стратешког управљања земљиштем и промовисање одрживог развоја урбаних и руралних средина.

Стога је препозната потреба за израдом ових стратешких смерница које пружају савремене механизме и решења за планирање и управљање подручјем, употребу и заштиту земљишта, са акцентом на пољопривредном земљишту, и које подстичу процесе и партнерства за допринос уравнотеженом урбано-рурално развоју. Дефинисане су тако да се могу користити у различитим процесима планирања и израде докумената на локалном нивоу и њихово коришћење није ограничено временским роком. Оне су добровољне и променљиве и потребно их је стално унапређивати у складу са развојним међународним и националним трендовима.

Ове стратешке смернице имају за циљ да дају постулате за унапређивање управљања земљиштем, уз поштовање економског урбаног и руралног развоја и очувања животне средине. Иако су добровољне, локалне самоуправе које их буду примењивале могу очекивати повећану пажњу и интересовање различитих актера, почевши од државних институција и међународних организација, преко инвеститора, организација за заштиту животне средине, до самих грађана. Применом ових смерница локална самоуправа показује своју посвећеност свеобухватном развоју, дефинишући специфичне постулате паметног развоја своје територије.

Све смернице које су наведене у овом документу дефинисане су у складу са националним прописима и релевантним ЕУ стандардима, као и са принципима модерног развоја подручја, уз укључивање иновативних решења и метода.

Смернице су израђене у оквиру пројекта “Унапређење управљања земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији”, који је део немачко-српске развојне сарадње и кога спроводи немачка организација за међународну сарадњу Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Пројекат се спроводи у периоду од 2016. до 2018. године. Успостављен је у циљу јачања урбаног и руралног развоја кроз ефикасно управљање земљиштем на националном и локалном нивоу. Пројекат подржава ефикасно управљање земљиштем кроз три скупа активности:

- припрема стратешких докумената за управљање земљиштем на националном и локалном нивоу;
- јачање људских и институционалних капацитета на локалном нивоу за спровођење инструмената за управљање земљиштем у урбаним подручјима и

- подршка институцијama у успостављању и спровођењу процедура за управљање пољопривредним земљиштем.

У сврху израде стратешких смерница одабране су две пилот општине - Рума и Сокобања. Критеријуми за одабир пилот општина су укључивали коришћење пољопривредног земљишта и потребе за његову пренамену у сврху изградње стамбених објеката, индустријских погона и инфраструктуре. Важан елемент за избор пилот општина био је потенцијал за развој различитих пољопривредних и непољопривредних делатности на територији општина, а узето је у обзир и постојање стратешких и планских докумената, као и капацитети општина за дефинисање и спровођење смерница.

Документ је сачињен као резултат партиципативног процеса међу релевантним представницима локалне самоуправе, јавних институција и предузећа, уз подршку националних и међународних експерата. Процес се састојао из низа радионица, интервјуа са кључним актерима, размене информација и докумената. То је резултирало дубинском анализом постојећег стања и потреба и дефинисањем основних и специфичних стратешких смерница, сагледаних из различитих аспеката, укључујући и родни аспект и аспект побољшања живота угрожених социјалних групација.

Треба напоменути да су смернице израђене током процеса који је први пут примењен у пилот општинама, а који се у будућности може спроводити и у другим локалним самоуправама у Србији.

Уводна реч председника општине

Управљање земљиштем више није могућност, него неопходност.

Будући да општину Рума одликује развијена пољопривредна производња, индустријски, инфраструктурни и комерцијални пројекти, јавила се потреба за стратешким приступом управљању земљиштем што је препознала и подржала Немачка агенција за међународну сарадњу GIZ у оквиру пројекта “Унапређење управљања земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији”.

Заједничким радом израдили смо документ “Стратешке смернице за управљање земљиштем као допринос уравнотеженом урбаном и руралном развоју општине Рума” који представља одличну основу за ефикасно и одрживо управљање земљишним ресурсима, истовремено развијајући савремене земљишне политике. Стратешке смернице стављају у фокус земљиште као необновљив и драгоцен ресурс и указују на примену националних и међународних стандарда у управљању земљиштем.

Током процеса израде трудили смо се да укажемо на значај управљања земљиштем и да створимо документ који се може уграђивати у различита планска, стратешка, регулаторна и друга документа, који се може примењивати на различите процесе и активности и пружати специфична решења у предметној тематици.

Успостављањем адекватних механизма за планирање и коришћење земљишта, усклађивањем са националним и ЕУ политикама управљања земљиштем утичемо на даље начине употребе земљишта, заштиту животне средине и одрживи развој наше општине.

Приликом израде документа узели смо у обзир стварне потребе наших грађана како града, тако и сеоских насеља и трудили се да пронађемо најбоља решења за исте у складу са равномерним урбаним и руралним развојем.



Председник општине Рума
Слађан Манчић

II Регулаторни оквир

МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР

Међународни регулаторни оквир који представља основу дефинисања ових смерница сачињен је од докумената која доприносе настојањима да се очувају природни ресурси неопходни за живот и исхрану становништва, поштујући економски развој и унапређење услова живота и стандарда грађана. Референтна документа која су коришћена као полазна тачка су:

1. УН Агенда 2030 за одрживи развој;
2. Нова урбана агенда УН Хабитат;
3. Регионална политика ЕУ;
4. Добровољне смернице за одговорно управљање закупом земљишта, риболовним подручјима и шумама, у циљу очувања сигурности хране на националном нивоу (ФАО УН).

УН Агенда 2030 за одрживи развој

Овај документ представља план одрживог развоја на глобалном нивоу који се тиче бољитка људи и планете. Усвојен је 2015. године, а његови циљеви и вредности треба да стимулишу активности у периоду до 2030 године. Намењен је свим државама и актерима који би требало да га примењују кроз међусобну сарадњу и партнерства. Дефинисани циљеви су међусобно повезани и не могу се посматрати засебно, и служе за одржавање баланса између три димензије оцивога развоја: економије, друштва и заштите животне средине. Дефинисано је 17 циљева одрживог развоја:

1. **Свет без сиромаштва:** окончати сиромаштво свуда и у свим облицима;
2. **Свет без глади:** окончати глад, постићи безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду;
3. **Добро здравље:** обезбедити здрав живот и промовисати благостање за људе свих генерација;
4. **Квалитетно образовање:** обезбедити инклузивно и квалитетно образовање и промовисати могућности целоживотног учења;
5. **Родна равноправност:** постићи родну равноправност и оснажити све жене и девојчице;
6. **Чиста вода и санитарни услови:** обезбедити санитарне услове и приступ пијаћој води за све;
7. **Доступна и обновљива енергија:** осигурати приступ доступној, поузданој, одрживој и напредној енергији за све;

- 8. Достојанствен рад и економски раст:** промовисати континуиран инклузиван и одржив економски раст, запосленост и достојанствен рад за све;
- 9. Индустија, иновације и инфраструктура:** изградити прилагодљиву инфраструктуру, промовисати одрживу индустријализацију и подстицати иновативност;
- 10. Смањење неједнакости:** смањити неједнакост између и унутар држава;
- 11. Одрживи градови и заједнице:** учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, прилагодљивим и одрживим;
- 12. Одговорна потрошња и производња:** обезбедити одрживе облике потрошње и производње;
- 13. Акција за климу:** предузети хитну акцију у борби против климатских промена и њених последица;
- 14. Живот под водом:** очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе;
- 15. Живот на земљи:** одрживо управљати шумама, сузбити дезертификацију, зауставити и преокренути деградацију земљишта и спречити уништавање биодиверзитета;
- 16. Мир, правда и снажне институције:** промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све и изградити ефикасне, поуздане и инклузивне институције на свим нивоима;
- 17. Партнерством до циља:** учврстити глобално партнерство за одрживи развој.

