

Уредници / Editors
др Верољуб Трифуновић
мр Душан Минић
Борко Драшковић



**I УРБАНИСТИЧКО И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У ПОСЛЕДЊОЈ ДЕЦЕНИЈИ /
II УПРАВЉАЊЕ ГЕОПРОСТОРНИМ ПОДАЦИМА-РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД / III ИЗДАВАЊЕ
ГРАЂЕВИНСКИХ ДОЗВОЛА-Е-ДОЗВОЛА / IV СПРОВОЂЕЊЕ НОВОГ ЗАКОНА
О СТАНОВАЊУ**

**I URBAN AND SPATIAL PLANNING IN THE LAST DECADE/ II MANAGEMENT OF GEOSPATIAL
DATA – REPUBLIC GEODETIC AUTHORITY / III PROVISION OF BUILDING PERMITS–ELECTRONIC /
IV IMPLEMENTATION OF NEW LAW ON HOUSING**

Вршац, 1-3. јун 2017.

ISBN 978-86-84275-38-9

УДРУЖЕЊЕ УРБАНИСТА СРБИЈЕ
SERBIAN TOWN PLANNERS ASSOCIATION

РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД
REPUBLIC GEODETIC AUTHORITY



МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП
13. ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА

INTERNATIONAL SCIENTIFIC-PROFESSIONAL CONFERENCE
13TH SUMMER SCHOOL OF URBANISM

I УРБАНИСТИЧКО И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У ПОСЛЕДЊОЈ ДЕЦЕНИЈИ
II УПРАВЉАЊЕ ГЕОПРОСТОРНИМ ПОДАЦИМА-РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ
ЗАВОД
III ИЗДАВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКИХ ДОЗВОЛА-Е-ДОЗВОЛА
IV СПРОВОЂЕЊЕ НОВОГ ЗАКОНА О СТАНОВАЊУ

I URBAN AND SPATIAL PLANNING IN THE LAST DECADE
II MANAGEMENT OF GEOSPATIAL DATA – REPUBLIC GEODETIC
AUTHORITY
III PROVISION OF BUILDING PERMITS – ELECTRONIC
IV IMPLEMENTATION OF NEW LAW ON HOUSING

01 – 03. јун 2017.

**Група аутора: I УРБАНИСТИЧКО И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У ПОСЛЕДЊОЈ ДЕЦЕНИЈИ /
II УПРАВЉАЊЕ ГЕОПРОСТОРНИМ ПОДАЦИМА-РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД / III ИЗДАВАЊЕ
ГРАЂЕВИНСКИХ ДОЗВОЛА-Е-ДОЗВОЛА / IV СПРОВОЂЕЊЕ НОВОГ ЗАКОНА О СТАНОВАЊУ**

Издавач: Удружење урбаниста Србије, Београд

За издавача: мр Душан Минић

Уредници:

др Верољуб С. Трифуновић
мр Душан Минић
Борко Драшковић

Рецензенти:

Проф. др Весна Златановић Томашевић
Доц. др Александар Јевтић
Проф. др Александра Ђукић

Научно-стручни одбор:

Др Верољуб Трифуновић, Декан Летње школе урбанизма
Проф. др Александра Ђукић, Архитектонски факултет Београд
Мр Ђорђе Милић, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
Проф. др Светслав Г. Поповић, Архитектонски факултет Подгорица
Проф. др Драган Коматина Архитектонски факултет Подгорица
Доц. др Александар Јевтић, Удружење урбаниста Србије
Др Бранкица Милојевић, Грађевинско-архитектонски факултет, Бањалука
Др Ратка Чолић, Архитектонски факултет Београд
Мр Душан Минић, Удружење урбаниста Србије
Мр Миодраг Ференчак, Удружење урбаниста Србије
Др Драган Јевтић, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске
Мр Мирослав Вујатовић, Бања Лука
Доц. др Драгутин Радосављевић, Удружење урбаниста Србије
Проф. др Весна Златановић Томашевић, Удружење урбаниста Србије

Организационо-програмски одбор:

Председник: Зоран Д. Јовановић, Удружење урбаниста Србије и
Републички геодетски завод

Чланови:

Мр Душан Минић, Удружење урбаниста Србије
Татјана Симоновић, Удружење урбаниста Србије
Корнелија Еветовић Цвијановић, Војвођанско удружење урбаниста
Љубиша Митић, ЈП Завод за урбанизам Ниш
Светлана Јаковљевић, Удружење урбаниста Србије
Славица Ференц, Удружење урбаниста Србије
Славко Лукић, Завод за урбанизам и пројектовање Бијељина
Јасна Ловрић, Удружење урбаниста Србије
Евица Рајић, Удружење урбаниста Србије
Бранислав Антонић, Удружење урбаниста Србије

Технички уредник: Иван Ђурђић

Дизајн корица: Иван Ђурђић

Тираж: 300 примерака

Штампа: CONNECT ONLINE, Београд

Година: 2017.

ISBN: 978-86-84275-38-9

ИЗДАВАЧ ЗАДРЖАВА СВА ПРАВА: РЕПРОДУКЦИЈА НИЈЕ ДОЗВОЉЕНА

РЕЧ ДЕКАНА

Учешће у раду Летње школе Удружења урбаниста Србије била је за мене велика част. Мандат декана је истекао.

Кроз протеклих дванаест година потврдило се да је ЛШУ потребна компонента перманентног образовања наших стручњака.

Почели смо 2005. године. Обновили летњу школу претходно угашену у Републици Српској. У време кад су остварене промене давале наду у прогресиван напредак друштва и одговарајуће уређивање простора. Поље деловања се широко пружало пред урбанистима још пар година.

Но, убрзо је дошла велика светска криза. Одразила се и на нашу земљу. Као у Библији појавило се „седам мршавих крава“. Друштвени производ је стагнирао. Вредности некретнина су опадале. Обим грађења се смањило. Следило је опадање улоге струке. Наравно, и утицаја урбанистичких институција.

У тим условима ЛШУ је опстала. Без ичије помоћи. Само средствима и пажњом полазника. Ентузијазмом предавача и организатора. Актуелношћу тема.

То потврђује оправданост њеног постојања.

Желимо да је прошао период кризних година. Да долази време грађења. Ако је тако, струковна удружења имаће подршку заједнице. Летња школа ће добити нов замах. Мораће да обрађује нову материју у измењеним условима. Неопходна је и нова одговарајућа доктрина.

Чак и ако се токови кризе продуже, ЛШУ треба да настави рад. Срећно.

У Крагујевцу, 25. фебруара 2017. год.

др Верољуб С. Трифуновић, д.и.а.

САДРЖАЈ

I УРБАНИСТИЧКО И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У ПОСЛЕДЊОЈ ДЕЦЕНИЈИ	1
<i>Др Геза Шаламин</i> УТИЦАЈ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ДОМАЋУ ПОЛИТИКУ УРБАНИСТИЧКОГ И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА: СЛУЧАЈ МАЂАРСКЕ.....	2
<i>мр Миодраг Ференчак</i> НЕКОЛИКО ТЕЗА О НЕДОСТАТКУ ЕСТЕТСКОГ САДРЖАЈА У НОВИЈИМ УРБАНИСТИЧКИМ ПЛАНОВИМА У НАС.....	4
<i>Проф. др Александра Ђукић, Бранислав Антонић</i> ПОДСТИЦАЊЕ КУЛТУРНОГ ТУРИЗМАКРОЗ ПЛАНСКЕ ДОКУМЕНТЕ НА ПРИМЕРУ ГОРЊЕГ ЂЕРДАПА У СРБИЈИ.....	19
<i>Зоран Хебар</i> НЕКА ХРВАТСКА ИСКУСТВА.....	29
<i>др Верољуб Трифуновић, Лазар Мандић</i> УРБАНИСТИЧКИ ПРИСТУПИ У ПЛАНИРАЊУ И РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРОСТОРА – ГРАДСКИ ЦЕНТАР ПРОДОР У КРАГУЈЕВЦУ.....	36
<i>Проф. др Весна Златановић Томашевић</i> НОВА УРБАНА АГЕНДА – УРБАНИЗАМ И ПЛАНИРАЊЕ.....	49
<i>др Милена Динић Бранковић, др Петар Митковић, Милица Игић, Јелена Ђекић</i> ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ФУНКЦИЈЕ ТРГОВИНЕ У ПОСТСОЦИЈАЛИСТИЧКОМ ГРАДУ И ФЕНОМЕН ТРЖНИХ ЦЕНТАРА - ИНОСТРАНА ИСКУСТВА И ПРИМЕ ГРАДА НИША.....	55
<i>Јелена Ђекић, др Петар Митковић, др Милена Динић Бранковић, Милица Игић, др Ивана Богдановић</i> ЗЕЛЕНИ ПЛАНОВИ – СИВИ ГРАДОВИ: НЕСТАЈАЊЕ ЗЕЛЕНИХ ПОВРШИНА У ДОКУМЕНТИМА УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА.....	66
<i>др Милица Максић, др Милица Добричић</i> ОДНОС ПЛАНИРАЊА И ЗАШТИТЕ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У СРБИЈИ – ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ И ПЛАНСКОГ ОКВИРА	76
<i>Бранка Благојевић, Стеван Чукић, Мирела Чукић, Биљана Којић, Пантелија Мићић</i> РАДИКАЛНА РЕКОНСТРУКЦИЈА У ПРОСТОРУ КАО ДИО СТРАТЕГИЈЕ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА УРБАНИХ ПОДРУЧЈА	84
<i>Иван Д. Ђурђић</i> ОЧУВАЊЕ КОГНИТИВНЕ СУПСТАНЦЕ КАО CONDITIO SINE QUA NON ЗА ОПСТАНАК УРБАНИСТИЧКО ПЛАНЕРСКЕ СТРУКЕ У СРБИЈИ.....	93
<i>Милена Зиндовић, Ксенија Лукић Маровић</i> ПРИНЦИПИ ОДРЖИВОСТИ У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ НА ПРИМЕРУ ПЛАНА ДЕТАЉНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ „САВАПАРК“ У ШАПЦУ.....	99
<i>Иван Д. Ђурђић</i> ХУМАНИ РЕСУРСИ КАО ОСНОВА ОДРЖИВОГ ПРОСТОРНОГ И УРБАНОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ ПОЧЕТКОМ 21. ВЕКА.....	110
<i>Милена Ивановић, Душан Ристић</i> ВАРИЈАЦИЈА У ЦЕНИ ИЗРАДЕ УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА НА ПРИМЕРУ ПЛАНОВА ДЕТАЉНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ У СБИЈИ – НАСТАНАК И ПОСЛЕДИЦЕ.....	120
<i>Иван Д. Ђурђић</i> МАРКЕТИНГ КАО НЕОПХОДНИ ИНСТРУМЕНТ ОДРЖИВОСТИ УРБАНОГ И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ТРЖИШНИМ УСЛОВИМА.....	127
<i>др Љиљана Стошић, Предраг Михајловић, Марија Михајловић</i> САВРЕМЕНО УРБАНИСТИЧКО И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ	142

II УПРАВЉАЊЕ ГЕОПРОСТОРНИМ ПОДАЦИМА – РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД.....	150
<i>Дарко Вучетић, Гордана Зорић, Младен Дугоњић, Саша Ђуровић</i> ЗАКОН О НАЦИОНАЛНОЈ ИНФРАСТРУКТУРИ ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА	151
<i>Јелена Матић Вареница</i> ИНИЦИЈАТИВА ЗА ОСНИВАЊЕ РЕГИОНАЛНОГ ЦЕНТРА ЗА УПРАВЉАЊЕ ГЕОПРОСТОРНИМ ИНФОРМАЦИЈАМА	161
<i>Татјана Тасић, Биљана Мартиненко</i> УЛОГА И ЗНАЧАЈ РГЗ У ПОСТУПКУ СПРОВОЂЕЊА ОБЈЕДИЊЕНЕ ПРОЦЕДУРЕ.....	171
<i>Митар Трбовић</i> УПИС ЈАВНЕ СВОЈИНЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	181
<i>Весна Смајевић Младеновић</i> ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ – ИНОВАЦИЈЕ	189
<i>Доц.др Жељко Цвијетиновић, Љиљана Јакишић Шкембаревић, Проф.др Драган Михајловић, Момир Митровић, Проф.др Александра Ђукић</i> РАЗВОЈ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА МОДЕЛА ПОДАТАКА ЗА САДРЖАЈ ПРОСТОРНИХ И УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА	201
III ИЗДАВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКИХ ДОЗВОЛА – Е-ДОЗВОЛА.....	216
<i>Зоран Стојановић, Марко Драгутиновић</i> УПРАВЉАЊЕ ИНТЕГРИСАНИМ ПРОСТОРНИМ ПОДАЦИМА РГЗ И ЦИС Е-ДОЗВОЛЕ.....	217
<i>Др Александар Петровић, Филип Петровић, Ненад Благојевић</i> АЛГОРИТАМ ДОБИЈАЊА ГРАЂЕВИНСКЕ И УПОТРЕБНЕ ДОЗВОЛЕ ПО ОБЈЕДИЊЕНОЈ ПРОЦЕДУРИ.....	231
IV СПОВОЂЕЊЕ НОВОГ ЗАКОНА О СТАНОВАЊУ.....	240
<i>Бранислав Антонић, Проф.др Александра Ђукић, Тамара Ралић</i> ДРУШТВЕНО ОДГОВОРНО СТАНОВАЊЕ У БЕЧУ: ИЗАЗОВИ ТРЕНУТНОГ РАЗВОЈА ПРИКАЗАНИ НА ПРИМЕРУ НАСЕЉА АСПЕРН.....	241

***I Урбанистичко и просторно планирање у
последњој деценији***

Др Геза Шаламин / Dr. Géza Salamin ¹

УТИЦАЈ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ДОМАЋУ ПОЛИТИКУ УРБАНИСТИЧКОГ И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА: СЛУЧАЈ МАЂАРСКЕ

THE IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION ON NATIONAL URBAN AND SPATIAL PLANNING POLICIES: THE CASE OF HUNGARY

РЕЗИМЕ

Од раних 1980-их присутне су иницијативе да се уобличи заједничка политика просторног развоја Европске уније (ЕУ), која би била способна да надзире просторни развој привредно и политички уједињеног простора ЕУ. Мада је део оквира за планирање на европском нивоу био успостављен кроз стратешке документе (попут Европске перспективе просторног развоја, Територијалне агенде ЕУ и Лајпцишке повеле), а механизам просторне сарадње започет, свеобухватно планирање простора (просторно и урбанистичко планирање, као и други облици развоја простора) није укључено у заједничку политику европских интеграција; оно је и даље остало у надлежности самих чланица. Ипак, богато штиво о планирању простора у државама-чланицама доказује да се утицај ЕУ значајно осећа у планирању простора на државном нивоу. Европске интеграције се овде остварују било преко обавеза кроз заједничку политику ЕУ (нпр., политика заштите животне средине ограничава намену земљишта) или кроз полуге подршке (попут политике уједињења, која омогућава изворе новчане подршке за развој држава-чланица), а делом и кроз *bottom-up* подстицаје и заједничко преношење искустава између чланица.

Као исход европских утицаја планирање је у својој бити све мање регулаторно и пројектантски усмерено, док се устројство планирања све више окреће стратешком приступу, са визијама и перспективама будућности, где се у већини случајева планирање развоја и планирање простора поистовећују. Овакво планирање простора сигурно није само засновано на припреми локалних и регионалних планова, већ укључује и усаглашавање оних подручних нивоа, где су стварање утицаја секторских политика на простор и њихово просторно усклађивање суштински битни.

Улога подршке ЕУ, нарочито политике уједињења, је посебно значајна у чланицама које су бивше социјалистичке државе. Овде се већина јавних улагања финансира из ЕУ извора. У Мађарској се на основу овога од краја 1990-их појавила нова врста регионалног и урбанистичког развојног планирања, са усмерењем на развојне програме.

Овај рад има за циљ да прикаже у општим цртама динамику европских интеграција у планирању и представи нека искуства из Мађарске у преобликовању планирања. Он је заснован на тренутним истраживањима аутора у вези европских интеграција и његовим искуствима са државном политиком планирања и образовању политике на нивоу ЕУ. Аутор је био руководиоци планер Државне стратегије просторног развоја Мађарске и главни стручњак за урбану политику и политику просторног уједињења током председавања Мађарске ЕУ 2011. године.

¹ ГЕЗА ШАЛАМИН, виши предавач, Корвинов универзитет у Будимпешти, Институт за географију, геоекономију и одрживи развој, изабрани члан Европског савета просторних и урбанистичких планера, бивши потпредседник Мађарског удружења за просторно планирање и координатор тима за нацрт Територијалне агенде Европске уније у раздобљу 2009-2011.

GÉZA SALAMIN, master lecturer, Budapest Corvinus University, Institute for Geography, Geoeconomics and Sustainable Development, Delegated member of European Council of Spatial Planners, former vice president of Hungarian Urban Planning Association and coordinator of the drafting team of the Territorial Agenda of the European Union between 2009-2011

ABSTRACT

Since the early 1980's there have been some initiatives to create a joint spatial planning policy of the European Union, which is able to control spatial development of the economically and politically integrated territory of the Union. Though a sort of framework of European level planning has been established with strategic documents (like ESDP and Territorial Agenda of the EU and Leipzig Charter) and spatial coordination mechanism has begun, spatial planning itself (which include urban, regional planning and other forms of shaping-or orienting spatial development) has not become one of the common policies of the European integration, but remained in the member states' responsibility. However as the rich empirical literature on member states planning systems proves the European Union influences national level spatial planning policies to a significant extend. This Europeanization is realised either by obligations of EU level sector policies (e.g. environmental policy, which sets limits of land use) or by encouraging instruments (like Cohesion Policy, which provides financial sources for developments in member states) and partly also due to bottom up initiatives and mutual learning of the countries through.

As results of the European influences the regulatory orientation and urban design nature of planning is decreasing, while planning systems are shifting towards more a strategic approach, with visions and perspectives for the future, and in many cases development planning and spatial planning become integrated. This spatial planning is definitely not only about preparing local or regional plans, but includes also coordination of territorial systems in which formation of spatial impacts of sector policies and their territorial coordination is essential.

In the post-socialist member states the role of EU supports, mainly those of Cohesion Policy are particularly high. In these new member states the majority of public investments is financed by the EU sources. In Hungary since the late nineties a new branch of regional and urban development planning emerged, which focuses on development programmes.

The paper aims to give a general picture on the Europeanization dynamics of planning and introduce some experiences of Hungary in the transformation of planning. It is based on the author's ongoing research on Europeanization and on his experiences with national planning policy and EU level policy forming. He was leading planner of national spatial development strategy of Hungary, leading expert of Hungarian EU Presidency in 2011 in the field of urban policy and territorial cohesion policy.¹

¹ Овај апстракт је прошао двоструку рецензију од стране два члана научног одбора.

This abstract had a double-blind peer review by two members of scientific committee.

Mr. Миодраг Ференчак дипл.инж.арх.

НЕКОЛИКО ТЕЗА О НЕДОСТАТКУ ЕСТЕТСКОГ САДРЖАЈА У УРБАНИСТИЧКИМ ДОКУМЕНТИМА У НАС

Архитектура се састоји од: реда (ordinatio), који се на грчком зове таксис, распореда (dispositio), који Грци зову диатесис, еуритмије, симетрије, примереног облика (decor), и економије (distributio), која се на грчком зове: оикономиа.

Витрувије (око 30. године п. н. е.)

Резиме

У тексту се износи запажање да се естетски садржај постепено повлачи као предмет, садржај или критеријум уређења градског простора, па и као критеријум грађења објеката, а сходно томе и из урбанистичких планова и урбанистичких прописа у нас.

У првом делу, као илустративни увод, дат је коментар неколико маркантних концептуалних историјских схема у којима се може тражити један, најапстрактнији, ниво скривене или експлицитне естетизације урбанистичких садржаја, када је тежиште на креативном стварању концепта за нова, или забудући пребражај комплетних насеља.

Наводи се, такође, неколико карактеристичних цитата из историјске литературе, општих и специјализованих енциклопедија, са намером да се уочи да је естетски садржај у урбанизму незаобилазан услов и један од разлога постојања дисциплине.

Истичу се места и запажања у узастопном низу закона и урбанистичких планова, којим се потврђује да је, до данас, естетски садржај готово нестао у експлицитном и непосредном облику у урбанистичким документима у нас.

Закључак је усмерен на позив на систематско осветљавање овог комплекса и за поновно увођење ојачаних естетских концепција, критеријума за одлучивање и практичних естетских садржаја у савремени урбанизам у Србији.

Креатор и схема града

Сваки, мени до данас познат, урбаниста –архитекта, велики или мали, историјски или савремени, млад или стар, теоретичар или практичар, светска звезда или мој друг са посла – кад тад прикаже себи, широј јавности или свету једну велику урбанистичку схему града, насеља или дела града, великог блока – по мери својих схватања идеалног слагања сложених структура изграђених у простору за један нови, добар и неодољиво леп град.

Студентима се овај задатак обавезно поставља као педагошки блок са значајним учешћем у изградњи њихових знања и иницирању и тренингу креативних моћи. Та преокупација је довољно привлачна и интензивна, да многи новоопредељени архитекти – урбанисти очекују да ће се тиме и бавити, после свог опредељења за урбанистичку професију.

За неколико локалних генерација блиских мојој (од педесетих до деведесетих година 20. века), ова преокупација је била снажно подржавана и у стварности, небројеним јавним и великим конкурсима за велике нове делове Југословенских градова (Нови Београд, више пута, Нови Загреб, Ново Велење, Нови Мостар, Нови Осјек, велике нове адиције са другим

називима у Сарајеву, Титограду, Скопју, Сплиту Новом Саду, Нишу), илиза концепте за комплетну реорганизацију централних језгара у већини претходних и других градова (који нису имали велике стамбене адиције, али су имали амбицију високовредних унапређења у својим градовима). Ови конкурси су се континуално расписивали, са великом јавном пажњом пратили и, мање или више реализовали, у фрагментима, у дугачким периодима, али довољно повезано, да одрже уверење да је то обавезан инструмент колективне и ауторске креације великих просторних промена и унапређења у граду.

С обзиром да је развој стварног града један мултиваријатан процес са моћним економским, инжењерским и организационим гранама, умесно је поставити питање: шта је то што поступак отвореног јавног конкурса позваних индивидуалних креатора или креативних тимова може да произведе и понуди боље од добро конституисаних специјализованих стручних институција?

Реално, само једно: надпросечно, лепо обликован и усаглашен склоп- карактеристичну естетику будућег великог градског простора! Да ли је тај задатак постављан експлицитно? Није, скоро никада! Да ли је истицан као критеријум за избор? Није ни то! Да ли су га истицали аутори (или жири) у својим образложењима? Нису, осим врло заобилазно! А да ли су естетски склоп простора, и још више, естетика конкурсних прилога имали утицај на избор и рангирање предлога? Увек јесу и то одлучујуће!

Наравно, ово је велика и важна тема за себе: зашто се у урбанизму, па и у архитектури зграда, естетски садржај и поступак увек примењују до максималних креативних потенцијала учесника, али се ретко помињу и експлицирају? Зашто се углавном оставља да се подразумевају, па да се у том маниру и ослабе или сасвим изгубе? Нешто ћемо о томе покушати да кажемо каснијим наводима, али сада желимо да навестимо и илуструјемо нешто друго: шта је видљиво средство, симболички фрагмент у моделу комуникације и метафора макроестетског садржаја у овим великим урбанистичким схемама? То је, рекли бисмо, прастари ликовни изражајни облик- орнамент!

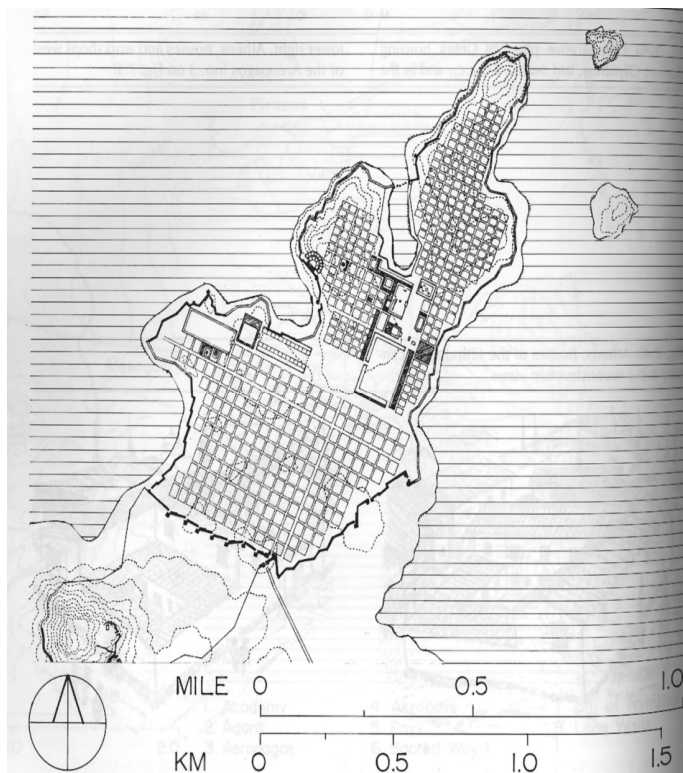
Орнамент у приказима складног градског простора

Нећемо да покушамо да разрадим ову тврдњу до нивоа анализе њене унутарње структуре или доказа, већ само да илустрацијом заинтересујемо читаоца, који би то могао да даље промисли, одбаци, или постави на бољи начин ако помисли да је корисно.

Урбанистички макроорнамент у композиционом склопу текстуре моделованог насеља је најчешће представљен репетитивно, као директно геометријски, ређе фрактални, а најрадије, код урбаниста, као комбиновани геометријски и интуитивни графички ток изводних линија и главне теме орнаментa, у оквиру датог формата ограничене равни на којој се претставља град. Наравно да су садржај орнаментa бројне урбанистичке варијабле које и саме носе естетски садржај (саобраћајнице, тргови, траке и поља зеленила, обале и водени токови, паралелограми великих и малих кућа, границе парцела или површина одређених својстава, отворене или кадриране визуре, артезакти других уметности у сцени града...), али је естетска снага урбанистичког орнаментa и његовог графичког приказа најчешће пресудна за утисак и вредновање код великих схема.

Погледајмо поново неколико већини блиских схема:

Милет



Милет, Хиподам, 5 век пне. (2)

Милет је био жив хеленистички центар још од осмог века пне, па бисмо Хиподамову схему данас уврстили у „реконструкцију“. Утолико је значајније приметити естетски квалитет који је морао постојати у брижљиво диференцираним правоугаоним блоковима, у промени ритма кроз паралелне уличне траке различитих профила, у слободној поставци главних објеката центра у сред чврсте схеме, у усидреном крсту кардиналних оса по срединама полуострва.

Вашингтон

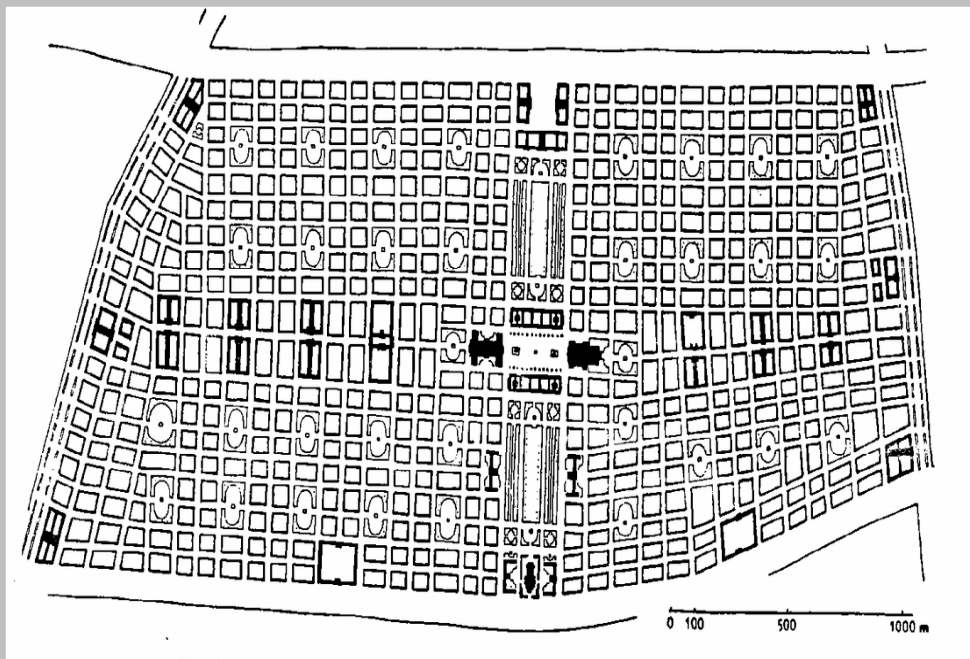


Вашингтон, Ланфантил, 1792 (3)

Рационални амерички грид је већ био успостављен у више утицајних америчких градова, али нова престоница тражи више од тога. Естетски скок се нуди у дијагоналним авенијама, звездама и трговима који се стварају са новим урбанистичким орнаментом.

Беч

A second plan shows the proposed development of the future twenty-second ward of Vienna as it would be when completely built up. The height of the buildings is limited to 23 meters, exclusive of roof-story or attic, and the minimum width of streets is 23 meters (75 feet).

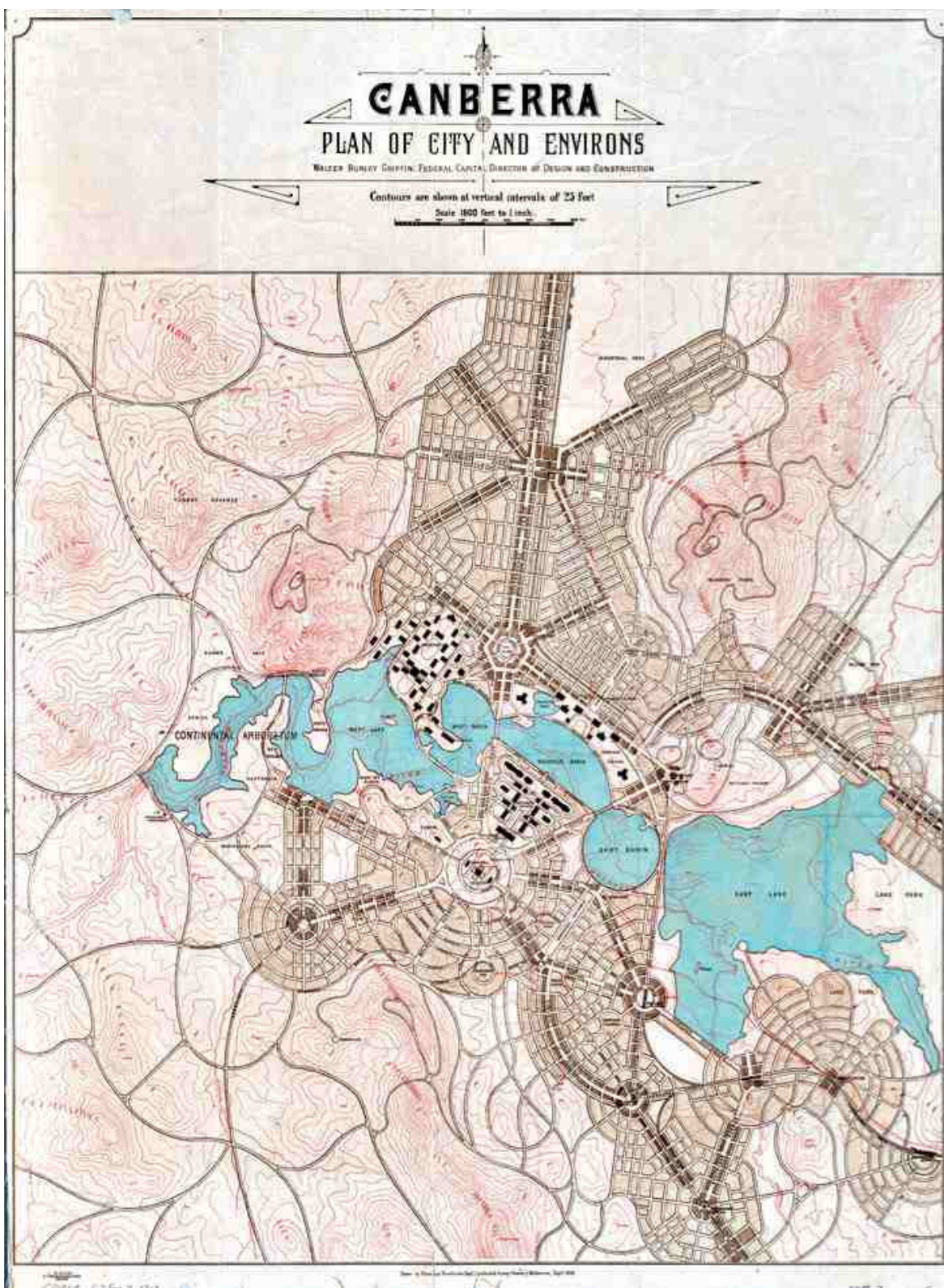


Беч, Вагнер, 1912. (4)

Схема дисциплинованих блокова са свега неколико истих графичких знакова (блок зграда, блок парк, јавна зграда, крст тракарепрезентативног зеленила, бочне траке дрвореда...), готово да асоцира на орнаментуку тепиха. Истовремено се показује да је тај орнамент ипак пун естетских садржаја који се нижу при кретању по свакој оси.

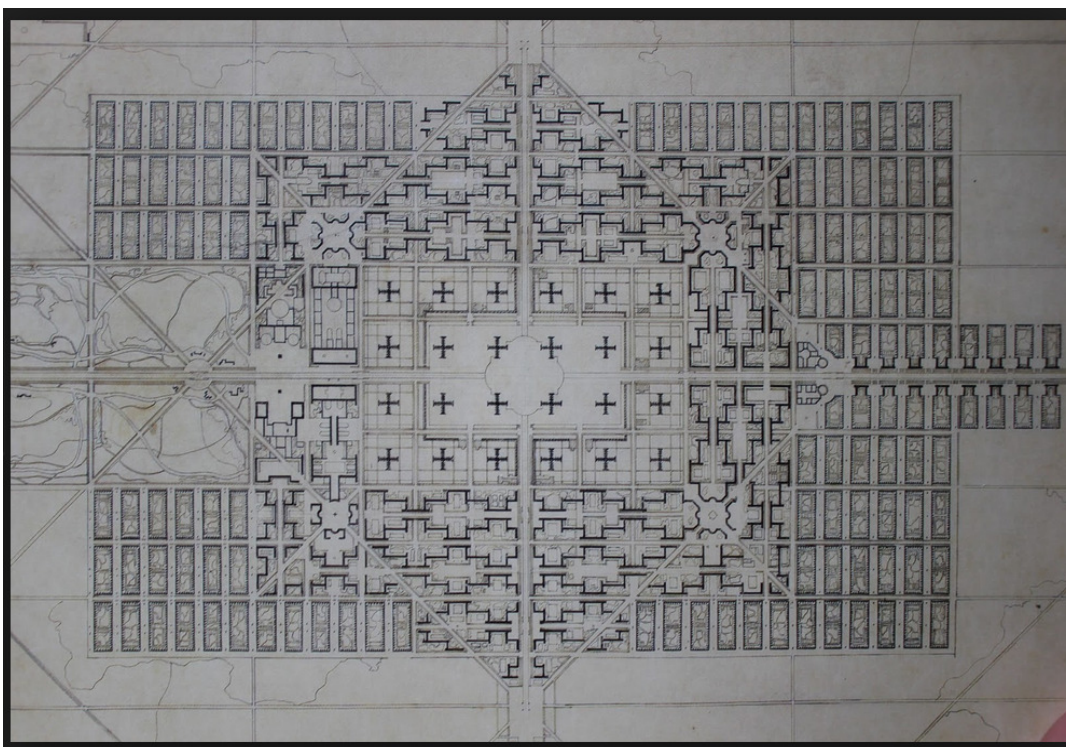
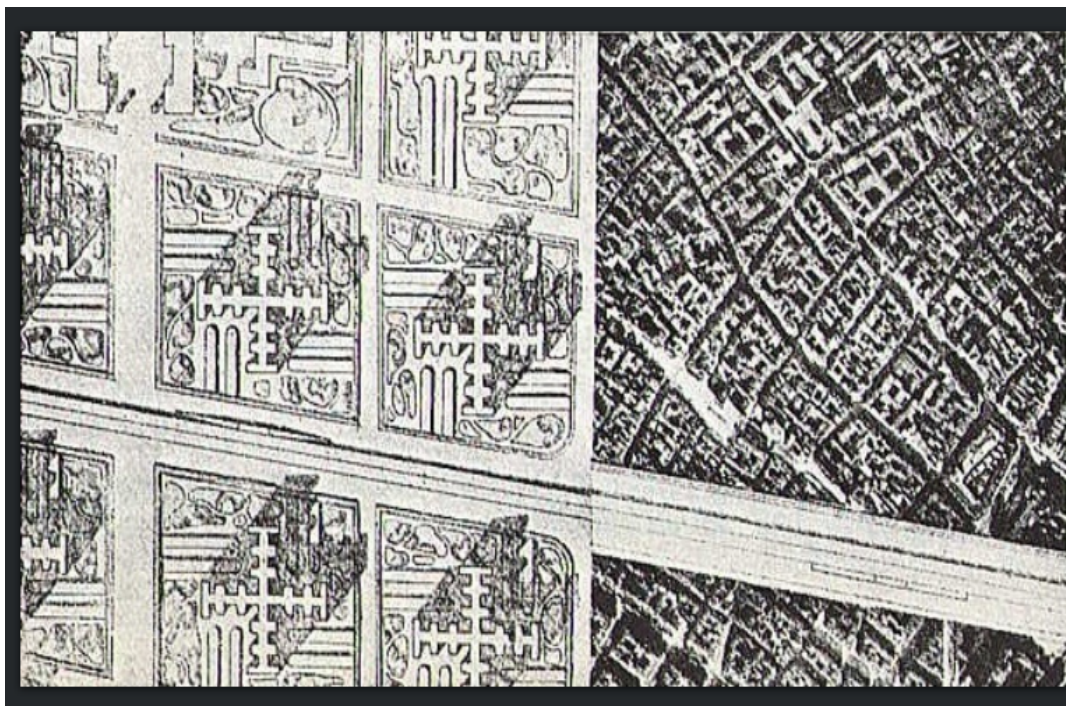
Камбера

Врхунац урбанистичког орнаmenta са радијалним мрежама и њиховим осним повезивањем можемо да анализирамо у главном граду Аустралије. Варијације основних облика блокова се јављају у свакој од мрежа посебно, и наговештавају балансирање између понављања и разноврсности (овде се појављује већи број различитих и сложених облика блокова, а не само квадратни или правоугаони). Преламање дугачких градских оса јевде, очито, важан естетски метод.



