



Governance Accountability Project
Projekat upravne odgovornosti

POLITIKA U OBLASTI PROSTORNOG PLANIRANJA



Kingdom of the Netherlands

POLITIKA U OBLASTI PROSTORNOG PLANIRANJA

Mišljenja koja su izražena u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo mišljenje autora, i ne moraju nužno odražavati stavove Američke agencije za međunarodni razvoj, Vlade Sjedinjenih Američkih Država, Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju, Vlade Švedske ili Vlade Kraljevine Holandije.

Sadržaj

Lista skraćenica.....	4
Uvod.....	5
Novija istorija prostornog uređenja u BiH.....	6
Pregled postojeće zakonske regulative u oblasti prostornog uređenja u BiH.....	8
Prostorno uređenje na državnom nivou.....	8
Prostorno uređenje na entitetskim i lokalnim nivoima.....	9
Ovlasti lokalne uprave u prostornom uređenju.....	10
Usklađivanje prostornog uređenja sa standardima Evropske Unije.....	10
Sistemske problemi koji ograničavaju pravilno planiranje i urbani razvoj.....	12
Zakonska ograničenja.....	12
Finansijska ograničenja.....	14
Ograničenja vezana za organizaciju i standardizaciju.....	14
Ograničenja vezana za raspoloživost ljudskih resursa.....	15
Doprinos GAP-a 2 prostornom uređenju u BiH.....	17
Mjere unapređenja prostornog uređenja u BiH.....	18

Lista skraćenica:

BiH	Bosna i Hercegovina
CEMAT	European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning
ESDP	European Commission's European Spatial Development Perspective
EKN	Embassy of the Kingdom of the Netherlands
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EU	Evropska Unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GAP 2	Governance Accountability Project, faza II
GIS	Geoinformacioni sistem
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in the European Community
IT	Informacione tehnologije
RS	Republika Srpska
SIDA	Swedish International Cooperation Development Agency
USAID	United States Agency for International Development

Uvod

U poslijeratnom periodu, mnogi su očekivali da će Bosna i Hercegovina uvesti praksu savremenog prostornog planiranja. Nažalost, zbog nedostatka odgovarajućih tijela za prostorno uređenje na državnom nivou, te brojnih društveno-političkih, ekonomskih i kulturnih promjena, sistem prostornog uređenja razvijao se u drugačijem smjeru od očekivanog, a planirani razvoj odvijao se sporije nego što se predviđalo. Ratna razaranja, uvođenje parlamentarne demokratije, jačanje privatnog vlasništva, prelaz na tržišnu ekonomiju, novo teritorijalno ustrojstvo, evropski integracijski procesi i globalizacija imali su nepredvidive posljedice koje su rezultirale u zanemarivanju zajedničkog i dugoročnog prostornog planiranja koje bi odgovorilo na potrebe zajednice.

Sistem prostornog uređenja treba da sadržava usklađene planove države, entiteta, regija, kantona, gradova i opština. Državni nivo treba biti nadležan za strateški okvir prostornog razvoja (sistem prostornog uređenja) i primjenu elemenata od nacionalnog interesa kao što su određivanje glavnih saobraćajnih koridora, naftovoda, plinovoda, elektroosnabdjevanja, luka, aerodroma, nacionalnih parkova, parkova prirode, glavnih riječnih tokova i drugih prostora sa specijalnim namjenama. Na nivou entiteta, kantona i regija, potrebno je izraditi planove prostornog uređenja od interesa za manja geografska područja i zajednice kao što su određivanje entitetskih i kantonalnih saobraćajnih koridora, infrastrukture, zaštićenih prirodnih područja, urbane mreže, turizma ili riječnih tokova. Na lokalnom nivou, prostorno planiranje mora da vodi računa o potrebama pojedinih opština/gradova, tj. da određuje namjenu prostora.

Za propisno struktuirano prostorno uređenje potrebno je vršiti i vertikalnu i horizontalnu koordinaciju, kao i koordinaciju duž sektora. Svi nivoi planiranja bi trebalo da budu nezavisni ali u skladu sa državnim okvirom i realizirani kroz saradnju, koordinaciju i konsenzus. Međutim, u Bosni i Hercegovini u sadašnjim uslovima takav način planiranja nailazi na velike teškoće koje uključuju novi teritorijalni ustroj i podjelu nadležnosti iz oblasti prostornog uređenja. Nažalost, postoji nedostatak korelacije između potreba i kapaciteta različitih zainteresovanih strana. Novonastale jedinice lokalne samouprave dobile su pravo i obavezu nad nekim novim ovlastima među kojima je i prostorno planiranje. Međutim, mnoge od ovih novo-delegiranih ovlasti nisu bile potpomognute odgovarajućim finansijskim sredstvima tako da lokalne vlasti nisu bile u mogućnosti da finansiraju vlastite tekuće potrebe. Zbog toga je finansiranje razvojnih planova, prostornih planova ili projekata razvoja pojedinih sektora za mnoge novonastale male opštine, kao i neke kantone, bila teško ostvariva obaveza. Nadalje, prisutan je i nedostatak nadležnosti za ova pitanja na državnom nivou što je dovelo do odsustva strategije za prostorno planiranje.

Pored toga, postoje i druge poteškoće, što znači da na nivou lokalne vlasti ne postoji politika u pogledu zemljišta i prostora koja bi štitila društvene, ekonomske, kulturne i ekološke vrijednosti javnog prostora. Ovo se može ilustrovati činjenicom postojanja mnogih zastarjelih prostornih planova od kojih su neki nastali u prethodnom socijalističkom period pa stoga ne odgovaraju

trenutnim društveno-ekonomskim trendovima kao što su privatno poduzetništvo i reforme zemljišnog tržišta. Ove poteškoće postoje i na kantonalnom nivou. Iako postoji pravna regulative o prostornom uređenju, kao i prostorni planovi koji su projektovani i usvojeni za veliki broj kantona, ti planovi nisu usklađeni sa planovima sektorskog razvoja na nivou entiteta (na primjer poljoprivreda, šumarstvo, turizam, rudarstvo, kultura, ili saobraćaj) niti sa entitetskim prostornim planovima, što je dovelo do konflikata i kašnjenja u razvoju određenih sektora u entitetskim ministrastvima.

Republika Srpska je usvojila entitetski plan (Plan prostornog uređenja RS) 2007. godine. U januaru 2012., Ministarstvo prostornog uređenja RS je započelo koordinaciju sa Ministarstvom lokalne samouprave radi modificiranja plana kako bi on više uzimao u obzir potrebe opština. Međutim, slično kao i u FBiH, nedostatak dokumentacije o prostornom planiranju na opštinskom nivou predstavlja ozbiljan problem.

U protekle četiri i pol godine, GAP2 je radio sa 72 partnerske opštine širom zemlje radi unapređenja organizacionih, tehničkih i menadžerskih kapaciteta lokalnih vlasti. U 2011. godini, GAP2 je udvostručio napore pomoći opštinama i nastavlja da podržava reforme planiranja prostornog uređenja putem:

- poboljšanja poslovanja u skladu sa savremenim principima;
- primjene informacionih tehnologija (IT);
- učinkovitije razmjene informacija sa građanstvom;
- razvoja fleksibilnije tehnologije planiranja;
- usmjeravanja administrativnih procedura potencijalnim investitorima; i
- stručnog usavršavanja operativnog (tehničkog i menadžerskog) osoblja, itd.

