



Интегрално планирање простора у функцији одрживог коришћења природних ресурса

Бранкица Милојевић

Сажетак: Одрживо коришћење природних ресурса представља један од основних циљева одрживог просторног развоја, који се постиже примјеном интегралног планирања. Оно подразумијева свеобухватне анализе свих аспеката простора примјеном јединствене методологије планерског поступка, укљученост јавности и свих других субјеката у процес планирања простора, те институционалну, финансијску и законодавну подршку систему интегралног планирања. Интегрално планирање простора је, због своје сложености и, у великој мјери, зависности од система друштвено-економског и административно-политичког уређења територије, тешко оствариво у пракси, чак и у развијеним земљама. На просторима земаља бившег социјализма, попут Републике Српске, присутни су бројни проблеми које је потребно ријешити у циљу унапређења планерске праксе и стварања системских предуслова у циљу примјене интегралног приступа планирању. У оквиру тог процеса, овај рад посматра питање одрживог коришћења природних ресурса на територији

Цитирање: Милојевић Б (2023) Интегрално планирање простора у функцији одрживог коришћења природних ресурса. У: Матаруга М, Јањић В, Пржуљ Н (уредници) Природни ресурси у функцији развоја друштва XXI вијека. Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, Монографија LIII:1–55

Cite as: Milojević B (2023) Integrated spatial planing in the function of sustainable use of natural resources. In: Mataruga M, Janjić V, Pržulj N (eds) Natural resources for the development of society in the 21st century. Academy of Sciences and Arts of the Republic of Srpska, Banja Luka, Monograph LIII:1–55

Републике Српске, који значајно партиципирају у потенцијалима Републике за одржив будући развој. Рад ће у првом дијелу дати теоријске поставке и принципе одрживог развоја, кроз призму коришћења природних ресурса, а затим ће бити фокусиран на методологију интегралног планирања, са освртом на законску регулативу и планерску праксу на територији Републике Српске, уз препоруке за њихово унапређење.

Кључне ријечи: Одрживи развој, интегрално планирање, природни ресурси, регулатива

1.1. Увод

Природни ресурси су појаве, процеси или објекти у природи који утичу конструктивно или деструктивно на развој живих бића и њихових активности. Основни природни ресурси су земљиште (пољопривредно, грађевинско и шумско), стијене, минерали, фосилна горива, вода, клима, флора и фауна. Човјек их од најранијих времена користи као потенцијале за развој, јер од њих директно зависи квалитет живота људи у домену становања, исхране, здравља, производње енергије, биоклиматских погодности, комфора и др. Истовремено, штета и опасности које пријете од неконтролисаног коришћења природних ресурса, које се испољавају кроз климатске промјене, угроженост животне средине, биолошке и друштвене ризике, указују и на другу димензију њиховог утицаја, због чега је неопходно успостављање адекватног односа између људских активности и природне средине, у циљу узајамно одрживе егзистенције. Ова тема пратила је развој цивилизације од најранијих периода, јер је човјек, све до индустријске револуције и убрзаног технолошког развоја (крај XVIII и прва половина XIX вијека), тежио да оствари хармонију са природним окружењем примјеном традиционалне градње и умјереним коришћењем природних ресурса.

Неконтролисани индустријски развој од средине XIX вијека до седамдесетих година XX вијека, праћен човјековом незајажљивом потребом за остваривањем профита по сваку цијену, оставио је озбиљне посљедице на квалитет живота људи и животне средине у руралним и урбаним подручјима широм свијета (Milojević 2020a). Оне су се огледале у прекомјерном загађењу ваздуха, воде и тла, неконтролисаномј експлоатацији минералних ресурса, фосилних горива и шумског земљишта, проблемима неуравнотеженог урбаног развоја и неконтролисане урбанизације у којој је, перманентним ширењем грађевинског земљишта, угрожавано пољопривредно земљиште, шумски и водени екосистеми и др. Интензиван економски развој и експлоатацију природних ресурса пратио је неравномјеран развој држава,

међу којима је све више растао јаз између богатих и сиромашних, што је представљало додатан извор потенцијалних друштвено-економских нестабилности и криза. Стога је идеја о одрживом развоју, зачета седамдесетих година XX вијека, остала актуелна све до данас, као водила ка одговорнијем путу човјечанства у будућност. Међусобна веза различитих аспеката развоја (друштвени, економски и еколошки) указала је на неопходност интегралног приступа развоју, који подразумева интегрално управљање и планирање одрживог просторног развоја, у оквиру којих је потребно обезбиједити одрживо коришћење природних ресурса.

Одрживо коришћење природних ресурса посебно је значајно за просторе бивше Југославије, који су у периоду транзиције доживјели крупне друштвене и политичке промјене и суочили се са новим тенденцијама које су диктирали глобални проблеми и захтјеви Европске уније (ЕУ), која је постала главни партнер и тржиште за природне ресурсе и њихове производе. Будући да је еко-економија у посљедњем периоду постала водећи замајац у развоју европске економије, природни ресурси су постали изузетно значајни, јер се на њиховом одрживом коришћењу темељи коришћење биомасе за биоенергију и биогорива, смањење употребе необновљивих извора енергије, еколошки приступ производњи хране, отпорност на климатске промјене, усклађен урбани и рурални развој и др. Неке од тенденција које је овим просторима наметнула ЕУ су интегралан концепт одрживог коришћења природних ресурса и интегративна и координативна подршка коришћењу природних ресурса кроз одговарајући институционални оквир.

У циљу освјетљавања ове теме, неопходно је поћи од појма одрживог развоја и сагледавања значаја који одрживо коришћење природних ресурса има у оквиру одрживог развоја. Да би се остварило одрживо коришћење природних ресурса у простору, неопходно је примјенити интегрално планирање простора као механизам којим се остварују одрживост и отпорност животне средине, што је у условима климатских промјена, те неравномјерном и међусобно неусклађеном развоју друштвених и економских процеса у свијету, од изузетне важности.

Интегрални приступ планирању интегрише просторно-физичке и друштвено-економске аспекте развоја урбаног простора. Оно је засновано на фундаменталној поставци одрживог просторног развоја, која однос природе и човјека посматра кроз многобројне аспекте природних и створених вриједности у простору међусобно испреплетених у интерактивним дејствима која је неопходно плански хармонизовати. Geerlings and Stead (2003) наводе да су интегралне политике комплексне и да зависе од бројних

фактора, као што су организациони, индивидуални, политички, економски, финансијски, контекстуални, процесни итд.

Интегрално планирање подразумева више принципа које је неопходно остварити. Они се односе на остваривање услова у домену планерске методологије (вишеаспектност анализа стања у простору, интеграција података кроз све фазе израде плана, флексибилност и адаптивност планских рјешења, партиципативност, интеракцију планерских корака), процедуру припреме, доношење, имплементацију и мониторинг планова, транспарентност планерског процеса, институционалну и финансијску подршку систему планирања, креирање ажурних база података и просторног информационог система, мултидисциплинарност планерских тимова, стручне и образовне капацитете планера итд.

Интегрално планирање простора заснива се на евалуацији и побољшању рационалног планирања педесетих година XX вијека (Abukhater 2009; Lawrence 2000) и свеобухватног планирања у другој половини XX вијека, а резултат је сложене природе грађене средине и укупног друштвено-економског развоја, који је у посљедњим деценијама постао врло динамичан (Pickett et al. 2004; Ray 2012). Степен развијености данас у областима економије, социјалне културе и технологије, као и историјски ток ових процеса, показују трајну сложеност и интерактивни ефекат утицајних фактора на урбани развој (Milojević 2015). Огромне трансформације наших градова, друштава и животне средине током посљедњих неколико деценија захтијевале су ефикасније и отпорније приступе планирању просторног развоја (Pickett et al. 2004), што је интензивирало развој интегралног планирања, у циљу постизања циљева одрживости и отпорности животне средине на негативне утицаје климатских промјена, друштвено-економских турбуленција, брзе урбанизације, информатизације и модерног стила живота. Оно је, између осталог, засновано на трансдисциплинарној природи грађене средине и проблемима који захтијевају интердисциплинарну сарадњу (Abukhater 2009), што није увијек лако оствариво.

Стога је у оквиру интегралног планирања, које представља основни механизам за креирање одрживе и отпорне грађене средине, могуће посматрати и природне ресурсе као дио јединственог просторног система, чије одрживо коришћење је у средишту одрживог развоја.

1.2. Глобални оквир одрживог просторног развоја и коришћења природних ресурса

У другој половини XX вијека почела се развијати глобална свијест о потреби да се човјечанство одговорније односи према друштвено-економском развоју, природним ресурсима и животној средини. Прве активности ка системском приступу започеле су на пољу заштите животне средине седамдесетих година XX вијека. На Конференцији Уједињених нација (УН) о животној средини у Стокхолму (1972), која је окупила индустријализоване земље и земље у развоју, дефинисани су принципи за очување и унапређење животне средине, са циљем заштите права људи на здраву и продуктивну животну средину. Године 1980. Међународна унија за очување ресурса (*International Union for Conservation of Nature, IUCN*) објавила је Свјетску стратегију конзервације (*World Conservation Strategy, WCS*), која чини претечу концепта одрживог развоја. Њоме се тврдило да се очување природе не може постићи без рада на ублажавању сиромаштва и истакла повезаност заштите природе са економским развојем. Свјетска комисија за животну средину и развој при Уједињеним нацијама (УН), позната као Брунландска комисија (*Bruntland Commision*), донијела је 1987. год. декларацију „Наша заједничка будућност” (*Our Common future, UN 1987*), којом су први пут свеобухватно сагледани проблеми и изазови са којима се човјечанство суочавало и дефинисане смјернице за одрживи развој. Активности у наредном периоду кретале су се ка дефинисању принципа, циљева и мјера управљања одрживим развојем, од глобалног до локалног нивоа, у свим сферама, укључујући природне услове и ресурсе, друштвено-економске процесе, те јачање организационих, научних, образовних, просторних и регулаторних капацитета земаља чланица УН. Отворене су теме одрживог економског и друштвеног развоја који, заједно са животном средином, чине три стуба одрживог развоја у цјелини. Њих је потребно посматрати интегрално, јер су повезани у интерактивном међусобном дејству у којем, осим добробити, постоје бројне штетне посљедице, које се одражавају на квалитет живота људи и животне средине.

Принципи одрживог развоја детаљније су постављени на Конференцији УН о животној средини и развоју у Рио де Жанеиру, 1992. год., када се јасно указало да се у средишту одрживог развоја, од локалног до глобалног нивоа, налази заштита животне средине и природних ресурса. Међу њима се посебно истичу:

- Интегралност, која подразумева усклађеност привредног развоја са заштитом животне средине успостављањем интегралног система

- заштите животне средине, планирањем и управљањем природним богатствима и спровођењем мјера заштите животне средине;
- Превентивност у домену спречавања штетних утицаја на животну средину на мјесту њиховог настанка;
 - Процјена утицаја на животну средину при планирању и извођењу активности које представљају потенцијални ризик или опасност по животну средину;
 - Квалитет који се постиже прописивањем норми квалитета животне средине, производа, процеса и услуга, као и других мјера и услова заштите животне средине;
 - Корисник плаћа. Корисник природног богатства плаћа накнаду за његово коришћење и обавезан је да рекултивише деградирани простор;
 - Загађивач плаћа. Загађивач сноси трошкове предузимања свих мјера у циљу заштите животне средине и одговоран је за загађивање и штету нанесену животној средини;
 - Јавност података и обавјештавања обавезујући су од стране надлежних органа, у циљу информисања о стању животне средине;
 - Образовање и јачање свијести у оквиру дјеловања научних и образовних установа, установа културе, информисања, удружења грађана и др.

Агенда 21, настала у оквиру Конференције у Рију, дефинисала је 40 поглавља која су одређивала домене дјеловања у циљу остваривања одрживог развоја, од којих се 14 односило на заштиту и управљање ресурсима, међу којима су детаљније дефинисани домени заштита атмосфере, интегрални приступи планирању и управљању земљишним ресурсима и борба против крчења шума. Међу резултатима ове конференције били су, такође, Принципи о шумама (*Forests Principles, FP*), УН Конвенција о биодиверзитету (*UN Convention on Biological Diversity, UNCBD*), Оквирна конференција УН о климатским промјенама (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC*) и Конвенција Уједињених нација за борбу против дезертификације и деградације земљишта (*United Nations Conventions to Combat Desertification, UNCCD*).

На свјетском Самиту одрживог развоја у Јоханесбургу, 2002. год., констатовано је да није било напретка на пољу заштите животне средине у протеклој декади, јер су негативни трендови у животној средини и даље настављени, међу којима су смањење биодиверзитета и плодног земљишта, ваздух, вода и тло су и даље били угрожени, а климатске промјене, које су већ постале евидентне, утицале су на све чешће и разарајуће природне катастрофе.

Декларацијом о одрживом развоју у Јоханесбургу (*Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, JSD) констатовано је да су искорјењивање сиромаштва, промјене обрасца потрошње и производње и заштита и управљање базом природних ресурса у сврху економског и социјалног развоја главни циљеви и основни захтјеви одрживог развоја, што је потврђено и на Конференцији одрживог развоја у Рио де Жанеиру 2012. године.

Напори УН су били видљиви и на пољу развоја насеља, кроз дјеловање УН-Хабитата (*UN-Habitat*), који се бави глобалним анализама процеса развоја људских насеља у свијету, подносећи периодичне извјештаје и организујући конференције (Habitat I 1976; Habitat II 1996; Istanbul +5 2001; Habitat III 2016 и др.), при чему су креиране институционална, социјална, економска, научна, образовна и финансијска мрежа за одрживи развој које, све до данас, играју велику улогу у усмјеравању развоја од глобалног до локалног нивоа. Крвни документ за одрживи урбани развој до 2030. год., *Нова урбана агенда (New Urban Agenda 2016)*, дефинисао је, поред циљева у домену регулације друштвено-економских процеса и односа, такође и циљеве еколошке одрживости промовисањем чисте енергије и одрживог коришћења земљишта и ресурса у урбаном развоју, заштитом екосистема и биодиверзитета, укључујући усвајање здравих стилова живота у складу са природом, промовисањем одрживе потрошње и образаца производње, изградњом урбане отпорности, смањењем ризика од катастрофа и ублажавањем и прилагођавањем климатским промјенама. Ови циљеви представљају основ за дјеловање, како у институционалном, социјалном, економском, научном, образовном и финансијском домену тако и у доменима управљања природним ресурсима и планирања простора, које представља основни просторни регулаторни механизам за постизање одрживости у свим доменима.

1.2.1. Одрживи развој и наука

Уједињене нације су препознале значај науке за одрживи развој. Поглавље 35 у *Агенди 21* било је фокусирано на улогу и употребу науке у давању подршке разумном управљању животном средином и развојем у циљу свакодневне борбе за опстанак и будући развој цивилизације. Неке од улога науке би требало да буду пружање информација, како би се омогућило боље формулисање и избор политика заштите животне средине и развоја у доношењу одлука, разумијевање и тумачење процеса и њихових законитости, међусобних интеракција и утицаја, креирање стратегија и

сценарија будућег развоја и улоге човјечанства у изазовима садашњости и будућности и др. Да би се ова очекивања испунила, од великог интереса је размјена научних знања и јачање научних капацитета у свим земљама, у циљу њиховог стављања у функцију одрживог развоја. Научници побољшавају своје разумијевање у областима као што су климатске промјене, раст стопа потрошње ресурса, демографски трендови и деградација животне средине и др. Промјене у тим и другим областима треба узети у обзир приликом израде дугорочних стратегија развоја, као и при изради просторно-планске документације свих нивоа. Први корак ка побољшању научне основе за ове стратегије је боље разумијевање копна, океана, атмосфере и њихових међусобно повезаних водених, хранљивих и биохемијских циклуса и енергетских токова у јединственом Земљином систему. Ово је од суштинске важности ако се жели пружити тачнија процјена капацитета планете Земље и њене отпорности под многим стресовима које јој наносе неконтролисане људске активности. Науке треба да имају значајну улогу у обезбјеђивању побољшања ефикасности коришћења ресурса и у проналажењу нових развојних пракси, ресурса и алтернатива. Потребно је да непрестано преиспитују и промовишу мање интензивне трендове у коришћењу ресурса, попут обновљивих извора енергије, енергије у индустрији, пољопривреди и транспорту. Стога се науке све више схватају као битна компонента у потрази за изводљивим путевима ка одрживом развоју, а комплексност и подручја истраживања указују на неопходност сарадње између научника промовисањем интердисциплинарних истраживачких програма и активности. Агенда за одрживи урбани развој 2030 (UN-Habitat III 2016) потврдила је значај науке у постизању циљева одрживости и неопходности побољшања размјене знања под међусобно договореним условима, кроз све организационе нивое, посебно на нивоу Уједињених нација, и кроз глобални механизам за олакшавање развоја нових технологија, посебно информационалних и комуникационих и омогућавање доступности овим технологијама и од стране неразвијених земаља.