Камбера, Грифин, 1912. (5)

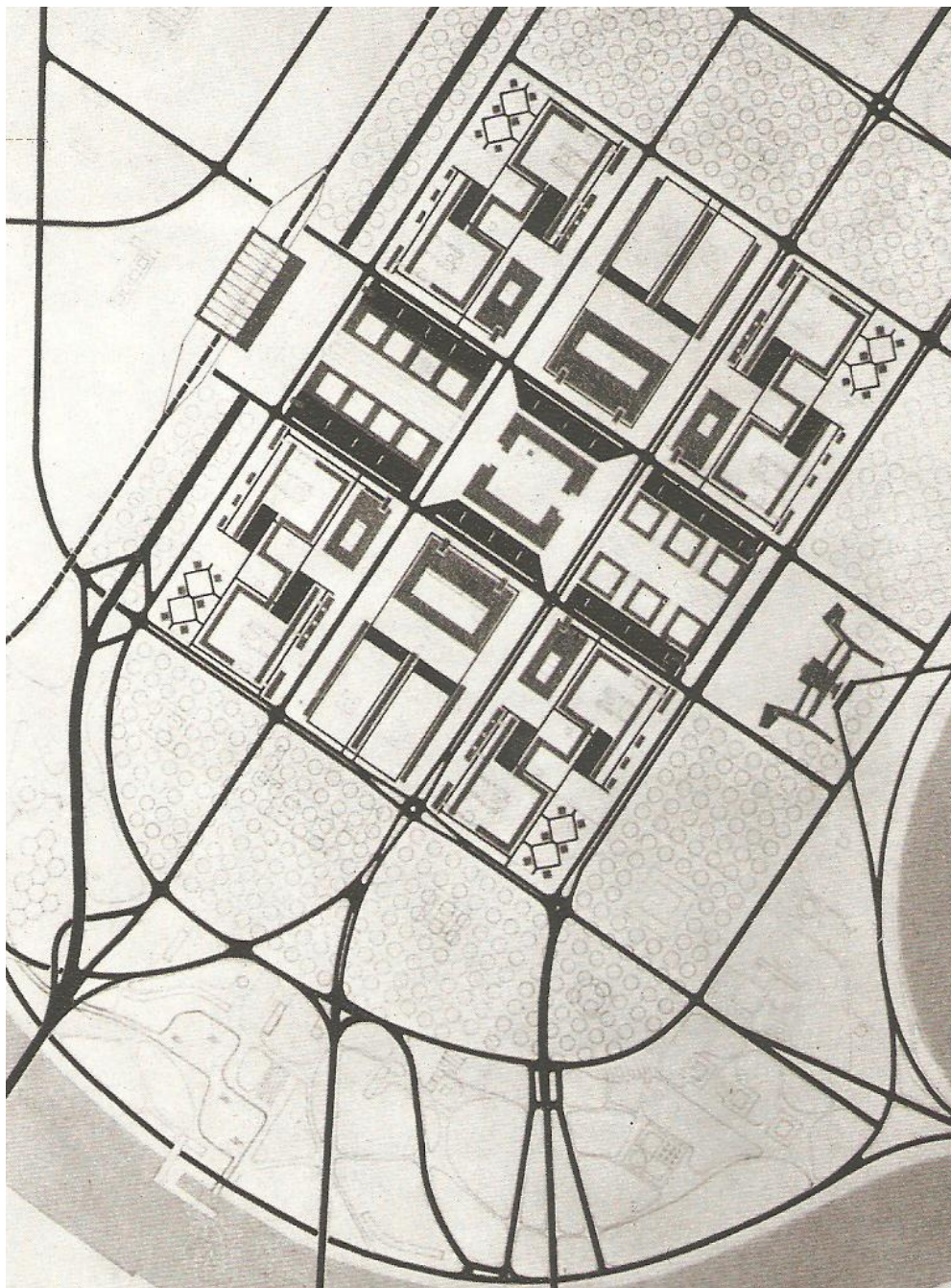
Париз



Париз, „Озарени град“, Лекорбизје, 1930.(6)

Не бисмо очекивали да Лекорбизје буде наведен као пример за орнаментални метод обликовања велике схеме, али у овом случају је то изразито и у детаљу ткива и у целини матрице. Цитираћемо касније један детаљ из „Атинске Повеље“ за који претпостављамо да је заслужан за утисак о неспојивости овог поборника Модерне и орнамента као естетског метода.

Нови Београд



Нови Београд, Мартиновић, Главички, 1966. (7)

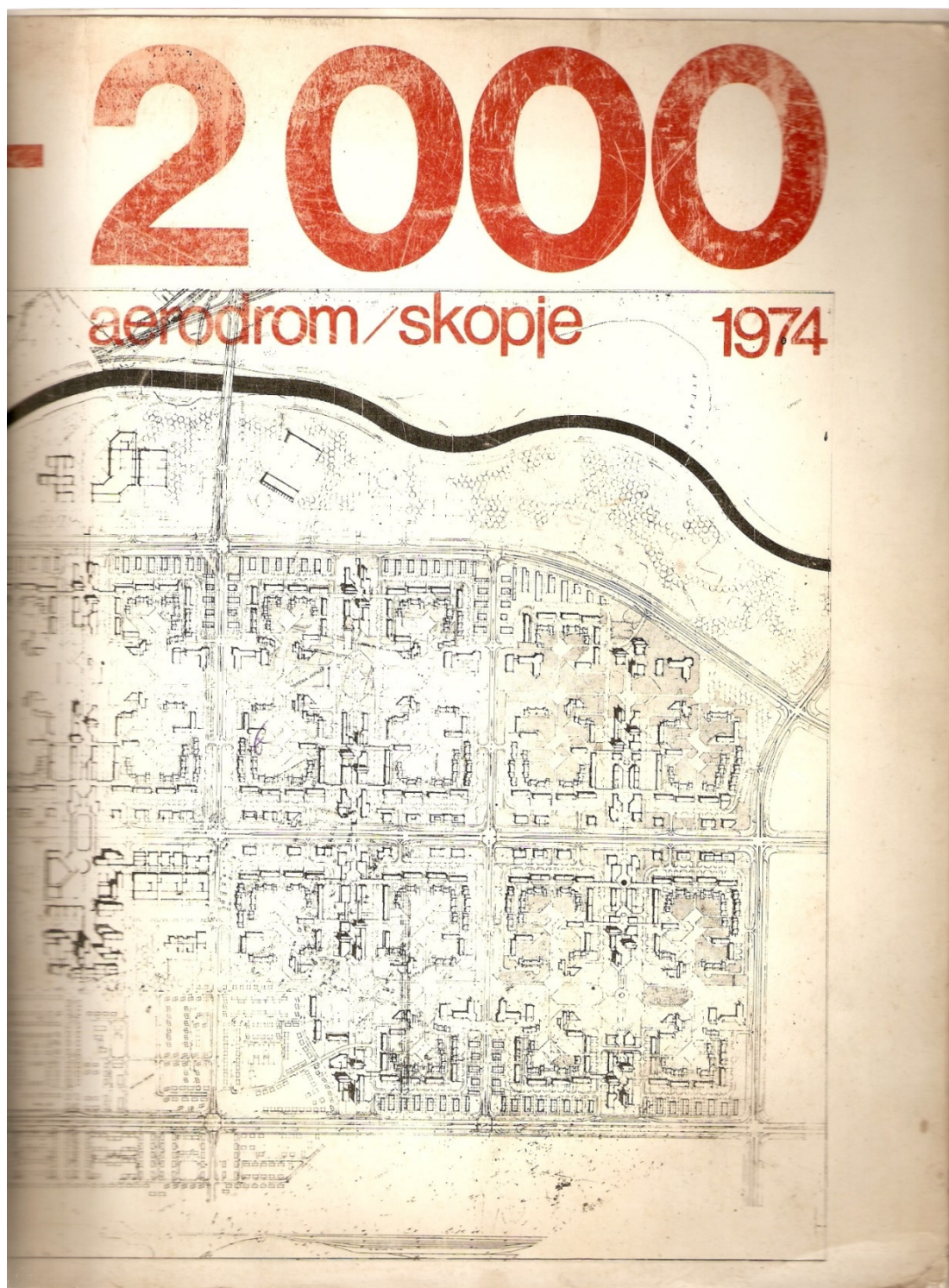
Доктрина наших поборника модерне педесетих и шездесетих година 20. века јесте била одбијајућа (на први поглед) за сваку препознатљиву орнаменталну схему градских делова, можда и због тога што се већ шездесетих година почело са применом засебних конкурса за сваки појединачни блок после постављања ортогоналне матрице у средишњем делу. Али, чим је постављен захтев да се „Девет блокова“ сагледају као велика целина, појавио се урбанистички орнамент као метод решавања велике градске схеме. Мотив мега-зида, меандра, угаоних солитера који се међусобно спаја у типичан знак, а затим понавља у угаоним блоковима док остало решава крст средишњих блокова- је добар пример овог метода, од кога се очекује хармонично савладавање великог градског простора.

Тулуз



Тулуз, Кандилис, Јосић, Вудс, 1962/72. (8)

Током шездесетих година, овај париски тим архитеката је на конкурсима и без њих радио или скицирао многе велике схеме урбаних ансамбала са неподељеним дивљењем колега и студената због естетске атрактивности поставки. Замисао, динамичности, просторности великих енклава, великих импресивних објеката (карактеристичних за тада поштовани или презрени брутализам), њиховог контрастирања са групама малих кућа, занимљивих оса пешачких кретања и визура-отварали су и конкретне поменуте мотиве битне за естетику новог урбаног простора (осим репетитивног орнамента). Овде смо изабрали њихову схему у којој се више не задовољавају геометријском орнаментацијом у схеми града, него користе наслућене ритмове и путање генерисаних фрактала, са очигледним успехом у презентацији нове естетике простора.



Скопље 2. Бобић, Ференчак, Новаков, Којовић, Лазић, 1974/82 (10)

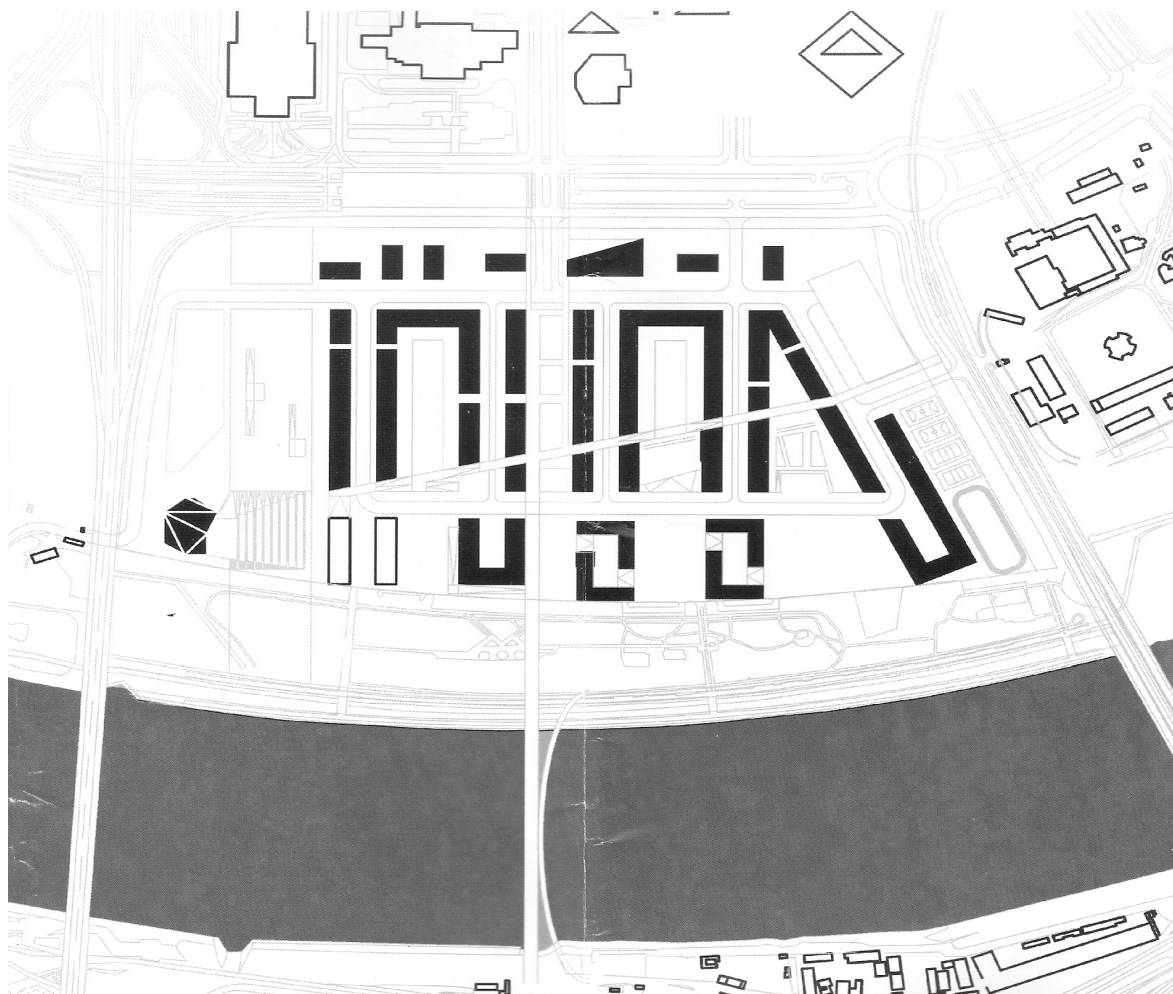
Ово је део комплетне схеме за насеље „Аеродром“ која је рађена у Југословенском институту за урбанизам и становање, на позваном Југословенском конкурс у пет највећих урбанистичких институција 1974. године.

Овде се виде пет од седам „месних заједница“ и 14 њихових суседстава. Начин организације и структурирања посебних просторних целина је био синтетизован из мултидисциплинарних линија тада актуелних метода демографије, социологије, психологије, теорије комуникација,

грађевинске економике и наравно, непоменуте и неексплицитне естетике. Али њен симбол је опет понављање орнамента.

Да завршимо ову серију, погледајмо има ли нешто од тога и данас! На отвореном конкурс за блок 18. у Новом Београду (2016. године наспрам градилишта „Београда на води“), било је двадесетак интересантних радова. Неки добри нису имали ни трага од орнамента, што обећава и нови естетички приступ. Али награђени радови су имали традиционалну орнаменталну схему као метод. Првонаграђеног не преносимо јер је носио најдуговечније методе као на пример Милет. Карактеристичан је овај трећенаграђени предлог (Марко Беркеш и Милош Станковић).

Нови Београд



Београд, Беркеш и Станковић, 2016. (11)

Ако анализирамо карактеристике обликовања, уочићемо ритмичну смену ужих и ширих простора, отворене и затворене осе наизменично, дијагонална и смакнута пресецања, али изнад свега стоји меандар- стари, често и радо коришћен урбанистички орнамент.

Складни градски простор без великих схема и орнамента

Ова тема тражи комплетно ударно поглавље које за овај текст не постоји. Уместо њега, само ћемо оставити овај потсетник на концепиране и обликоване тезе Ф.Л. Рајта из периода од 1932-1959, које смо у другој половини двадесетог века сматрали „органским“ и у архитектури беспрекорним, али у урбанизму врло конзервативним и помало наивним. Међутим, данас можемо да их видимо као пророчке и визионарске са сасвим другог становишта.



Броудејкр Сити, Рајт, 1932-1959. (12)

Одрживи живот и цивилизација једном раније већ урбанизованих људи? Кућа, породица, земља? Човек који ради и зна шта и где? Прегледно суседство других породица? Неограничено повезивање интернет мрежама и фајлотекама? Органска храна? Локална вода? Алтернативне енергије? Одржано интензивно кретање на велике удаљености и кооперација лицем у лице? Експозиција комплексног пејсажа насеља и природе? Персонализована архитектура? Да ли се у свему томе може назрети и богат естетски садржај за којим трагамо у граду и урбанизму? Ако то није све (а није), мислимо да је свакако вредан потсетник и степеник за даље трагање.

Енциклопедијска и академска упутства о естетском у урбанизму

Предмет овог есеја још није дефинисан како захтевају стандарди. Није недовољно знање аутора једини разлог, већ се у свакодневној пракси, а и теорији урбанизма и архитектуре овај комплекс заобилази јер је тежак за објективизацију. Зато ћемо најкраће цитирати бар једну енциклопедију, и барједан домаћи докторски рад, да би се наслутило или упутило у њиховом смеру, апотом и неколико цитата из наших урбанистичких докумената.

Прво, погледајмо у,насловом, директно позвану „Енциклопедију урбанистичког планирања“ (Мак Гро-Хил,) у одредници „Естетика“(Арнолд Витик): „...У осамнаестом веку, Баумгартен је дао ново значење појму (естетског) као олажњу и придавању вредносног значења лепом (thebeautiful, str11.)...“, „...Препознавање лепог (Aestheticappreciation,str 11.) се распрострањено прихвата као субјективно, а лепо се не сматра квалитетом предмета независно од посматрача, него као вредност коју посматрач придаје објекту, без обзира да ли је то пејзаж, зграда, слика, песма или музичка композиција.(стр 12.)“...“Шта у граду изазива задовољство или непријатност осетљивом посматрачу? Аспекти које има смисла размотрити су (1) панорама, (2) омеђени простор (enclosure), (3) улица, (4)однос

амбијенталног намештаја према простору (therelationoffurnituretospace.str 15).„...Мудри консензус по коме субјективно естетичко вредновање резултује у стандардима ,за које су Хјум, Кант, Александер и други исказали философску основу, јесу потврда за могућу легислатву, али такви стандарди треба да се стално проверавају у свету који се мење и стално шири оквир партиципације. (стр 28).“ (13)

Дакле,најсведеније, Витик истиче: три века се користи појам естетског, лепог, у значењу блиском садашњем.Постоји стално упозорање на осетљиву везу објективног и субјективног у естетском. У граду треба пре свега размотрити: панораму; омеђивање простора; улицу; амбијентални намештај. Кодификација, стандардизација и институционализација естетских чинилаца у граду је могућа и потребна, али мора стално да се преиспитује и прилагођава променама у схватањима и учешћу субјеката у савременом свету. За почетак, могли бисмо и ми да имамо у виду ове основе и да се њима користимо.

Имамо срећу да је управо прошле године прихваћен у нас докторат са директним предметом који се тиче ове теме; „Естетски критеријуми и регулатива у обликовању урбаног пејзажа: пример Београда“ (И.Лукић, Универзитет у Београду), па ћемо потражити само паралелне наводе.

„1.2.1. Парадигме о естетском квалитету: објективизам и субјективизам

Естетски квалитет се може дефинисати кроз две опозитне парадигме: према објективизму – он постоји независно од перципијента и одређен је објективним особинама док је, према субјективизму, судоестетском квалитету нешто релативно и ексклузивно за перципирајућег субјекта и произилази и значи на како људи опажају, вреднују или придају значење урбаном окружењу. Субјективистичка парадигма се најбоље исказује реченицом – Лепота је у оку посматрача. (стр 26)“.Наводе о основним критеријумима не можемо да упоредимо лако, јер су у дисертацији неупоредиво разрађенији, али ћемо покушати индиректну илустрацију. Прво, И.Лукић даје експликацију структуре принципа у оперативно битним категоријама естетских критеријума. То су: естетски принципи (класични и савремени); принципи пешачења и кретања; и друштвено-културни принципи. Они формирају базичне естетске особине , односно естетске критеријуме (стр 47.) Ово је послужило за презентацију детаљних, оперативнијих табела по естетским критеријумима (од којих илуструјемо само једну) са друштвено-културним одредницама естетских критеријума.

ДРУШТВЕНЕ И КУЛТУРНЕ ОДРЕДНИЦЕ	ЕСТЕТСКИ КРИТЕРИЈУМИ
ДРУШТВЕНА ВАЖНОСТ (ЗНАЧАЈ)	
Побољшање формалног понашања →	-ред (формални) -гештат особине
Симболичка естетика →	-наглас (обликовност/дизајн) објекта -стил -просторна структура -размера/величина -квалитет реализације
ДРУШТВЕНА ОДРЖИВОСТ	-однос према месту -еколошка свесност -активан ангажман грађана
ДРУШТВЕНА АКТИВНОСТ	-тргови -паркови -пешачке улице -постојање уличних догађаја
ЕСТЕТИКА ПРИРОДЕ (зелени отворени простори)	-'тоталитет природе' -активности (креативне, едукативне) -степен дизајнираности -степен одржавности -слободно (аутономно) коришћење
Симболизам природе →	
Друштвена димензија →	-величина размера -број зелених површина
БЕЗБЕДНОСТ/СИГУРНОСТ	-('добра) оријентација -подела простора на зоне -пажљиво ложирање унутар зона -отвореност -природност (више вегетације) -барјере против криминала
КУЛТУРНИ ФАКТОРИ	-идентитет града -урбана матрица -јединствене грађевине -јединствени јавни простори -квалитетни дизајн (обликовање) -карактер
Преференце условљене културом →	
Универзалне преференце →	-умерена присујетност новине -ред (организацја) -кохерентност -'читљивост' -атрибути сцена (отвореност, дубина...) -повећана разноврсност и контраст -повећан контраст

(стр 63)

За трећу тему за поређење, став према естетици и легислативи, можемо да кажемо да није опречан са ставом у енциклопедији, али је уздржан јер у домаћем скупу прописа није нађено ништа што би се могло обрадити у оквиру теме. Међутим, став Џодан, Мартиновић и Јовановић (референца 198 у оригиналу), да је у Србији потребно доношење посебног "Закона о заштити од визуелне загађености" је екстензивно пренет (стр 224), па га ја као корисник и читалац преузимам и као посебну додатну поруку.

У овој дисертацији су детаљно и доброобрађене и теме обећане а не приказане и у овом тексту, па га препоручујемо заинтересованима за тему естетике урбаног планирања у Србији као драгоцен.(14)

Закључни делови и наводи о садржајима естетског или лепог у законима и плановима у нас

Грађевински закон Краљевине Југославије из 1931 године (15), а који је био у употреби све до 1949, када га је у области урбанистичког планирања искључила „Основна уредба о генералном урбанистичком плану“ (16), је врло једноставно решавао, али ипак решавао, најнужнија естетска питања града и кућа, и више пута употребио сасвим директне речи: „лепота“, „естетика“, „уметност“, „ружити“, а понекад „архитектура“, у значењу грађевине са естетским атрибутима. На пример, параграф 5 (стр1), један од најважнијих за урбанистичко уређење постављада „Уредба о извођењу регулационог плана одређује...прописе о изграђивању улица и путова.., о трговима, парковима, садовима итд., о јавним зградама, игралиштима, о одржавању природних лепотаи историјских и уметничких објеката“ (дакле, *одржавању*, што је конкретна и активна обавеза, не о „заштити“, како то данас пасивно видимо)- не само да користи појмове „лепота“ и „уметнички“, него је читав основни речник сачињен од појмова којима се, као критеријумима, бави претходно илустрована теорија естетике урбанизма. Укупни контекст читавог члана наговештава и естетику града као циљ и разлог Регулационог планирања. Или, у параграфу 22.„Архитектонска обрада“, у тачки 4. стоји: „Дозвола за зидање не може се дати за оне грађевине које би ружиле слику краја, улице, места“. Треба ли нешто, јасније, јаче или сложеније од овога? Даљим развојем правне и урбанистичке струке у нас, могло се рачунати да ће и третман естетике у законима о урбанизму напредовати.

Међутим, није тако било. У низу закона о планирању, од 1949(16).до2014(17), више нема помена ни директно, ни индиректно ни контекстуално о естетици градских простора и његових делова. Планови, стручњаци и стручне институције, то (естетику у граду) некако подразумевају, јер и град и грађани у стварности то подразумевају као обавезу урбанизма- али се стручњаци не усуђују да се о томе директно изражавају, па се лагано изгубило и оно индиректно .

У *Закону о планирању и грађењу* из 2014(17), једини слабашни траг о естетском простору,који би могао да носи (по нашем трагању) елементе са естетским садржајем смо нашли у члановима о просторним плановима (4 врсте), у тачкама о садржају просторних планова,као на примеру: чл.20 (стр19), „Просторни план јединице локалне самоуправе садржи; 7) Планирану заштиту, уређење, коришћење и развој природних и културних добара“. И ништа више на 123 стране. Зар неће та иста ствар у поглављу о урбанистичким плановима бити боље и експлицитније истакнута? Напротив. Тамо се слична ствар каже за само две врсте плана; план генералне и план детаљне регулације (ПГР и ПДР) као потребан садржај: „7) мере заштите културно-историјских споменика и заштићених природних целина; “и као додатна могућност ПДР : „За зоне урбане обнове планом детаљне регулације разрађују се нарочито и композициони или обликовни план и план партерног уређења“.

У овим одредбама о „заштити“, назадовње је начињено у изостављању синтагме „уређење, коришћење и развој природних и културних добара“, која је мало шири, контекстуалнија и укључује и уређење и коришћење и развој, па дакле и могуће стварање и планирање нових културних добара, а то је близу постављања и питања о естетици. У урбанизму тога нема. Тамо је обавеза „заштите културно-историјских споменика и заштићених природних целина“ све, а и то је домен закона о културним и природним добрима, а не о планирању и изградњи. Храбро је да су ба употребљене речи „композициони план“ и „обликовни план“ и „план партерног уређења“ , али то је обавеза само у плану са декларисаним зонама типа „урбане обнове“, што до сада није практиковано. Дакле, у нашим законима о планирању нема ни експлицитне ни имплицитне обавезе за уређење градова са вредновањем њихове урбане естетике.

Обрада естетичких обавеза у урбанистичким плановима

И овде је преглед генералних (од 1951 године до 2016 године) и планова генералне регулације (од 2016. године) дао нежељене резултате. У њима нисмо нашли ништа.Једини нама познати, изузетак је Генерални план Београда 2021. (18) у коме има пуно генералних,

појединачних и посебних одређења које носе практични естетички садржај. Та места су прецизно наведена у докторату И. Лукић (), па их нећемо понављати, али, то је само онај изузетак који потврђује правило. Што се тиче места са инклинацијом ка естетским критеријумима у Плану генералне регулације Београда () и она су тачно наведена код И.Л., али се она односе само на посебан градски слој изнад 32метра релативне висине, искључивши простор „Београда на води“ на који се ПГР Београда не примењује, па су реално ирелевантна.

Закључак овог прегледа може бити само да се естетски садржај постепено повлачи као предмет, садржај или критеријум уређења градског простора, па и као критеријум грађења објеката, а сходно томе и из урбанистичких планова и урбанистичких прописа у нас. То не треба дозволити за дужи период, већ поправљати концепте естетике у урбанистичким документима у свакој прилици и задатку.

- (1) Витрувије, Десеткњигаоархитектури, стр.8. Орионарт, Београд, 2014.
- (2)Милет, Хиподам, 5 век пне.
<http://cc.owu.edu/~rdfsusch/miletus.jpg> 10.5.2017
- (3)Вашингтон, Ланфантил, 1792. (3) <http://whimquarterly.com/from-the-pages/exclusive-1792-plan-of-washington-by-architect-charles-pierre-lenfantile> 12.5.1017
- (4)Беч, Вагнер, 1912. <http://urbanplanning.library.cornell.edu/DOCS/wagner.htm>12.5.2017
- (5) Камбера, Грифин, 1912.
<http://canberra+city+planning+history&oq=camberra+city+planning+history&gs> 12.5.2017(6) Париз, „Озарени град“, Ле Корбизје, 1930.
LaVilleRadieuse,http://www.mediaarchitecture.at/architekturtheorie/le_corbusier/2011_corbusier_links_en.shtml
- (7) Нови Београд, Мартиновић, Главички, 1966. Завод за планирање развоја града Београда, Београд, 1967.
- (8) Тулуз, Кандилис, Јосић, Вудс, 1962/72. <http://fuckyeahbrutalism.tumblr.com/post/5898331678/toulouse-milieu-plan-toulouse-france-project> 8.05.2017
- (9) Скопље 1. ЗаводзаурбанизамСкопје, 1975/82
https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_urban_planning#Garden_city_movement
- (10) Скопље 2. Ђ.Бобић, М.Ференчак, Н.Новаков, М.Којовић, С.Лазић, 1974, ЈУГИНУС, Београд, 1974.
- (11) Конкурс за блок 18. Нови Београд, М.Беркеш и М.Станковић, „Архитектура“ 195. АСА, Београд, 2016
- (12)BroadacreCity,F.L.Wright, 1932-1959.https://www.google.rs/search?q=broadacre+city+ppt&newwindow=1&site=webhp&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwi76uH5zYrUAhWEuBQKHduyAeoQ_AUICigB&biw=1152&bih=566&dpr=1.67#imgrc=SPqKtcHicPRyWM: прегледано10 април, мај 2017.
- (13)Encyclopedia of Urban Planning, ed. Arnold Whittick, McGraw-Hill Book Company, New York, 1974, pp11-29.
- (14) УниверзитетуБеограду, Архитектонскифакултет, мрИванаЛукић, „Естетскикритеријумирегулативауобликовањуурбаногпејзажа: примерБеограда“, Докторскадисертација, Београд, 2016.http://www.arh.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Dokorati/2016/2016_28_Ivana_Lukic_disertacija.pdf
- (15)Грађевински закон, Службене новине Краљевине Југославије, година 1933, број133.
- (16) „Основна уредба о генералном урбанистичком плану“,“Службени лист ФНРЈ“,78/49, у: Бранислав Крстић са Душаном Пајовићем, стр.565. „Законодавство урбанизма, архитектуре, баштине, просторног уређења, човјекове средине“, Научна књига, Београд, 1987.
- (17)Законопланирањуизградњи, СлужбенигласникРС (бр72/2009...ибр 145/2014)
- (18) Гнерални план Београда 2021.УрбанистичкизаводБеограда, Београд,2003.

Проф. др Александра Ђукић, д.и.а.¹
Бранислав Антонић, д.и.а.²

ПОДСТИЦАЊЕ КУЛТУРНОГ ТУРИЗМА КРОЗ ПЛАНСКЕ ДОКУМЕНТЕ НА ПРИМЕРУ ГОРЊЕГ ЂЕРДАПА У СРБИЈИ / INITIATION OF CULTURAL

TOURISM THROUGH SPATIAL AND URBAN PLANS ON THE EXAMPLE OF UPPER ĐERDAP (IRON GATE) REGION IN SERBIA

РЕЗИМЕ

Област Горњег Ђердапа у Србији, која обухвата подручје око града Голупца, спада у најслабије развијене делове Србије са изразито неповољним демографским показатељима, упркос чињеници, да је смештена на Дунаву, саобраћајном и туристичком правцу изузетног значаја. Локалне културне и природне вредности, као што су Голубачка тврђава, очувана природа Ђердапа или специфична нематеријална традиција Источне Србије, нису ни изблиза искоришћене спрам могућности. Истовремено, ове вредности су под заштитом државе као културна и природна добра, што сужава опсег могућих активности које би на одржив начин употребиле и промовисале ова добра и тако помогле привредни опоравак шире области. Културни туризам везан за Дунав управо спада међу ретке који могу донети овакав развој. Савремени вид културног туризма, који се ближе везује за креативност и креативне активности, омогућава лакше и квалитетније укључење локалног нивоа у шире развојне оквире. Предложеним радом испитује се како се постојећа планска основа за Горњи Ђердап може искористити за јачање културног туризма и, посебно, његове креативне компоненте. Ово ће се проверити кроз анализу важнијих планских докумената ове области на основу најновијих трендова у културном туризму, који се заснивају на креативности као главном покретачу.

ABSTRACT

The region of Upper Đerdap (Iron Gate gorge), which includes the area around the town of Golubac, is among the most underdeveloped parts of Serbia, with extremely negative demographic indicators. However, this region is located on the Danube, which is one of the most important transport and tourism corridors. Local cultural and natural assets, such as the fortress of Golubac, preserved nature of Đerdap and specific intangible heritage of Eastern Serbia, are not nearly as exploited as they can be. At the same time, these assets are protected by state as cultural and natural heritage, which narrows the diapason of the possible activities by which they can be used and promoted in sustainable way and thereby support the economic revival of wider region. Cultural tourism connected with the Danube is certainly belongs among the rare activities that can bring such development. The contemporary type of cultural tourism, which is closely related to creativity and creative industries, enables the easier and qualitative inclusion of local tier into wider development frameworks. This paper investigates how current planning base for Upper Đerdap can be used for the strengthening of cultural tourism and, particularly, its creative component. This will be tested through the analysis of the major planning documents of the region and based on the newest trends in cultural tourism that rely on creativity as the main backbone.^{3,4}

¹ Проф. др Александра Ђукић, дипл.инг.арх., ванредни професор, Универзитет у Београду - Архитектонски факултет, Београд, adjukic@afrodita.rcub.bg.ac.rs.

² Бранислав Антонић, дипл.инг.арх., истраживач-сарадник и докторски кандидат, Универзитет у Београду - Архитектонски факултет, Београд, antonic83@gmail.com.

³ Овај научни рад је урађен за потребе два научноистраживачка пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије: „Истраживање и систематизација стамбене изградње у Србији у контексту глобализације и европских интеграција, у циљу унапређења квалитета и стандарда становања“ (ТР 036034) и „Просторни, еколошки, енергетски и друштвени аспекти развоја насеља и климатске промене – међусобни утицаји“ (ТР 36035).

⁴ Овај научни рад је урађен у циљу унапређења истраживачке основе на пројекту „DANURB - DANUBE URBAN BRAND - a regional network building through tourism and education to strengthen the

1. УВОД

Културу налазимо свуда где има људи, па је она суштински везана за људско друштво (Baumeister & Bushman, 2014, стр. 45). Ипак, ово није случај са **културним туризмом**. Иако је наслеђе створено човековом руком у основи развоја културног туризма, неопходни су и други предуслови. Захваљујући њима се ствара тзв. „**културно окружење**“ као склоп локалних политика и управе, које заједно са локалним културним наслеђем образују туристичко одређиште (Singh, 2008, стр. 315). Чак шта више, културно окружење постаје све више окосница подстицаја туризма последњих деценија (Kumral & Onder, 2009).

Културни туризам је у **великом замаху** последњих година. Бројке Организације за економску сарадњу и развој (OECD) дају за право овој тврдњи - значај међународних културних туриста је порастао и бројем и уделом на тржишту туризма од 1995. године (OECD, 2008, стр. 21). Бројке показују и да „мешавина“ културе и туризма може бити веома исплатива за данас све осетљивију локалну привреду.

Упореда са порастом и све већом разноликошћу културног туризма, расту и очекивања туриста, због чега се туристичка привреда све више труди да пронађе **иновативне и проактивне путеве** да одговори на ове захтеве (Đukić & Vukmirović, 2011b). Ту се значајно рачуна и на **креативност** (Della Lucia и др., 2016; Guerreiro, 2016). Опште речено, креативност се сматра кључним доприносом привреде 21. века (Florida, 2012). Тиме се и културни туризам и друге области које се заснивају на креативности виде као напредне и дугорочно одрживе.

Напредак у културном туризму се такође односи и на унапређења **управљању простором**. Самим тим, добро уређени развојни документи о управљању простором су веома битна подршка културном туризму (Solima & Minguzzi, 2014). Они могу значајно убрзати развој туристичког одређишта и, посредно, учествовати у остварењу добробити за локално становништво као крајњег циља (Ritchie and Crouch, 2003; Đukić & Vukmirović 2011a).

У Србији је ово веома упитно у случају малих и **недовољно развијених општина и градова**, којима управо недостају управни, кадровски и финансијски ресурси за развој, одржавање и промоцију сопственог културног наслеђа. Упркос томе, привредни развој малих средина са значајним културним могућностима могао би бити много бржи уколико би се ресурси усмерили на њега (Бјелац и др., 2009).

Пример за ово је **општина Голупац** са истоименим градићем као седиштем. Положај Голупца је изванредан - на улазу у Ђердапску клисуру, највећу на Дунаву и сигурно једно од најсликовитих места дуж његовог тока; поред тога, Дунав је и веома значајан коридор водног саобраћаја (Crncević и др., 2016). Градић је међународно и регионално значајан по Голубачкој тврђави (Ćirković, 2008). Данас је тврђава под заштитом државе, као добро очувани споменик од изузетног значаја. Без обзира на културне вредности и повољан положај Голупца, све ово није ни изблиза довољно искоришћено у сврхе културног туризма, посебно на међународном плану.

Циљ овог рада је да размотри да ли главни документи планирања простора у Голупцу укључују и промовишу **креативне елементе као предуслов** за унапређење и боље профилисање културног туризма. Рад је замишљен као критичка анализа два локална документа просторног развоја: Плана генералне регулације Града Голупца и Урбанистичког пројекта бициклистичко-пешачке стазе обалоутврде Винци – Тврђава Голубачки Град. Пре тога, основно знање о вези креативности, културног туризма и планирања простора је дато како би се направио основ за анализу докумената. Очекује се да овим утврди да ли и како дати документи подржавају развој културног туризма у Голупцу и која даља унапређења и препоруке су потребни за унапређене овог сектора.

2. КРЕАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА ЗА КУЛТУРНИ ТУРИЗАМ

2.1. Креативност као средство за локални развој

За креативност или стваралаштво се каже да је у заметку сваког културног деловања, зато што укључује стварање смислених нових производа (Mumford, 2003). Међутим, савремено доба

“Danube” cultural identity and solidarity“ (срп. DANURB – ДУНАВ КАО УРБАНИ БРЕНД – Изградња регионалне мреже кроз туризам и образовање у циљу јачања „Дунавског“ културног идентитета и солидарности), финансираног кроз међудржавни програм INTERREG Danube од стране Европске уније.

тумачи креативност на другачији, нови начин. Оно је данас повезано са концептом креативног слоја људи и креативне привреде / индустрије.

Сматра се да су **креативни људи** као својеврсна заједница главни покретач развоја савремене привреде. Креативност је све више повезана са високим образовањем и на томе заснованим занимањима и стручњацима (Florida, 2014). Ова занимања повезују стваралашки дух у науци, технологији и уметности (Kratke, 2011). Р. Флорида (2014) тврди да креативни слој људи може значајно допринети укупном привредном развоју на локалном нивоу. Ипак, постоје и примедбе на ово виђење креативног слоја, пошто се оно махом сужава на њихов значај по привреду, изузимајући значај ових људи као битног друштвеног капитала за локални ниво (Maruksen, 2006).

Креативна индустрија има широко значење. Она се понегде назива и „културном привредом“¹ (Hesmondhalgh 2002, стр. 11–14), чиме се лако увиђа њен значај по развој културе. Креативне индустрије су у основи културе. На пример, за ове привредне делатности се каже да „размењују културна добра и услуге“ (UNESCO, 2006). Културне индустрије су веома бројне; подељене су на бројне области, које мање-више дотичу све области развоја. Многе од њих су веома блиске културном туризму, као што су: уметнички занати, креативно гостопримство, гастрономија или музика и мултимедија (Палевић и др., 2014). Коначно, за креативне индустрије наглашава њихов „савремени основ“, који поштује уметност и стваралаштво, нагле промене у обрасцима потражње и понуде, као и демократичност и лако укључивање појединаца и заједница (OECD, 2014, стр. 32-33).

2.2. Креативност у културном туризму

Последњих деценија притисак обилне и разноврдне понуде у туризму натерао је туристичке посленике да пронађу нове путеве до могућих туристичких посетилаца као корисника њихове понуде. Нова понуда обично укључује иновативне и стваралачки надахнуте услуге и робу, који посредно утичу на све присутнији такмичарски дух и предузетнички приступ (Kumral & Onder, 2009). А ово је посебно тачно за област културног туризма, као једну од привредних области са најбржим развојем (Richards & Wilson, 2007b).

Плодоносно повезивање туризма и културе је први пут примећено у **постиндустријским градовима и областима** у развијеним државама који су имали проблеме и реструктурирању локалне привреде крајем 20. века. И поред тога, очуване предности високостручног становништва и напредне услуге су били добро полазиште за процват културног туризма. У овом случају су „креативност и нарочито туризам постали привредне делатности које су пригрлили бројни градови и области“ (Richards & Wilson, 2007b, стр. 2).

Уобичајени обрасци **туристичке понуде и потражње као две супротности** су се такође довели у питање. Данас ова граница није тако „чиста“. Туристички посетиоци такође могу учествовати у стварању туристичког производа (Kumral & Onder, 2009). А. Ђукић и М. Вукмировић (2011а) наглашавају да креативни културни туризам увлачи туристе да буду и учесници свега, поред уобичајене улоге посматрача.

Значај културних индустрија у културном туризму је одскора примећен и од бројних светских организација. „Постоји велики низ могућих добити које се остварују кроз повезивање туризма и креативних делатности“ (OECD, 2014, 72). Упркос томе, обе области су и даље веома одељене, због чега се усаглашавање, сарадња и „паметно“ управљање намећу као одговор. Најбољи приступ креативном културном туризму је свакако **вишеслојно повезивање туриста и локалног становништва** кроз различите привредне делатности, које се може постићи кроз свеобухватне и добро уређене **политике развоја** (Richards & Wilson, 2007а). Из тога пористиче да се дате политике морају поставити као заједнички именитељ за све учеснике², тако да буду довољно еластичне како би се ухватиле у коштац са све нестабилнијим савременим развојем (Saris & Brouwer, 2005).