Нова урбана агенда УН Хабитат

Нова урбана агенда се надовезује на Агенду 2030, са периодом спровођења између 2016-2036. године. Успоставља нове стандарде за одрживи урбани развој, пружајући нову перспективу досадашњег живљења, планирања и управљања у градовима и насељима. Представља мапу пута за унапређење градова као покретача просперитета, културне и социјалне добробити, уз очување животне средине, а може се примењивати на све типове насеља, регулишући планирање урбаних, пери-урбаних и руралних подручја. Нова урбана агенда укључује следеће мере:

- **Обезбеђивање основних услуга за све становнике** – становање, пијаћа вода и канализација, основна исхрана, здравство и планирање породице, образовање, култура и комуникационе технологије;
- **Обезбеђивање приступа истим шансама за све становнике, без дискриминације** – потребе жена, младих и деце, људи са посебним потребама, маргинализованих група, старијих људи, староседелца, итд;
- **Промовисање мера које подржавају чистије градове** – смањење загађења у градовима, обновљива енергија, чистији транспорт, одрживо коришћење природних ресурса;
- **Јачање могућности опоравка градова и смањивање ризика и утицаја катастрофа** – осмишљавање стратегија и мера прилагођавања условима потенцијалних катастрофа;
- **Преузимање мера везаних за климатске промене смањењем емисије гасова стаклене баште** – у складу са Париским споразумом;

- **Поштовање права избеглица, миграната и интерно расељених особа** – независно од њиховог миграционог статуса;
- **Унапређивање повезаности и подржавање иновативних и зелених иницијатива и партнерстава** – међу свим актерима ради одрживих решења за урбане изазове;
- **Промовисање сигурних, доступних и зелених јавних простора** – шеталишта, бициклическе стазе, јавне баште, тргови и паркови одрживог дизајна.

Регионална политика ЕУ

Регионална политика ЕУ (Кохезиона политика) има за циљ унапређење економске добробити региона у ЕУ и спречавање диспаратитета. Усмерена је ка унапређењу конкурентности региона, подржавању економског раста и креирању нових послова. Ова политика такође, узима у обзир садашње и будуће изазове, као што су климатске промене, снабдевање енергијом и глобализација.

Приоритети ове политике су:

- спровођење истраживања и иновација;
- примена информационих и комуникационих технологија;
- повећање конкурентности малих и средњих предузећа;
- оријентисање према економији са мањим емитавањем угљеника.

Више од једне трећине ЕУ буџета се издваја за ове политике. Та средства се издвајају како би се отклонили економски, социјални и територијални диспаратитети у ЕУ, реструктурисала индустријска подручја и диверзификовала рурална подручја у којима се смањује пољопривредна производња.

Добровољне смернице за одговорно управљање закупом земљишта, риболовним подручјима и шумама, у циљу очувања сигурности хране на националном нивоу (ФАО УН)

Сврха ових смерница је унапређење управљања земљиштем, риболовним подручјима и шумама у циљу постизања прехранбене сигурности за све. Оне доприносе глобалним и националним напорима да се обезбеди право приступа земљишту, као и другим природним ресурсима (вода, минералне сировине и др.).

Системи управљања природним ресурсима су под све већим притиском растуће популације, деградације природне средине и климатских промена. Неадекватна и несигурна права коришћења ресурса проузрокују повећање угрожених група, глад и сиромаштво, као и појаву конфликта када се супротстављени корисници боре за контролу над овим ресурсима. Стога је неопходно регулисати права коришћења и остала права, као и унапредити квалитет управљања ради друштвене стабилности, одрживог коришћења природних ресурса и обезбеђивања економског раста.

Смернице одређују ко може користити ресурсе, колико дуго и под којим условима, чиме се повећава транспарентност и унапређују системи коришћења. Успостављени системи могу бити засновани на писаним

стратешким документима и прописима, као и на написаним обичајним праксама. Начин регулисања смерница на националном нивоу зависи од посвећености заинтересованих страна, као и доступних инструмената примене. Даља примена ових смерница може бити предмет додатних докумената усвојених на националном и локалним нивоима.

Степен коришћења природних ресурса

Показатељи који дају слику употребе земљишта као природног ресурса, потребних површина за живот становника и развој једног друштва, као и како дугорочно радити на очувању земљишта дефинисани су на међународном нивоу. Неки од њих су следећи:

- **Еколошки отисак** – показује однос између људских захтева и регенеративне способности земљишта, односно указује колика површина Земље, у глобалним хектарима, је потребна за смештај инфраструктуре (кућа, путева, индустрије, итд.), коришћење обновљивих ресурса и рециклирање отпада;
- **Глобални хектар по глави становника (gha)** – представља просечну продуктивност свих биолошки продуктивних подручја (мерених у хектарима) на Земљи у једној години и односи се на величину биолошки продуктивних површина и вода које су доступне по особи;
- **Дан еколошког дуга** – означава календарски датум када се премашује коришћење ресурса за ту годину у односу на способност Земље да регенерише своје ресурсе;
- **Стопа употребе земљишта** – обухвата стопу модификације природне средине или дивљих станишта у изграђену средину, као што су насеља, или полу-природна станишта и простори (обрадиве површине, пашњаци и уређене шуме);
- **Стопа узимања земљишта** – представља површину земљишта која је „узета“ за потребе инфраструктуре и других пратећих објеката;
- **Минимална површина пољопривредног земљишта** – показује колика је површина обрадивог земљишта по особи неопходна за обезбеђење прехранбене сигурности; она износи 0,5 ha када је исхрана слична исхрани у Северној Америци или Западној Европи, укључујући месо, и када нема деградације земљишта уз адекватну снабдевеност водом; а апсолутни минимум је 0,07 ha, уз претежно вегетаријанску исхрану, када нема ерозије земљишта и када постоји довољна обезбеђеност водом.

Листа свих референтних међународних докумената која су коришћена током израде ових смерница, са линковима на којима су доступни, дата је у Прилогу 1.

Примери добре праксе у ЕУ

Припрему ових смерница су подржали и међународни експерти представљањем регулаторног оквира и стандарда ЕУ у области планирања и управљања земљиштем који се примењују у Немачкој.

Приказана су и специфична решења формалних и неформалних инструмената планирања везано за:

- планирање система централних локација и употребе земљишта на њима, чиме се постиже успостављање добро опремљене централне локације која опскрбљује шире подручје; овај систем омогућава рационализацију коришћења инфраструктуре која не мора да буде обезбеђена свуда, али се јавља проблем конкуренције између заједница и супротстављених интереса везано за намену појединих

подручја, као и проблем адекватног обезбеђивања приступа централној локацији за све становнике;

- решавање конфликта супростављених интереса, нпр. економских интереса и интереса за очувањем животне средине;
- концепт интегрисаног урбаног развоја у циљу креирања међусекторске стратегије која је подржана од стране локалних актера и јавности и која омогућава добијање субвенција; концепт је спроведен на примеру подручја у којем је приметно смањење популације, повећање процента старијих становника и домаћинстава са једним до два члана, што отежава конкурентност са другим градовима и околним подручјима;
- развој система становања обезбеђивањем доступног становања кроз изградњу довољног броја социјалних (приуштивих) станова.

Међународни експерти су били укључени и у формулисање основних и специфичних стратешких смерница представљених у овом документу.

НАЦИОНАЛНИ ОКВИР

Држава Србија има регулисан правни и законодавни оквир везано за употребу и заштиту земљишта како у урбаним, тако и у руралним подручјима. Ипак, за добро управљање на локалном нивоу потребно је применити механизме који ће сагледавати различите аспекте заштите земљишта, али и омогућити развој и бољитак у датој општини. Локалне власти имају надлежности над управљањем земљиштем на њиховој територији тако да од њих зависи како ће тећи процеси одлучивања, планирања и управљања.

Домаћи регулаторни оквир који је коришћен као основа ових смерница је широк и обухвата различите аспекте. Овде је дат кратак преглед неких важних докумената, док је у Прилогу 2 дат списак свих докумената, као и референтни линкови где се она могу наћи.

Закони и планови који су овде представљени су следећи:

1. Стратегија пољопривреде и руралног развоја републике Србије за период 2014 - 2024. године;
2. Закон о планирању и изградњи;
3. Мастер планови;
4. Национална стратегија одрживог развоја;
5. Акциони план за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период 2011 – 2017. године;
6. Стратегија просторног развоја Републике Србије;
7. Стратегија одрживог коришћења природних ресурса;
8. Закон о заштити земљишта.

Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године

Ова стратегија пружа правце будућих реформи пољопривредног сектора и дефинише приоритетне области, принципе и механизме за развој пољопривреде, као и за рурални развој. Сачињена је за 10-годишњи предприступни период Србије за чланство у ЕУ.