У таквим околностима, у којима је постојала глобална одређеност и подршка највиших тијела УН за одрживим развојем, овај појам се развијао у многим областима науке. Комплексност појма и прожимање различитих аспеката у интегралном процесу развоја резултирали су појавом науке о одрживости, као интегралног поља које се бави принципима, циљевима, знањима и оперативним методама теорије одрживости и отпорности. Наука о одрживости има за циљ да пружи знање продуктивно од научника и практичара ради информисања о доношењу одлука о одрживом развоју (Clark and Dickson 2003). Наука је подржала ставове Брутландске комисије да је одрживи развој онај којим се иде у сусрет потребама садашњости, тако да

се не угрожава наслеђе прошлих и могућност будућих генерација да задовоље своје потребе. То је процес непрестаних промјена од глобалног до локалног нивоа, унутар кога су експлоатација ресурса, усмјеравање инвестиција, оријентација технолошког развоја и институционалне промјене у хармонији и омогућавају коришћење садашњих и будућих потенцијала, како би се задовољиле људске потребе и аспирације (UN 1987).

У контексту одрживог развоја, научну мисао је заокупљао појам одрживости и већина научника се слагала да се одрживост базира на основама екологије пејзажа, укључујући бројне приступе проучавању интеракција природе и друштва у хетерогеним и динамичним пејзажима у више размјера (Wu 2006). Одрживи развој се заснива на заштити, тако да је условљен потребом да се уважава капацитет природе, како би се обезбиједили ресурси и услуге потребне за живот. У првој фази теоријских истраживања, појам одрживости је био заснован на тежњи ка успостављању хармонизације између природе, друштва и економије (Ahern 2011), која је у периоду неконтролисаног индустријског развоја била нарушена. Основни приступи у постизању одрживости базирали су се на унапријед дефинисаним жељеним резултатима и тежњи да се они остваре. Фокус је био на интервенцијама које воде ка одрживости и улагању заинтересованих страна у правцу будућности којој се тежи (Redman 2014). Ови приступи пружали су, у почетку, најшири стратешки оквир за планирање развоја, посебно у домену екологије.

Ускоро је, од стране многих теоретичара, уочена парадоксалност концепта хармонизације, те су сматрали да она не постоји у развојним процесима (Turner 1990; Gunderson and Holling 2002; Steiner 2006; Ahern 2011; Redman 2014), усљед многобројних контекстуалних фактора који дјелују различитим интензитетом и међусобно неусклађено, јер постоје бројне турбуленције и неизвјесности у њиховом дјеловању. Теорија отпорности, која се појавила као нови приступ одрживом развоју, трагала је за рјешењима парадокса одрживости, који се огледао у недостижности хармонизације. Она се у својим зачецима развијала на пољу екологије (Holling 1973), да би у наредним деценијама овај приступ одрживом развоју добио снажне заговорнике и постао предмет многих научних и стручних опсервација. Отпорност се дефинише као способност система да апсорбује поремећаје и да и даље задржи своју основну функцију (Walker and Salt 2006). Друге теорије отпорност дефинишу као „способност социјално-еколошког система да се континуирано мијења и прилагођава, а ипак остаје унутар критичних прагова” (Folke et al. 2010) или „способност система да преживи, прилагоди се и расте суочен са непредвиђеним промјенама, чак и катастрофалним инцидентима” (*Center for Resilience at the Ohio State University*, (n. d). Concepts). Због акцептирања несавршености система у којем је «сигурно оно

што је несигурно» (Ahern 2011), отпорност изграђеног окружења може бити кључ глобалне одрживости. Она је императив човјечанству да тежи одрживим социоеколошким системима, кроз отпорне приступе (Pisano 2012).

1.2.2. Планирање простора и одрживи развој

Простор је физички оквир за све развојне процесе. Из овог аксиома могуће је препознати сљедеће односе и релације: процеси у простору су резултат природних и антропогених утицаја; природни процеси су снажнији од антропогених, који морају бити усклађени са њима; у развојним процесима свих врста долази до међусобног прожимања многобројних утицајних фактора, што модификује животну средину (Milojević 2018). Утицајни фактори делују у простору и времену различитим интензитетом, што резултира континуираним трансформацијама и динамиком промјена урбаног контекста (Милојевић 2015), што је посебно наглашено у последњем периоду који је окарактерисан као вријеме огромних изазова одрживом развоју. Због тога је један од циљева одрживог развоја до 2030. год. (New Urban Agenda 2016) усвајање одрживих, интегрисаних приступа просторном развоју кроз примјену интегрисаног урбаног и територијалног планирања и дизајна у циљу оптимизације просторне димензије урбане форме и постизања позитивних резултата урбанизације.

Просторно планирање, у савременој теорији планирања, јесте оно планирање које обухвата све процесе који се дешавају у друштву, економији и животној средини (Abukhater 2009). Природни и створени процеси и њихова интеракција су сложени и захтијевају интегрисано планирање и управљање свим процесима у развоју, укључујући стварање одрживог и отпорног урбаног окружења (Pickett et al. 2004; Yigitcanlar and Teriman 2014). Међу различитим просторним аспектима (животна средина, грађевинске структуре, просторне функције, друштвене активности, економија, политика, људи, култура, институционални оквир, итд.) постоје међусобни утицаји које је потребно просторно регулисати примјеном методологије интегралног планирања (Abukhater 2009; Yigitcanlar and Teriman 2014). Од великог је значаја анализирати све њих, посебно природне услове и ресурсе, с циљем заштите животне средине, планирања ублажавања узрока климатских промјена, очувања екосистема и минимизирања других облика криза и конфликта у простору.

На основу анализе и процјене укупних контекстуалних услова и усвојених политика на локалном и глобалном нивоу, остварује се одговоран приступ планирању просторних услова који ће одговарати тренутним и будућим

потребама људи. У складу са тим, УН се кроз Агенду за одрживи урбани развој (*UN Agenda for Sustainable Development*) обавезује да ће подржавати територијалне системе који интегришу урбане и руралне функције у национални и поднационални просторни оквир и системе градова и људских насеља, промовишући на тај начин одрживо управљање и употребу природних ресурса и земљишта. На тај начин се осигуравају поуздани ланци снабдијевања који повезују урбану и руралну понуду и потражњу за подстицање непристрасног и равномјерног регионалног развоја (*Agenda for Sustainable Development, UN 2015*).

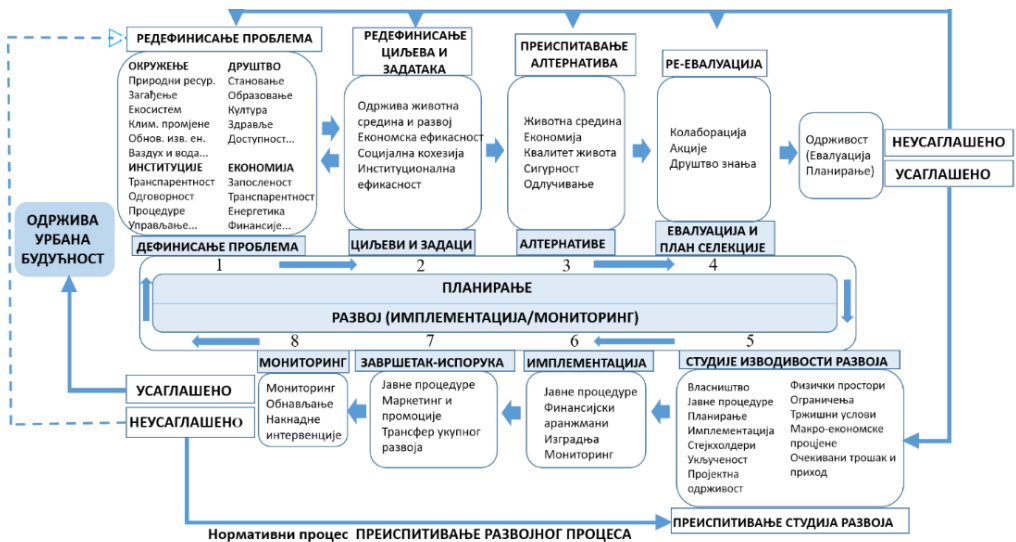
На основу научних истраживања, коришћење природних ресурса посматрамо као саставни и недјелјиви дио одрживог и отпорног просторног развоја, који је могуће остварити примјеном одговарајуће методологије планирања простора. Доношење политика за одрживи урбани развој и стварање институционалних оквира на свим нивоима препознало је интегрално планирање као механизам за постизање одрживог и отпорног урбаног простора и животне средине на свим просторним нивоима.

1.3. Теоријски оквир интегралног планирања простора

Интегрално планирање простора представља савремени планерски приступ који планирање простора посматра као процес у којем су флексибилност, адаптивност и партиципативност његове основне одлике. Појавило се крајем XX вијека, након рационалног (*rational*) и свеобухватног (*comprehensive*) планирања, који су представљали претходне планерске моделе који нису могли на адекватан начин да одговоре потребама сложених и динамичних урбаних контекста и процеса у животној средини (Lindblom 1959). Смјернице за интегрално планирање, које су дефинисане у оквиру генералног концепта одрживог просторног развоја, биле су предмет многих теоријских истраживања, са тежњом да се примијене и у пракси. Системски приступ интегралном планирању подразумијевао је интеграцију три кључне компоненте – планирање, развој и одрживост екосистема – у јединствени процес урбаног планирања и управљања простором ради стварања развојне културе оријентисане на одрживост (Yigitcanlar and Teriman 2014). Териман (Teriman 2012) је дефинисао осам корака у интегралном приступу планирању: (1) редефинисање проблема у доменима животне средине, друштва, економије и институција; (2) преиспитивање циљева; (3) преиспитивање алтернатива; (4) преиспитивање избора; (5) изводљивост развоја; (6) почетак имплементације; (7) завршетак/испука; и (8) оствареност/мониторинг (сл. 1.1). Овај модел нуди процјену одрживости која се одвија након корака (4) и

(8), као веома важан механизам за контролу процеса планирања. Из тих контролних тачака, активности би могле да се врате на корак (1), редефинишући проблем. Евидентно је да модел интегралног планирања обједињује планирање простора са институционалном подршком у домену доношења одлука, имплементације планова и њиховог финансирања, док читав процес прати учешће заинтересованих страна (стручних тијела, инвеститора, покретача развоја, представника цивилног сектора и др.) кроз процес активне партиципације. Интегрални приступ у процес планирања простора укључује сегмент управљања просторним развојем као наставак стратешког планирања. Генерално посматрано, стратешко планирање дефинише најшири оквир друштвено-економског развоја и заштите животне средине са визијом и стратешким циљевима за дугорочан плански период. Визија проистиче из:

- друштвено-економских и просторних потенцијала стечених досадашњим развојем (који су резултирали одређеним вриједностима и идентитетом) и
- друштвене одређености и политичке воље за будући развој, који може бити заснован на креирању нове визије коју прате нови фокусирани циљеви стратешког развоја.



Сл. 1.1. Предложени интегрисани процес урбаног планирања и развоја (Yigitcanlar and Teriman 2014)

Fig. 1.1. Proposed integrated urban planning and development process (Yigitcanlar and Teriman 2014)

Са тог аспекта, визија развоја је првенствено у домену стратешког планирања и она представља дио програмских задатака за израду планова. Визија дефинисана стратешким планирањем би требало да буде просторно интерпретирана кроз просторно-планску документацију од просторних и урбанистичких планова до спроведбених докумената (Milojević 2020a).

Постоје бројне методологије за процјену одрживог урбаног и руралног развоја које вреднују различите видове одрживости изграђеног и природног окружења, као што су употреба земљишта, транспортни модел, инфраструктура, екосистем, употреба обновљивих извора енергије, коришћење природних ресурса, управљачки механизми итд., које подржавају интегрално планирање и управљање развојним процесима. Неке од њих су методе остварења циљева, прагова развоја, планске равнотеже, алтернативних планова, атрактивности, анализа трошкова и користи (cost-benefit анализа) и др. (Тошковић 2006), које се бирају у зависности од специфичности простора. С обзиром на сложеност просторног феномена, у циљу његовог свеобухватног сагледавања у планским рјешењима, често се примјењује вишекритеријумско вредновање.

1.3.1. Принципи интегралног планирања

Интегрално планирање се остварује на основу сљедећих принципа:

1. Адаптивност и флексибилност планова
2. Мултидисциплинарност
3. Интеракција планерских фаза
4. Континуитет планирања
5. Институционална, законодавна и финансијска подршка систему планирања (управљачки механизми)
6. Партиципативност
7. Ефикасне и транспарентне планерске процедуре
8. Креирање ажурних база просторних података
9. Подизање научних, стручних и образовних капацитета друштва итд.

1.3.1.1. Адаптивност и флексибилност планова

Адаптивност у интегралном планирању неопходно је постићи у циљу прилагођавања планова честим и непредвидивим промјенама. Адаптивно планирање и дизајн „проблем” доношења одлука у условима несавршеног знања о промјенама и извјесним поремећајима у будућности схвата као „прилику” за „учење кроз рад” (Holling 1978). Адаптивни приступ је у средишту теорије о отпорности, која планирање и управљање схвата као механизам за отпорно (еластично) суочавање са различитим сценаријима будућности, који могу бити стресни и неочекивани. Потреба за адаптивним планирањем се јавља и усљед недостатка информација о екосистему, просторном или урбаном систему.

Адаптивно управљање деценијама се успјешно спроводи у управљању природним ресурсима, док је његова примјена у урбаном планирању наилазила на бројне потешкоће (Rottle and Yosom 2010). Основни методолошки кораци у адаптивном управљању ресурсима јесу дефинисање проблема, планирање, реализација, праћење, оцјењивање и кориговање, што је акцептирано општом методологијом интегралног планирања (Сл. 1.1).

У оквиру адаптивног модела планирања, стратешки планови се могу схватити као хипотезе о томе како ће политика или пројекат утицати на одређене предионе процесе или функције, а спроведбени планови постају „експерименти” из којих стручњаци, професионалци и доносиоци одлука могу стећи нова знања кроз праћење и анализу. Ако су урбаном планирање и дизајн заиста иновативни и прилагодљиви, у тежњи за одрживошћу и отпорношћу, њима је својствена могућност да не успију. Стога се крајем XX вијека развијала теорија о „кризи урбанизма”. Да би се смањио ризик од неуспјеха, иновације се могу „пилотирати” као експерименти дизајна „заштићени од неуспјеха” (Lister 2007). Повод за преиспитивање карактера планирања простора, као научне и стручне дисциплине, била је измијењена улога планера у новим приступима планирању. Опсег њиховог рада је постао не само стручни већ су се појавиле и потребе за посједовањем вјештина комуникације и преговарања са заинтересованим странама (Yigitcanlar & Teriman 2014).

Интегрално планирање подразумијева **флексибилност** планова, посебно на спроведбеном нивоу, која се постиже зонирањем, умјесто крутог регулационог планирања (Counsell et al. 2006). Зонирање је препоручени модел регулације за шире урбане територије и подручја са нижим индексом изграђености. Оно подразумијева флексибилност у дефинисању намјене земљишта, хоризонталних и вертикалних габарита објеката и величине

парцела, чиме се динамични социјални, економски и еколошки урбани контекст могу лакше обухватити у процесу планирања (Kosareva and Puzanov 2012; Ray 2012). Зонски модел спроведбеног планирања се у земљама бившег социјализма почео развијати тек од периода транзиције, за разлику од земаља Западне Европе и Сјеверне Америке, у којима је овај вид планирања присутан још од средине XX вијека. Иако је зонинг у америчким градовима још од шездесетих година XX вијека административни документ (када је завршено њихово физичко планирање), на европском континенту је то стручни просторно-плански документ регулације простора који припремају стручњаци – урбанисти. И поред имплементације принципа флексибилности у законску регулативу бивших социјалистичких земаља, регулациони план је и даље најчешћи вид спроведбеног просторно-планског документа у многим од ових земаља, због чега је систем планирања још увијек недовољно флексибилан, а самим тим и неефикасан.

