



# ПРИРАЧНИК ЗА ИНКЛУЗИВНО УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ





# BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA

## ПРИРАЧНИК ЗА ИНКЛУЗИВНО УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

Д-р Анастасија Трајковска

-Архитектка-

Национална урбана експертка во проектот Баир

Битола, март, 2024



Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка на Европската Унија.  
Содржината е единствена одговорност на проектните партнери и не мора да ги рефлектира ставовите на Европската Унија.

## ПРЕДГОВОР:

Прирачникот обединува стратегии и пристапи за интегрирано урбано планирање, со фокус на инклузивност и партиципација, како и легални и легислативни опции за поддршка на граѓанското учество во урбанистичкиот развој на Република Северна Македонија и градот Битола.

Преку анализа на студии на случај и акциони планови, претставени се проблемите и решенијата за подобрување на состојбата, со особен фокус на пристапноста на домувањето за маргинализираната ромска заедница во населбата Баир.

Работата е резултат на заедничките напори и визија на Преда Плус фондацијата и останатите актери за постигнување на одржлив урбан развој и социјална инклузија.

Направени се напори стручната подготовка, резултатите од истражувањето и согледувањата од работата на терен да се сублимираат во еден применлив прирачник. Ваквиот прирачник ќе има за цел да ги зајакне капацитетите на Општина Битола, стручната јавност и граѓаните да се вклучат во процесот на одржливиот урбан развој на градот, на инклузивен и партиципативен начин.

Сакам да изразам благодарност до Преда Плус фондација за довербата и можноста за соработка во оваа иницијатива, како и до сите кои ме поддржаа и придонесоа во реализацијата на овој прирачник.

Верувам дека овој прирачник ќе биде корисен инструмент за подобрување на урбаниот развој и за постигнување на социјална инклузија во градот Битола, не само како декларативна опција, туку како сериозен предизвик на нашето време.

Градот не може да направи ништо за нас, ако ние сите не сме спремни да се вклучиме и да направиме нешто за него.

Д-р Анастасија Тајковска, архитектка

Национална урбана експертка во проектот Баир

## СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	4
1. <b>Интегрирано урбанистичко планирање низ инклузивен и партиципативен пристап како одлучувачки фактор за обезбедување на одржлива градска перспектива.....</b>	<b>6</b>
1.1 Интегриран одржлив урбан развој.....	6
1.2 Урбана ревитализација на градовите .....	8
1.3 Интегрирано урбанистичко планирање и инклузивниот и партиципативниот пристап кон него .....	10
1.4 Супстандардните населби, како главен предизвик на урбаната рехабилитација на градовите.....	11
1.4.1 Пристапно или социјално домување .....	12
2. <b>Стратешки пристап кон концептот на одржлив урбан развој на национално и локало ниво во РСМакедонија и Општина Битола .....</b>	<b>12</b>
2.1 Стратешки пристап кон концептот на одржлив урбан развој на национално ниво во РСМакедонија .....	13
2.2 Стратешки пристап кон концептот за одржлив урбан развој на локално ниво во Општина Битола .....	14
3. <b>Легални опции за инклузија и партиципативност на граѓаните во локалните урбани развојни процеси во РСМакедонија.....</b>	<b>15</b>
3.1 Легални опции со кои се дефинира граѓанското учество општо во локалната власт .....	15
3.2 Легални опции со кои се дефинира граѓанското учество во локалната власт поврзани со урбанистичкото планирање.....	17
4. <b>Легислативен пристап кон урбанистичкото планирање во РСМакедонија.....</b>	<b>18</b>
4.1 Општи согледувања.....	18
4.2 Анализа на постапката за изготвување и донесување на ГУП и ДУП согласно важечката легислатива во РСМ.....	21
5. <b>Пристап кон инклузивно и партиципативно урбанистичко планирање низ студијата на случај – Битола и населба Баир .....</b>	<b>25</b>
5.1 Воведни информации за градот Битола и населбата Баир .....	25
5.2 Проблемот на недостиг на пристапно - соодветно домување во населбата Баир.....	26
5.3 Акциски план за делување во контекст на обезбедување на пристапно домување во населбата Баир .....	27
5.4 Постоечките урбанистички плански решенија за населба Баир и градот Битола .....	28
5.5 Проблеми и можни решенија за подобрување на состојбата во контекст на инклузивно и партиципативно урбанистичко планирање во населба Баир - Битола .....	29
5.6 Основни чекори за остварување на концептот за инклузивно урбанистичко планирање .....	38
<b>ЗАКЛУЧОК.....</b>	<b>37</b>

## ВОВЕД:

Процесот на креирање на одржлив урбан развој, носи низа на предизвици, особено кај постоечките урбани структури каде е потребна урбана рехабилитација. Особено овие предизвици се изразени во маргинализираните населби, каде има супстандардни услови за живот. Денес во урбаните структури, како клучен аспект се појавува неопходноста од инклузивно урбанистичко планирање, со цел да се создадат градови кои не се само функционални и естетски пријатни, туку и социјално инклузивни и правични. Инклузивноста е најчесто дефинирана во услови на UNDP<sup>1</sup> човековиот развоен индекс, врз база на кој имаме податоци и за РСМакедонија<sup>2</sup>, кој е изведен од три фактори: економскиот статус, пристапот до образование, пристапот и статусот на здравството, како основни аспекти за целосен и среќен живот.

Потребата на граѓаните за квалитетен урбан живот, мора да биде евидентирана од страна на локалната заедница, особено во однос на загрозените групи на граѓани и нивните специфични потреби. Тоа треба да претставува основа за креирање на урбаните развојни политики, особено нивното преточување во урбанистичкото планирање.

Со цел да се развијат капацитетите на сите засегнати страни кои имаат удел во иницирањето, изработувањето, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови и тоа во насока на „инклузивно“ урбанистичко планирање, неопходен е квалитативен и квантитативен методолошки пристап со цел да се:

- согледаат и разберат легалните опции поврзани со урбанистичкото планирање, креирани врз база на потребите, барањата и можностите на заедницата;
- да се изолираат и одговорат „техничките прашања“ поврзани со процесите на изготвување, донесување и спроведување на урбанистичките планови.

Овој прирачник претставува една од алатките за промовирање на инклузивноста и партиципативноста во урбанистичкото планирање, кој во основа треба да ги даде насоките и да ги конкретизира и координира чекорите за квалитетно и навремено изработување, донесување и спроведување на реални и спроведливи урбанистички планови, земајќи ги во предвид локалните капацитети и контекст. Прирачникот има за цел да:

- укаже на неопходните процедури за изготвување и спроведување на урбанистичките планови;

<sup>1</sup> Human Development Index (HDI) <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

<sup>2</sup> Институт за демократија СОЦИЈЕТАС ЦИВИЛИС Скопје (ИДСЦС), Пробивање на пат низ неизвесни времиња (индекс на човековиот развој за 2022г.), програма за развој на ОН за СМ(УНДП Северна Македонија, Скопје, 2022, [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/Human%20Report%20MK%20WEB\\_0.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/Human%20Report%20MK%20WEB_0.pdf)

## BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA

- подобрување на свесноста за пристапот кон урбанистичкото планирање помеѓу професионалците и јавноста;
- систематизирање на подготовките за планирање и спроведување на плановите од гледиште на промовирање на важноста и спроведливоста на истите;
- зголемување на ефикасноста на професионалците инволвирани во процесите на урбанистичкото планирање, преку обезбедување на проценки за урбаните развојни процеси;
- обезбедување на дополнителни идеи за планирање, преку промовирање на партиципативен и инклузивен пристап кон урбаните развојни процеси;
- промовирање на транспарентно урбанистичко планирање.

Актуелизирањето на проблемите и изнаоѓањето на можни решенија за јасен и спроведлив инклузивен и партиципативен пристап во урбанистичкото планирање е направено низ анализа на конкретна студија на случај на супстандардната населба за домување Баир, во која живее доминантно ромско население во Битола, град во РСМакедонија. Методолошки, првенствено е пристапено кон анализа на:

- актуелните стратегии кои се однесуваат на обезбедување на одржлив урбан развој на меѓународно, национално и локално ниво;
- актуелната законска регулатива за урбанистичко планирање во РСМакедонија, како и импактните регулативи со неа;
- анализа на актуелната законска регулатива која се однесува на партиципативното учество на граѓаните во урбаните развојни процеси.
- актуелните урбанистички планови на Општина Битола, односно Генералниот урбанистички план, и деталните планови кои се однесуваат на конкретниот опфат;

Врз база на тоа може систематизирано да се следи инклузивноста и партиципативноста во пристапот на изготвување на нов Генерален урбанистички план за Битола и Деталното урбанистичко планирање во конкретната супстандардна населба-Баир. За таа цел беа одржани низа на состаноци, работилници и панел дискусии во кои беа инволвирани локалната власт, политичкиот кампус, стручните лица кои се одговори за изготвување, донесување и спроведување на урбанистичките планови како и граѓаните, односно жителите на населбата Баир. Обезбедувајќи услови за партиципативно учество на сите засегнати страни, создадена е подлога за изолирање на проблемите и изнаоѓање на можните решенија за нивно надминување, воочени од сите инволвирани страни во урбанистичките развојни процеси.

## 1 Интегрирано урбанистичко планирање низ инклузивен и партиципативен пристап како одлучувачки фактор за обезбедување на одржлива градска перспектива

Со оглед на тоа што во моментот околу три четвртини од светското население живее во урбани населби, градовите и населените места играат витална улога во развојот на регионите и државите на кои им припаѓаат, а нивниот одржлив развој е клуч за обезбедување на глобалниот концепт за одржлив развој во целина. Следејќи ги насоките за создавање на спроведлива методологија која ќе осигура севкупен одржлив развој, мора да се препознае улогата, особено на малите и средните градови за добросостојба на регионите, зајакнувајќи ги нивните капацитети за иновативни и креативни економски можности, обезбедувајќи услови овие региони да не се изгубат во глобалната конкуренција.

### 1.1 Интегриран одржлив урбан развој

Актуелните меѓународни документи, препораки и програми, кои ги препознаваат современите предизвици на урбаниот развој, препорачуваат изнаоѓање на иновативни решенија и флексибилен пристап на сите нивоа на власт (национално, регионално и локално) и локалното менаџирање со сите аспекти кои влијаат на квалитетот на урбаното окружување. Соочувајќи се со предизвиците од глобализацијата, демографските и климатските промени, целта на интегрираниот урбан развој е да промовира конкурентна економска и социјална инклузија, која ќе го унапреди изграденото и природното окружување, со што ќе се подобрат животните услови, промовирајќи ги градовите како основна клетка за остварување на концептот за севкупен одржлив развој.



Па така мерките кои се однесуваат на физичката урбана обнова потребно е да се комбинираат со мерките кои ќе го подобрат пристапот до образованието, здравството, ќе обезбедат економски развој, социјална вклученост и заштита на животната средина. Развивањето на силни партнерства кои ги опфаќаат локалните граѓани, невладиниот сектор, локалната економија

и локалната власт, комбинирање на капацитетите и локалното знаење, клучни се да би се препознале заедничките решенија и да се постигнат добро прифатени и одржливи резултати<sup>3</sup>.