Novija istorija prostornog uređenja u BiH

Do 1992. godine, prostorno uređenje je bilo regulisano zakonskom regulativom na osnovama teorije socijalističkog razvoja. Posljednja tri predratna zakona i dopunske odredbe (koje danas više nisu na snazi), uključujući relevantnu metodologiju pripreme dokumentacije prostornog planiranja, usvojena su 1987. godine. U to vrijeme, planovi nisu bili fleksibilni u pogledu implementacije i razvoja (na primjer, nije postojala mogućnost drugačije namjene korištenja zemljišta ili izgradnje drugačijeg tipa građevinskog objekta nego što je originalno planirano). Ti planovi su podrazumijevali uske ciljeve i specifična finalna rješenja. Planovi su se razvijali na netransparentan način gdje su državna tijela bila jedini učesnici u procesu njihovih usvajanja i

realizacije. Odmah po završetku rata 1995. godine, uvedeni su novi zakoni o prostornom uređenju i primjenjivali su se od 1996. do 2010. godine.

U tom periodu, prostorno uređenje je primarno definisano kao državna aktivnost a interesi privatnog sektora su imali mogućnost da značajno utiču na odluke. Ovi novi entitetski zakoni su bili manjkavi. Iako su uveli učešće građana u procesu, nisu stvorili osnovu za primjenu fleksibilnijih strategija planiranja i razvoja (oni su u osnovi bili sadržajno identični zakonima iz socijalističkog perioda) i često su se mijenjali. U Republici Srpskoj, proces pripreme planova je pojednostavljen, a obaveza uključivanja odgovarajuće osnove programa (dokumentacija izrađena od strane odgovarajućeg nivoa vlasti - entitet, kanton, općina kao osnova kreiranja plana prostornog uređenja) je eliminisana. Iako je izostavljanje ovog koraka možda učinilo proceduru bržom i efikasnijom, ono je ugrozilo mogućnost stvaranja usklađene strategije planiranja između entiteta RS i lokalnih nivoa, a to je ključno za prvu fazu uspostavljanja novog sistema prostornog uređenja na nivou cijele države koji bi u idealnim uslovima obezbijedio dovoljnu i adekvatnu zaštitu javnih interesa.

U Federaciji BiH, planiranje je zadržalo metodologiju iz prethodnog perioda, uključujući i izradu i usvajanje programske osnove ili prethodne studije opravdanosti (za urbanistički i prostorni plan) što je pružalo veću stratešku utemeljenost, ali su, zbog složenog političkog ustrojstva na kantonalnim i lokalnim nivoima, procedure izrade planova trajale dvije do tri godine. Često su bile zaustavljane zbog političkih promjena i uvođenja novih programskih zahtjeva, što je proceduru izrade plana vraćalo na početak. Prema tome, u Federaciji Bosne i Hercegovine je problem bio u neefikasnosti procedura i nedovoljnoj fleksibilnosti planova.

Pored toga, složene administrativne procedure pri izdavanju urbanističkih saglasnosti i odobrenja za građenje u oba entiteta bili su predmet kritike domaće i međunarodne javnosti koja je s pravom ukazivala na to da bez efikasnije usluge građanstvu i potencijalnim investitorima neće biti ni značajnih ulaganja domaćeg i stranog kapitala.

Zbog toga su novi zakoni koji su usvojeni u oba entiteta 2010. godine imali zajednički cilj: postizanje efikasnosti u oblasti prostornog uređenja kroz skraćivanje procedura u administrativnim poslovima i fleksibilnije planiranje. Nova zakonska regulativa omogućava primjenu novih načina planiranja, uključujući novi provedbeni planski dokument-zoning. Međutim, ovaj metodološki osnov još uvijek nije dovoljno jasno razrađen i pored donešenih podzakonskih akata. Stoga se zoning planovi tek treba da razviju ili isprobaju.

Primjena novih zakona iz 2010. godine se pokazala veoma teškom zbog problema kod izdavanja lokacijskih dozvola (novi oblik urbanističkog odobrenja i građevinskih dozvola). Institucije koje su nadležne za izdavanje ovih dozvola nemaju dovoljno kapaciteta za obavljanje svojih funkcija na adekvatan način. Zakonske promjene takođe utiču na pripremu, usvajanje i realizaciju planova, te primjenu GIS-a, što ukazuje na potrebu dodatne edukacije i izgradnje kapaciteta određenog opštinskog osoblja u oblasti prakse prostornog planiranja.

Pregled postojeće zakonske regulative u BiH iz oblasti prostornog uređenja

Prostorno uređenje na državnom nivou

U Ustavu Bosne i Hercegovine, prostorno planiranje i uređenje nije tretirano kao eksplicitna državna nadležnost. Ovakva nepreciznost je blokirala uspostavljanje resornog ministarstva ili druge organizacije nadležne za praćenje, planiranje i upravljanje prostorom. Posljedica ovakve situacije je da ne postoji ni državni zakon ni državna strategija prostornog razvoja, što produbljuje probleme kreiranja i implementacije velikih projekata razvoja i izgradnje. Ovo uključuje razvoj primarnih cestovnih i energetskih koridora, definisanje zaštićenih područja kulturnog, historijskog i prirodnog nasljeđa, kao i druga pitanja od državne važnosti. Prostorno planiranje svedeno je na entitetski nivo pa Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska kroz vlastite odvojene zakone tretiraju i regulišu ova pitanja u okviru svojih teritorijalnih nadležnosti.

Uspostavom institucije državnog ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoline, ili sekretarijata za prostorno uređenje i zaštitu okoline pri nekom postojećem ministarstvu, na primjer Ministarstvu civilnih poslova, obezbjedili bi se uslovi za izradu, donošenje i provođenje državne strategije prostornog uređenja sa ciljem usklađivanja prostornog, okolišnog, regionalnog i nacionalno-kulturnog razvoja na svim administrativnim nivoima. Primarna odgovornost ovog ministarstva bila bi da podržava i realizuje strategije regionalnog razvoja. Štaviše, svaka strategija regionalnog razvoja bi trebalo da jasno definiše ulogu gradova (kako su zvanično ustrojeni, nasuprot opštinama) i da promoviše sveobuhvatni razvoj naselja koja kolektivno uravnotežuju ekonomski razvoj i utiču na susjedne gradove, pa eventualno i na naselja preko granice – slično modelu Euroregije.

Prostorno uređenje na entitetskom i lokalnom nivou

Kao što je ranije nazačeno, planiranje i uređenje prostora u Bosni i Hercegovini je definisano na entitetskim nivoima Federacije i Republike Srpske. Ove aktivnosti se u Federaciji BiH rukovode Zakonom o prostornom uređenju i korištenju zemljišta FBiH (Sl.n. FBiH 2/06, koji je imao izmjene i dopune u 2007., 2008. i tri u 2010. godini), a u Republici Srpskoj Zakonom o uređenju prostora i građenju, (Sl. gl. br. 55/10). Za razliku od RS, u Federaciji BiH postoje i obavezni zakoni o prostornom uređenju na kantonalnom nivou. Opštine u Federaciji BiHove kantonalne zakone provode uporedo sa opštinskim odlukama o prostornom uređenju koje su uskladjene sa

zakonom na višem stupnju i preciznije određuju neka pravila u vezi sa općinskim zemljištem (slika 1).