1.3.1.2. Мултидисциплинарност

Мултидисциплинарне анализе свих релевантних аспеката животне средине који утичу на планирање простора, попут геоморфологије, геологије, сеизмологије, минералних ресурса, обновљивих извора енергије, вегетације, климе и климатских промјена, заштите животне средине и др., као и фактора генерисаних људским активностима и потребама, попут изградње инфраструктуре и објеката за становање, рад, рекреацију, образовање, културу, здравство и др., пресудне су за свеобухватан и интегралан приступ планирању. С обзиром на сложеност урбаног и руралног простора у доменима животне средине, друштва, економије и институционалног оквира, само свеобухватне анализе имају потенцијал да редефинишу проблеме и циљеве планирања на аргументован начин, на основу чега се могу заснивати даљи кораци одрживог планирања.

Детаљност анализе зависи од врсте просторно-планског документа. У стратешким документима просторног развоја (просторним плановима) доминантнија је анализа природних услова и ресурса, јер се претежни дио територије ових планова односи на руралне просторе. Стога су подаци који се односе на пољопривредно и шумско земљиште, минералне сировине, геолошке карактеристике земљишта, обновљиве изворе енергије, као и на ризике од климатских промјена, веома важан сегмент у интегралном сагледавању стања животне средине шире територије. Ови подаци на стратешком нивоу планирања пружају неопходне информације за одрживо

планирање урбаних подручја у оквиру којег све специфичности природног окружења треба да се искористе у постизању циљева одрживог урбаног развоја.

У домену потенцијала које пружају обновљиви извори енергије у окружењу, могуће је планирати унапређење енергетског биланса за електрификацију и топлификацију објеката на територији града. Пољопривредни, шумски и минерални потенцијали окружења утицаће на развој пољопривредне и прехрамбене производње, производње грађевинског материјала, дрвопрерађивачке индустрије, рударства, туризма и на унапређење квалитета живота становништва, како урбаних тако и руралних подручја. Квалитет живота, као основни циљ одрживог развоја, постиже се одрживим економским развојем, базираним на локалним ресурсима, заштитом животне средине од штетних утицаја и развојем просторних система у инфраструктурном и просторно-функционалном смислу. Осим свеобухватности, која подразумева мултидисциплинаран приступ анализи простора, неопходно је простору приступити на процесан начин, сагледавајући динамичност промјена и узрочно-последичну везу која постоји између процеса и утицајних фактора, што интегрално планирање настоји да акцептира.

Евидентно је да је овај приступ тешко постићи у планерској пракси, посебно у земљама транзиције, у којима се мултидисциплинарност ограничава на мали број неопходних стручњака које је потребно укључити у процес планирања (што је дефинисано законом о планирању простора), иако садржај просторно-планских докумената захтијева сложенију и вишеаспектну анализу простора. Други проблем чини методологија интегралног планирања, која, иако теоријски дефинисана, тешко може да се усклади са свим неусаглашеностима развојних процеса у сложеном систему међусобних утицаја. Тиме се проблем планске хармонизације развојних процеса, који није могло ријешити свеобухватно планирање последњих деценија XX вијека, и даље поставља као велики изазов у генералном току развоја просторних и урбаних система. Ови проблеми се настоје превазићи планирањем отпорне грађене средине, која акцептира неусаглашености кроз адаптиван и трансформабилан приступ планирању (Ahern 2011).

1.3.1.3. Интеракција планерских фаза

У интегралном планирању евидентна је интеракција између планерских фаза у оквиру циклочног процеса унутар којег се одвијају законом дефинисани процедурални кораци и активности који проистичу једни из других. Планирање није једносмјерно, јер се процес може враћати на претходне

фазе, након контролних тачака у којима се утврђује усаглашеност фазе плана са постављеним циљевима, задацима и критеријима одрживости. Процес планирања је цикличан, јер имплементација планова и мониторинг имају директну везу са редефинисањем проблема, а све то прати ажурна база података која се дефинише у просторном информационом систему. Интеракција планерских фаза подразумева хоризонталну и вертикалну усаглашеност планерског процеса, при чему хоризонтална усаглашеност подразумева обезбјеђење међусекторске повезаности, која се обезбјеђује интердисциплинарним приступом планирању простора и институционалним повезивањем свих ресурса који су надлежни за одређене сегменте управљања просторним и природним ресурсима. Вертикална усаглашеност остварује се поштовањем принципа хијерархије у просторно-планској документацији и институционалним надлежностима.

За остваривање интеракције планерских фаза у јединственом процесу планирања и управљања просторним развојем одговорна су министарства просторног уређења (за просторне планове државе, ентитета или дистрикта), или одјељења за просторно уређење у локалној самоуправи (за планове на општинском и локалном нивоу), што је детаљније дефинисано законском регулативом.

1.3.1.4. Континуитет планирања

Континуитет планирања остварује се доношењем планова за све просторне нивое на територији државе или ентитета (државни, регионални, општински и локални) који истовремено остварују и временски континуитет планирања, без прекорачења планског хоризонта. При томе, планови нижег нивоа морају бити усклађени са плановима вишег нивоа. На тај начин се обезбјеђује спровођење реализације стратешких елемената инфраструктуре, просторно-функционалних веза и функција, као и одрживог управљања природним ресурсима, што је неопходно у остваривању ефикасног просторног система од државног до локалног нивоа. Врста и хијерархија просторно-планске документације зависе од система планирања који је дефинисан на државном/ентитетском или кантоналном нивоу. На територији Босне и Херцеговине, планирање простора је у надлежности ентитета. Просторни план Републике Српске је највиши стратешки просторно-плански документ. На нижим планерским нивоима налазе се просторни планови региона, општина и урбанистички планови градова. Спроведбену документацију чине зонинг планови, регулациони планови и урбанистички пројекти. Просторни планови држава морају бити усклађени са просторно-планским документима

сусједних држава у домену стратешке инфраструктуре, заштите животне средине, природних вриједности и ресурса, за шта се често доносе транснационални стратешки документи, стандарди и усклађује национална законска регулатива.

1.3.1.5. Институционална, финансијска и законодавна подршка систему планирања

Институционална подршка провођењу интегралног процеса планирања је неопходна. Она се, у првом реду, односи на формирање институција на државном и нижим нивоима власти које су надлежне за провођење свих процедура у процесу планирања простора. На нивоу Републике Српске, Министарство просторног уређења, грађевинарства и екологије је врховно извршно тијело које предлаже политику просторног уређења и систем планирања простора, које усваја Народна скупштина РС. Овом министарству одговарају све институције (јавне установе) на ентитетском и локалном нивоу које се баве пословима у домену просторног уређења.

Осим институција које се налазе у надлежности Министарства просторног уређења, постоје институције у оквиру других државних ресора које управљају природним ресурсима, енергетиком, саобраћајном инфраструктуром, комуналним, привредним и непривредним дјелатностима, здравством, образовањем, културом, социјалном заштитом, геодетским и имовинско-правним пословима, културно-историјским и природним наслеђем и др., које располажу подацима који су неопходни за интегрално планирање простора. Стога је сарадња свих институција и међусобна размјена података од суштинског значаја за одрживо планирање и коришћење природних ресурса.

Финансијска подршка планирању простора неопходна је и без дефинисаног начина финансирања и средстава којима ће се обезбиједити квалитет и континуитет планирања на територији државе, не може бити одрживог планирања, које је неопходан предуслов за развојне инвестиције на свим нивоима. С обзиром на то да је планирање простора дјелатност од општег интереса, а финансирање планске документације, у правилу, обавеза државе, односно локалне заједнице на којој се доносе планови, обезбјеђење финансијских средстава је битан предуслов да до израде планова уопште дође, посебно у условима када се ова дјелатност одвија по тржишним принципима.

На просторима бивших социјалистичких земаља, приватизацијом државних и општинских завода за планирање простора, дошло је до озбиљне институционалне кризе у домену стручних капацитета у области планирања простора, док су финансијска ограничења, посебно на нивоу локалних самоуправа, значајно лимитирала обим и квалитет просторно-планске документације у периоду транзиције. Ако се овим проблемима придруже присутне неусаглашености у међусекторској законској регулативи, услед неуравнотежених развојних процеса у земљама транзиције, јасно је да се развој и пракса интегралног планирања на овим просторима одвијају много спорије него што је то случај са развијеним земљама (Milojević 2018).

1.3.1.6. Партиципација

У интегралном планирању је неопходно осигурати учешће свих заинтересованих страна приликом израде и спровођења плана. Јачање партиципације, кроз укључивање грађана у процес планирања и доношења одлука је важан предуслов за свеобухватну анализу проблема и потреба становништва, посебно на локалном нивоу.

Партиципацију је потребно проводити кроз све фазе планирања. Посебно је важна у припремној фази израде планова, што је, у планирању на општинском и локалном нивоу, у надлежности одјељења за просторно уређење. То подразумева перманентан процес комуникације са грађанством, у смислу да се грађанске иницијативе разматрају или се неки задаци планских трансформација стављају у сферу партиципације, да би се дошло до идејних одређења која имају највећу подршку. Тај процес подразумева социјалну инклузију и повезаност планирања са друштвеним процесима.

Програмски задатак плана, који је утемељен у стратешком партиципативном планирању и развијеним партнерским односима града и цивилног друштва, представља добру основу за план. Евидентно је да је у овој фази пресудна улога и одговорност носиоца припреме плана (органа локалне самоуправе) да обезбиједи програмски задатак за израду плана који садржи што више елемената који су резултат проведене широке партиципације, али је неопходно обезбиједити и законске предуслове у овој области.

Према препорученим методологијама (Čolić i sar. 2013) које се примјењују у земљама ЕУ, разликују се три облика партиципације у планирању:

- информисање (оглашавање, штампани промотивни материјал, интернет оглашавање, изложбени пано, конференција, инфо-пункт);

- консултације (дискусиона група, упитник, интернет консултације, каталог избора, јавни увид) и
- активна партиципација (радионица, дизајн радионица, *World Caffe*, дефинисање визије, конкурс, прикупљање идеја, округли сто, „изговори гласно“).

Сви наведени облици партиципације у планирању простора указују на неопходност развијања додатних вјештина које треба да посједују планери урбанисти, чија улога није само експертска, већ и посредничка и преговарачка, у циљу остваривања сарадње између заинтересованих страна. У овим новим процесима, неопходан је такав планерски приступ који пружа могућност лакшег прилагођавања плана динамичним промјенама које се очекују у планском периоду, што се постиже примјеном флексибилног и адаптивбилног интегралног планирања као нових планерских метода и техника.

У савременом урбаном планирању, које се одвија у плуралистичким вишепартијским друштвима, у процесу планирања учествују политичари, планери, локалне управе, институције, инвеститори и јавност. Главни актери у процесу изградње су они који имају новац, а то су инвеститори. Они су првенствено мотивисани остваривањем профита и властитим интересом, што је често супротстављено јавном интересу, који, у правилу, треба да заступају локална управа и струка. Осим тога, одјељења за просторно уређење у локалним управама су одговорна за провођење процедуре припреме плана, дефинисање смјерница за план, заштиту јавног интереса, провођење стручног мониторинга приликом израде плана, обезбјеђење партиципативног планирања, провођење процедура јавног увида и утврђивање нацрта и приједлога плана који усваја скупштина локалне управе, те имплементацију и мониторинг усвојених планова.

Укључивање јавности у процес планирања отвара широке могућности утицаја цивилног друштва на планска рјешења. Обим и квалитет њихове укључености у овај процес представља израз развијености демократског друштва, што је различито у многим земљама. На просторима бивших социјалистичких земаља, у правилу, цивилни сектор је почео да се развија тек у процесу транзиције и још увијек није постигао значај који треба да има у друштвеним процесима демократског друштва. Његова улога постепено јача, посебно у домену заштите животне средине и бриге о угроженим категоријама становништва. Паралелно с јачањем цивилног друштва и подизањем капацитета у овом домену (што је подржано и од међународних пројеката и фондова), развија се њихов партнерски однос са локалним управама. За активну улогу цивилног сектора у друштвеним процесима,

укључујући и планирање простора, неопходно је обезбиједити одговарајућу едукацију грађанства, у циљу ефикасне и конструктивне партиципације, како би његова улога у будућности снажније утицала на подизање квалитета живота свих становника на некој територији.

С обзиром на то да се планови просторног развоја усвајају у скупштинама, политички делегирани одборници усвајају приједлог просторно-планског документа, уз могућност да га оспоре или промијене у неким дијеловима, путем амандмана у одлукама о усвајању, чиме политика директно утиче на планирање.

Улога планера у новим условима одвијања планирања постаје сложена. Осим експертског приступа (који је био доминантан у социјалистичком периоду), њихов задатак је да посредују између различитих интересних скупина и појединаца и проналазе рјешења која ће бити прихватљива за већину. Планери треба да разумију повезаност планерских активности на различитим нивоима и да развију метод за превођење генералних стратегија и политика у врло детаљне планове и програме концентрисане на рјешавање конкретних проблема у простору (Милојевић 2020а). Иако се у посљедњем периоду баве све више процедуралним питањима, попут ефикасности планирања, институционалног и партиципативног окружења, планери и даље треба да буду заинтересовани за план као свој коначан производ (Lazarević-Vajec 2000).

1.3.1.7. Ефикасност и транспарентност планерских процедура

Министарство просторног уређења (надлежно за просторни план државе, ентитета, региона или подручја од посебног интереса) и одјељење за просторно планирање у јединици локалне самоуправе (надлежно за просторни план општине, урбанистички план града, зонинг и регулационе планове) задужени су за провођење свих процедура у процесу планирања (припреме, израде, доношења, имплементације и мониторинга планова). Од ефикасног управљања овим процесом умногоме зависи:

- квалитет програмског задатка, циљеви и смјернице за планирање,
- ефикасност комуникација са носиоцем израде плана, стручном јавношћу и савјетом плана,
- остварење партиципације заинтересованих страна,
- ефикасност у провођењу планерских корака у процесу израде плана и утврђивању радних фаза плана,
- брзина доношења одлука у процесу планирања,

- брзина доношења плана,
- квалитет плана,
- ефикасност процедура имплементације плана и мониторинга и др.

Транспарентност планерског процеса подразумева благовремено укључивање јавности у процес израде плана и провођење перманентне партиципације и колаборације од стране носиоца припреме плана, кроз развијање партнерских односа града са цивилним друштвом, инвеститорима, институцијама и јавношћу.

1.3.1.8. Креирање ажурне базе просторних података

Крај XX и почетак XXI вијека карактерише снажна, интензивирајућа веза између друштва и информационих технологија које се сматрају моћним инструментима за постизање интегралног планирања и развоја (Stupar & Mrđenović 2015). За планирање одрживог и отпорног урбаног простора важно је створити просторни информациони систем са свим релевантним подацима који ће омогућити свеобухватно разумевање феномена грађене средине и природног окружења. У том циљу ГИС технологија је усвојена као алат за стварање базе података за одрживо планирање и управљање различитим просторним категоријама и ресурсима (Rotondo and Selicato 2014).

База података која биљежи климатске промјене и њихов утицај на урбани и рурални простор посебно је значајна за спровођење интегралног планирања, као и за мјере заштите животне средине од штетних утицаја (Milojević 2016). Заштита од поплава у контексту климатских промјена подразумева доношење развојних одлука на основу тренутних и потенцијалних будућих ризика од екстремних хидрометеоролошких догађаја (Gencer et al. 2015). Стога државе у ЕУ креирају мапе ризика и хазарда од поплава, вјетра, земљотреса, клизишта и других екстремних климатских услова, као обавезујуће податке о простору, како би подржале планирање просторне одрживости.