2.3. Креативност у планирању простора

Документи у области урбанизма и просторног планирања су означени као кључни по развој културног туризма (OECD, 2014, стр. 102). Затим, **урбанистички и регионални планови**

¹ Постоје и други слични концепти: одрживе индустрије, савремена привреда, привреда са ауторским правима, индустрија садржаја и др.

² Учесници из различитих области: из културе, привреде, друштвених делатности, просторног развоја,...

спадају у списак развојних докумената којима се остварују политике развоја. Њихово обележје да просторно одреде елементе развоја је посебно битно; од веома детаљних планова, који се односе на једну улицу или блок, до регионалних планова, којима се стратешки одређује развој ширих области. Слично томе, успешан културни туризам такође изискује развојне стратегије на свим поменутих нивоима управљања (Richards & Wilson, 2007b). Ово значи да добро уређено планирање простора може значајно унапредити коришћење и подржати промоцију у вези културног туризма на свим просторним нивоима.

Мора се навести и да међусобни утицај може бити сагледан и обрнуто. Постоје назнаке да је културни туризам веома битно средство да покрене и убрза просторни преображај мање развијених насеља и средина (Della Lucia и др., 2016). Ово је посебно значајно у близини значајних туристичких добара. На тај начин се намеће рационални приступ коришћењу простора, што повољно утиче на урбанистичко и просторно планирање.

Студија ОЕЦД-а (2014) уочава неколико важних утицаја развојних политика по културни туризам. Оне су основа за постављање мерила за анализу студије случаја:

Табела 1: Критеријуми за анализу студије случаја

Бр.	ВАЖНИ УТИЦАЈИ РАЗВОЈНИХ ПОЛИТИКА (ОЕЦД, 2014)	МЕРИЛО
1.	Креативне индустрије су махом засноване на нематеријалној садржини, која је битан изазов за развојне политике које се односе на материјално наслеђе.	Подршка креативним индустријама тако да њихова нематеријална садржина повољно утиче на развојне политике које се тичу материјалног наслеђа.
2.	Развојне политике се морају усредсредити на знање као главни покретач стварања вредности.	Развој садржаја и делатности заснованих на знању кроз формално и неформално образовање и обуку.
3.	Развојне политике морају имати за циљ да споје понуду и потражњу како би оне заједно створиле нову вредност.	Стварање „заједничких места“, где се понуда и потражња могу срести и заједнички остваривати.
4.	Нове технологије нуде суштинску везу између проивођача, корисника и места.	Просторна промоција нових и савремених облика туристичког боравка и окупљања.
5.	Морају се у потпуности искористити могућности креативних индустрија, кроз испуњавање њихових потреба за јачом везом и заједничким деловањем привреде и других сектора.	Просторна промоција производње, туризма и других сектора кроз мешање различитих намена и садржаја, са различитим степеном густине изградње и коришћења простора.

3. СТУДИЈА СЛУЧАЈА: ГОЛУБАЦ

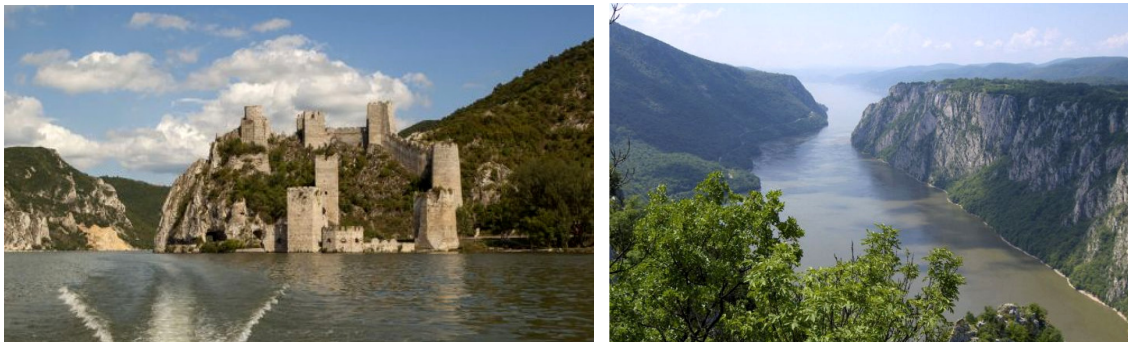
3.1. Постојећи услови у Голупцу

Општина Голубац са истоименим градићем као седиштем је изабрана за истраживање, пошто је **очигледан раскорак** између богатог локалног наслеђа, привлачног за културни туризам, и ограничених управних, кадровских и финансијских капацитета на нивоу општине, као предуслова за претварање општине и града у веће међународно туристичко одредиште. Голубац је смештен у релативно неразвијеној **Источној Србији**, на самој граници са Румунијом. Највећи проблем општине је свакако **драстично опадање броја становника** од Другог светског рата, од када је општина изгубила више од 55% становништва (РЗС, 2011). У случају града Голупца, опадање броја становника је уочљиво у последња три пописа (РЗС, 2011). Голубац је бројчано најмањи град на српском делу Дунава. Демографско опадање је много више видљиво у 23 села општине. На основу тога, и остали демографски показатељи су махом неповољни. Становништво и општине и града је веома старо. На крају, са густином насељености од 22 ст./км², Голубац је на самом зачељу на српском делу Дунава.

Привредне прилике су такође веома лоше последњих деценија. Током 1995-2005. општина Голубац је увек била на списку најмање развијених у Србији (Бјелац и др., 2009). Ово се лако увиђа и данас – Голубац спада међу 20% српских општина где је ниво општег развоја испод 50% просека републике (МРР, 2009-15).

Све наведене бројке су у оштрој супротности са **богатим културним и природним наслеђем** на тлу општине. Прво, положај општине на уласку у **Ђердапску клисуру**, највећу на Дунаву, је изузетан. Како је предео Ђердапа веома сликовит и са много ендемских врста,

цело подручје је проглашено националним парком 1974. године. Друго и за Голубац сигурно најбитније, **Голубачки град-тврђава** са елементима из средњег века и турске владавине, је најбоље очувана тврђава на српском делу Дунава. Иако је она под заштитом државе као културно добро од изузетног значаја (РЗЗСК, б.д.), које је промовисано као прворазредно туристичко одређиште, оно није довољно добро укључено у ширу туристичку понуду Србије и Подунавља. Потом, постоје и друга мања туристичка одређишта у општини¹. Они нису сасвим значајни засебно, али гледано заједно они могу бити значајан чинилац за богаћење туристичке понуде општине Голубац. На пример, старо језгро Голупца је данас прилично оронуло, иако би кроз обнову и функционално оживљавање било значајна подршка укупном развоју културног туризма.

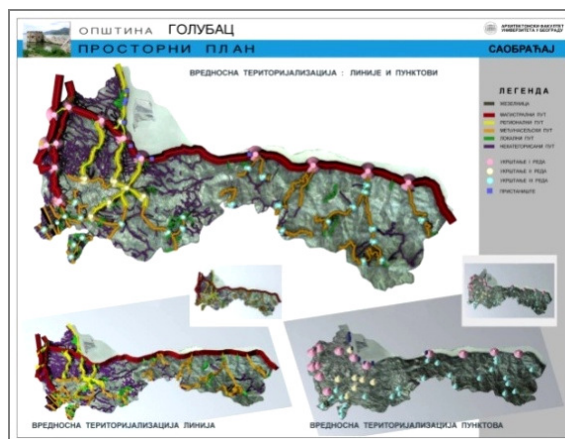


Сл. 1 и 2: Голубачка тврђава и Ђердапска клисура код Голупца (извор: Туристичка организација Голупца)

Последњих година у Србији се много чини на **унапређењу развоја слабије развијених општина**. У склопу тога, држава је финансијски подржала израду урбанистичких и просторних планова који су обавезни за доношење, а то су просторни план јединице локалне самоуправе (општине) и план генералне регулације насеља које је њено седиште² (МГСИ, 2015). План генералне регулације Града Голупца је изабран за ово истраживање. Други изабрани развојни документ јесте урбанистички пројекат за изградњу бицикличко-пешачке стазе дуж дунавске обале у ширем делу Голупца, урађен уз помоћ међународне сарадње. Један од кључних циљева израде планова био је подршка развоју туризма на основу коришћења вредног културног и природног наслеђа, а нарочито на промоцији и коришћењу Голубачке тврђаве као посебно значајног културног добра.



Сл. 3: Визуелна оскудност и одсуство пословних садржаја дуж главне улице у Голупцу (извор: Бранислав Антонић);



Сл. 4: Просторни план општине Голубац – Карта планиране мреже насеља (извор: Архитектонски факултет: ИПЦ)

¹ Манастир Тумане, старо језеро Голупца, и даље жива традиционална култура у околним селима, неколико фестивала и светковина.

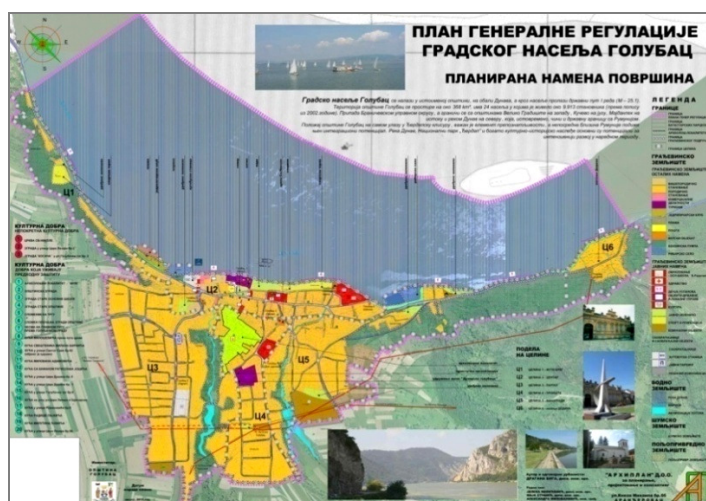
² Управна седишта мањих општина у Србији су мали градови или већа сеоска насеља.

3.2. План генералне регулације Града Голупца

План генералне регулације Града Голупца¹ је усвојен 2013. године. Прву фазу плана урадио је Архитектонски факултет у Београду². Друга и завршна фаза Генералног плана је урађена од стране предузећа „Архиплан“. У општем случају, план генералне регулације садржи и стратешке и регулаторне елементе за одређено урбано подручје као целину. Сходно томе, Генерални план Голупца обухвата како градско насеље Голубац тако и четири оближња села са одликама предграђа. Голубачка тврђава представља најисточнији део у обухвату плана.

МЕРИЛО 1: Креативне индустрије нису непосредно наведене у главним планским мерама. Ипак, неке од њих су јасно дате у појединим тематским областима. Тако је гастрономија дата у оквиру развоја туризма, док је подршка уметничким занатима и обликовању простора дата кроз развој средишње насељске зоне са елементима варошице.

МЕРИЛО 2: Мере унапређења формалног образовања су добро постављене у Генералном плану, путем стратешких решења, типологије и правила за изградњу одговарајућих грађевина. Насупрот томе, неформални облици образовања и обуке нису уопште поменути, иако постоје услови и простори за ове могућности (укључујући оне који су на размеђи туризма, културе и образовања).



Сл. 5: План генералне регулације Града Голупца – карта планираних намена (извор: Архиплан)

МЕРИЛО 3: Генерални план има проативан приступ јавним местима. То је посебно уочљиво за отворене јавне просторе – посебан скуп планских мера је намењен њиховом очувању и осавремењавању. Слично томе, Генералним планом се подржава развој садржаја у области културе, али је он махом везан за оне у јавном власништву и у традиционалном облику (културни центри, музеј и сл.).

МЕРИЛО 4: Постоје бројне новине у односу на ово мерило. Генерални план промовише много потпуно нових садржаја, као што су марина, рибарско село, мала туристичка лука или зелене целине искључиво намењене туристима. Затим, промовишу се и нове туристичке путање. Најважнија од њих је нова променада за пешаке и бициклисте дуж обале Дунава, која повезује тврђаву са старим језгром Голупца.

МЕРИЛО 5: Генералним планом се подржава развој подручја са мешањем намена и са различитим густинама изградње од самог његовог почетка, тј. од циљева плана. Ово се посебно види у дела града уз реку, где је планирана већина нестамбених садржаја. Главна концентрација туристичке инфраструктуре је управо овде.

ЗАКЉУЧАК: Мада се кроз Генерални план увиђа подршка развоју културног туризма, то се излаже често посредно и на традиционалан начин. Другим речима, њему недостаје објашњење и непосредна веза ка креативним индустријама и креативности као средству за планирање простора.

¹ У даљем тексту: Генерални план.

² Оба аутора рада су учествовала у изради прве фазе. Проф. А. Ђукић је руководила овом фазом.

3.3. Урбанистички пројекат бициклическо-пешачке стазе обалоутврде Винци – Тврђава Голубачки Град

Урбанистички пројекат бициклическо-пешачке стазе обалоутврде Винци – Тврђава Голубачки Град¹ је настао на посебан начин, сарадњом локалне заједнице и међународних стручњака. Разлог његове израде је промоција *Eurovelo 6* бициклическе руте дуж Дунава у оквиру градске зоне Голупца². У даљој разради пројектни елементи су проширени како би обухватили главне туристичке и културне вредности дуж градског приобаља. Законски гледано, овај документ је морао укључити конкретно пројектно решење стазе са одређеним стратешким одредницама. План је урадио Архитектонски факултет у Београду³, а усвојен је на нивоу општине 2011. године.

Прва фаза је сигурно била најазанимљивији део Урбанистичког пројекта, будући да законске препреке овде нису биле велике⁴. На основу тога, отворен је велики простор за иновативност и креативност. Ова фаза је уобличена у оквиру четири моделске опције: равномерни просторни модел, полицентрични модел, атрактерски модел и „игра као модел“. Све моделске опције су разрађене кроз сопствене циљеве, правила и просторне приказе. Можда је управо последња моделска опција најјединственија. То је „игра као модел“, где смисао игре треба широко схватити. Она се односи на мешавину нових и обновљених средњовековних игара са пропратним „игралиштима“. Све ово је везано за постојеће културно и природно наслеђе Голупца. Најважније понуђене игре и садржаји су: обнова витешких игара са борилиштем, тематски вашари, рибарско село са рибњаком, водени спортови на Дунаву, средњовековно позориште, парада у традиционалној и средњовековној ношњи, водени парк и др. Очигледно је да је значај ове моделске опције више у развоју намена и садржаја него што се тражи физичка изградња простора, што није сасвим уобичајено у урбанистичкој пракси.



Сл. 6 и 7: Прва фаза урбанистичког пројекта - "Игра као моделска опција": реконструкција витешких игара и схематски приказ нових садржаја за водене спортове (извор: Архитектонски факултет у Београду: ИПЦ)

Већи део прве фазе није могао бити укључен у завршну фазу Урбанистичког плана изузев оних садржаја који су били незаобилазни, попут марине. И поред тога, „стваралачки дух“ из прве фазе је имао каснијег трага. На пример, средњовековне игре су скоро организоване. Потом, коришћење реке у туристичке сврхе је значајно унапређено („Дан Дунава“).

МЕРИЛО 1: Слично Генералном плану, креативне индустрије нису непосредно поменуте у главним планским мерама Урбанистичког пројекта. Без обзира на то, Урбанистички пројекат наглашава савремени приступ и интегрални развој у својим циљевима. Потом, туризам је постављен као окосница пројекта – ширење туристичке понуде и веза туризма и њему усаглашених намена је у основу Урбанистичког пројекта.

МЕРИЛО 2: Урбанистички пројекат предлаже посредно и на уопштен начин јачање образовања. Упркос томе, образовни садржаји и активности као и простори за ово нису посебно развијени као значајан елемент пројекта. Сходно томе, образовање није њиме посебно разматрано и разрађено.

¹ У даљем тексту: Урбанистички пројекат.

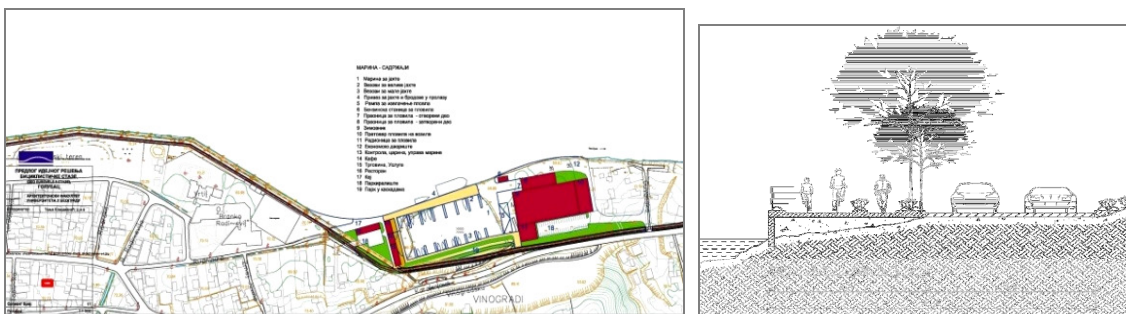
² IPA пројекат између Румуније и Србије.

³ Други аутор рада, Б. Антонић, је учествовао у изради овог пројекта.

⁴ Касније фазе су биле ного више законски ограничавајуће по питању иновативности.

МЕРИЛО 3: Отворени јавни простори су у средишту пажње Урбанистичког пројекта. Највећи део пројектом обухваћене површине уз Дунав је планиран у виду отворених јавних простора, намењених друштвених активностима: дружењу, јавним скуповима, спорту, рекреацији и окупљањима у виду спектала. Урбанистички пројекат такође даје предлог да се ови мањи простори могу остварити кроз приватно-јавно партнерство.

МЕРИЛО 4: Поред постојећих туристичких садржаја, Урбанистички пројекат нуди широк опсег нових: марина, речно пристаниште, тематска насеља (попут „рибарског села“), савремене зелене зоне и спортско-рекреативне терене. Већина ових садржаја је дата тако да буде јавног карактера и подједнако отворена и ка туристима и ка месном становништву. Главна мањкавост јесте да се у завршном и усвојеном пројекту нису нашли бројни садржаји из његове прве фазе.



Сл. 8 и 9: Завршна фаза урбанистичког пројекта: приказ марине и пресек кроз обалоутврду са елементима бициклическо-пешачке стазе (извор: Архитектонски факултет у Београду: ИПЦ)

МЕРИЛО 5: Урбанистички пројекат обухвата постојеће зоне изградње са слободним просторима између њих. Овај предлог обухвата њихово задржавање уз истовремено опремање и осавремењавање. Важно је нагласити значај образовања нових „места окупљања“ за сусрет, одмор и краће задржавање мањег броја корисника са клупама и заклоном дуж 7 километара дуге стазе. Оваква поставка пројекта омогућава развој целина са мешањем намена и различитим степеном изграђености и опремљености. Споменута мала места окупљања такође дају већу живост целом потезу.

ЗАКЉУЧАК: Урбанистички пројекат је основ за развој туризма. Обухватајући тврђаву и приобални део средишњег, историјског дела Голупца, он покрива најважније чиниоце развоја ширег градског подручја. Пројектом се такође предлажу многи иновативни садржаји (нпр. марина, рибарско село, савремени видови рекреације). Даље, нуде се иновативни начини спровођења пројекта, кроз јавно-приватно партнерство и прекограничну сарадњу. Иако креативне економије нису поменуте као такве, јасно да се у плану користи савремено знање из ове области.

4. ЗАКЉУЧАК

Кроз анализу примера урбанистичких докумената Голупца уочава се да је креативност у културном туризму новина у приступу планирања простора у Србији. Иако се у теоријском грађи истиче важност креативности и креативних индустрија, конкретне мере и решења, путем којих би се ово спровело кроз просторни развој, нису присутни у довољној мери. Ипак, поједине планске мере сасвим су усаглашене са креативним индустријама и развојем креативног простора. Ипак, и где ова веза постоји, она је обично дата на традиционалан начин, кроз већ уобичајене садржаје и образце.

Неке разлике се ипак могу пронаћи поређењем оба документа. Урбанистички пројекат садржи више делова везаних за креативан културни туризам. Јасан фокус на туризам очигледно даје више могућности за новине, као што су креативни садржаји и иновативни начини спровођења планских мера. Са друге стране, пројекат има и своја ограничења, као што је обухват плана (само приобале), што је неминовно изоставило неке туризму сродне садржаје и активности у залеђу, попут образовања.

Из анализе је јасно и да креативност долази до изражаја када нема много законских ограничења, као што је то у дато у Првој фази Урбанистичког пројекта. Законодавство у пољу урбанизма сигурно превише „укрућује“ урбанистичке документе у Србији да би они били довољно креативни за развој што веће палете туристичких садржаја и активности. И

пored тога, утицај прве фазе Урбанистичког пројекта на локалну заједницу је остварен посредно, кроз нова дешавања и садржаје у области културног туризма.

На крају, анализа оба урбанистичка документа доноси на светло и неке елементе битне по развој креативног културног туризма, који нису јасно споменути у теорији. Ово је случај са просторним кластерима и умрежавањем, значајним у оба документа.

Овим се наглашава да културни туризам, иако глобално препознатљив, и даље поседује „нише“ које се даље могу истраживати и применити у пракси. Приказана веза ка урбанистичком планирању и пројектовању је сигурно једна од њих. Уочене разлике и недоумице могу бити знак да се основне поставке културног туризма морају боље прилагодити простору, чиме добијају на својој јасноћи и конкретној примени.

5. ЛИТЕРАТУРА

- Vaumeister, R., & Bushman, B. (2014). *Social Psychology and Human Nature*, Comprehensive Edition. Belmont (CA): Cengage Learning.
- Бјелац, Ж., Бранков, Ј., & Поповић, И. (2009). Туризам у неразвијеним просторима Србије. Зборник радова Географског института “Јован Цвијић”, 59(2).
- Ćirković, S. (2008). *The Serbs*. Hoboken: Wiley-Blackwell. doi:10.1002/9780470754689.
- Kratke, S. (2011). *The Creative Capital of Cities: Interactive Knowledge Creation and the Urbanization Economies of Innovation*. Malden (MA): Wiley-Blackwell.
- Crncevic, T., Dzelebdzic, O., & Milijic, S. (2016). Planning and Climate Change: A Case Study on the Spatial Plan of the Danube Corridor through Serbia. In W. Leal Filho, K. Adamso, R. Dunk, U. Azeiteiro, S. Illingworth & F. Alves (Eds.). *Implementing Climate Change Adaptation in Cities and Communities* (pp. 161-177). Berlin: Springer.
- Della Lucia, M., Trunfio, M., & Go, F. (2016). Heritage and Urban Regeneration: Towards Creative Tourism. In N. Bellini & C. Pasquinelli (Eds.). *Tourism in the City: Towards an Integrative Agenda on Urban Tourism* (pp. 179-191). Berlin: Springer.
- Djukic, A., Vukmirovic, M. (2012). Creative cultural tourism as a function of competitiveness of cities. *Technics Technologies Education Management-TTEM*, 7(1), 404-410.
- Djukic, A., Vukmirovic, M. (2012). Creative cultural tourism as a tool in regional development. *Technics Technologies Education Management-TTEM*, 7(4), 1768-1778.
- Florida, R. (2012). *The Rise of the Creative Class--Revisited: 10th Anniversary Edition: Revised and Expanded 2nd Edition*. New York (NY): Basic Books.
- Guerreiro, M. (2016). Creative tourism. In J. Jafari & H. Xiao (Eds.). *Encyclopedia of Tourism* (pp. 198-199). Berlin: Springer.
- Hesmondhalgh, D. (2002), *The Cultural Industries*. London & Thousand Oaks (CA): SAGE.
- Kumral N., Onder, O. (2009). Tourism, Regional Development and Public Policy: Introduction to the Special Issue. *European Planning Studies*, 17(10), 1441-1443. doi:10.1080/09654310903141615.
- Markusen, A. (2006). Urban development and the politics of the creative class: evidence from a study of artists. *Environment and Planning A*. 38(10), 1921–1940. doi:10.1068/a38179.
- Министарство регионалног развоја - МПП (2009-2015). Закон о регионалном развоју. Београд: „Службени гласник РС“ 51/09 и 89/15.
- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре - МГСИ (2015). Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања. Београд: „Службени гласник РС“ 64/15.
- Mumford, M. D. (2003). Where have we been, where are we going? Taking stock in creativity research. *Creativity Research Journal*, 15, 107–120.
- Републички завод за заштиту споменика културе - РЗЗСК (n.d.). Непокретна културна добра. Retrieved from http://www.heritage.gov.rs/cirilica/nepokretna_kulturna_dobra.php.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2008). *The Impact of Culture on Tourism*. Paris: OECD Press. doi:10.1787/9789264040731-en.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2014). *Tourism and the Creative Economy*. Paris: OECD Press. doi:10.1787/9789264040731-en.
- Ралевић, М., Антонић, Б., Митровић, Б., Симеунчевић Радуловић, С., & Божовић, Р. (2014). Реиндустријализација Србије између илузије, стварности и савремених токова развоја. У: В. Трифуновић, Д. Минић, & З. Крејовић (Ур.) Зборник радова: Планирање простора, урбанизам и изградња, комплементарни закони и реиндустријализација (стр. 191-206). Београд: Удружење урбаниста Србије.
- Richards G., & Wilson J. (2007a). *The Creative Turn in Regeneration: Creative Spaces, Spectacles and Tourism in Cities*. In M. Smith (Ed.), *Tourism, culture and regeneration* (pp. 12-25). Wallingford: CAB International.

- Richards, G., & Wilson, J. (2007b). Tourism development trajectories: from culture to creativity? In G. Richards, & J. Wilson (Eds.). *Tourism, creativity and development* (pp. 1-34). London: Routledge.
- Ritchie, B., & Crouch, G. (2003). *The Competitive Destination. A Sustainable Tourism Perspective*. Wallingford: CABI Publishing.
- Saris, J., & Brouwer, J. (2005). Creativity as a competitive factor for urban regions. In E. Verhagen & S. Franke (Eds.). *Creativity and the city: how the creative economy is changing the city* (pp. 108–143). Rotterdam: NAI.
- Републички завод за статистику - РЗС (2011). Упоредни приказ броја становника: 1948., 1953., 1961., 1971., 1981., 1991., 2002. и 2011. Београд: РЗС.
- Singh, L.K. (2008). *Fundamental Of Tourism And Travel*. Delhi: Isha Books.
- Solima, L., & Minguzzi, A. (2014). Territorial development through cultural tourism and creative activities. *Mondes du tourisme* 10. pp. 6-16. doi:10.4000/tourisme.366.
- UNESCO (2006). *Cultural Industries*. Retrieved from: http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi25_culturalindustries_en.pdf.

Зоран Хебар д.и.а.¹

УРБАНИСТИЧКО И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У ХРВАТскоЈ У ПОСЛЕДЊОЈ ДЕЦЕНИЈИ СА ПРИМЕРИМА ИЗ ПРАКСЕ

РЕЗИМЕ

Обрађен је утицај двају последњих закона о просторном уређењу, са описом њихових обележја и последица на планирање. То је илустровано примерима из властите праксе. Лоше је да се струка осипа. Оно шта је било добро у једном закону новим се укида, а одређују се нове врсте планова и процедуре њихова доношења. Мислим да се тиме не постиже оно шта је било истакнуто као циљ, а то је лакше и брже издавање е-грађевинских дозвола. Квалитет планирања, али и методологија се не унапређују, а ставови струке се готово па игноришу.

SUMMARY

The last two laws on spatial planning, the description of their plots and the consequences for planning, were worked out. This is illustrated by examples from one's own practice. It is unfortunate that the profession ruptures, what is good in one law is a new one being abolished, and new types of plans and procedures of their adoption are determined. I do not think that is what has been pointed out as a goal, which is easier and faster issuing building permits. The quality of planning and methodology are not improved, and the attitudes of the profession are almost ignored.

1. УВОД

У периоду од 2007. до 2017. године у Хрватској су на основу некадашњег закона о просторном уређењу и градњи (Народне новине РХ, 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 и 55/12) донешени просторни планови свих жупанија (23), све градова и општина (више од 500). Донешен је велики број генералних урбанистичких планова, урбанистичких планова уређења те спроведбених урбанистичких планова. Завршена је прва фаза поступка легализације више од 400.000 објеката. Сада се рокови за легализацију појединачних зграда продужују, а планови санације таквих легализираних подручја са већим бројем зграда се не израђују. На формалној нивоу је све савршено. Но искуства из праксе у урбанистичком и просторном планирању показују да то није баш тако. На то делом утиче и доношење Закона о просторном уређењу који је на снази мод 2014/01/01. Он уводи нова правила, укида неке планове, а неке промовише другачије, све са циљем да се на основу свих врста просторних и урбанистичких могу издавати е-дозволе.

На неколико примера приказано је како се у пракси све нивое планирања све више бирократизирају, а научне и стручне квалитете занемарују.

Струка на то покушава утицати у склопу рада коморе архитеката и удружења урбаниста, но резултати баш нису блистави.

2. ПЛАНИРАЊЕ

Просторни планови општина и градова су документи на основу којих се у највећем броју издају одобрења за градњу. Израђивале су их компаније на тржишту, али и кантонални заводи. Законом који је био на снази до 2014.г. планирање је било дефинисано као тржишно, а неко време су биле у закону и цене које је одредила Хрватска комора архитеката. Уласком у Европску унију то је укинута.

У једној од измена тог закона био је укинут ГУП, а постојећи су требали бити на снази најдуже 10 година. Радиле су се све до данас само њихове измене. Измене су се морале одредити већ у тренутку доношења одлука о изради на градском већу, што често није било

¹ Зоран Хебар, дипл.инж, арх., Потоћник директора, Урбанистички завод града Загреба
zoran.hebar@gmail.com

довољно па су се одлуке о изради неколико пута допуњавале. Но то је свеједно била добра могућност да се мање измене донесу без великих и компликованих процедура.

2.1. Урбана комасација

Позитивна је била могућност доношења Детаљних урбанистичких планова за урбану комасацију. Процес њихове израде и доношења је био врло комплициран јер се разговарало са сваким од власника земљишта у обухвату плана у два наврата. У првој фази они су исказивали своје интересе за бројем и величинама грађевинских парцела, а у другој се усаглашавали планске предлоге тако да сви буду у највећој могућој мери задовољни. Но последњи закон је од 2014.г. без образложења укинуо те планове.

2.1.1. ДПУ Ретфала у Осијеку

План је финансирала компанија Бореас инвест ради осигурања локације за градњу трговачког центра Леснине. Према подацима инвеститора, грађевинска честица би требала имати површину од око 30.000 м², а сама зграда, која би била једнокатна, око 20.000 м² ГБП-а. Простор у обухвату плана је површине 55,25 ха, а налази се источно од недавно саграђеног трговачког центра Портанова, северно од осјечке обилазнице, а јужно од железничке пруге У западном делу Осијека. Земљиште се користи као пољопривредно. Нема високе вегетације. Највећи (северни и источни) део простора је намењен становању. Југозападни део је намењен привредној-пословно намени (К).

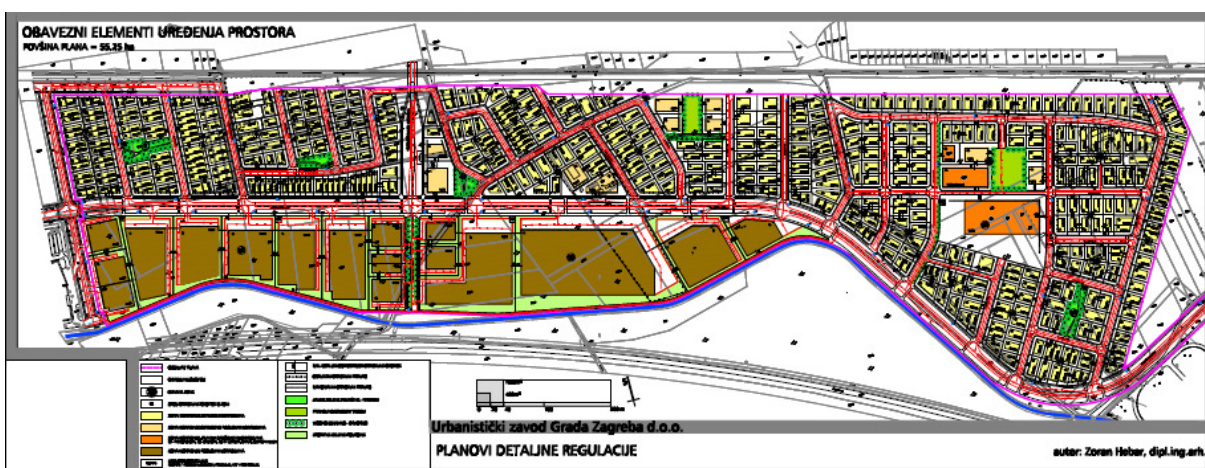


Сл.1. Подручје Ретфале у Осијеку

У смеру исток-запад је планирана нова сабирна улица која подручје Ретфале - југ повезују са суседним подручјима. Њу са подвожњаком повезује планирана продужена Колодворска улица са подручјем Ретфала.



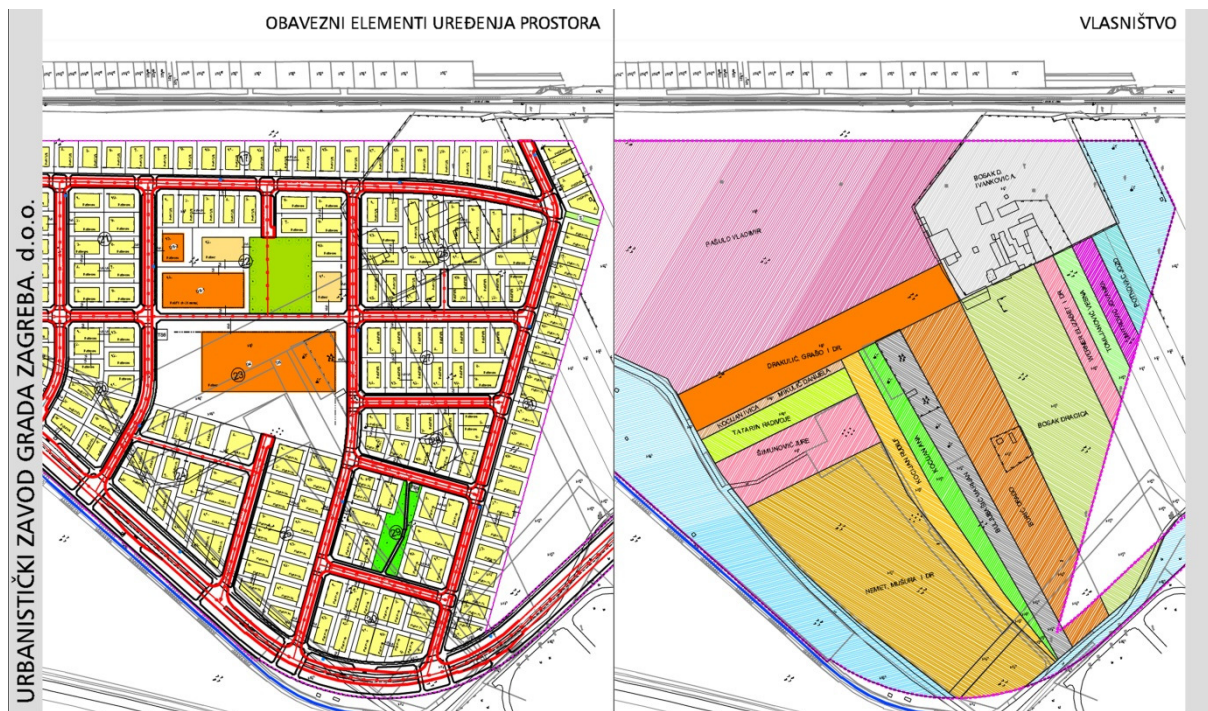
Сл 2. Поглед из ваздуха.



Сл.3. решење ДПУ-а 1; 1000



Сл.4. Данашња парцелација



Сл.5. Деталј решења.

Сваки власник има, према одредбама закона, право на пропорционалну површину земљишта према планској парцелацији. У правилу његове нове парцеле би требале бити у близини земљишта које поседује данас.

Током рада се у неколико наврата усклађивао решење са жељама власника и законом, а на крају је постигнут однос 70% земљишта за доделу власницима, а 30% за јавне потребе. У односу на 60 постојећих честица, од 163 власника, планом је осигурано:

- 481 парцела за породичне куће
- 10 парцела за стамбено пословне куће са више Сзтано
- 18 пословних парцела
- 2 парцеле за цркву и жупни стан
- парцела за основну школу и вртић
- неколико мањих паркова
- 2 парковно уређена трга
- улице различите ширине за приступ до свих кућа
- пешачка стаза уз канал.

Поступак урбане комасацје је започео.

2.2. Израда планова

Након што су планови свих општина и градова били донешени, смањио се број других планова (ГУП; УПУ; ДПУ) које се радило. То је узроковало и осипање стручних кадрова у приватним фирмама или њихову преорјентацију на пројектовање. Каунти заводи, иако им је законом одређена улога контроле усклађења само просторних планова општина и градова са кантоналним плановима, проводили су не само контролу већ и усмеравали рад и код израде других планова, а и радили су многе од њих. Тако су компаније на тржишту остајале без посла ...

Крајем 2015. Године у Хрватској је било регистровано 96 фирми са лиценцом за рад урбанистичких и просторних планова. Они су тада радили на 537 планова, од чега је 148 било УПУ-а, а 195 измена и допуна ППУГ / О-ва. Радило се и 86 ДПУ-ова.

Две године раније била су у изради 664 плана.

Чак 58 твртки је радило мање од 6 планова, а чак њих њих 45 је радило 1 или 2 плана.

Подаци илуструју чињеницу да се број планова смањује, да је релативно мали број твртки које се озбиљно баве планирањем (тачније 42), а од тога је на више од 10 планова радило је њих двадесетак. То се одразило и на осипање стручних кадрова.

2.3. Закон о просторном уређењу из 2014.

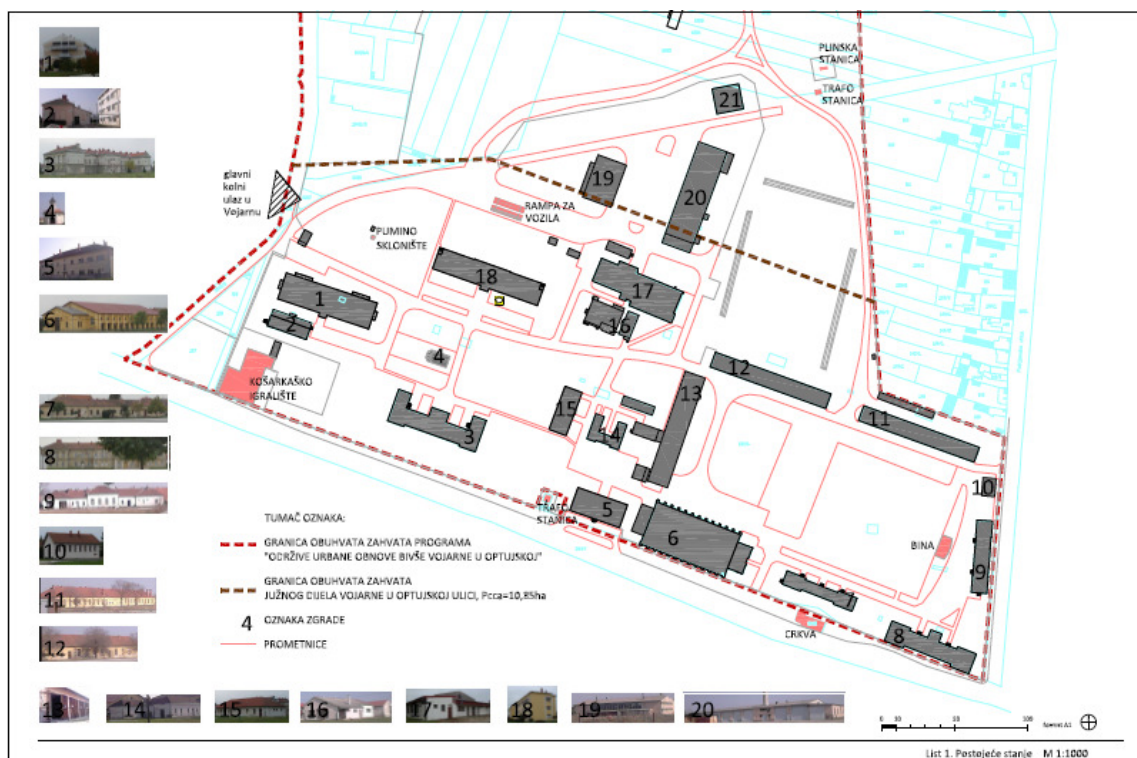
Актуелни закон, који је на снази од почетка 2014.године, донео је новитете који имају за циљ да се што брже и што пре издају грађевинске дозволе. Тако су, осим за изузетне случајеве, укинуте локацијске дозволе. Укинута су детаљни урбанистички планови тако да за детаљнију разраду преостају само (враћени) ГУП-ови и УПУ-и. У урбанистичком плану уређења се мора одредити парцелација све локација јавних намена.