Један од стратешких циљева ове стратегије је и „одрживо управљање ресурсима и заштита животне средине“. Овај стратешки циљ даје основе за обезбеђивање дугорочне прехранбене сигурности и очување стабилности и квалитета домаће производње, у условима растућих ризика на глобалном тржишту хране. Пољопривредна производња директно зависи од доступности природних ресурса тако да држава треба да креира услове који доприносе њиховом одрживом коришћењу и очувању. Климатске промене, заштита пољопривредног земљишта од трајне промене намене, смањење емисије гасова стаклене баште, заштита биодиверзитета и типичних руралних пејзажа, рационално коришћење водних ресурса, шума и других природних потенцијала руралних средина, захтевају дефинисање нове политике подршке која уважава мултифункционалност пољопривреде.

Концепт одрживог развоја пољопривреде који дефинише стратегија, као и постизање стратешких циљева је реализовано кроз различите интервенције које су сврстане у неколико приоритетних подручја деловања пољопривредне политике. Један од њих је и *„ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса“*.

Развој пољопривредног и прехранбеног сектора је директно зависан од доступности производних чинилаца, на првом месту доступног земљишта, као и једнаких могућности приступа свих заинтересованих страна овом ресурсу под истим условима. Главне претње очувању земљишта као ресурса су следеће: трајни губитак земљишта, смањење органске материје, закишељавање, збијеност, ерозија, загађење, заслањивање, плавење и губитак биодиверзитета. Поред тога, недостатак средстава за проширење и уређење поседа, неадекватна пореска политика, незавршен поступак повраћаја имовине (реституције) и релативно дуготрајни поступци оставинске расправе, додатно успоравају процес измене пољопривредне структуре и повећања просечне величине поседа. У складу са наведеним, очување и унапређење плодности пољопривредног земљишта, као и креирање ефикасног система управљања земљишним ресурсима, неки су од приоритета пољопривредне политике.

Дефинисани оперативни циљеви за имплементацију овог приоритета су:

- већи степен коришћења пољопривредних површина;
- повећање земљишног поседа и укрупњавање парцела;
- успостављање функционалног тржишта земљишта;
- унапређење земљишне инфраструктуре;
- повећање мелиорисаних површина и унапређење плодности земљишта;
- убрзање повраћаја имовине, односно реституције (укључујући и задружну имовину) и (ре)приватизације;
- смањење губитка и деградације земљишта;
- контролисана пренамена пољопривредног земљишта;

- ефикасније коришћење земљишта слабијег квалитета, односно необрадивог пољопривредног земљишта;
- систематско праћење квалитета земљишта;
- успостављање ефикасног система управљања земљиштем (катастар, ГИС, LPIS).

Да би се постигли ови оперативни циљеви потребне су значајне промене у регулативама, пореској политици и субвенцијама из буџета. Узимајући све ово у обзир успостављени су принципи и механизми за имплементацију који обухватају:

- усвајање и прилагођавање законских оквира у домену промета, закупа и наслеђивања земљишта, али и обавеза одржавања земљишта у добрим производним условима;
- заштиту пољопривредног земљишта, у смислу ограничавања претварања најквалитетнијег пољопривредног земљишта у земљиште за друге намене;
- подстицање комасације кроз пореску политику и буџетске подстицаје, како би се утицало на успостављање активнијег тржишта земљишта;
- подршка унапређивању квалитета земљишта и производних способности кроз подстицаје за поштовање добре пољопривредне праксе, побољшање мелиоративних мера и унапређење земљишне инфраструктуре;
- јачање институционалних капацитета за ефикасно управљање земљиштем, као што су успостављање функционалних система евиденције, регистра и база података (LPIS, земљишне књиге, педолошке карте и др.).

Закон о пољопривредном земљишту

Законом о пољопривредном земљишту забрањено је коришћење обрадивог пољопривредног земљишта прве, друге, треће, четврте и пете катастарске класе у непољопривредне сврхе, осим уз обавезну сагласност Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ) и плаћање надокнаде прописане законом, у следећим случајевима:

- подизање вештачких ливада и пашњака на обрадивом пољопривредном земљишту четврте и пете катастарске класе, као и за подизање шума без обзира на класу земљишта;
- експлоатација минералних сировина (глина, шљунак, песак, тресет и др.), одлагање јаловине, пепела, шљаке и других опасних и штетних материја на обрадивом пољопривредном земљишту на одређено време;
- у другим случајевима ако је утврђен општи интерес на основу закона;

Одобрење о промени намене пољопривредног земљишта издаје МПШВ, а инвеститор подноси захтев за промену намене земљишта уз обезбеђивање потребних докумената. Накнада која се плаћа за промену намене пољопривредног земљишта се одређује од стране локалне самоуправе на чијој се територији земљиште налази. Њена висина је углавном око 50% од тржишне цене пољопривредног земљишта на дан подношења пријаве за промену намене, или 20% тржишне вредности грађевинског земљишта.

Закон о планирању и изградњи

Овим законом уређују се услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката; вршење надзора над применом закона и инспекцијски надзор, као и друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградњу објеката.

Када се говори о промени намене пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште, закон уређује овај процес са аспекта планских докумената. Пољопривредно земљиште којем је планским документом промењена намена у грађевинско, до привођења земљишта намени може се користити за пољопривредну производњу. Власник катастарске парцеле којој је промењена намена из пољопривредног у грађевинско земљиште дужан је да плати накнаду за промену намене земљишта пре издавања грађевинске дозволе, у складу са законом којим се уређује пољопривредно земљиште.

Мастер планови – стратешки планови за развој туристичких дестинација и просторних планова који су основа за развој

Мастер планове усваја Влада Републике Србије, а у складу са захтевима министарства надлежног за послове туризма и Члана 13. Закона о туризму. Они се усвајају уз препоруку да се дефинишу уз консултације и сарадњу заинтересованих страна. Ипак, спровођење процедуре јавног увида није обавезујуће пре усвајања мастер планова.

Мастер (пословни) планови заснивају дефинисање туристичких потенцијала неког подручја првенствено на економским и тржишним аспектима. Остали аспекти одрживог развоја, као што су потенцијали и ограничења ресурса подручја, капацитет простора, опремљеност инфраструктуром, заштита природе и друштвена прихватљивост, а који представљају важну основу успешне имплементације предложених туристичких развојних модела, у овим плановима су мање обрађени.

Примена мастер планова није могућа без просторних планова који су основа за координацију развоја и заштите, али и успешну имплементацију планских решења. Тренутно не постоји подзаконска регулатива која уређује и дефинише методологију за израду мастер планова, већ само правилник о њиховој садржини. Стога се они израђују на основу искустава из иностранства, а израђују их компаније из ЕУ – Хрватске, Словеније, Словачке, итд.

С обзиром да су туристичке дестинације веома често и подручја под заштитом (заштита природе и културних добара), и обухватају водене басене и природне ресурсе, неопходна је хармонизација мастер планова са просторним плановима. Такође, неопходно је да се при њиховој изради примењује мулти-дисциплинарни приступ како би се сачували природни ресурси, квалитет живота и осигурао одрживи развој, истовремено узимајући у обзир потребе економског развоја тих подручја.

Национална стратегија одрживог развоја са акционим планом

Координација спровођења Акционог плана додељена је Канцеларији потпредседника Владе за европске интеграције до тренутка формирања Канцеларије за одрживи развој које је предвиђено овом Стратегијом. Акциони план предвиђа мере и/или активности за спровођење Националне стратегије за одрживи развој.

Циљ стратегије је да уравнотежи три стуба одрживог развоја – економију, привреду и технологију друштва на бази социјалне равнотеже и заштите животне средине уз рационално располагање природним ресурсима.

Стратегија значајно доприноси усклађивању могућих супротстављених циљева утврђених сагледавањем из визуре различитих аспеката друштвено-економског развоја, премошћавању јаза између секторских политика, као и успостављању система узајамних предности. У изради ове стратегије учествовале су све кључне друштвене групе.

Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009. – 2013. – 2020. године

У овој стратегији су дати неки од принципа одрживе употребе пољопривредног земљишта:

- земљиште се у просторном планирању и у свим другим плановима и програмима мора третирати као интегрални и, у основи, необновљиви (тешко и споро обновљиви) природни ресурс;
- оно има три просторне димензије и веома сложена квалитативна обележја и сви видови његове деградације морају бити регистровани и квантитативно анализирани помоћу база података и модела који су компатибилни са системима географске информатике и међународно усвојеним стандардима квалитета земљишта;
- усклађивање социоекономских и еколошких аспеката коришћења пољопривредног земљишта је условљено уређивањем власничко-корисничких односа и побољшањем информатичке основе о свим елементима физичке структуре простора: подршком педолошким истраживањима, применом метода CORINE, ажурирањем катастра и унапређењем статистичког праћења;
- спречавање његове деградације кроз предузимање мера у домену намена коришћења и метода уређења земљишта; у случајевима деградације услед акумулирања спољних загађења и других неповољних утицаја човекових активности или феномена који се јављају у животној средини, мере заштите земљишта се морају предузети на извору настајања тих утицаја;
- унапређивање постојећих и развој нових агротехничких, хидротехничких и других поступака који доприносе очувању и повећању плодности пољопривредног земљишта на основу резултата научно-техничког и биотехнолошког прогреса и процену њихових утицаја на животну средину;
- при успостављању посебних режима коришћења пољопривредног земљишта на подручјима заштићених природних добара, приоритет има обезбеђивање услова за извршавање обавеза према ратификованим међународним конвенцијама о заштити природе, уз надокнаду локалном становништву;
- подршка заштити пољопривредног земљишта у планинским и подручјима с мање повољним агроеколошким условима, као и програмима побољшања инфраструктурне опремљености села;
- реструктурирање пољопривредног сектора уз подршку мултифункционалних породичних газдинстава са здравом економском структуром и консолидацијом пољопривредних фирми;
- спречавање негативних утицаја пољопривредне производње на стање животне средине и живог света, кроз успостављање контроле коришћења минералних ђубрива и средстава за заштиту биља, промовисање метода интегралне и органске производње, очување међа, бара, забрана и сл. у атарима са интензивном пољопривредном производњом и путем других мера заштите биодиверзитета;
- успостављање равнотеже између диверсификације економских активности на селу (креирање запошљавања, промене у пољопривредној производњи, пошумљавање, туризам, заштита природе и

др.), уз посебно уважавање интереса локалних заједница и обезбеђивање инфраструктурних услова за мултифункционални рурални развој и употребу земљишта.

Стратегија одрживе употребе природних ресурса

У оквиру одељка “Земљишни ресурси – оквир за њихово коришћење” и под-одељка “Изазови и циљеви одрживог коришћења земљишта као природног ресурса” ове стратегије, препоручује се да се за потребе урбанизације и изградње инфраструктуре користе пољопривредна земљишта ниже бонитетне класе, а да приоритетни развој урбаних делова треба да буде везан у великој мери за раније коришћене површине (земљиште). Ово треба да буде регулисано законским, просторним и урбанистичким документима.

Као једну од главних мера за ефикасно управљање земљиштем ова стратегија наводи комасацију. Комасација и увећање парцела могу бити добро средство руралног развоја и основа пројеката који имају за циљ унапређење живота на селу, кроз унапређивање управљања природним ресурсима и заштитом животне средине, али уз обезбеђивање послова, изградњу инфраструктуре и пружање услуга.

Неповратни губитак пољопривредног земљишта је повезан са урбанизацијом и развојем инфраструктуре. У периоду 1957-1993. године Србија је изгубила око 220.000 ха најквалитетнијег пољопривредног земљишта због његове употребе за индустрију, енергетска постројења и друге намене.

Закон о заштити земљишта

Овај закон је усвојен 2016. године и бави се питањима регулисања заштите земљишта, успостављања систематичног праћења статуса квалитета земљишта, као и мерама за његово обнављање, ремедијацију, рекултивацију, као и другим мерама које су важне за заштиту и очување земљишта као природног ресурса од националног значаја.

III Полазне чињенице и процес

ЧИЊЕНИЦЕ О РУМИ

Општина Рума се налази у Војводини, у средишњем делу плодне равнице Сремског округа. Састоји се из једног градског и 16 сеоских насеља. На територији општине живи 54.339 становника, од чега 30.076 становника живи у самом граду Рума. Укупна површина општине је 58.200 ha од чега укупно пољопривредно земљиште заузима 43.022,53 ha, што чини 71% укупне површине општине, док обрадиве површине заузимају 42.238,46 ha. Општина се налази између река Дунав и Сава, на надморској висини од 111 метара.

Параметри који указују на доступност пољопривредног земљишта у општини Рума су површина пољопривредног земљишта по становнику која износи 0,79 ha и површина обрадивог земљишта по становнику која износи 0,78 ha. Оба параметра су изнад просека за Србију, који износи 0,54 ha укупног пољопривредног земљишта по становнику и 0,48 ha обрадивог пољопривредног земљишта по становнику. Иако су ови параметри за општину Рума задовољавајући, мора се сагледати шири аспект коришћења и промене намене пољопривредног земљишта како би се правилно размотрили ризици угрожавања пољопривредног земљишта у будућности.

Општина Рума је карактеристична по високом уделу пољопривредне производње у привредним делатностима, уз истовремено значајан пораст развоја других привредних грана. Убрзано се развијају радне зоне у којима се отварају постројења различитих производних делатности (прехрамбена, аутомобилска, грађевинска индустрија и др.). Поред тога, општина Рума се налази на ободима Фрушке Горе и граничи се са општинама у којима се интензивно развија туризам, тако да се у Руми ставља акценат и на ову привредну грану.

Општина Рума спада у ред активних општина које сагледавају свој развој са различитих аспеката и која стално тежи усвајању нових начина управљања својим ресурсима и развојем. У последњих неколико година у општини Рума је приметан долазак инвеститора који препознају потенцијале ове општине, као и спремност за пружање ефикасне и добре услуге за инвеститоре. Такође, локална самоуправа настоји да се одговорно односи према својим грађанима и заједници, што се огледа у константном процесу побољшања њених услуга. Један од примера активног приступа је практиковање партиципативног процеса буџетирања, чији су механизми спровођења добро осмишљени и који се и даље константно унапређују.

Узимајући у обзир горе поменуте карактеристике и потенцијале, Општина Рума је изабрана као пилот општина за израду ових стратешких смерница.

КОНТЕКСТ ЗА ПРИМЕНУ СМЕРНИЦА У ОПШТИНИ РУМА

Као што је напоменуто у уводном делу смерница, Србија као држава настоји да прати кретања у ЕУ која се тичу очувања пољопривредног земљишта као необновљивог ресурса. Истовремено, локалне

самоуправе не желе да угрозе свој економски, индустријски и урбани развој. Стога је неопходно да се сагледа специфичан контекст у одређеној општини/граду како би се постигао најбољи могући ефекат примене ових стратешких смерница. Истовремено, важно је и да сви критеријуми очувања природних ресурса и њиховог контролисаног коришћења буду задовољени у циљу постизања развоја и просперитета локалних самоуправа и становника на њиховој територији.

У току процеса припреме ових смерница, експертски тим је, заједно са сарадницима из општине Рума сагледао и анализирао контекст у којем ће у будућности ове смернице бити примењиване на процесе планирања у општини (детаљнији опис процеса дат је у наредном одељку). Приликом анализе пошло се од сагледавања који су сектори стратешки најважнији за развој општине Рума, а такође и најзаступљенији, и који могу да „угрозе“ пољопривредно земљиште у смислу да се конверзија пољопривредног земљишта обавља ради даљег развоја тих сектора.

Сагледавање сектора по групама употребе земљишта и његове пренамене у вештачке површине различите намене преузето је из CORINE категоризације која дефинише секторе који најчешће „заузимају“ пољопривредно земљиште и за чији развој се врши његова пренамена. Ови сектори су подељени у 4 групе активности:

- становање, услуге и рекреација (изградња стамбених и смештајних јединица, туристичких садржаја, спортских и рекреативних терена, градско зеленило и зелене површине, итд.);
- индустријске и комерцијалне локације (индустријски паркови, гринфилд, пољопривредно-прехранбена постројења и др.);
- транспорт (путеви, инфраструктура, луке, аеродроми, итд.);
- рудници, депоније, прерадна постројења за отпад, итд.