FBIH	RS
ENTITETSKI NIVO Zakon o prostornom uređenju i korištenju zemljišta (Sl.list FBiH br. 2/06) sa dopunama iz 2007, 2008. i 2010. godine.	ENTITETSKI NIVO Zakon o uređenju prostora i građenju (sl.glasnik RS br. 55/10)
KANTONALNI NIVO Svaki od 10 kantona ima svoj zakon o prostornom uređenju.	
OPŠTINSKI NIVO Odluke o prostornom uređenju specifične za svaku opštinu	OPŠTINSKI NIVO Odluke o prostornom uređenju specifične za svaku opštinu

Slika 1: Nadležnost nad prostornim planiranjem u FBiH i RS

U Republici Srpskoj, entitetski zakon se odnosi na oblast planiranja prostora, upravljanje prostornim razvojem od entitetskog do opštinskog nivoa, kao i na izgradnju objekata na teritoriji RS, bez obzira na vlasništvo. U toku 2011. godine, usvojeni su Pravilnik o sadržaju, načinu izrade i donošenju dokumenata prostornog uređenja (Sl.gl.RS br.59/11) i Pravilnik o sadržaju i kontroli tehničke dokumentacije (sl.gl.RS br.8/11) kojim su detaljnije opisane aktivnosti izrade prostorno-planske i tehničke dokumentacije. To su osnovni regulatorni akti u ovoj oblasti koji važe na cijeloj teritoriji Republike Srpske. Osim njih, svaka opština donosi Odluku o građenju (ili prostornom uređenju) u kojoj se preciziraju svi uslovi za gradjenje koji odražavaju specifičnost teritorije opštine. Ove odluke se moraju usklađivati sa Zakonom Republike Srpske.

U Federaciji BiH postoji Jedinствена metodologija o izradi planova koja definiše sadržaj i metodologiju izrade planske dokumentacije (Sl.list FBiH br. 63/04;50/07). Izmjena i dopuna metodologije iz decembra 2010. godine (koju je vodio GAP2) omogućavaju pripremu zoning plana, novog i fleksibilnijeg načina planiranja.

Republika Srpska je usvojila entitetski prostorni plan (Plan prostornog uređenja RS) 2007. godine. U januaru 2012., Ministarstvo prostornog uređenja Republike Srpske je započelo koordinaciju sa Ministarstvom lokalne samouprave radi modifikiranja plana kako bi on više uzimao u obzir potrebe opština. Međutim, slično kao i u FBiH, nedostatak dokumentacije o prostornom planiranju na opštinskom nivou predstavlja ozbiljan problem.

Ovlasti lokalnih uprava u prostornom uređenju

Zakonska regulativa u oba entiteta određuje da su lokalne uprave direktno uključene i odgovorne za urbani razvoj opština. Aktivnosti prostornog planiranja i razvoja su pod uticajem ne samo zakonskih procedura nego i političkih interesa, investitorskih zahtjeva (naročito kada se nivo investicije smatra značajnim), kao i stručnosti gradskih službi koje upravljaju procedurama pripreme i usvajanja planske i tehničke dokumentacije. U periodu od 1995.-2010. godine, odjeljenja za prostorno uređenje u gradskim upravama bila su pod snažnim uticajem privatnih investitora koji su bili nosioci participacije u planiranju i građenju do te mjere da je došlo do vidljive promjene u razvoju bosansko-hercegovačkih gradova u ovom periodu. To je dovelo do pada standarda prostornog uređenja i izgradnje, uključujući i nedostatak adekvatne stručne kontrole tehničke dokumentacije, koja podrazumijeva zaštitu projektantskih normativa i standarda, smanjenje inspekcije gradilišta, kao i nedostatak poštovanja lokacije koja je u razvoju. To se naročito odrazilo na oblast stambene izgradnje koja je komercijalizovana s ciljem sticanja profita građevinskih preduzetnika.

Potrebno je uspostaviti mehanizme razvoja i održavanja profesionalnih standarda i javnog doprinosa kako bi se prevazišao nedostatak sveobuhvatne opštinske strategije razvoja. Problemi nadalje postoje u organizaciji i opremljenosti odjeljenja za prostorno uređenje i administracije lokalne uprave u širem smislu. Rukovodioci odjeljenja često nisu tehnički stručnjaci nego se biraju po političkoj pripadnosti a sve to smanjuje kvalitet pružanja usluga. Kandidati za rukovodstvo odjeljenja bi trebalo da budu u strogom skladu sa standardima i da budu sposobni da izvršavaju svoj obim posla. Broj osoblja je često nedovoljan zbog finansijskih ograničenja i neraspoloživosti ljudskih resursa.

Usklađenost prostornog uređenja sa standardima Evropske Unije

Između ostalih obaveza, Bosna i Hercegovina mora uskladiti svoju prostornu politiku sa zakonskom regulativom EU kako bi stekla uslove za članstvo. BiH se mora pridržavati principa prostornog planiranja za evropski kontinent koji su sadržani u ESDP (European Commission's European Spatial Development Perspective-1999) i vodećih principa CEMAT (European Conference of Ministers responsible for Regional Planning) (2000), kao i ostalih direktiva Evropske Unije koje se tiču prostornog planiranja.

U skladu sa principima Evropske Unije, zakonska regulativa Bosne i Hercegovine pruža mogućnost učešća javnosti u procesu prostornog planiranja (putem javnog uvida i javne rasprave). Međutim, ovaj zakonski propis se još uvijek ne primjenjuje. Pored toga, druga ministarstva koja se bave poslovima vezanim za prostorno planiranje i razvoj kao na primjer zaštita prirode, vode, kulture, turizma, saobraćaja, još nisu uskladila svoju zakonsku regulativu sa regulativom Evropske Unije.

Pored nedostatka usklađenosti unutar pravnog i regulatornog okvira, tu je i nedostatak finansijske analize koja bi opravdala stupanj prostornog planiranja. Štaviše, prostorno planiranje, i kada se započne, nije koordinirano sa drugim vitalnim planovima kao što su planovi ekonomskog i društvenog razvoja. Bosna i Hercegovina usto ne posjeduje ujednačene kriterije i pokazatelje koji bi omogućili praćenje i ocjenu realizacije planova prostornog uređenja. Ovo je opšti zahtjev Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i privremenog sporazuma sa EU koji Bosnu i Hercegovinu obavezuje da svoju zakonsku regulativu uskladi sa EU Acquis (Član 70).