Побољшање енергетске ефикасности за све планиране зграде већ је постало законски захтјев у свим земљама ЕУ, у складу са директивама *EU 2002/91/EC* и *2010/31/EU*. Регулаторни оквири у државама приступницама, као што су Србија и БиХ, усаглашени су, док су стратегије за побољшање енергетске ефикасности постојећег грађевинског фонда усвојене уз подршку ГИЗ-а (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ*). Публикација *Tipologija stambenih zgrada Bosne i Hercegovine* (Arnautović-Aksić i sar. 2016.) резултат је истраживачке сарадње универзитета у Сарајеву, Бањој Луци и

Београду, чији је приоритет био проналажење начина за смањење потрошње енергије у новим и постојећим стамбеним зградама кроз дефинисање типологије стамбених зграда, утврђивање енергетских потреба и дефинисање мјера за унапређење енергетских карактеристика зграда. Овим пројектом дата је научна подршка министарствима на државном нивоу у циљу развоја стандардизације за постизање енергетске ефикасности у грађевинарству.

У оквиру креирања просторног информационог система, неопходно је континуирано ажурирање базе података о природним условима и ресурсима, као и штетним посљедицама изазваним природним процесима и антропогеним активностима (ерозија земљишта, клизишта, дезертификација, крчење шума, итд.), једнако као и процесима који су резултат људских активности и процеса планирања (коришћење земљишта, изградња, становање, транспорт, водоснабдијевање, чврсти отпад, енергетски и технолошки ресурси, производња, итд.). Евиденције о просторној трансформацији постојећег стања у планско (земљишна евиденција у катастру) такође представљају дио процеса планирања и захтијевају континуирано ажурирање.

Креирање просторног информационог система подразумејева дефинисање стандарда дигиталне евиденције, надлежности, процедуре и институционалну повезаност у циљу размјене података који су неопходни код примјене интегралног планирања. Механизмом координације између институција би, у правилу, требало да управља министарство просторног уређења на државном/ентитетском нивоу и одјељење за просторно уређење на локалном нивоу управљања просторним развојем.

1.3.1.9. Научни, образовни и стручни капацитети друштва за интегрално планирање и управљање просторним развојем

За спровођење интегралног планирања, неопходни су научни, образовни и стручни капацитети унутар друштвене заједнице. Научни дефинишу националне приступе, засноване на специфичностима регионалног и локалног контекста, уз ослањање на генерална достигнућа у научним истраживањима, као и усвојена институционална и законодавна начела и стандарде у домену одрживог развоја на глобалном плану. Овај сегмент је изузетно важан, јер се на пољу науке остварују перманентни напреси, како у домену природних, друштвених и економских наука, тако и у домену техничких наука и планирања простора. Значајне доприносе у унапређењу интегралног планирања представљају, између осталог, истраживања у

домену мониторинга животне средине, енергетске ефикасности у просторном планирању и грађевинарству (Милојевић 2020а), коришћења и управљања природним ресурсима, управљања ризицима од климатских промјена, примјене информационих технологија у планирању и управљању просторним развојем и креирању просторне базе података.

Динамичност промјена у домену нових знања и информација, неопходних за примјену интегралног планирања и управљања просторним развојем, захтијева перманентан развој методологије савременог планирања и образовање нових профила стручњака оспособљених за компетентно учествовање у овим процесима. Стога је повезаност науке са образовањем важна карика у постизању одрживог и отпорног развоја. образовање које је засновано на интегралном и мултидисциплинарном приступу изучавању свих процеса у друштву, економији, животној средини и грађеним техничким системима у руралном и урбаном простору од изузетног је значаја за интегрално планирање које на тај начин може бити свеобухватно, засновано на ажурним, научно и стручно утемељеним подацима који су неопходни за његово спровођење у пракси.

1.4. Одрживи приступ коришћењу природних ресурса у интегралном планирању простора – од глобалног до локалног нивоа

На основу претходно представљених принципа и методологије интегралног планирања простора, произлази да је одрживи развој простора заснован (између осталог) на ажурној евиденцији и свеобухватној анализи природних ресурса, у интеграцији и интеракцији са осталим контекстуалним условима животне средине. На основу интегралне анализе и оцјене свих аспеката стања у простору, могуће је установити проблеме и реалне циљеве у домену будућег развоја, како по секторима који прате развојне процесе у домену природних ресурса, животне средине, друштва, економије, институционалног и законодавног оквира, тако и просторних система (од глобалног до локалног нивоа) који дефинишу просторну димензију развојних процеса на интегралан начин.

Расположива информационо-документациона основа о природним ресурсима у простору мора бити ажурна, перманентно модификована усљед природних и антропогених утицаја, што подразумеива значајне активности на креирању ажурних база просторних података, међусобно компатибилних. При томе се подразумеива да стратегије развоја енергетског сектора и

планови управљања природним ресурсима морају бити међусобно хармонизовани, као што законска регулатива у домену енергетике, рударства, просторног планирања, заштите животне средине и др. мора бити међусобно усаглашена. У том циљу, планирање простора представља кровну дјелатност чији је циљ остваривање хармоничног просторног уређења на свим нивоима, уз примјену интегралног планирања. Оно је спона која повезује различите секторске политике развоја које се односе на све просторне нивое, од стратешких, до локационих, дајући им просторну димензију која има своје законитости, утемељене у акцептирању специфичности секторских политика развоја и њихове међусобне синергије.

Планирање просторног развоја подразумемијева уважавање развојних планова у свим областима, на хармоничан, одржив начин, у којем конфликте треба свести на најмању могућу мјеру, а све у циљу суштинског напретка, који ће унаприједити квалитет живота људи и животне средине. Просторна димензија развоја је изузетно важна, јер на интегралан начин повезује развојне програме у свим областима друштвено-економског живота и управљања природним ресурсима и животном средином, који се преплићу у простору у којем постоје законитости просторно-физичког и функционалног развоја. Стога је управљање просторним развојем од великог значаја за све развојне процесе, при чему интегрално планирање простора представља механизам за одрживи и отпорни просторни развој (Милојевић 2018).

У постизању хармонизације свих развојних процеса унутар ресора који доносе секторске политике и стратегије, од великог је значаја међусобна повезаност министарстава, агенција и других јавних институција које се баве управљањем природним ресурсима, природним условима, животном средином, економијом, простором и др., у циљу лакшег остваривања интегралног планирања и доношења одрживих просторно-планских докумената свих нивоа. У том циљу, транспарентност планерског поступка и дефинисање јасних процедура и надлежности у поступку израде просторно-планске документације може значајно допринијети међусобном повезивању институција и њиховој сарадњи.

Одрживи приступи коришћењу природних ресурса у интегралном планирању на нивоу државе и региона имају сљедеће циљеве:

- идентификовање природних ресурса и обновљивих извора енергије на територији са процјеном потенцијала (квантификацијом, категоризацијом, површином на којој су заступљени и сл.);
- утврђивање потенцијала са становишта привредне ефективности;

- утврђивање потенцијала обновљивих извора енергије са становишта унапређења енергетског биланса на националном и регионалном нивоу;
- идентификовање природних предјела од посебне вриједности;
- заштита флоре и фауне;
- утврђивање граница урбаних подручја у циљу заштите руралних територија и природних потенцијала;
- унапређење квалитета животне средине и др.

Подаци о природним ресурсима и условима, као и њиховим потенцијалима, дефинисани на просторном нивоу планирања, имају директан утицај на развој привреде, пољопривреде и шумарства, енергетски сектор, инфраструктурну мрежу руралних територија и развој урбаних центара на територији државе или региона. На стратешком нивоу планирања, одрживост коришћења природних ресурса, осим што је утемељена у природним потенцијалима, умногоме зависи и од политичких одлука и модела финансирања будућих активности. У планским одређењима користе се различите методологије за процјену одрживог урбаног и руралног развоја које вреднују различите видове одрживости изграђеног и природног окружења.

Евидентни су бројни проблеми са којима се човјечанство суочава у домену коришћења природних ресурса и на крају друге деценије ХХ вијека, како у домену њихове неконтролисане експлоатације тако и у погледу остваривања права за њихово коришћење. Експлоатација вриједних природних ресурса, укључујући нафту, гас, минерале, шуме и пољопривредно земљиште, често је основни повод за сукобе и борбе за доминацију широм свијета, а превенција и управљање конфликтима у земљишним и природним ресурсима се у документима УН и ЕУ тијела наводи као једна од главних тема у циљу постизања мира и безбједности у ХХИ вијеку (*Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflicts*, UN, EU). У извјештају из децембра 2020. год. наводи се да се мора смањити производња фосилних горива за 6% сваке године у периоду 2020–2030. године, уколико свијет жели избјећи катастрофично глобално повећање температуре (UN Secretary-General, 2020). У том циљу, УН програми промовишу зелену економију, усљед чега многе земље широм свијета покушавају да се окрену чистој економији, избјегавајући да се ослањају на енергију произведену од фосилних горива, као што су угљ и гас. Усмјеравају се на производњу обновљивих извора енергије, изградњом соларних постројења, вјетропаркова и др.

Глобалне препоруке за управљање природним ресурсима представљају смјернице и за креирање националних стратегија, које треба да се имплементирају у просторне планове државе/ентитета/региона, као и у просторне планове општина, на основу ажурних података о природним ресурсима и потенцијалима. Ови подаци, правилно идентификовани на нивоу државне територије или региона, могу послужити као аргументован основ стратешког развоја енергетског, водног, шумског, пољопривредног, рударског и др. сектора, укључујући и просторни развој територије, који на интегралан начин треба да дефинише просторно уређење.

Идентификовање природних ресурса и потенцијала на државном, регионалном и општинском нивоу веома је важно за одрживи урбани развој градова, које се мора заснивати на синергетским ефектима урбане средине и њеног окружења. Због тога се планови нижег нивоа морају усклађивати са плановима вишег нивоа, како би се све смјернице у домену управљања природним ресурсима на одржив начин могле примјенити на плановима детаљне регулације. Односно, планови детаљне регулације не би смјели дефинисати услове просторне регулације коришћења природних ресурса супротно стратешким одређењима у плановима вишег нивоа и глобалним препорукама. У том циљу, интегрално планирање представља важан механизам који ће помоћи у постизању одрживог коришћења природних ресурса.

1.5. Проблеми у примјени интегралног планирања у пракси Републике Српске

Интегрално планирање простора на територији Републике Српске дефинисано је Законом о планирању простора и грађењу (Службени гласник Републике Српске 40/13), као један од кровних принципа просторног планирања (чл. 11), али је његово одређење овим законом више декларативно јер закон није омогућио примјену свих принципа интегралног планирања, познатих у теорији и пракси развијених земаља. На основу садржаја закона, дефинисано је сљедеће:

1. Систем и принципи просторног планирања и уређења
2. Организација система просторног планирања и надлежности
3. Документи просторног уређења
4. Процедуре припреме, израде и доношења докумената просторног уређења (ДПУ)

- 4.1. Надлежност за доношење ДПУ, финансирање израде и доношење одлуке о приступању изради ДПУ
- 4.2. Носилац припреме ДПУ и савјет плана
- 4.3. Носилац израде ДПУ, избор носиоца израде и његове обавезе
- 4.4. Нацрт и приједлог ДПУ
- 4.5. Скраћени поступак доношења документа
5. Вођење јединственог просторно-информационог система (ПИС)
 - 5.1. Успостављање и одржавање ПИС-а
 - 5.2. Надлежност за вођење ПИС-а
6. Локацијски услови

Подзаконским актима прецизније су дефинисани начин израде, садржај и формирање докумената просторног уређења (Правилник о начину израде, садржају и формирању докумената просторног уређења, Службени гласник Републике Српске 69/13), садржај, носиоци просторно-информационог система и методологија прикупљања и обраде података (Правилник о садржају, носиоцима просторно-информационог система и методологији прикупљања и обраде података, Службени гласник Републике Српске 93/13), услови за издавање и одузимање лиценци учесницима у грађењу (Правилник о условима за издавање и одузимање лиценци учесницима у грађењу, Службени гласник Републике Српске 70/13) и друга регулатива која се директно одражава на капацитете интегралног планирања. На основу регулаторног оквира, спроводи се пракса планирања простора у којој је евидентна недовољна присутност интегралног планирања, што се одражава на квалитет планова у домену постизања одрживости и отпорности грађене средине.

Адаптивност и флексибилност планова сагледава се у домену методологије планирања, која није посебно дефинисана за потребе планирања у савременом друштвено-економском, еколошком и просторном контексту на нашим просторима, што је неопходно учинити. У израду јединствене методологије интегралног планирања неопходно је укључити стручњаке планере из стручне и академске заједнице. Дефинисање зонинг плана, као новог, флексибилнијег просторно-планског документа од регулационог плана свакако није довољно да би се принципи адаптивности и флексибилности планова могли остварити кроз све нивое просторно-планске документације.

Мултидисциплинарност планерског процеса остварује се укључивањем ширег спектра дисциплина које се баве просторним феноменом на руралном и урбаном нивоу. Оне се односе не само на архитектуру, урбанизам, просторно планирање, грађевинарство, саобраћај, шумарство, пољопривреду и машинство

(према условима за издавање лиценци), већ и на геологију, екологију, климатологију, геодезију, економију, урбану социологију, право и др. дисциплине које, уколико се не дефинишу у законској регулативи као обавезујуће, свакако неће партиципирати у пракси планирања. Тиме се значајно смањује капацитет интегралног планирања, док се истовремено повећава број незапослених младих кадрова на тржишту.

Интеракција планерских фаза, према Закону о планирању простора и грађењу у Републици Српској, још увијек није довољно развијена, према принципима интегралног планирања. Контролна тачка плана у којој се врши коначно усаглашавање плана је јавни увид, након којег се нацрт плана може поново вратити на утврђивање преднацрта или ће се формирати приједлог плана који се упућује на усвајање. Евидентно је да не постоје јасни критерији по којима се план враћа на претходне кораке, посебно они који преиспитују одрживост и отпорност плана. Стога је потреба за унапређењем интеракције планерских фаза и развијање механизма којима се врши вредновање и процјене планских рјешења са аспекта одрживости и отпорности просторног развоја један од задатака развоја методологије планирања, као и законом дефинисаних процедура које прате процес израде планова. На сл. 1.2. представљена је општа шема процеса планирања простора, према Закону о планирању простора и грађењу у Републици Српској. Евидентно је да она представља поједностављену методологију интегралног планирања, како са аспекта планерских корака и њихове интерактивности, тако и са аспекта мултидисциплинарности и институционалне подршке процесу планирања, што је неопходно унапређивати јачањем интегралног приступа планирању простора.

Континуитет планирања на нашим просторима још увијек није постигнут, након промјене друштвено-политичког и економског система, почетком деведесетих година XX вијека. Нови планови свих нивоа, међусобно усаглашени, који имају актуелан плански хоризонт и одговарају развојним потребама територије, усклађени са секторским студијама развоја, још увијек нису обезбијеђени у свим општинама и градовима. Тренутно је Измјена просторног плана до 2025. год. кровни стратешки план за територију Републике Српске, али још увијек има општина које немају просторне планове и урбанистичке планове општинских центара. Често се израђују регулациони планови без претходно дефинисаних стратешких докумената просторног уређења, а примјена зонинга, као флексибилног спроведбеног документа, ријетко је присутна у пракси. Идентификовању предјела као просторне категорије са дефинисањем вредносних критерија и неопходним приступом заштити у процесу планирања у закону није посвећена никаква пажња, док су рурална подручја, укидањем урбаних редова као планских

докумената за рурална насеља, изгубила свој плански континуитет, што такође представља проблем у остваривању интегралног планирања, посебно са аспекта природних ресурса.

Институционална и финансијска подршка планирању представљају неопходну логистику за провођење интегралног планирања. У домену институционалне мреже важно је дефинисати надлежности, начин координације, прикупљања и размјене података у домену просторног информационог система, као и у процесу израде, усвајања, имплементације и мониторинга планова. Финансијска подршка подразумијева обезбјеђење финансијских средстава за израду планова од стране министарства или локалне самоуправе, при чему треба имати у виду да је квалитет планова (који у правилу гарантује техничка референца понуђача) важнији критериј од најниже цијене израде плана коју нуде понуђачи који испуњавају минималне услове техничких референци.