Анализирајќи ги меѓународните прифатени документи и агендите и програмите на ЕУ, кон која цели РСМакедонија, во контекст на изготвувањето на овој прирачник добро е да се напомене дека една од целите на Новата урбана агенда на ОН<sup>4</sup>, е токму интегрираниот урбан развој. Од друга страна, во последните неколку децении ЕУ продуцира бројни политики, документи, иницијативи и програми за поддршка на урбаната регионализација, иновации во урбаните политики и размена на искуства и добри практики „фокусирани на четири политички цели“: зајакнување на економскиот просперитет и вработеноста во градовите; промовирање на еднаквост, социјална инклузија и регенерирање на урбаните области; заштита и подобрување на урбаното окружување, во насока на постигнување на локална и глобална одржливост; придонес на добро урбано управување и локално ополномоштување.



Евropsката унија, преку нејзината кохезиона политика и после 2020г., продолжува да ги поддржува стратегиите за интегриран територијален развој, преку поддршка на локалните развојни решенија<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/information/publications/brochures/2014/integrated-sustainable-urban-development](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/brochures/2014/integrated-sustainable-urban-development)

<sup>4</sup> UN (2016) New Urban Agenda. Habitat III, A/res/1/256 United Nations Conference of Housing and Sustainable Urban Development. Kyoto <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

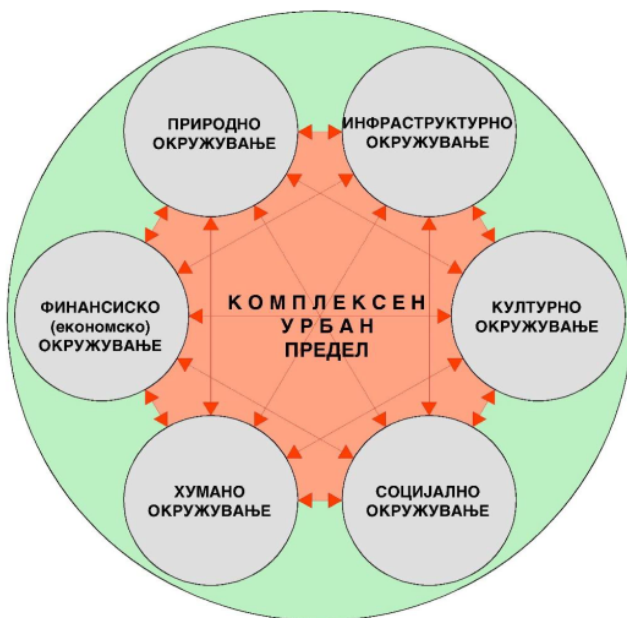
<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/what/investment-policy\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en)



## 1.2 Урбана ревитализација на градовите

Неконтролираната урбанизација, миграциските движења и „спекулативниот развој“ воден од краткорчни интереси ја загрозуваат одржливоста и идентитетот на многу градови во светот, па и во РСМакедонија. Денес кога многу градови се соочуваат со економска, социјална и еколошка криза, мора да изнајдат начин да го искористат сопствениот креативен, иновативен и интегративен потенцијал за воведување на суштински реформи кои ќе ја забрзаат промената на социо-економската реалност, што тешко се постигнува со досегашните политики распнати помеѓу потребите и можностите.

Зголемувањето на „атрактивноста“ на градовите зависи од високото ниво на комплексните учесници во окружувањето низ „згуснат, циркуларен и симбиотички поцес“<sup>6</sup>, кој ги следи сите делови на комплексниот урбан предел и нивните интеракции, стимулирајќи нови барања и нови развојни перспективи.



**“атрактивноста на  
градовите”  
зависи од**

**нивото на  
елементи на комплексниот  
урбан предел  
и нивната интеракција**

произлезени  
како резултат на  
**природните процеси и  
човековите активности**

Во контекст на претходното, зборуваме за 6 делови на комплексниот урбан предел:

- *Природно окружување* – постоечкиот природен капитал, биодиверзитетот, парковите и урбаните коридори, земјоделските области, природните ресурси, езерата, реките, енергетските ресурси, кои географски и територијално ги карактеризираат градовите;

<sup>6</sup> **Nocca, F.** (2017) “The Role of Cultural Heritage in Sustainable Development: Multidimensional Indicators as Decision- Making Tool”. MDPI. Sustainability, 2017, 9(10), 1882, (5) <https://www.mdpi.com/2071-1050/9/10/1882/htm>

## BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA

- *Инфраструктурното окружување* – изградената инфраструктура (патишта, пристапи, домување, јавен простор, комунална инфраструктура), кои го покажуваат квалитетот на животот на човекот, промовирајќи ја социјалната добросостојба и економскиот развој;
- *Културно окружување* – создадено низ времето, (историски јадра), културното наследство од минатите генерации, сочувано и предадено на идните генерации како фундаментален елемент на урбаниот идентитет;
- *Социјалното окружување* – социјалните и јавите мрежи, волонтерскиот сектор, невладините организации;
- *Хуманото окружување* – кое го рефлектира структурата на населението, локалните знаења, локалното претприемништво, креативноста на индивидуата и се она што помага во детерминирањето на хуманата скала на човештвото;
- *Финансиско* – економско окружување - стопанството, банкарскиот сектор, организираниите институции кои промовираат финансирање на локалниот развој;

во чии развојни процеси е доминантна итеракција помеѓу природните процеси и човековите активности. Затоа денес се прават напори за урбана ревитализација која ќе биде потпрена на „широката релација помеѓу човекот и природата, минатото, сегашноста и иднината, имагинарниот и материјалниот свет“<sup>7</sup>.

Имајќи ја во предвид улогата на локалната власт во остварувањето на политиката за одржлив урбан развој, при креирањето на урбаните политики мора да земе во предвид дека одлучувачки фактори за обезбедување на одржлива градска перспектива се:

- уникатниот карактер и специфичностите на градовите базирани на нивната традиција и култура;
- креативноста и способноста на прилагодување на новите потреби и барања на заедницата;
- соработката помеѓу жителите и локалната власт.



<sup>7</sup> ibid

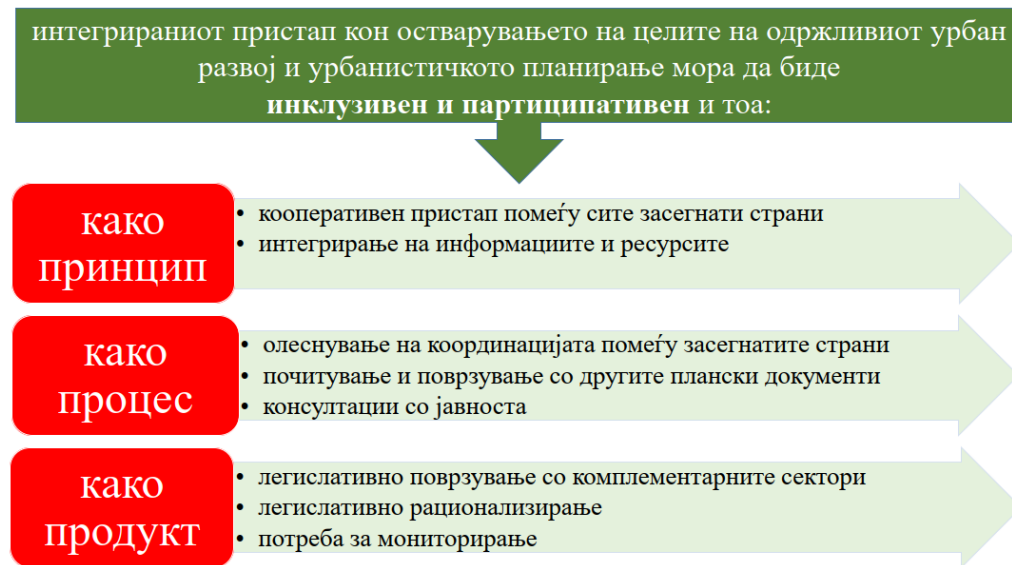
Урбаната рехабилитација, која може да се разбере како една од целите на овој проект, од кој е дел од прирачникот, е многу важна компонента поврзана со развој на социјалната политика на една земја, особено за градовите кои имаат супстандардни населби. Потребата на граѓаните за квалитетен урбан живот, мора да биде евидентирана од страна на локалната заедница, особено во однос на загрозените групи на граѓани и нивните специфични потреби. На тој начин ќе се обезбеди можност за квалитетен развој на населбите, вклучувајќи ги тука и останатите функции покај домувањето, како што се работа, образование, здравство, рекреација, култура и сл.

### **1.3 Интегрирано урбанистичко планирање и инклузивниот и партиципативниот пристап кон него**

Со цел да се обезбеди урбана ревитализација на градовите, и тоа во контекст на остварувањето на целите за обезбедување на одржлив урбан развој, локалните власти мора да пристапат кон интегрирано урбанистичко планирање, креирајќи јасни и спроведливи урбанистички планови согласно потребите и можностите на заедницата. Ваквиот пристап подразбира вклученост, транспарентност, стручност и отчетност на сите чинители во процесот на изготвување, донесување и спроведување на урбанистичките планови.



А тоа значи инклузивен и партиципативен пристап и тоа не само како принцип, туку низ целосниот процес и на крајот како продукт со кој градовите и особено нивните супстандардни населби ќе станат подобро место за живеење.



### 1.4 Супстандардните населби, како главен предизвик на урбаната рехабилитација на градовите

Супстандардното домување е еден урбан феномен во сите земји низ светот кој развива комплексни социо-економски релации и просторни манифестации кои се тешки за следење во формалниот систем на урбанистичко планирање. Импликациите од проблемите на населбите со супстандардни услови за живеење претставуваат глобален и локален општествен предизвик на нашето време. Пристапот кон решавањето на проблемите во супстандардните населби, мора да вклучи подлабоко разбирање на комплексноста и суптилноста на заедницата која живее таму и поширокиот контекст на просторот во кој егзистира.

Терминот супстандардно домување се однесува на сиромашни населби каде нема адекватни услови за живот. Според организацијата Хабитат на ООН<sup>8</sup>, супстандардното домување се препознава кога група поединци кои живеат под ист покрив во урбаните средини имаат недостиг на еден или повеќе од овие критериуми:

- недостиг на објекти за живеење од цврста градба, кои обезбедуваат заштита од екстремни климатски услови,
- недостиг на доволно простор за живеење, што подразбира не повеќе од три лица кои делат иста соба,
- недостиг на лесен пристап до безбедна вода за пиење во доволна количина и по прифатлива цена,
- недостиг од пристап на адекватни санитарни објекти во форма на приватни и заеднички тоалети кои се делат со разумен број на луѓе.

<sup>8</sup> <https://unhabitat.org/>

- недостиг на право на имот (сопственост или право на користење) со што се спречува присилно исселување.

Во ваквите населби, најчесто жителите немаат адекватни услови за образование, пристап до медицинска заштита и други јавни сервиси, што резултира со физичка и правна маргинализација на овие населби и нивните жители, во однос на формалните градски структури.