Општина Рума спада у групу локалних самоуправа које имају високо развијену пољопривредну производњу и која има велики удео у економским активностима у општини. Поред развоја пољопривреде, општина Рума поклања велику пажњу и ресурсе развоју других економских активности, на првом месту индустријске производње, али и развоју туризма у делу општине који је у близини већ познатих туристички дестинација (Фрушка Гора, Ириг, Борковац, итд.). Стога се Рума може сврстати у другу групу општина по CORINE методологији у којима се конверзија земљишта може очекивати најпре у циљу стварања индустријских (радних) зона, као и прехранбених постројења. Као мање заступљена може се очекивати пренамена пољопривредног земљишта у циљу развоја туристичких садржаја.

Анализом ситуације у општини Рума дошло се до неколико стратешких питања која треба поставити у вези заштите пољопривредног земљишта као необновљивог ресурса, као и у вези његове употребе за различите намене које су у складу са интегрисаним рурално-урбаним развојем. Најважнија питања се могу сврстати у неколико група:

- употреба земљишта и промена његове намене/губитак високо продуктивног пољопривредног земљишта;
- очување животне средине, укључујући и очување станишта различитих врста, као и нарушавање предела и крајолика, њихове структуре и екосистема;
- очување предела и површина које се могу користити за различите намене које не угрожавају животну средину, а истовремено повећавају атрактивност подручја (подручја за рекреацију, туризам и сл.);

¹ https://wiki.openstreetmap.org/wiki/Corine_Land_Cover

- очување подручја неопходних за обезбеђивање водоснабдевања општине и околног подручја, као и заштита од загађења (изградња пречистача отпадних вода, проширење и планирање водозахvatног подручја, изградња регионалне депоније, превенција загађења од пољопривреде, итд.).

Тренутна ситуација у вези очувања и управљања пољопривредним земљиштем у општини је задовољавајућа. Ипак, постоје неки знаци који би требало да буду „сигнал“ за посебне активности у заштити пољопривредног земљишта на дужи период јер је оно необновљив ресурс. Ови сигнали се могу даље анализирати у следећим правцима:

- заштита од загађења (отпадне воде, пестициди, ђубрење, депоније, дивље депоније, губитак хумуса, „замор“ земљишта/одмарање парцела и плодород);
- заштита од неадекватне/неоправдане промене намене (изградња, планирање неадекватна пренамена);
- запустање земљишта (запарложено земљиште – необрађено, зарасло у шибље, различити степени напушености);
- заштита земљишта за посебне намене (водозахвати, биодиверзитет, очување пејзажа, итд.)

Имајући у виду тренутну ситуацију у погледу стратешког опредељења развоја Општине Рума, у скорој будућности се могу очекивати потенцијални изазови при усклађивању интереса за развој привредних подручја (радних зона), површина за интензивну и модерну пољопривредну производњу и очувања животне средине и станишта различитих врста. Такође се могу очекивати и притисци за урбанизацију руралних подручја којој се мора приступити на холистички начин, сагледавајући међусобне утицаје свих горе поменутих актера и процеса.

Тренутна стопа смањења површина под квалитетним пољопривредним земљиштем не угрожава опстанак становништва, имајући у виду да су површине више него довољне за производњу хране за подручје, као и за производне вишкове. Ипак, током разговора са различитим актерима сви они су указали да је што хитније потребно ставити акценат на заштиту пољопривредног земљишта по свим горе наведеним питањима како би се оно очувало и за наредна покољења.

ПРОЦЕС

Ове стратешке смернице су израђене током комплексног процеса који је укључивао анализу великог броја међународних, националних и локалних докумената, интензивну интеракцију са структурама општинске администрације, институцијама и предузећима која послују на територији општине, а обављене су и консултације са међународним експертима.

Процес израде ових стратешких смерница је започет анализом релевантних општинских стратешких докумената и планова који су дали увид у заступљеност питања управљања пољопривредним земљиштем, као и у могућности за укључивање смерница у постојећа и новоизрађена документа. Списак анализираних докумената је дат у Прилогу 3.

У наредном кораку су обављени интервјуи са кључним актерима из локалне администрације, јавних институција и предузећа, како би се употпунила анализа и сагледали проблеми и потребе везане за одрживо управљање земљиштем.

Процес је настављен интерактивним радионицама у којима су учествовали релевантни представници локалне самоуправе и јавних предузећа, а које су имале за циљ дефинисање области деловања и унапређења.

Један од кључних догађаја била је заједничка радионица за представнике обе пилот општине, на којој су учествовали и међународни експерти из Немачке. На овој радионици су дати резултати анализа рађених у претходном периоду, представљени су примери партиципаторних и транспарентних процеса планирања у Немачкој и разматране су могућности примене различитих решења у пилот општинама.

Представници општине Рума дефинисали су и визију будућег развоја општине: *„Рума је пријатно подручје за живот и рад које пружа могућности за развој привреде и појединца на целој својој територији, водећи рачуна о рационалном коришћењу и очувању животне средине“*. Визија даје кључне елементе повезаног и уравнотеженог развоја урбане и руралне средине који укључује активности у циљу даљег привредног развоја, уз очување земљишта, као необновљивог ресурса и осталих природних ресурса и биодиверзитета. Пажња је поклоњена и стварању услова за квалитетан живот становништва.

На основу представљених материјала, дискусије и донетих закључака формулисани су нацрти смерница, као и будући кораци за њихову употребу.

IV Стратешке смернице за ефикасно и одрживо управљање земљиштем

СВРХА

Сврха ових стратешких смерница је пружање начина и решења за:

- унапређивање заштите пољопривредног земљишта од неконтролисаног губитка, промене намене и нарушавања његовог квалитета (губитак плодног слоја, деградација и загађење, итд.);
- допринос управљању земљиштем у складу са одрживим развојем, уз поштовање права појединаца и друштвених група (становништва са датих територија);
- поштовање права и указивање на обавезе инвеститора, кроз пружање оквира за дефинисање правила за спровођење инвестиција и умањење конфликта између употребе земљишта и развоја подручја;
- јачање заштите ресурса који су директно или индиректно повезани са очувањем и заштитом пољопривредног земљишта (спречавање загађења отпадним водама, обезбеђивање исправне воде за наводњавање, успостављање система за одводњавање и заштиту од поплава, итд);
- успостављање консултативних процеса за планирање који укључују стручна лица за планирање, али и власнике земљишта и друге актере који заједно доносе одлуке о најефикаснијим начинима управљања земљиштем, уз поштовање постулата развоја, али и заштите интереса свих актера;
- усклађивање процеса планирања са националним и ЕУ политикама управљања земљиштем;
- успостављање јасно дефинисаних и јавно доступних механизма за планирање и коришћење земљишта.

ПРИМЕНА И ОПСЕГ ДЕЛОВАЊА

У Европи и свету се градови све више окрећу такозваним „паметним стратегијама“ и теже да постану „паметни градови“ што у пракси значи да се развоју приступа свеобухватно и уз поштовање међусобног утицаја различитих система на процесе и резултате. Досадашњи секторски приступ развоју се напушта, сви аспекти развоја постају подједнако важни и сагледавају се кроз међусобну интеракцију и утицаје. Узимајући ово у обзир, у израду ових смерница су били укључени представници различитих сектора у одабраним пилот општинама који су током активног и транспарентног процеса усаглашавали своје појединачне предлоге и заједнички долазили до решења у интересу општег развоја општине.

Ове стратешке смернице могу примењивати локалне самоуправе у циљу унапређења и модернизације процеса управљања земљиштем. Поред локалних самоуправа, смернице могу користити и институције,

организације, донатори, као и сами грађани који су власници земљишта, било као појединци или групе (удружења, локалне заједнице, пројекти и сл.).

Опсег њиховог деловања се базира на:

- очувању свих природних ресурса (воде, ваздуха, земљишта итд.);
- свеобухватном приступу развоју;
- повећању нивоа квалитета живота становништва;
- употреби иновација и нових технологија и решења.