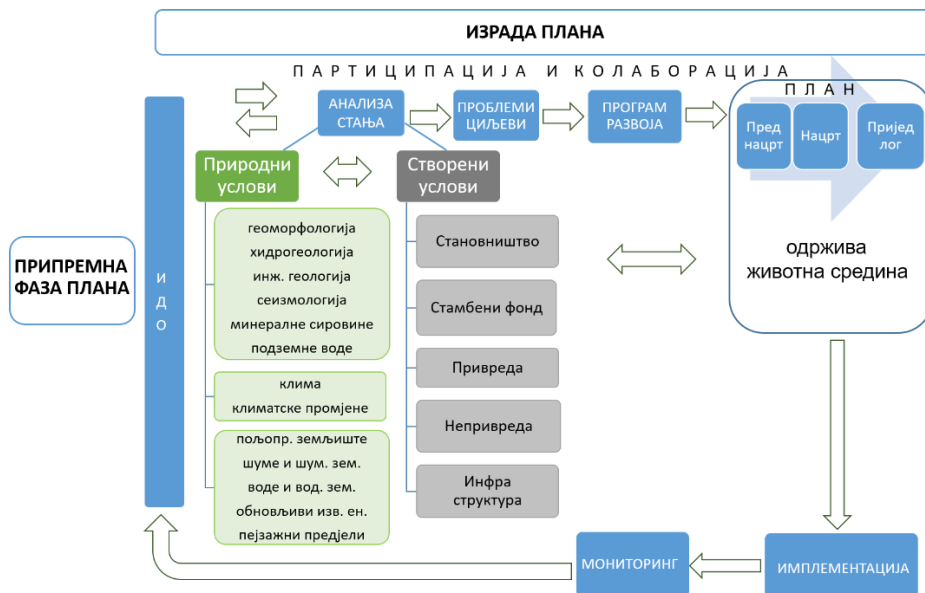
Партиципација у процесу планирања је законом дефинисана само у форми јавног обавјештавања о изради плана и јавног увида, иако је у питању перманентан процес сарадње надлежних тијела са цивилним сектором и стручном јавношћу, који захтијева јачање капацитета парципативности кроз пројекте сарадње, едукације и унапређење регулативе на државном/ентитетском и локалном нивоу у овој области, што се директно одражава и на **ефикасност и транспарентност планерских процедура**.

Закон о планирању простора и грађењу у Републици Српској (Сл. гл. РС 40/13) дефинисао је обавезу **вођења јединственог просторно-информационог система** (ЈПИС) кроз дефинисање основних начела његовог успостављања и одржавања, као и дефинисање докумената за праћење стања у простору и надлежности за вођење јединствених евиденција о простору, што је детаљније прецизирано у Правилнику о садржају, носиоцима просторно-информационог система и методологији прикупљања и обраде података (Сл. гл. РС 93/13). Правилник је, између осталог, дефинисао садржај ЈПИС у чл. 6, који гласи:

У оквиру ЈПИС води се и одржава јединствена евиденција, која обухвата:

- а) податке о документима просторног уређења Републике,
- б) податке о документима просторног уређења јединица локалне самоуправе,
- в) сателитске снимке подручја Републике и аерофотограметријске снимке,
- г) статистичке, картографске, аналитичке и планске податке,
- д) податке о инфраструктури,

- ђ) податке о привредним ресурсима,
- е) податке о грађевинском земљишту,
- ж) податке о градитељском и природном наслеђу,
- з) податке о бесправној градњи,
- и) податке о угроженим подручјима (клизишта, плавна подручја),
- ј) податке о извршеним геотехничким и другим спроведеним истражним радовима,
- к) регистар загађивача животне средине,
- л) податке о кадровима и установама из области просторног планирања,
- љ) регистар издатих грађевинских и употребних дозвола за објекте,
- м) регистар издатих лиценци за физичка и правна лица,
- н) регистар издатих сертификата о енергетским карактеристикама зграда и
- њ) друге податке који су од значаја за просторно уређење Републике и за вођење и одржавање ЈПИС.



Сл. 1.2. Методологија планирања простора у Републици Српској, у складу са Законом о планирању простора и грађењу
 Fig. 1.2. A proposed methodology for spatial planning in Republic of Srpska in accordance with the law for spatial planning and construction

Евидентно је да у списку нису наведени подаци о природним ресурсима, што свакако представља системски пропуст који је неопходно отклонити у циљу стварања законских предуслова за провођење интегралног планирања простора. Због тога неке институције које се баве евидентирањем података из домена природних услова и ресурса немају јасну визију о томе коме су потребни подаци којима располажу. Због тога је, осим допуњавања садржаја ЈПИС са подацима из домена природних услова и ресурса, неопходно дефинисати услове и начине комуникације и размјене података између институција и коришћења података из ЈПИС за потребе интегралног планирања простора. За његову успјешну примјену у пракси неопходно је перманентно **подизање капацитета у области науке, образовања и струке** и њихова међусобна сарадња у овом домену, што се кроз унапређене студијске програме на јавном Универзитету у Бањој Луци настоји обезбиједити.

1.5.1. Законодавни оквир интегралног планирања и препоруке за унапређење

Законска регулатива у области просторног планирања и грађења на територији Републике Српске од 1996. год. до данас често се мијењала, што је одраз неприлагођености законских рјешења у овој области новонасталим околностима у области друштвено-политичких, економских и имовинских односа и нових захтјева на пољу заштите животне средине. Околности су се директно односиле на локални и национални ниво организације система просторног уређења, који је на територији БиХ у надлежности ентитетских влада. Истовремено, постојала је обавеза усклађивања закона са европском легислативом, која се крајем деведесетих година XX вијека и почетком XXI вијека односила на стандарде ЕУ у области заштите животне средине. Ускоро је наметнута и обавеза усклађивања закона са европском легислативом на пољу енергетске ефикасности у грађењу. Закон о просторном уређењу и грађењу из 2013. год. (Службени гласник РС бр. 40/13) започео је да регулише ову област, да би тек Измјеном закона у 2019. години свеобухватно имплементирао европску директиву о енергетској ефикасности у грађењу у наше законодавство, уз много проблема који још увијек стоје на путу његове примјене у пракси. То је био основни повод за посљедњу у низу измјена законских рјешења, која суштински није мијењала систем просторног планирања у домену организације, надлежности, врсте и садржаја докумената просторног уређења, процедура припреме, израде и доношења докумената просторног уређења, услова за лиценцирање фирми и

појединаца у односу на основни закон. По томе би се могло закључити да је законодавац задовољан прописаном регулативом у овој области иако, на основу досадашње праксе, постоје потребе за унапређењем закона у циљу остварења услова за примјену интегралног планирања за који се закон само декларативно залаже.

1.5.1.1. Закони о планирању простора у Републици Српској у периоду 1996–2010.

Закон о уређењу простора у Републици Српској усвајан је неколико пута од формирања Републике Српске и уласка простора бивше СФРЈ у транзицију. Први закон из 1996. године, као и Закон о уређењу простора – пречишћени текст из 2002. године (Службени гласник Републике Српске 84/02), који је важио до 2010. год., били су, у дијелу који се односи на врсту и садржај просторно-планских докумената, у великој мјери слични са Законом о просторном уређењу СР БиХ из 1987. год. (Службени лист БиХ 9/87), посљедњим у низу закона који су ову област уређивали у периоду социјалистичког развоја земље. Промјена се односила на искључивање припремне фазе из процедуре планирања, која је у претходном периоду подразумијевала израду секторских студија и програма за израду плана, те његову верификацију на скупштини општине. Ова фаза је у периоду социјализма била веома значајна, као и улога државних и локалних институција које су доносиле планове и програме развоја у свим секторима друштвено-економског развоја. Према принципу институционалне подршке, могло би се рећи да је још у периоду социјализма на нашим просторима био присутан вид интегралног планирања, који је у наредном периоду, нажалост, умјесто даљег јачања, слабио у законом дефинисаном систему просторног уређења. Законом из овог периода била је обавезна израда етапног плана као саставног дијела просторно-планског документа, којим се утврђивала реализација плана у одређеном временском периоду. Ово је било посебно важно са становишта дефинисања приоритета у изради јавне инфраструктуре и спровођења мјера стабилизације терена прије отпочињања процеса урбанизације на природно нестабилним теренима (Milojević 2020b).

Закони из 1996. год. и 2002. год. су, још увијек, третирали просторно и урбанистичко планирање као послове од посебног интереса. Влада је, према закону, била дужна да успостави мрежу јавних предузећа регистрованих за израду просторно-планских докумената. Умјесто тога, почетком XXI вијека, паралелним процесом приватизације државних предузећа, дошло је до приватизације државног Урбанистичког завода Републике Српске и његовог

слабљења, до коначног гашења (2010. год.), уз истовремено отварање нових приватних фирми лиценцираних за послове из овог дјелокруга. Сnižени услови за лиценцирање омогућили су регистрацију већег броја приватних субјеката са малим бројем запослених и недовољним стручним капацитетима, смањење цијене услуга на тржишту и нелојалну конкуренцију, што је, у одсуству струковног удружења и коморе, резултирало девалвацијом струке и слабљењем квалитета планова. Тиме је потцијењена и неадекватно сагледана потреба за мултидисциплинарним и свеобухватним планирањем простора, које је, у условима транзиције друштва, постало сложенија и захтјевнија дјелатност у односу на период социјализма.

Овај период (1996–2010) пратио је изражен недостатак стратешких планова, што је у условима јачања приватног сектора, усљед приватизације државне имовине и денационализације градског грађевинског земљишта, те недовољних кадровских капацитета у одјељењима просторног уређења у општинама значајно угрозило јавни интерес у простору. Закон је омогућио и израду планова по скраћеним процедурама, без услова за партиципацију, која је била у зачетку, што је додатно указивало на пропусте законодавца у покушају да обезбиједи ефикасност процедура у доношењу планова. С друге стране, регулациони план, као основни тип спроведбеног просторно-планског документа, преузет из претходног система, био је сувише крут и нефлексибилан за динамичне потребе урбаног контекста, због чега су планови често мијењани.

1.5.1.2. Закон о уређењу простора и грађења из 2010. године

Процесе друштвено-политичког, власничког, економског и демографског реструктурирања територије у процесу транзиције било је потребно уредити адекватном законском регулативом, са тежњом усклађивања са европским директивама, што је био перманентан задатак Министарства просторног планирања, грађевинарства и екологије Републике Српске и свих актера у процесу планирања и управљања просторним развојем. Област просторног планирања, кроз коју су се рефлектовали сви друштвени процеси, захтијевала је њихово препознавање и прилагођавање просторног уређења тим процесима, што у првом периоду транзиције није било једноставно остварити. Проблеми су се огледали у нефлексибилном систему спроведбеног планирања, недовољно присутној свеобухватности и мултидисциплинарности планерског процеса, недовољно стручном мониторингу планова, slabим кадровским капацитетима у одјељењима просторног уређења, потпуном изостанку регулативе из области енергетске

ефикасности у грађењу објеката, која је у европској легислативи и пракси увелико била присутна итд.

Стога је 2010. год. донесен нови Закон о уређењу простора и грађењу (Службени гласник Републике Српске 55/10), који је детаљно обухватио и област грађења у Републици Српској, у оквиру којег су дата основна начела спровођења енергетске ефикасности у грађењу. У Закону се појавио „зонинг план” као нови облик флексибилног спроведбеног плана, који је био резултат пилот-пројекта зонинга развијаног у оквиру ГАП пројекта у организацији UNDP и Sida на територији БиХ у периоду 2007–2010 (Milojević, 2011). Овај вид спроведбеног документа, прилагођен специфичностима претходног друштвено-економског и просторног развоја и регулаторног система у БиХ, био је неопходан како би омогућио флексибилност плана у динамичном друштвено-економском контексту. Зонинг план је представљао облик стручног акта који просторно-физички стриктно дефинише јавни простор, омогућавајући, истовремено, флексибилност регулације осталих зона, за разлику од зонинг планирања у градовима САД и неким земљама Западне Европе, гдје је то првенствено административни документ који је у потпуности у функцији друштвено-економске регулације урбаног простора (Rajkovača i Milojević 2016).

Законом из 2010. год. предвиђено је усвајање нацрта плана на скупштини јединице локалне самоуправе и јачање стручног мониторинга у поступку израде планова кроз активну улогу савјета за планове, који се препоручују и за спроведбене планове, те обавезно организовање стручне расправе о преднацрту и приједлогу плана. У намјери да се отклоне пропусти претходних закона из периода уласка земље у транзицију у домену стручних капацитета носиоца израде и припреме плана (што је било неопходно), стручни мониторинг је у овом законском рјешењу био пренаглашен. Пракса је показала да је стручна расправа на приједлог плана често контрапродуктивна, што нарушава ефикасност планерског процеса и значај партиципације, те је већ у наредном закону, донесеном 2013. године, стручна расправа на приједлог плана укинута. У закону из 2010. године није било унапређења система планирања са аспекта јачања мултидисциплинарности, док је партиципацији дата већа пажња само у виду обавезе носиоца припреме плана да интензивира оглашавање у медијима о изради плана. Процес партиципације требало је развијати на знатно широј платформи партнерских односа града са цивилним друштвом. Сарадња би требало да траје перманентно, без обзира на сам процес израде плана, што је тек у посљедњим годинама почело да се развија.

Овај закон усаглашен је са Законом о високом образовању у Републици Српској (Службени гласник Републике Српске бр. 73/10), којим је прихваћена Болоњска декларација и нови нивои високог образовања. Законом о просторном планирању и грађењу изједначена су звања дипломираних инжењера архитектуре са остварених 240 ЕЦТС бодова, по новом програму, са звањима дипломираних инжењера архитектуре који су завршили петогодишње студије из претходног периода. Тиме је дошло до девалвације стручних компетенција нових генерација архитеката на простору Републике Српске, чија звања нису у складу са ЕУ директивом о регулисаним професијама у области архитектуре, што ни до данас није усклађено.

1.5.1.3. Закон о уређењу простора и грађењу из 2013. године

У Закону о уређењу простора и грађењу из 2013. год. (Сл. гл. РС бр. 40/13) унапријеђена је ефикасност у провођењу процедура у планирању, кроз искључивање стручне расправе на приједлог плана. Такође, у новом законском рјешењу настављена је подршка партиципацији у планирању кроз интензивније информисање јавности о отпочињању израде плана.

Овај закон, који је уз три измјене (2015, 2016. и 2019. године) посљедњи интегрални закон, фокусиран је првенствено на имплементацију ЕУ директиве у области енергетске ефикасности у наше законодавство. Уведени су посебни чланови закона у области грађења који се односе на енергетске карактеристике зграде, енергетски преглед зграде и енергетски сертификат. Међутим, у сегменту просторног планирања нису дате јасне смјернице за интеграцију природних ресурса у домену обновљивих извора у систем планирања који, као и у области грађења, мора садржавати принципе енергетске ефикасности. Због тога су обновљиви извори енергије, као и природни услови и ресурси, укључујући и хазарде на климатске промјене, још увијек недовољно интегрисани у модел и праксу планирања, чему значајно доприноси и недостатак ажурних података из ових области.

Наиме, општа методологија планирања, детаљније представљена у чл. 7. Правилника о начину израде, садржају и формирању докумената просторног уређења (Сл. гл. РС бр. 69/13) (важећи је до данас), који је пратио овај закон, дефинише основне фазе у изради планског документа: а) припремну фазу, б) анализу и оцјену постојећег стања, в) проблеме развоја и уређења простора, г) циљеве, д) програм, односно концепцију развоја и ђ) израду докумената просторног уређења. Такође, дефинише и основне принципе које је потребно испоштовати у свим фазама планирања, а то су принципи усклађености природних вриједности са људским дјеловањем, б) принцип усклађености са

тековинама наслијеђеног стања и в) принцип интегралног планирања. Према овом члану Правилника, принцип усклађености природних вриједности са људским дјеловањем, поред осталог, подразумева употребу обновљивих извора енергије, грађење енергетски ефикасних објеката, уважавање биоклиматских фактора локације, уважавање климатских промјена и др. У члановима који детаљније описују садржај просторно-планских докумената, што је посебно значајно за ниво урбанистичког планирања, Правилник не упућује на јасну везу између анализе и оцјене стања, те проблема развоја и уређења са концептом плана, што је у контексту природних услова и ресурса, природних хазарда и створених услова посебно важно.