### 1.4.1 Пристапно или социјално домување

Во меѓународно прифатените документи во контекст на обезбедување на соодветен простор за домување, со соодветна физичка големина, сигурен станарски статус, структурна стабилност, со соодветно греење, проветрување, осветлување, пристап до чиста вода, инфраструктура и сето тоа по пристапна цена, се применува терминот „пристапно“ (соодветно, достапно) домување – англ – “affordable housing”. Кај нас овој термин, најчесто се поистоветува со терминот социјално домување.

Социјалното домување е домување кое е наменето за решавање на станбените потреби на социјално ранливи групи на граѓани. На оваа група на граѓани припаѓаат оние граѓани кои имаат поголеми економски социјални, етнички, здравствени и други потешкотии за обезбедување на сопствен дом, при што ќе се задоволат неопходните услови за адекватно домување. Иако, најчесто, станбените единици наменети за оваа група граѓани се помалку конфорни и со понизок станбен стандард, во однос на нивната местоположба и содржина.

Социјалното домување е домување кое сепак е неопходно да ги задоволи и следните услови:

- да бидат лоцирани во зона за домување;
- да имаат лесна достапност, особено со средствата за јавен превоз;
- да бидат поставени на постоечка или лесно изведлива инфраструктура;
- да имаат пристап до основните социјални потреби (градинка, основно образование, здравство, итн.);
- субвенционирано купување на станови или непрофитни градби на станови за откуп, но и
- различни евтини облици на станбени решенија, како и
- подобување на условите на неформалните - диви населби.

## 2 Стратешки пристап кон концептот на одржлив урбан развој на национално и локално ниво во РСМакедонија и Општина Битола

Со цел да се дефинира легалната подлога за адекватен пристап кон инклузивното урбанистичко планирање во РСМакедонија, во овој дел е направена анализа на стратешкиот

пристап кон изработувањето, донесувањето и спроведувањето на урбанистичкото планирање во РСМакедонија, со посебен акцент на Битола и нејзината супстандардна населба Баир.

### 2.1 Стратешки пристап кон коцептот на одржлив урбан развој на национално ниво во РСМакедонија

Стратешкиот пристап кон концептот за одржлив развој на национално ниво е дефиниран со *Националната стратегија за одржлив развој во Република Македонија 2009-2030г.*<sup>9</sup>. Врз основа на член 186 став(2) од Законот за животна средина на РМакедонија, Владата на РМакедонија во јануари 2010г. ја усвои Националната стратегија за одржлив развој. Националната стратегија за одржлив развој во РМ се заснова врз принципите за одржлив развој, прифатени на глобално ниво, а дефинирани на Конференцијата за животна средина и развој на ОН (Рио де Женеиро, 1992) со цел Агенда 21 да биде во функција, потоа врз Декларацијата и планот за имплементација од Јоханезбург 2002 усвоена на Светскиот самит за одржлив развој, врз принципите на Милениумската декларација на ОН кои се содржани во Милениумските развојни цели и принципите развиени во обновената Стратегија за одржлив развој на ЕУ, усвоена од страна на Европскиот совет во 2006г.

Владата на РСМакедонија и Обединетите нации (ООН), во контекст на нивните заложби за соработка во насока на попросперитетна, инклузивна и отпорна РСМакедонија, насочена кон остварување на целите на одржливиот развој до 2030г., донесе Рамка за соработка за одржлив развој 2021-2025г.<sup>10</sup>. Една од стратешките цели и посакуваните резултати на оваа рамка е одржлив и инклузивен економски и социјален развој.

Од друга страна, основен актуелен плански документ за развој на локалната самоуправа е „Програмата за одржлив локален развој и децентрализација во Република Северна Македонија (2021-2026)“<sup>11</sup>, кој обезбедува континуиран, стратешки и инклузивен пристап во спроведувањето на политиките за економски, социјален и демократски развој на локално ниво. Оваа програма претставува седми по ред плански документ од 1999г. до денес. Првите четири документи се фокусираа на:

- воспоставување на правна и институционална рамка во која функционира системот за локална самоуправа и
- трансфер на надлежности и ресурси од централно на локално ниво.

Во петтиот програмски документ, главен акцент беше ставен на хармонизација на економскиот и социјалниот развој на локално ниво, преку координирано спроведување на локалните развојни политики со оние на национално ниво. Шестата програма е фокусирана на

<sup>9</sup> Национална стратегија за одржлив развој на РМ Дел I/II (2009-2023) <http://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/Nacionalna-Strategija-za-Odrzliv-Razvoj-vo-RM-NSSD-Del-1.pdf>

<sup>10</sup> Рамка за соработка за одржлив развој 2021-2025г., Влада на РСМ и ООН, [https://northmacedonia.un.org/sites/default/files/2021-12/UNSDCF\\_21-25%20MKD\\_PRINT%20%28v2%29.pdf](https://northmacedonia.un.org/sites/default/files/2021-12/UNSDCF_21-25%20MKD_PRINT%20%28v2%29.pdf)

<sup>11</sup> Програмата за одржлив локален развој и децентрализација во РМакедонија (2021-2026) , [https://mls.gov.mk/images/files/POLRD\\_2021-2026\\_MK\\_so%20korekcii\\_Final.pdf](https://mls.gov.mk/images/files/POLRD_2021-2026_MK_so%20korekcii_Final.pdf)

одржливиот локален развој. Таа претставува основна алатка за решавање на предизвиците од локалните влијанија на политиките кои се однесуваат на: подобрување на квалитетот на живот на граѓаните; заштита и искористување на природното и културното наследство, зајакнување на економската, социјалната и територијалната кохезија.

Во програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026 една од основите компоненти е зголемената отпорност и одржлив развој на локалната заедница, каде еден од приоритетите е унапредување на стандардите на урбанистичкото планирање и градење во функција на забрзан социо-економски развој, заштита на животната средина и климата.

**Во контекст на стратешкиот пристап кон интеграцијата на ромското население во РСМакедонија постои:**

- **Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост во РМакедонија (2010-2020)<sup>12</sup>, како и**
- **Стратегија за инклузија на Ромите (2022-2030)<sup>13</sup>**

### **2.2 Стратешки пристап кон концептот за одржлив урбан развој на локално ниво во Општина Битола**

Во моментот на истражувањето направено за овој документ (јануар 2024г.) во Општина Битола не постои официјален стратешки документ којшто се однесува на одржливиот урбан развој. Постои *Стратегија за локален развој на Општина Битола (2014-2018)<sup>14</sup>*, изработена во рамките на проектот „Младинска мрежа за стекнување на вештини за вработување (JEC)“. Според Центарот за развој на образование (ЕДЦ), оваа стратегија ги вклучува засегнатите страни од областа на нејзино делување: економски развој, развој на туризмот, социјална заштита и заштита на животната средина. Стратегијата ја дефинира визијата: *Општина Битола – атрактивен центар за живеење и бизнис, со поволни услови за socioeconomic, туристички и културен развој во регионот, преку 10 стратешки цели и сет активности за остварување на целите.*

Во 2023г., е донесена *Стратегија за локален економски развој на општина Битола 2023-2027г.<sup>15</sup>*, подготвена од локалниот економски совет, каде Битола се промовира како економски силна општина, со поволна бизнис клима и оптимални инвестициски можности како и атрактивна културно-туристичка дестинација, не давајќи нагласок на социо-економските развојни компоненти.

<sup>12</sup> Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост во РМакедонија (2010-2020), МТСП на РСМ, [https://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/revidirana\\_str\\_siromastija.pdf](https://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/revidirana_str_siromastija.pdf)

<sup>13</sup> Стратегија за инклузија на Ромите (2022-2030), Влада на РСМ, <https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/Strategija%20za%20inkluzija%20na%20Romite%202022-2030%2003-02-2022%20finalna%20verzija.pdf>

<sup>14</sup> Стратегија за локален развој на Општина Битола (2014-2018)

[http://www.bitola.gov.mk/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/Strategy-for-local-development\\_-Bitola.pdf](http://www.bitola.gov.mk/wordpress/wp-content/uploads/2015/06/Strategy-for-local-development_-Bitola.pdf)

<sup>15</sup> Стратегија за локален економски развој на Општина Битола <https://www.bitola.gov.mk/wp-content/uploads/2023/10/Strategija-ler.pdf>

**Анализирајќи ги јавно достапните документи на веб-страницата на Општина Битола, во контекст на стратешкиот пристап кон интеграцијата на ромското население во Битола, постои само еден стратешки документ кој одамна го надминал својот плански период:**

- Локален план за акција за имплементација на декадата на ромите во Битола за периодот од 2012 – 2015<sup>16</sup>, за кој нема достапни индикатори од неговата реализација.

### 3 Легални опции за инклузија и партиципативност на граѓаните во локалните урбани развојни процеси во РСМакедонија

Во последните децении, воочливи се напорите во конципирањето на легалните политики за креирање општествени промени во Република Северна Македонија коишто се поттикнати од силниот граѓански сектор, активните граѓани и солидната подлога за добра соработка со власта. Со цел да се постигне поотчетно и социјално-инклузивно унапредување како на национално, така и на локално ниво, во моментот постојат легални опции кои го дефинираат начинот и степенот на граѓанското учество во националната и локалната власт.

#### 3.1 Легални опции со кои се дефинира граѓанското учество општо во локалната власт

Некои законски аспекти со кои се дефинира граѓанското учество во локалната власт, општо и во предметните прашања

- Во основа остварувањето на граѓанските права на локално ниво се остварува посредно, преку претставниците во општините избрани на демократски начин.  
Сепак, согласно *Законот за локална самоуправа*, на граѓаните им се дава можност за непосредно остварување на своите права, преку остварување на граѓански иницијативи, собир на граѓани, референдум и други начини со утврдена постапка согласно закон.
- Во однос на можноста за граѓанско иницирање – граѓаните имаат право да му предложат на советот на општината да донесе определен акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност (ч.26 с.1 од Закон за локалната самоуправа).

- за предлогот на граѓаните советот е должен да расправа ако го поддржат најмалку 10% од избирачите на општината односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање (ч.26 с.3 од Закон за локалната самоуправа). Притоа расправата по предлогот на граѓаните, советот е должен да ја одржи во рок од 90 дена по доставената иницијатива и е должен да ги информира граѓаните за својата одлука (ч.26 с.4 од Закон за локалната самоуправа).

<sup>16</sup> Локален план за акција за имплементација на декадата на ромите во Битола за периодот од 2012 – 2015  
[https://www.bitola.gov.mk/wp-content/uploads/2015/06/Strategija\\_Romi\\_12-15.pdf](https://www.bitola.gov.mk/wp-content/uploads/2015/06/Strategija_Romi_12-15.pdf)



Во основа, остварувањето на граѓанските права на локално ниво се остварува посредно, преку претставниците во општините избрани на демократски начин. Сепак, согласно Законот за локална самоуправа (сл.в.на РМ бр.5/02)<sup>17</sup>, на граѓаните им се дава можност за непосредно остварување на своите права, преку остварување на граѓански иницијативи, референдум и други начини со утврдена постапка согласно закон.

