

Татјана Здравковић¹
Марија Јовановић²
Виктор Вељовић³
др Ратка Чолић⁴

Прегледни истраживачки рад
DOI: <https://doi.org/Urbanizam24.139Z>

СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА УРБАНОГ ПОДРУЧЈА ГРАДА ЛЕСКОВЦА – НОВИ ИЗАЗОВ ЗА ЈЕДИНИЦУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

SUSTAINABLE AND INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF THE CITY OF LESKOVAC URBAN AREA - A NEW CHALLENGE FOR LOCAL SELF-GOVERNMENTS

РЕЗИМЕ

Град Лесковац је једна од 31 локалне самоуправе у Србији која је уз подршку програма ЕУ ПРО Плус израдила стратегију одрживог и интегралног урбаног развоја. Сврха израде овог локалног стратешког документа је боље разумевање и примена инструмената територијалног развоја Европске уније у локалном контексту Републике Србије.

Кроз спроведени процес израде локалних стратегија у Србији успоставља се нови оквир планирања и управљања урбаним развојем у складу са смерницама Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, Нове Лајпцишке повеље – трансформативна моћ градова за опште добро, Урбане агенде ЕУ, Европског зеленог договора и Нове Кохезионе политике ЕУ за период од 2021. до 2027. године.

У процесу израде стратегије, у периоду 2022-2023. године интердисциплинарна радна група у Лесковцу се суочила са великим бројем изазова на које је требало одговорити, и то: како спровести нов метод израде Стратегије као документа који се израђује у складу са Законом о планском систему, и која није традиционални урбанистички план; приближити урбанистима и осталим учесницима у процесу значај стратегије; одредити просторни обухват стратегије независно од обухвата урбанистичких планова, и посебно, приоритетна подручја интервенције; разумети и применити патиципативни и интегрални приступ; дефинисати визију на јавном форуму са грађанима; разрадити документ кроз пет тематских циљева; дати предлог стратешких пројеката, и др. Поред тога, након усвајања документа потребно је дати одговор на отворено питање како даље обезбедити потребан институционални капацитет за спровођење стратегије.

Кључне речи: одржив, интегрални, територијални, урбани, развој

ABSTRACT

The City of Leskovac is one of 31 local self-governments in Serbia that, with the support of the EUPRO Plus program, developed a Strategy for sustainable and integrated urban development. The purpose of formatting such a local strategy document is to better understand and apply the EU instruments of territorial development in the local context of the Republic of Serbia.

Through the process of drafting local strategies in Serbia, a new framework for planning and urban governance is established, in accordance with the guidelines of the Sustainable Urban Development Strategy of the Republic of Serbia until 2030, the New Leipzig Charter - The transformative power of cities for the common good, the EU Urban Agenda, the European Green Deal and the New EU Cohesion Policy for the period from 2021 to 2027.

In the process of creating a strategy, in the period 2022-2023., the interdisciplinary working group in Leskovac faced a large number of challenges that had to be answered, namely: how to implement a new method of creating the Strategy as a document that is prepared in accordance with the Law on the Planning System, and which is not a traditional urban plan; bring the significance of the strategy closer to urban planners and other participants in the process; determine the spatial scope of the strategy independently of the scope of urban plans, and in particular, the priority areas of intervention; understand and apply a participative and integrated approach; define the vision in a public forum with citizens; develop a document through five thematic objectives; propose strategic projects, etc. In addition, after the adoption of the document, it is necessary to give an answer to the open question of how to further ensure the necessary institutional capacity for the implementation of the strategy.

Keywords: sustainable, integral, territorial, urban, development

¹ ЈП "Урбанизам и изградња Лесковац"

² ЈП "Урбанизам и изградња Лесковац"

³ Сектор менаџер UNOPS/EU PRO Plus

⁴ В.професор, Универзитет у Београду – Архитектонски факултет. ORCID: 0000-0002-2600-6668.

1. УВОД

Стратегија развоја је нови документ прописан Законом о планском систему Републике Србије (2018), а Изменама Закона о планирању и изградњи 2018. године Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије је уврштена у документа просторног и урбанистичког планирања (чл. 10). Један од разлога израде Стратегије је имплементација Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године⁵. Поред тога, у питању је примена ЕУ инструмената управљања развојем, која омогућава успостављање оквира за одрживи и интегрални урбани и територијални развој урбаног подручја повезивањем традиционалног система просторно-урбанистичког планирања, планског система јавних политика, унапређења финансирања урбаног развоја и управљања локалним јавним финансијама. Садржај стратегије је прилагођен новој ЕУ легислативи из 2021. године⁶ како би се омогућило ЈЛС да могу да аплицирају за средства из ЕУ фондова и програма.

Град Лесковац једна је од 31 локалне самоуправе у Србији која је уз подршку програма ЕУ ПРО Плус, у периоду 2022-2023. год., израдила стратегију одрживог и интегралног урбаног развоја. До иницијативе да се изради територијална стратегија за урбано подручје града Лесковца дошло је препознавањем од стране јединице локалне самоуправе циља израде документа одређеног јавним позивом програма Европске уније за локални развој ЕУ ПРО Плус, који се односи на "боље разумевање и примену инструмената територијалног развоја Европске уније у контексту Србије и израду релевантних стратегија".