Евидентно је, такође, да подаци о природним условима и ресурсима нису наглашени као обавезујући дио јединственог просторно-информационог система, те подаци из овог домена често нису доступни или довољно ажурни за потребе интегралног планирања.

У имплементацији планова у периоду од 2010. године уочава се недостатак израде етапних планова који су подједнако важни за стратешке и спроведбене планове. Већу пажњу потребно је, свакако, посвећивати смјерницама за имплементацију планова, генералним условима за грађење у зонама, те економској, друштвено-социолошкој, урбоморфолошкој и еколошкој валоризацији плана, у складу са степеном његове детаљности.

Ни овим законом није унапријеђен процес партиципације у мјери и форми која је потребна. Тренутно је законом остављено само 15 дана грађанима за доставу приједлога за израду регулационог плана, у фази када је процес израде плана већ започео. Уколико би се процес партиципације проводио перманентно, а носиоци припреме плана (одјељења локалних самоуправа) активно радили на дефинисању програмских задатака у којима би већ био присутан партиципативан приступ, значајно би се повећали капацитети партиципације, што је потребно и законом дефинисати.

Закон из 2013. године (Сл. гл. РС бр. 40/13) је, као и претходни, прописао услове за издавање лиценци правним лицима за послове на изради докумената просторног уређења (чл. 44) који не обезбјеђују свеобухватност и мултидисциплинарност планирања. Евидентно је да је у овом законском рјешењу планирање простора још увијек посматрано као просторно-физичко планирање, без акцептирања друштвено-економских процеса у мјери која је неопходна за свеобухватно планирање. Поред изостанка економских стручњака и социолога, у закону се не спомињу ни еколози, геолози, геодети, климатолози и др., док је присуство архитеката, грађевинских инжењера, просторних планера, електро инжењера, машинских инжењера, пољопривредних инжењера, пејзажних архитеката и шумарских инжењера у

просторном планирању сведено на минимум. Недовољни кадровски капацитети присутни су и у одјељењима за просторно планирање у јединицама локалних самоуправа, што је предмет систематизација радних мјеста, што је у овој области још увијек рестриктивно. На овај начин, законодавни приступ системским рјешењима, кроз дуги низ година развоја у транзицији, све до данас, осим што је ограничавао капацитете квалитетног планирања, директно је доприносио незапослености стручних профила на тржишту рада, што представља општи друштвени проблем.

1.5.1.4. Измјена закона 2019. године

Повод за посљедњу измјену закона првенствено је био потреба додатног усаглашавања са европским директивама у области енергетске ефикасности у грађевинарству. Новим чланом 90а. уводи се обавеза израде Стратегије дугорочног подстицања обнове зграда и формирање Јединственог регистра о енергетским карактеристикама зграда. Законом се повећава фонд објеката који подлијежу енергетском прегледу и издавању енергетског сертификата, јер укључује све објекте са површином већом од 50 м² (умјесто 200 м²). Члан 27. основног закона (Сл. гл. РС бр. 40/13), у којем се дефинишу обавезе свих субјеката који учествују у изради докумената просторног уређења, у ставу ђ), који се односи на „укључивање неопходних мјера заштите становника и материјалних добара од природних и других непогода, посебно водећи рачуна о коришћењу детаљних сеизмичких параметара и карата” проширује се сљедећим: „и карата, мапа опасности и мапа ризика од поплава и других природних катастрофа, као и параметара климатских промјена за подручје Републике”.

Ова допуна закона није подржана Правилником о начину израде, садржају и формирању докумената просторног уређења (Сл. гл. РС бр. 69/13) у којем се не подразумева коришћење ових карата у склопу израде урбанистичког плана и спроведбених докумената, што је веома важно за одрживо и отпорно планирање, те се намеће неопходност додатног усаглашавања овог правилника са посљедњом измјеном закона. Имајући у виду да правилник не упућује на јасну везу између анализе и оцјене стања, те проблема развоја и уређења са концептом плана, што је у контексту природних услова и ресурса, природних хазарда и створених услова посебно важно за праксу интегралног планирања, намеће се потреба неопходности израде Јединствене методологије планирања, као упутства за планере и одјељења за просторно уређење приликом израде планова.

Детаљну методологију планирања простора би требало урадити у академским и стручним капацитетима, као прилог законодавној материји. До тада би било веома важно да се методологија интегралног планирања, у функцији одрживог и отпорног развоја, примјењује у процедурама израде просторно-планске документације за општине и градове, при чему треба имати у виду потребу јачања свијести и едукације надлежних органа и појединаца у локалним самоуправама, али и потребу јачања едукације стручних институција у циљу унапређења методологије и праксе интегралног планирања.

Измјена закона из 2019. год. унапређује транспарентност и партиципативност планерског процеса кроз коришћење интернетске странице за додатно оглашавање и информисање грађанства о изради плана, излагању и јавној презентацији нацрта плана. Измјеном закона су и даље остали исти услови за издавање лиценци физичким и правним лицима у пословима просторног планирања, што указује на чињеницу да законодавац и даље не исказује спремност да се кроз ове законодавне мјере унапређује квалитет услуга на тржишту, јача компетентност и конкуритивност кадрова и фирми које се баве планирањем простора (Milojević 2020b).

1.6. Интегрално планирање у планерској пракси Републике Српске

На основу сагледаних принципа интегралног планирања и пропуста који су присутни у законској регулативи, јасно је да планерска пракса на територији Републике Српске није заживјела у капацитету и форми која је потребна, што се одражава и на могућности примјене одрживог коришћења природних ресурса. У наредном тексту биће дат осврт на постојећу планерску праксу кроз усвојене просторне планове Републике Српске и Града Бање Луке и Урбанистички план Бање Луке који је у изради, са фокусом на одрживо коришћење природних ресурса, уз препоруке о унапређењу интегралног приступа планирању.

1.6.1. Осврт на просторне планове

Просторни план Републике Српске представља највиши просторно-плански документ који је значајан јер обједињује податке о територији републике у јединствен просторно-информациони систем. Подаци су релевантни како за креирање стратешких смјерница развоја територије, у складу са ресурсима и

потенцијалима у домену природних и створених вриједности, тако и за израду нижих нивоа просторно-планске документације. За квалитет просторног плана веома је важна ажурност и релевантност података о простору, посебно у домену природних услова и ресурса.

Измјеном и допуном Просторног плана Републике Српске до 2025. год. (усвојен у Народној скупштини Републике Српске у фебруару 2015. год.; носилац припреме Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске; носилац израде Урбанистички завод Републике Српске) дефинисано је стање природних ресурса на територији Републике Српске. У посебном дијелу плана, Анализа и оцјена стања, у поглављу Природни системи и ресурси, дефинисано је пољопривредно земљиште (употребна вриједност земљишта – површине и просторни размјештај), шумско земљиште (категорије, површине, просторни размјештај и власништво), воде и водно земљиште (површине сливова, проток ријека, изворишта подземних вода и локације термоминералних потенцијала), распрострањеност минералних сировина по регијама, рејонизација предјела, те основне карактеристике биодиверзитета, флоре и фауне. У дијелу који се односи на Заштиту природне и животне средине, дефинисана су заштићена природна добра, загађивање и заштита ваздуха, воде и земљишта, управљање отпадом, природне непогоде, заштита од земљотреса и клизања тла, заштита од вода, ерозије, шумских пожара и града. У поглављу Загађивање и заштита земљишта утврђена су два вида деградације земљишта:

1. смањење и деградација пољопривредног земљишта (услед водне и еолске ерозије, заслањивања земљишта, губитка хранљивих елемената, механичког збијања приликом обраде тешким машинама, забаривања, поплава, губитка плодности, промјене намјене земљишта, ширења насеља и различитих видова загађења антропогеног поријекла);
2. загађења земљишта као посљедице индустријских, рударских, пољопривредних и саобраћајних активности и енергетике.

У Анализи и оцјени стања територије Републике Српске констатовано је да није могуће дати свеобухватан приказ стања квалитета земљишта, јер не постоји системски мониторинг земљишта који би омогућио јединствено прикупљање, обраду и приказивање података, што представља озбиљан проблем у провођењу интегралног планирања и одрживог управљања природним ресурсима. Такође, поглавље Заштита од вода не садржи мапе ризика и хазарда од поплава, нити су коришћени релевантни подаци из кровних докумената који се налазе у међународном систему управљања

поплавама (Milojević 2016), као ни национални менаџмент планови (Менаџмент план управљања поплавама у РС и БиХ) и планови регулације ријечних токова и заштите од поплава.

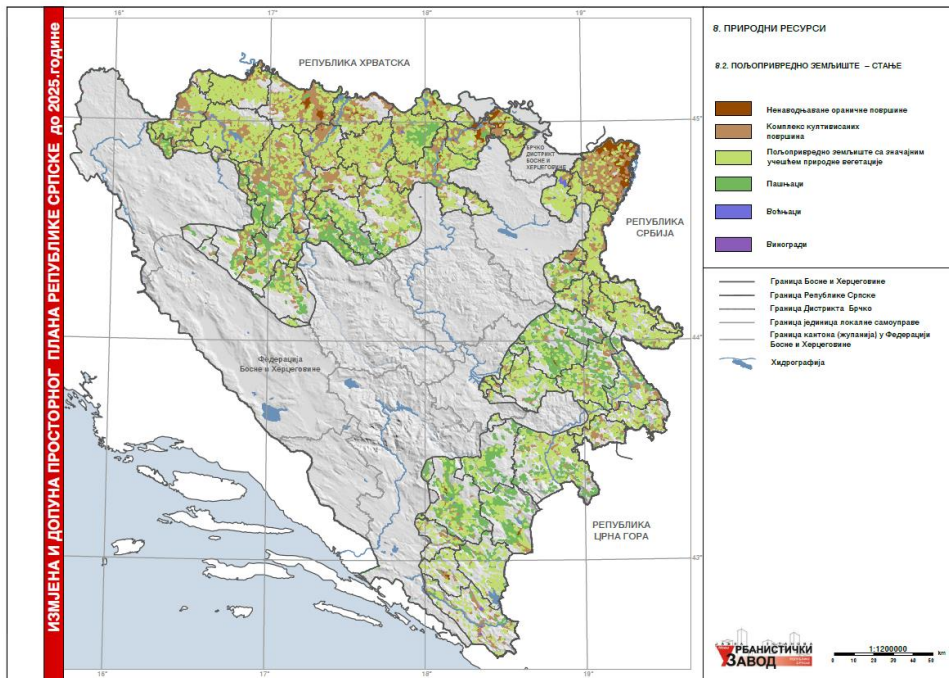
Измјеном и допуном Просторног плана Републике Српске до 2025. год. наведени су сливови ријека у оквиру којих се дешавају развојни процеси ерозије, што је неопходно, уз адекватну информационо-документациону основу (карте клизишта), користити као важан податак у изради детаљнијих просторно-планских докумената, у циљу идентификовања нестабилних зона, планирања антиерозионих радова и техничке стабилизације, као и адекватне намјене простора у планској урбанизацији.

У домену минералних ресурса, у плану је истакнуто да они нису довољно истражени, док је основни циљ у овом домену строго контролисано, планско, одрживо и економско коришћење минералних сировина, уз одговарајуће мјере заштите. Концепција развоја подразумијева оптимално управљање минералним ресурсима, спровођење оптималне политике њиховог коришћења, унапређење законске регулативе у овој области, формирање јединствене евиденције минералних ресурса, предузимање геолошких истраживања, унапређење научно-истраживачког рада и институционално јачање установа које се баве минералним ресурсима.

Када је у питању заштита и очување природних добара, анализом је констатовано да је тренутно под заштитом само 0,9% територије Републике Српске, тј. 22.153,48 ха. Заштићено је 15 природних добара (четири резервата природе, два национална парка, осам споменика природе и једно подручје за управљање ресурсима). Један од оперативних циљева који је планом дефинисан је да се под правну и стварну заштиту стави 15 до 20% укупне површине Републике Српске до 2025. год., што изискује израду комплетне легислативе и критеријума за заштиту природног наслеђа према европским директивама, успостављање националне еколошке мреже и умрежавање са европском еколошком мрежом, развијање информативног система у области заштите природног наслеђа, израду планова газдовања заштићеним подручјима са посебним освртом на развој туризма и начине одрживог коришћења подручја, едукацију и финансирање у овој области. У плану су табеларно приказана сва евидентирана заштићена подручја до октобра 2013. год., те подручја (по класификацији заштите) за која су покренути поступци за проглашење заштите, или се то планира у наредном периоду, у оквиру којих треба да се оствари и заштита биодиверзитета који је на простору Републике Српске изузетно вриједан и разноврстан.

Пољопривредно земљиште, дефинисано планом, заузима 40,57% укупне територије Републике, односно 981.815 ха земљишта, од чега обрадиво

земљиште заузима површину од 818.590 ха, од тога под ораницама и баштама се налази 582.270 ха, воћњацима 52.191 ха, виноградима 314 ха и ливадама 183.815 ха, што је представљено на мапи (Сл. 1.3.) и табеларно по општинама. Планом је истакнуто да је у декади (2003–2013. год.) дошло до смањења пољопривредних површина за 270.000 ха, што је резултат ширења грађевинског земљишта, посебно у урбаним подручјима и контактним зонама са руралним подручјима. Један од важних оперативних циљева, дефинисан овим планом, јесте успостављање ефикасних механизма за спречавање прекомјерног претварања пољопривредних површина у грађевинско земљиште, што, нажалост, у досадашњој пракси планирања и управљања просторним развојем у Републици Српској није реализовано. То је посебно важно на нижим нивоима планирања (територије општина и урбана подручја).

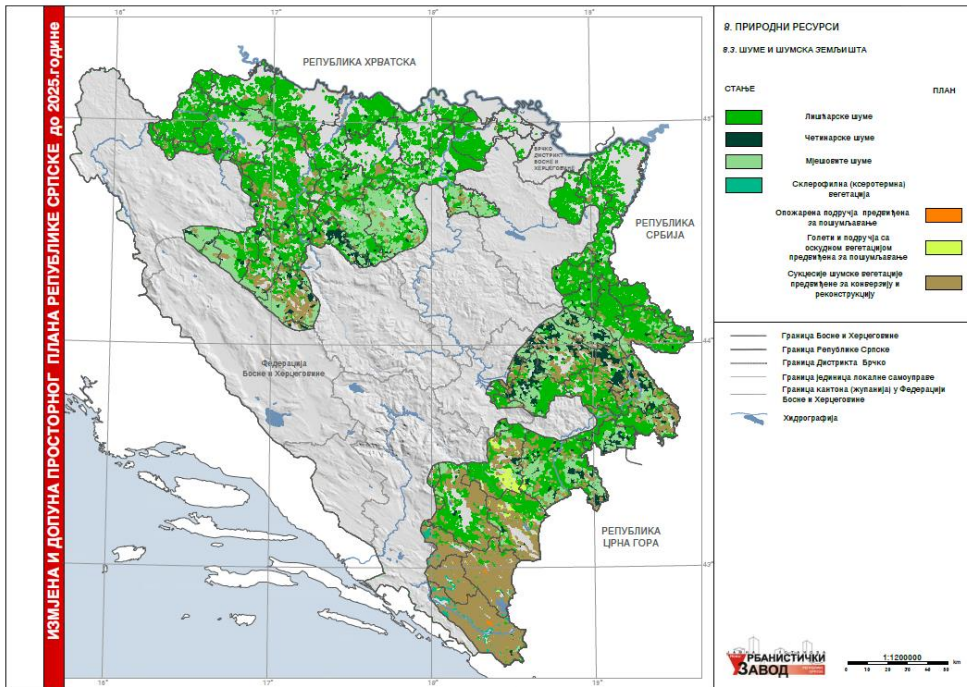


Сл. 1.3. Измјена и допуна Просторног плана Републике Српске до 2025.

Карта Природни ресурси: Пољопривредно земљиште (Урбанистички завод Републике Српске)

Fig. 1.3. Amendments to the Spatial Plan of the Republic of Srpska until 2025.