- Во однос на **можноста за граѓанско иницирање** (Закон за локална самоуправа- чл.26)<sup>18</sup>
  - Граѓаните имаат право да му предложат на Советот на Општината да донесе определен акт или реши одредено прашање од негова надлежност.
  - За предлогот на граѓаните Советот е должен да расправа, доколку истиот е поддржан од 10% од избирачите на Општината, односно месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.
  - Расправата по предлог на граѓаните, Советот е должен да ја одржи во рок од 90 дена по доставената иницијатива и е должен да ги информира граѓаните за својата одлука.
- Согласно закон, секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите да достави **претставки или предлози** за работата на органите на Општината и општинската администрација (Закон за локална самоуправа- чл.29)<sup>19</sup>. Градоначалникот е должен да создаде услови за доставување на истите и најдоцна во рок од 60 дена, од денот на приемот на претставката, односно предлогот, на подносителот да му достави образложен одговор.
- При изготвувањето на прописите на Општината, Советот на Општината, односно градоначалникот може претходно да организира **јавни трибини**, да спроведе **анкети** и да побара **предлози** од граѓаните (Закон за локална самоуправа- ч.30)<sup>20</sup>.
- Вклучувањето на граѓаните од страна на локалната самоуправа во донесувањето одлуки кои се важни за нивниот живот и за самата заедница преку **форум на заедницата**. Форумот претставува низа од 6 средби со граѓани на кои преку структурирани дискусии, учесниците елаборираат проблеми и нудат решенија за нив, истовремено давајќи препораки за локалните институции. Форумот ја одразува заедницата, затоа што во него се очекува да учествуваат претставници од различни општествени, старосни, етнички, родови, професионални, религиозни и други групи, зависно од тоа кои групи се претставени во заедницата. Форумот е најдобро да се користи кога треба: да се планира и подготви буџетот на општината, да се развиваат стратешки планови и приоритети за разни области (на пример – за локален и економски развој), да се решаваат прашања

<sup>17</sup> Закон за локална самоуправа (сл.в.на РМ бр.5/02)

<https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf>

<sup>18</sup> ibid

<sup>19</sup> ibid

<sup>20</sup> ibid

кои засегаат различни групи од интерес, а потребата од нивно разрешување е многу важна (на пример – капитални инфраструктурни инвестиции) и слично.

*Седниците на Советот на Општината се отворени за јавноста, заинтересираните поединци и групи граѓани имаат право да ја следат работата на Советот (чл.42 ст.2 од Закон за локалната самоуправа). За исклучување на присуството на јавноста на седницата се одлучува ако за тоа постојат оправдани причини утврдени со статут, со двотретиноско мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот (чл.42 ст.3 од Закон за локалната самоуправа). На расправата за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови, присуството на јавноста не може да се исклучи (чл.42 ст.4 од Закон за локалната самоуправа). По претходна најава им се дава можност на заинтересираните граѓани да му се обратат на Советот.*

### 3.2 Легални опции со кои се дефинира граѓанското учество во локалната власт поврзани со урбанистичкото планирање



Некои законски аспекти со кои се дефинира граѓанското учество во локалната власт, поврзани со урбанистичкото планирање

- Согласно Законот за урбанистичко планирање (чл.46) со цел да се обезбеди инклузивност, партиципативност и јавност во процесот на урбанистичко планирање, општините се задолжуваат за формирање на **партиципативно тело**
- Партиципативното тело ги претставува сите различни интереси и интересни групи во локалната заедница и ги пренесува ставовите, мислењата и потребите на граѓаните и правните лица, ги следи состојбите во планирањето преку давање на иницијативи, насоки и сугестии за изготвување на плански решенија, ги разгледува планските програми и планските решенија во нивната работна верзија.

Согласно Законот за урбанистичко планирање (чл.46)<sup>21</sup>, со цел да се обезбеди инклузивност, партиципативност и јавност во процесот на урбанистичко планирање, општините се задолжуваат за формирање на **партиципативно тело**, кое:

- ги претставува сите различни интереси и интересни групи во локалната заедница;
- ги пренесува ставовите, мислењата и потребите на граѓаните и правните лица;
- ги следи состојбите во планирањето преку давање на иницијативи, насоки и сугестии за изготвување на плански решенија;
- ги разгледува планските програми и планските решенија во нивната работна верзија.

<sup>21</sup> Закон за урбанистичко планирање на РСМ (2020), (Сл.в на РСМ бр.32/20)

**Партиципативното тело** се состои од лица кои се претставници на урбаните заедници, претставници на невладини организации од различни сегменти на урбаниот живот, здруженија на граѓани и граѓански активисти од подрачјето на општината, граѓани што се стручни лица од областа на урбанистичкото планирање и другите стручни области суштествени за планирањето и одржливиот развој на градот, кои се вклучуваат на доброволна основа, како и лица вработени во единицата на локална самоуправа (членови на комисијата за урбанизам) и претставници на правните лица кои го изготвуваат соодветниот план вклучени по службена должност.

Исто така согласно Законот за урбанистичко планирање (чл.50)<sup>22</sup>, задолжително се спроведува **јавна презентација** и **јавна анкета**, со која предлогот или нацртот на урбанистичкиот план се ставаат на јавен увид и проверка на заинтересираните физички и правни лица од подрачјето на планскиот опфат, претставници на стручната јавност, претставници на органите на државната управа, претставници на единиците на локалната самоуправа, претставници на невладиниот сектор како и на широката јавност. Повикот до учесниците се упатува најмалку 15 дена пред организираната јавна презентација, преку информативниот систем е-урбанизам, веб-страната на општината како и со печатени плакати и соопштенија во и околу подрачјето на планскиот опфат.

*Во моментот на истражување за овој извештај, од вкупно 9 членови кои го сочинуваат партиципативното тело на Општина Битола, 7 се постојани, а само тројца од вкупниот број членови не се дел од јавната администрација.*

*Исто така, актуелниот Закон за урбанистичко планирање задолжува на формирање на Комисија за урбанизам од страна на градоначалникот на соодветната Општина, која според чл.38 од овој закон е составена од најмалку 5 члена, архитекти-урбанисти, од кои тројца се носители на овластување за изработка на урбанистички планови, а двајца се со професионално искуство од областа на водење на постапки за изработување, донесување и спроведување на урбанистички планови, при што најмалку два члена треба да не се вработени во јавна администрација. (напомена: во моментот во Битола има активни 27 овластени урбанисти)*

## 4 Легислативен пристап кон урбанистичкото планирање во РСМакедонија

### 4.1 Општи согледувања

Постапките за изработување и донесување на просторните и урбанистичките планови во Република Северна Македонија беа дефинирани со *Законот за просторно и урбанистичко планирање на РМ*<sup>23</sup>, сè до 10.2.2020г., кога е донесен новиот *Закон за урбанистичко планирање на*

<sup>22</sup> ibid

<sup>23</sup> Закон за просторно и урбанистичко планирање на РМ (2008), (Сл.в на РМ бр.24/08)

PCM<sup>24</sup>, кој стапи на сила на 18.06.2020г., како дел од системот за просторно и урбанистичко планирање на РСМ.

*Системот за просторно и урбанистичко планирање (чл.3 ст.2)<sup>25</sup> „служи за уредување и хармонизација на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата, како и социјална, економска и еколошка одржливост на човековите населби, а нивното остварување се обезбедува низ континуираниот процес на изработувањето, донесувањето, спроведувањето и следењето на спроведувањето на плановите“.*

Согласно актуелниот закон насоката на главните цели на урбанистичкото планирање во РСМакедонија е дадена на сликата подолу:



Остварувањето на овие цели е обврска на сите учесници во процесот и е поврзано со примена на *начелата за урбанистичко планирање и уредување на просторот* и тоа како што прикажао на сликата подолу:

<sup>24</sup> Закон за урбанистичко планирање на РСМ (2020), (Сл.в на РСМ бр.32/20)

<sup>25</sup> *ibid*

**НАЧЕЛА НА  
УРБАНИСТИЧКОТО  
ПЛАНИРАЊЕ**  
(согласно важечките закони во  
РСМакедонија)

Интегрален пристап во планирањето

Грижа и развој на регионалните особености

Остварување на јавниот и заштита на приватниот интерес

Јавност во постапката за изготвување, донесување и спроведување на урбанистичките планови

Инклузивност и партиципативност во постапката за изготвување, донесување и спроведување на урбанистичките планови

Хоризонтална и вертикална усогласеност и координација во планирањето

Уважување на научно и стручно утврдените факти и стандарди

*Согласно одредбите на овој закон (чл.5)<sup>26</sup>, во просторот опфатен со урбанистичките планови, јавен интерес е уредувањето и хуманизацијата на просторот, заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, како и зачувувањето на природните и културните вредности на просторот. Со урбанистичкото планирање, задолжително се штити јавниот интерес кој е приоритетен, додека приватниот интерес се обезбедува согласно закон.*

***Анализираната законска регулатива според општите согледување претставува добра подлога за развој на концептот на интегрирано урбанистичко планирање. Што впрочем претставува база за остварување на целите и начелата на одржливиот урбан развој, обезбедувајќи вклученост, транспарентност, стручноста и отчетност на сите чинители во процесот.***

<sup>26</sup> ibid

### 4.2 Анализа на постапката за изготвување и донесување на ГУП и ДУП согласно важечката легислатива во РСМ

Анализата на постапката за изготвување и донесување на ГУП и ДУП за анализираниот опфат е направена согласно важечката легислатива за урбанистичко планирање во Република Северна Македонија<sup>27</sup>.

#### **Прв чекор – поднесување и прифаќање на иницијатива за изработка на ГУП односно ДУП за анализираниот опфат**

Според закон (чл.39)<sup>28</sup>, сите заинтересирани физички и правни лица, граѓани, здруженија, организации, институции и органи на државната управа имаат право да поднесат иницијатива, доколку имаат оправдана и добро образложена потреба за изготвување, изменување и дополнување на урбанистичките планови.

Комисијата за урбанизам на соодветната Општина каде се наоѓа предложениот плански опфат (во случајот Општина Битола), како тело што е задолжено да ги врши стручните работи во постапката за изработување и донесување на урбанистичките планови, најдоцна во рок од 15 работни дена, носи одлука за прифаќање (неприфаќање) на поднесената иницијатива.

Прифатената иницијатива, Комисијата за урбанизам ја поднесува до градоначалникот, кој ја предлага на Советот на Општината со цел да биде вградена во програмата за донесување на урбанистички планови. Со одлуката на Советот на Општината за вградување на поднесената иницијатива во програмата за донесување на урбанистички планови, постапката за изработка на анализираниот ГУП, односно ДУП може да отпочне.

#### **Втор чекор – обезбедување услови за планирање на просторот**

Условите за планирање на просторот (чл.42)<sup>29</sup>, содржат општи и посебни одредби, насоки и решенија од планската документација од повисоко ниво односно од Просторниот план на Република Северна Македонија и просторните планови за негово разработување и спроведување, како и графички прилог кој претставува извод од планот (напомена: во моментот на истражување во Република Северна Македонија актуелен е Просторниот план за плански период од 2004-2020г.<sup>30</sup>).

