

**Značaj Prostornog plana područja posebne namene sistema za navodnjavanje Srema  
– kroz fazu ranog javnog uvida ka nacrtu plana**  
**mr Dragana Dunčić<sup>1</sup>, dipl.prostor.plan., Nataša Simičić, dipl.prostor.plan.- master,**  
**Tanja Topo, dipl.inž.zašt.živ.sred. - master**

**Apstrakt:** Razlozi za izradu Prostornog plana područja posebne namene sistema za navodnjavanje Srema proističu iz potrebe stvaranja planskog osnova za izgradnju i funkcionisanje regionalnog sistema za navodnjavanje Srema, čime se obezbeđuje optimalno korišćenje postojećeg vodnog potencijala na posmatranom području, usklađivanjem svih vidova korišćenja i zaštite prostora.

Izradi plana pristupilo se neposredno nakon stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji u decembru 2014. godine, kojim je uveden rani javni uvid kao nova faza u postupku izrade planskog dokumenta. Rani javni uvid omogućava blagovremeno upoznavanje javnosti u početnoj fazi, sa mogućnošću da zainteresovani akteri utiču na planska rešenja.

Ovim planom, koji se izrađuje kao strateški dokument, ali i kao dokument sa elementima detaljne regulacije, detaljnom razradom stvara se odgovarajući planski osnov u smislu direktnog sprovođenja po fazama, gde je značaj ranog javnog uvida utoliko veći.

**Ključne reči:** rani javni uvid, navodnjavanje Srema, prostorni plan, zainteresovana javnost

**Abstract:** The rationality behind the development of the Spatial plan for special purpose area of the irrigation system for the Srem region is to create a normative basis for construction of the functional regional irrigation system. It will enable an optimal utilization of the existing aquatic potential in the region and create balanced land use framework that would facilitate required infrastructure.

Compulsory early participation procedure, introduced by last adaptation of the Law on planning and construction from December 2014, marked the initial steps in the planning procedure and opened the public discussion on possible planning trajectories.

The planning document will serve both as a strategic development framework and a normative act with detailed regulatory purpose which will enable direct implementation and issuing of the construction permits. Therefore, the importance of the early participation procedure has been of essential value in the methodological approach in the planning process of such a complex infrastructure system.

**Keywords:** early participation procedure, regional irrigation system, spatial plan, public interest

---

<sup>1</sup> JP „Zavod za urbanizam Vojvodine“ Novi Sad, Železnička 6/III, zavurbvo@gmail.com

## O značaju Plana i posebnoj nameni

Razlozi za donošenje Prostornog plana proističu iz potrebe stvaranja planskog osnova za izgradnju i funkcionisanje regionalnog sistema za navodnjavanje Srema, čime se obezbeđuje održivo korišćenje prirodnih resursa i njihovo kvalitetno unapređenje u skladu sa principima održivog razvoja. Sa stanovišta pogodnosti za navodnjavanje, **zemljište Srema pripada u najvećoj meri I i II klasi, koje su pogodne za navodnjavanje.** Cilj je optimalno korišćenje postojećeg vodnog potencijala na posmatranom području, usklađivanjem svih vidova korišćenja, zaštite voda i zaštite od voda.

Formalni osnov za izradu Plana predstavlja Odluka o izradi Prostornog plana područja posebne namene sistema za navodnjavanje Srema, doneta 2015. godine od strane Skupštine AP Vojvodine, a objavljena u Službenom listu APV, broj 14/15.

Obradivač Plana je JP „Zavod za urbanizam Vojvodine“ iz Novog Sada, koji koristi GIS, tehnologiju namenjenu upravljanju prostorno orijentisanim podacima, što će omogućiti jednostavniju razmenu prostornih podataka, formiranje informacionog sistema planskih dokumenata i stanja u prostoru, kao i efikasniju kontrolu sprovođenja Plana. Dokumentaciju od značaja za prostor u obuhvatu Plana predstavlja Generalni projekat integralnog sistema navodnjavanja regiona Srem (Institut za vodoprivredu „Jaroslav Černi“, 2010. god.), kao i Prethodna studija opravdanosti regionalnog sistema za snabdevanje vodom Srema (Beogradska bankarska akademija, 2014. god.).