Map Natural Resources: Agricultural Land (The institute for Urbanism of Republic of Srpska)



Сл. 1.4. Измјена и допуна Просторног плана Републике Српске до 2025.

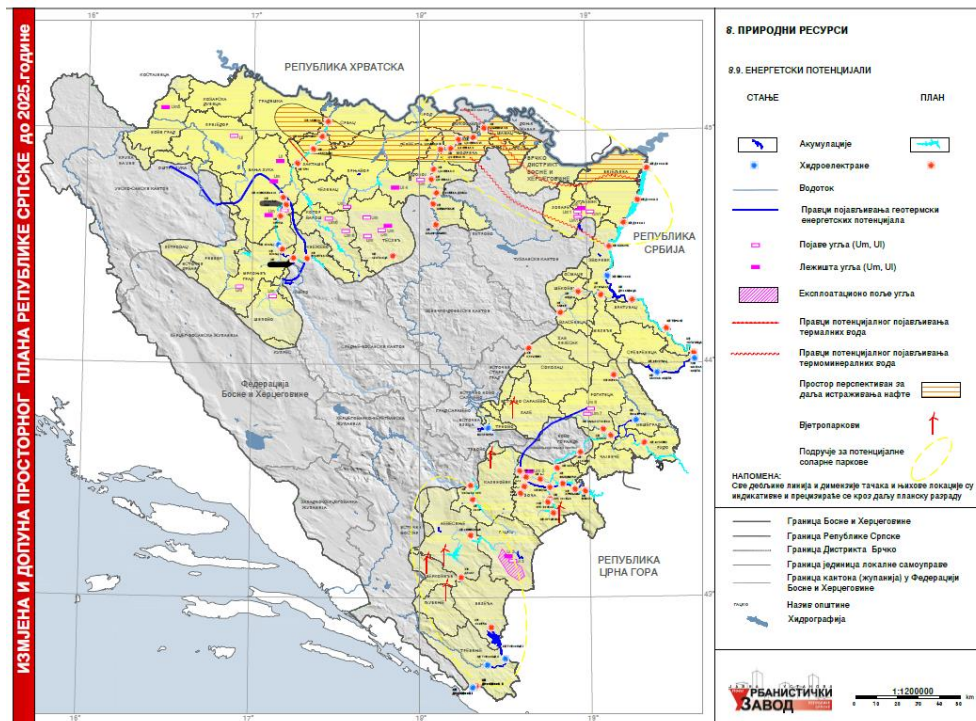
Карта Природни ресурси: Шуме и шумска земљишта (Урбанистички завод Републике Српске)

Fig. 1.4. Amendments to the Spatial Plan of the Republic of Srpska until 2025.

Map Natural Resources: Forests and forest lands (The institute for Urbanism of Republic of Srpska)

Шуме и шумска земљишта у Републици Српској су, према анализи простора за потребе овог плана, заузиле површину од 1.278.181 ха или 51,5% површине територије, у оквиру које је најзаступљенија категорија високих шума (43,24%), а затим изданачке шуме (27,5%), шумске голети (11,66%) и шумске културе (4,72%) – Сл. 1.4. И поред значајних ресурса и потенцијала у овој области, евидентирани су бројни проблеми везани за стање шума и шумских подручја, те дефинисани оперативни циљеви усмјерени ка одрживом газдовању шумама, које подразумевају управљање и коришћење шума, шумског земљишта и популацију дивљачи на начин да буде сачуван биодиверзитет, а продуктивност, обнављање, виталност и потенцијал доведу на ниво којим би се задовољиле одговарајуће еколошке, економске и социјалне потребе на локалном, регионалном и републичком нивоу (Измјена

и допуна Просторног плана Републике Српске до 2025. год., текстуални дио плана).



Сл. 1.5. Измјена и допуна Просторног плана Републике Српске до 2025. године. Карта Природни ресурси: Енергетски потенцијали (Урбанистички завод Републике Српске)

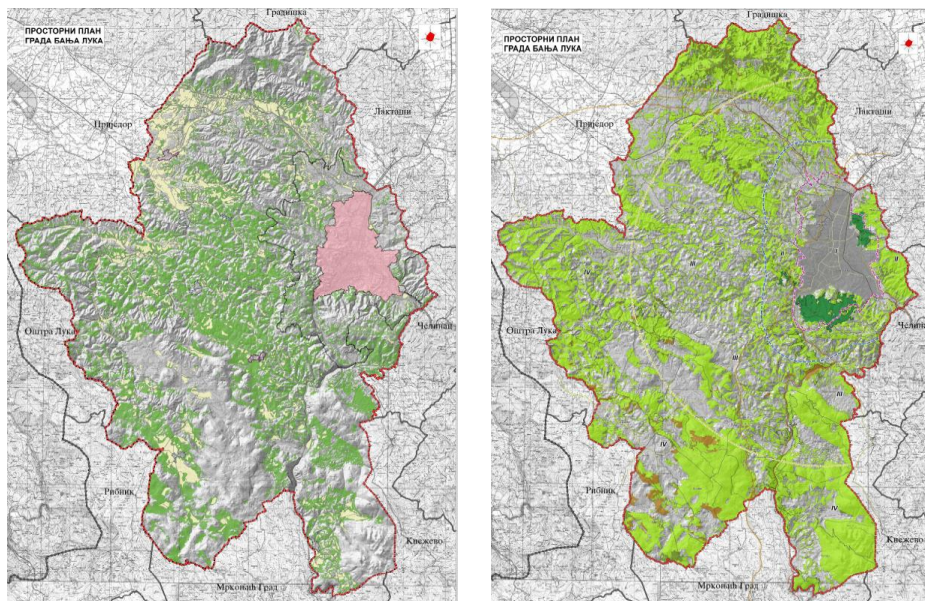
Fig. 1.5. Amendments to the Spatial Plan of the Republic of Srpska until 2025. Map Natural Resources: Energy Potentials (The institute for Urbanism of Republic of Srpska)

Карта енергетских потенцијала представља синтезне податке о водним потенцијалима, експлоатационим пољима угља, правцима потенцијалних појављивања термалних и термоминералних вода, простор перспективан за даља истраживања нафте, локације вјетропаркова и подручја за потенцијалне соларне паркове (Сл. 1.5). Ипак, евидентно је да у плану нису довољно анализирани сви расположиви видови обновљивих извора енергије и њихова веза са енергетским системом, животном средином и развојем урбаних подручја. Циљеви развоја у свим областима, као и планска концепција, укључујући одрживо коришћење природних ресурса и њихову

заштиту, морају директно проистећи из интегралне оцјене стања и потенцијала природних и створених услова територије. Та веза мора бити идентификована већ на нивоу стратешких усмјерења развоја и бити обавезујућа за ниже нивое просторног планирања, као и за све секторске акционе планове.

Измјена и допуна Просторног плана Републике Српске до 2025. год. представља значајан обим података о природним условима и ресурсима, али постоји изражена потреба за њиховим перманентним ажурирањем и допуном са подацима који су релевантни за одрживо и отпорно планирање и управљање природним ресурсима. То је посебно актуелно сада када је плански хоризонт плана при истеку. Иако је у изради овог плана учествовао велики број министарстава и институција, стиче се утисак да неке области и подаци нису повезани и усаглашени, уз изражену потребу за израдом ажурне информационо-документационе основе која чини саставни дио просторног информационог система државне територије.

У Просторном плану Града Бање Луке за плански период до 2030. год. (усвојен у Скупштини Града Бање Луке у априлу 2014. године; носилац припреме Административна служба Града Бања Лука – Одјељење за просторно уређење; носилац израде а. д. „Пројект” Бања Лука и Институт за грађевинарство „ИГ” д. о. о. Бања Лука) су на топографским картама размјере 1 : 50 000 детаљније дефинисани природни ресурси на територији града, међу којима су геолошке, хидрогеолошке и инжењерско-геолошке карте, педолошка карта, карте пољопривредног и шумског земљишта, карта минералних сировина и карта заштите животне средине. Бонитет пољопривредног земљишта, као и категоризација шумског земљишта (зоне коришћења) директно су у функцији одрживог коришћења природних ресурса које је потребно имплементирати у реализацији планова (Сл. 1.6). У карти Минералне сировине дефинисана су експлоатациона и истражна поља одређених минералних сировина која партиципирају и у привредним дјелатностима, али је, неопходно, у складу са циљевима у Измјени и допуни Просторног плана Републике Српске, унапређивати ову област, посебно у сегменту додатних истраживања на терену. Просторни план Града Бање Луке није посветио пажњу обновљивим изворима енергије, што је од изузетног значаја за одрживи развој, како урбаног залеђа града, тако и урбаног подручја Бање Луке. Такође, план не садржи податке о мјерама хидротехничке регулације за спречавање поплава, нити карте ризика и хазарда од поплава.



Сл. 1.6. Просторни план Града Бање Луке. Лијево: Карта пољопривредног земљишта; Десно: Карта шумског земљишта (Пројект Бања Лука и Институт за грађевинарство „ИГ” Бања Лука)

Fig. 1.6. Spatial plan of the City of Banja Luka. Left: Map of agricultural land; Right: Map of forest land (Project Banja Luka and The Institute of Civil Engineering IG Banja Luka)

1.6.2. Осврт на израду урбанистичког плана Бање Луке 2020–2040.

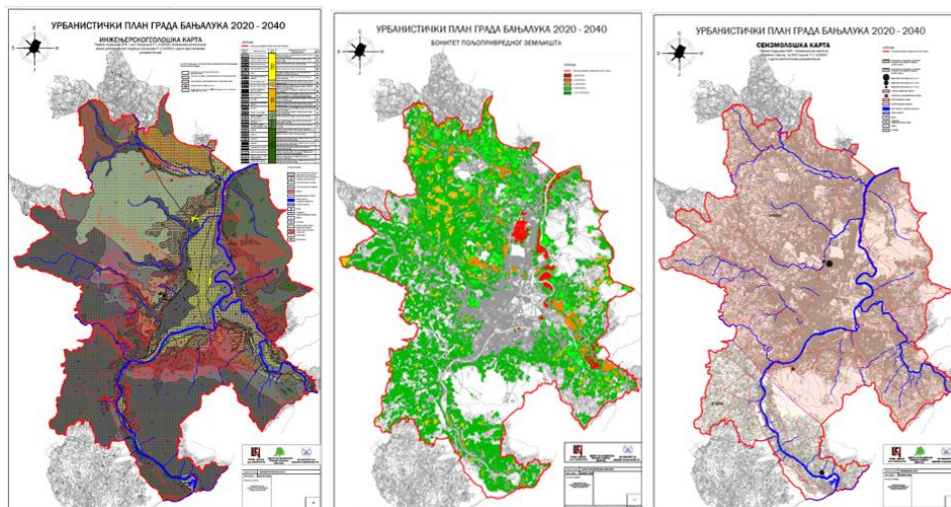
Након вишедеценијског дисконтинуитета у стратешком урбаном планирању града, у току је израда Урбанистичког плана Бање Луке 2020–2040 (носилац израде плана је конзорцијум „Урбис центар” Бања Лука, ЦЕП Београд и Институт за заштиту и екологију Републике Српске, Бања Лука). Тренутно је завршена фаза Анализа и оцјене стања урбаног уређења. За потребе плана, осим расположиве информационо-документационе основе, у току 2019. год. су, од стране носиоца израде плана, урађене следеће студије које партиципирају у анализи стања: студија Природни услови и ресурси, студија Зелени град, Студија примјене локалног плана природе, Студија становања, Демографска студија и Студија могућности развоја привредних зона. Ове студије, као и цјелокупан материјал (текстуални и графички) у Анализи и оцјени стања уређења урбаног подручја Бање Луке, треба да послуже за интегрално планирање простора. То подразумијева не само анализу и оцјену стања по одређеним аспектима (нпр. инжењерско-геолошким,

хидрогеолошким, морфолошким, сеизмолошким, изграђеност простора, инфраструктурна опремљеност итд.), већ и интегралну оцјену повољности за будућу урбанизацију са аспекта свих ограничења. На нивоу урбанистичког плана, нека ограничења ће директно утицати на намјену површина и стратешке елементе друштвене и техничке инфраструктуре, док ће се највећи дио њих одразити на генерална правила грађења у урбаним зонама. На тај начин ће идентификована ограничења у домену природних и створених услова бити смјернице за детаљну регулацију и правила грађења у градским кварталовима, све до нивоа парцела. Овај интегрални приступ планирању још увијек није у довољној мјери присутан у планерској пракси, те се веома често подаци који се односе на анализу стања, посебно у домену природних услова, не повезују са планским рјешењима, нити плански концепти произилазе из њих.

Анализом података који се односе на урбано подручје Бање Луке уочено је да су за потребе Урбанистичког плана града 2020–2040. урађене сљедеће карте, које се односе на природне услове и ресурсе: Геолошка карта, Хидрогеолошка карта, Карта подземних вода и њихове заштите, Карта минералних сировина, Сеизмичка карта, Карта нагиба терена, Карта висинских појасева, Карта експозиције терена и Карта пољопривредног земљишта. Неке од карата су дефинисале категорије земљишта, попут Инжењерско-геолошке карте, Карте пољопривредног земљишта и Сеизмолошке карте, док остале нису, те се са аспекта неких природних карактеристика не могу утврдити повољности за будућу урбанизацију. И овај ниво планирања не укључује податке о примјени обновљивих извора енергије, што би требало да буде веза са вишим нивоима просторно-планске документације, који су, такође, мањкави у овом домену. Осим тематских анализа које се односе на стање и оцјену стања, изостаје синтетна оцјена која резултира дефинисањем категорија земљишта које су повољне, условно повољне или неповољне за градњу по свим релевантним аспектима планирања, што би требало да послужи као смјерница за детаљну регулацију на нижем просторном нивоу планирања (Сл. 1.7).

Концепт система зелених простора града директно се ослања на урбано залеђе и његове природне потенцијале који се, преко шума посебне намјене на Старчевици, Шибовима и Трапистима, прожимају и интерполирају у урбано подручје града. Систем зеленила града састоји се из више категорија простора: јавни зелени простори (дрвореди, паркови, скверови, културни пејзаж Кастела), зелени простори ограниченог коришћења (блоковско зеленило, зелени простори образовних и здравствених установа, вјерских објеката и простора спорта и рекреације) и зелени простори специјалне намјене (обална вегетација, ботаничка башта, меморијални парк, гробља и

шуме посебне намјене) (Сл. 1.8.). Све категорије су засноване на природним специфичностима и потенцијалима простора, уз оплемењивање елементима пејзажне архитектуре у мјери коју одређена категорија захтијева у урбаном контексту. Заштита зелене структуре града од прекомјерне градње представља један од основних циљева планске урбанизације у наредном периоду, како би Бања Лука сачувала епитет зеленог града, иако је у последњим деценијама већ дошло до њене значајне девастације.