За предвидените урбанистичките планови, условите за планирање на просторот ги изработува Агенцијата за просторно планирање на РСМ (во рок од 15 работни дена од прием на барањето). Додека, решението (во рок од 10 работни дена) го издава орган на

<sup>27</sup> ibid

<sup>28</sup> ibid

<sup>29</sup> Закон за урбанистичко планирање на РСМ (2020), (Сл.в на РСМ бр.32/20)

<sup>30</sup> Просторен план на Република Македонија <http://app.gov.mk/wp-content/uploads/2015/04/%D0%9030104-PP-na-RM-2002-2020.pdf>

државната управа надлежен за вршење на работите од областа на просторното планирање.

Кон барањето за добивање на услови за планирање на просторот се доставува предлог планска програма за урбанистичкиот план што треба да се изработи и копија од претходно издадените услови за планирање на просторот за предметниот или соседните плански опфати, доколку такви постојат.

### **Трет чекор – изработка на планска програма**

Урбанистичките планови се изработуваат врз основа на планска програма (чл.44)<sup>31</sup> изработена согласно:

- анализа на степен и начин на реализација на важечкиот урбанистички план во анализираниот плански опфат;
- анализа на потребите на граѓаните што живеат или работат во или во близина на планскиот опфат;
- анализа на потребите на правните лица и институциите од просторен развој,
- заклучоци за просторен развој што произлегуваат од плановите од повисоко ниво;
- стратегиите за развој што се донесени на локално и на повисоки нивоа.

Планската програма за урбанистички планови се изработува од страна на Комисија за урбанизам (составена од стручни лица, согласно закон – чл.38)<sup>32</sup> и се става на јавен увид на партиципативното тело, каде се дополнува со прифатливите предлози и сугестии од негова страна.

На предлог на Комисијата за урбанизам, Градоначалникот на општината со решение ја одобрува предложената планската програма од страна на Комисијата за урбанизам.

Одобрената планска програма се поставува на веб-страницата на Општината на конкретниот плански опфат на увид на јавноста.

### **Четврт чекор – документациона основа**

Податоците за постојната состојба, можностите и програмските проекции за просторен развој претставуваат документациона основа на урбанистичкиот план.

Документационата основа на конкретниот урбанистички план се состои од сите достапни и соодветно обработени податоци за постојната состојба на територијата на планскиот опфат и неговата околина кои се релевантни за урбанистичкото планирање. Податоците се презентирани во и врз ажурираната геодетска подлога, специјализираните карти со податоци како и други подлоги со просторни податоци кои се достапни преку системот за земјино набљудување.

<sup>31</sup> Закон за урбанистичко планирање на РСМ (2020), (Сл.в на РСМ бр.32/20)

<sup>32</sup> Закон за урбанистичко планирање на РСМ (2020), (Сл.в на РСМ бр.32/20)

Документационата основа содржи податоци за:

- *Природните чинители* – геолошки, геомеханички, педолошки, геофизички, сеизмички, хидрометеоролошки, хидролошки, географски, шумарски, еколошки, податоци за природните блага и други податоци за природните чинители;
- *Создадени чинители* – архитектонско-градежни, демографски, економски, социјални, културни, здравствени, образовни, податоци за заштитеното културно наследство, податоци за урбано зеленило од зелениот катастар, за видот и степенот на загадување на животната средина, водостопански, електроенергетски, сообраќајни, телекомуникациски, останати инфраструктурни и други податоци за горенаведените чинители.

Поблиската содржина на документационата основа е пропишана со **Правилникот за урбанистичко планирање (чл.14 и чл.15)**<sup>33</sup>.

### **Петти чекор - изработка на планска документација**

Планската документација ја изготвуваат лиценцирани правни лица за изработка на урбанистички планови кои ги исполнуваат условите согласно закон<sup>34</sup> и тоа според следните постапки:

За **ГУП** (Генерален урбанистички план)

- Врз основа на планската програма и документационата основа се изработува работна верзија за ГУП, за која се добиваат мислења по однос на планските решенија од државните органи, институции, установи и правни лица кои вршат јавни овластувања од дејности релевантни за урбанистичкото планирање, согласно чл.4735. Добиените мислења се вградуваат во Нацрт планот за ГУП.
- Нацрт планот за ГУП се доставува на стручна ревизија од страна на лиценцирано правно лице за ревидирање на урбанистички планови, кое ги исполнува условите согласно закон. Оваа постапка ја потврдува законската прифатливост и оправданост на предложеното планско решение.
- Ревидираниот нацрт план, со добиеното стручно мислење од Комисијата за урбанизам, градоначалникот на Општината го предлага на утврдување на Советот на Општината.
- По утврдениот нацрт план, градоначалникот на Општината организира јавна презентација и јавна расправа со која се обезбедува увид на широката јавност и стручна расправа. Оваа постапка има за цел да ја консултира особено стручната јавност по предлог генералниот урбанистички план.

<sup>33</sup> Правилник за урбанистичко планирање (сл.в на РСМ бр. 225/20)

[https://www.komoraoi.mk/images/komora/Pravilnik\\_Urbanistichko\\_092020.pdf](https://www.komoraoi.mk/images/komora/Pravilnik_Urbanistichko_092020.pdf)

<sup>34</sup> Закон за урбанистичко планирање на РСМ (2020), (Сл.в на РСМ бр.32/20)

<sup>35</sup> *ibid*



## BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA

- Прифатените забелешките од извештајот од јавната и стручната расправа изготвувачот ги вградува во планот и во форма на предлог – план се доставува на согласност до органот на државната управа надлежен за вршење на работи од областа на уредување на просторот.

### За ДУП (Детален урбанистички план)

- Врз основа на планската програма и документационата основа се изработува работната верзија на ДУП, за која се добиваат мислења по однос на планските решенија од државните органи, институции, установи и правни лица кои вршат јавни овластувања од дејности релевантни за урбанистичкото планирање, согласно чл.4736. Добиените мислења се вградуваат во Нацрт планот за ДУП.
- Нацрт планот на ДУП се доставува на стручна ревизија од страна на лиценцирано правно лице за ревидирање на урбанистички планови, кое ги исполнува условите согласно закон. Оваа постапка ја потврдува законската прифатливост и оправданост на предложеното планско решение.
- Нацрт – планот со добиеното стручно мислење од Комисијата за урбанизам, градоначалникот на Општината го доставува на утврдување на Советот на Општината. По утврдениот нацрт – план, градоначалникот на Општината организира јавна презентација и јавна расправа која го обезбедува увидот на широката јавност по предлог деталниот план.
- Прифатените забелешките од извештајот од јавната и стручната расправа изготвувачот ги вградува во планот и во форма на предлог – план се доставува на согласност до органот на државната управа надлежен за вршење на работи од областа на уредување на просторот.

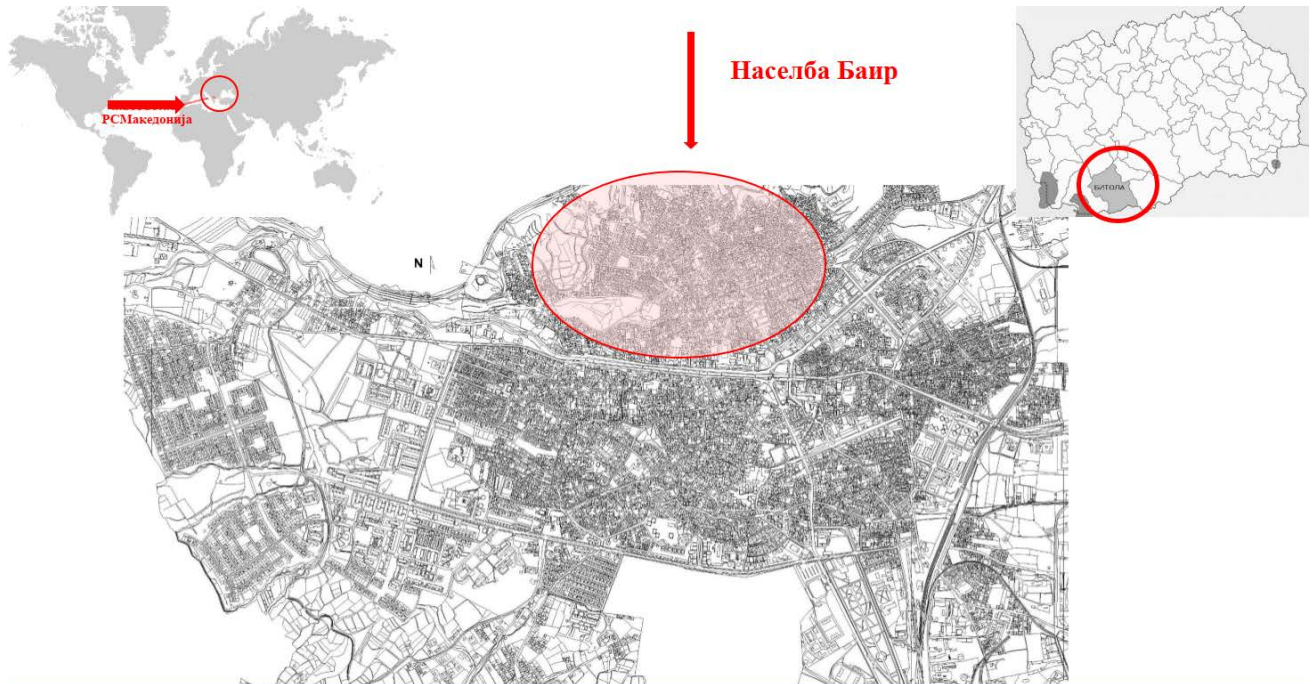
### Шести чекор - донесување на планот

По добиената согласност за предлог плановите (ГУП и ДУП) од страна на органот на државната управа, надлежен за вршење на работи од областа на уредување на просторот, градоначалникот на Општината го доставува планот до Советот на Општината за негово донесување на првата наредна седница. ГУП, односно ДУП се смета за донесен доколку за него гласаат повеќе од половина од вкупниот број на членови на Советот на Општината.