Код учешћа на јавном позиву за техничку помоћ локална самоуправа је морала да се определи који инструмент би желела да уведе: Интегралне територијалне инвестиције (ИТИ) или Одрживи урбани развој (СУД). У складу са економским, еколошким, климатским, социјалним и демографским изазовима урбаног подручја, Град Лесковац се определио за територијалну стратегију одрживог урбаног развоја. Циљ израде Стратегије је да допринесе одрживом развоју урбаног подручја, заснованом на подстицању: примене интегралног и партиципативног приступа развоју друштва и привреде, развоју предела, културног и градителског наслеђа, природне баштине, одрживог туризма и јачању урбано-руралних веза; прелаза на чисту и праведну енергију, зелених и плавих улагања, ублажавања и прилагођавања климатским променама, спречавања и управљања ризицима, одрживе и мултимодалне урбане мобилности; иновативне, паметне, нискоугљеничне и циркуларне економије, уз боље коришћење потенцијала дигиталних технологија у иновационе сврхе; јачања социјалне компоненте спровођењем европског стуба социјалних права у домену запошљавања, образовања, социоекономске укључености и интеграције, становања, социјалне и здравствене заштите, културе, спорта и рекреације, стварања подстицајног окружења за иницијативе и активности младих и социјалних иновација.

2. ЗНАЧАЈ ПРЕПОЗНАТ КРОЗ ПОЛИТИЧКУ И СТРУЧНУ ПОДРШКУ ПРОЦЕСА

Израдом локалних стратегија у Србији успоставља се нови оквир планирања и управљања урбаним развојем у складу са стратешким правцима и приоритетним подручјима интервенције Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године, Нове Лајпцишке повеље – трансформативна моћ градова за опште добро, Урбане агенде ЕУ, Европског зеленог договора и Нове Кохезионе политике ЕУ за период од 2021. до 2027. године.

За планирање процеса неопходна је интеракција различитих актера. Поред ангажовања учесника у изради, неопходна је политичка подршка. Одлуку да се приступи изради новог локалног стратешког документа, са циљем бољег разумевања и примене инструмената територијалног развоја Европске уније у контексту Републике Србије, донела је Скупштина града. Одлуком је одређено да документ изради интердисциплинарна радна група, која је формирана посебним решењем, након доношења Одлуке. Радну групу чине представници јавног, привредног, научно-истраживачког и невладиног сектора и она има 30 чланова.

Савет за развој града, који у Лесковцу постоји и функционише као саветодавно тело градоначелника добија и улогу Савета за израду Стратегије. Чланове Савета именовала је Скупштина града и чини га 15 чланова, представника успешних привредника, научних институција и релевантних одељења Градске управе и јавних предузећа града. Савет има задатак да координира и надзире процес израде, да разматра документ по фазама припреме, даје мишљење на предложени нацрт, прибавља мишљења релевантних институција и упућује коначни нацрт Стратегије на усвајање. Комисија за планове није укључена у контролу документа.

ЈП "Урбанизам и изградња Лесковца", коме је град поверио послове урбанистичког и просторног планирања, одређено је за стручну подршку на изради документа. Урбанисти нису руководиоци израде документа, јер израдом Стратегије не руководи један човек, те руководилац као један одговорни стручњак не постоји. Главни урбаниста града је члан радног тима. Координатор радног тима и целокупног процеса је урбаниста. Али, урбанисти нису једини доносиоци одлука, већ су равноправни са осталим стручњацима у радној групи. Широки тим стручњака из других различитих области и различитих сектора има равноправно место у изради документа који је "урбанистичке природе". Они имају улогу у идентификацији

⁵ Мера 5.2.3 Примена инструмената Кохезионе политике ЕУ – интегралних територијалних инвестиција (ITI – *Integrated Territorial Investment*), у оквиру Пакета мера 5.2 - Унапређење управљања јавним финансијама за одрживи и интегрални урбани развој, и мера 5.3.3 Локалне стратегије интегралног урбаног развоја у оквиру Пакета мера 5.3 - Интегрално планирање одрживог урбаног развоја) у оквиру Стратешког правца Управљање урбаним развојем.

⁶ Видети члан 29 Уредбе о заједничким одредбама: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=EN>

проблема, прикупљању и анализи података из своје области, али и заједничком успостављању стратешке визије и предлагању интегралних иновативних решења.

3. ВРСТЕ ИЗАЗОВА ПРЕД РАДНОМ ГРУПОМ

Кораци у процесу израде документа, чији је садржај одређен једним чланом Закона о планском систему, али подржан међународним смерницама и ЕУ легислативом, уз техничку подршку програма ЕУ ПРО Плус, представљен је шематским приказом.