Уведен је Просторни план државе којег није било више од 20 година. Но рад на њему је успорен јер још није донешена Стратегија просторног развоја државе, иако је она на влади већ другу годину.

У свим плановима (државни, кантонални, ППУГ / О; ГУП) се могу одредити подручја која се у истом поступку разрађују на разини УПУ-а. Она морају бити од интереса за државу, жупанију или локалну самоуправу. Тако се убрзава могућност издавања грађевинске дозволе. То се почело користити.

2.3.1. Измена и допуна Просторног плана уређења Града Вараждина

Пример је Просторни план уређења Града Вараждина. У плану је искоришћена могућност коју по први пута актуелни закон о планирању омогућава, а то је да се у плану који се односи на цело подручје Града, може део разрадити на детаљнијем нивоу који одговара урбанистичком плану уређења. То је учињено за некадашњи војни комплекс у северном делу града уз Оптујску улицу.



Сл.6. Пример из ППУГ-а Града Вараждина. Разрада на нивоу УПУ-а: подручје бивше касарне у Оптујској улици.

За простор површине 70 ха је било израђено идејно урбанистичко решење за пренамену и уређење претежно са садржајима јавне намене (паркови, галерије, шеталишта, али и зграде за уреде, рекреацију и друго. При том се настојало сачувати постојећу структуру и зграде те им омогућити доградње али и замену новим.

одговарајуће захтеве. Поднето је више стотина хиљада захтева. Њих обрађују градске и општинске слижбе, а Министарство градитељства и просторног уређења је формирало посебне твртке за тај посао. Удружење урбаниста је, с обзиром на то да немају довољно редовног посла, понудила услуге својих чланица. Министарство је то одбило. До сада је у 2 године обрађено око 600 000 захтева. Но рок је продужен за још годину дана.

Могле су се легализовати све грађевине осим оних у заштићеним подручјима природне или културне баштине те оних што се налазе на планираним коридорима инфраструктуре и водотока. Новац који подносиоци захтева уплаћују се дели на део за комунални допринос, за казну и за водни допринос. Већи део иде у касу локалних самоуправа. Оне би требало да га утроше на планирање но то не чине. У закону је била и одредба да ће се донети урбанистички планови санације за подручја где је груписан већи број зграда. То се не дешава. Осим у изузетним случајевима, локална самоуправа није израдила картографску евиденцију поднешених и решених захтева.

Моје је мишљење да се, осим решења статуса поједине зграде и пуњења буџета, ништа друго није нити очекивало нити реализовало. Сатисфакција власника је да се нису морали придржавати никаквих прописа, те да су имали мањи трошак од оних који су градили са грађевинском дозволом. Власт је прикупила знатна средства.

4. НОВИ ПЛАНОВИ

Актуелни закон о просторном уређењу одредио је да се ниједан нови просторни план жупаније не може доносити пре доношења просторног плана државе. Нити један нови просторни план уређења градова или општина се не може доносити пре доношења жупанијског плана. Ни један ГУП се не може доносити пре новог ППУГ-а. Ни један УПУ се не може доносити пре доношења новог ППУГ / О-а или новог ГУП-а. То је апсурдно јер се државни план не ради па је питање када ће се моћи донети остали нови планови.

Градови и општине се сналазе тако да под називом измене и допуне настоје радити нове планове. Но питам се који је стварни разлог за тај својеврсни домино ефекат, осим жеље да се у детаљу прецртавају решења општинских планова.

5. ЗАКЉУЧАК

Из мог искуства најлошије је у протеклих десетак година било то да се закони мењају како нове гарнитуре дођу на власт. Но то и не мора бити лоше само по себи. Лоше је то да се струка осипа, оно шта је било добро у једном закону новим се укида, а одређују се нове врсте планова и процедуре њихова доношења. То све ствара несигурност у њихову доношењу и спровођењу.

Мислим да се тиме не постиже оно шта је било истакнуто као циљ, а то је лакше и брже издавање грађевинских дозвола. Квалитет планирања, али и методологија се не унапређују, а ставови струке се готово па игноришу.

ЛИТЕРАТУРА

- 1) Закон о просторном уређењу и градњи (НН 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 и 55/12.)
- 2) Закон о просторном уређењу (НН / 13.)
- 3) Измене и допуне ППУГ-а Вараждина, урбанистички завод града Загреба 2014.
- 4) Измене и допуне ГУП-а Вараждина, Урбанистички завод града Загреба 2016.
- 5) ДПУ Ретфала -југ Урбанистички Завод града Загреба, 2015. године.
- 6) Закону о поступању с незаконито изграђеним зградама (Народне новине број 86/12 и 143/13)
- 7) Попис стручних израђивача који су радили просторне планове 2013. - 2015. Хрватски завод за просторно уређење, Служба за информациони систем просторног уређења

др Верољуб Трифуновић¹, дипл.инж.арх.
Лазар Мандић², мастер инж.арх.

УРБАНИСТИЧКИ ПРИСТУПИ У ПЛАНИРАЊУ И РЕАЛИЗАЦИЈИ ПРОСТОРА – ГРАДСКИ ЦЕНТАР ПРОДОР У КРАГУЈЕВЦУ

РЕЗИМЕ

У раду се анализира урбанистичке приступе у развоју градског центра Продор у Крагујевцу, у временском периоду од 1718. године, до данас. Посебно се разматрају урбанистички приступи у планирању и реализацији простора Продор кроз пет фаза – циклуса у претходном периоду. Раd представља допринос проучавању урбанистичког развоја града Крагујевца, и утицаја светских идеја и приступа уређења и изградње градова на урбанистичку праксу у Србији. У раду се сагледава шири контекст утицаја и значја простора на град и његов регион, као и могуће смернице његовог даљег развоја.

Кључне речи: урбанистички приступи у планирању, градски центар Продор, јавни простори, град Крагујевац

ABSTRACT

The article presents urban development approaches of city center "Prodor" in Kragujevac, during the period from 1718 until today. Paper specially discusses urban development approaches in urban planning and implementation of the Prodor space through the five stages - cycles of the previous period. The work is a contribution to the study of urban development of the city of Kragujevac, and influence of the world ideas and approaches to planning and building of cities in the urban planning practice in Serbia. The paper considers the wider context of the impact and importance because the area of the city and its region, as well as possible directions for its further development.

Keywords: urban development approaches, city center "Prodor", public spaces, City of Kragujevac

1. КОНТЕКСТ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ПРОСТОРА ПРОДОР - ЦЕНТРА КРАГУЈЕВЦА

Током времена центар Крагујевца је мењао тежиште. Данас је Продор централни простор града, површине око 20 ha, који представља језгро градског центра по капацитету и садржају. Развој простора Продор у Крагујевцу може се засновати на повезаности са главним историјско политичким догађајима на ширем балканском простору.

Од 18.ог века до краја 20.тог века могу се одредити пет фаза – периода у развоју простора Продор: први период до израде првог регулационог плана Крагујевца 1931. године, други период - Зелени продор 1949, трећи – Озарени град 1958, четврти период – метаболизам 1972 и пета фаза – транзициони период до данашњих дана.

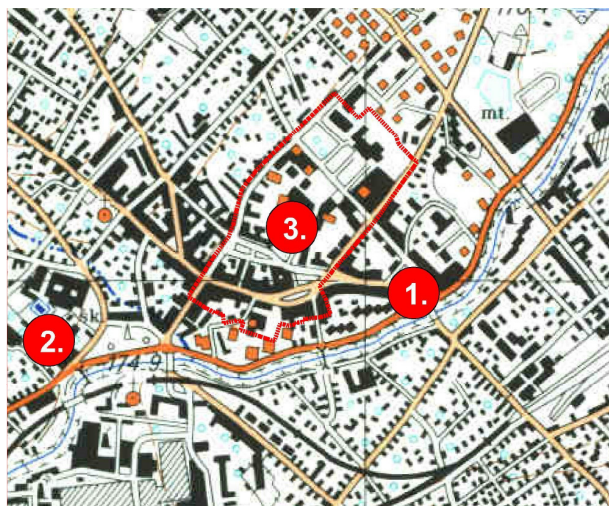
У првим познатим документима аустријско утврђење је 1718-1739. уцртано на месту центра турске паланке. Око џамије и муселимовог конака. Уз Камену ћуприју. Шанац Крагујевац је био велики око 150 x 100 метара. Из њега се дуж Главне улице пружала чаршија. Дуга око 300 метара, до данашњег Крста.

После успелог Другог устанка, Кнез Милош заснива нов Крагујевац. Напушта 1818.године постојећи центар и гради ново државно средиште. Око километар удаљено. На земљишту приближних димензија 500 x 250 метара подиже се нови центар првог српског града.

¹ др Верољуб Трифуновић, verkotrifunovic@gmail.com

² Лазар Мандић, ЈП Урбанизам – Крагујевац, archlazarmandic@gmail.com

Милошев венац. Пословно трговачки део развијао се у наставку чаршије. На десној обали Лепенице настаје прва војноиндустријска зона -Тополивница.
 Може се констатовати да је изградња новог градског центра била у складу са историјским процесом. Српска револуција (*Леополд Ранке*) изазвала је прогресистичку промену урбане структуре престонице Кнежевине. Планом регулације вароши Крагујевац (*инг. Лука Ивковић*) она је плански потврђена 1891.г.



Сл. 1 Приказ зона развоја градског центра у Крагујевцу



Сл. 2 Најранији планови – скице градског центра у Крагујевцу

До средине двадесетог века Крагујевац је развијао и модернизовао тако постављени модел. У периоду између два светска рата (*Интербелум*) спроводио се урбанистички концепт развијања, дограђивања и побољшавања града. Тај културалистички модел је унет у Генерални регулациони план Крагујевца 1931.г. (*проф. Михаило Радовановић, арх Радосав Милосављевић*). Изриком је утврђено да се у целини инкорпорира регулација градског подручја у претходном плану. Током деветнаестог века и периода између два светска рата центар је био на Милошевем венцу. Ту је настала престоница после Другог српског устанка. Планом регулације који је инжењер Лука Ивковић урадио 1891.г. потврђене су вредности центра. У целини су унете и у Генерални регулациони план урађен 1931.г (*проф. Михаило Радовановић и арх. Радосав Милосављевић*). Културалистичким поступком планирано је унапређивање створених градитељских ансамбала. Ширење центра усмерено је ка површинама касарне „Војвода Путник“.

Са завршетком Другог светског рата дошло је до промене друштвеног система. Социјалистичко друштвено уређење тражило је и нов одговарајући урбанизам. У фази административног управљања урбанистичко планирање се концентрише у Београду. И планирање просторно физичког развоја Крагујевца одвија се у Урбанистичком заводу НР Србије (УЗС). Пројектант Генералног урбанистичког плана града Крагујевца (1949-1961) је арх. Јованка Јефтановић.

После Другог светског рата урбанистичко планирање је централизовано. Нов Генерални урбанистички план Крагујевца започет је у Урбанистичком заводу Србије 1949. године. Пројектант је арх. Јованка Јефтановић. Нове социјалистичке околности довеле су до

револуционарних промена у развоју Крагујевца. Расељавање индустрије. Национализација земљишта. Колективно становање. Зелени град.

2. УТИЦАЈИ САВРЕМЕНЕ УРБАНИСТИЧКЕ МИСЛИ НА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПРОДОРА

2.1 Први циклус – ЗЕЛЕНИ ПРОДОР

Одлучујући потез за обликовање градског центра је изградња зграде Народног одбора области 1949.године. Крагујевац је био центар Шумадијско рашке области. За подручје са преко 800 000 становника саграђена је палата соцреалистичке архитектуре и озбиљних димензија. У напетим међународним односима није могла да буде лоцирана на војном земљишту. Постављена је на неизграђеном плацу сточне пијаце. Настала је нова жижа центра Крагујевца. Радом на ГУП-у она је плански повезана са Главном улицом у зони сквера код Крста. Тај потез је добио назив „Зелени продор“.

Кључна промена била је у планирању градског центра. Напушта се Милошев венац и планира се нов - „Зелени продор“. Источно од главне улице. Преко два изграђена блока до Марвене пијаце, на којој је подигнута монументална зграда Обласног народног одбора. Захват „Зеленог продора“ је димензија 600 x 250 метара. (Централни трг Новог Београда је 1800 x 400, а Црвени трг у Москви око 700 x 130 метара). Манифестациони трг је зацртан као нов центар Крагујевца.

Реализација новог дела градског центра Крагујевца траје током друге половине 20 века. У 21. столеће тај простор улази са много незавршених и неиспланираних делова. Вероватно да то произилази из димензија захвата.

Концепт „Зеленог продора“ се током прве деценије обликује на совјетским револуционарним идејама. Око 1920.г. у СССРу је формирана Асоцијација савремене архитектуре (ОСА). Она пропагира дезурбанизацију као покрет напуштања преизграђених капиталистичких градова. Расељавање индустрије и постојећег урбаног ткива. Формирање система паркова. Зелени град. Наведене идеје су делимично примењиване при планирању руских градова па и Москве. Њихов одјек се препознаје и у нацртима ГУПа Крагујевца. Изразито је присутан у плану за „Зелени продор“.



Сл. 3 Извод из Генералног плана Крагујевац усвојен 1961.

Свакако су револуционарни потези постављени почетком педесетих година. Напуштање историјског центра на Милошевем венцу . Изградња новог градског центра. Нов избор

простора води преко рушења постојећих кућа, уместо претходно планиране градње на локацији касарне 19 пука.

Ослобођени простор „Зелени продор“ је планиран као шеталиште - повремен манифестациони трг. Са много пратећег зеленила. Неколико усамљених објеката по контури. Димензије пројектованог потеза су упоредиве са димензијама Црвеног трга у Москви. Ипак су мање од преамбициозног центра Новог Београда. А знатно веће од Трга партизана у Ужицу.

Реализација је тражила велика финансијска средства која Крагујевац није имао. Изграђен је само низ објеката средње спратности у периоду од 1953 до 1957. године дуж улице 29. новембра. Војно-грађевинске зграде. Назив указује на Армију као инвеститора. У зони „Зеленог продора“ зграде добијају нове карактеристике. Богатију пластику. Равне кровове. Локале у приземљу. Две „куле“ спратности П+5+Пт (арх. Михајло Митровић; 1956.) назначавају капију планираног трга. Најављују напуштање соцреализма у архитектури.

И крај концепта „Зеленог продора“ се приближава.

Ускоро следе промене. Законом о национализацији 1958. године градско земљиште прелази у друштвено власништво. Паралелно 1956. настају општински стамбени фондови у која се сливају озбиљна финансијска средства. Тиме се стварају моћни инструменти за колективну стамбену градњу.

2.2 Други циклус - ОЗАРЕНИ ГРАД

У Крагујевцу се почетком шездесетих формира нов концепт градског центра. Реконструкција зоне „Зеленог продора“ треба да се обави средствима издвојеним за становање. Нов план наставља да ради арх. Јованка Јефтановић. Инвеститор је Фонд за становање општине Крагујевац. Мења се карактер пројекта. Модел је корбизијеовски урбанизам. Неки га називају Социјалистички модернизам. То није наставак предратне крагујевачке Модерне.

Архитектура интернационалног стила. Прогресистички план града се не везује за место ни за одређене културне традиције. Стављен је само у службу ефикасности и естетике. Усредсређује се на сунце и зеленило. То доводи до распрскавања градских блокова. Геометрија је основ естетике. Слободан простор. Укида се улица као централно место догађања. Ортогоналне мреже саобраћајница и паралелопипедне грађевине. Велика зграда је машина за становање.

Из имена пројекта се губи атрибут „зелени“. Нов назив је „ПРОДОР“.

Реализација новог центра Крагујевца је тражила велика материјална средства. У првој половини шездесетих година формирају се значајни стамбени фондови. У складу са тим ради се нов програм изградње у Крагујевцу. На подручју „Продора“ граде се до 1965. високи стамбени објекти. Узор је Корбизијеов „Озарени град“.

По овом програму остварен је у „Продору“ знатан обим изградње.

Реализоване су стамбене јединице:

- Солитери А, Б, Ц и Д (до 1965. г.) са око 400 станова
- Блок ЕС-8 у ул. Саве Ковачевића (1970.)
- Објекти спратности П+4 у ул. Бориса Кидрича (1992.) и у ул. Авијатичара Петровића (1960.)

Изграђени су и нови капацитети терцијалних делатности:

- Хотел „Крагујевац“ (1965.)
- Ресторан „Корана“ (1970.)
- Модна кућа „22. децембар“ (1969.)

Као и локали у свим стамбеним објектима.

На Тргу Слободе су два веома значајна објекта унела модернистички дух:

- Надграђена је зграда Скупштине (1961.) и
- Саграђен Градски дом (1963.)

Показало се да око 50 000 квадратних метара изграђених шездесетих година у зони реконструкције нису довољни. Преко 80 процената саграђених површина било је намењено становању, а не централним садржајима. Стамбене куле нису омогућиле зацртану реконструкцију постојећег градског ткива. Преостало је преко 5 000 метара квадратних у старим кућама планираним за рушење. Пешачки ток „Продора“ се називао тек кроз привремену стазу од два реда бетонских плочица. Само је неизграђен плац некадашње

Марвене пијаце успешно преобликован по концепту „Зеленог продора“. Именован је у Трг АВНОЈ-а, а касније у Трг слободе.

Ле Корбизијеовске пројекте реконструкција градских центара није потврдила пракса у свету (Алжир, Париз, Барселона, и др.).

У потезу „Продор“ је централна групација кула реализована на идејама „Атинске повеље“. Висином доминирају крагујевачком урбаном сликом. Архитектура солитера је и на високом професионалном нивоу. Међутим није могао да буде порушен планирани број постојећих зграда да би се формирао замишљени слободан простор. Упитно је да ли становање може да буде централни садржај језгра Крагујевца. Зато се од 1970.г. планира изградња нових централних садржаја.

Као резултат планирања новог дела градског центра по прогресистичким принципима (1945-1970) може да се означи: Ментални климат социјалистичке револуције. Раскид са прошлошћу. Нове вредности. Авангардизам. Места принуде ради ефикасности. Урбаниста-поседник истине. Поштовање према „другарици пројектанту“ архитекти Јованки Јефтановић је апсолутно. Свакако заслужено професионалношћу рада и резултатима реализованог.

ГУП-ом из 1949.г. се градски центар планира источно од главне улице. Управно на њу, што омогућава очување једног дела градитељског наслеђа. Захват је крупних димензија. Ослоњен на револуционарни оптимизам. Потом на друштвено власништво. Становање је примарна урбана функција. Усредсређује се на сунце и зеленило.

Архитектура се мења. Напушта предратне традиције Крагујевца. Како еклектичке, тако и модернистичке. У првој деценији је соцреалистичка, а у других десет година – у интернационалном модернистичком стилу.

На крају прва два циклуса „Продор“ је несумњиво најважнији део центра Крагујевца. Далеко од завршетка реконструкције предратног урбаног ткива. Али, доминантан у слици града.

2.3. Трећи циклус – МЕТАБОЛИЗАМ

Значајан заокрет у планирању „Продора“ је урбанистички пројекат за „Безистан“ (1967.). Појављује се ревитализација драгоценог блока ГУП-ом предвиђеног за рушење. Сецесијског градитељског наслеђа из година пред Први светски рат. Терцијалне делатности заузимају запуштене вредне објекте. Најављују нов циклус реализације „Продора“.

Од почетка седамдесетих година *Завод за урбанизам Крагујевац* добија улогу носиоца урбанистичког планирања, а Завод за комуналну делатност постаје носилац комуналних фондова. Планирање „Продора“ се одвија кроз три етапе. Програм са идејним урбанистичким решењима. Детаљни урбанистички план. Урбанистички пројекти са идејним пројектима за објекте који иду у реализацију.

Нови програм се ослања на процене Регионалне привредне коморе. Анкете указују да тежиште мора да буде на терцијалним делатностима. Седамдесетих година се чинило да се иде према друштву благостања.

Напушта се концепт јединственог трга. „Продор“ се организује у четири целине. Организоване око тргова умерених димензија. То је основна препорука произишла из консултација са Институтом за урбанизам и архитектуру Србије (Борко Новаковић, Божидар Петровић, Недељко Боровница, Димитрије Младеновић) и Председништвом Савеза урбаниста Србије (Милутин Главички, Борислав Стојков, и др.).

Тим крагујевачких урбаниста „Продор“ усмерава на културалистички концепт. Укључује све изграђене корбизијеовске објекте, али и квалитетно градитељско наслеђе из предратних времена. Даљу изградњу усмерава преко актуелних идеја метаболиста. Поставља просторну арматуру на коју се могу ослањати променљиве потребе у наредним годинама.

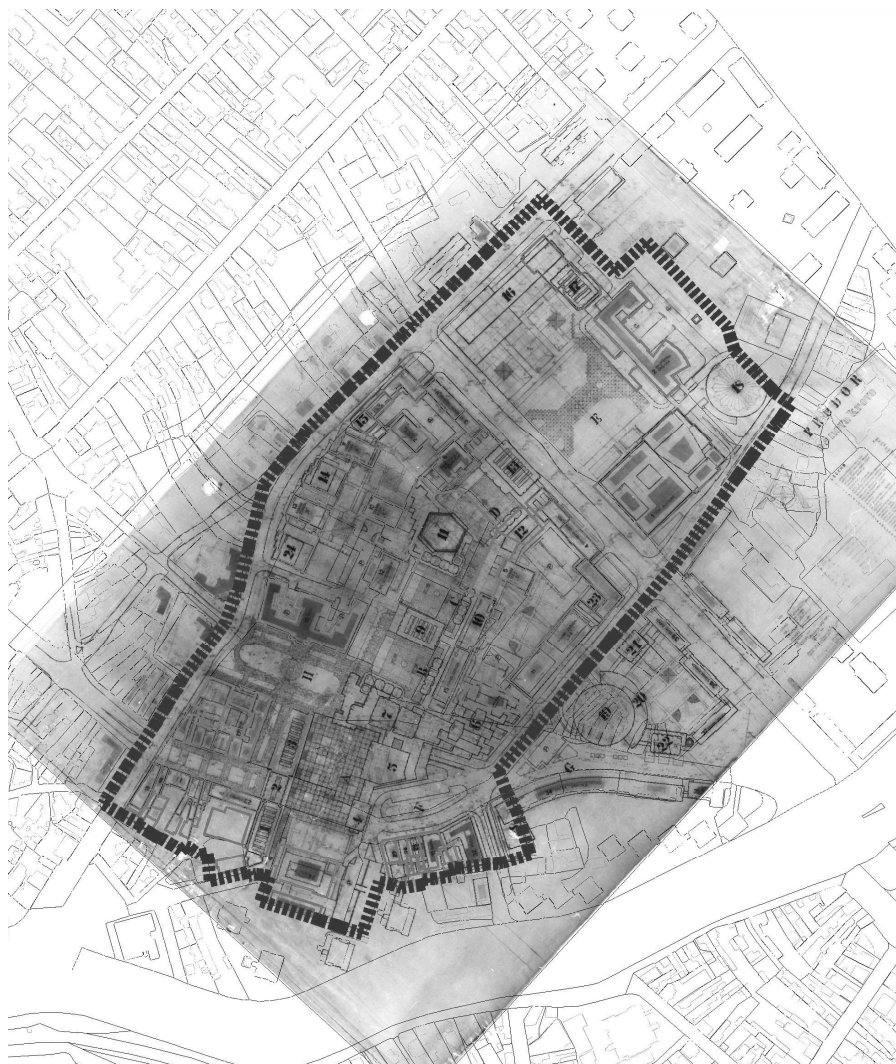
По том концепту се изграђују:

- „Безистан“ (од 1967 до 1976.)
- Пословно трговински објекти у ул.Б.Кидрича (1972.)
- Робне куће „Центротекстил“ и „Златна ружа“ (1975.)
- Робна кућа „Крагујевчанка“ са анексима (1976.)
- Модна кућа „Атекс“
- Дом самоуправљача (1975.)

Време је робних кућа.

Тим крагујевачких архитеката (*Д. Милосављевић, В. Трифуновић, Р. Матић, М. Дебљовић, Б. Милосављевић, Љ. Стаменковић*) ради идејна решења по којима се у седамдесетим годинама реализује око 25 000м.2. претежно комерцијалних објеката,

Изградњом у два мандата Боривоја Петровића на челу општине Крагујевац „Продор“ је отворен. Пред долазак председника Тита 1978. године, рушењем преосталих зграда Код Крста дошао је крај расељавању постојећег. Планираног три деценије раније.



Сл. 4 Детаљни урбанистички план градског центра Продор 1971. година

Међутим, од 1980. године период „Стабилизација“ зауставља и изградњу у центру Крагујевца. Само се на скверу Код Крста уређује мањи меморијални Трг Народних хероја (1983.).

Криза при распаду Југославије, ипак дозвољава да се деведесетих година настави са грађењем неколико објеката у „Продору“:

- Пешачка зона (1990.)
- Трг Војводе Путника (1992.)
- Главна Пошта (1994-96)
- Тржни центар „Раднички“ (1995)
- Ресторан Мек Доналдс (1998)

Градња се и даље одвијала према плану из седамдесетих година. После три деценије грађења „Продора“ по културалистичком концепту, а у социјалистичком окружењу, може да се сагледа достигнути резултат трећег циклуса.

Формирање тргова

Трг А (Е) - Трг Слободе је великим делом резултат претходна два циклуса.

Зграде у ул. Б.Кидрича и зграда ОНО су из 40-тих (арх. Крстић). Редизајниране око 1960. (арх. М. Прљевевић). Војно грађевинске зграде дуж ул. Моше Пијаде / 29. новембра су из 1950тих. Градски дом арх. М.Поповић) означава полет уз настанак аутоиндустрије почетком 1960тих.

У трећем циклусу је саграђен Дом самоуправљача (арх В. Трифуновић, Б. Милосављевић, М. Дебљовић) Неизграђено земљиште бивше Марвене пијаце са ивичном градњом у некадашњим улицама Стојана Новаковића, Душановом и Дринчићевом пружало је шансу да се оформи озелењен трг - део „Зеленог продора“. У трећем циклусу тај простор се третира као аутономна целина. Најуређенији део градског центра Крагујевца. Највећим делом завршен. Није дошло до реализације планиране Библиотеке и Театра уз ул. Б. Кидрича.

Трг Б (Д) - Трг је формиран као посебан простор изградњом Робне куће „Крагујевчанка“. Карике југословенског ланца робних кућа. Преговори су почели крајем шездесетих (Милан Ђоковић, Чеда Јелинић). Идејно пројектовање се одвијало почетком седамдесетих (В. Трифуновић, Б. Милосављевић, М. Дебљовић, Р. Матић). Провере су завршене средином 1975. (арх. Јованка Јефтановић, Славко Зечевић, и др.) Објекат је отворен октобра 1976.

Контуре трга су две „куле“ спратности П+5+Пт (арх. М. Митровић; 1956.), трговинско-угоститељски објекат „Корана“ (арх. Ј. Јефтановић; 1969.) модна кућа „Атекс“. Трг је људских димензија. Уређеног партера. У средишту трга накнадно је подигнут споменик палим борцима у ратовима са краја двадесетог века „Узнесење“ (вајар З. Илић). Трг је резултат успешно спроведеног дела концепта трећег циклуса грађења „Продора“.

Као заокружен резултат истог циклуса може се означити и део градског центра на потезу Трг Војводе Путника - „Безистан“ - пешачка зона у Главној улици. Културалистичким поступком интегрисано је очување градитељског наслеђа у нови центар Крагујевца. Еклектика са краја 19 века. (задужбина Јанковић.) Палата Окружног начелства / Суда (арх. Н. Несторовић; 1907.). Сецесија пред Велики рат („Просвета“, „Јаковљевић“, „Москва“). Соцреализам (војно грађевинска зграда „Кристал“, Зграда за апотекаре.). Пажљивом интерполацијом извршене су квалитетне допуне новим грађевинама. Модна кућа „Борово“ (П. Аранђеловић; 1978.). Робна кућа „Технопром“ (Л. Живојиновић, 1979.). Робна кућа „Златна ружа“ (Р. Матић, 1975.). Робна кућа „Центротекстил“ (Б. Милосављевић, 1973; - Д. Вуловић 1975.). Ти објекти су оживели садржаје овог подручја. Уређење партера дало је нов квалитет. Безистан (В. Трифуновић, Љ. Стаменковић; 1967.). Ул. Алије Алиагића (Д. Милосављевић, 1975.). Пешачка зона (М. Поповић, 1990). Споменик Војводи Путнику је дело академика Коке Јанковића (1992.).

Трг Ц- Трг Револуције је планиран између зграда Суда (1907.), стамбене зграде П+4 у ул. Свете Младеновића и Робне куће „Београд“ (1976.). Источна контура трга формирана је каснијом изградњом објекта „Комтрејд“ (2013.г.), али јужна контура никад није реализована. Кључна незавршеност произилази из нереализације подземне јавне гараже уместо које је формиран привремени паркинг. Тако је остао недефинисан однос према планираном Тргу Д. Правоугаона површина величине два фудбалска терена остала је резервисана за подземну јавну гаражу. У истом стању је и простор између сквера Код Крста/Трга Народних хероја и Занатског дома/хотела „Дубровник“.

Могло би да се процени да је већи део тргова планираних у трећем циклусу реализован у двадесетом веку. Поред тргова заокружена су у „Продору“ и два градска блока.

Ивичном изградњом стамбене зграде П+8 (Ј. Јефтановић) у делу улице Саве Ковачевића напуштен је модернистички концеп „распрснутог блока“. Са зградама подигнутим средином педесетих формиран је класичан стамбени блок.

Изградњом пословних објеката у ул. Бориса Кидрича и две стамбене зграде средње етажности (1973.) заокружен је затворен градски блок и на западној страни „Продора“. Три солитера више нису били у отвореном простору.

2.4. Четврти циклус - ТРАНЗИЦИЈА, НЕОЛИБЕРАЛИЗАМ

Са октобарским променама после 2000-те године долази до друге промене друштвеног система у полувековној историји планирања и грађења потеза „Продор“ у центру Крагујевца. Ратна догађања на крају двадесетог века претходиле су петооктобарским променама. Србија улази у транзиционе процесе.

Промене у Крагујевцу су најављене већ у периоду 1996-2000. као времену изолације Града од Републике. Локалну самоуправу преузима коалиција „Заједно за Крагујевац“. Нов однос према републичким фондовима довео је до застоја код градитељских токова у граду. Ипак је изграђено Доње Двомостовље (1998г.).

Најављен је нов приступ урбанистичким пословима. Група архитеката „Заједно плус“ је избацила паролу: „Стручњаци уместо Дирекције“. Ипак је планирање остало у институцији.

кризе. Али број радника и финансијски ефекти су били недовољни. Крагујевац током првих деценија 21. века није био међу најважнијим центрима Србије. То се одсликава у новом Просторном плану Републике Србије 2011.г.

У Крагујевцу Продор је ван тежишта инвестирања. Појединачни стамбени објекти средње спратности и високих густина налазе локације на малим парцелама у Старој вароши, Ердogliји, Вашаришту, Палилули... Парцијална урбана обнова карикира урбану слику града.

У Продору су саграђена два вредна архитектонска објекта:

- Надградња „Такова“ (Д.Соковић, 2010.)

- „Објекат бр.10- Комтрејд“ (Д.Соковић, 2015.)

Обе локације су по концепту из седамдесетих. Кроз „Објекат бр.10“ спратности П+5+Пт се делимично у „Продор“ враћа стамбена градња. После скоро пола века.

Две банке у ул. С. Ковачевића (Комерцијална, Интеза) су подигнуте на ободу „Продора“. Интерполацијом допуњују садржаје улице избегавајући централни простор тргова.

Рађени су пројекти за јавну подземну гаражу, али није приступљено реализацији.

У целини се може констатовати да је током последње деценије веома мало грађено у „Продору“ као кључном делу градског центра. То је наставак тренда започетог деведесетих година прошлог века и настављеног после двехиљадите године.

3. НОВИЈА ПЛАНСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА И ОСТВАРЕНИ КВАЛИТЕТИ ПРОСТОРА ПРОДОР

3.1. Планска документација за Продор у претходних 10 година

У претходних десет година за простор Продор у Крагујевцу рађена је урбанистичко планска и техничка документација од којих су најважнији: ПДР „Продор“ из 2006. године

ПДР „Продор“ из 2006. године доноси решења која су прихваћена на јавном конкурс из 2003. године: „Конкурс за урбанистичко-архитектонско решење средишње зоне града „Продор“ у Крагујевцу“. Расписивач конкурса је била тадашња Скупштина општине Крагујевац, Дирекција за урбанизам и изградњу и Удружење урбаниста Србије. Задржана је модулarna мрежа утврђену претходним плановима. Овим планом проширене су могућности увођења нових градских садржаја, облици ремоделације постојеће и нове физичке структуре, сагледане су могућности проширења пешачких зона ван главне улице, уређење отворених простора, зелених површина уз предлог квалитетног урбаног дизајна. Постигнут је нови ниво просторне атрактивности који омогућује да се овај просор интензивније користи, да се повећају густине становања и пословања и да се подигне укупни значај простора осмишљавањем нових репера и идентитета простора.

Измена и допуна ПДР „Продор“ из 2012 године је рађена ради усаглашавања саобраћајног решења и комуналне инфраструктуре за потребе изградње подземне јавне гараже. Планом су разматрани јавни простори испред Суда и могућности за формирање репрезентативног трга изнад подземне гараже. Овим планом детаљније су разрађене локације Дубровник и Миленијум.

Пројекат јавне подземне гараже Продор Пројектована је једноетажна подземна гаража укупне површине 12,886,75 m², оријентационог габарита 200 x 65 m. Укупан број паркинг места је 405. Над гаражом је предвиђена изградња споменика кнезу Милошу Обреновићу и уређење партера, чија је разрада урађена другим пројектима. Предвиђене су приступне саобраћајнице поред зграде Суда и Дубровник.

3.2. Остварени квалитети простора према критеријумима савременог урбанизма

Основни квалитети простора Продор разматрани су кроз аспекте: Комплексности и хибридности, динамичности форме, традиције и аутентичности, саобраћаја и приступачности, интегрисаности заједнице, демократичности и отворених јавних простора и зеленила.

Комплексност и хибридност. Простор Продора својим елементима – трговима и објектима који га чине формира систем отворених јавних градских простора. С обзиром на могућност различитог коришћења током времена у току дана, недеље и месеца. То су мултифункционални простори. Функције простора у Продору су различите: становање, пословање, центри и услуге, управа и администрација са зеленилом. У Продору се издваја објекат Робне куће која представља Двоструко функционали елемент – ово је противречни

елемент простора који има више односа према целини. Осим што је објекат са више функција овај објекат је са целином Продора развио однос „заједно и“. Интегрише простор и усмерава пешачки саобраћај, својеврстан мост и петља пешачког кретања у Крагујевцу. Коначан облик и функцију овај објекат добиће изградњом подземне гараже и повезивањем са њом.

Продор је простор са централном позицијом у односу на најзначајније осовине разоваја Републике Србије: преко општина Баточина и Лапово повезан је са Великоморавском развојном осовином I ранга, а преко општина Кнић и Краљево повезан је са Западно-моравском осовином развоја II ранга. За ову просторну зону развоја Крагујевац је значајни центар комерцијалних, пословних и трговачких функција вишег нивоа: банкарски и послови осигуравајућих друштава, берзи, сајмова, представништва и др. Значај градског центра Продор се мења изградњом других градских центара у Крагујевцу: у насељима Аеродром, Станово, Стара радничка Колонија и др. што претпоставља да у наредном периоду Продор треба да преузме функције надградског – регионалног значаја. Покушај изградње репрезентативног трга изнад планиране гараже, са централном фигуром кнеза Милоша – оснивача престоничког Крагујевца и модерне Србије 2011. године није успео. Простор Продора још није обликован и дефинисан на начин да буде упечатљив и препознатљив у ширим међународним оквирима као место доношења одлука и кључних догађаја за регион Централне Србије.

Динамичност форме, доживљај карактеристичног градског пејзажа остварена је изградњом препознатљивих стамбених објектата високе спратности, те денивелисаним пешачким кретањима у зони Робне куће чиме се ствара својеврсна градација отворених простора што доприноси јединственом доживљају. Простор је прожет бројним пешачким отворима - пасажима и стазама чиме је са својом околином повезан и интегрисан у језгро града. Пројекат Продор је својом модулрном поставком омогућио архитектуру која још није завршена и која може да се развија и у наредном периоду. Простор је покренут основном геометријом која произилази из односа две осовине: објекта Општине и хотела Крагујевац које се сустичу у зони Робне куће. Угао који се формира довољан је за формирање ефекта прелаза из једног простора трга испред општине у други простор – трг између Суда и Робне куће.

Традиција и аутентичност У обухвату Плана налази се део просторне културно-историјске целине "Старо градско језгро Крагујевац", непокретно културно добро од великог значаја ("Службени гласник СРС", бр.14/79) и зграда Окружног суда у Крагујевцу, непокретно културно добро од изузетног значаја ("Службени гласник СРС", бр.14/79). Подигнути споменици Палим борцима у ратовима деведесетих, обележје НОРА, споменик Радомиру Путнику и неколико репрезентативних фасада на којима се могу читати бројни културни слојеви. Остварена интеграција старе и нове архитектуре која се налази на простору Продора може се посматрати као квалитет аутентичности, комплексности и противречности.

Саобраћај и приступачност Значајно ограничење коришћења простора је недостатак одговарајућег саобраћајног решења. У Продору се на више места укрштају велике саобраћајнице са пешачким токовима и пешачким коридорима. Може се рећи да је у постојећем стању аутомобил и пешак имају подједнак значај. У наредном периоду требало би пешачком саобраћају дати већи значај, а аутомобилске токове делом изместити из овог простора и делом денивелисати. Стационарни саобраћај није решен, недостају подземне гараже и боље решен систем јавног градског превоза. Продор ободом тангира градска магистрала – Лепенички булевар која представља директну везу са аутопутем и коридором X, чиме се овај простор повезује на светске токове. А такође у овом простору се завршавају токови Главне улице и улице Јована Ристића па се може рећи да је простор Продора лако приступачан.