Površina područja obuhvaćenog granicom Prostornog plana iznosi oko 3528 km<sup>2</sup>. Prostire se na površinama između planinskog grebena Fruške Gore do Dunava na jugoistoku, Save na jugu i granice prema Republici Hrvatskoj na zapadu. Ovu teritoriju čine jedinice lokalne samouprave Šid, Sremska Mitrovica, Ruma, Pećinci, Irig, Indija, Stara Pazova i deo teritorije opštine Bačka Palanka, u kojima je, po popisu stanovništva 2011. godine živelo 313.342 stanovnika.



Slika 1. Obuhvat Prostornog plana

Osnov za izradu ovog Plana nalazi se u Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, kojim je utvrđena dugoročna strategija uređenja, zaštite i korišćenja voda na području Srbije i AP Vojvodine. Baza polazište za izbor strateških rešenja za razvoj vodoprivredne infrastrukture je da ona moraju da budu potpuno usklađena sa Direktivom o vodama Evropske Unije. To se posebno odnosi na sprovođenje sledećih stavova Direktive: kompleksna zaštita voda i harmonizacija vodoprivrednih i ekoloških ciljeva; integralno upravljanje vodama u okviru sistema na nivou većih rečnih slivova; realna ekonomska politika koja omogućava samofinansiranje sektora voda; ekonomska cena vode kao

mera racionalizacije potrošnje uz striktno poštovanje principa: korisnik plaća, zagađivač plaća, potpuna naknada troškova u koje su uključeni i svi troškovi zaštite voda i sliva.

Dugoročna strategija vodosnabdevanja u Vojvodini se zasniva na formiranju više regionalnih sistema za vodosnabdevanje koji se oslanjaju na akumulacione prostore površinskih voda i zaštićena izvorišta podzemnih voda. Iz njih će se snabdevati najveći broj naselja, kao i oni tehnološki procesi u kojima je neophodna voda najvišeg kvaliteta.

Rečne sisteme čine objekti za uređenje vodnih režima, akumulacije, hidroelektrane, retenzije za ublažavanje velikih voda, kanalski sistemi sa ustavama, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, zahvati vode za razne tehnološke potrebe i navodnjavanje. Prostor obuhvaćen ovim Planom, u funkcionalnom i upravljačkom pogledu pripada Sremskom regionalnom sistemu.

Takođe, plan višeg reda koji predstavlja planski osnov za izradu ovog Plana je i Regionalni prostorni plan Autonomne Pokrajine Vojvodine. Zaštita i korišćenje poljoprivrednog zemljišta na području AP Vojvodine zasniva se na konceptu održivog poljoprivrednog i ruralnog razvoja. Zahvaljujući svojim osobinama i kompleksnim funkcijama zemljište predstavlja esencijalni prirodni resurs, a njegovu održivo korišćenje i zaštita jedan je od ključnih elemenata ostvarivanja održivog razvoja.

Hidrografska mreža Srema u celini je vrlo razvijena i složena. Područje je podeljeno po slivovima, sa osnovnom kanalskom mrežom, a kao moguća izvorišta vode za potrebe Sistema razmatrani su reke Dunav, Sava i uslovno Bosut i potoci Fruške Gore. U cilju sagledavanja mogućih rešenja zahvatanja vode za potrebe sistema analizirana je postojeća dokumentacija o mogućim izvoristima sa osnovnim karakteristikama (srednje, male i velike vode, kvalitet vode, režim nanosa i drugo od značaja za sistem za navodnjavanje). Posebno je definisano područje za koje će se voda obezbediti iz fruškogorskih akumulacija koje su već izgrađene ili su predviđene za izgradnju.

Primarna poljoprivredna proizvodnja zasnovana na raspoloživim prirodnim resursima (plodno zemljište, voda...), predstavlja bitan potencijal za intenzivniji rast poljoprivrede i na njoj zasnovane prehrambene industrije.

### **Odnos posebne namene i klimatskih promena ističe neophodnost izrade, donošenja i sprovođenja Prostornog plana područja posebne namene navodnjavanja Srema.**

Poljoprivreda je jedna od ključnih komponenti privrednog razvoja Republike Srbije. Predstavlja treći najveći sektor koji u nacionalnom BDP-u učestvuje oko 10% (2015).