На основу могућности примене, ове стратешке смернице су подељене на **основне и специфичне**. Основне стратешке смернице су кровне и имају универзалну употребу, док су специфичне стратешке смернице дефинисане у складу са локалним условима и стратешким опредељењима за развој одабраних пилот општина. Ипак, и специфичне стратешке смернице се могу примењивати у другим подручјима која имају сличне околности, интересе и циљеве. Свака општина, град или други ентитет могу сачинити себи својствену формулу развоја која је базирана на датим смерницама које одговарају њиховој ситуацији/контексту.

ОСНОВНЕ СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ

1. Примењивати свеобухватни приступ планирању и изради стратешких докумената и решења, кроз развој интерсекторских механизма који су резултат сагледавања свих релевантних аспеката и међусобних утицаја различитих фактора.

За имплементацију оваквог начина планирања и спровођења планова и стратешких докумената требало би:

- а. Применити приступ да су природни ресурси и њихова употреба уско повезани и међусобно зависни, и омогућити одрживост и заштиту од негативног утицаја човека, али и међусобних негативних утицаја;
- б. Извршити анализу међусобних утицаја и зависности између општинских/градских одсека и/или секретаријата приликом процеса планирања и увођења нових системских решења и примењивати активан модел где свака страна учествује у креирању заједничких планова уз дефинисање одговорности и рокова за њихову имплементацију, избегавајући давање мишљења које одсликава статичан модел укључивања;
- в. Ојачати улогу и капацитете локалне администрације у циљу остваривања међусекторске сарадње, као и припреме процедура које омогућавају заједничко планирање и спровођење стратегија и планова;
- г. Примењивати нове приступе, паметне технологије и решења која доприносе проналажењу одговора на изазове са којима се насеља и градови тренутно суочавају, а који ће бити све важнији у будућности;
- д. Смањивати ризике и јачати могућности опоравка подручја од потенцијалних непогода и катастрофа осмишљавањем свеобухватних мера опоравка и укључивањем свих релевантних актера.

2. Обезбедити партиципаторни приступ у изради докумената и планова на локалном нивоу како би се разумеле потребе корисника и пронашла одговарајућа решења, обезбеђујући посвећеност и одговорност свих актера у процесу.

Стога би требало:

- а. Поштовати права и потребе свих актера и корисника у процесу;
- б. Оснаживати проактивно друштво, укључивањем становништва у процесе одлучивања, као и помагањем процеса вођених од стране заједнице и заинтересованих страна; заинтересоване стране треба да деле идеје, али и да уживају у резултатима, истовремено носећи одговорност за своје активно учешће у развоју;
- в. Узети у обзир постојеће разлике у утицају и моћи заинтересованих страна у односу на тему процеса, као и услове за загарантовано, активно, ефективно и сврсисходно учешће појединаца и група уз обезбеђивање неутралности вођења процеса;
- г. Избегавати дефинисање стратешких циљева од стране интерних радних група, већ формулисати области и питања којима се треба бавити приликом планирања, како би се обезбедило укључивање релевантних актера и сагледавање свих аспеката једне заједнице (физичких, социолошких и привредних);
- д. Подстицати интеракцију између институција и различитих нивоа власти и јавних предузећа, грађана, њихових организација и привредних субјеката у циљу јачања хоризонталне и вертикалне повезаности у току процеса, али и ван њега;
- ђ. Пружати приступ истим шансама свим грађанима и спречавати појаву било ког облика дискриминације, кроз сагледавање потреба жена, младих и деце, људи са посебним потребама, маргинализованих група, старијих људи, староседелца, које често могу бити од много ширег значаја и утицаја на позитиван развој; укључивање родне перспективе у планирање простора и развоја локалних заједница може допринети побољшању планова у односу на садржаје за децу (паркови, уређене јавне површине, пешачке зоне и сл.), могућности за мобилност становништва (жене чешће користе јавни превоз и потребно је сагледати њихове потребе за истим), бригу о старима, продају локалних производа на пијацама итд.;
- е. Успостављати нова и унапређивати постојећа партнерства са циљем осмишљавања ефективних решења и покретања иновативних и зелених иницијатива;
- ж. Континуирано вршити едукацију о значају проактивног деловања у заједници и подржавати умрежавање појединаца и организација ради представљања или реализације одређене иницијативе и учешћа у различитим процесима;
- з. Охрабривати самоодрживе пословне моделе и друге видове укључивања приватног сектора који је све више заинтересован за допринос јачању заједнице и учешће у пројектима од општег интереса (нпр. примена ИТ решења за свакодневне проблеме и активности у граду, али и у руралном подручју);
- и. Радити на подизању свести о важности планирања и уређења простора, намене простора и земљишта, као и очувања природних ресурса кроз едукацију становништва, укључујући и најмлађе.

3. Осигурати транспарентност у процесима планирања и уређења простора, као и коришћења земљишта, ради пружања подједнаких шанси свим актерима да буду информисани, да разумеју и учествују у тим процесима.

У сврху јачања транспарентности требало би:

- a. Чинити релевантна планска и стратешка документа доступним за све актере и промовисати их на пријемчив и широј јавности разумљив начин (објављивање на веб страни, промоција на јавним трибинама, организација округлих столова и дискусија и сл.);
- б. Успостављати механизме за “двосмерну комуникацију” између локалне администрације и становника по питањима која су важна за планирање простора, употребу земљишта и доношење одлука у вези ових питања;
- в. Правовремено извештавати све заинтересоване стране о току процеса, донетим одлукама, и постигнутим резултатима;
- г. Јачати свест о правима и могућностима грађана да учествују и одлучују, као и да буду обавештени о постигнућима и евентуалним отвореним питањима за које је потребно сагледавање њиховог мишљења;
- д. Унапређивати етичке кодексе у свим сегментима друштва ради смањивања осетљивости на корупцију у процесима стратешког планирања развоја.

СПЕЦИФИЧНЕ СТРАТЕШКЕ СМЕРНИЦЕ

1. Планирати и спроводити уравнотежени развој урбаног и руралног подручја општине Рума у складу са специфичностима подручја и дугорочним стратешким циљевима општине, са посебним освртом на очување пољопривредног земљишта.

Стога би требало:

- a. Развијати механизме и процедуре за свеобухватно и дугорочно планирање коришћења земљишта и осталих природних ресурса, нарочито водећи рачуна о планирању и спровођењу пренамене пољопривредног земљишта и транспарентности тог процеса;
- б. Подржавати диверзификацију економских активности у руралним подручјима стварањем услова за њихово функционисање, као што су изградња инфраструктуре и пружање потребних услуга, уз континуирану процену утицаја ширења ових активности на природне ресурсе, са посебним акцентом на смањење површина под пољопривредним земљиштем (радне зоне у селима, радна зона у атару);
- в. Равномерно развијати инфраструктуру у урбаном и руралном подручју, нарочито у селима у којима је потребан интензивнији развој инфраструктуре како би се унапредио живот и задржало становништво; укључивати становништво у планирање и извођење инфраструктурних пројеката у циљу повећања њихове проактивности и интересовања за учешће у процесима планирања (нпр. припрема пројектних идеја за партиципаторно буџетирање, и сл.);
- г. Уређивати јавне просторе (паркови, игралишта, зоне за спорт и рекреацију) и делове насеља намењене становању, нарочито јавне просторе у руралним подручјима како би се становништво мотивисало да остане у својим селима, ради и привређује; успостављати и пратеће садржаје као што су интернет, институције подршке и заштите за породице са децом (обданишта, игралишта за децу, итд.), културни садржаји (библиотеке, домови културе и др.) и услуге здравствене неге и социјалне подршке, које су нарочито важне старијем становништву;
- д. Радити на решавању проблема имовинско-правних односа на земљишту јачањем сарадње међу надлежним институцијама и активним укључивањем власника и корисника земљишта у тај процес;

- ђ. Подстицати мере уређења пољопривредног земљишта, нарочито комасацију, у циљу укрупњавања земљишних парцела иседа и побољшања економских потенцијала пољопривредног земљишта;
- е. Развијати механизме за континуирано праћење и правовремено реаговање на појаву узурпације земљишта;
- ж. Успоставити јединствени информациони систем за прикупљање података о земљишту и праћење промена у структури и намени земљишта који би умрежавао све релевантне институције и који би омогућавао систематизацију података за дугорочно планирање развоја заснованог на реалним подацима;
- з. Управљати локалном пореском политиком, везано за коришћење земљишта, на ефикасан и транспарентан начин водећи рачуна о јавном интересу и интересима свих актера.