Интегрисаност заједнице и демократичност – организовањем јавног конкурса 2003. године омогућено је учешће свих грађана са свим предлозима за осмишљавање простора Продор. Демократичност простора произилази из његове јавне функције. Тргови у Продору користе се као места главних окупљања у граду. У простору постоје различити простори за окупљање: од елемената јавног мобилијара за окупљање и седење, ресторана и кафића са уређеним баштама, до отворених простора за формирање монтажних бина и платформи за организовање различитих скупова. У различитим периодима и приликама ово су главна места политичких збивања, уметничко забавних програма, градских и новогодишњих прослава. Организују се бројне акције солидарности и друге активности локалних заједница. Ово је простор у коме се окупљају Крагујевчани и туристи различитих старосних група свих

доби, различитих прихода од најбогатијих до најсиромашнијих, различитих струка и занимања.

Отворени јавни простори и зеленило – Продор карактеришу повезани отворени простори – тргови, скверови, и пешачки потези различитог нивоа и степена уређености и опремљености. Најзначајнији простори су: Пешачка зона Главне улице (уређена, поплочана, опремљена урбаним мобилијаром). Сквер „Код Крста“ са спомен обележјем и партерним зеленилом, плато са пешачком површином уз Робну кућу Златна Ружа, сквер Војводе Путника (испред зграде Суда), паркинг површина и пешачки потез испред Робне куће Београд, сквер на Тргу Слободе испред Скупштине града са уређеним цветним лејама и сквер код робне куће Атекс.

Простор Продора планиран је за најрепрезентативније опремање урбаним мобилијаром и поплочањем. Услед недостатка финансијских средстава изостало је значајније опремање квалитетнијим поплочањем, адекватном расветом и опремање воденим елементима – чесме и фонтане. Одабир и прописивање уједначеног урбаног мобилијара препознатљивог за центар Крагујевца је потребно ради препознатљивости и стварања урбаног идентитета.

Иако првобитно пројектован као простор са доста зеленила Продор није испунио овај модернистички циљ. Због великих површина које се користе за пешачке и саобраћајне површине Продор у постојећем стању је недовољно озелењен. Осим зелених травнатих површина са цветним лејама испред зграде Скупштине града и Општинског суда других репрезентативних простора нема. Постоји неколико групација високог зеленила али недовољно дефинисаних за угодну слику градског централног простора.

4. КА ЗАКЉУЧИВАЊУ

Постоји дефиниција: „Крагујевац је центар Шумадије, која је центар Србије, а која је центар српског народа.“

На том централном положају грађен је идентитет Крагујевца.

Развој центра Шумадије увек је био државни приоритет.

Престоница.

Војна индустрија.

Аутоиндустрија.

Били су то државни пројекти који су одређивали ранг Крагујевца и место у међународном пословању током протекла два века.

Да ли се нешто променило у последњој деценији?

Долазак ФИЈАТ Србије после 2008.године доживљаван је као остварење реиндустријализације. То се догодило по обиму производње и положају у међународној размени. Међутим, број радних места је био вишеструко мањи од некадашњег. (Само у „Застави“ је 1989.године радило 57 000 радника. У ФАС-у је око 2500 запослених) Минимизирано је учешће у приходима Града и у комуналним програмима. Запослени из ФАС-а готово да немају улоге у градским активностима. Са друге стране, Република не испуњава уговором преузете обавезе о изградњи крупних објеката (аутопута Лапово-Крагујевац, градских обилазница, модернизацији железнице...) нити отвара нове могућности за извоз аутомобила.

Нема ни других производних програма.

У таквој ситуацији стаје демографски раст Крагујевца. Престаје масовније досељавање, а јачају токови одсељавања према иностранству и према Београду. У Просторном плану Републике Србије Крагујевац више није у рангу са Новим Садом и Нишем. Сврстава се са 27 градова регионалног значаја. То се директно одражава на планирање и изградњу крупних инфраструктурних система. Скоро да их нема према центру Шумадије. Полуаутопут Крагујевац – Лапово дуг тек тридесетак километара гради се од 2004. да би 2017. преостало још око 5 км.!!! За друге пројекте нема још ни документације.

Може се закључити да Крагујевац већ дуже време није међу развојним приоритетима Републике.

Као да Шумадија губи постепено значај централне области српског народа.

Из угла посматрања утицаја статуса града на изградњу градског центра у Крагујевцу се уочавају неке паралеле:

- Нови центар „Продор“ заснован је у времену административног управљања инвестицијама, а за потребе Шумадијско – рашке области. Реализована је палата

ОНО и стамбене средњеетажне „војно грађевинске“ зграде. Све у соцреалистичком стилу до друге половине педесетих година

- Највећи обим изградње остварен је током шездесетих година двадесетог века. Паралелно са развојем аутоиндустрије. Крагујевац је у том периоду изгубио статус среског центра, али је постао највећа индустријска концентрација у Југославији. Снажни подстицај другом циклусу изградње „Продора“ били су огромни стамбени фондови. Доминира изградња стамбених кула у духу инерационалног модернистичког стила.
- Трећи циклус настаје на великом замаху терцијарних функција Крагујевца ослоњених на снажну индустрију и регионални развој. Град развија крупне инфраструктурне системе, велика стамбена насеља и посебно - универзитет и клинички центар. „Продор“ концентрише трговину, угоститељство и администрацију. Обим инвестирања је веома висок током седамдесетих, да би опадао у наредне две деценије.
- Четврти циклус је последица транзиције и светске економске кризе. Крагујевац тражи нову позицију у глобалној економији, у регионалним системима и међу државним приоритетима. Из такве позиције града произилази и застој у грађењу градског центра.

Надамо се да ће застој бити превазиђен. Стручни урбанистички послови треба да створе нову одговарајућу планерску подлогу. Предвиђајући главне токове будућности и отклањајући им сметње.

5. ДОДАТАК - ФУНКЦИЈА УРБАНИЗАМ

Крагујевац постоји преко пола миленијума. У последњих пола века има своју урбанистичку кућу. Име се мењало. Завод за урбанизам (1962-1973), Дирекција за урбанизам и изградњу (1973-2005), Дирекција за урбанизам (2005-2016). По најновијим одлукама оснивача донетих у 2016.г. то је ЈП Урбанизам - Крагујевац. Име је све - рекли су још антички Римљани. Тако и име крагујевачке урбанистичке институције много говори о њеној улози и статусу. Али и о грађењу Крагујевца, па и о положају урбанизма у Србији.

Оснивање Завода за урбанизам у Крагујевцу је означило крај централистичком урбанистичком планирању у београдским институцијама. Интеграцијом Завода за урбанизам и Завода за комуналну делатност је формирана Дирекција за урбанизам и изградњу. Институција која је обједињавала планирање и грађење. Од идеје до реализације. Настала у годинама најинтезивнијег инвестирања Дирекција је ипак опстала и у деценијама тзв. стабилизације, хиперинфлације и ратне кризе. Била међу најбољим институцијама ове врсте у Југославији.

Промене из 2000те године у Крагујевцу су најављене 1996. Градске власти су током два мандата преиспитивале, али нису промениле статус ЈП Дирекције за урбанизам и изградњу. Суштински је ДУИК нестала 2005. Поделом на ЈП Предузеће за изградњу и ЈП Дирекцију за урбанизам. Раздвојене су функције планирања и грађења града. Промене је улога обе институције. У новим условима враћен је модел из времена од 1968. до 1973.године када су у Крагујевцу паралелно деловала два завода.

После десетак година (2005-2016), најновија промена одлуке о оснивању и формално означава крај Дирекције. Почиње нов циклус. Са статусом ЈП Урбанизам - Крагујевац који подсећа на модел из периода од 1962. до 1969.године. А изазови окружења су сасвим нови. Успешан стручни рад током протеклих пет деценија је само база. Вредна и солидна основа. Али, бројаће се резултати у решавању задатака које ће Крагујевац и Србија постављати у наредним деценијама.

ЛИТЕРАТУРА

1. Alexander, C. *A pattern language: towns, buildings, construction*. Oxford University Press, 1977.
2. Радовић, Р., *Форма града: основе, теорија и пракса*. Stylos, Нови Сад, 2003.
3. Venturi, Robert, *Сложености и противречности у архитектури*. Грађевинска књига, Београд, 2003.
4. Gehl, J., *Life between buildings: using public space*. Island Press, 2011.
5. Gehl, J., *Cities for people*. Island press, 2013.

6. Đukić, A., and Stupar A., "Brief insight into historical urban transformations: Design of public spaces vs. myth, ritual and ideology." *Spatium* 7 (2001): 19-23.
7. Kalen, G., *Градски пејзаж*. Грађевинска књига, 2007.
8. Lynch, Kevin. *Слика једног града: the image of the city: Kevin Lynch*. Грађевинска књига, Београд, 1974.
9. Mumford, L., "Култура градова." *Нови Сад: Медитеран Публишинг*, 2010.
10. Krier, R. *Градски простор у теорији и пракси: на примерима градског језера Штутгарта*. Грађевинска књига, Београд, 2007.
11. Nan, E., *Постмодерни урбанизам. Едиција: Раскрснице архитектуре*. Орион арт, Београд, 2002.
12. Лазаревић, Н., *Град између емпирије и утопије*. Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, 1988.
13. Stupar, A, and Đukić A., "Patchwork or matrix: Testing the capacity of the contemporary city." *Spatium* 15-16 (2007): 1-9.
14. Трифуновић, В., *Урбанизам Крагујевца: 20. век. Период од 1878. до 1974. године*. Дирекција за урбанизам и изградњу, Крагујевац, 2004.
15. Шое, Ф., *Урбанизам, утопија и стварност*. Грађевинска књига, Београд, 1978.

Проф. др. Весна Златановић-Томашевић, диа¹

НОВА УРБАНА АГЕНДА - УРБАНИЗАМ И ПЛАНИРАЊЕ

NEW URBAN AGENDA - URBAN AND PLANNING

РЕЗИМЕ

Конференција Уједињених нација Хабитат III о становању и одрживом урбаном развоју одржана је од 17. до 20. октобра 2016. у главном граду Еквадора – Киту. На конференцији је усвојена Нова урбана агенда – стратешки документ са смерницама за развој градова у следећих двадесет година. Нова урбана агенда се састоји од 3 главна дела: Декларације из Кита о развоју градова са визијом и принципима развоја у следећих двадесет година, Опредељења развоја градова за предстојећи период са аспекта животне средине, друштва и економије у складу са одрживим развојем и Плана имплементације са посебним акцентима на просторно и урбанистичко планирање и сарадњу са локалном самоуправом кроз децентрализацију и обезбеђивање основних услуга за сваког грађанина, узимајући у обзир нарочито начине финансирања спровођења Нове урбане агенде. Република Србије је за Конференцију Хабитат III урадила Национални извештај који приказује шта се дешавало у Србији у претходних двадесет година од одржавања Конференције Хабитат II 1996. године у Истанбулу.

Кључне речи: Нова урбана агенда, развој градова, одржив развој

ABSTRACT

United Nations Conference Habitat III on housing and sustainable urban development held from 17 to 20 October 2016 in the capital of Ecuador - Quito. The conference adopted the new urban agenda - a strategic document with guidelines for the development of cities in the next twenty years. The new urban agenda consists of three main parts: Declaration of Kita of urban development with the vision and principles of development in the next twenty years, the decision of city development for the coming period with respect to the environment, society and economy in line with sustainable development and Implementation Plan with special focus on spatial and urban planning and cooperation with the local government through decentralization and the provision of basic services to every citizen, taking into account the particular ways of funding the implementation of a new urban agenda. The Republic of Serbia for the Habitat III Conference offices of the national report that shows what happened in Serbia in the last twenty years of the Conference Habitat II in Istanbul in 1996

Keywords: new urban agenda, the development of cities, sustainable development

УВОД

У савременим друштвима планирање је средство за повезивање научних, технички и разних других сазнања и искустава у један целовит процес. У јавном сектору планирање обухвата неколико аспеката: општу сигурност, решавање економских и социјалних проблема, урбанистичко планирање и заштиту и очување околине. С тим у вези, планирање обухвата две основне функције: функцију решавања проблема и административно политичку функцију. Процес доношења и имплементација ових функција одвија се преко усаглашавања приватних и јавних интереса.

¹ проф. др. Весна Златановић-Томашевић, дипл. инж. арх. uib_beograd@ptt.rs, vesnazlatanovic@yahoo.com

Истраживања показују да у урбанизму постоје одређена правила и начела која се могу уопштити. Концентрација становништва у простору заједно са одвајањем урбаних функција (становане, рад, услуге и рекреација), је био владајући принцип 1930-тих година. Ово је довело до формулисања *Атинске повеље* 1933. године (International Conference of Modern Architecture-CIAM).

После Другог светског рата, урбанистичко планирање доживело је велику револуцију, уз бројне критике Корбизијанског концепта архитектуре. Настали су и разни варијетети у примени принципа Атинске повеље. Основна одређења су *правда, једнакост и солидарност*, што се нарочито одразило на стамбену изградњу и отварање нових радних места.

Доктрина вртног града која је доминирала све до 1930-тих година, еволуирала је у идеју "*Соларног система*", са ослоном на урбану структуру састављену од централног градског подручја са сателитским насељима. Интегритет урбаног подручја штићен је *зеленим појасом*, како би се и физички спречила урбана експлозија. Ово су били први покушаји да се у недостатку регионалног и просторног планирања, колико толико, успостави равнотежа између града и села и грађевинског и пољопривредног земљишта.

Нова доктрина се заснивала на моделу "*мултинуклеарне структуре*", са циљем да се оформи нека врста *самодовољног града*, на принципима специјализације функција уз уважавање економије, обима и екстерних економија.

Пракса планирања у земљама тржишне економије, (супротно од земаља социјализма), прихвата урбанистичко планирање као *комплемент тржишта*, односно урбанистичко планирање служи као корективни инструмент у циљу побољшања *перформанси тржишне привреде*.

Успостављањем идеологије социјализма у источној Европи, (као противтежи капитализма на западу) довело је до *доктрине социјалистичког града*. Основни инструменти и механизам тржишне привреде протерани су из теорије и праксе и, "план" је постао апсолутни инструмент командне економије

ПРВА КОНФЕРЕНЦИЈА ХАБИТАТ I

После Другог светског рата, а нарочито од 1950. године, па до 1976. године, одвијала се изузетна интензивна активност Економске комисије за Европу (ЕСЕ), Комитета за становање, грађење и планирање. У овом периоду је просечно годишње одржавано 3 до 5 и више семинара, симпозијума, саветовања и колоквијума на којима су расправљана бројна питања и проблеми становања, грађења, урбаног и регионалног планирања, урбане обнове, јавног саобраћаја, земљишне политике итд. Као резултат ових активности настале су бројне публикације у којима су презентовани и разматрани ставови и препоруке чланицама ЕСЕ, како и на који начин да се предузимају одређене мере и активности.

Целокупан истраживачки напор сублимиран је на Првој конференцији о људским насељима Хабитата I која је одржана 1976. године у Ванкуверу. За потребе ове конференције, Економска комисија за Европу, у сарадњи са земљама чланицама, приредила је једну веома конзистентну публикацију која је била предмет разматрања на Хабитату I. У публикацији су покренута следећа кључна питања: планирање насеља; становање, инфраструктура и услуге; земљиште; партиципација и институционална основа и уређење. Дошло се до закључка да национална и регионална стратегија развоја насеља у европским земљама треба да буде подређена подизању квалитета живота и животног стандарда становништва; да је контрола употребе земљишта је први услов за ефикасно урбанистичко планирање (опорезивање, ренте, право прече куповине, експропријација, контрола цена и трошкова грађења итд.) и између осталог подвргнути су критици и ставови *Атинске повеље*, нарочито онај њен део који се односио на оштро раздвајање функција у градовима, затим : проблеми урбаног посебно јавног транспорта; урбана обнова и заштита архитектонског наслеђа; стварање услова за развој сеоских насеља, довођење урбанизма у села; Планирање и програмирање стамбене изградње; трошкови становања који су детерминисани са три основна фактора (иницијалним инвестицијама, капиталним трошковима (амортизација, плус камата и ануитети) и трошкови одржавања станова; индустријализација у грађевинарству, и увођење иновација; развијање нових грађевинских материјала и техника; штедња енергије у зградама; проблеми околине итд.

На Првој Конференци о људским насељима је усвојена Декларација о одрживом развоју људских насеља и прокламује се: повећање активности националних Влада и међународне заједнице, с намером да се мобилишу економски ресурси, изврше институционалне промене и да међународна солидарност, а да људска насеља треба да буду инструменат и објекат развоја, да побољшање квалитета живота људи је први и најважнији циљ сваког програма, да програми морају омогућити брзо и континуирано унапређење живота људи и то: задовољење основних потреба за храном, смештајем, чистом водом, запослењем, образовањем, социјалном сигурношћу.

Као резултат конференције Хабитат I, настале су одговарајуће препоруке и активности, између осталог: разрада политике, циљева и механизма стратегије развоја насеља; планирање насеља које треба да буде развојно, а не рестриктивно; стамбена изградња, изградња инфраструктуре и пратећих активности у насељима; грађевинско земљиште, имовина и некретнине. уважавање приватне својине уз увођење социјалних елемената правде и правичности у коришћењу земљишта- земљишне политике; партиципација становништва и институционални проблеми и управљање и интегралног планирања.

ДРУГА КОНФЕРЕНЦИЈА ХАБИТАТ II¹

На првој седници у Женеви, априла 1994. године, припремни Комитет за одржавање Друге конференције о људским насељима ОУН (Habitat II) у Истамбулу, истакнуто је да су регионалне комисије Уједињених нација имале пресудну улогу нарочито у следећим аспектима: координацији регионалних активности, укључујући регионалне састанке и реализацију радних програма у наредне две године; помоћи земљама које имају ограничене институционалне и финансијске капацитете, да ефикасно учествују у припремном процесу и у раду Конференције и у припремању регионалних извештаја о стању људских насеља, осветљавајући гранске и просторне проблеме у њиховој узајамној зависности.

На Другој Конференцији Хабитат II - Кров над главом за све, разматрана су политичка, економска, еколошка, етичка, духовна визија људских насеља, заснована на принципима једнакости, солидарности, партнерства, људског достојанства, поштовања и сарадње. Породица је основна ћелија друштва и као такву треба је јачати. Усвојени су принципи за: адекватан стамбени смештај за све, одржива људска насеља, оспособљавање и партиципација, једнакост полова, финансирање стамбеног смештаја и људских насеља, међународна сарадња, праћење остваривања Агенде хабитата, глобални план акције, стратегије за спровођење, одговарајући стамбени смештај за све, одрживи развој људских насеља у свету који се све више урбанизује, развој институција и оспособљавање, међународна сарадња и координација, примена и праћење агенде хабитата. Планерски концепт одрживог развоја градова је : модел компактног града који се заснива на предпоставци економске и фискалне ефикасности са циљем да се битно редукују негативне екстерне економије које се манифестују преко великог раста социјалних и еколошких трошкова урбанизације, модел социјално здеавог града који се заснива на квалитетима околине и на стварању услова за генерацијеке равноправности, модел зеленог града који настоји да интегрисе хумане и природне аспекте еколошких процеса.

ТРЕЋА КОНФЕРЕНЦИЈА ХАБИТАТ III³

Хабитат III - Конференција Уједињених нација о становању и одрживом урбаном развоју је одржана у гланом граду Еквадора Киту, од 17-20 октобра 2016.г. Сматра се да је то прва конференција Хабитата која је одржана на историјском месту где је већина становништва урбано. Мисија Хабитата III је била усвајање Нове Урбане Агенде, акционог документа, који одрђује глобалне стандарде у одрживом урбаном развоју и начин на који се управља и живи у градовима, кроз заједничку сарадњу партнера на свим нивоима власти, у државном и приватном сектору. Процењено је да у свету живи 54,5% становништва у урбаним

²*Towards Sustainable Human Settlements development in the ECE Region, Хабитат II, New York and Geneva 1996*

³ <http://www.oecd.org/gov/habitat-3-and-a-new-urban-agenda.htm>
<https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>; <https://www.habitat3.org/file/506509/download/55231>

срединама, а да се предвиђа да ће се урбано становништво готово удвостручити до 2050. године.

На конференцији Хабитат III, је усвојена Кито Декларација о урбаном развоју и становању. У усвојеној декларацији се првенствено говори о предстојећим изазовима и могућностима на глобалном новоу. Констатовано је да све већа концентрација становништва у градовима која представља изазов за одрживи развој насеља, укључујући социјалне и економске неједнакости, и деградацију животне средине. Између осталог, је закључено да и поред наведеног, урбанизација нуди и одређене могућности за економски раст, социјални и културни развој. Изазови и могућности се могу решити кроз планирање, пројектовање, финансирање и управљање урбаним развојем.

Нова Урбана агенда садржи 175 тачака и састоји се састоји од 3 главна дела: Декларације из Кита о развоју градова са визијом и принципима развоја у следећих двадесет година, Опредељења развоја градова за предстојећи период са аспекта животне средине, друштва и економије у складу са одрживим развојем и Плана имплементације са посебним акцентима на просторно и урбанистичко планирање и сарадњу са локалном самоуправом кроз децентрализацију и обезбеђивање основних услуга за сваког грађанина, узимајући у обзир нарочито начине финансирања спровођења Нове урбане агенде.

Поглавље о одрживим градовима и насељима, представља заједничку визију, принципе, обавезе и акције у оквиру којих градови и људска насеља морају бити сигурни градове за све. „Право на град“ је првенствено право на адекватно становање, социјалне и грађанске слободе, затим право на одржив развој, дугорочно, интегрисано урбанистичко планирање и пројектовање, одржив оквир финансирања и сарадњу свих нивоа власти уз учешће цивилног друштва и осталих актера. Ово су само неки од примера обавеза Нове Урбане Агенде. Агенда позива на акцију, полазећи од констатације да је она универзални оквир, колективна визија посвећена одрживом урбаном развоју која узима у обзир различите националне средине, капацитете и нивое развоја, и поштује јединствене и нове изазове које су специфичне за сваки контекст. Посебна пажња је посвећена мање развијеним земљама, сиротињским и неформалним насељима, популацијама миграта и избеглица, и полази од тога да је историјска прилика да се искористити кључна улога градова, насеља и њихових становника, као покретача одрживог развоја за све урбанизоване средине у свету. Погољан политички оквир за одржив развоја је неопходан на националном, под-националном и локалном нивоу власти као кључних учесника, поред националних влада. Нарочито је дат акценат на новим технологијама, које омогућавају приступ квантитативним и квалитативним подацима о простору, на децентрализацији државних финансија, на активностима регионалних развојних банака, на примени обновљивих извора енергије и на свему оном што омогућава остваривање циљева новог урбаног реда у простору, као и на партиципативном планирању, координацији градских и сеоских развојних стратегија, и на међународној сарадњи. Посебна пажња у Агенди се посвећује територијалном полицентричном начину урбанизације, укључивању градских коридора и мега - региона и начину управљања у прекограничним урбаним подручјима. Напоменуто је да децентрализација у управљању урбаним срединама може да помогне у просторној конфигурацији урбанизације.

У реализацији Нове Агенде омогућена је и подршка у урбаном развоју и урбаном управљању, изградњи урбане структуре уз координацију организација УН. Дата је важност учешћу јавности у свим питањима која се тичу урбанизације и подстицај укључивању заједница и свих заинтересованих страна, укључујући и заједнице маргинализованих група и независних актера, предузећа у приватном сектору и одговарајућих стручњака. Улога партиципативног учешћа и праксе „одоздо према горе“ у пројектима урбаног развоја треба да буде легитимна алтернатива, комплементарни катализатор за позитивне промене. Успех метода „одоздо према горе“ се ослања и на учешће и инклузивног урбаног развоја.

План имплементације Нове Урбане Агенде се првенствено односи на националне, суб-националне, локалне власти и све релевантне актере, ради постизања одрживог урбаног развоја, искорењење сиромаштва, могућностима приступачности за све, унапређивању еколошког развоја, укључујући социјалне и економске димензије. Посебна пажња се поклања поглављима која се односе на вредности јавног простора, очувању културне баштине, утицају становања на економске трансформације, олакшаном приступу знању, вештинама, образовању, инвестицијама, предузетништву, енергетској ефикасности, потрошњи, и др.

Тачка 166 Нове Урбане Агенда регулише подношење Извештаја **сваке четири године** о напретку имплементације Агенде. Извештаји треба да садрже податке о спровођењу

циљева Агенде који су важни за одрживу урбанизацију људских насеља и треба да буду засновани на активностима националних, суб-националних и локалних власти, ОУН-Хабитата, и других релевантних субјеката система Уједињених нација, у знак подршке имплементације нове урбане дневне агенде. Извештаји треба да обухвате и извештаје мултилатералних организација, цивилног друштва, приватног сектора и стручних асоцијација. Агендом је одређено да припреме извештаја координира ОУН-Хабитат, у сарадњи са другим релевантним субјектима система ОУН. Сви извештаји се достављају Генералној скупштини преко Економске комисије и социјалног центра. на Политичком форуму о одрживом развоју Генералне скупштине 2030.године у оквиру праћења реализације Агенде за одрживи развој. Спровођење Агенде ће се разматрати и на форумима Светског дана Хабитата и Светског дана градова, као и на нивоу суб-националних и локалних власти представљањем на Светским Скупштинама локалних и регионалних власти уз подршку удружења и цивилног друштва.

Тачка 172. Нове Урбане Агенде дефинише да се током 71. заседања Генералне Скупштине презентује независна процена о ОУН-Хабитат. Независна процена о ОУН-Хабитат треба да буде у форми извештаја који садржи препоруке за побољшање ефективности, ефикасности, одговорности и надзора и треба да анализира:

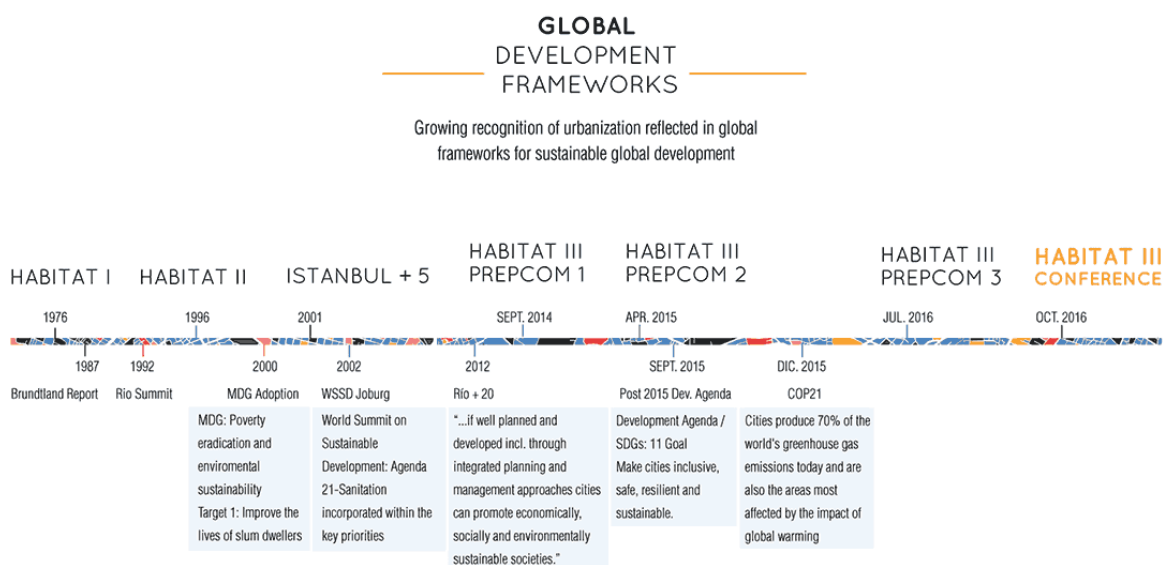
- Нормативни и оперативни мандат УН-Хабитат;
- Структуру управљања ОУН-Хабитат, ефикаснијег, одговорног и транспарентног доношења одлука, укључујући и универзализацију чланства њеног Управног савета;
- Рад ОУН-Хабитат са националним, суб-националним и локалним властима и са релевантним актерима и партнерима;
- Финансијску способност ОУН-Хабитат.

На заседању ГС ОУН треба приказати и анализирати и најбоље примере у примени Нове Урбане Агенде и предузете мере.

Тачка 173. Нове Урбане Агенде предвиђа да се закључци о извештају о ОУН-Хабитат. са 71. заседања презентују и на 72. заседању Генералне Скупштине ОУН и да се разматрају и акције које треба предузети

Тачка 174. Нове Урбане Агенде предлаже Генералној Скупштини одржавања четврте ОУН Хабитат конференције у 2036.г.

Тачка 175. Нове Урбане Агенде предлаже да Генерални секретар ОУН у свом четворогодишњем извештају у 2026.г. у складу са тачком 166 представи предузете акције у спровођењу Нове Урбане Агенде и постигнут напредак у спровођењу, као и да презентује изазове са којима се суочавају потписници Агенде и представи даље кораке у примени Агенде



Слика 1. Графички приказ конференција Хабитат при Организацији Уједињених Нација

ЗАКЉУЧАК

Нова Урбана Агенда УН ХАБИТАТ-а III, 2016.г. је важна за одржив урбани развој насеља. Квантитативна и квалитативна анализа, као и редовне процене, заједно са састанцима и конференцијама, омогућавају праћење и преглед спровођења усвојене Нове Урбане Агенде, која ће бити разматрана и на нивоу Политичког форума о одрживом развоју Генералне скупштине, 2030.г. кроз преглед Агенде за одрживи развој са којом нова Урбана Агенда мора имати ефикасне везе како би осигурала доследност у примени. Хабитат III се дешава у ери обележеној иновацијама, технолошким променама, кроз нове технологије које омогућавају побољшање свих аспеката људског постојања, захваљујући новим начином мобилности, енергетских извора, и дистрибуције, што омогућава и подржава и одржив урбани развоја градова и насеља у свету. Праћење, преглед и имплементација Нове Урбане Агенде, ће омогућити праћење напретка, процену утицаја, ефикасност, одговорност, транспарентност и правовремену примену исте.

ЛИТЕРАТУРА

- 1. Прва конференција ХАБИТАТ I (ОУН) Ванкувер 1976. године.*
- 2. Towards Sustainable Human Settlements development in the ECE, Region Habitat II, New York and Geneva 1996*
- 3. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>*
- 4. <https://www.habitat3.org/file/506509/download/552319>*
- 5. <http://www.oecd.org/gov/habitat-3-and-a-new-urban-agenda.htm>*

Др Милена Динић-Бранковић¹
Др Петар Митковић²
Милица Игић³
Јелена Ђекић⁴

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ФУНКЦИЈЕ ТРГОВИНЕ У ПОСТ-СОЦИЈАЛИСТИЧКОМ ГРАДУ И ФЕНОМЕН ТРЖНИХ ЦЕНТАРА – ИНОСТРАНА ИСКУСТВА И ПРИМЕР ГРАДА НИША

РЕЗИМЕ

У пост-социјалистичким градовима централне и источне Европе (СЕЕ) дошло је до драматичне трансформације урбаног пејзажа, која је обухватила и комплексан процес реструктурирања свих урбаних функција. Један од највидљивијих обележја транзиције су значајне промене у сектору трговине на мало, које су проузроковале ремоделацију физичког/ просторног оквира трговачке функције. У урбаној структури појављују се нови трговачки садржаји великих формата, који често подривају претходно успостављену хијерархијски структурирану мрежу централних градских места. Овај рад анализира промене у функционалној структури које су се у СЕЕ градовима одигравале након пада социјалистичког система 1989. године. Основни циљ рада је да, користећи преглед релевантне литературе, установи типичне развојне обрасце у дистрибуцији функције трговине који карактеришу пост-социјалистички урбани пејзаж, а потом размотри ове промене на примеру Ниша као пост-социјалистичког града средње величине.

Кључне речи: функција трговине, децентрализација, транзиција, субурбанизација, мрежа градских центара

ABSTRACT

In the post-socialist cities of Central and Eastern European (CEE) a dramatic transformation of urban landscape occurred, which also implicated the complex process of restructuring of all urban functions. One of the most visible features of the transition period are significant changes in the retail sector, which caused the remodeling of physical/ spatial framework of the commercial use. New large-scale retail formats emerge in the urban structure, which often undermine the previously established hierarchically structured urban network of central places. This paper analyzes the changes of functional structure that unfolded in CEE cities after the fall of the socialist system in 1989. The main objective of this paper is to establish typical development patterns in the distribution of retail use that characterize the post-socialist urban landscape, by using a review of relevant literature, and then examine these changes in the case of Niš as a post-socialist city of medium size.

Key words: retail use, decentralization, transition, suburbanization, network of urban centers

1. УВОД

Након пада социјализма, слободно тржиште имало је велики утицај на трансформацију урбаног пејзажа градова централне и источне Европе (Central and Eastern European – СЕЕ).

¹ Др Милена Динић-Бранковић, Доцент, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш, milena.dinic@gaf.ni.ac.rs

² Др Петар Митковић, Редовни професор, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш, petar.mitkovic@gaf.ni.ac.rs

³ Милица Игић, Асистент, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш, milica.igic989@gmail.com

⁴ Јелена Ђекић, Асистент, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш, jelena_djuric@yml.com

Станилов описује пост-социјалистичке реформе у СЕЕ региону као „покушај да се направи очајнички скок од тоталитарне егзистенције до капитализма у свега неколико година“ [15]. Значајну трансформацију су претрпеле све урбане функције - пост-социјалистички период је био обележен дисперзијом и становања и комерцијалних намена. Можда најзначајније обележје транзиције градова централне и источне Европе представљају рапидне промене у сектору трговине на мало [6, 14]. Долази до појаве нових трговачких формата који су у социјализму били непознати, као што су шопинг центри, хипермаркети и трговачки паркови. Шопинг центар као трговачки концепт аутора Виктора Груена први пут се појавио педесетих година у САД-у [7], а у западној Европи нешто касније, шездесетих година. У земљама бивше комунистичке оријентације овакви шопинг центри су релативно нов формат јер се појављују тек у другој половини деведесетих [14]. Изазвавши праву потрошачку фасцинацију, већ након свега пар година потврдили су се као веома успешан тржишни образац. Према дефиницији Јоуе-а, шопинг центар има минимално 5.000 м² продајне површине и 10 трговачких локала [8]. На европском континенту тржни центри се могу класификовати на следећи начин по типу и величини (Табела 1) [9]:

Интернационални стандард за типове европских тржних центара			
Формат	Тип шеме		Бруто површина за изнајмљивање (GLA)
Традиционални	Веома велика		Више од 80.000 м ²
	Велика		40.000-79.999 м ²
	Средња		20.000-39.999 м ²
	Мала		5.000-19.999 м ²
Специјализовани	Трговачки парк	Велики	Више од 20.000 м ²
		Средњи	10.000-19.999 м ²
		Мали	5.000-9.999 м ²
	Фабрички аутлет		Више од 5.000 м ²
	Тематски центар		Више од 5.000 м ²

Табела 1. Класификација тржних центара по типу и величини. Извор: http://www.icsc.org/uploads/research/general/euro_standard_only.pdf

Традиционални тржни центар је вишенаменска шема отвореног или затвореног типа, док специјализовани центри обухватају трговачке формате са специфичном наменом који су обично отвореног типа. Традиционални тип шопинг центра је од чисто трговачког простора временом значајно еволуирао и добио потпуно нове садржаје. Сходно томе, данас се у земљама централне и источне Европе могу разликовати 4 типа шопинг центара [5]:

1. Прве генерације – најважнији клијент (садржај) је супермаркет/ хипермаркет који заузима 60-70% укупне површине центра, са трговином на мало умерене површине;
2. Друге генерације – појављују се велики закупци, малопродаја заузима 70% укупне површине центра, појављују се угоститељски садржаји;
3. Треће генерације – поред велике трговачке галерије која заузима око 70% површине центра јављају се различити забавни садржаји, те посетиоци осим свакодневне набавке и услуга у шопинг центру могу да проводе и своје слободно време;
4. Четврте генерације – појављује се пословни простор у оквиру шопинг центра.

Трговачки парк је група објеката у којима су садржаји неколико великих трговачких ланаца, углавном позициониран на периферији града или изван њега. Како су ово обично стамбена подручја мале густине, објекти имају изразито субурбани карактер, до њих се долази колима и припадају трговачким центрима прве или друге генерације. Хипермаркети са прехрамбеном робом и различитом робом за домаћинство су такође велике комерцијалне шеме, првенствено аутомобилски приступачне, које због повољнијих цена све више замењују некадашње пешачки доступне мале радње свакодневног снабдевања.

У пост-социјалистичким градовима значајну улогу у процесу децентрализације трговинских садржаја имао је капитал страних инвеститора, а већина улагања је усмеравана ка градској периферији, супротно дотадашњем социјалистичком моделу. Новоформирани трговински објекти често су постајали субурбани центри око којих су се развијале нове стамбене заједнице, подривајући на тај начин постојећу хијерархијску структуру града, у којој су планским документима јасно били дефинисани функционални центри на свим нивоима (град, четврт, насеље). Као веома значајно питање поставља се истраживање комплексних релација између тржних центара и мреже градских центара, као и модели њихове

интеграције. Овај рад установљује типичне развојне обрасце у дистрибуцији функције трговине који карактеришу пост-социјалистички урбани пејзаж и разматра ове промене на примеру Ниша као пост-социјалистичког града средње величине.

2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ФУНКЦИЈЕ ТРГОВИНЕ У ПОСТ-СОЦИЈАЛИЗМУ

Након што су милиони људи у СЕЕ градовима остали без посла у транзиционом периоду због затварања великих државних фирми, већина њих није имала друге могућности за запошљавање осим да започне сопствени посао. Велики део тих нових послова био је из области трговине и услуга јер су они представљали мање захтеван подухват од покретања некакве производње. Почетком деведесетих број малих трговинских и услужних радњи стално је растао, ширећи се из централне градске зоне у околна стамбена насеља. Отварале су се мале продавнице за задовољење свакодневних потреба, радње за различите услуге поправки, кафеи, фризерски салони и слично. Посебан проблем био је како изнаћи адекватан простор за новоформиране садржаје у стамбеним насељима у којима у социјалистичком периоду није била предвиђена ниједна друга функција осим стамбене. На одређеним локацијама, где је у доба социјализма већ постојао некакав трговачки простор, почела су да се формирају већа трговачка чворишта. Такође се појављују и линијске форме трговачко-услужних делатности дуж главних саобраћајница које воде из градског центра, најчешће везано за аутомобиле и аутомобилску опрему, потом пумпе, продавнице намештаја, локали са брзом храном итд. [14].

Након првих корака у приватизацији, деконцентрацији власништва у сектору трговине и домаћих улагања, у другој половини деведесетих долази до консолидације и изградње мултинационалних модерних трговачких садржаја великих формата, обично на периферији или важнијим саобраћајницама [6]. Процес изградње тржних центара нарочито је био убрзан у пост-социјалистичким СЕЕ земљама, из следећих разлога [6]:

1. Након пада социјализма планирање више није било централизовано, па се променила и регулатива у области лоцирања трговачких садржаја;
2. Различити фактори у пост-социјалистичком планирању и на тржишту некретнина нису омогућили да се савремени трговачки објекти позиционирају у градским центрима или субцентрима (нпр. нерашчишћени власнички односи, ограничења која је постављала важећа планска документација о промени намене земљишта). Насупрот томе, велики трговачки објекти су били веома пожељни на периферном пољопривредном земљишту, поготову у малим насељима око великих градова, која су жељно ишчекивала могућност нових радних места;
3. Велики капитал иностраних трговинских ланаца наспрам скромних прихода званичника локалних управа омогућавао је подмићивање и добијање жељених локација;
4. Модерни трговачки објекти су били симболи новог друштва које је нудило могућност избора, за разлику од социјалистичког где је понуда била скромна;
5. Транзициони процеси у СЕЕ државама поклопили су се временски са потешкоћама које су искусили западноевропски трговачки ланци на свом терену (јака конкуренција, презасићеност, зонирање);
6. Географска близина западноевропских трговаца тржишту СЕЕ земаља олакшала је снабдевање радњи, а реална перспектива брзог придруживања неких земаља Европској Унији гарантовала је пораст куповне моћи и политичку стабилност, на којој су инострани инвеститори инсистирали.