Bosna i Hercegovina bi takođe trebala aktivno uključiti u odabir i usvajanje međunarodno usporedivih prostornih podataka. Te aktivnosti ne obuhvataju samo stvaranje statistički ujednačenih podataka nego i stvaranje baza podataka za praćenje promjena stanja u prostoru na nivou opština, kantona, regija, entiteta i države. Pošto takve baze podataka služe kao osnova za prostorno planiranje i prostorni razvoj na svim nivoima, važno je dogovoriti pouzdane kriterije i pokazatelje koji bi pomogli ostvarenju cilja održivog razvoja. Jedna od direktiva koja se odnosi na pristupačnost prostornih podataka je i INSPIRE za uspostavu evropske infrastrukture prostornih podataka iz 2007. godine koja tek treba da se integriše u zakonsku regulativu Bosne i Hercegovine.

Nisu samo razni nivoi uprave ti kojima nedostaje odgovarajuće razumijevanje i pridržavanje evropskih standarda u području prostornog planiranja i životne sredine jer je i javnost izložena istim nedostacima. Ovo postaje posebno važno kada se razmatra uloga Bosne i Hercegovine u realizaciji bilo kakvih prostornih planova koji se protežu preko granice, regionalno ili među državama. Evropska Unija ima nekoliko ovakvih programa koji ne pokrivaju samo geografsko područje EU nego idu i preko njenih granica jer proširenje Evropske Unije postavlja nove organizacione izazove a BiH bi trebalo da učestvuje u ovakvim programima i inicijativama. Na primjer, program evropske mreža za teritorijalni razvoj i koheziju (2013 ESPON) ima za cilj da:

„podrži politiku razvoja u vezi sa ciljem teritorijalne kohezije i harmoničnog razvoja evropske teritorije putem (1) obezbjeđivanja uporednih informacija, dokaza, analiza i scenarija teritorijalne dinamike i (2) otkrivanjem teritorijalnog kapitala i potencijala za razvoj regija i širih teritorija koje doprinose evropskoj konkurentnosti, teritorijalnoj saradnji i održivom i izbalansiranim razvoju“.

Svi faktori od značaja za prostorni razvoj trebali bi poštovati osnovne ciljeve i načela prostornog razvoja EU ukorijenjenih u ujednačenom i održivom razvoju kroz jačanje privredne i socijalne

povezanosti, te prostorne povezanosti. Usklađivanje politike prostornog razvoja Bosne i Hercegovine sa evropskim procesima zahtijeva novu državnu strategiju. Postojeći okvir politike prostornog uređenja treba preusmjeriti i u njegovu provedbu uključiti donosioce odluka na svim postojećim nivoima uprave.

Sistemske probleme koji ograničavaju pravilno planiranje i uređenje prostora

Ovdje izloženi pregled prostornog planiranja u BiH ističe nekoliko sistemskih problema koji onemogućavaju pravilno odvijanje i provođenje prostornog planiranja i uređenja na svim nivoima uprave u BiH. Među najozbiljnije probleme spadaju oni vezani za pravna i finansijska ograničenja, organizaciju, standardizaciju, te raspoloživost ljudskih resursa.

Zakonska ograničenja

Zakonska regulativa o prostornom uređenju. Republika Srpska je u prednosti zbog postojanja zakona o prostornom uređenju na nivou entiteta bez regulativnih slojeva između entiteta i opština (t.j. nema kantonalnog nivoa vlasti kao u FBiH). Teoretski, ovo bi trebalo da olakša primjenu zakonske regulative u prostornom planiranju i usvajanje podzakonskih akata na lokalnom nivou. Ipak, ovaj zakon u Republici Srpskoj je u konfliktu sa ostalom zakonskom regulativom RS-a a nije usklađen ni sa zakonskim propisima Evropske Unije u oblasti prostornog uređenja.

Iako bi entitetski zakon o prostornom uređenju FBiH trebalo da bude krovni akt iz kojeg proizilaze zakoni i propisi na nižem nivou, regulacija u ovoj oblasti se odvija prema kantonalnim zakonima o prostornom uređenju. Ovi kantonalni zakoni sadrže specifičnosti koje se odnose na nivo kantona a koja su u kontradikciji sa odredbama na entitetskom nivou (primjer provođenja energetske efikasnosti na kantonalnom i opštinskom nivou) pa se stoga ne mogu implementirati.

Pored toga, entitetski zakoni, koji su donešeni 2010. godine, nisu ustanovili efikasne procedure izrade prostorno-planske dokumentacije. One su još uvijek duge, sa puno neopravdanih ili nepotrebnih koraka u vezi sa obavezama nadzora i učešća javnosti u procesu prostornog planiranja. Nadalje, sami zakoni ne preciziraju odgovornost za primjenu procedura. Ovakva situacija postavlja izazov opštinskim odjeljenjima prostornog uređenja koja žele da primijene metodologiju zoninga u svoje aktivnosti prostornog uređenja. Na uvođenje metodologije zoninga u pravni i regulativni okvir Republike Srpske uticao je GAP1 koji je pomogao u izradi nacрта nove zakonske regulative i uveo pilot aktivnosti u neke opštine u Republici Srpskoj u periodu od 2006. do 2008. godine. Ipak, zakon i prateći pravilnik o sadržaju, modelu pripreme i usvajanju plana nisu otišli daleko. Poboljšanja su neophodna u, na primjer, analizi prirodnih obilježja kao što su lokacijski reljef, klima, geologija, hidrologija, šume, voda i postojeći objekti, kao i primjena bio-klimatskih faktora i principa energetske efikasnosti.

Uz to, nije jasno šta se koristilo kao osnova modela zoning plana u zakonskoj regulativi BiH. Modelu u Republici Srpskoj nedostaje analiza i procjena prirodnih, ekoloških i tehničkih ograničenja prostora zbog regulatornih elemenata što je od kritične važnosti za pravilno procjenjivanje prostora za budući razvoj. Službena karta (dio zoning plana koji odražava javni

interes na određenoj parceli) bi trebalo da sadrži, pored javnih objekata i infrastrukture, i saobraćajne koridore sa definisanim poprečnim profilom saobraćajnica i nivelacijom. Urbanistički standardi (pravila ili uslovi građenja) trebalo bi da se, pored navedenih u zakonu, odnose i na uslove ulične regulacije, interpolacije, pejzažnog uređenja, protivpožarne zaštite, obaveze poštovanja bio-klimatskih karakteristika lokacije (osunčanje, provjetrenost, vizure, zelenilo, odnos prema uticaju vodenih tokova itd.) uz eventualno i druge regulatorne elemente koji proizilaze iz specifičnosti prostora i planiranih sadržaja. Model zoniranja u Republici Srpskoj se mora unaprijediti kako bi bolje uključivao ovakve mape i standarde.

Slična je situacija i u Federaciji BiH. Iako izmjene i dopune zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta iz 2010. predviđaju zoning plan kao novi, fleksibilni provedbeni dokument, a Izmjenom jedinstvene metodologije o izradi planova iz decembra 2010. godine detaljno je definisan sadržaj zoning plana, ovi zakonski akti ne sadrže neke od osnovnih principa zoninga. Ovo je značajna smetnja koja utiče na sve kantone od kojih se zahtijeva da izvrše usklađivanje sa jedinstvenom metodologijom.