Prema rezimeu poglavlja Promene klime, pogodnost i adaptacija, Drugog izveštaja Republike Srbije prema okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (2015) može se očekivati dalji porast temperature na teritoriji Srbije po svim analiziranim scenarijima. Zagrevanje je najizraženije tokom letnje i jesenje sezone i prevazilazi porast od 4°C do kraja XXI veka. Najveći deficit vlage je tokom leta, a trend padavina ukazuje na suvlju klimu do kraja XXI veka.

Razvoj poljoprivrede je veoma ugrožen u ovakvim klimatskim okolnostima, tako da je realizacija ideje navodnjavanja Srema ključna za naredni period.

U načelu uticaj klimatskih promena na poljoprivrednu proizvodnju može se sumirati na sledeći način:

- Otopljanje će povećati dužinu vegetacionog perioda i pomeriti početak vegetacije prema ranijim datumima (i do 20 - 30 dana kako se približavamo 2100. godini) što će značajno uticati na planiranje proizvodnje i vreme obavljanja radova u polju. Prostorna pomeranja agroklimatskih uslova značajno će uticati na uslove gajenja poljoprivrednih kultura.
- Otopljanje će uticati i na fenologiju biljaka, dovodeći do bržeg razvoja. Posledica toga ogledaće se u smanjenju prinosa, izuzev ako se sorte ne prilagode prisustvu visokih temperatura (agrotehničkim merama, među kojima je i navodnjavanje).

- Suvi periodi će najviše uticati na prinos jarih useva koji se ne navodnjavaju. Kod zemljišta sa malim vodnim kapacitetom potencijalni prinos će biti smanjen.
- Intenzivnije i učestalije pojave ekstremnih i nepovoljnih vremenskih prilika koje prate klimatske promene uticaće na smanjenje potencijalnog prinosa i povećanje varijabilnosti prinosa naročito nenavodnjavanih i jarih useva.
- Termički stres može negativno da utiče na plodnost pojedinih kultura (npr. kukuruza).
- Dugoročno, efekti ekstremnih vremenskih prilika mogu smanjiti plodnost zeljišta i narušiti značajno njegove funkcije.
- Određene promene areala kao i promena u vremenu i intenzitetu pojave bolesti i štetočina očekuju se na osnovu predviđenih promena klime u Srbiji. Poseban izazov za zaštitu bilja u narednim decenijama biće borba protiv gljivičnih oboljenja i štetočina, kao i odgovarajućih virusnih bolesti.

Navodnjavanje je jedna od važnih mera adaptacije poljoprivrede na izmenjene klimatske uslove, što ukazuje na neophodnost izrade Plana. Obzirom na veličinu obuhvata Prostornog plana bilo je neophodno posebnu pažnju posvetiti ranom javnom uvidu.

### **O ranom javnom uvidu - značaju ove faze**

Savremeni pristup prostornom planiranju u Srbiji mora da odgovori na zahteve za harmonizacijom sa evropskim standardima, posebno na polju planiranja održivog razvoja, usklađivanja sa novim uslovima tržišnog privređivanja, kao i prilagođenja institucionalnim okvirima adaptiranja na uočene promene.

Participacija se definiše kao pravo na učešće u upravljanju zajednicom, proces kojim se omogućava učešće, uticaj i kontrola donošenja odluka, ali i učenje o tome kako saslušati, prepoznati i prihvatiti drugačija mišljenja, vrednosti i znanja (2).

Participacija građana i stejkholdera se podrazumeva u svim fazama izrade i donošenja planova. Donošenjem Zakona o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“ br. 132/14) i uvođenjem ranog javnog uvida, kao nove faze u proceduri izrade i donošenja plana, omogućen je poseban oblik učešća javnosti u cilju „izbegavanja potencijalnih konflikata u kasnijim fazama izrade planskog dokumenta“(1), odnosno upoznavanja javnosti sa tendencijama za razvoj planskog područja na samom početku izrade Plana.

Transparentnost i participacija građana ima važnu ulogu u procesu oblikovanja politika u EU. Iz iskustva sa projektima infrastrukture u urbanom razvoju, kako u Nemačkoj, tako i širom EU, došlo se do saznanja da je rano uključivanje javnosti u proces planiranja i sagledavanja različitih interesa u sklopu transparentnog procesa odlučivanja presudno za nivo društvene prihvaćenosti konkretnih projekata i planova.