Ненавикнути на модел потрошачког друштва, станари некадашњих социјалистичких градова били су потпуно опчињени великим количинама робе и новим видовима куповине. До краја деведесетих овај вид трговине достигао је трећину укупне продаје у неким градовима Пољске, што је невероватно постигнуће у поређењу са рецимо Великом Британијом као постојбином шопинг центара, где овај проценат износи 12% [13].

Крајем деведесетих у сектору трговине и услуга појављују се велике компаније, што је последица опоравка СЕЕ економије, пораста куповне моћи и појаве више класе [14]. Инвестиције у сектору малопродаје у СЕЕ региону брзо су се попеле на чак 50% свих новчаних трансакција [2]. Овакав тренд може се образложити тиме да је трговина функција у којој се очекују мања колебања на тржишту него у случају пословања. Управо зато су нека од највећих улагања на тржишту некретнина била везана за изградњу великих тржних центара. После 2000. године изградња тржних центара и хипермаркета у централној и источној Европи се још више интензивирала. Виткова и Турцекова на примеру Братиславе констатују

како се динамичан раст продајног простора у овом периоду одвијао кроз изградњу великих објеката на зеленим површинама у субурбаним деловима града, уз главне саобраћајне правце [17]. Сличан развојни образац карактерише и остале пост-социјалистичке градове. Уочавају се следеће импликације које су трендови у позиционирању великих трговачких објеката имали по урбано ткиво у овом периоду [17]:

1. Заступљеност трговачких садржаја у градском центру опада и он губи на значају;
2. Значајан део трговачке функције града сели се у шопинг центре на периферији, који немају директне везе са традиционалним језгром;
3. Преоријентисање потрошача ка великим шопинг центрима директно је погодило мале трговинске радње у другим градским четвртима, њихов број се рапидно смањује;
4. Велики супермаркети и хипермаркети са доминантним колским приступом замењују некадашње објекте свакодневног снабдевања који су били лако пешачки доступни;
5. Након периода експанзије на периферији, шопинг центри се враћају на локације у градском центру.

Захваљујући оваквим околностима, велики трговински ланци видели су источну Европу као најпогоднији регион за своје пословање, прогласивши га за стратешко тржиште. У 2004. години постојало је 6.5 милиона м² модерних шопинг центара у централној и источној Европи, док је 2007. године тај број био увећан за још 3 милиона м² [10]. Варшава и Праг су 2005. године већ увелико били надмашили западноевропске престонице по квадрату шопинг центара по глави становника. Иностраним ланцима придружили су се и они домаћи снабдевачи који су своје пословање успели да прилагоде актуелним тржишним околностима и захтевима. У центрима СЕЕ градова у овом периоду такође је долазило до отварања нових шопинг центара, али у знатно мањој мери него на субурбаним локацијама [14]. Јефтине радње, хипермаркети и радње са стварима за кућу, на ретко насељеним субурбаним локацијама и поређани дуж главних саобраћајница које су водиле из градског центра, представљали су будућа чворишта за даљи стамбени раст субурбије.

Како је почетни успех на тржишту привукао велики број инвеститора у подручје, повећане су понуда и конкуренција а смањени профити. У таквим околностима инвеститори су почели да трагају за новим тржиштима. *Након 2005. године*, као одговор на промену услова у области малопродаје и засићења тржишта у престоницама СЕЕ градова, инвеститори се окрећу другим, мањим градовима у земљи [11, 3, 4]. Још један знак промена трговинског тржишта у централној и источној Европи након 2005. године био је пораст броја оних шопинг центара прве генерације којима је било потребно реновирање [14], као и појава нових трговинских формата као што су трговачки паркови или аутлети. Ове промене првенствено су произилезиле из негативних утицаја које велики субурбани тржни центри имају на мале трговинске радње и локалне снабдеваче, али и из негативних последица које овакав развој има на виталитет градског језгра и квалитет животне средине. Стога су власници трговинских ланаца и хипермаркета у периоду након 2005. кренули са смањивањем квадратуре својих продајних објеката. Они се потом окрећу заборављеном подручју централне градске зоне, где за продавнице типа „велике кутије“ никада није било довољно простора.

У периоду 2006.-2009. године изграђено је око 18 милиона м² бруто површине шопинг центара, а површина по глави становника се у том периоду доста разликовала у различитим европским државама [1]. Шведска, Ирска и Холандија имале су знатно веће вредности у односу на европски просек, који је износио 238 м² на 1000 становника, док су три главна тржишта Велика Британија, Француска и Италија биле у оквиру овог просека. СЕЕ државе и Немачка имале су знатно ниже вредности од просека. Као директна последица економске кризе и високог степена неизвесности на комерцијалном тржишту, нова изградња је драстично опала у 2010. години [1]. У Европи је изграђено 3,5 милиона м² шопинг центара, од чега највећи део у Русији и Турској, док је у нордијским земљама и Холандији тежиште више било на обнови и реконструкцији постојећих објеката, него на новој изградњи. Ови подаци потврђују велике разлике 2010. године између источне Европе, где су развојни трендови у изградњи шопинг центара били у пуном „процвету“, и западне Европе где су се градитељи и инвеститори радије опредељивали за обнову постојећих капацитета него за нову изградњу. У земљама са дугом традицијом шопинг центара, као што су Велика Британија, Француска или Немачка, обнова постојећих запуштених структура представљала је тежиште интересовања великих трговачких ланаца [1].

Данас се број шопинг центара и њихов удео у тржишној потрошњи разликује од државе до државе. Неки делови Европе су боље покривени него други, али генерални тренд показује да

је развој нових шопинг центара у замаху. И док трговина у земљама централне Европе поприма све карактеристике западноевропских и америчких модела (навике у куповини, дистанце путовања, коришћење аутомобила), компактни пост-социјалистички градови и даље задржавају опцију куповине коју је могуће реализовати пешице или јавним превозом.

Децентрализација трговачких садржаја у централној и источној Европи веома се разликовала од сличних трендова у развијеним земљама западне Европе и северне Америке. Децентрализација се одвијала масовно и убрзано у само једној деценији, у традиционално компактним градовима који су били добро опслужени јавним транспортом. Децентрализација у сектору трговине је обично претходила, а не следила процес урбане дисперзије стамбених зона и деконцентрацију радних места [6]. Тако је новонастала трговина у СЕЕ државама, која је готово искључиво у рукама странаца, опслуживала не своје непосредне комшије (јер их није било), већ купце из града.

Станилов наводи два разлога због којих су се тржни центри у централној и источној Европи тако добро „примили“ на тржишту, поред очигледног разлога високе потражње за робом и услугама [14]. Први разлог био је потпуно психолошки – ефекат „бомбардовања“ ненавикнутих чула социјалистичког становништва бескрајним низовима производа постављеним у атрактивној сценографији која је појачала читав доживљај. Ово је представљало радикалну новину у поређењу са дотадашњим трговачким форматима, великим дотрајалим полупразним продавницама као заоставштини социјалистичког периода и неугледним малим дућанима раних деведестих. Други разлог лежи у „попустљивој“ политици планирања земаља у СЕЕ региону, која је не само допуштала већ и стимулисала развој великих трговачких формата. Планерска теорија и пракса у западној Европи имале су пак потпуно супротан приступ: градске власти су због засићења тржишта обуставиле пројекте и развој нових тржних центара. Земље западне Европе развиле су веома опсежан и разноврстан скуп мера којима се регулише сектор трговине. Зонирање се користи као инструмент за смештање трговине у градски центар или у она урбана подручја која су добро покривена свим видовима транспорта [6]. Држава прописује комплетну регулативу којом се дефинише максимална величина нових трговачких пројеката, роба која се у њима продаје, па чак и радно време, како би се ублажила конкуренција и заштитиле мале трговинске радње. Неке земље чак налажу обавезу да се пре давања сагласности на нову трговачку изградњу изврши обавезно испитивање тржишта, како би се утврдиле реалне потребе и установили ефекти које ће та изградња произвести. С друге стране, у СЕЕ државама попустљив став локалних власти према новим пројектима био је одраз националне политике да се нове инвестиције охрабре по сваку цену. И премда су поједини градови (нпр. Пољске и Мађарске) почели да захтевају израду студија о комерцијалним ефектима изградње шопинг молова и утицајима на животну средину, њихова улога у контроли развоја је често била подривана одређењем градских власти да по сваку цену привуку инвеститоре великих комерцијалних шема, а све у циљу подстицања локалне економије и генерисања нових радних места [14]. Њихове напоре подржавали су власници земљишта и грађевинске компаније, ишчекујући било какав профит у тешком транзиционом периду, али и медији који су креирали слику о исправном путу ка економском и социјалном благодостању.

3. ТРЖНИ ЦЕНТАР КАО ЦЕНТРА НАСЕЉА У ПОСТ-СОЦИЈАЛИСТИЧКОМ ГРАДУ

Након политичких промена 1989. године, због трансформације у сектору трговине на мало у социјалистичким градовима долази до ремоделације физичког оквира функције трговине. На почетку деведесетих година на урбаној периферији СЕЕ градова настају нови шопинг центри који нису претендовали да опслужују целокупно градско становништво, што потврђује њихова слаба повезаност јавним превозом са осталим деловима градске територије [16]. Ови садржаји нису грађени да би оплеменили своје субурбано окружење, нити да појачају његов виталитет диверзификацијом функција у подручју. Инвеститори су преферирали јефтине удаљене парцеле са добром колском приступачношћу. Локација је условила урбани дизајн – блистави нови објекти имали су за циљ да привуку пажњу возача са аутопута, а не да привлаче пешаке [16]. Урбани дизајн првобитних шопинг центара на периферији прати стандардни, вишеструко поновљени образац. Огроман објекат окружен је паркинзима, са slabим или никаквим пешачким везама са окружењем и без квалитетних јавних простора. У оним случајевима када су морали да некако коегзистирају са својим окружењем, шопинг центри су били позиционирани око унутрашњег атријума, са неатрактивним фасадама окренутим ка већ постојећим, најчешће стамбеним зградама. Није

постојала интеграција заједничких простора унутар објекта са јавним просторима изван објекта, што је значајно нарушавало изглед јавних градских простора.

Са великим променама у друштву транзиције промениле су се и навике у куповини. Пост-социјалистички потрошач воли да проводи своје слободно време у шопинг центрима где су погодности бројне: почевши од лаке приступачности и обезбеђеног паркинга, преко куповине у пријатном амбијенту без обзира на временске прилике, дугог радног времена па до могућности успостављања социјалног контакта због свакодневне велике концентрације људи. У том смислу, у последњој деценији може се приметити тренд трансформације првобитног концепта шопинг центра, те он све више преузима улогу насељског центра у субурбији. Савремени шопинг центри су сложени плански грађени простори са трговачким и забавним садржајима, мада могу садржати и друге функције као што су рекреација, култура, становање, пословање и образовање. Често постају и атрактивне туристичке локације. Неки садржаји модерних шопинг центара су биоскопи, позоришта, концертне/ изложбене дворане, игралишта за децу, клизалишта, куглане, терени за мини голф, вештачка језера, жичаре, акваријуми и сл. [5]. Модерни шопинг центри постају „градови у малом“ захваљујући не само својим функцијама већ и архитектури, ентеријеру и атмосфери. Токови у оквиру шопинг центра представљају аналогију са пешачким улицама, а њихови централни простори су пијаци те које подсећају на градски трг. Појављују се и елементи урбаног мобилијара, као клупе, киосци, фонтане. Може се констатовати да шопинг центар више није само место на коме се врши размена робе и услуга, већ он представља место сусрета и успостављања социјалног контакта, и у великој мери имитира традиционални градски центар.

Након 2005. године и у СЕЕ градовима приметан је процес трансформације шопинг центра у центар насеља. Као унапређени модел шопинг центра, који уважава и коригује недостатке првобитних „кутијастих“ ауто-оријентисаних трговинских објеката, у последњој деценији појављује се тзв. *интегрисани шопинг центар* [17]. Овај формат појављује се најпре у главном градском центру, а потом у ободном подручју централне градске зоне и у оквиру осталих централних места на којима се врши просторно, визуелно и комуникационо повезивање са окружењем. Такви објекти уважавају контекст, а у великим градовима представљају важне субцентре појединих градских четврти. Интегрисани шопинг центри помажу у формирању традиционалних урбаних простора, као што су улице, тргови и скверови. Такође, дошло је до засићења тржишта објектима традиционалних великих тржних центара и појаве мањих формата као фокуса појединих градских четврти, често и у оквиру стамбених комплекса.

У већини бивших социјалистичких земаља појавили су се исти проблеми везани за изградњу и интеграцију великих трговачких центара у урбано ткиво. Не постоји јасно дефинисана регулатива о позиционирању и структури трговачких садржаја великих формата. Градске управе немају припремљену стратегију из ове области која обликује будући развој града. Планови се често коригују *ad hoc*, а инвеститори диктирају локацију, величину и дизајн објеката. Занемарују се постојеће мале радње које су највише погођене новим развојем. Градска управа не врши претходну анализу недостајућих садржаја и куповне моћи становништва, па мале радње бивају истиснуте са тржишта а њихови радници остају без посла. Не сагледава се однос структуре и капацитета садржаја у центру и на периферији. Још један проблем тиче се радијуса опслуживања новопроектване структуре – јер се ранг центра (локални, секундарни градски или регионални центар) не утврђује сходно потребама.

4. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ФУНКЦИЈЕ ТРГОВИНЕ У ГРАДУ НИШУ

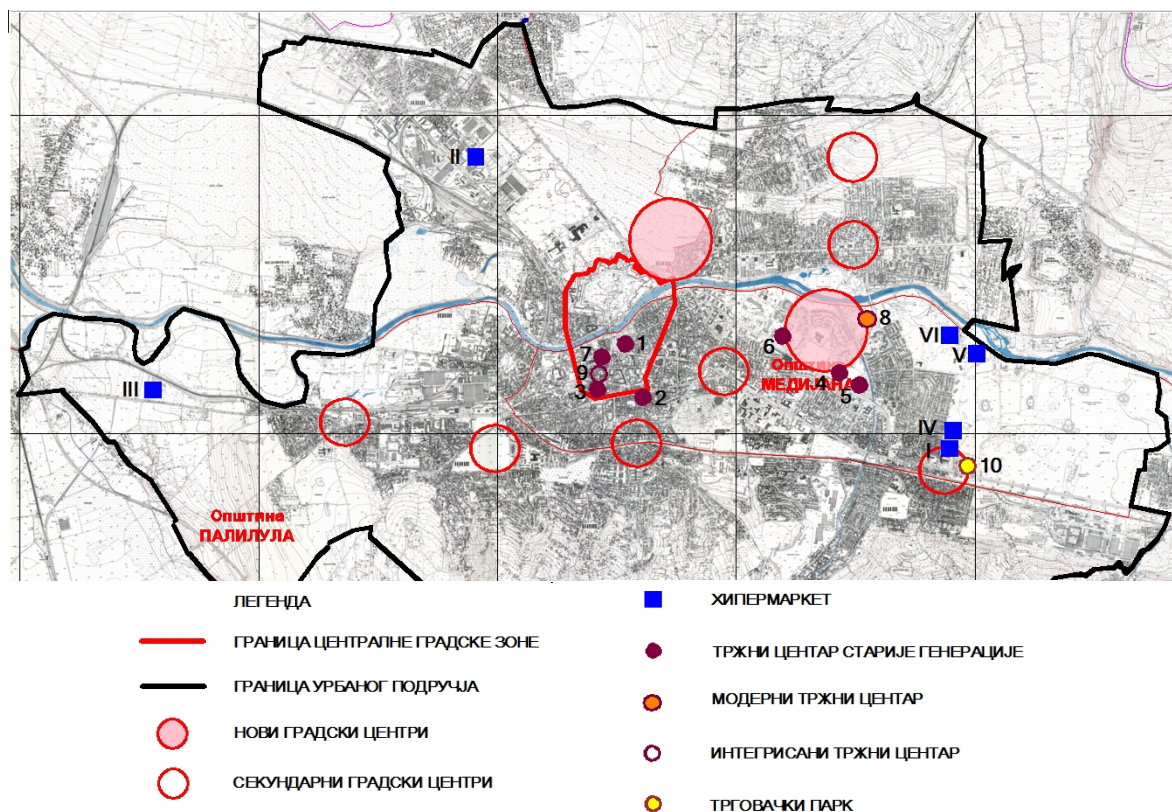
У време социјализма, Ниш је имао традиционалну пешачку трговачку улицу и неколико робних кућа. Као у сваком типичном социјалистичком граду где је планирање било централизовано од старне државе, и у Нишу су све комерцијалне функције претежно биле сконцентрисане у градском језгру, док су се локални центри на осталом делу градске територије, иако планирани, споро реализовали. Прелазак на тржишну економију почетком деведесетих година узроковао је промене у садржају и дистрибуцији комерцијалних функција, које су се одвијале кроз три препознатљиве етапе (Слика 1).

У првој етапи реструктурирања трговачке функције почетком деведесетих година појављује се тржни центар као потпуно нови трговачки формат карактеристичан за капиталистичко друштво, а његова изградња одвија се најпре у оквиру централне градске зоне (Амбасадор, 1990; Душанов Базар, 1992; Калча, 1993; Горча, 2002). Интервенције су спровођене плански, углавном са циљем погушћавања урбане структуре центра, кроз рушење дела старе

физичке структуре незадовољавајућег бонитета и нову изградњу. Овај период такође карактерише и почетак процеса децентрализације комерцијалних функција, које се појављују у зони великих социјалистичких стамбених комплекса где је постојала снажна потреба за њиховом имплементацијом - због неразвијених локалних центара, доминације стамбене функције и великих стамбених густина. У кратком временском интервалу дуж Булеvara Немањића, на уштрб слободних и зелених површина у међублоковском простору, изграђени су трговинско-пословни центри Зона 1, Зона 2 и Зона 3, уз сагласност градских власти и са циљем да се унапреди понуда садржаја у насељима, покрене приватни сектор и отворе нова радна места.

У следећој фази половином две хиљадитих кренула је децентрализација функције трговине и изградња великих трговачких објеката и у осталим деловима града. Граде се ауто-оријентисани велики трговачки формати - хипермаркети, велике продавнице намештаја и беле технике на градској периферији (Интерекс, 2005; Темпо, 2006; Метро, 2007; Нептун, 2007; Бриколаж, 2009). Најновија изградња овог типа јесте хипермаркет Лидл који је завршен 2017. године, а чије се отварање очекује ускоро. Део ових садржаја (Темпо, Метро и Бриколаж) изграђен је у складу са тада важећом планском документацијом, у оквиру планом дефинисане намене „сервиси и складишта“.

Конечно, у последњој етапи децентрализације трговинске функције граде се модерни тржни центри. Први објекат таквог типа је тржни центар Меркатор, који је отворен 2008. године као потпуно затворен слободностојећи тржни центар. Налази се на приобалној локацији у општини Медијана, 3 км од центра града у зони великих социјалистичких стамбених комплекса. Следећа интервенција била је реконструкција и адаптација некадашње робне куће у централној градској зони у интегрисани шопинг центар Форум, који је отворен 2011. године. Овај објекат поштује наслеђену централну матрицу, грађевинску линију и вертикалну регулацију, уз рационално коришћење скупог централног земљишта. Последњи у низу изграђених тржних центара јесте трговачки парк Стоп Шоп из 2016. године, на локацији некадашњег туристичког комплекса модела Медијана на градској периферији, сходно планом дефинисаној намени „пословно-трговински комплекс“.



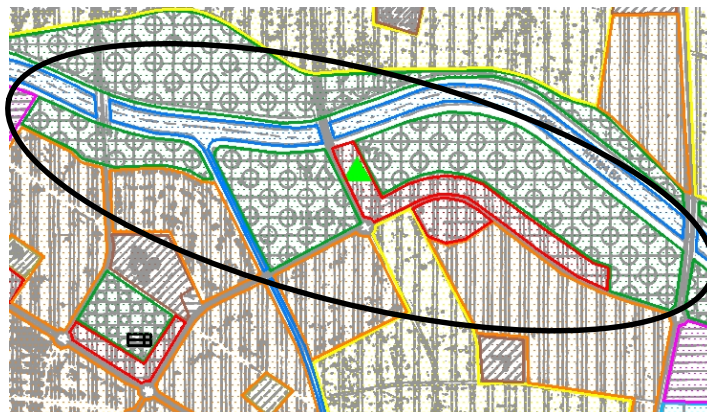
Слика 1. Реструктурирање функције трговине у пост-социјалистичком периоду у граду Нишу - диспозиција хипермаркета и тржних центара по времену настанка: I Интерекс, II Темпо, III Метро, IV Нептун, V Бриколаж, VI Лидл; 1. Амбасадор, 2. Душанов Базар, 3. Калча, 4. Зона 1, 5. Зона 2, 6. Зона 3, 7. Горча, 8. Меркатор, 9. Форум, 10. Стоп Шоп.

Може се констатовати да се највећи број нових трговачких садржаја у пост-социјалистичком периоду позиционирао у општини Медијана као најразвијенијој и најгушће насељеној и градској општини, док су остали делови градске територије били мање привлачни инвеститорима великих комерцијалних шема. Део разлога за овакав урбани развој може се тражити и у компликованим процедурама за добијање различитих дозвола за изградњу, нерашчишћеним власничким односима на земљишту, као и чињеници да локације за овакве објекте није било једноставно обезбедити јер изискују велике површине земљишта, а постојећа планска документација није предвиђала тако велике површине за комерцијалне намене. Међутим, градске власти су на све начине покушавале да привуку инвеститоре да граде нове објекте и тако обезбеде преко потребна радна места, нудећи за то атрактивне локације и олакшице у добијању дозвола. Тако под притиском тржишта долази до измене планова и промене намене великих неизграђених површина на ободу града. То су локације које су ранијом планском документацијом углавном биле предвиђене за функције од јавног интереса, паркове и спортско-рекреативне комплексе, а нису реализоване у претходном периоду због недостатка финансијских средстава. Измењени тржишни услови развоја крајем деведесетих година условили су чак три измене Генералног урбанистичког плана Ниша 1995-2010, што је омогућило изградњу тржних центара и одразило се и на систем градских центара и урбано ткиво уопште. Важећи Генерални урбанистички план Ниша 2010-2025 такође је конципиран тако да задовољи захтеве транзиционог тржишта, изменивши неке намене установљене ранијим планом. Са становишта овог истраживања од посебне важности је утицај који су нови хипермаркети и тржни центри имали на обликовање секундарних центара. Импликације које је формирање слободног тржишта имало на урбани пејзаж Ниша у пост-социјализму је надаље изложено кроз неколико типичних примера.

Генерални урбанистички план Ниша 1995-2010 је на обалама реке Нишаве, на потезу различите ширине од пешачког моста код топлане на западу до Булевара Медијана на истоку, предвиђао Градски спортско-рекреативни центар олимпијских размера [18]. Овај центар би опслуживао око 70.000 становника оба стамбена подручја са јужне и северне стране реке Нишаве и требало је да садржи олимпијски стадион, спортска игралишта, спортску халу, затворени и отворени базен и главно градско купалиште са три вештачка језера [12]. Међутим, пост-социјалистички развој је значајно изменио оригинални концепт Градског спортско-рекреативног центра.

Првим изменама и допунама ГУП-а се предвиђају две бензинске пумпе, а део спортско-рекреативног комплекса мења намену и постаје простор за радионице и сервисе, односно утврђује се намена 'центар насеља' уз улице Пролетерску и Византијски булевар (Слика 2). Треће измене и допуне ГУП-а обухватиле су промену намене површина у блоку "Ђачко острво" источно од ушћа Габровачке реке у реку Нишаву, који се данас налази у саставу Новог градског центра (центар општине Медијана). На овој локацији планираној намени 'Спортско - рекреациони центар' додата је намена 'Центар насеља', односно 'Централне градске функције', како би се омогућила рентабилнија реализација спортско - рекреационог центра, са могућим наменама угоститељство, туризам, култура, пословање и снабдевање. Даљом разрадом овог дела комплекса у оквиру Урбанистичког пројекта уместо олимпијског стадиона предвиђа се тржни центар, што је створило планску основу за изградњу тржног центра Меркатор. Меркатор припада шопинг центрима друге генерације и средње величине, са нето затвореном површином објекта 22.000 м² и 520 паркинг места, од чега 310 у оквиру наткривеног паркиралишта и 210 на отвореном простору. Важно је напоменути да је планском документацијом закључно са ГУП-ом 1995-2010 био предвиђен Рејонски рекреативни центар Криве Ливаде–Криви Вир на простору данашњег Трга Светог Саве, који није реализован. Међутим, након свих измена и допуна ГУП-а Ниш 1995-2010, обухват предвиђеног рејонског центра се знатно повећао, укључујући Меркатор, Зону 1, Зону 2 и Зону 3, те овај секундарни центар добија назив „Нови градски центар“ [19].

Следећи, данас важећи ГУП наставља тренд погушћавања физичке структуре на локацијама са првобитно рекреативном наменом - већински део простора уз Пролетерску улицу, Византијски булевар и Булевар Медијана мења намену у „пословно-трговински комплекс“, што је омогућило изградњу још једног хипермаркета (Лидл).



Слика 2. Прве измене и допуне Генералног урбанистичког плана Ниша 1995-2010 са мапираним подручјем спортско-рекреативног центра у коме је извршена промена намене из рекреативне у комерцијалну. Извор: <http://www.zurbnis.rs>

Под веома великим тржишним притиском, Другом изменом ГУП-а Ниша 1995-2010 је 2004. године извршена промена намене раније планираног а неизграђеног школског комплекса у улици Мајаковског у простор за „градско становање са пословним простором“. На већем делу комплекса (2ха) изграђени су хипермаркет, продавнице техничке робе и робе за домаћинство (Интерекс и Нептун), укупне изграђене површине 10.000 м² у основи, са предвиђеним паркинг простором за 500 возила. Овај трговачки пункт у насељу Дуваниште настао је независно од насељске мреже центара, да би накнадно ГУП-ом Ниша 2010-2025 такође био интегрисан у планирано подручје секундарног градског центра. У обухвату новоформираног центра насеља налази се и нови трговачки парк Стоп Шоп, који обухвата мегамаркет и различиту трговину на 13.000 м², са 300 паркинг места. Иако су објекти приступачни и градским превозом, доминантан вид приступа је индивидуалним возилима.

5. ЗАКЉУЧАК

Шопинг молови као највећа фасцинација у урбаном пејзажу источноевропских земаља у последњој деценији су несумњиво привукли велике количине потрошача. Како се не може оспорити њихов економски значај нити потрошачке преференције ка већој могућности избора, потребно је да планери и архитекте изнађу праве модалитете интегрисања ових садржаја у урбано ткиво.

Децентрализација трговачке функције такође је карактеристика и пост-социјалистичког развоја града Ниша. Мора се упозорити на актуелно усвајање одређених негативних карактеристика из капиталистичког дисперзивних развојних образаца, како би се избегло креирање неодрживих субурбаних градских подручја. Наведени примери показују да пракса повлађивања тржишту често резултира изменама планске документације на уштрб намена од јавног интереса уз нестајање функције рекреације, као и изградњом објеката који због свог урбаног дизајна нису примерени централним градским местима.

Меркатор тржни центар, иако представља део новог градског центра који је накнадно верификован планом, јесте садржај не остварује интеграцију са осталим подцелинама насељског центра, већ представља изоловану самодовољну зону. Разлози за то леже у „кутијастом“ дизајну објекта, „слепим“ фасадама објекта без активног приземља (излози нису визуелно доступни), удаљеној грађевинској линији од регулационе, ауто-оријентисаном дизајну и скромно уређеном партеру који не креира пешачки карактер. Његови садржаји функционално одговарају потребама насељског центра јер је у насељу које је настало као „сплаваоница“ овакав садржај био изузетно пожељан. Међутим, спорно је што је тржни центар настао на локацији која је била намењена за садржаје јавног значаја и што је знатно редуковао површину зелених и рекреативних простора. Негативан тренд погушћавања урбане структуре на уштрб рекреативних површина од општег интереса може се констатовати и у случају хипермаркета Лидл.

Анализирани хипермакети и трговачки парк који се налазе у обухвату секундарног центра су класичног big-box формата: повучени у дубину парцеле, велике површине, ниске спратности (П или П+1), окружени великим паркиралиштем, ауто-оријентисани са отежаним пешачким приступом, са слепим фасадама, без уређених/ озелењених простора за окупљање, без духа

места и без икакве интеграције са окружењем. Уочава се да овакви објекти не могу формирати квалитетне јавне просторе. Једини пешачки и јавни простори настају непосредно уз улазну партију објекта, а заједно са угоститељским садржајима ослањају се на паркинг и немају квалитетне визуре. Уочава се сличност са капиталистичким моделима дисперзије, где се развијају аутомобилски доступни комерцијални садржаји уз брзе саобраћајнице у мега-блоковима, али је оно што анализирани примери разликује од капиталистичке дисперзије чињеница да се налазе у зони умерене стамбене густине која може да подржи насељски центар. Савремени светски планерски трендови потврђују да је за простор центра насеља неприхватљив модел ауто-оријентисаних „великих кутија“. Међутим, ови садржаји могу се позиционирати у ободном подручју централне зоне, између центра и становања, у оним улицама где се не захтева активна фасада. Нужан предуслов за такве објекте је добра приступачност са фреквентних саобраћајница, али се мора обезбедити и лак приступ јавном превозу и пешачке везе са околним становањем. У случају када се постојећи big-box објекти ипак морају интегрисати у сам центар насеља, нужна је њихова ремоделација, активирање уличних фронтана и квалитетно партерно уређење.

У даљем планирању града неопходно је најпре дефинисати регулативу о позиционирању и структури трговачких садржаја великих формата, како тржних центара, тако и хипермаркета и осталих великих шема. Препорука је да се приликом планирања сваког новог тржног центра уради студија утицаја на постојеће садржаје сличног формата и студија утицаја на градски центар. По питању најбољег модалитета интеграције ових садржаја у центар насеља, евидентно је да нису сви типови тржних центара за то погодни. Трговачке паркове (тржни центри прве/ друге генерације) не треба предвиђати у обухвату насељског центра, већ само у његовој ободној зони, док се примена тржних центара треће и четврте генерације може се препоручити у структурирању центара насеља, уз доследну примену принципа урбаног дизајна централних места. Може се закључити да је за сада неизвесно да ли ће тржни центри успети да постану нови градски/ субурбани центри пост-социјалистичког града. Законска регулатива имаће у том процесу велику улогу, јер након дугог периода фаворизовања процеса децентрализације и приватизације, јавност постаје свесна негативних импликација које овакав развој може имати.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Burnet, C., Marton, M.: *European Shopping Centres 2010: Shift to value-add focus in core markets*, DTZ research, Property Times, 2011.
2. CBRE: *Market View: CEE Investment, 1H 2005*, CB Richard Ellis, 2005a.
3. CBRE: *Market View: Poland Property, Year End 2005*, CB Richard Ellis, 2005b.
4. DTZ: *Commercial Property Markets Overview 2005, Hungary*, DTZ, 2005.
5. Dudek-Mankowska, S.: *Shopping centres in the Warsaw Metropolitan Area*, Acta Universitatis Carolinae, Geographica, Nos. 1–2, 2010.
6. Garb, J.; Dybicz, T.: *The retail revolution in post-socialist Central Europe and its lessons*, u: Tsenkova, S.; Nedović-Budić, Z. (editors): *The urban mosaic of post-socialist Europe: space, institutions and policy*, Physica-Verlag HD, New York, 2006.
7. Hardwich, M.: *Mall maker: Victor Gruen, architect of an American dream*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2003.
8. Joye, C.: *European Market Overview*, u ICSC Worldwide Commission: *Shopping Centers: A World of Opportunity, 2000.*, <http://test.icsc.org/international/index.pdf>
9. Lambert, J.: *One Step Closer to a Pan-European Shopping Center Standard: Illustrating the New Framework With Examples*, u RESEARCH REVIEW, VOL. 13, NO. 2, 2006, http://www.icsc.org/uploads/research/general/euro_standard_only.pdf
10. LaSalle, J.L. 2004: *Europe's New Eastern Frontier: Retail on the Rise*, u Stanilov, K.: *The restructuring of non-residential uses in the post-socialist metropolis*, u: Stanilov, K. (editor): *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer, Dordrecht, 2007.
11. LaSalle, J.L. 2005: *Moscow City Profile*, u Stanilov, K.: *The restructuring of non-residential uses in the post-socialist metropolis* u: Stanilov, K. (editor): *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer, Dordrecht, 2007.
12. Медведев, М.: „Како нам је транзиција појела развој градова”, Летња школа урбанизма, 2006, <http://www.ekapija.com>
13. PMR Publications: *Hypermarket rEvolution - Poland goes compact*, PMR Publications, 2005.
14. Stanilov, K.: *The restructuring of non-residential uses in the post-socialist metropolis*, u: Stanilov, K. (editor): *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer, Dordrecht, 2007a.

15. Stanilov, K.: *Taking stock of post-socialist urban development: A recapitulation*, u: Stanilov, K. (editor): *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer, Dordrecht, 2007b.
16. Stanilov, K.: *Democracy, markets, and public space in the transitional societies of Central and Eastern Europe*, u: Stanilov, K. (editor): *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, Springer, Dordrecht, 2007c.
17. Vitkova, L.; Turcekova, J.: *Retail Projects in Bratislava – The Phenomenon of Shopping Centre and Hypermarkets*, <http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/451.fullTextPrint.09876.pdf>
18. Завод за урбанизам Ниш, Генерални урбанистички план Ниша 1995-2010, Службени лист града Ниша бр. 13/95.
19. Завод за урбанизам Ниш, Генерални урбанистички план Ниша 2010-2025, Службени лист града Ниша бр. 43/11.

НАПОМЕНА

Овај рад је рађен у оквиру пројекта УНАПРЕЂЕЊЕ ЕНЕРГЕТСКИХ КАРАКТЕРИСТИКА И КВАЛИТЕТА УНУТРАШЊЕГ ПРОСТОРА У ЗГРАДАМА ОБРАЗОВНИХ УСТАНОВА У СРБИЈИ СА УТИЦАЈЕМ НА ЗДРАВЉЕ (евиденциони број: III 42008) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Јелена Ђекић, дипл.инж.арх.¹
Др Петар Митковић, дипл.инж.арх.²
Др Милена Динић Бранковић, дипл.инж.арх.³
Милица Игић, дипл.инж.арх.⁴
Др Ивана Богдановић Протић, дипл.инж.арх.⁵

ЗЕЛЕНИ ПЛАНОВИ - СИВИ ГРАДОВИ: НЕСТАЈАЊЕ ЗЕЛЕНИХ ПОВРШИНА У ДОКУМЕНТИМА УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

РЕЗИМЕ

Зелене површине у градовима имају вишеструки позитиван утицај на градски пејзаж, климу, екосистем, здравље и квалитет живота становника и сл, што их чини значајним чиниоцем одрживог развоја и живљивости града. Са порастом броја становника у градовима расте и потреба за зеленим површинама, али насупрот растућој потреби и значају, сведоци смо занемаривања и нестајања зелених површина. Губљење зелених простора унутар градског ткива, препознато је и у Просторном плану Републике Србије као један од кључних проблема градова и градских насеља. Нарочито је приметно смањење зелених површина у оквиру зона вишеспратног становања. Разлог томе је једним делом тежња приватних инвеститора да се максимално искористи грађевинска парцела, често уз непоштовање плански задатих минимума слободних површина. Међутим, разлог смањења зелених површина не треба тражити само у непоштовању планских докумената, већ и у самим документима. У раду се анализира третман зелених површина у урбанистичким документима града Ниша, почев од генералног урбанистичког плана - урбанистичког плана највишег нивоа чија су решења обавезујућа за све ниже планске документе, до урбанистичког пројекта као последњег урбанистичко-техничког документа који претходи изградњи.

Кључне речи: *зелене површине у градовима, урбанистичко планирање, плански документи*

ABSTRACT

Urban green spaces have multiple positive impact on the urban landscape, climate, ecosystems, health and quality of life of residents and the like, making them a significant factor for sustainable development and livability of the city. Need for green area grows with the increase of population in cities, but despite the growing need and importance, we are witnessing the neglect and disappearance of green spaces. Loss of green space within the urban fabric is recognized in the Spatial Plan of the Republic of Serbia as one of the key problems of cities and urban settlements. The reduction of green areas is especially noticeable within multi-housing areas. This is partly due to private investors' tendency to maximize the use of building plot, often with disregard for minimum percentage of free and green areas set by planning document. However, the reason for green areas reduction should not be sought only in non-compliance with planning documents, but in the documents themselves. The paper analyses the treatment of green areas in urban planning documents of the City of Niš, from general urban plan - the main document whose decisions are binding for all lower level documents; to urban design project as the last urban planning document preceding the construction.

Keywords: *urban green areas, urban planning, planning documents*

¹ Јелена Ђекић, дипл.инж.арх., асистент, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш, jelena_djuric@ymail.com

² Др Петар Митковић, дипл.инж.арх, редовни професор, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш

³ Др Милена Динић Бранковић, дипл.инж.арх., доцент, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш

⁴ Милица Игић, дипл.инж.арх., асистент, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш

⁵ Др Ивана Богдановић Протић, дипл.инж.арх., асистент, Грађевинско-архитектонски факултет Ниш

УВОД

Број становника у градовима је у сталном порасту. Према подацима за 2015. годину, скоро три четвртине становништва Европе живи у градовима, а тај удео би до 2050. године могао да достигне 80% [5]. Са порастом броја становника у градовима расте и потреба за зеленим површинама. Зелене површине имају вишеструки позитиван утицај на здравље и квалитет живота становника, на градски пејзаж и климу, пружају услуге екосистема, као што су ублажавање поплава и ерозије, сакупљање загађивача из ваздуха и воде, обезбеђивање станишта дивљих животиња и сл. [4, 12]. Еколошка питања у последње време добијају све већи значај у планирању развоја и одлучивању, и све је присутније научно разумевање суштинског значаја зелених површина у урбаним срединама. Улога планирања је да обезбеди одрживи животни простор уз константно балансирање између социјалних потреба грађана, притиска економског развоја и очувања животне средине. Међутим упркос интегрисаном, холистичком приступу планирању и повећаној потреби за зеленим површинама, тренутно стање указује на то да се животна средина и зелене површине често занемарују, а понекад и жртвују у корист унапређења развоја. На то утиче низ различитих фактора као што су: ограничени буџети, контрадикторни развојни приоритети, појачана урбанизација и начин вредновања зелених површина [16]. Ограничени буџети општина или градова утичу на то да се зелене површине доживљавају као луксуз, естетска особина простора, а не као потреба и неопходност у градовима у коју треба улагати. Обезбеђивање основних услуга је приоритет у односу на зелене површине које не остварују приходе. Појачана урбанизација повећава притисак на простор за развој, што често доводи до жртвовања зелених површина. Становање се шири на рачун зелених површина у градовима или пољопривредног земљишта на периферији. Недостатак вредности која се везује директно за зелене површине је један од главних узрока непланирања зелених површина у насељима, јер заједница и локалне власти немају свест о користи коју доносе зелене површине. Изграђени простори се често вреднују више од зелених површина, углавном због новчане вредности повезане са урбаним развојем, која се огледа у ценама некретнина, приходима од развоја, већим порезима и боље вредности земљишта и тржишне цене, у супротности са индиректном, немерљивом вредности зелених површина [16]. Градски пејзаж постаје све сиромашнији и визуелно све једноличнији, а зеленило у њима - урбанистички структурни елемент који постоји управо због олакшавања и поправљања урбаних услова - је веома ниске функционалности, и кад је реч о појединачним категоријама зелених површина и у целини [1]. У *Студији јавних простора* планирање и значај јавних простора описан је на следећи начин: „Планирамо нове просторе предвиђене да трају стотинама година само са нужним, најчешће минималним стандардима, остављајући будући град без онога што смо ми добили од својих предходника, макар и рудиментирано у односу на првобитне планерске замисли. Делује сентиментално, али је чињеница да оно што траје у граду нису објекти, већ управо јавни простори“ [7].