Slično kao i u Republici Srpskoj, jedinstvenoj metodologiji takođe nedostaje analiza trenutne situacije, ograničenja i karakteristika prostora, plan saobraćajnica i osnova javnih infrastrukturnih sistema ali je uključen plan parcelacije i grafički prikaz orijentacionih horizontalnih gabarita.

Generalno, i u FBiH i u Republici Srpskoj, postojeća zakonska regulativa nije zadovoljavajuća i trebalo bi da omogućava više fleksibilnosti i efikasnosti u prostornom planiranju istovremeno obezbjeđujući dovoljan nivo zaštite javnog interesa.

Dalje, zakonska regulativa takođe postavlja pretjerano specifične kriterije o podobnosti urbanističkih instituta koji mogu da razvijaju prostorne i urbanističke planove. Razumljivo je da se regulišu tijela koja su ovlaštena za obavljanje ovako vitalnih zadataka ali su mnogi propisi u BiH toliko kruti da onemogućavaju efikasnu pripremu prostornih planova. Na primjer, Uredba o posebnim uvjetima u FBiH koje moraju ispunjavati organizacije/instituti koji žele da razviju prostorni/urbanistički plan zahtijeva da imaju u stalnom radnom odnosu i sa punim radnim vremenom šest diplomiranih inženjera (iz specifičnih oblasti i odgovarajućeg radnog iskustva) i diplomiranog ekonomistu, što mali broj instituta može da ispuni. Posljedica ovoga je da se natječaji za odabir nosioca izrade plana ponavljaju više puta i bez uspjeha, što rezultira nedostatkom prostornih planova, posebno opštinskih.

Usklađenost zakona o uređenju prostora sa drugim zakonima u BiH i evropskom zakonskom regulativom. Zakon o uređenju prostora i građenju u RS (Sl. Gl. RS br.55/10) koji je usvojen u maju 2010. godine, u dijelu koji se odnosi na karakteristike objekata, daje generalnu odrednicu da objekti moraju imati energetska efikasnost, ali se u njegovim relevantnim članovima o pravilima realizacije to ne pominje.

Pravilnik o sadržaju, načinu izrade i donošenju dokumenata prostornog uređenja (Sl.gl.br.59/11) navodi da je kod planiranja prostora, između ostalog, potrebno ispoštovati energetske efikasnost i analizirati bio-klimatske karakteristike lokacije (Član 11), ali u sadržaju planske dokumentacije ti principi nisu elaborirani. Pravilnik o sadržaju i kontroli tehničke dokumentacije (sl.gl.RS br.8/11) definiše sadržaj idejnog projekta i same dokumentacije pa iako navodi obavezu projektovanja energetske efikasne objekata, detaljne smjernice s ciljem ispunjavanja ove obaveze nisu navedene.

U Federaciji BiH jedinstven set podzakonskih akata u skladu sa izmjenom Zakona o planiranju i korišćenju zemljišta iz 2008. godine. Među njima je i Pravilnik o tehničkim zahtjevima za toplotnu zaštitu objekata i racionalnu upotrebu energije (Sl.n.FBiH br. 49/09), koji definiše sve tehničke parametre koji treba da se koriste u projektovanju objekata s ciljem racionalne toplotne zaštite, dok je za projekte zgrada čija korisna površina prelazi 5000 m², predviđena izrada elaborata tehničke, ekološke i ekonomske izvodljivosti alternativnih sistema za snabdijevanje energijom. Takođe, za sve planove rekonstrukcije i obnove objekata, neophodna je i „tehnička iskaznica“ koja postoji u zakonskoj regulativi Hrvatske (lista tehničkih karakteristika određenog objekta uključujući energetske performanse). Ali Pravilnik se u stvari ne može primjenjivati s obzirom da je u FBiH još uvijek u toku donošenje seta zakona o energetici, što će zahtijevati da se Pravilnik izmijeni u skladu sa novom zakonskom regulativom. Kantonalni zakoni se takođe moraju dopunjavati jer oni trenutno ne pominju energetske efikasnost.

Finansijska ograničenja

Ministarstvima prostornog uređenja na entitetskim i kantonalnim nivoima nedostaju sredstva za ko-finansiranje opštinskih prostornih i urbanističkih planova koji su se ranije djelimično finansirali iz državnog budžeta. Opštinski budžeti, zbog svojih ograničenja, nisu u mogućnosti da finansiraju izradu ovih dokumenata tako da postoji veliki nedostatak ažurnih i adekvatnih prostorno-planskih dokumenata u većini opština u BiH. Procjena je da u BiH preko 50% opština nema inovirane prostorne i urbanističke planove, a zoning planovi se još uvijek nisu realizovali. Ovo se posljedično odražava ne samo na strateško planiranje nego i na samu realizaciju.

Ograničenja vezana za organizaciju i standardizaciju

Geodetske podloge i katastar

Opštinama u Federaciji BiH i Republici Srpskoj nedostaju ažurne geodetske podloge koje su osnov za izradu planske dokumentacije prostornog uređenja.. U Federaciji BiH se odjeljenja za geodetske i imovinske poslove nalaze u okviru administrativnih službi lokalnih uprava ali ne postoji dovoljna koordinacija njihovog rada sa odjeljenjima za prostorno uređenje. Opštinske administrativne službe bi se morale prepoznati kao činioci olakšavanja razvoja i razmjene informacija unutar većeg broja opštinskih odjeljenja. U Republici Srpskoj je ovaj problem još jače izražen pošto odgovornost za geodetske i imovinske pravne poslove pripada agencijama na entitetskom nivou, u potpunosti izvan nadležnosti opštinskih odjeljenja za prostorno planiranje i u lokacijskom i u funkcionalnom smislu, iako zakon Republike Srpske o prostornom planiranju i

izgradnji nalaže opštinama da dostavljaju ažurirane geodetske podloge nosiocima izrade planske dokumentacije.

Pored gore pomenutih izazova, u skladu sa novim zakonom o katastru koji je usvojen 2012. godine, u Republici Srpskoj još uvijek postoje dvostruke evidencije koje nisu kompatibilne sa registrom Federacije BiH. Geodetski zavod Republike Srpske je centralizovana institucija i ima podružne jedinice locirane na opštinskom nivou sa odgovornostima za geodetska mjerenja, evidenciju o vlasništvu nad zemljištem i prikupljanje relevantnih podataka. Ove lokalne jedinice su paralelne onima u opštinskoj administraciji koje su takođe odgovorne za prikupljanje i obradu istih podataka. Komunikacija, koordinacija i razmjena podataka između opština i podružnih jedinica Geodetskog zavoda Republike Srpske je postao očigledan problem zbog različitih podataka koji se često evidentiraju za istu parcelu. Ovaj problem treba riješiti adekvatnim pravilima i procedurama za lokalne jedinice obiju institucija kako bi se eliminisalo dupliciranje podataka.

Standardizacija i prostorno-informacioni sistem

Nedostatak standardizacije i prostornog informacionog sistema na nivou oba entiteta otežava postizanje učinkovitosti u radu lokalnih odjeljenja za prostorno uređenje. Uvođenje geografskog informacionog sistema (GIS) u opštinama i kreiranje lokalnih informacionih sistema se odvija bez krovnih republičkih pravilnika, što predstavlja značajan sistemski problem.