Rani javni uvid Prostornog plana područja posebne namene sistema za navodnjavanje Srema je održan u svim lokalnim samoupravama u obuhvatu Prostornog plana, sa javnom prezentacijom, na kojoj su prisustvovali predstavnici zainteresovanih institucija i državnih organa. O održavanju ranog javnog uvida, putem javnog oglasa obaveštene su institucije, javna preduzeća, zavodi i drugi akteri koji su nadležni ili ostvaruju interes na predmetnom području. Za potrebe ove faze izrađen je tekstualni materijal, kojim je dat pregled: 1) obuhvata i granice područja Plana, 2) izvoda planskih dokumenata višeg reda i dokumentacije od značaja za ovo područje, 3) postojećeg stanja i načina korišćenja posebne namene, 4) opštih ciljeva i principa izrade Plana, 5) planirane pretežne namene površina i 6) očekivanih efekata planiranja u pogledu unapređenja načina korišćenja prostora. Takođe, urađena je pregledna karta, sa prikazom postojećeg stanja (infrastrukture i svih kategorija zemljišta) u obuhvatu Plana.

Osim javnim oglašavanjem, poziv za rani javni uvid je bio upućen onim institucijama, preduzećima i drugim akterima koji su nadležni ili ostvaruju interes na predmetnom području, a koji su su ovlašćeni

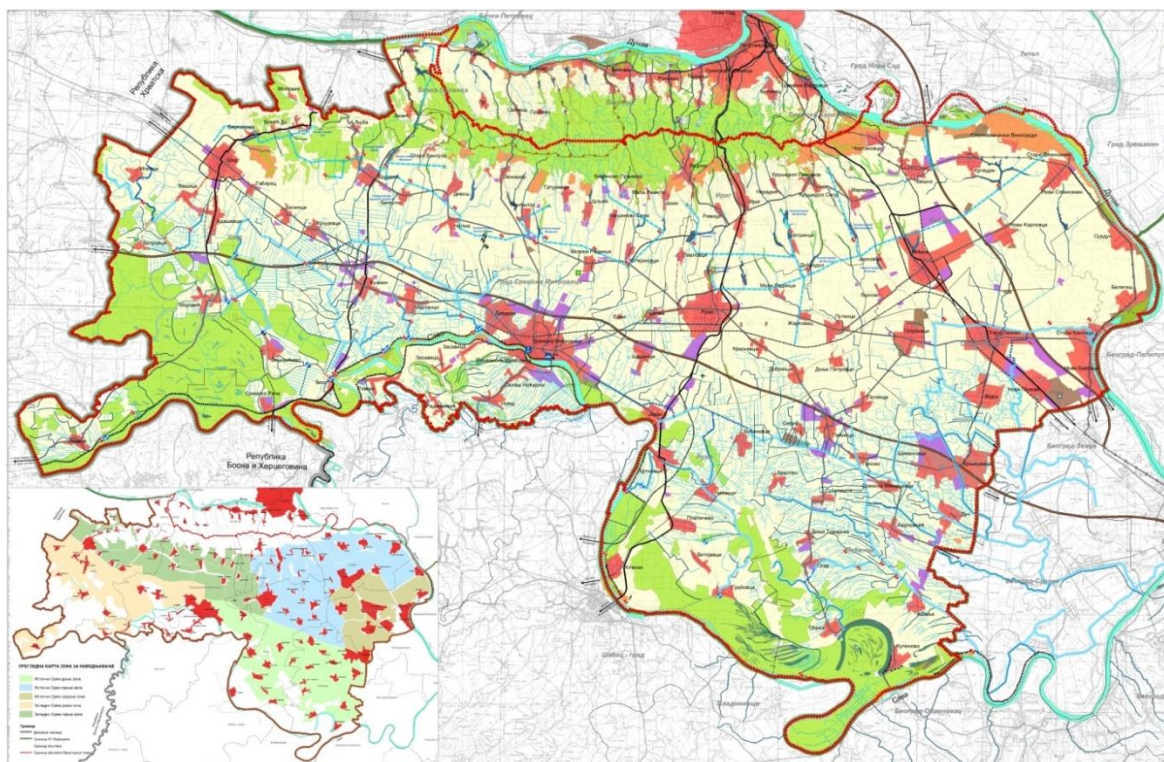
da utvrđuju uslove za zaštitu i uređenje prostora i izgradnju objekata. Cilj je bio da se blagovremeno dobiju mišljenja na prikazano postojeće stanje, kao i planiranu pretežnu namenu i očekivane efekte planskog uređenja ovog područja spram definisanih ciljeva, kao i mišljenja u pogledu uslova i neophodnog obima i nivoa procene uticaja planskih rešenja na životnu sredinu.