Према ЕУ легислативи територијалне стратегије садрже и географско подручје покривено стратегијом. У складу са 6 приоритетних подручја интервенције, дефинисаних Стратегијом одрживог урбаног развоја РС – браунфилд локације и индустријске зоне, бесправна изградња, урбане матрице и централне урбане зоне, подручја са концентрацијом социјалних проблема, подручја са угроженом животном средином и културно и градитељско наслеђе – одређана је оквирна граница обухвата стратегије. Ова граница обухвата дефинисана је независно од граница обухвата планских докумената, сагледавањем простора у контексту решавања кључних проблема који су присутни у појединим деловима града, као и могућих интервенција којима би се искористио потенцијал и подстакло даљи развој у различитим областима, којима се Стратегија бави. У обухвату су и делови насељених места на територији града, за које је процењено да поседују потенцијал у посматраним приоритетним областима интервенције (Вучје, Грделица и Стројковце). Границу територије је било могуће прилагођавати у току процеса планирања.



СЛИКА 1. Шематски приказ корака у процесу израде стратегије (Стратегија развоја урбаног подручја града Лесковца)

За развој стратешког и интегралног приступа, разумевање и спровођење у пракси, урбанисти и остали чланови радног тима са локалним знањем, кроз процес израде документа прошли су истовремено и неопходну обуку. Интеграција, као кључна димензија Кохезионе политике у ширем смислу, захтева међусекторску сарадњу, како хоризонталну (између одељења у истој управи), тако и вертикалну (између одељења у различитим управама, одељењима државне управе или другим пружаоцима услуга). Након информације ко може представљати стејхолдере у процесу, урбанисти су предложили њихов ужи и шири круг.

Стејхолдери (они који имају интерес и утицај) су позивани на тематске округле столове, радионице и јавни форум чиме је проширен круг актера у процесу израде стратегије. Међу стејхолдерима издвајамо учешће ученика VII разреда две основне школе са урбаног подручја. У ликовним радовима на креативан начин ученици су искали визије о изгледу града у будућности, као и о могућим новим садржајима из различитих области (спорт, култура, рекреација,...). Приметно је да су инспирација били садржаји који недостају младима, али и размишљања о граду са унапређеном животном средином, зеленим фасадама и крововима, воденим мотивима у јавним просторима. Футуристички град из дечје маште и садржаји приказани у радовима, у великој мери су базирани на реалним урбанистичким проблемима и потребама становништва, те су били приказани и вредновани на јавном форуму, као инспирација приликом дефинисања визије и пројектних идеја.

Грађани, као стејхолдери су кроз ширу партиципацију, већ на самом почетку процеса могли да искажу своје ставове кроз *on-line* анкету, али и у фази формулисања визије и циљева кроз учешће на јавном форуму, као и на јавној расправи нацрта Стратегије, чиме је остварена тростепена партиципација. Синтеза целокупног материјала насталог у дигиталном или штампаном облику у појединачним фазама процеса је урађена тек у фази нацрта.

Опсежни анекс Стратегије са изворима финансирања урбаног развоја са пресеком из августа 2023. године нови је полигон за урбанисте, а повезивање планирања урбаног развоја са изворима финансирања нов задатак.

4. ЗАКЉУЧАК

"Стратегија не може решити сва развојна питања одједном, и иако је од кључне важности да се стратешки решавају одабрани проблеми, она такође треба да тежи стварању делотворног окружења за учење и полигона за дотеривање и процену визије и циљева. Прихватање стратегије подразумева надгледање процеса доношења одлука и оперативног процеса, у коме оипливне акције и пројекти проистичу из заједничке просторне визије урбаног подручја."

📖 РЕФЕРЕНЦЕ

- Европска комисија (2021). Заједничке уредбе и прописи. Заједнички показатељи остварења и резултата за Европски фонд за регионална улагања (Улагања у радна места и раст и Interreg) и Европски кохезиони фонд (ЕК, 2021) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:231:FULL&from=EN>
- EC New Cohesion Policy 2021-2027. https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en
- Стратегија развоја урбаног подручја града Лесковца, 2024. Онлајн: <https://novi.gradleskovac.org/izrada-strategije-razvoja-urbanog-podrucja-grada-leskovca/>
- Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године („Sl. glasnik RS“, br. 47/2019). <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2019/47/1/reg> <https://www.euproplus.org.rs/kpoziv/javni-poziv-za-podnosenje-prijava-za-izrada-teritorijalnih-strategija>
- Fioretti C, Pertoldi M, Busti M and Van Heerden S (2020) Handbook of Sustainable Urban Development Strategies (Приручник о стратегијама одрживог урбаног развоја), <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC118841>
- Handbook of Sustainable Urban Development Strategies/ Приручник о Стратегијама одрживог урбаног развоја, 2023 /(Karlota Fioretti i (dr.), (превод Јелена Димитријевић)
- Pertoldi M, Fioretti C, Guzzo F, Testori G, De Bruijn M, Ferry M, Kah S, Servillo L A and Windisch S (2022) Handbook of Territorial and Local Development Strategies (Приручник о стратегијама одрживог урбаног развоја), <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130788>