Губљење зелених простора унутар градског ткива, препознато је и у Просторном плану Републике Србије као један од кључних проблема градова и градских насеља. Иако садржано у урбанистичким плановима, планирање зелених површина у градовима углавном се задржава на очувању постојећих зелених површина, ако не и њиховом смањивању у корист других функција. Нарочито је приметно смањење зелених површина у оквиру зона вишеспратног становања. Разлог томе је једним делом тежња приватних инвеститора да се максимално искористи грађевинска парцела, често уз непоштовање плански задатих минимума слободних површина. Међутим, разлог смањења зелених површина не треба тражити само у непоштовању планских докумената, већ и у самим документима. У раду се анализира третман зелених површина у урбанистичким документима града Ниша, почев од генералног урбанистичког плана - урбанистичког плана највишег нивоа чија су решења обавезујућа за све ниже планске документе, до урбанистичког пројекта као последњег урбанистичко-техничког документа који претходи изградњи.

ДОКУМЕНТИ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Према Закону о планирању и изградњи¹ [6] документи просторног и урбанистичког планирања су: плански документи, документи за спровођење просторних планова и урбанистичко-технички документи.

Урбанистички планови обухватају:

- Генерални урбанистички план
- План генералне регулације
- План детаљне регулације

Генерални урбанистички план (ГУП) се доноси као стратешки развојни план, са општим елементима просторног развоја. Генерални урбанистички план садржи обухват грађевинског подручја и генерална урбанистичка решења са наменама површина које су претежно планиране у грађевинском подручју; генералне правце и коридоре за саобраћајну, енергетску, и другу инфраструктуру, као и поделу на целине за даљу планску разраду. Генерална решења дефинисана у генералним урбанистичким плановима детаљније се разрађују кроз планове нижег реда – планове генералне регулације и планове детаљне регулације и на крају кроз урбанистичке пројекте.

План генералне регулације (ПГР) се обавезно доноси за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, али такође може бити усвојен за друга насеља на територији општине. План генералне регулације садржи нарочито: обухват грађевинског земљишта; поделу простора на посебне целине и зоне, претежну намену по целинама и зонама, регулационе и грађевинске линије, коридоре и капацитете за саобраћајну и другу инфраструктуру; правила уређења и правила грађења; мере заштите културно-историјских споменика и наслеђа; мере енергетске ефикасности у грађевинарству, зоне за које је обавезна израда плана детаљне регулације, итд.

План детаљне регулације (ПДР) се доноси за делове насељеног места, уређење неформалних насеља, зоне урбане обнове, инфраструктурне коридоре и објекте, и за изградњу објеката и подручја за која је вишим планским документом одређена израда ПДР-а. План детаљне регулације садржи елементе сличне плану генералне регулације, али детаљније дефинисане: границе плана и обухват грађевинског подручја, поделу простора на посебне целине и зоне, детаљну намену земљишта, регулационе линије улица и јавних површина и грађевинске линије, локације за које се обавезно израђује урбанистички пројекат или расписује конкурс, и др.

Урбанистички пројекат је урбанистичко-технички документ. Израђује када је то предвиђено плановима или на захтев инвеститора, за потребе урбанистичко-архитектонског обликовања површина јавне намене и урбанистичко-архитектонске разраде локација. Урбанистички пројекат се израђује за једну или више катастарских парцела.

Генерални урбанистички план, као стратешки развојни документ, детаљније се разрађује плановима генералне регулације. План генералне регулације и план детаљне регулације садрже правила уређења и грађења која се примењују за зоне за које није предвиђена детаљније урбанистичка разрада. На основу ових планова могу се издавати локацијски услови за изградњу објеката. У случају да се за одређену зону предвиђа израда урбанистичког пројекта, локацијски услови се издају на основу одговарајућег урбанистичког плана и урбанистичког пројекта.

ЗЕЛЕНЕ ПОВРШИНЕ У УРБАНИСТИЧКИМ ДОКУМЕНТИМА ЗА ПОДРУЧЈЕ ГРАДА НИША

Град Ниш заузима површину од око 596,73 км², укључујући Нишку Бању и 68 приградских насеља. Према попису из 2011, има 260.237 становника, а сматра се да агломерација Ниша има преко 373.404 становника. Град је административно подељен на пет градских општина: Медијана, Палилула, Пантелеј, Црвени Крст и Нишка Бања. Актуелни генерални урбанистички план Ниша 2010-2025² (ГУП 2010) донет је 2011. године и представља плански основ за планове генералне и детаљне регулације. У ГУП-у се наводи да се грађевинско подручје даље разрађује кроз планове генералне регулације у оквиру фазне израде планова генералне регулације који обухватају грађевинско подручје у оквиру 5 градских општина: ПГР Медијана, ПГР Нишка Бања, ПГР Палилула, ПГР Пантелеј и ПГР Црвени Крст. Градска општина Медијана обухваћена је једним планом генералне регулације, док су остале градске

¹ Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014)

² ГУП Ниша 2010-2025 („Сл. лист Града Ниша“ бр. 43/2011)

општине разрађиване кроз више планова генералне регулације (нпр. ПГР Пантелеј I фаза, ПГР Пантелеј II фаза и др.).

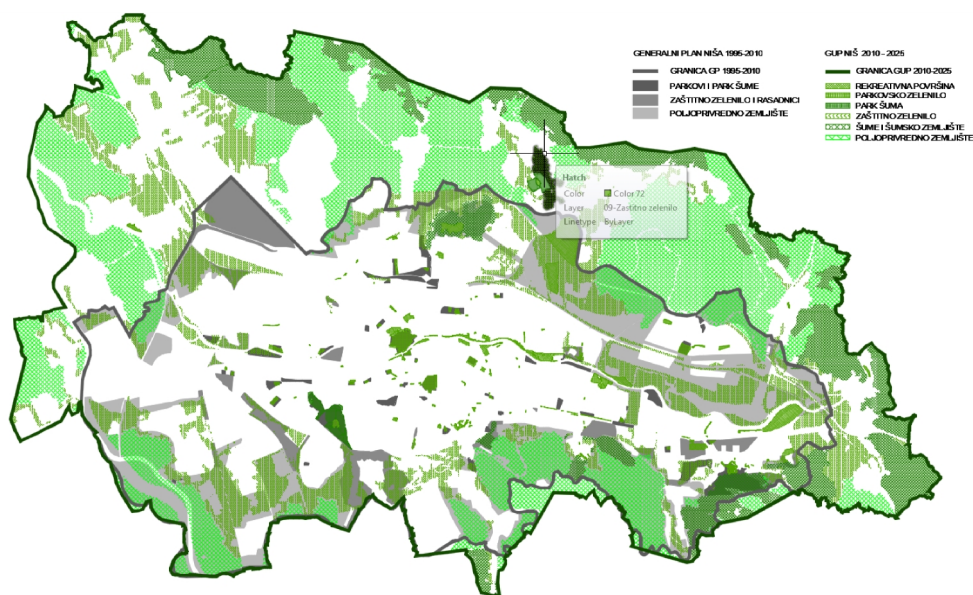
За потребе рада анализирани су ГУП 2010, Прве измене и допуне плана генералне регулације подручја Градске Општине Медијана¹ (ПГР Медијана) и два урбанистичка пројекта за изградњу вишеспратних стамбених објеката на подручју ПГР Медијана. Како ПГР Медијана не предвиђа разраду подручја плановима детаљне регулације, овај ниво планирања није анализиран, осим у општим напоменама и закључцима.

ГУП Ниш 2010-2025

Генерални урбанистички план Ниша 2010-2025 обухвата површину од од 266,77 км². Подручје ГУП-а захвата територију целе градске општине Медијана и делове територије градских општина Црвени Крст, Пантелеј, Нишка Бања и Палилула.

Када се ради о зеленилу, у плану се као посебан проблем наводи да град има 5 м²/ст уређених зелених површина, док нормативна потреба износи мин 12 м²/ст. Овај податак указује на изразит недостатак зелених површина на подручју града, и на то да планска решења из претходног генералног плана (ГП 1995) нису остварена. У плану се наводи да је у области заштите животне средине, један од приоритетних циљева је проширење и развој јавних зелених површина. У том контексту неопходно је заштитити постојеће зелене површине и предвидети одговарајући проценат нових парковских површина и површина предвиђених за рекреацију (парк-шума), заштитне појасеве зеленила уз саобраћајнице, индустријске зоне и сл, и обавезне зелене површине око породичних објеката. Планом се предвиђа да зелене и слободне површине заузимају 2,536.36ха, односно 9.51% укупне површине плана. Зелене површине састоје се од парковских површина, зеленила унутар стамбених блокова и индивидуалних парцела, зеленила у оквиру комплекса друштвених функција, здравствено рехабилитационих центара, спорта и рекреације, затим заштитног зеленила, шума и пољопривредних површина.

У односу на општу норму од 25 м²/становнику унутарградског зеленила активна рекреација треба да учествује са 18% или 4,5м²/становнику. Ова се вредност дели на три старосне групе корисника, различите по бројности и то: на дечија игралишта за предшколску децу до 6 година на 1% од укупног норматива, на игралишта за децу од 6-14 година на 5% и на терене за омладину и одрасле на 12% од укупног норматива. Пасивна рекреација изражена кроз простор за миран одмор становника у оквиру стамбених заједница планира се по нормативу од 1,0 м²/становнику [3].



Слика 1. Приказ зелених површина према ГП Ниш 1995-2010 и ГУП Ниш 2010-2025
Извор: аутор на основу на основу ГП 1995-2010 и ГУП 2010-2025

¹ Прве измене и допуне плана генералне регулације подручја Градске Општине Медијана („Сл. лист Града Ниша“ бр.105/2015

Слика 1 приказује преклопљене планове ГП1995 и ГУП2010. Унутрашња линија је граница ГП 1995, а спољашња граница ГУП 2010, док су нијансама сиве боје приказане зелене површине из ГП1995, а зеленим шрафурама зелене површине из ГУП 2010. У делу између граница планова, уочљива је доминантна зелена боја, што указује на то да је проширењем плана обухваћена велика површина пољопривредног и шумског земљишта. У централном градском језгру, нема повећања зелених површина, већ се задржавају постојеће површине (преклапање сиве и зелене шрафуре), или се њихова намена мења у корист друге намене. Површина градског зеленила 1991. године износила је око 360 ха док је планом до 2025.године предвиђено да зелене и слободне површине заузимају око 2,500ха (табела 1). Повећање је у највећој мери уочљиво код заштитног зеленила, односно од планираних 2,536.36ха зелених и слободних површина, заштитно зеленило заузима 2,064.20ха. Повећање површина заштитног зеленила, шума и шумског земљишта је директна последица проширивања обухвата ГУП 2010 (слика 1, табела1). На тај начин, у обухват плана ушле су велике површине околног пољопривредног и шумског земљишта које је слабо насељено тако да број становника на планском подручју није значајно увећан.

Табела 1 Упоредни приказ површина под зеленилом (стање 1991. године, планирано зеленило према ГП 1995-2010 и планирано зеленило према ГУП 2010-2025), [2, 3]

ГП1995						ГУП 2010			
ПОВРШИНА ПЛАНА: 15,036.00 ha						ПОВРШИНА ПЛАНА: 26,676.91ha			
Постојеће			планирано			планирано			
Бр.стан. 214,673			Бр.стан. 259,000			Бр.стан. 253,642			
намена	Површ. (ха)	м ² /ст.	Површ (ха)	% Пп	м ² /ст.	Намена	Површ. (ха)	% Пп	м ² /ст.
ЗЕЛЕНИЛО У ГРАЂЕВИНСКОМ ПОДРУЧЈУ									
Градско зеленило	358.29	16.69	852.77	5.67	39.93	Зелене и слободне површине	2,536.36	9.51	100.0
						Рекреативна површина	79.85	0.30	3.15
Паркови	67.49	3.14	165.9	1.10	6.4	Парковско зеленило	318.70	1.19	12.56
Парк шуме	116.0	5.40	136.0	0.90	5.25	Парк шума	73.61	0.28	2.90
Заштитно зеленило у грађевинском подручју	41.80	1.95	450.87	3.00	17.41	Заштитно зеленило (претежно остало зем.)	2,064.20	7.74	81.38
Остало зеленило	68.0	3.17	100.0	0.67	3.86				
ЗЕЛЕНИЛО ВАН ГРАЂЕВИНСКОГ ПОДРУЧЈА									
Заштитно зеленило ван грађ.подр.	65.00	3.03	200.80	0.43	7.75	Шуме и шумско земљиште	2,234.20	8.38	88.08

- Пп – површина плана

Зелене и слободне површине у ГУП2010 су сагледане заједно, тако да се концепт развоја планира кроз следеће намене:

- рекреативне површине
- парковско зеленило
- парк шуме
- заштитно зеленило.

Уместо паркова, који као намена постоје у претходном генералном плану, у ГУП2010 се јавља намена „парковско зеленило“, која обухвата зелене површине величине од 0.05 ха до 23 ха (површина Нишке тврђаве). Све ове површине, означене као парковско зеленило, у збиру дају 318 ха, односно 12.56 м²/ст парковског зеленила. На овај начин испуњава се норматив од мин 12м²/ст зеленила који постављан као циљ приликом израде плана, али се поставља питање функције парковског зеленила. Пошто код нас не постоје јасно дефинисани нормативи зелених површина [10], поређење се може вршити са другим генералним урбанистичким плановима. Нормативи за одређене категорије зелених површина из Генералног плана града Новог Сада (зеленило - величина - максимална удаљеност) су следећи [13]:

- централни градски парк - 100 и више ха - 4 км;
- парк стамбене зоне - 10-30 ха - 1,5 км;
- зеленило стамбене зоне (парк месне заједнице) - 1 ха - 0,5 км;
- рекреациона зона - 100 и више ха - 6 км

Према ГП Београда 2021, под појмом парка обухваћене су зелене површине које се налазе у изграђеном градском ткиву, величине преко 1 ха и користе се за одмор, шетњу и игру.

Према томе, зелене површине мање од 1ха се не могу сматрати парковима. Може се рећи да термин „парковско зеленило“ указује на начин уређења површина, док функција зависи од величине простора.

Табела 2 Градско зеленило у оквиру зоне становања ГУП 2010-2025

Намена	Спратност	Зеленило и слободне површине
Становање великих густина у градском подручју	П+6	мин 10%
Становање средњих густина у градском подручју	П+4	
Становање умерених густина у градском подручју	П+2+Пк	
Становање умерених густина у приградским насељима	П+2+Пк	
Становање ниских густина у приградском подручју - викенд зоне	П+1+Пк	
Пословно - стамбена зона	П+6	
Градски центри		

Поред површина чија је примарна функција зеленило, зеленило се јавља и у оквиру других функција као компатибилна функција са обавезујућим процентом заступљености. Код површина јавне намене за зеленило је предвиђено од 10% - 40% грађевинске парцеле у зависности од намене. Највећи проценат зеленила (40%) предвиђа се за површине намењене објектима дечије заштите (вртићи). У оквиру функције индустрије и пословно-трговинских комплекса, за зеленило и слободне површине неопходно је одвојити мин. 10%, а за угоститељство и туризам мин 20% грађевинске парцеле. Зеленило у стамбеним зонама може се поделити у две категорије: 1) Индивидуално зеленило у виду окућница има своје вредности већ по свом положају јер се налази у непосредној близини кућа, односно становника и 2) Блоковско зеленило које је предвиђено као саставни део проширеног становања. Зелене и слободне површине изражене су заједно и за све врсте становања примењује се проценат од 10% од површине грађевинске парцеле (табела 2).

Овакав начин (не)исказивања зелених површина у оквиру функције становања, оставља могућност потпуног губљења зеленила у оквиру намене становања, јер не постоји планом дефинисан минимум који се мора испоштовати.

ПГР Медијана

Планом генералне регулације Медијана обухваћено је подручје самог градског језгра и најстаријег изграђеног простора у развоју града.

Што се тиче зелених површина, ПГР наглашава задржавање и унапређење постојећих зелених површина, уз истовремено подизање нових зелених површина. У зависности од величине, функционалне намене и режима коришћења, зелене површине у насељу подељене су у три категорије:

- зелене површине јавног коришћења
- зелене површине ограниченог коришћења,
- зелене површине специјалне намене.

У плану се дају детаљне смернице за обликовање зеленила различитих намена. Издвојене су следеће врсте зеленила:

- Паркови и скверови
- Улично зеленило
- Рекреативне површине
- Зелене површине у оквиру становања
- Зелене површине комплекса школе
- Зелене површине предшколске установе
- Зелене површине гробља
- Заштитно зеленило

Табела 3 Однос намена површина предложених ПГР-ом [11]

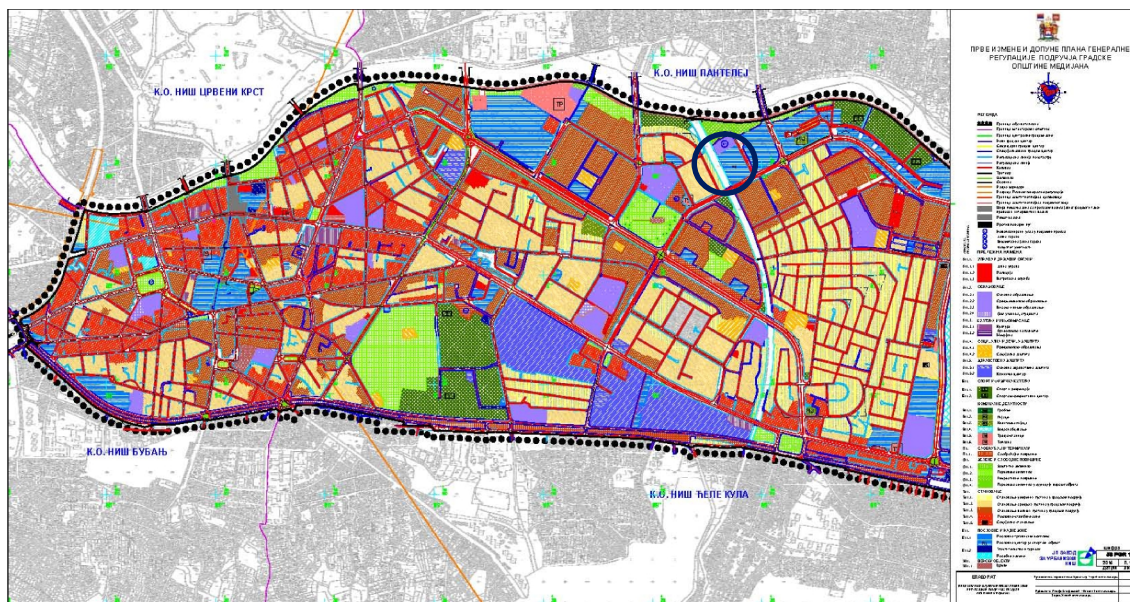
НАМЕНА	ПЛАН Укупно (ha)	У односу на укупну површину Плана(%)
ПОДРУЧЈЕ ПЛАНА	959.00	100.00
ПОВРШИНЕ ЈАВНЕ НАМЕНЕ		
Површине саобраћајница	181.33	18,9
Јавне службе		
Управа и државни органи	3.46	0.36
Образовање	20.00	2.13
Култура и информисање	31.63	3,35
Социјана и дечија заштита	6.42	0.67
Здравствена заштита	24.99	2.60
Спорт и физичка култура	25.36	2.64
Комуналне делатности	187.92	19,57
ПОВРШИНЕ ОСТАЛИХ НАМЕНА		
Зелене и слободне површине	50.10	5.22
Заштитно зеленило	5.43	0.57
Парковско зеленило	42.48	4.42
Рекреативне површине	2.19	0.23
Становање	345.51	35.99
Пословне и радне зоне	63.33	6.60
Верски објекти	2.88	0.30
Саобраћајни терминали	16.07	1.67

У поређењу са ГУП-ом можемо уочити да је проценат зеленила у односу на површину плана далеко мањи. За подручје ГУП-а које је око 26676.91 ха, зеленило у грађевинском подручју заузима 2,536.36ха (9.5% укупне површине плана), док је површина ПГР Медијана 959 ха, а површина зелених и слободних површина 50.1ха, односно 5.22% површине плана. Према попису из 2011. године, на подручју ГО Медијана живи 88010 становника, тако да је површина зеленила (парковског, заштитног и рекреативног) по становнику износи 5.69 м², што је мање од препоручене норме. Планирани норматив који се примењује у градовима Европе обухвата јавно зеленило града и креће се од мин. 15 м² до 25 м²/ст. Увећање норматива на 35 м²/ст. и више, углавном се повезује са агломерацијом парк-шума у непосредном окружењу[13]. Минимална норма зелених површина према Светској Здравственој Организацији је 9м² по становнику [8]. Будући да се ради о централној градској зони, која има висок степен изграђености, не може се очекивати значајно повећање зелених површина у зонама које остају непромењене, али се може предвидети повећање зеленила у зонама за које се планира промена намене, као што су новопланиране зоне вишеспратног становања. Слика 2 и 3 приказује постојеће стање и намену површина за део простора обухваћеног ПГР-ом. Упоређивањем се уочава да план не предвиђа формирање нових зелених површина, већ само задржавање већег дела постојећих зелених површина, док је у неким деловима плана уочљиво губљење зеленила у корист друге намене (означено на сликама).

Што се тиче зеленила у оквиру других намена (јавне службе, становање, пословање и др) , ПГР Медијана углавном преузима процентуални удео зелених површина дефинисан у ГУП 2010, уз повећање процента зеленила за поједине намене. Значајна је разлика у процентуалној заступљености зеленила у оквиру становања. За разлику од ГУП2010 где је проценат зеленила и слободних површина дефинисан заједно (табела 2), у ПГР Медијана се наводи: „За зелене површине предвидети најмање 10% површине грађевинске парцеле. Бетонске растер плоче не представљају зелену површину“. На овај начин инсистира се на зеленилу у оквиру сваке грађевинске парцеле.



Слика 2 Постојеће стање



Слика 3 Прве измене и допуне ПГР ГО Медијана - планирана намена површина (део)
<http://www.ni.rs/gradska-uprava/uprave-i-sluzbe/upi/> [11]

Урбанистички пројекти

У плану се као једна од преузетих смерница из ГУП-а наводи умерено и контролисано подизање силуете града са погушћавањем градског ткива. Зоне једнопородичног становања у централној градској зони, замењују зоне становања средњих густина (макс. спратност П+4), становања великих густина (од П+4 до П+6) или пословно-стамбене зоне. Како ПГР не предвиђа разраду подручја плановима детаљне регулације, следећи корак у разради су урбанистички пројекти. Урбанистичким пројектима се разрађују појединачне парцеле у приватном власништву, без сагледавања целог стамбеног блока. Тежи се максималном искоришћењу грађевинске парцеле у оквиру задатих параметара, а зелене површине се пројектују као нужне. Грађевинске парцеле су мале и ограђене, тако да се, посматрано на нивоу стамбеног блока, добија зеленило мале површине, без континуитета и прекинуто оградама. Посматрано на нивоу појединачне парцеле, у неким случајевима добија се целовита зелена површина (слика 4), али често се 10% грађевинске парцеле, колико је обавезно предвидети за зеленило, састоји из више делова зеленила (слика 5).

функција зелених површина. Оно што у плановима није видљиво је постепено и непрекидно губљење постојећих зелених површина. Парковске површине које се у плановима приказују као целовите, већ су изгубиле део своје површине и намене у корист изградње. Било да се ради о изградњи верских објеката (храм св. Луке и храм св. Петке у Нишу изграђени су на парковским површинама) или привремених угоститељских објеката који постају стални, са летњим баштама које временом постају проширени габарити објеката, заједничко је губљење зеленила. Посматрајући документе урбанистичког планирања од генералног урбанистичког плана у коме доминира зеленило, преко плана генералне регулације где нема видљивог повећања зеленила, али се инсистира на њиховом очувању и урбанистичког пројекта са зеленим површинама које су често распарчане, али још увек присутне; долазимо до фактичког стања, а то је смањивање зелених површина у градовима. Смањивање зелених површина у градовима је последица великог броја фактора који укључују и:

- непостојање прописа који регулишу планирање и третман зелених површина у градовима (нацрт Закона о заштити и уређењу зелених површина припремљен је још 2007. године, али није усвојен до данас);
- непостојање јасно дефинисаних норматива зелених површина у градовима ;
- значај зелених површина још увек није довољно препознат – зеленило се и даље посматра као луксуз и декор града, а не као неопходност;
- нема планирања зеленила – у плановима не постоје површине које се опредељују за зеленило, већ планови само евидентирају постојеће стање;
- непоштовање планских докумената;
- распарчавање и поплочавање зелених површина и др.

Имајући у виду значај зелених површина за квалитет живота у градовима и растућу потребу за зеленилом, потребно је озбиљније приступити планирању зеленила у градовима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анастасијевић, Н, Вратуша, В. "О најважнијим правцима развијања функционалног система градских зелених површина", *Зборник радова 6. Симпозијума о флори југоисточне Србије и суседних подручја, Сокобања, 2000: 285-296.*
2. Генерални план Ниша 1995-2010, („Сл. лист града Ниша“, бр.13/95)
3. Генерални урбанистички план Ниша 2010-2025 („Сл. лист града Ниша“, бр. 43/11)
4. Ђурић, Ј, Динић, М., Петковић-Костић, М., Станојевић, М.: Улога зелених површина у заштити од поплава градова и насеља", *Зборник радова 8. научно-стручног скупа са међународним учешћем: Планска нормативна заштита простора и животне средине, Палић, Април 2015, пп. 515-523.2.*
5. *European Urbanization Trends Urbanization Report, BBVA Research* https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2016/12/European-urbanization-trends_.pdf
6. Закон о планирању и изградњи, („Сл. гласник РС“, бр. 132/14)
7. ЈУП Урбанистички завод Београда, "Студија јавних простора", ИНФО 28-29, 2010.
8. Kuchelmeister G.: *Urban Forestry: Present Situation and Prospects in the Asia and Pacific region, FAO Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study, FAO Working Paper No: APFSOS/WP/44, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1998.*
9. Љешевић, М.: *Урбана екологија, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд, 2002.*
10. Маричић Т.: *Систем зелених површина у великим градовима, ИАУС, Београд, 2007.*
11. Прве измене и допуне ПГР подручја ГО Медијана („Сл. лист града Ниша“, бр. 105/2015)
12. Small, C.: *Estimation of Urban Vegetation Abundance by Spectral Mixture Analysis, International Journal of Remote Sensing, 22, pp. 1305-1334, 2001.*
13. Студија зелених и рекреативних површина у циљу израде ревизије генералног плана Новог Сада, Пољопривредни факултет Универзитета у Новом Саду <http://www.nsurbanizam.rs/sites/default/files/1812-Studija%20zelenih%20i%20rekreativnih%20povrsina.pdf>
14. Урбанистички пројекат за изградњу стамбеног објекта П+3 на к.п.бр. 2931/1 К.О. Ниш-Бубањ у ул. Вардарској бр.29 у Нишу, <http://www.ni.rs/gradska-uprava/uprave-i-sluzbe/upi/>
15. Урбанистички пројекат за изградњу стамбено-пословног објекта По+П+3 на к.п. 2327/1 и 2322/2 К.О. Ниш-Ђеле Кула, у ул. Војводе Вука, бр.7 у Нишу, <http://www.ni.rs/gradska-uprava/uprave-i-sluzbe/upi/>
16. Ciliers E.J.: *The importance of planning for green spaces, Agriculture, Forestry and Fisheries, 2015; 4(4-1): 1-5*

Др Милица Максић¹
Др Милица Добричић²

ОДНОС ПЛАНИРАЊА И ЗАШТИТЕ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У СРБИЈИ - ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ И ПЛАНСКОГ ОКВИРА

РЕЗИМЕ

У раду се анализира однос просторног и урбанистичког планирања и заштите културног наслеђа. Кроз одређене примере светске праксе, указује се на значај адекватног институционалног оквира и инструмената управљања у заштити, активирању и управљању културним наслеђем. Посебан акценат у раду посвећен је Србији и подручју преклапања области планирања и заштите културног наслеђа, кроз анализу институционалног и правног оквира и искустава у изради планова за подручја која обухватају непокретна културна добра. Препоруке рада односе се на могуће унапређење институционалног оквира у Србији, процеса израде планске документације, као и сагледавање низа проблема и утицаја приликом доношења одлука о изградњи у овако специфичним подручјима.

ABSTRACT

The paper analyzes the relationship between spatial and urban planning and protection of cultural heritage. Through specific examples of international practice, the importance of an adequate institutional framework and management tools in the protection, activation and management of cultural heritage, is stressed. Special emphasis in this paper is dedicated to Serbia and the overlaps of planning and protection of cultural heritage area, through the analysis of the institutional and legal framework and experience in the development of plans for areas that include immovable cultural properties. Recommendations of the paper refer to the possible improvement of the institutional framework in Serbia, the process of development of planning documents, as well as consideration of a range of problems and influences in decision-making on the construction in such specific areas.

1. УВОД

Заштита културног наслеђа препозната је као тема у просторном и урбанистичком планирању у Србији и према Закону о планирању и изградњи (2009-2014), заштита културних добара је обавезан сегмент свих планских докумената. Са друге стране, у академским круговима, врло често је присутна тема потребе иновирања Закона о културним добрима из 1994. године и његовог усаглашавања са међународним и европским документима и смерницама. На пример Добричић и др. наводе да у овом закону нису присутни појмови као што су светка баштина, менаџмент план, нити је у потпуности развијен систем управљања за локалитете са Листе Светске баштине (Dobričić и ост., 2016). Национална стратегија за област заштите културног наслеђа у Србији није донета нити је предвиђена актуелним Законом о културним добрима.

До данас су усвојени бројни међународни документи (*International Guidelines on Urban and Territorial Planning, 2015; Habitat III, New Urban Agenda, 2016, European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage, 1992; Convention on the Value of Cultural Heritage for*

¹Др Милица Максић, научни сарадник, ЈП Завод за урбанизам Ниш, е-mail: mmaxic@gmail.com

²Др Милица Добричић, руководилац групе за планирање подручја посебне намене, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, е-mail: milica.dobricic@mgsi.gov.rs

Society, 2005; Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, 2016; и др), као и европске политике значајне за припрему просторних планова и заштиту културног наслеђа (*European Spatial Development Perspective—Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, 1999; Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, 2000; Ljubljana declaration on the territorial dimension of sustainable development, Territorial Agenda of the European Union – Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, 2003; Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, 2007*). Регулативи у области културног наслеђа предстоји усаглашавања са међународним стандардима и документима који се односе на заштиту и управљање културним наслеђем.

Просторно и урбанистичко планирање само је један од инструмената усмеравања развоја и изградње у подручјима заштићених непокретних културних добара. Градови у свету развијају различите инструменте, како би заштитили, обновили или управљали оваквим локалитетима. Кроз искуства обнове два локалитета под заштитом UNESCO-а, у раду ће бити приказане неке врсте ових инструмената. Други део рада посвећен је Србији и институционалном и планском оквиру заштите и управљања културним наслеђем. Препоруке рада односе се на могуће унапређење институционалног и планског оквира у Србији, у складу са искуствима градова у свету, као и проблемима који су препознати приликом израде планске документације у Србији.

2. ИСКУСТВА ГРАДОВА У СВЕТУ

Искуства градова у свету показују да се у циљу заштите, обнове и управљања културним добрима формирају различити институционални аранжмани и доносе различите врсте планских документа. У овом поглављу биће представљена два примера обнове: археолошко налазиште Сиракуза у Италији и Стари град Алепо у Сирији. Оба примера представљају локалитете под UNESCO-овом заштитом.

Локалитет Сиракуза и некропола Панталика на обали Средоземног мора југоисточне Сицилије састоје се из два одвојена елемента: историјског града древне Сиракузе и некрополе Панталика. Заједно ове две компоненте чине јединствени културни запис који носи изузетно сведочанство медитеранских култура из времена старих Грка. Историјски град древне Сиракузе се састоји из Ортигије, историјског језгра града, а данас острва које је насељено око 3000 година, и археолошког подручја Неаполис (UNESCO).

Археолошка налазишта и споменици Сиракузе и Панталике су придружена UNESCO-вој листи светске баштине у 2005-ој години на основу следећих критеријума: (ii) археолошка налазишта и споменици Сиракузе/Панталике представљају јединствено сведочанство медитеранске културе кроз векове на истом простору; (iii) кроз изузетне културне различитости, локалитети и споменици су изузетно сведочанство развоја цивилизације више од три миленијума; (iv) посматрајући их као групу, споменици и локалитети су најбољи пример изузетног архитектонског стваралаштва које обухвата неколико културних аспеката (грчка, римска и барокна култура); (vi) античка Сиракуза је била директно повезана са догађајима, идејама и књижевним радовима изузетног универзалног значаја (UNESCO).

"Sabianca" план, израђен 1950. године за ово подручје, имао је за циљ успоравање урбаног развоја, формирање система археолошких паркова и контролисан развој града према југу. Међутим, план никада није одобрен. 1960. године, град се трансформисао кроз урбанизацију околне територије. Развој се наставио 1970-их година и ширио ка северу. Град се ширио око археолошких налазишта. У 1980-им годинама нелегална изградња била је присутна на обали и ширила се према западу, уз одсуство поузданих правила за најстарије делове. Поред историјског наслеђа били су лоши примери грађевина, а јавне површине су временом окупирани зградама. Становништво се интензивно селило ка предграђима. Крајем 1990-их постављена су три циља: ограничавање урбаног ширења, реквалификација постојећег градског језгра и евалуација градског историјског центра (Stunpo, 2011).

Регион Сицилије увео је посебну регулативу у области Ортигија и први посебан закон региона Сицилије из 1976. (*Law n. 70 Tutela dei centri storici e norme speciali per il quartiere Ortigia di Siracusa e per il centro storico di Agrigento*). Израђен је детаљни план за Ортигију (*Piano Particolareggiato per Ortigia – PPO*), како би се поставио неопходан регулаторни оквир за грађевинске пројекте који ће се финансирати из капиталних извора; ове интервенције може да врши Градско веће, на зградама и у јавном и у приватном власништву; грађани,

индивидуално или груписани у конзорцијум, са могућим учешћем Градског већа; конзорцијума или компаније, које чине Градско веће и друга јавна и/или приватна тела. PPO је анализирао саобраћај, проток саобраћаја, паркинг-просторе, јавне просторе и објекте истражио одрживо коришћење културног наслеђа; детаљно снимиио геодетски све зграде у Ортигији, испитујући статистику и санитарне услове, власништво, тренутно коришћење и могуће намене за поновну употребу (Fagaci, 2015).

Различити програми су били заступљени у Ортигији: PRU (*Urban Recovery Program*), URBAN (програм под окриљем EU), PIT (*Integrated Territorial Project*), PRUSST (*Programs of Urban Retraining and Sustainable Development of the Territory*), URBACT (*European Union program targeted at urban and metropolitan regions*), and Plan for Environmental Restoration (*Piano di risanamento ambientale*). Протагонисти обнове била су физичка лица и групе, општина, и други институције као што IACP (Аутономни Институт за јавно становање), Министарство за јавне радове, Министарства за инфраструктуру и саобраћај, регионална Канцеларија за културну баштину, као и локални универзитети.

Општина је издвојила средства у складу са регионалним законима (Закон бр. 70 од 1976. године, Закон бр. 25 од 1993. године и Закон бр. 34 1996. године), за финансирање обнове фасада, заједничких делова зграда и зграда намењених за комерцијалне или занатске активности. Између 1990. и 2002. године финансирано је више од 300 пројеката обнове. Острво се постепено претвара у пешачку област, развијен је систем јавног превоза на води и побољшан електрични јавни превоз (са шест електричних мини аутобуса).

Овај модел централизације локалних политика развоја, са нагласком на Ортигију, подстакло је интегрални приступ урбаној обнови и објединио је инвестиције у инфраструктуру са инвестицијама у економским активностима које се односе на туризам и трговину. Промовисано је културно наслеђе и туризам. Када је PPO израђен постојала су само два хотела, док је у 2011. години било 15 хотела, 6 музеја, а зграде које нису у функцији користе се за активности културе (Stunpo, 2011). Градско веће отворило је палате и споменике заједници, промовисало и организовало низ културних догађаја, али и активности забаве (Fagaci, 2015). На сл. 1. и 2. приказани су Piazza Duomo и античко позориште у Сиракузи.



Сл. 1. Piazza Duomo - Ортигија, Сицилија

Извор:

<http://imgur.com/gallery/hM45N/comment/176612849>



Сл. 2. Античко позориште у Сиракузи

(photo by Alberto Moncada)

Извор: <http://oma.eu/projects/syracuse-greek-theatre-scenography>

Веома добра сарадња постојала је између различитих институционалних нивоа: градске управе, која је одговорна за PPO и за управљање процесом обнове; региона Сицилије, који је одговоран за обезбеђење средстава путем посебног закона, који гарантује редован извор финансирања; регионалне Канцеларије за културну баштину, која активно учествује у контроли политика обнове; и осталих учесника, који укључују државу и ЕУ кроз посебне финансијске програме. Кључни елементи процеса били су:

- формирање **Канцеларије за централно управљање** (UCS у Ортигији) која је омогућила стручњацима да усмеравају процес управљања и стратешку координацију;
- израда **Детаљног урбанистичког плана за историјско језгро** који дефинише политике и критеријуме интервенције и функције компатибилне историјском урбаном ткиву;
- коришћење **пилот пројеката** за обнову историјских зграда;

- коришћење **различитих врста извора финансирања** (не само јавног сектора), како би се подстакла физичка обнова зграда, али су истовремено привукле и подстакле и развој других активности;
- **поједностављење процедура финансирања** чиме је приватни сектор значајно учествовао у финансијским средствима (Stunpro, 2011).

Други пример је обнова Старог града Алепа у Сирији. Алепо је један од најстаријих градова у свету који је континуирано био насељиван. Године 1986. UNESCO класификује Стари град Алепа као светску баштину, пре свега због јединственог урбаног ткива, које је још увек у потпуности нетакнуто и огледа се у аутентичној мешавини функција, коришћења земљишта и традиционалне оријенталне културе. Више од 360 ха око тврђаве обухвата око 16.000 углавном традиционалних зграда, од којих је 240 класификовано као споменици културе. Традиционалне куће са двориштем чине већину стамбених зграда (Spiekermann, 2011).

Од средине XX века, популација Алепа је увећана са 250.000 становника на 3 милиона. У 1950-им, 180.000 становника још увек је живело у традиционалним кућама са двориштем. У 1970-им, популација се смањује на 100.000 и значајно се мења њена друштвена структура. Стари град је вековима насељавала политички моћна трговачка класа, која се преселила на нове локације у европском стилу, а Стари град је постао дом за сиромашне, углавном досељенике из руралних подручја. Ова промена, уз опадање пажње јавног сектора и недостатак одржавања, резултирала је пропадањем техничке и друштвене инфраструктуре, даљим одласком становника, неадекватним коришћењем стамбеног фонда за комерцијалне или друге функције, као и погоршањем животног и стамбеног окружења.

Генерални план из 1974. године, подстакао је рушење читавих насеља, изградњу широких саобраћајница за приступ солитерима који су почели да се граде. Овакав развој угрозио је приватност традиционалних кућа са двориштима и многи од становника су били приморани да их напусте.