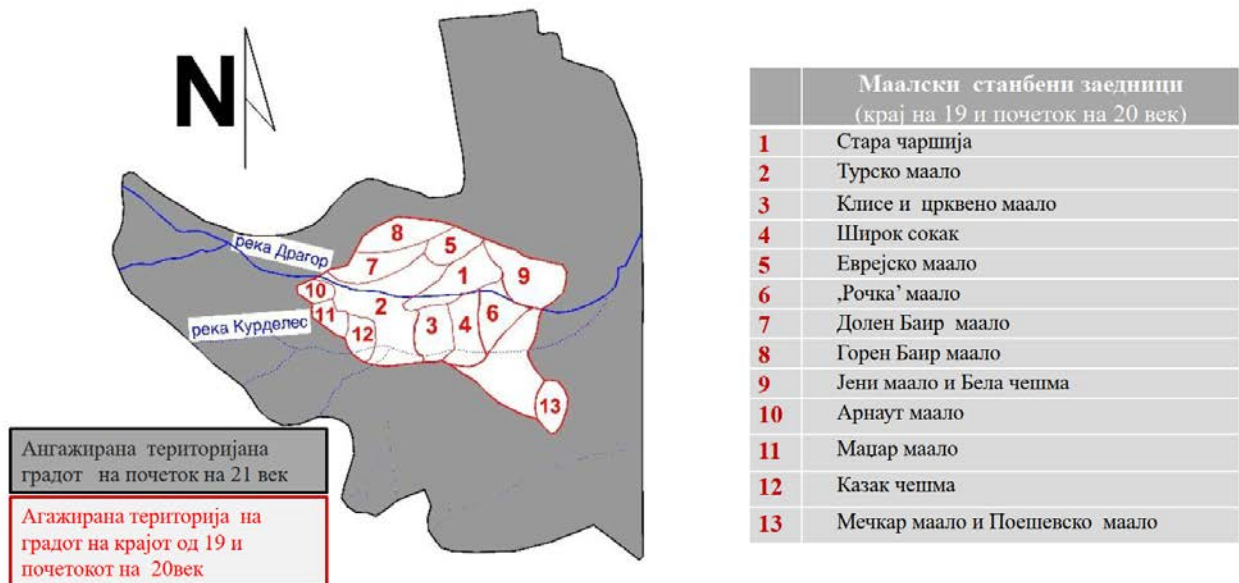
## 5 Пристап кон инклузивно и партиципативно урбанистичко планирање низ студијата на случај – Битола и населба Баир

### 5.1 Воведни информации за градот Битола и населбата Баир

Битола е главен административен, културен, економски, индустриски, образовен и научен регионален центар на југозападниот плански регион на РСМакедонија. Тој е град со долг историски континуитет и силно изразен културен идентитет.



Анализираната населба Баир зафаќа дел од северниот реон на градот, а нејзината населеност исто така има и долг историски континуитет. Дел од оваа населба претставува и контактна зона на старото градско јадро на Битола, кое претставува културно наследство од особено значење.



### 5.2 Проблемот на недостиг на пристапно - соодветно домување во населбата Баир

Кратко кажано, населбата Баир е етнички групирана населба и е високо населен простор, кој се состои од густо структурирани станбени единици со влошена или нецелосна инфраструктура во која е видлив социјалниот феномен на социјална исклученост, односно:

- социјална маргинализација поради материјална сиромаштија, невработеност, асоцијално поведение, етничка групираност и слично.

Зборуваме за урбана сиромаштија како повеќедимензионална социјална појава, која дополнително го оптоварува и онака комплексниот проблем на населбите со чиста етничка структура. Иако е добра намерата за социјална интеграција, сепак мора да се земе во предвид дека социјалната исклученост е навлезена длабоко во психологијата на засегнатите поединци.

Анализирајќи ја потребата за социјално, односно пристапно домување на жителите во населбата Баир, мора да се напомене дека:

- општо во Македонија постои висока стапка на приватна сопственост на станбениот фонд и тоа: 85% до 1988г., и над 95% во последниве децении.
- исто така во последната студија за домување изработена во рамките на овој проект за потребите на ГУП за Битола може да се воочи дека во населбата Баир е карактеристично индивидуалното станбено домување и тоа во приватна сопственост.

Овие високи проценти делумно ја релативизираат потребата за социјално домување, но секако не ја исклучува одговорноста на општеството кон определените социјални

категории, во случајот Ромското население, да обезбеди „пристојно“ место за домување, кое значи повеќе од обезбедување само на покрив врз главата.

Студијата направена од фондацијата Преда Плус во рамките на проектот „Сензибилизација и мапирање на домувањето за Ромите,“ со која е покриена повеќе од 90% од ромската заедница која живее во населба Баир – Битола, е одличен индикатор кој ги посочува главните проблеми во оваа супстандардна населба особено во контекст на:

- недостиг на простор за домување (значителен дел -83% од домаќинствата живеат во дом помал од 50м<sup>2</sup>, што е показател за нисок станбен стандард со оглед на тоа што просечно во едно домаќинство живеат по 3 члена;
- лоша материјална состојба на домот (иако 97% од домовите се со цврста градба од анкетираниите се посочени проблеми со дотраеност на материјалот или несоодветна изведба на градбата. Покрај тоа има и семејства кои живеат во импровизирани живеалишта од ламарина, картон и сл;
- немање на асфалтен пристап до домот;
- недостиг на канализациона мрежа;
- нецелосна покриеност со водоводна мрежа;
- проблем со справување со отпад;
- ризици од поплави, лизгања на земјиштето, пожари, како и од близината на регионалниот пат;
- нелегални домови.



### 5.3 Акциски план за делување во контекст на обезбедување на пристапно домување во населбата Баир

Анализирајќи ја состојбата на терен, станува повеќе од јасно дека на населбата Баир и е неопходна урбана рехабилитација, со цел да се обезбеди пристапно домување за нејзините жители.

Урбана рехабилитација, подразбира планирање на низа на неопходни активности преку кои ќе се стигне до саканата цел – подобрување на животните услови во населбата Баир. Првенствено овие активности треба да се однесуваат на:

- подобрување на станбениот стандард;
- надминување на појавата на бесправна изградба;
- обезбедување на стан за секое домаќинство;
- доследно спроведување на урбанистичките планови;
- целосна инфраструктурна покриеност во смисла на вода за пиење, канализација, справување со отпад, асфалтирани улици, уреден јавен простор, улично осветлување;
- обезбедување на стан за секое домаќинство;
- системско решение за пренаселеноста во населбата;

- пристап до образование, здравство и други јавни услуги. Акциски треба да се делува во 2 насоки и тоа:

	<p><b>Од горе на долу</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- со донесување на јасни и спроведливи урбанистички планови, изработени врз база на реалните потреби, можности и сегашните анализирани проекции на градот.</li> </ul> <p>Во тој контекст се иницираше оточнувањето на нов ГУП за Битола, за чии потреби во рамките на овој проект се изготвени 12 студии, меѓу кои и студијата за домување.</p>
	<p><b>Од долу на горе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- подобрување на квалитетот на постоечкиот станбен фонд во контекст на зголемување на енергетската ефикасност на конкретни објекти како што е направено со овој проект, како и акции поврзани со сите активности посочени погоре во овој текст.</li> </ul>

**Важно! - Неопходно е:**

- дефинирање на динамичка рамка за реализирање на предвидените активности и јасен и спроведлив акциски план, со мерливи индикатори, но и
- охрабрување на населението за превземање на иницијативи и учество во процесот на урбаната рехабилитација на населбата Баир

### 5.4 Постоечките урбанистички плански решенија за населба Баир и градот Битола

Анализираниот опфат – населба Баир, зафаќа дел од северниот реон на градот, дефиниран според важечкиот ГУП за град Битола. Попрецизно, тоа се делови (дефинирани блокови), од градските четврти С7, С8 и С9, согласно споменатиот ГУП, кои ја опфаќаат северната станбена зона „Баир“ – Битола.

Согласно законот на урбанизам, до донесување на нов Урбанистички план (ГУП или ДУП), за одреден опфат на сила е постоечкиот таков план, па според тоа во моментот во Битола за анализираниот опфат на сила е:

- ГУП за град Битола (трети измени и дополнувања), донесен со одлука бр: 688/2 од 27.09.1999г., и
- ДУП за северна станбена зона „Баир“ - Битола, донесен со одлука бр: 08-52/1 од 05.02.1998г.
-

*Имајќи предвид дека и двата плана веќе значително го надминале својот плански период, односно веќе во 2009 година се очекуваше нов ГУП за Битола, а новиот ДУП за северната станбена зона „Баир“ го надмина својот плански период веќе нешто повеќе од 17 години, неопходно е да се пристапи кон изготвување на нови урбанистички планови кои ќе бидат во целост усогласени со новите проекции за развој на градот, земајќи ја предвид и фактичката состојба на терен којашто во моментот не кореспондира во целост со одредбите на овие плански документи.*

### 5.5 Проблеми и можни решенија за подобрување на состојбата во контекст на инклузивно и партиципативно урбанистичко планирање во населба Баир - Битола

Анализирајќи ги постоечките (важечки) урбанистички плански решенија се наидува на доста проблеми за кои треба да се разгледа можноста за изнаоѓање на решенија и превземање на активности за подобрување на состојбата. Во контекст на тоа, во рамките на овој проект, направени се неколку чекори кои насочуваат кон успешно реализирање на концептот на инклузивно урбанистичко планирање, како база за квалитетна и спроведлива урбана рехабилитација на населбата Баир.

Меѓу другото изолирани се следите три проблеми, во контекст на успешно реализирање на концептот на инклузивно и партиципативно урбанистичко планирање.

- **Проблем 1**- застареност и неспроведливост на постоечките (важечките) урбанистичко плански решенија
- **Проблем 2**- недостаток на стратешки пристап кон одржлив урбан развој на градот како неопходна алатка за креирање на квалитетна документациона основа за изработка на новите урбанистичко плански документи
- **Проблем 3** – недоволна вклученост на сите засегнати страни, особено на жителите на анализираната населба во процесот на иницирање на промени и искажување на своите ставови насочени кон пристапот кон урбанистичкото планирање

#### ➤ Пристап кон решавањето на проблемот 1 - застареноста и неспроведливоста на постоечките (важечките) урбанистичко плански решенија

Согласно јавно достапните документи на Општина Битола и информациите добиени од работните состаноци со овластените претставници од општина Битола и Јавното Претпријатие за Урбанистичко Планирање Проектирање и Инженеринг - Битола<sup>37</sup>, беа согледани условите за отпочнување и изработка на потребните урбанистичко плански документи за анализираниот опфат. Во почетната фаза на изнаоѓање на решение за овој проблем, согласно Програмата за финансирање на изработка на урбанистички планови на

<sup>37</sup> Понатаму во овој текст, ЈПЗУППИ

## BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA

подрачјето на Општина Битола за 2021 год. (бр.09-161/7 од 25.12.2020 г.)<sup>38</sup>, која претставува основа и рамка за пристапување кон изработување и спроведување на постапките за донесување на истите, согласно чл.40 од Законот за урбанистичко планирање, прва наведена програмска задача е изработка на ГУП за град Битола (приближно 2300ha).

Според сугестиите на овластените лица од Општина Битола, на 27.05.2021 од страна на ЦОСВ- подружница Прилеп до Општина Битола- односно до Одделението за урбанистичко планирање и заштита на животната средина е доставена иницијатива за отпочнување на постапка за изменување и дополнување на ГУП на град Битола. Оваа иницијатива е дел од договорот помеѓу Општина Битола италијанската НВО ЦОСВ и фондацијата за одржлив економски развој ПРЕДА Плус коишто се проектни партнери во проектот „БАИР- здружена акција на Битола за вклучување на Ромите“ (реф.бр.ІРА 2020/420-361) и оттука иницијативата има за цел навремена реализација и имплементација на активностите предвидени со проектот.