U oblasti prostornog uređenja se na svim nivoima uprave već duži period uspostavljaju prostorni informacioni sistemi. Međutim, različiti sistemi ne primjenjuju zajedničke standarde kao što je metodologija kreiranja sistema, sadržaj pojedinačnih sistema i način prezentacije pohranjenih podataka, pa su prema tome uzajamno nekompatibilni. Činjenica da se neke informacije koje su relevantne za proces prostornog planiranja nalaze u drugim opštinskim odjeljenjima nadalje otežava primjenu i vrijednost postojećih prostorno-informacionih sistema. I ovdje bi uvođenje pravilnika pomoglo da se podigne nivo učinkovitosti procesa prostornog planiranja.

Postojeća zakonska regulativa i uredbe ne daju dovoljno uputa za formiranje, održavanje i razmjenu prostornih baza podataka. Takva uputstva bi značajno povećala kompatibilnost baza podataka na svim nivoima uprave, unutar same administracije i između urbanističkih instituta i drugih organizacija uključenih u prostorno planiranje. Takođe, ne postoji jedinstvena regulativa koja bi omogućila jednostavnije provođenje procedura prilikom izrade prostorno planske dokumentacije kao što su provođenje javnih konsultacija, te korištenje ažurnih geodetsko-katastarskih podloga. Uspostava sistematskog pristupa prikupljanju i prezentaciji prostornih podataka bi takođe podstakla bolju organizaciju praćenja prostora.

Procedure planiranja

Provođenje procedura pripreme i izrade planske dokumentacije u Republici Srpskoj i FBiH je, po novim zakonima ovih entiteta o planiranju prostora i građenju, prošireno novim koracima.

Zakonska regulativa ima za cilj da omogući veće učešće javnosti i ojača stručni monitoring, a to su kritični elementi procesa planiranja. Priznajući da uključivanje dodatnih aktera u proces nadalje produžava vrijeme koje je potrebno za kreiranje planske dokumentacije, potrebno je unaprijediti postojeći pravni okvir kako bi se unaprijedilo efikasno funkcionisanje opštinskih odjeljenja za prostorno planiranje i to putem reorganizacije odjeljenja i obuke osoblja koje treba da bude u stanju da brzo i efektivno odgovori na primjedbe koji dolaze od građana i od stručnjaka.

Nadalje, tačka u procesu na kojoj se angažuje stručno mišljenje bi se takođe mogla poboljšati. Trenutno, od odjeljenja za prostorno planiranje se zahtijeva da organizuju stručne rasprave na prijedlog plana koji je već prošao faze stručne kontrole i usaglašavanja sa primjedbama građana. Ponovno otvaranje stručnih rasprava u posljednjoj fazi, neposredno prije usvajanja plana, može biti kontraproduktivno. Bilo bi bolje da se ovo uključivanje dogodi ranije u toku procesa.

Izdavanje procjene stanja lokacije i građevinske dozvole

Na osnovu iskustva dviju opština u Republici Srpskoj - Teslića i Mrkonjić Grada- izgleda da je novi zakon o prostornom uređenju i izgradnji učinio proceduru izdavanja procjene stanja lokacije dužom od izdavanja urbanističke saglasnosti što je u suprotnosti sa ciljem zakona. Uz to, većina opština nije formirala komisije za urbanizam koje bi se mogle baviti pregledom prijava i izdavanjem dozvola. Nepostojanje ovakvih komisija predstavlja jasan izazov mnogim opštinama u identifikiranju neophodnih ljudskih i finansijskih resursa.

Ograničenja vezana za raspoloživost ljudskih resursa

U oblasti prostornog planiranja i upravljanja prostornim razvojem izraženi su problemi u ljudskim resursima. Oni su naročito prisutni u oblasti upravljanja prostornim razvojem na svim nivoima (entitetskom, kantonalnom i opštinskom). Na entitetskom nivou (uključujući i kantonalni nivo u FBiH), ograničeni su stručni kapaciteti ministarstava, uprkos činjenici da imaju značajne ovlasti u razvoju entitetskih ili kantonalnih strategija prostornog uređenja kao što su usvajanje zakonske regulative i kreiranje politike prostornog uređenja na entitetskim, kantonalnim i opštinskim nivoima. Ministarstva, prema zakonima o prostornom uređenju, vode proceduru izrade prostornog plana ili strategije prostornog razvoja entiteta (kantona), daju saglasnost na sve prostorne i urbanističke planove opština i urbanih područja. Prema novom Zakonu o prostornom uređenju i građenju RS (Sl.gl.55/10), proširene su nadležnosti Ministarstava za prostorno uređenje, građenje i zaštitu okoline RS i na saglasnosti za izradu regulacionih i zoning planova u urbanim područjima opština, te davanje saglasnosti na pokretanje procedura za izradu svih prostorno-planskih dokumenata od regulacionih planova do prostornih planova. Nažalost, iako je nadležnost nad prostornim planiranjem na entitetskom nivou proširena, kapacitet osoblja nije išao u korak s tim. Stoga je neophodno ojačati kapacitet osoblja i izvršiti institucionalnu reorganizaciju – ne samo na način da se zaposli više osoblja nego da se na poslove prostornog planiranja postave kvalifikovaniji profesionalni profili i to uz

korištenje multidisciplinarnog pristupa. To se naročito odnosi na potrebu većeg broja arhitekata, prostornih planera i geodeta u svim službama. Alternativno, potrebno je osnovati institute za planiranje prostora na entitetskom i kantonalnom nivou koji bi vodili poslove koji se odnose na stručni aspekt planiranja i razvoja prostora. Prepreka ovakvom rješenju je nedostatak fondova namijenjenih u ove svrhe.

Doprinos GAP-a 2 planiranju prostornog uređenja u BiH

Od 2005. godine, GAP nastoji da unaprijedi prostorno planiranje u BiH. To podrazumijeva unapređenje poslovanja u duhu savremenih principa, primjenu informatičkih tehnologija, brže i efikasnije pružanje informacija građanstvu, razvoj metodologije fleksibilnog planiranja, skraćanje administrativnih procedura za potencijalne investitore, stručnu edukaciju službenog osoblja. Do danas, GAP je pružio asistenciju u 72 opštine širom zemlje i to sa vidljivim rezultatima u nekoliko oblasti. Projekat je takođe dao doprinos novim zakonskim rješenjima u vezi sa zoning planiranjem.

GAP2 je započeo tako što je pomogao da se odaberu partnerske opštine u kojima će se uspostaviti Centri urbanističkih dozvola unutar centara za pružanje usluga građanima koji su podržani od strane GAP-a2. Ovi centri su organizovani na takav način da se unprijede efikasnost izdavanja građevinskih dozvola i rukovođenje urbanim razvojem. Da bi postigao ovaj cilj, GAP2 je radio sa opštinama na uvođenju metodologije zoninga uz primjenu GIS tehnologije, smanjenju bespravne gradnje i reorganizaciji opštinskih urbanističkih odjeljenja kako bi oni efikasnije ispunjavali svoje obaveze izdavanja dozvola. Rad GAP-a2 sa opštinama u Republici Srpskoj doveo je do toga da se neke opštine već zalažu za izradu nacrtu novog zakona o prostornom uređenju koji bi podrazumijevali metodu zoninga. Kontinuirani rad GAP-a2 sa partnerskim opštinama na zoniranju u 2010. godinbio je od velikog značaja jer je recesija mnoge opštine spriječila u preduzimanju aktivnosti u vezi sa uvođenjem zoninga.