2. Подстицати економски развој и повећање искоришћености земљишта уз одрживо управљање ресурсима, водећи рачуна о сагледавању и усклађивању интереса привредног развоја, пољопривредне производње, очувања животне средине и станишта различитих биљних и животињских врста.

С тим у вези би требало:

- а. Успоставити јасне процедуре за спровођење инвестиција које дефинишу обавезе и одговорности локалне самоуправе и инвеститора у вези комуналног опремања и изградње инфраструктуре, а у циљу одрживог управљања ресурсима (третман отпадних вода, одлагање смећа, одлагање опасног отпада уколико га има, системи водовода и канализације, пречишћавање ваздуха и др.);
- б. Унапређивати искоришћеност пољопривредног земљишта и повећање вредности дохотка по хектару пољопривредне површине, подстицањем производње високо продуктивних култура (воћњаци, виноград и сл.), органских производа и производа са додатом вредношћу (сировине које се прерађују на територији општине, традиционални производи и др.);
- в. Успоставити јединствени систем утврђивања квалитета земљишта у циљу адекватне процене вредности земљишта, ефикасног коришћења земљишта за различите намене и јачања тржишта земљишта;
- г. Објединити податке о пољопривредном земљишту из различитих извора (катастар, општинске службе, стручна саветодавна служба, пореска управа и др.) у јединствену евиденцију пољопривредног земљишта, с циљем ефикасног коришћења пољопривредног земљишта (нпр. препоручена намена земљишта, потенцијали за различите врсте производње, и сл.);
- д. Повећавати свест становништва о постојању паметних решења за управљање земљиштем (решења информативних технологија – ГИС, прогнозно-извештајна служба, итд.) и јачање капацитета за њихово креирање и употребу, циљајући младе људе који ће у будућности бити примарни корисници ових решења;
- ђ. Јачати сарадњу и партнерства између јавног и приватног сектора, укључујући институције на националном и локалном нивоу, велике компаније, мала и средња предузећа, предузетнике, као и образовне и научне установе, како би се дошло до најбољих решења за ефикасно управљање земљиштем на датом подручју;
- е. Увести механизме континуираног праћења стања заштите животне средине, укључујући и станишта појединих биљних и животињских врста, стање екосистема и биодиверзитет, као и очување предела и крајолика;

- ж. Подизати свест о пољопривредном земљишту као необновљивом ресурсу и разрађивати механизме за спречавање његовог угрожавања и губитка услед неконтролисне пренамене, загађења, ерозије, напуштања, итд;
- з. Стратешки и дугорочно планирати подручја која ће бити предмет очувања предела и која се могу користити за повећање атрактивности подручја не угрожавајући животну средину, чиме се користе и унапређују већ постојећи туристички потенцијали општине и њене околине (близина туристичких места Фрушке Горе и Ирига, Борковац, Павловашко језеро и др.);
- и. Подржавати јачање малих породичних пољопривредних газдинстава и мање исплативих видова пољопривредне производње у циљу њиховог позиционирања на тржишту и стварања имиџа „локалних производа“ са одређених територија општине, у складу са савременим потребама потрошача за познавањем извора хране и скраћивањем ланца снабдевања храном ради смањења загађења животне средине.

3. Спроводити мере очувања животне средине одржавањем квалитета и спречавањем загађења земљишта и других природних ресурса кроз процесе стратешког планирања и учешће свих релевантних актера.

У циљу очувања природних ресурса требало би:

- а. Успостављати капацитете за пречишћавање отпадних вода у складу са растућим потребама општине кроз модернизацију постојећих и изградњу нових постројења, као и повезивање свих домаћинстава и привредних субјеката на јединствен комунални систем одвођења отпадних вода;
- б. Континуирано вршити хемијску анализу пољопривредног земљишта у циљу адекватне употребе ђубрива и спречавања деградације и загађења земљишта прекомерним ђубрењем;
- в. Спроводити мере за превенцију поплава успостављањем и одржавањем зелених водозаштитних појасева и изградњом неопходне инфраструктуре; регулисати водни режим и одржавати одводне канале и насипе који штите урбанизоване и руралне делове општине од поплава;
- г. Доприносити очувању подручја која служе у сврху водоснабдевања спровођењем активне заштите земљишта од загађења на тим подручјима и сачинити дугорочне планове за проширење водозахвата како би се одредиле површине пољопривредног земљишта за ту намену и прописале мере за његову заштиту;
- д. Побољшати начин збрињавања комуналног отпада редовним сакупљањем и одвожењем комуналног отпада из свих подручја општине и спречавањем настанка дивљих депонија, као и применом савремених решења која укључују рециклажу;
- ђ. Подстицати активности које доприносе очувању квалитета ваздуха и смањивати негативне утицаје привредних субјеката и домаћинстава на квалитет ваздуха.

4. Промовисати концепте „паметних градова“ и решења за одрживи и уравнотежени урбани и рурални развој, укључујући и примену информационалних и комуникационих технологија (ИКТ).

За ту сврху је потребно:

- а. Успоставити систем континуираног прикупљања и ажурирања свих релевантних података са територије општине који ће се користити за анализе локалне ситуације, припрему различитих докумената и доношење стратешких планова и одлука; систем би требало да се заснива на званичним статистичким

подацима, као и да укључује реалне податке са терена који се могу упоређивати са званичним подацима (уколико се разликују или се реални подаци брже мењају у интервалима прикупљања званичних података);

- б. Јачати укључивање становништва у стварање и примену паметних решења и повећавати свест становништва о важности покретања иницијатива и проактивног укључивања у осмишљавање паметних решења;
- в. Спровести едукацију становништва за употребу паметних решења и побољшање дигиталне писмености; најпре циљати младе људе, као и децу школског и средњошколског узраста који ће у будућности бити примарни корисници паметних решења;
- г. Поспешивати јавно-приватна партнерства и сарадњу јавног и приватног сектора на свим нивоима власти; потребно је укључити и велика и мала предузећа, предузетнике, као и образовне и научне установе како би се дошло до најбољих решења за општину; водити се позитивним примерима градова који постижу изузетне резултате без обзира на њихову величину захваљујући решењима која су специфично креирана за њихове потребе и у чијем су стварању учествовали различити актери са територије општине;
- д. Размењивати искуства и решења са другим локалним самоуправама у Србији и „паметним градовима“ у ЕУ и шире, промовишући своје добре примере и сагледавајући могућност примене добрих примера других градова и општина.

ПРАЋЕЊЕ И ПРОЦЕНА ПРИМЕНЕ СТРАТЕШКИХ СМЕРНИЦА

Ове стартешке смернице служе као препоруке за ефикасно и одрживо управљање земљиштем у циљу његовог очувања и очувања осталих природних ресурса и доприноса општем одрживом развоју општине Рума.

Да би се постигла примена ових смерница неопходно је обезбедити политичку подршку, као и постићи пуну информисаност и укљученост грађана општине и осталих заинтересованих страна.

Потребно је успоставити одговорно тело сачињено од представника различитих заинтересованих страна у циљу постизања транспарентности и партиципативности рада, дефинисати процедуре за његово функционисање, као и процедуре за праћење и процену примене стратешких смерница. У мери у којој је то потребно, треба ојачати капацитете у циљу постизања пуне функционалности овог тела.

Као један од кључних инструмената за ефикасно праћење и процену примене стратешких смерница, препоручује се креирање платформе са релевантним и ажурираним подацима. Ове податке треба учинити доступним и јавним у складу са прописаним правилима, и осигурати њихову безбедност. Подаци би се користили и за израду осталих аналитичких, планских и стратешких докумената, као и припрему различитих информација од значаја за општину.

Такође, потребно је дефинисати индикаторе успеха за сваку од примењених смерница. Да би се обезбедило праћење промена које ће настати применом ових смерница, потребно је најпре установити почетно стање за сваку смерницу која се одлучи применити. Формирање базе података и резултата кроз одређени временски период је кључно за праћење успеха примене ових смерница. Имајући у виду да те промене не могу бити тренутне и да је потребно време за постизање одређених ефеката и правих промена, препоручује се дугорочно праћење параметара за дефинисане индикаторе. Индикатори могу бити дефинисани на различите

начине у складу са планом или стратегијом у којој се смернице примењују. Оно о чему треба водити рачуна приликом дефинисања индикатора, јесте да они увек буду повезани са праћењем ефикасности система управљања земљиштем (пољопривредним земљиштем).