Сепак во интерес на времето и квалитетот на планскиот документ, беше поднесена нова иницијатива за отпочнување на нов ГУП за град Битола, со оглед на тоа што постапката<sup>39</sup>, односно временската рамка за изготвување и донесување на измени и дополнување на урбанистичките планови и изготвувањето и донесувањето на нов урбанистички план за истиот опфат е иста. На тој начин се создадоа потребните услови за отпочнување на постапка за рамномерен просторен развој, рационално уредување и користење на просторот и услови за хумано живеење и работа за граѓаните на цела територија на град Битола, без удвојување, односно поклопување и одолговлекување на постапката за донесување на новиот ГУП за град Битола.

Од друга страна пак, во контекст на намалување на временската рамка за изработка и донесување на деталите урбанистичките планови за анализираниот опфат на населбата Баир, земајќи ја во предвид законската можност согласно чл.33 од Законот за урбанистичко планирање<sup>40</sup> за Обединета постапка за донесување на урбанистички планови., инициранна е и отпочната постапка за изработка на три ДУП во оваа населба со вкупна површина од 30ха.

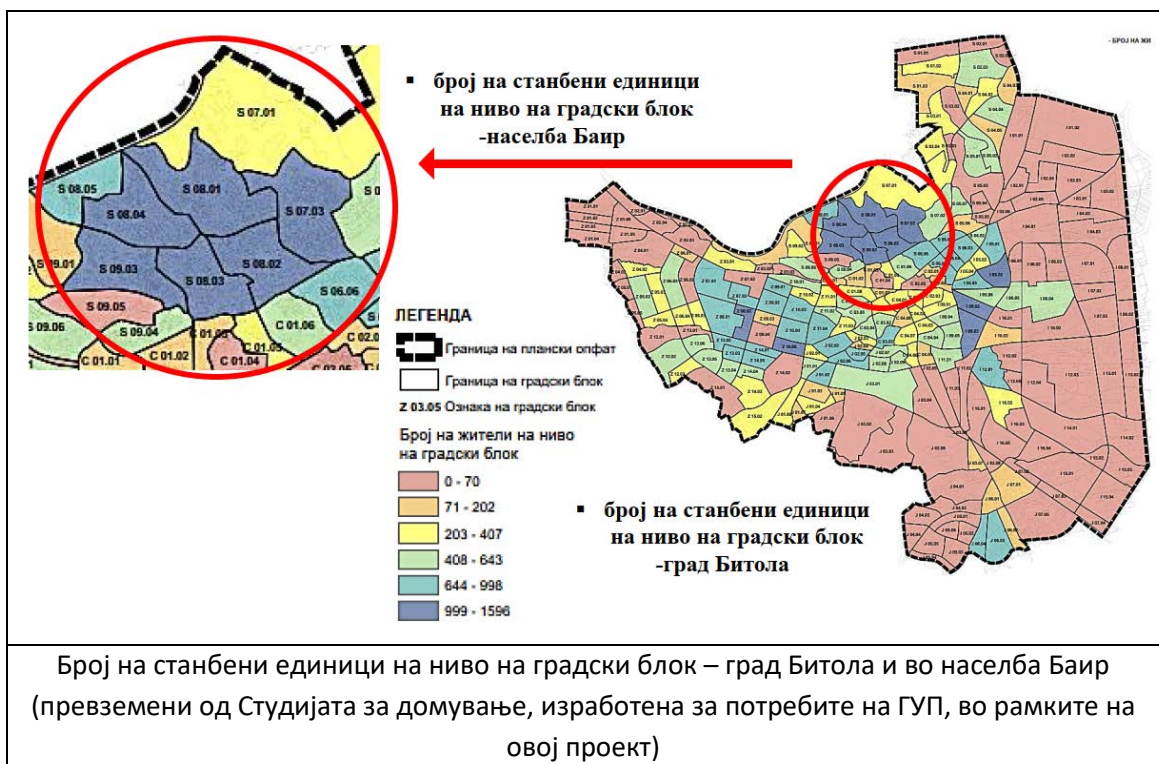
<sup>38</sup> Програмата за финансирање на изработка на урбанистички планови на подрачјето на Општина Битола за 2021 г. (бр.09-161/7 од 25.12.2020 г.) <https://www.bitola.gov.mk/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/Programa-za-urbanisticki-planovi-za-2021.pdf>

<sup>39</sup> Согласно чл.31 од Законот за урбанистичко планирање<sup>39</sup>

<sup>40</sup> ibid

*Обедиетата постапка <sup>41</sup> претставува единствена постапка што ги обединува постапките за изработување и донесување на ГУП и ДУП со која тие треба да се разработат и спроведат. Со ваквата постапка донесувачот на планот има можност да организира и стручна расправа и јавна анкета со јавна презентација за планската документација што се состои од содржината и прилозите и на генералниот и на деталниот план кој се носи согласно Законот за урбанистичко планирање.*

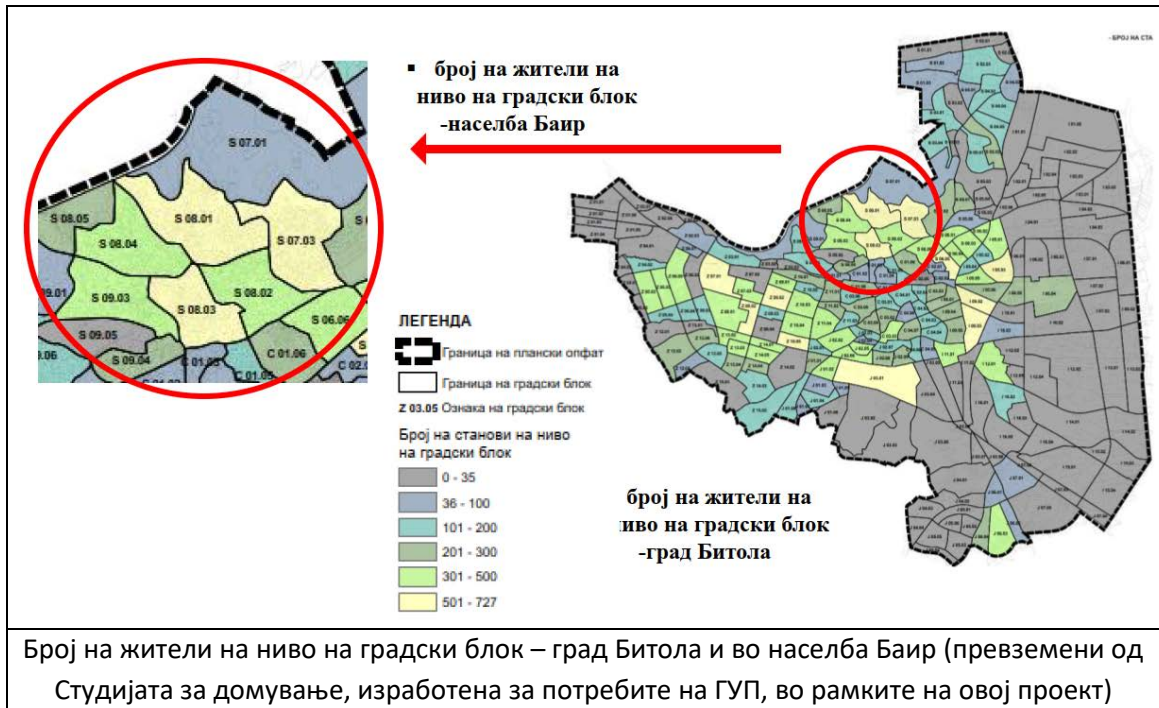
Во прилозите подолу дадени се некои релевантни показатели за населбата Баир и опфатите за кои е предвидено да се изработат Детални Урбанистички планови, кои се превземени од Студијата за домување, изработена за потребите на ГУП, во рамките на овој проект:



<sup>41</sup> Согласно чл.33 од Законот за урбанистичко планирање



## BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA



Ознака на блок	Број на жители – А1 - куќи	Број на жители – А2 - станови	Број на домаќинства А1 - куќи	Број на домаќинства А2 - станови
C0703	1297	0	461	0
C0801	1596	0	476	0
C0802	1102	0	389	0
C0803	1034	0	409	0
C0804	1365	0	437	0
C0805	1845	0	207	0
C0903	1378	68	431	23

Ознака на блок	Површина на блок (m <sup>2</sup> )	Површина на зона за домување А1-куќи	Површина на зона за домување А2-кол.ст.згради	Процент на застапеност на зона домување
C0703	132905	97629	0	73%
C0801	151589	117362	0	77%
C0802	96757	80897	0	84%
C0803	92445	83494	0	90%
C0804	107543	95786	0	89%
C0805	66753	48018	0	72%
C0903	101274	81249	0	80%

Ознака на блок	Нето стабена површина во која се живее (m <sup>2</sup> ) – А1	Нето стабена површина во која не се живее (m <sup>2</sup> ) – А1	Нето стабена површина во која се живее (m <sup>2</sup> ) – А2	Нето стабена површина во која не се живее (m <sup>2</sup> ) – А2
C0703	32422	10674	0	0
C0801	37477	10465	0	0
C0802	28095	10193	0	0
C0803	22907	16921	0	0
C0804	28499	7041	0	0
C0805	15048	4010	0	0
C0903	29370	6068	1073	390

Ознака на блок	Површина под градба (m <sup>2</sup> )	Процент на изграденост %	Коефициент на искористеност	Нето густина на населен. ж/ха
C0703	42952	44%	0,57	133
C0801	45881	39%	0,53	136
C0802	38600	48%	0,62	138
C0803	33949	41%	0,63	128
C0804	35865	37%	0,48	143
C0805	7609	16%	0,52	176
C0903	32088	39%	0,59	181

**Блокови за кои е отпочната постапка за изработка на ДУП во рамките на овој проект**

Некои показатели превземени од Студијата за домување, изработена за потребите на ГУП, во рамките на овој проект

Кон изнаоѓањето на решение на овој проблем следеа низа на активности, дискусии и работни состаноци со сите партнери иволвирани во проектот, заедно со претставници од ЈПЗУППИ, како овластен изработувач на предвидените урбанистичко плански документи.



Фотографии од активностите поврзани со пристапот кон решението на проблемот бр.1

➤ **Пристап кон решавањето на проблемот 2 - недостаток на стратешки пристап кон одржлив урбан развој на градот како неопходна алатка за креирање на квалитетна документациона основа за изработка на новите урбанистичко плански документи**

Со самото тоа што веќе е отпочната постапката за изработка на ГУП за Битола и трите детални планови кои по опфат се дел од населбата Баир, неопходноста од изработка на студии и стратегии кои ги пратат новите проекции на градот стана неизбежна. Согласно бројните консултации и одржани работни состаноци помеѓу сите партнери на проектот и изготвувачот на плановите ЈПЗУППИ, одлучено е во рамките на овој проект да се изработат следните документи кои се составни делови на новиот Генерален урбанистички план за Битола:

- Студија за одржливо урбанистичко планирање;
- Стратегија за одржлив развој на Општина Битола;
- Студија за домување;
- Студија за организирање и систематизирање на градски центри и земјишта за општа употреба;

## BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA

- Студија за градски функции;
- Стопанска студија;
- Студија за одржлив економски развој;
- Студија за ризици од природни непогоди, ризици од технолошки хаварији, заштита и спасување;

изработени од Архитектонскиот факултет од Универзитетот св.Кирил и Методиј во Скопје.