U produžetku ovih aktivnosti, GAP2 je 2011. godine odabrao 10 pilot opština (Bihać, Teslić, Mrkonjić Grad, Bugojno, Breza, Čapljina, Gračanica, Livno, Novi Travnik i Živinice) čija odjeljenja za prostorno uređenje treba da prime ciljanu pomoć u podizanju kapaciteta. Obučavanje i tehnička pomoć su fokusirani na tri segmenta: podizanje stručne osposobljenosti kadrova kako bi opštinska odjeljenja mogla da preuzmu nove odgovornosti u skladu sa reformom zakonske regulative na polju prostornog planiranja, te uvođenje ili usavršavanje njihovog GIS sistema. Kadrovi iz opštinskih odjeljenja prostornog uređenja treba da preuzmu aktivnu ulogu u pripremi i usvajanju planske dokumentacije, ažuriranju geodetskih mapa, povećanju koordinacije sa svim učesnicima u procesu planiranja, uvođenju mehanizma praćenja u funkcije urbanističkog i prostornog uređenja, i primjeni GIS-a radi unapređenja upravljanja prostornim uređenjem. Intervencije GAP-a2 imale su za cilj da opreme odjeljenja za prostorno planiranje odgovarajućim resursima i vještinama koje će im omogućiti da izvršavaju

ove funkcije. Iako su aktivnosti GAP-a2 značajno podigle kompetencije kadrova u pilot opštinama, i dalje ostaje potreba dublje i šire (t.j. intenzivnije) reforme.

Mjere poboljšanja prostornog uređenja u Bosni i Hercegovini

Vjerujemo da su u cilju poboljšanja prostornog uređenja u BiH potrebne slijedeće mjere (ove mjere su detaljnije opisane u nastavku teksta):

1. stvarati i jačati kapacitete i institucije prostornog planiranja i uređivanja na državnom nivou,
2. po potrebi dopunjavati zakonsku regulativu radi obezbjeđivanja redovnije i blagovremenije pripreme prostorno planske dokumentacije na svim nivoima,
3. pojednostaviti kriterije za urbanističke institute koji neopravdano ograničavaju raspoloživost organizacija kvalifikovanih za izradu i ažuriranje prostorno planske dokumentacije,
4. uvoditi mjere profesionalnog licenciranja u cilju poboljšanja kvaliteta izrade prostornih i urbanističkih planova,
5. kroz pravilnike i zakonsku regulativu ustanoviti ili bolje definisati postojeće standarde za:
 - a. provođenje zoning planiranja,
 - b. mjere koje podržavaju evropska načela prostornog razvoja,
 - c. uspostavu prostornih baza podataka,
 - d. razmjenu i distribuciju prostornih podataka,
 - e. reorganizaciju načina rada službi i institucija zaduženih za prostorno uređenje na svim nivoima,
6. jačati institucionalne kapacitete kroz podršku uvođenja prostornih informacionih sistema i digitalizacije prostorno planskih podataka za praćenje korištenja prostora, odnosno provođenje planova prostornog uređenja,
7. uvoditi mehanizme kontrole provođenja postavljenih ciljeva prostornog razvoja.

Iako ove mjere ne tretiraju sve aktuelne probleme iz oblasti prostornog uređenja, one se svakako odnose na prioritetna pitanja. Izmjena ovih nekoliko ključnih stvari rezultirala bi pozitivnim uticajem na prirodnu sredinu i uspješno prostorno planiranje u BiH.

1. Uspostava i jačanje kapaciteta i institucija prostornog planiranja i uređivanja na državnom nivou

Uspostava institucije nadležne za prostorno uređenje i okoliš na državnom nivou će utrti put ka usklađivanju prostornog razvoja Bosne i Hercegovine. Uporedo sa drugim predloženim izmjenama Ustava Bosne i Hercegovine, bilo bi važno uspostaviti mandat za prostorno planiranje na nivou države. To bi olakšalo stvaranje državnog ministarstva za prostorno planiranje i zaštitu okoline ili barem sekretarijata za prostorno uređenje i zaštitu okoline unutar nekog od postojećih ministarstava, (na primjer Ministarstva

civilnih poslova). Ti organi bi preuzeli rješavanje strateških problema i ciljeva cijelog prostora države, kao što su saobraćajni i energetske koridori, zaštićeni prostori, kulturnohistorijsko,

prirodno i graditeljsko nasljeđe, zaštita okoline, te usaglašavanje propisa iz ove oblasti sa propisima Evropske Unije, uz druge vitalne aspekte neophodne da se obezbijedi i ubrza razvoj zemlje.

2. Promjene i dopune postojeće zakonske regulative u cilju postizanja redovne i blagovremene izrade i ažuriranja prostorno planske dokumentacije na svim nivoima

Neophodno je provesti dopunu zakonske regulative iz oblasti prostornog uređenja na svim nivoima u BiH. Izmjene bi trebalo da omoguće redovniju i blagovremeniju izradu prostorno planske dokumentacije. Na primjer, u Zakonu o prostornom planiranju i korištenju zemljišta FBiH nisu predviđene sankcije za neizvršavanje ovih obaveza. Odgovarajućim dopunama zakona treba utvrditi obaveze izrade planske dokumentacije, rokove donošenja i sve ostale elemente koji bi trebali obezbijediti blagovremenu pokrivenost cijelog prostora potrebnom odgovarajućom planskom dokumentacijom.

3. Pojednostavljivanje kriterija za urbanističke institute koji neopravdano ograničavaju broj raspoloživih organizacija kvalifikovanih za izradu i ažuriranje prostorno planske dokumentacije

Postojeća zakonska regulativa određuje urbanističkim institutima veoma stroge propise koje moraju ispuniti da bi se kvalifikovali za izradu planske dokumentacije. Te organizacije, po trenutno važećim propisima, treba da zapošljavaju isuviše veliki broj visokokvalifikovanog profesionalnog osoblja i tehničkih stručnjaka a to ograničava broj kvalifikovanih organizacija koje mogu da se prijave za rad na prostornom planiranju. Ovakvo stanje za uzvrat onemogućava opštinama i drugim nivoima uprave obezbjeđivanje urbanističkih planova. Kada bi se zahtjevi, kao što je broj stalno zaposlenih stručnjaka, učinili fleksibilnijim, kvalifikovana organizacija bi možda mogla da zaposli tri inženjera na puno radno vrijeme (umjesto šest kako se sad zahtijeva) a ostalo osoblje bi mogla da angažuje po potrebi na projektnoj osnovi. Ovim načinom bi se proširio izbor kvalifikovanih organizacija i olakšalo opštinama i drugim nivoima uprave postizanje konkurentskog tenderskog procesa za ovu vrstu usluga.