За потребе праћења резултата могу се користити Excel алати којима се показују корелације између релевантних података који се бележе као резултати примењених смерница. Праћење је потребно спроводити у дужем интервалу и уобичајени период је 10 година. За сваки индикатор се бележе директни (мерљиви) резултати, као што је на пример – повећани број производа са додатом вредношћу или увођење процедура за партиципацију грађана (број грађана који учествује). Ови подаци се узимају као референтни, али се уз њих могу бележити и посредни резултати који су настали под утицајем измењених услова насталих применом смерница. Тако на пример, уз повећање броја производа са додатом вредношћу, треба водити евиденцију о повећању броја радних места која су настала услед овог повећања. Такође, уз евиденцију броја грађана који учествују у неким процесима одлучивања или планирања, може се водити и евиденција колико предлога грађана је усвојено, колико дуго су трајали процеси и сл.

Како би се осигурало унапређење процеса планирања и примена смерница, потребно је периодично организовати састанке за праћење њихове имплементације. Ови састанци треба да имају за циљ пружање увида у реализоване активности, као и прилика да се разговара о проблемима који су ометали процес примене. Они се могу организовати на кварталној или полугодишњој бази, а служе и за детаљније планирање наредног периода имплементације дефинисаних мера и смерница.

Неки од осталих инструмената који се могу користити приликом примене смерница су:

- успостављање иновативних центара за осмишљавање креативних решења и креирање атмосфере која погодује иновацијама и изражавању предузетничког духа;
- укључивање стручњака из области инфраструктуре у осмишљавање, финансирање и спровођење иницијатива, независно од тога да ли су у питању јавне или приватне инфраструктурне компаније, како би се што прецизније дефинисале техничке компоненте пројекта у раној фази;
- примењивање отворених платформи за успостављање on-line база и решења и електронских алата за учешће грађана ради смањења трошкова успостављања, праћења и процене примене стратешких смерница.

ПРИМЕНА СТРАТЕШКИХ СМЕРНИЦА У ДОКУМЕНТИМА

Ове стратешке смернице служе да укажу на комплексност и значај управљања земљиштем и да помогну релевантним актерима да ово питање укључе у своје стратегије, планове и одлуке, као и да пронађу специфична решења којима ће се обезбедити ефикасност и одрживост управљања земљишним ресурсима. Стога се смернице могу уграђивати у различита планска, стратешка, регулаторна и друга документа и примењивати на различите процесе и активности.

За општину Рума ове стратешке смернице се могу примењивати у следећим документима:

- Стратегије ЛАГ-ова;
- План унапређења конкурентности пољопривредне производње (нпр. Румски цегер);
- Стратегија туризма;
- Мапе села;

- План капиталних улагања;
- Средњорочни програм инфраструктурних улагања;
- Стратегија одрживог развоја општине Рума;
- Стратегија руралног развоја;
- Стратегија развоја спорта;
- План генералне регулације, детаљне регулације (сви урбанистички планови);
- Програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта;
- Програм подршке пољопривредног и руралног развоја;
- Акциони планови социјалне заштите, за Роме, за унапређење управљања отпадом, запошљавање итд.

УПРАВЉАЊЕ ПРОЦЕСИМА УЧЕШЋА ГРАЂАНА

Учешће грађана у процесима планирања локалне самоуправе је од велике важности за транспарентност процеса, као и за изналажење најбољих и најприхватљивијих решења за људе који живе на простору за који се планирање одвија. Стратегије и мере које се дефинишу на овај начин су много боље прихваћене од стране грађана, а локалне власти на овај начин деле одговорност за осмишљена решења са грађанима који су директно повезани са простором за који се врши планирање.

Процеси учешћа грађана имају одређену структуру. Ова структура је начелно слична за све процесе и њена најважнија сврха јесте обезбеђивање учешћа грађана, као и дијалога са структурама власти. Ипак, структура процеса се формира у складу са његовим потребама, а у дефинисање структуре се могу укључити фасилитатори (интерни или екстерни) који ће усклађивати алате и методе који су најприкладнији за дати процес. Тако дефинисане структуре процеса се усаглашавају са локалном самоуправом или управљачком организацијом датог процеса. Веома је важно дефинисати сврху процеса, као и начин руковођења.

Структура процеса може бити озваничена одлуком надлежног органа за тај процес планирања, који може и званично именовати управљачко тело и предложити његово финансирање (уколико је то потребно). У сваком процесу треба успоставити управљачко тело које је партнер властима у пројекту и које представља посредника између многобројних грађана, заинтересованих страна и локалне самоуправе или друге институције надлежне за процес планирања. Ово управљачко тело треба да укључи релевантне стручњаке из дате области, који су по могућности неутрални, као и друге представнике заинтересованих страна, укључујући и представнике оних страна које су можда супротстављене датом пројекту или процесу планирања. Ово је кључно за успешност пројекта јер се тиме предупређују конфликти који могу настати након завршетка процеса планирања. Такође треба размислити и о томе ко је задужен за оперативно функционисање управљачког тела и спровођење партиципаторног процеса, као и ко доноси коначну одлуку у вези пројекта тј. процеса планирања.

Прилог 1

– Листа референтних међународних докумената

1. УН Агенда 2030 за одрживи развој (<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingour-world>)
2. Нова урбана агенда УН Хабитат (http://nua.unhabitat.org/uploads/DraftOutcomeDocumentofHabitatIII_en.pdf)
3. Регионална политика ЕУ (https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_en)
4. Добровољне смернице за одговорно управљање закупом земљишта, риболовним подручјима и шумама, у циљу очувања сигурности хране на националном нивоу (ФАО УН) (<http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>)
5. Нова рурална политика – Повезивање у циљу раста (<https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf>)
6. Паметан град, паметна стратегија – градови широм света усвајају дигиталну револуцију – колико су добри у томе? (https://www.rolandberger.com/publications/...pdf/ta_17_008_smart_cities_online.pdf)
7. Пери-урбанизација у Европи – ка европским политикама за одрживу урбано-руралну будућност (http://www.openspace.eca.ed.ac.uk/wp-content/uploads/2015/12/Peri_Urbanisation_in_Europe_print-version.pdf)
8. Одрживо управљање земљиштем (Sustainable Land Management Sourcebook), Светска Банка (<http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1215724937571/eBook.pdf>)

Прилог 2

– Листа анализираних националних докумената

1. Стратегија пољопривреде и руралног развоја републике Србије за период 2014 -2024. године (<http://www.mpzss.gov.rs/wp-content/uploads/datoteke/razno/4827014.0116.30-1.pdf>)
2. Закон о планирању и изградњи (https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_planiranju_i_izgradnji.html)
3. Мастер планови (<http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-za-turizam/master-planovi/>)
4. Национална стратегија одрживог развоја (<http://www.zurbnis.rs/zakoni/Nacionalna%20strategija%20odrzivog%20razvoja.pdf>)
5. Акциони план за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период 2011 – 2017 (<http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Akcioni-plan-za-sprovođenje-NSOR.pdf>)
6. Стратегија просторног развоја Републике Србије (http://www.apps.org.rs/wp-content/uploads/strategije/Strategija_PROSTORNI%20RAZVOJ%20Republike%20Srbije.pdf)
7. Стратегија одрживог коришћења природних ресурса (http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/S_prirodnih%20resursa.pdf)
8. Еколошки отисак, Центар за промоцију науке (<http://ambassadors-env.com/wp-content/uploads/Ecol-Footprint-2013.pdf>)
9. Закон о заштити земљишта (http://www.subotica.rs/documents/zivotna_sredina/Propisi/Zozeml.pdf)

Прилог 3

– Листа анализираних локалних докумената

1. Стратешки план одрживог развоја Општине Рума 2015-2020. године
2. Генерални план Руме (2008)
3. Просторно-планска документација Општине Рума 2017
4. Стратегија управљањем земљиштем у Општини Рума
5. Стратегија руралног развоја Општине Рума