- Заштитно – конзерваторски основи, изработени од НУ Завод и музеј Битола;
- Стратешка оценка за влијанието врз животната средина, изработена од Еко Мозаик- Скопје
- Дополна на ажурираната геодетска подлога , изработена од Геоленд - Битола

Постапката на избор на изготвувач, содржината на студиите, собирањето на влезните податоци и материјали за нивно изготвување налагаше процес кој отвори можност за инклузивен и партиципативен пристап од страна на сите засегнати страни. Исто така процесот на изработката и презентирањето на сите фази од овие влезни документи беше проследена со низа на работни состаноци на изготвувачите со сите засегнати страни, како и работилници на кои беа поканети и учествуваа претставници на сите субјекти од дефинираната мапа на чителници кои со своето партиципирање се очекува да дадат придонес во креирањето на квалитетна и спроведлива подлога за урбанистичко планирање.



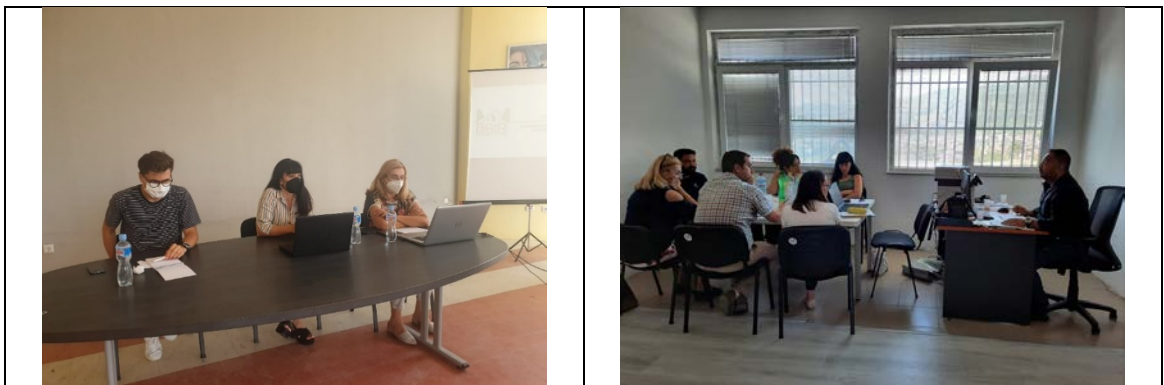
- **Пристап кон решавањето на проблемот 3 - недоволна вклученост на сите засегнати страни, особено на жителите на анализираната населба во процесот на иницирање на промени и искажување на своите ставови насочени кон пристапот кон урбанистичкото планирање**

Иклузивноста и партиципативноста во процесот на урбанистичкото планирање станува се почеста декларативна стратешка и легислативна одредница во контекст на остварувањето на целите за одржлив урбан развој. Но во праксата сеуште е тешко остварлива идејата за вистински заеднички пристап на сите засегнати страни во контекст на успешно креирање на урбаните развојни процеси. Овој проблем е особено изразен во маргинализираните населби, чии жители сеуште немаат доволно јавна свест за важноста и можноста за нивна партиципација во урбаните развојни процеси.

Решавањето на овој проблем бара многу работа со заедницата, особено во контекст на јасно детерминирање на урбаните проблеми во нивното соседство, согледување на можностите за изнаоѓање на спроведливи решенија, влијание врз нивната реализација.

Во контекст на подобрувањето на состојбата околу зголемувањето на јавната свест за решавање на овој проблем во рамките на овој проект беа спроведени низа на активности со лидерите на заедницата, но и пошироко со жителите на населбата Баир и сите засегнати страни:

- Одржани беа работилници, со цел да се актуелизира можноста и важноста за патиципирање на заедницата во урбаните развојни процеси, особено во урбаната рехабилитација на населбата Баир;



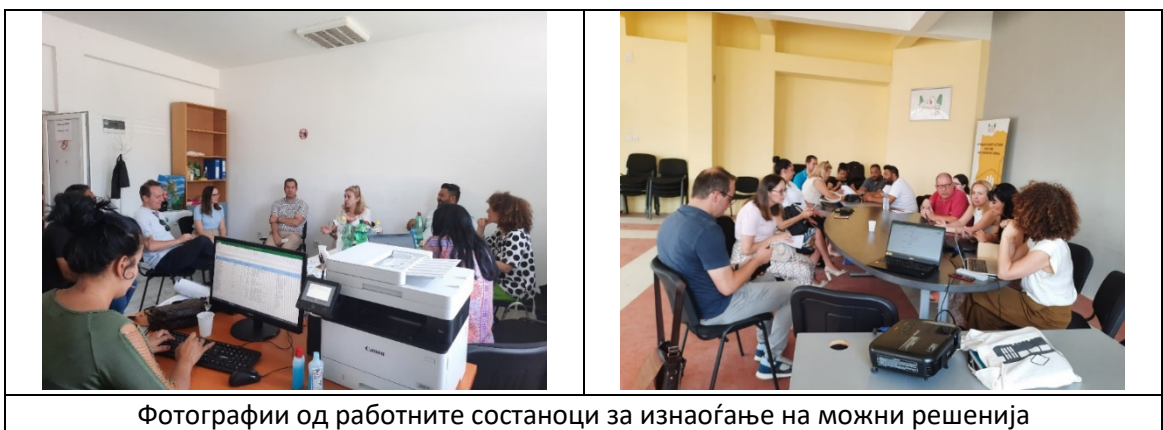
Фотографии од активностите поврзани со актуелизирање на можностите и важноста на партиципативноста на жителите во урбаните развојни процеси

## BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA

- Се работеше на терен директно со граѓаните за да може јасно да се согледаат проблемите и потребите за поприфатливо домување во населбата;



- Одржани беа работни состаноци, каде согласно воочените проблеми се пристапуваше кон заедничко изнаоѓање на можни и спроведливи решенија;



## BITOLA'S JOINT ACTION FOR THE INCLUSION OF ROMA

- Беа презентирани добри практики во контекст на обезбедување на достапно домување во супстандардните населби надвор од Битола, особено со нагласок на примерот на Штип и Берово.



### 5.6 Основни чекори за остварување на концептот за инклузивно урбанистичко планирање

<b>Чекор 1</b>	<p><b>Стратешки пристап на национално и локално ниво кон креирањето на одржливи урбани развојни процеси</b></p> <p><i>Напомена:</i> низ анализираната студија на случај, јасно се согледува дека на национално и локално ниво (PCM, Битола) постои подлога за креирање на адекватен стратешки пристап кон одржливи урбани развојни процеси, но недостасува акциска реализација на истите докажана со јасни и мерливи индикатори</p>
<b>Чекор 2</b>	<p><b>Создавање на легални опции за инклузивност и партиципативност во процесот на иницирање, изготвување и спроведување на урбанистичките планови, но и општо во урбаните развојни процеси на еден град</b></p> <p><i>Напомена:</i> низ анализираната студија на случај, јасно се согледува дека на национално и локално ниво (PCM, Битола) направен е голем напредок во однос на создавање на легални опции за инклузивност и партиципативност на граѓаните и сите засегнати страни во урбаните развојни процеси, но и во контекст на инклузивноста на урбанистичкото планирање. Но недостасува алката за успешно функционализирање на легалните можности</p>
<b>Чекор 3</b>	<p><b>Јакнење на капацитетите за отвореност на националната и локалната власт за прифаќање, промовирање и стимулирање на инклузивниот и партиципативниот процес во контекст на урбанистичкото планирање</b></p> <p><i>Напомена:</i> низ студијата на случај - Општина Битола и населба Баир може да се заклучи дека сеуште инклузивноста и партиципативноста се разбрани само како декларативна заложба и е неопходно да се работи во пракса кон транзиција од ексклузивно кон инклузивно урбанистичко планирање .</p>
<b>Чекор 4</b>	<p><b>Подобрување на јавната свест на граѓаните за важноста и можностите за нивно патиципирање во иницирањето, изготвувањето, донесувањето и споведувањето на урбанистичките планови, а со самото тоа и во сите урбаните развојни процеси во населбата во која живеат и градот воопштено</b></p> <p><i>Напомена:</i> низ студијата на случај - Општина Битола и населба Баир, може да се воочи дека ова е во суштина најгорливиот проблем. Треба сериозно да се работи со граѓаните и особено со жителите на супстандардните населби за да се детектираат проблемите со кои се соочуваат, но и да им се објаснат спроведливите можности за нивно решение.</p>

### ЗАКЛУЧОК:

Низ анализата на конкретната студија на случај и препораките и насоките на меѓународните експерти вклучени во проектот, креирани се јасни и конкретни чекори за остварување на целите за инклузивно урбанистичко планирање, како една од алатките за обезбедување на одржлив урбан развој на заедницата корисни не само за населба Баир и Битола, туку и за територијата на цела РСМ, но и надвор од неа, респектирајќи ја различноста на сите населби.

Овој прирачник и особено методолошкиот пристап за негово изготвување, претставува добра пракса за размена на знаења и учење на сите засегнати страни во процесот на урбанистичко планирање и ќе придонесе за:

- подобрување на капацитетите на градовите за водење на одржливи урбани политики на интегративен и партиципативен начин;
- подобрување во пристапот кон креирањето на одржливите урбани политики и акциските планови за нивно спроведување; но и
- подобрување на начинот на кој локалната власт работи со заедницата.

Креирањето на одржливи развојни урбани политики на локално и национално ниво на една земја е директно поврзано со креирањето на општествено - економски развој, организација и уредување на просторот, па според тоа овие политики претставуваат една од основните компоненти на просторното и урбанистичкото планирање. Покрај тоа што тоа налага да се води сметка за хуманите услови за живеење, првенствено во контекст на домувањето, мора да се разбере дека домувањето е комплексна функција во креирањето на урбанистичките планови, која е нераскинливо поврзана со комуналната инфраструктура, образованието, здравството и останатите јавни функции и услужни дејности кои се во интерес на нормално функционирање на граѓаните. Пристапот кон концептот на инклузивно урбанистичко планирање не е возможен без познавањето на потребите на граѓаните, врз основа на нивното однесување и релации со физичката димензија што ја има првенствено живеалиштето и севкупниот простор кој го окружува. Поради комплексноста во пристапот кон соодветно урбано живеење креирано врз потребите на граѓаните и просторните можности во соодветните населби, од една страна, неопходно е вклучување на повеќе професионални експертски групи како урбанисти, архитекти, социолози, психолози, еколози, здравствеи работници и др. А од друга страна за креирање на квалитетна социолошка перспектива кон домувањето и комплексниот урбан предел воопшто пресудно е учеството на самите граѓани. Затоа е неопходно конкретната заедница да биде охрабрена да изрази активизам, преку кој јасно ќе ги искаже своите ставови насочени кон пристапот на урбанистичкото планирање.