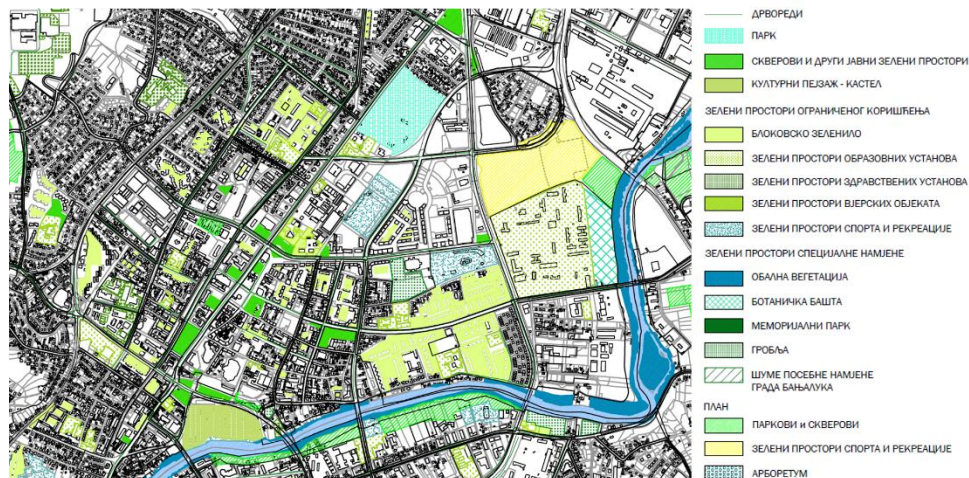


Сл. 1.7. Студија природних услова и ресурса урбаног подручја Бање Луке. Слијева надесно: Инжењерско-геолошка карта; Карта бонитета пољопривредног земљишта и Сеизмолошка карта Бање Луке („Урбис центар” Бања Лука, ЦЕП Београд, Институт за заштиту и екологију Републике Српске, 2019)

Fig. 1.7. Study of natural conditions and resources of the urban area of Banja Luka. From left to right: Engineering-geological map; Agricultural land quality map and Seismological map of Banja Luka (Urbis Center Banja Luka, CEP Belgrade, The Institute for Protection and Ecology of The Republic of Srpska, 2019)

У току израде Урбанистичког плана Бање Луке могуће је, уз додатно ангажовање планерског тима и координацију Одјељења за просторно уређење Града и Савјета за израду плана, унаприједити постојећу планерску праксу у циљу развоја интегралног приступа планирању. Он је веома важан са аспекта отпорног планирања на природне услове и штетне посљедице климатских промјена (поплаве, клизишта, земљотресе), примјену енергетске

ефикасности у планирању и грађењу, као и са аспекта остваривања визије развоја зеленог града.



Сл. 1.8. Урбанистички план Бање Луке 2020–2040. Концепт система зелених простора града – извод из Нацрта („Урбис центар” Бања Лука, ЦЕП Београд, Институт за заштиту и екологију Републике Српске, 2021)
Fig. 1.8. Urban plan of Banja Luka 2020-2040. The concept of the city's green space system - excerpt (Urbis Center Banja Luka, CEP Belgrade, The Institute for Protection and Ecology of The Republic of Srpska, 2021)

Израда овог плана, такође, пружа могућност унапређења процеса припреме и доношења урбанистичког плана кроз јачање партиципације и подизање капацитета стручног мониторинга у процесу израде плана. Коначан исход би требало да буде израда Јединствене методологије урбанистичког планирања која би (унапријеђена) законска рјешења детаљније разрадила и дефинисала све планерске кораке, поступке и процедуре у циљу постизања суштинског интегралног планирања.

1.7. Закључак

Интегрално планирање представља веома важан механизам у остваривању одрживог коришћења природних ресурса. Оно на интегралан начин сагледава сложеност простора у домену природних и створених вриједности, кроз принципе који обједињују не само податке који се односе на природне

услове и ресурсе, изграђене структуре, просторне функције, дјелатности и намјену земљишта, становништво, већ и процедуре које прате планирање и управљање просторним уређењем, учешће јавности и других актера у просторном уређењу, те институционалне надлежности и законску регулативу која омогућава усаглашен системски приступ одрживом просторном развоју.

Примјена интегралног планирања у пракси је тешко остварива, посебно у земљама бившег социјализма, у којима се, усљед транзиције, још увијек нису створили системски предуслови за одрживо планирање и управљање развојним процесима, што је показала и анализа референтне просторно-планске документације на простору Републике Српске, од републичког до локалног нивоа.

Да би се постигло интегрално планирање, основни предуслов је формирање ажурних база просторних података, међу којима су и подаци о природним ресурсима, што на територији Републике Српске још није обезбијеђено у форми и мјери која је потребна. То се посебно одражава на капацитете отпорног планирања на климатске промјене, употребу обновљивих извора енергије, активирање потенцијала у области минералних сировина, геотермалних вода, одрживу интеракцију урбаних подручја са руралним залеђем и др.

Методологија интегралног планирања би требало да оствари суштинску интеракцију планерских корака, на начин да из оцјене стања у свим аспектима просторног уређења, дефинисаних проблема, потенцијала и циљева развоја проистичу планска усмјерења и концепције. Евидентно је да у том погледу још увијек на нашим просторима није остварена хармонизација секторских приступа развоја, која је неопходна у интегралном планирању. Стога би дефинисање јединствене методологије интегралног планирања било од велике помоћи планерима, али и осталим актерима у процесу планирања и управљања простором, као и унапређење законске регулативе и међуинституционалне сарадње. Примјена науке би била од велике помоћи у овим процесима, како у пракси тако и на пољу едукације стручњака за послове планирања и управљања одрживим просторним развојем, које укључује и одрживо управљање природним ресурсима.

Литература

Abukhater ABED (2009) Rethinking planning theory and practice: a glimmer of light for prospects of integrated planning to combat complex urban realities.

- Theoretical and Empirical Researches in Urban Management 2(11):64–79.
Доступно на: <http://www.um.ase.ro>, Приступљено: 07.07.2022
- Ahern J (2011) From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning* 100:341–343
- Arnautović-Aksić D, Burazor M, Delalić N, Gajić D, Gvero P, Kadrić Dž, Kotur M, Salihović E, Todorović D, Zagora N (2016) Tipologija stambenih zgrada Bosne i Hercegovine, Univerzitet u Sarajevu, Univerzitet u Banjoj Luci, GIZ, Sarajevo str 9–253
- Center for Resilience at the Ohio State University, (n.d). Concepts. Доступно на: <http://www.resilience.osu.edu/CFR-site/concepts.htm>, Приступљено: 26.06.2022
- Clark WC, Dickson NM (2003) Sustainability science: the emerging research program. *Proc Natl Acad Sci USA*, 100:8059–8061
- Counsell D, Allmendinger P, Haughton G, Vigar G (2006) Integrated Spatial Planning: Is it living up to expectations? *Town and Country Planning* 75(9):243–246
- Čolić R, Moјović Đ, Petković M, Čolić N (2013) Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja, Ministarstvo građevinarstva i urbanizma Srbije i GIZ, Beograd
- Folke C, Carpenter S, Walker B, Scheffer M, Chapin T, Rockström J (2010) Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability. *Ecology and Society* 15(4):20.1–9. Доступно на: https://www.fs.fed.us/pnw/pubs/journals/pnw_2010_folke.pdf, Приступљено: 16.04.2021
- Geerlings H, Stead D (2003) The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy* 10:187–196. Доступно на: <http://www.elsevier.com/locate/tranpol>, Приступљено: 12.07.2022
- Gencer E, Stephens R, Johanson E (2015) Climate change and action – Planning to increase resiliency. In: Nan S, Reilly J, Klass F (eds) *ISOCARP Review 11 - Reinventing planning – examples from the profession*. ISOCARP, The Hague, pp 106–120
- Gunderson LH, Holling CS (eds) (2002) *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Island Press, Washington, DC, USA. pp 2–15
- Holling CS (1973) Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4:1-24. Доступно на: <https://pdfs.semanticscholar.org>, Приступљено: 07.06.2022
- Holling CS (1978) *Adaptive Environmental Assessment and Management*. International Series on Applied Systems Analysis, vol. 3. Wiley, Chichester, UK. pp 1–377
- Kosareva N, Puzanov A (2012) Urban development and urban planning policy in modern Russia. In: S. Nan & C. Grossop (eds) *Fast Forward: City Planning in a Hyper Dynamic Age*, ISOCARP, Perm, Russia pp 262-272. Доступно на: <https://isocarp.org/product/2012-48th-isocarp-congress-permrus>, Приступљено: 07.06.2022

- Lazarević-Bajec N (2000) Urbana struktura i zoniranje, Arhitektonski fakultet Beograd str 49
- Lawrence D (2000) Planning theories and environmental impact assessment. Environmental Impact Assessment Review 20(1):607–625, DOI: 10.1016/S0195-9255(00)00036-6
- Lindblom C (1959) The Science of 'Muddling Through'. Public Administration Review, 19(2):79–88. Доступно на: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>. Приступљено: 16.04.2021
- Lister NM (2007) Sustainable large parks: ecological design or designer ecology? In: Hargreaves G, Czerniak J (eds) Large Parks. Architectural Press, NewYork/Princeton, NJ pp 35–54
- Milojević B (2011) Pilot projekat zoning u 11 opština u BiH-prilog novoj metodologiji planiranja. U: Ačić M, Pucar R (ur) Zbornik radova sa VII međunarodnog naučno-stručnog skupa Savremena teorija i praksa u graditeljstvu, Zavod za izgradnju, Banjaluka str 371–383
- Milojević B (2015) Gradovi u promjenama – Urbane forme, transformacije, uticaji. Arhitektonsko-građevinsko-geodetski fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci, str 376–377
- Milojević B (2016) Spatial planning in view of flood protection – methodological framework for the Balkan countries. In: Vaništa Lazarević E, Vukmirović M, Krstić-Furundžić A, Đukić A (eds) Conference proceedings of 3th International Academic Conference on places and Technologies. Faculty of Architecture, University of Belgrade. Belgrade, Serbia pp 217–225. Доступно на: <http://www.placesandtechnologies.eu/wp-content/uploads/2016/04/Book-of-Proceedings/>, Приступљено: 18.07.2022
- Milojević B (2018) Integrated planning as a Mechanism for Creating Sustainable and Resilient Settlements, In: Anguillari E, Dimitrijevic B (eds) Integrated urban planning –directions, resources and territories, TU Delft Open, Delft pp 37–63
- Milojević B (2020a) Grad i urbana ekonomija. Arhitektonsko-građevinsko-geodetski fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci
- Milojević, B (2020b) Izmjene Zakona o uređenju prostora i građenju u Republici Srpskoj sa aspekta integralnog planiranja. U: Zlatanović V (ur) Zbornik radova XII naučno-stručne konferencije sa međunarodnim učešćem Upravljanje urbanim razvojem, prilagodljiv grad i zaštita prostora i životne sredine, Udruženje inženjera Beograda, Beograd str 32–43
- Pickett S, Cadenasso M, Grove J (2004) Resilient Cities: Meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms. Landscape Urban Planning 69(4):369–384. Доступно на: https://www.fs.fed.us/nrs/pubs/jrnl/2004/ne_2004_pickett_001.pdf, Приступљено: 16.07.2022
- Pisano U (2012) Resilience and Sustainable Development: Theory of resilience, system thinking and adaptive governance. ESDN Quarterly Report No. 26.

- ESDN, Wien. Доступно на: <https://www.researchgate.net/publication>, Приступљено: 16.07.2022
- Правилник о начину израде, садржају и формирању докумената просторног уређења (2013) Службени гласник Републике Српске 69/13. Доступно на: <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/Documents>, 1–5, Приступљено: 16.07.2022
- Правилник о садржају, носиоцима просторно-информационог система и методологији прикупљања и обраде података (2013) Службени гласник Републике Српске 93/13. Доступно на: <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/Documents>, 1–9, Приступљено: 17.07.2022
- Правилник о условима за издавање и одузимање лиценци учесницима у грађењу (2013) Службени гласник Републике Српске 70/13. Доступно на: <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/Documents>, 1–3, Приступљено: 17.07.2022
- Просторни план града Бањалуке (2014) Пројект Бањалука и Институт за грађевинарство ИГ Бањалука
- Rajkovača I, Milojević B (2016) Primjena zoniranja prostora u planiranju gradova XX i početka XXI vijeka. U: Antunović B (ur) Zbornik radova Naučnog skupa sa međunarodnim učešćem Savremena teorija i praksa u graditeljstvu XII, (181–188). Arhitektonsko-građevinsko-geodetski fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci.
- Ray S (2012) Rapid urban change demands a theory, tools and a ‘fast forward’ planning –an essay. In Nan S, Gossop C (eds) Fast Forward: City Planning in a Hyper Dynamic Age. ISOCARP, Perm, Russia. Доступно на: <https://isocarp.org/product/2012-48th-isocarp-congress-permrus>, Приступљено: 17.07.2022
- Redman CL (2014) Should sustainability and resilience be combined or remain distinct pursuits? Ecology and Society 19(2):37. Доступно на: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06390-190237>. Приступљено: 15.04.2021
- Rotondo F, Selicato F (2014) The role of G.I.S. for the industrial areas management to prevent the brownfields birth. The case of the Apulia Region in Southern Italy. In: Đukić A, Stanković M, Milojević B, Novaković N (eds.). Proceedings of International Academic Conference BrownInfo. Faculty for Architecture, Civil Engineering and Geodesy, University of Banja Luka, pp 29–36
- Rottle N, Yocom K (2010) Ecological design. AVA Publishing, Lausanne.
- Steiner FR (2006) Metropolitan resilience: the role of universities in facilitating a sustainable metropolitan future. In: Nelson AC, Allen BL, Trauger DL. (eds) Toward a Resilient Metropolis. Metropolitan Institute Press, Alexandria, VA, pp 1–18
- Stupar A, Mrđenović T (2015) Toward the ultimate shape-shifter: testing the omnipotence of digital city. In: Lazarević EV, Vukmirović M, Krstić-Furundžić A, Đukić A (eds) Conference Proceedings 3rd International Academic Conference on Places & Technologies. Faculty for Architecture, University of Belgrade. Belgrade pp 535-540. Доступно на: <http://www.placesandtechnologies.eu/conference-proceedings/>, Приступљено: 18.07.2022

- Teriman S (2012) Measuring neighbourhood sustainability: a comparative analysis of residential types in Malaysia. (Thesis). Queensland University of Technology, Brisbane. Доступно на: https://eprints.qut.edu.au/54679/1/Suharto_Teriman_Thesis.pdf, Приступљено: 16.04.2021
- Tošković D (2006) Uvod u prostorno i urbanističko planiranje. Akademski misao, Beograd, str 229–238
- Turner MG (1990) Landscape ecology: the effect of pattern on process. Ann. Rev. Ecol. Syst. 20, pp 171–197
- Урбанистички завод Републике Српске (2015) Измјена и допуна Просторног плана Републике Српске до 2025. год.
- UN (1987) Our common future. Доступно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, Приступљено: 8.4.2021
- UN (2015) Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Доступно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, Приступљено: 8.4.2021
- UN- Habitat III (2016) New Urban Agenda. Доступно на: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>, Приступљено: 8.4.2021
- UN Secretary-General (2020) Making Peace with Nature is the Defining Task of the 21st century. Доступно на: <https://unfccc.int/news/un-secretary-general-making-peace-with-nature-is-the-defining-task-of-the-21st-century>, Приступљено: 8.4.2021
- Walker B, Salt D (2006) Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. Island Press, Washington
- Wu J 2006. Landscape ecology, cross-disciplinarity, and sustainability science. Landscape Ecol. 21:1–4
- Yigitcanlar T, Teriman S (2014) Rethinking sustainable urban development: towards an integrated planning and development process. International Journal of Environmental Science and Technology, 12(1):341–352. DOI: 10.1007/s13762-013-0491-x
- Закон о планирању простора и грађењу (2013) Службени гласник Републике Српске 40/13
- Закон о уређењу простора и грађењу (2010) Службени гласник Републике Српске бр. 55/10
- Закон о уређењу простора – пречишћени текст (2002) Службени гласник Републике Српске 84/02
- Закон о просторном уређењу СР БиХ (1987) Службени лист БиХ 9/87
- Закон о високом образовању у Републици Српској (2010) Службени гласник Републике Српске 73/10

Integrated spatial planing in the function of sustainable use of natural resources

Brankica Milojević

Summary

Sustainable use of natural resources is one of the basic goals of sustainable spatial development, which could be achieved with the use of integrated planning. It includes comprehensive analyzes of all aspects of space in a unique planning methodology, involvement of participatory process, and institutional, financial and legislative support to the system of integrated planning. Integrated planning, due to its complexity and, to a largely extent, dependence on the system of socio-economic and administrative-political organization of the territory, is difficult to achieve in practice, even in developed countries. In the former socialist countries, such as the Republic of Srpska, there are numerous problems that need to be solved, in order to improve planning practices and create systemic preconditions for the implementation of integrated planning. Within this process, this paper also looks at the issue of sustainable use of natural resources in the territory of Republic of Srpska, which significantly participate in the potential of the Republic for sustainable future development. The paper deals in the first part with the theoretical assumptions and principles of sustainable development, through the prism of using natural resources, and then focuses on the methodology of integrated planning, with reference to legislation and planning practice in Republic of Srpska, with recommendations for their improvement.

Keywords: Sustainable development, integrated planning, natural resources, legislative