Novim pristupom u izradi planske dokumentacije obezbeđuje se dvostepeni postupak participacije javnosti. Ovime se stvara mogućnost da zainteresovana javnost ima blagovremeni uticaj na utvrđivanje planskih rešenja. (1)

Sednica Komisije za stručnu kontrolu planova nakon završenog ranog javnog uvida je održana 22.07.2015. godine u Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine. Na sednici je konstatovano da nema posebnih sugestija i smernica koje se odnose na materijal za izradu predmetnog Plana, o čemu je Obradivaču dostavljen Izveštaj. Situacija u kojoj se niko od potencijalno zainteresovanih učesnika u procesu planiranja nije oglasio u okviru ranog javnog uvida ukazuje da je potrebno veće zalaganje u podsticanju i sprovođenju procesa učešća javnosti, odnosno aktivnom uključivanju u proces planiranja i razumevanja posledica planiranog razvoja. Aktivan odnos svih učesnika u planiranju dovodi do znatno primenljivijih planskih rešenja i olakšava implementaciju planova.

Ako se rani javni uvid sprovodi *pro forme* umanjuje se Zakonom data mogućnost da se određeni konflikti reše u ranoj fazi izrade planskog dokumenta. Prostorni plan područja posebne namene sistema za navodnjavanje Srema je u ovom trenutku u fazi izrade Nacrta Plana te je autorima ovog rada uskraćena mogućnost da komentarišu da li je u fazi ranog javnog uvida bilo moguće izbeći tj. pomiriti potencijalne konflikte u prostoru, i ako je nedvosmislen značaj uređenja planskog područja u kontekstu izgradnje i funkcionisanja regionalnog sistema za navodnjavanje Srema. Nosilac izrade Plana sa obrađivačima imaće obavezu da u toku izrade i donošenja Plana iznađu način za sprovođenje kako formalne, tako i neformalne participacije građana i poveća učešće javnosti.

Nakon završenog ranog javnog uvida Nosilac izrade Prostornog plana je uputio zahteve za uslove institucijama i organima na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, i to na ukupno 48 adresa.



Slika 2. Pregledna karta prikazana u Materijalu za rani javni uvid

## Zaključna razmatranja

Do sada su u teoriji navedena tri nivoa participacije građana (informisanje, konsultacije i aktivna participacija). Može se zaključiti da su u dosadašnjoj praksi dobro prihvaćena prva dva nivoa, dok ostaje da se u narednom periodu radi na primeni aktivne participacije građana u procesu izrade i donošenja prostornih planova. Oslanjanje isključivo na zakonske forme (Zakonom o planiranju i izgradnji u decembru 2014. godine, uveden je rani javni uvid kao nova faza u postupku izrade planskog dokumenta) predstavlja deo formalne participacije i učešća javnosti. Za naredni period ostaje da se u praksu izrade planova uvede znatno širi dijapazon tehnika neformalne participacije zainteresovane javnosti (2), što će uticati na povećanje sprovodljivosti planskih dokumenata.

## LITERATURA I IZVORI

- (1) RADOSAVLJEVIĆ, mr Zoran, ĐORĐEVIĆ, mr Dejan, ŠEĆEROV, dr Velimir (2015), *Rana iskustva ranog javnog uvida u urbanističkom planiranju u Srbiji*
- (2) Čolić R., Mojović. Đ., Petković M. & Čolić N., (2013). *Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja. Beograd. AMBERO consulting.*
- (3) *Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji* („Sl. glasnik RS“, br. 132/14)
- (4) *Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010 do 2020. godine (2010)*, („Sl. glasnik RS“, br. 88/10)
- (5) JP „Zavod za urbanizam Vojvodine“, Novi Sad (2011), *Regionalni prostorni plan Autonomne pokrajine Vojvodine*“
- (6) JP „Zavod za urbanizam Vojvodine“, Novi Sad (2015), *Prostorni plan područja posebne namene sistema za navodnjavanje Srema - Materijal za rani javni uvid*