4. Uvođenje mjera profesionalnog licenciranja stručnjaka za prostorno planiranje u cilju povećanja ekspertize i poboljšanja kvaliteta izrade prostornih i urbanističkih planova

Suviše mali broj instituta za planiranje je u stanju da servisira potrebe za prostornim uređenjem opština i kantona. Jedno od mogućih rješenja jeste da se stručnjaci licenciraju na entitetskom nivou jer bi to uspostavilo i održavalo profesionalne standarde i proceduru licenciranja za stručnjake koji bi se zatim mogli zaposliti u svojstvu tehničkog kadra na neodređeno vrijeme ili po potrebi projekta.

5. Definicija i uspostava standarda kroz zakonsku regulativu za:

a) Zoning planiranje

Zakoni Federacije BiH i Republike Srpske o prostornom planiranju predviđaju primjenu zoning planova kao sredstva efikasnijeg i kvalitetnijeg upravljanja prostorom. Međutim, zakoni ne uspostavljaju jedinstvenu metodologiju za izradu zoning planova niti je predviđena metodologija za pripremu dokumenata prostornog uređenja.

b) Mjere usklađivanja BiH sa principima Evropske Unije o prostornom planiranju

Neophodno je ustanoviti ili bolje definisati postojeće standarde koji promovišu načela i ciljeve prostornog razvoja EU sa prostornim uređenjem u BiH. To se može postići putem zakonske regulative i pravilnika sa posebnim akcentom na direktive vezane za energetska efikasnost i evropsku infrastrukturu prostornih podataka (INSPIRE).

c) Uspostava prostornih baza podataka

Uspostava odgovarajućih IT standarda u urbanističkom i prostornom planiranju bi značajno unaprijedila izradu i provođenje prostorno-planske dokumentacije. Pored toga, jedinstvene definicije i zajednički format podataka za prostorno uređenje omogućile odgovarajuću razmjenu podataka između opštinskih odjeljenja i drugih organa uključenih u ove aktivnosti.

Radna grupa, sačinjena od stručnjaka iz informatičkog, prostorno-planskog i pravnog sektora bi trebalo da se uspostavi sa zadatkom kreiranja IT standarda, uključujući definicije, format baze podataka, kao i izmjene postojeće zakonske regulative kako bi se omogućila primjena tih standarda. Bilo bi potrebno i sazivanje odbora predstavnika službi za prostorno uređenje na svim administrativnim nivoima koji bi pregledali prijedloge radne grupe. Kada se jednom finaliziraju, ovi prijedlozi bi se uputili na odobrenje odgovarajućim tijelima na nivou uprave. Podobivanju odobrenja, trebalo bi organizirati obuku na temu kreiranja i održavanja novih IT standarda.

d) Razmjena i distribucija prostornih podataka

U svim opštinama u FBiH i RS zapažen je nedostatak ažurnosti geodetskih podloga što značajno ograničava opštine i kantone u pripremi planske dokumentacije i efikasnom upravljanju prostorom. Entitetske uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove provode odgovarajuće aktivnosti u pogledu digitalizacije i bržeg provođenja promjena u katastarskim bazama podataka ali je dostupnost geodetsko-katastarskih planova i ažurnih podataka katastra, uključujući i komunalne linije, još uvijek nezadovoljavajuća.

Radna grupa sačinjena od stručnjaka iz informatičkog, prostorno-planskog, geodetsko-katastarskog i pravnog sektora bi trebalo da se formira sa zadatkom izrade praktičnih koraka i odgovarajućih izmjena pravne regulative kako bi se poboljšala distribucija i razmjena geodetsko-

katastarskih podataka za poslove prostornog uređenja. Ove aktivnosti se mogu provoditi u sprezi sa aktivnostima na uspostavi gore pomenutih jedinstvenih IT standarda.

e) Reorganizacija načina rada opštinskih odjeljenja za prostorno uređenje i institutazaduženih za prostorno planiranje

U cilju organizacije načina rada organa prostornog planiranja u BiH, od vitalnog je značaja provesti reorganizaciju opštinskih službi prostornog uređenja i institucionalizirati praksu javnih konsultacija u procesu planiranja.

Kao prvi korak, potrebno je reorganizirati opštinske službe tako da se i kadrovi i ostali resursi optimalno udruže u poduzimanju prostornog planiranja sukladno novim zakonskim propisima i metodologijama. To znači da se osoblju postave zadaci sa specifičnim poljima odgovornosti u procesu planiranja, od prikupljanja podataka do praćenja izrade dokumentacije, s tim da kontrola kvaliteta bude krovna odgovornost. Pravilnici bi trebalo da odražavaju ovu reorganizaciju odgovornosti. Drugo, opštine i drugi nivoi uprave moraju preduzeti korake ka institucionalizaciji prakse javnih konsultacija. Odgovornost za organizaciju učešća građana mora biti na opštinskim zvaničnicima a ne na tehničkim stručnjacima (koji svoje usluge često naplaćuju kao da se radi o pripremi urbanističkih planova). Nadalje, uključivanje građana u proces prostornog planiranja treba bolje definisati i pružiti više prilika za javne konsultacije koje bi čak mogle postati obavezan dio procesa prostornog planiranja. Institucionalizacija prakse javnih konsultacija zahtijeva usvajanje opštinskih podzakonskih akata. Generalno, kako je već ranije naglašeno u ovom izvještaju, mehanizmi razvoja i održavanja profesionalnih standarda i javnog učešća bi trebalo da budu uspostavljeni da bi nadoknadili nedostatak sveobuhvatne opštinske strategije razvoja. Rukovodioci odjeljenja za prostorno uređenje često nisu tehnički stručnjaci nego se biraju po političkoj pripadnosti a to smanjuje kvalitet pružanja usluga. Kandidati za rukovodstvo u ovim odjeljenjima bi trebalo da budu u strogom skladu sa standardima i u stanju da obavljaju svoj obim posla.

6. Jačanje institucionalnih kapaciteta kroz uvođenje IT sistema radi podrške prostornih informacionih sistema i digitalizacije prostorno planskih podataka

Institucionalni kapaciteti će ojačati ukoliko budu u stanju da efikasno prikupljaju i analiziraju relevantne prostorne i urbanističke podatke i dokumentaciju. Uvođenje IT sistema će biti od pomoći u ovim naporima i omogućiti razmjenu informacija na različitim nivoima uprave.

7. Uvođenje kriterija i pokazatelja za praćenje provođenja prostornih i urbanističkih planova i strategija

Uvođenje standardnih kriterija i pokazatelja koji bi omogućili pregled provođenja prostornog planiranja i strategija će biti od značajne pomoći upravi na svim nivoima kod analize i procjene učinkovitosti njihovih napora da identifikuju mjesta gdje su izmjene neophodne. U idealnim uslovima, ovi standardni kriteriji i pokazatelji bi trebali da budu u skladu sa onima koje koriste institucije Evropske Unije i da ne budu u suprotnosti sa odredbama pravnog i regulatornog okvira Bosne i Hercegovine za prostorno uređenje. Najzad, rezultati aktivnosti na praćenju i

procjeni bi takođe pomogli upravi prilikom provođenja finansijskih analiza vrijednosti i koristi prostornih i urbanističkih planova.