У Сирији, јавна управа је организована секторски. У случају Старог града у Алепу, радови нису били довољно координирани. Предузете су следеће мере:

- Један од првих задатака пројекта обнове био је да створи **адекватно институционално окружење**. Основана је **Дирекција Старог града (ДСГ)** са циљем да развије, планира, координира и спроводи радове. ДСГ је управљала процесом и припремала годишњи буџет, акционе планове, планове обнове техничке инфраструктуре, издавала грађевинске дозволе, вршила надзор над грађевинским активностима, координирала активности Старог града са активностима других институција. Управни одбор на челу са градоначелником, постављао је стратегије и приоритете, управљао и контролисао целокупни процес. Техничка комисија на челу са директором Старог града спроводила је техничке планове које припрема Дирекција, надгледала је изградњу и конзерваторске радове, организовала позиве за подношење предлога пројекта и одобравала грађевинске дозволе.
- Током прве две године пројекта рехабилитације израђен је **свеобухватни план заштите и развоја**. То је учињено кроз партиципативни консултације и процес преговора у комбинацији са техничким инпутима сиријских и међународних стручњака. Документ који је резултат овог процеса, "План развоја Старог града", садржи визију, укупан циљ, интегрални приступ очувања и развоја, и неке приоритетне мере. Док је општи циљ је да се очува урбано ткиво и урбана аутентичност, стратегија је јасно усмерена на аспект развоја, који има за циљ побољшање услова живота и економску одрживост Старог Града.
- **Развијено је акционо планирање**. У почетку су то били пилот пројекти: обнављања фасада, реконструкција водоводне и канализационе мреже. На основу искуства пилот пројекта, израђена су правила грађења и јавно се о њима раправљало. Касније су рађени акциони планови да би се поставили приоритети мера обнове. Ови планови су детаљни инструменти физичког планирања у комбинацији са низом стратешких активности.
- Како националне и локалне смернице не разматрају посебне услове грађења за локалитете на UNESCO-вој листи, **израђена су посебна правила изградње, као и посебне смернице о конзервацији и стандардима грађења**.
- **Обновљена је инфраструктура**, реконструисана водоводна и канализациона мрежа, асфалтиране улице, развијана електроенергетске и телекомуникациона мрежа.
- **Развијане су мере финансирања стамбеног фонда**. Као резултат промене структуре становника 1950-1970. године, 60% становника има приходе који су сувише ниски да би

обезбедили регуларно одржавање кућа. Власници кућа и закупци могу да конкуришу за кредите од 3.000 \$ и отплаћују их у четири године. Стари град власт даје подносиоцима захтева бесплатне техничке савете за одржавање кућа. Мере су омогућиле да више од 1000 породица остане у старом граду, као и ублажавању социјалне сегрегације.

- Око 240 зграда је класификовано као споменици културе, од којих је већина припадала верској задужбини. GIZ је обновила неколико празних или дотрајалих зграда за нове друштвене функције и функције културе. Обновљено је 30 зграда од стране приватних инвеститора и сада се користе као ресторани, хотели, клинике или школе.

Следеће мере су предузете:

- формиран су нови јавни простори и обновљени постојећи;
- побољшан је приступ Старом граду кроз "интелигентно" управљање саобраћајем;
- припремљен је попис објеката који се могу користити за привлачење нових предузећа;
- промовисан је развој туризма: план коришћења земљишта обухватио је посебне области у Старом граду у којима су дозвољени хотели и ресторани;
- уведени су садржаји јавних служби (школе, здравствене станице, игралишта и сл.);
- промовисани су културни догађаји;
- популација која живи и ради била је кључна група и најважнији партнер у процесу рехабилитације, а њихово укључивање је кључно у раној фази процеса одлучивања;
- осим стратегија урбане обнове, кључна је била институционална и финансијска подршка (Spiekermann, 2011).

3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ПЛАНСКИ ОКВИР У СРБИЈИ

У Србији се у процес доношења одлука о просторном развоју и уређењу подручја културног наслеђа, укључују институције са свих нивоа просторне организације. Кључни актери су:

- министарство надлежно за послове просторног и урбанистичког планирања, које обавља послове државне управе који се односе на урбанизам, просторно планирање, односно организацију, уређење и коришћење простора, утврђивање услова за изградњу објеката; ово министарство (односно Републичка агенција за просторно планирање, до укидања 2014) је носилац, односно координатор израде просторних планова подручја посебне намене за културна добра на UNESCO-овој листи (на пример Просторни план подручја посебне намене археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград, 2004, Просторни план подручја посебне намене стари Рас са Сопоћанима, 2012, и др);
- министарство надлежно за послове културе, које обавља послове државне управе који се односе на заштиту непокретног културног наслеђа укључујући и локалитете са Листе Светске баштине, као и друге послове одређене законом (Закон о министарствима, 2014-2015);
- министарство надлежно за послове спољних послова, кроз Комисију РС за сарадњу са UNESCO-ом;
- Републички завод за заштиту споменика културе, као институције надлежна за заштиту културних добара на UNESCO-вој листи, односно културних добара од изузетног значаја;
- заводи за заштиту споменика културе који врше делатност заштите непокретних културних добара, док послове заштите у заштићеној околини непокретног културног добра обављају установе које врше делатност заштите природе; данас у Србији, делатност заштите непокретних културних добара обављају заводи за заштиту споменика културе, и то Републички завод за заштиту споменика културе и 13 регионалних и градских завода који чине мрежу територијално надлежних усанова;
- остале институције у складу са законом (архив, музеји, Српска Православна Црква, и др);
- јединице локалне самоуправе.

У процес планирања укључени су стручњаци, кроз израду и стручну контролу планске документације. Кроз процес израде и усвајања планске документације, укључени су и становници са планског подручја.

За локалитете под UNESCO-овом заштитом, препорука UNESCO-а је да се израђују менаџмент планови. Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године је израду и усвајање менаџмент плана, прописао као једну од приоритетних активности утврђену за све споменике културе на Листи Светске баштине.

Менаџмент планови се раде како за потребе номинације тако и за локалитете који се већ налазе на Листи Светске баштине. Они се раде са циљем одржавања изузетне универзалне

вредности кроз спровођење заштите и конзервације, како би се вредности ових локалитета од глобалног значаја, у духу одрживог развоја, сачувале за будуће генерације. У досадашњем периоду менаџмент план је урађен само за један локалитет са Листе Светске баштине у Србији, и то за средњовековне надгробне споменике – Стећке, док је за археолошко налазиште Ромулијана-Гамзиград, у изради (Dobričić i ost., 2016).

У области просторног и урбанистичког планирања, заштита културних добара је обавезан сегмент свих планских докумената, а са друге стране непокретна културна добра од изузетног значаја, пре свих локалитети са Листе Светске баштине, заслужују израду посебног планског документа – просторног плана подручја посебне намене, односно одговарајућег урбанистичког плана. Израда планске документације за заштићена непокретна културна добра је комплексна, јер су на оваквим локалитетима присутни бројни конфликти између заштите културног наслеђа са једне стране и других активности (нпр. водоснабдевање, пољопривреда, инфраструктурно опремање простора, и др.) са друге стране (сл. 1 и сл. 2).



Сл.3. Пољопривредно домаћинство испред археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград (фотографија аутора)

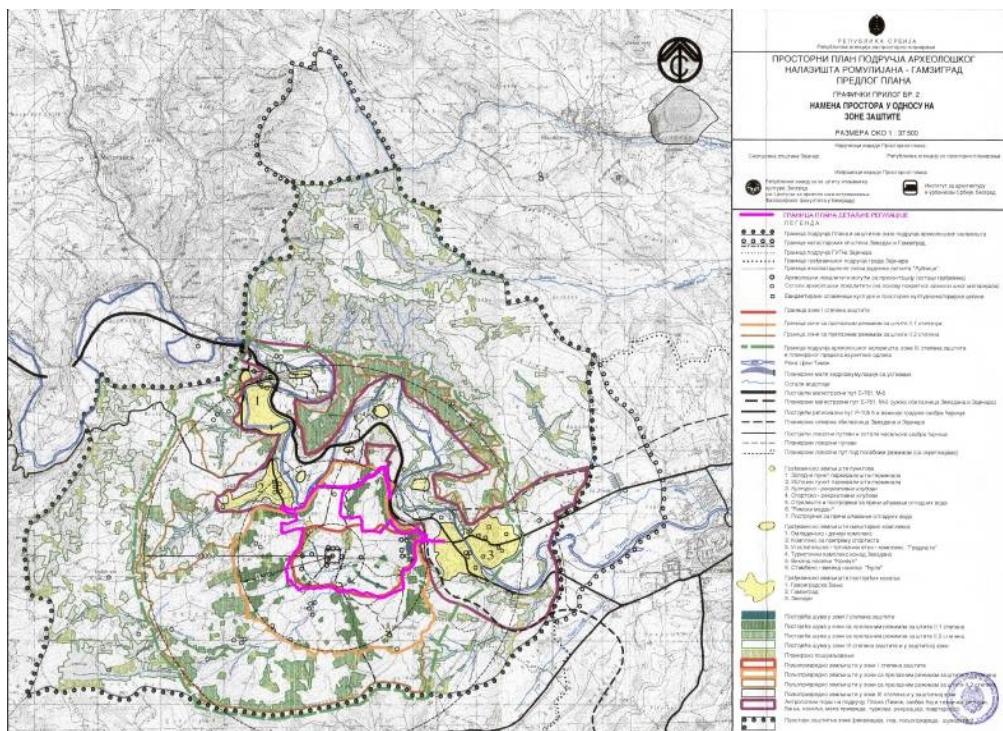


Сл.4. Далековод у I зони заштите археолошког налазишта Царичин град (фотографија аутора)

Снага институционалног оквира у Србији у области политика заштите културног наслеђа је институционализовано просторно планирање на свим нивоима просторне организације. Планови који се израђују посебно за непокретна културна добра припадају категорији просторних планова подручја посебне намене (за локалитете на листи UNESCO-а) и планова детаљне регулације (ређе планова генералне регулације). Специфичности просторних планова подручја посебне намене који су се радили за културна добра Ромулијана-Гамзиград (чији обрађивач је био ИАУС-Институт за архитектуру и урбанизам Србије) и Стари Рас и Сопотане (чији обрађивач је био ЦИП-Саобраћајни институт) је да су зоне и режими заштите одређени управо овим просторним плановима, имајући у виду да важећим Законом о културним добрима није предвиђено зонирање непокретних културних добара, односно предвиђена је само заштићена околина која ужива заштиту као и само културно добро (Dobričić i ost., 2016). Ови планови су добри примери у методолошком смислу њихове израде.

На примеру археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград, су рађени и просторни и урбанистички план: Просторни план подручја археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград (2004) и План детаљне регулације "простора зоне I степена заштите археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград са проширењем" (у процедури усвајања) (обрађивачи: ЈП Завод за урбанизам Ниш @ ЈП Дирекција за урбанизам Крагујевац @ ИАУС-Институт за архитектуру). Просторни план подручја археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград, представљао је изузетан оквир за формулисање конкретних планских решења на нивоу плана детаљне регулације (Сл.3). Начин организације простора, правила уређења и грађења, која се односе на археолошко налазиште Ромулијана-Гамзиград, у великој мери одређена су планским политикама виших нивоа (посебно принципима и критеријумима UNESCO-а, као и Просторним планом подручја посебне намене археолошког налазишта). Једним делом локалне иницијативе су прихваћене (на пример, раздвајање прилазног пута за пољопривредна возила и прилазног пута за налазиште, поштовање већ урађеног пројекта

комплекса центра за посетиоце). Друге врсте предлога (на пример дефинисање локације постројења за пречишћавање отпадних вода уз Драганов поток) нису прихваћене од стране Републичког завода за заштиту споменика културе, јер су биле у супротности са строгим принципима заштите и презентације културног наслеђа под UNESCO-вом заштитом.



Сл. 5. Просторни план археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград (2004) са подручјем разраде планом детаљне регулације

Пример процеса израде Плана детаљне регулације археолошког налазишта Царичин град, које је на прелиминарној листи непокретних културних добара Србије за упис на Листу Светске баштине UNESCO-а (план је рађен у току 2016. и 2017. године) је пример позитивне праксе у планирању и заштити културних добара, посебно у делу институционалне сарадње. Носилац израде овог плана је општинска управа општине Лебане (обрађивач је ЈП Завод за урбанизам Ниш), а средства је обезбедио Европски прогрес.

Европски прогрес је у току раног јавног увида организовао презентацију у општини Лебане, којој су присуствовали сви релевантни актери: представници Републичког завода за заштиту споменика културе, Археолошког института Београд, Завода за заштиту споменика културе Ниш, локалне самоуправе, становници са подручја, обрађивач плана, и др. Састанак је имао веома важну улогу у изради планског документа, јер су сви кључни проблеми размотрени и разрешени у директној комуникацији већ на самом почетку: прецизно дефинисање зона заштите налазишта, подручја где се очекују археолошки налази, приступ становницима околних насеља, локација постројења за пречишћавање отпадних вода, третман пољопривредног земљишта у оквиру зона заштите, подручје на којем је могућ развој туризма и сл.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Примери светске праксе, показали су да је у контексту заштите и одрживог коришћења културног наслеђа, неопходно развијати разноврсне инструменте њихове заштите и управљања. У циљу изналажења адекватних модела за одрживо управљање и заштиту овим локалитетима, а на основу анализираних примера у свету и Србији, могу се издвојити следеће препоруке за Србију:

- *Развој нових модела управљања локалитетом* - посебну пажњу треба посветити институцијама које управљају културним добрима; веома често у Србији су то музеји (нпр за АН Гамзиград - Ромулијану) или Српска Православна Црква (за манастире на Листи

Светске баштине) итд, који немају довољно институционалне и финансијске подршке како би управљали локалитетом; један од модела држава у свету је развој посебних институција које ће њиме управљати;

- *Институционална сарадња* - искуства у изради планске документације у Србији за непокретна културна добра показују да је неопходна континуирана сарадња са службама заштите у току читавог процеса њихове израде; она подразумева, поред осталог и да обрађивачима планова буду благовремено достављени јасни захтеви у вези дефинисања зона заштите; а од посебно важности је укључивање свих актера у раној фази израде плана (поред службе заштите и представника јединица локалне самоуправе, становника планског подручја, заинтересованих инвеститора, и др);
- *Финансијске мере* - коришћење различитих видова и извора финансирања (не само јавног сектора), а за локалитете са Листе Светске баштине, веће коришћење средстава страних фондова (UNESCO-а, европске заједнице);
- *Планерске мере* - светска искуства су показала да су кључне теме које треба разрадити у плановима: саобраћај (посебно пешачки и систем јавног превоза), туризам (формирање посебних области у којима ће развој туризма бити подстицан), развој јавних простора, и др.

Иако је у Србији у систему просторног и урбанистичког планирања, значајна пажња посвећена културном наслеђу, кроз израду просторних планова подручја посебне намене и планова генералне и детаљне регулације, потребна је израда и друге документације, као што су: планови развоја, акциони планови, а пре свих менаџмент планови за локалитете на Листи UNESCO-а, препоручени од стране UNESCO-а и обавезујући према Закону о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године.

ЛИТЕРАТУРА

1. Dobričić, M., Kesić-Ristić, S., Josimović, B. (2016) The spatial planning, protection and management of world heritage in Serbia, SPATIUM No. 36, pp. 75-83
2. Закон о културним добрима (Службени гласник РС, бр. 71/94, 52/2011 - др. закони и 99/2011 - др. закон)
3. Закон о министарствима (Службени гласник РС, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015 и 96/2015 - др. закон)
4. Закон о планирању и изградњи (Службени гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014)
5. Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године (Службени гласник РС, број 88/2010)
6. Piazza Duomo - Ortygia, Sicily, <http://imgur.com/gallery/hM45N/comment/176612849>, 14.4.2017.
7. Просторни план археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград (Службени гласник РС, број 131/04)
8. Spiekermann, M., "Aleppo, Syria" in Rojas E. and Lanzafame F. (Eds) (2011), City Development: Experiences in the preservation of ten World Heritage Sites, Washington DC, Inter-American Development Bank, 2011, pp 309-329.
9. Stunpo, S., "Siracusa, Italy" in Rojas E. and Lanzafame F. (Eds) (2011), City Development: Experiences in the preservation of ten World Heritage Sites, Washington DC, Inter-American Development Bank, 2011, pp 255-283.
10. Syracuse Greek Theatre (photo by Alberto Moncada), <http://oma.eu/projects/syracuse-greek-theatre-scenography>, 14.4.2017.
11. UNESCO, Syracuse and the Rocky Necropolis of Pantalica, <http://whc.unesco.org/en/list/1200>, 14.4.2017.
12. Faraci, G. (2015) Recovery and enhancement of the historic centre of Siracusa: a balanced strategy of identity and development, with a positive impact on the local community, Proceedings of the II International Conference on Best Practices in World Heritage: People and Communities, pp 738-758, ISBN: 978-84-606-9264-5

Бранка Благојевић, дипл.инж.арх.¹
Стеван Чукић, дипл.простор.план.²
Мирела Чукић, дипл.инж.арх.³
Билјана Којић, дипл.инж.саоб.⁴
Пантелија Мићић, дипл.инж.арх.⁵

РАДИКАЛНА РЕКОНСТРУКЦИЈА У ПРОСТОРУ КАО ДИО СТРАТЕГИЈЕ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА УРБАНИХ ПОДРУЧЈА

Резиме: Овај рад анализира поједине дијелове урбаног подручја града Бијељине са аспекта радикалне реконструкције у простору, у смислу њене оправданости. С тим у вези, тематику смо посматрали са два аспекта: анализе локација смјештених у централној зони градског подручја, на којима је дошло до радикалне реконструкције и локација на којима није изведена или није ни планирана, а иста би дорињела побољшању квалитета живота у урбаној структури центра Бијељине. У обзир смо узели положај локација, њихов значај за целокупно урбано подручје, везе са околним подручјем, постојеће стање и остале битне урбанистичке елементе.

КЉУЧНЕ РИЈЕЧИ: радикална реконструкција у простору, урбано подручје, анализа локација

Abstract: This paper analyzes individual parts of urban area of the city of Bijeljina from the aspect of radical reconstruction in space, in order to show its justification. Because of that, we observed subject through two aspects: analyzing locations in central zone of city area where has been realized radical reconstruction, and locations where it is not realized or is not planned, but can contribute in improving the quality of life in center of Bijeljina. We considered its position, importance for whole urban area, relations with the surrounding area, existing situation and other important urban elements.

KEY WORDS: radical reconstruction in space, urban area, location analysis

УВОД

Урбано подручје Бијељине, као другог по величини града у Републици Српској постало је веома комплексна средина у погледу просторног развоја, у последњих 20-ак година. Из већ познатих разлога, Бијељина у кратком периоду постаје центар миграција и изразите концентracије становништва, и изградње уопште. За кратко вријеме долази до интензивне урбанизације која није била довољно контролисана, па од једног мањег општинског центра, добијамо простор са цртама урбане средине. Такви процеси и стање условили су стално преиспитивање могућности и праваца даљег развоја и примјену одређених планерских метода за корекцију стања, али и постизање жељених циљева. Све то захтјева од нас урбаниста и планера да строго водимо прачуна приликом израде и стратешких и споредбених докумената просторног уређења. Због тога, наш приступ сагледавању будућег развоја Бијељине, овом приликом обухвата метод радикалне реконструкције како у

¹Бранка Благојевић, дипл.инж.арх., ЈП "Дирекција за изградњу и развој града" Д.О.О Бијељина, dirg.branka@gmail.com

²Стеван Чукић, дипл.простор.план., ЈП "Дирекција за изградњу и развој града" Д.О.О Бијељина, dirg.stevan@gmail.com

³Мирела Чукић, дипл.инж.арх., ЈП "Дирекција за изградњу и развој града" Д.О.О Бијељина, arhiava@yahoo.com

⁴Билјана Којић, дипл.инж.саоб., ЈП "Дирекција за изградњу и развој града" Д.О.О Бијељина, biljanabndirg@gmail.com

⁵Пантелија Мићић, дипл.инж.арх., ЈП "Дирекција за изградњу и развој града" Д.О.О Бијељина, pantelija.micic.001@gmail.com

планирању, тако и у реализацији. Сматрамо да радикална реконструкција подстиче урбану обнову, обнову девастираних дијелова града и промовише простор, односно појединачне локације за нове инвестиције и нови идентитет града.

ПОЈАМ И ТИПОВИ РАДИКАЛНЕ РЕКОНСТРУКЦИЈЕ

Обзиром да се простор може истовремено третирати као ресурс, ограничење, вриједност или систем, самим тим његово планирање и уређење представља веома комплексну анализу и синтезу свих његових елемената. У циљу што квалитетнијег планирања, стекли смо навику у пракси да у склопу просторног планирања подједанку важност има и економско и социјално планирање. Међутим, треба узети у обзир чињеницу да се планирање простора битно разликује од економског и социјалног, првенствено по томе што је у првом реду дугорочно, и представља физички тврду и тешко промјенљиву структуру у кратком периоду. Са друге стране квалитетно планирање простора доприноси и његовом бољем економском и социјалном развоју. Самим тим радикалне промјене у простору, резултираће и радикалне промјене у свим његовим сегментима. У мноштву дефиниција реконструкције у простору одлучили смо се за следећу: ¹„**Реконструкција** – Активност која има за циљ да у потпуности измени изглед града и дела града. Старе, дерутне и запуштене зграде и четврти града се обично руше и уклањају, а на њиховом месту се граде нови објекти. Реконструкција је по правилу праћена променом намене површина, променом функција, па и својинских односа. Саобраћај, пословање и комерцијално становање су најчешћи повод и основа за предузимање великих реконструкционих захвата у градовима.“

Проблем реконструкције урбаних подручја треба да се рјешава спровођењем правилног размјештаја основних елемената од којих зависи друштвено-економски, привредни, културни и било који други развој тог дијела урбаног подручја. Као главне групе зона за реконструкцију могле би се разликовати: стамбене зоне и насеља, привредно-индустријске зоне, саобраћајне површине и улице, зоне друштвених центара, зоне одмора, рекреације и спорта, зоне културно-историјског наслеђења, итд.

Град, као најкомплекснија творевина цивилизације настаје и развија се на неочекиван и непредвидљив начин, и када размишљамо о граду, најчешће размишљамо о његовој просторној форми и структури. Самим тим то подразумјева да се у градовима, као урбаним срединама, много брже дешавају одређене промјене и процеси, а који често нису усклађени са датом формом и структуром. Управо због потребе да се поједини дијелови урбаних подручја прилагоде динамичним и стално промјенљивим процесима савременог друштва, поједини дијелови града доживљавају процес реконструкције.

Процес радикалне реконструкције треба посматрати тако да доприноси квалитетном коришћењу девастираних подручја градова, рационалном коришћењу грађевинског земљишта, али и стварању и очувању идентита града у континуитету урбанистичког планирања и изградње. То подразумјева генерално задржавање намјене простора која се процесом радикалне реконструкције може прилагодити новим трендовима или евентуално увођење нове намјене која мора бити компатибилна са непосредним оркужењем. Први резултат реконструкције неког дијела урбаног подручја је спајање одређених цјелина у простору у веће цјелине и стварање нове урбане форме. Као једна од важних препрека која се може јавити у реализацији радикалне реконструкције неког дијела града је заштита културно-историјског наслеђења. Међутим, без претензија да анализирамо методе и законске оквири који припадају проблематици заштите културно-историјског наслеђења, полазимо од тезе да радикална реконструкција није и не мора да буде у супротности са заштитом, већ управо супротно, може да допринесе активном очувању заштићених објеката на други начин.

ПРИКАЗ ТЕМЕ НА ПРИМЈЕРУ УРБАНОГ ПОДРУЧЈА БИЈЕЉИНЕ

Бијељина, која од 2012. године има статус Града, један је од ријетких градова у БиХ који се може похвалити чињеницом да је велики дио њеног урбаног подручја покривен спроведбеним документима просторног уређења - регулационим плановима. Урбано подручје Бијељине представља најзначајнију територију у склопу цјелокупног подручја града и у том смислу је носилац развоја на свим нивоима. Због тога, посебан значај има просторни и урбани развој градског подручја Бијељине, која постепено из центра мање развијене

¹Јанић М, Појмовник - становање, грађење, планирање

општине са доминантном пољопривредном основом, постаје политички, административни, културни, образовни и привредни центар са све већим гравитациоим подручјем у које се укључују мање граничне општине. У таквим условима, разумљиво је да је централна градска зона најпривлачнији дио града. По правилу, ту су сконцентрисане углавном све централне функције и садржаји друштвених дјелатности. Тако је и у Бијељини. Остали дио урбаног подручја који чине различита стамбена насеља (која се међусобно разликују по густинама насељености, начину изградње, организације и коришћења грађевинског земљишта) генерално посматрано су "спаваонице" унутар којих да нема ниједног другог садржаја осим становања. Самим тим, урбанизација оваквих средина је несумњиво један од највећих и најактуелнијих проблема просторног уређења због социјалних последица које доноси, промјена функција у простору, комуналних проблема, немогућности непосредног контролисања и усмјеравања тог процеса, итд. Нагли пораст броја становника, који је још присутан али у мањем интензитету, довео је до ситуације да се велике површине вриједног пољопривредног земљишта у рубном појасу и око њега претварају у стамбена насеља. Насупрот томе, у оквиру централне градске зоне имамо цјелине индивидуалног становања, које карактерише грађевински фонд старијег датума изградње, неуједначена парцелација, неправилна мрежа саобраћајница и недовољна искориштеност простора. У циљу даљег спречавања ширења урбаног подручја на рачун пољопривредног земљишта, а још увијек изражене потребе за стамбеним простором, неопходно је детаљније размотрити реконструкцију појединих подручја централне градске зоне, која мора бити радикалнија обзиром на постојеће стање.

Регулациони план "Центар града" у Бијељини рађен је за обухват површине око 95 ха. Приликом израде овог плана уочили смо да је највећи значај за кориснике простора постала економска вриједност локација, а што се види у иницијативама и примједбама на план, које су се углавном односиле на повећање вертикалних и хоризонталних габарита планираних објеката. Управо због тога, кроз примјере из овог Регулационог плана желимо показати колико би процес радикалне реконструкције допринио бољем и бржем урбаном развоју појединих дијелова централне градске зоне, а самим тим и њиховом љепшем изгледу, посебно на локацијама гдје још увијек није дошло до планиране изградње. Исто тако, појединим примјерима желимо показати оправданост радикалне реконструкције тамо гдје она реализована.

"Бијеле зграде"

Један од најбољих позитивних примјера радикалне реконструкције у склопу централне градске зоне је изградња пет солитера, тзв "бијелих зграда". Наиме, ради се о пет вишепородичних стамбено-пословних објеката спратности П+10. Њихова изградња реализована је крајем 70-тих година прошлог вијека. Некада Улица Родољуба Чолаковића, данас Улица Гаврила Принципа изградњом ових објеката постала је значајан центар концентracије великог броја становника. Чињеница да се у сваком од ових објеката налази шездесет стамбених јединица, најбоље описује колико је изградња ових објеката била радикална у времену и простору у којем се изводила. Такође и спратност предметних објеката, која из перспективе данашњице није превелика за једно урбано подручје, добро описује колико је њихова изградња била радикална. Некада мирна улица у којој је било заступљено индивидуално становање (приземне градске куће), за кратко вријеме трансформисана је у мјесто изразите густине насељености и добија потпуно нови изглед.



слика 1. - изградња "бијелих зграда"

Битно је поменути да је за предметне радове првобитно урађен регулациони план "Шабих - Диздаревић" што говори о озбиљности приступа тадашњих власти и институција изградњи овог дијела Бијељине. У каснијем периоду, дошло је до изградње тзв. везних зграда, спратности П+3, које повезују солитере. Изградњом ових објеката дошло је до додатног пораста броја становника на овој (мирко)локацији. Реализацијом ове изградње неминовно је дошло до промјене саобраћајне и друге инфраструктуре. Осим изразите концентрације становништва, ови солитери су у потпуности измјенили визуелну структуру постојећих улица и наметнули потпуно нове параметре и визију урбане структуре центра Бијељине, а што је итекако довело до промјене свијести и ставова према даљем планирању и начину изградње унутарградске средине уопште. Њихова специфичност, поред наведеног, огледа се чак и у њиховом изгледу, јер се први пут у центру појављују необични, изломљени и неправилни облици зграда.

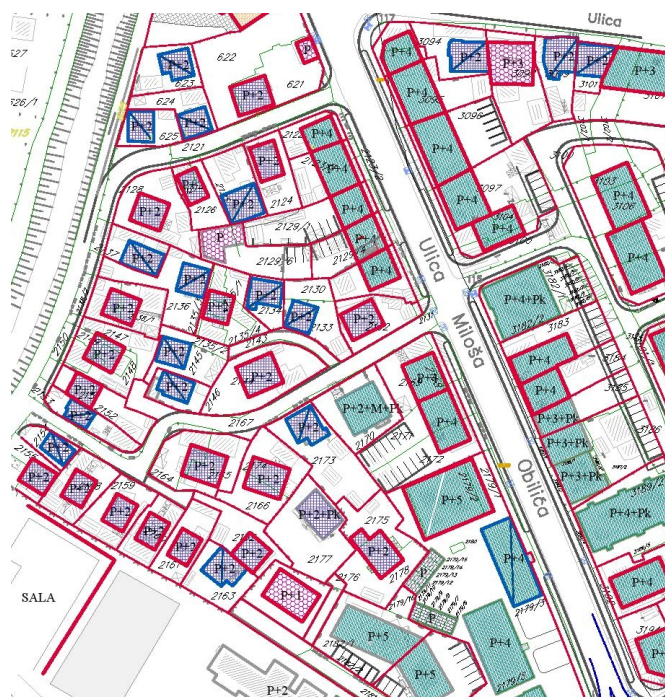


слика 2. - данашњи изглед Улице Гаврила Принципа

Простор уз канал "Дашница"

Насупрот овог, имамо примјер локације који је такође занимљив јер се ради о веома атрактивној локацији која се налазу у најужем дијелу централне градске зоне, и непосредној

близини претходно описане локације. Ријеч је о стамбеном насељу насталом између Улице Милоша Обилића (улица која повезује центар града са сјеверним дијелом урбаног подручја Бијељине) и канала Дашница. Данас, овај дио града карактерише грађевински фонд углавном старијег датума изградње, лошијег бонитета, неправилна парцелација, велики број слијепих приступа, и низ других лоших карактеристика. Нама, као планерима и урбанистима, увијек је била занимљива чињеница да се током израде спроведбених докумената просторног уређења зоне центра никада није јавила иницијатива за изградњом, односно измјеном постојеће ситуације на овом потезу. Поред мјеста које има у оквиру централне зоне града, позитивна страна ове локације је и близина канала Дашница, који је реализацијом различитих пројеката на системима за наводњавање и одбране од вода, постао водоток кроз града. Некада је то био канал отпадних вода, али пуштањем дијела тока Дрине кроз овај канал, створиле су се предиспозиције да након свих планираних радова на његовој санацији, канал Дашница и простор око њега постане атрактивна локација. У склопу санације планира се уређење корита, изградња пјешачих и бицикличких стаза и низ других активности које ће допринијети љепшем изгледу овог дијела града. Међутим, као што смо истакли, ни корисници простора, а ни надлежни у градској управи до сада нису показали интересовање за интервенцијама у овој зони. Кроз досадашње спроведбене планове и њихове измјене, ово је локација на којој се упорно задржава затечено стање на терену и попуњава само нужним интерполацијама. Ако погледамо План просторне организације из Регулационог плана "Центар града" који је сада на снази, уочава се да је углавном задржано постојеће стање, уз планирану изградњу неколико вишепородичних објеката у низу, уз Улицу Милоша Обилића. Међутим, залеђе ових зграда, према каналу Дашница остаје углавном идентично као у садашњем стању.



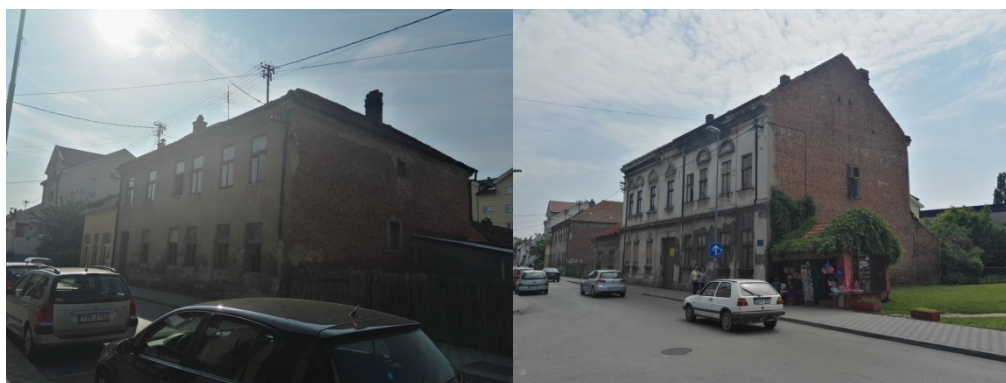
слика 3. - извод из Регулационог плана "Центар града"

Атрактивност ове локације огледа су у томе, што се у њеној непосредној близини налази најстарија основна школа у Бијељини (ОШ "Свети Сава") са југозападне стране, затим Црква Светог Ђорђа, која такође има изузетан историјски значај, али и градски трг, зграда општине, народна библиотека, итд. За разлику од десне стране Улице Милоша Обилића гдје већ имамо неколико изграђених вишепородичних објеката, и доста планираних нових, лијева страна улице (према каналу) остаје неадекватно искоришћена. Док у другим дијеловима центра имамо ситуацију превеликог броја иницијатива за нову изградњу, овај простор, који нема никакву ни културно-историјску вриједност, остаје неуређен до неке нове измјене плана. Са нашег становишта, овај простор представља добру локацију за радикалну реконструкцију, којом ће се показати како се од врло монотоног и пасивног простора може створити, врло активан и атрактиван простор. По нашем мишљењу, радикалном

реконструкцијом требало би измјенити намјену простора у смилсу да се може планирати рекреациони и културни центар са становањем, да се може планирати атрактиван простор уз канал "Дашницу", а да се истовремено становање које је сада једина намјена затупљена у овој зони, не искључи у потпуности.

Карађорђева улица

Карађорђева улица по својој локацији представља једну од најзначајнију саобраћајница централне градске језгре. Значај ове улице је у томе што она почиње од централног градског трга и комплетном дужином представља функционалну везу најуже градске зоне са непосредним контактним зонама у којима су смјештени различити садржаји. Обзиром на то, на самом почетку улице (Трг Краља Петра I) налази се зграда градске управе, зграда Одјељења за просторно уређење, зграда музеја, "Павловић" банка, зграда музичке школе које спадају у ред најстаријих објеката на подручју Града. Прецизније речено ови објекти од стране Завода за заштиту културно-историјског и природног наслеђа Републике Српске валоризовани су као објекти споменичких вриједности (зграда градске управе и зграда музеја), објекти архитектонске вриједности (зграда урбанизма и "Павловић" банке) и објекти амбијенталне вриједности (зграда музичке школе). Због тога, ова улица у комплетној својој дужини је "Анализом стања и ревизијом валоризације културно-историјског и природног наслеђа Бијељине - зона Центар" урађена од стране Републичког Завода за заштиту означена као улица од амбијенталне вриједности и иста се налази у зони другог степена заштите културно историјског наслеђа града Бијељина. Карађорђеву улицу, када је ова тема у питању, можемо подјелити на два дијела. Први дио до раскрснице са Улицом Кнеза Милоша и други дио од те раскрснице па до краја улице. У првом дијелу улице управо су смјештени претходно наведени објекти и у том дијелу нема мјеста нити потребе за неком радикалнијом реконструкцијом простора. У другом дијелу улице, на чијем почетку се налази аутобуска станица, смјештени су углавном индивидуални стамбени објекти, старијег датума изградње, спратности П+0 и П+1 који временом нису одржавани. Евидентирају се стари вишепородични објекти спратности П+1, као и нови(вишепородични) објекти виших спратности. Регулационим планом, у овој улици предвиђена је изградња колективних стамбених/стамбено-пословних објеката – дилатационо спојених ламела уз улицу, максималне спратности П+4. Иако то можда на први поглед изгледа неусклађено са чињеницом да је цјелокупна улица дефинисана као улица од амбијенталне вриједности, мишљења смо да би планираном изградњом уз посебне услове обликовања и контролисане намјене пословних дјелатности у планираним објектима, Карађорђева улица и даље задржала свој амбијентални карактер, постала привлачнија због нових садржаја, а све заједно би остварило љепши и уређенији изглед, него што је то сада случај. Постојеће стање другог дијела улице - гдје планирана радикална реконструкција је такво да се на почетку налази аутобуска станица, да је изграђен један вишепородични стамбени објекат, те да су постојећи објекти у лошем стању и више не показују амбијент старе чаршије како је то замишљено. Чак су фасаде појединих објеката у толико лошем стању да представљају опасност по пролазнике. Власници парцела и објеката једноставно нису у могућности да санирају објекте, тако да је најоптималније рјешење било да се на овом потезу предвиди изградња нових објеката.



слика 4 - постојећи објекти у Карађорђевој улици

У контактним и околним дијеловима већ је увелико присутна изградња вишепородичних стамбених објеката. Но, приликом израде регулационог плана „Центар града“ одлучили смо се за нешто умјеренију спратност како би смо ипак задржали равнотежу између садржаја и намјене у првом дијелу улице и планираног стања у другом дијелу.

Планом је такође предвиђено измјештање аутобуске станице, на чијем мјесту је планирана изградња вишеетажне јавне паркинг гараже. Смјерницама за спровођење Плана, дефинисано је да будући инвеститори, приликом изградње морају имати сагласност надлежног Завода за заштиту на пројектну документацију. Тиме би ова улица, као једна од најзначајних у централном дијелу урбаног подручја Бијељине, добила садржаје и намјене који одговарају таквој једној улици (вишепородично становање, пословање, јавне функције, администрација). Када је у питању очување амбијента, наше препоруке да се то спроведе рецимо понављањем карактеристичних фасада, постављањем информативних плоча на којима ће бити подаци о старом објекту, или чак постављање аудио-визуелних билборда на којима би се приказивале фотографије сада постојећег стања. На тај начин ипак би се очувао одговарајући амбијент ове улице, а био би више у складу са просторним развојем и потребама Бијељине, као урбаног подручја.

Манастир Светог Василија Острошког

Овај манастирски комплекс, који је смјештен у строгом центру Бијељине (у Улици Патријарха Павла), представља једну цјелину која има посебан значај како за централну зону, тако и Бијељину и њено окружење уопште. Изградња комплекса Манастира Светог Василија Острошког Бијељина представља својеврстан примјер радикалне реконструкције из разлога, што је на овој локацији намјена простора била искључиво индивидуално становање, са наслијелјем старих, приземних објеката и врло уситњеном парцелацијом. Локација се налази у залеђу централног градског трга, комплекса Атик џамије, Центра за културу, зграде суда и слично. Због тога овај примјер посебно истичемо, јер је дошло до промјене намјене у простору, али се не уводи вишепородично становање и пословање као у претходним случајевима. Овај комплекс заузима површину од 3.500м² са изузетно уређеним и функционалним распоредом објеката. У централном дијелу се налази манастирски храм и звоник висине преко 30 метера, па је као такав посао симбол овог манастира али и града Бијељине. Поред храма саграђени су остали објекти који имају вишеструку намјену (сједиште епархије зворничко-тузланске, владичански двор, трпезарија, објекти за боравак монаштва, свјећарница са продавницом икона и сувенира, итд.).



слика 5. - Манастир Светог Василија Острошког

Недавно је завршена и изградња културно-административног центра епархије зворничко-тузланске и трга Светог Василија Острошког, тако да је то данас једна цјелина изузетне духовне и архитектонске вриједности. Поред тога, Манастир има и велики значај у туристичком смислу, јер представља незаобилазно мјесто приликом посјете туриста нашем граду. Из претходно наведеног јасно се показује оправданост изградње оваквог једног

комплекса у најужем дијелу централне градске зоне. Близина градског трга, зграде градске управе и градског парка још додатно оправдава ову чињеницу, јер смо тако добили једну веома атрактивну цјелину у склопу најуже градске језгре, која опет није оптерећена стамбеним, пословним и другим објектима. Генерално посматрано, манастирски комплекс као комплекс изразито духовне културе, у потпуности се уклопио у најужи центар града и тиме омогућио грађанима и пролазницима, да у јако живом центру, имамо цјелину за мир.

Простор касарне

Обзиром да се већ дуже вријеме размишља о измјештању касарне са свим њеним пратећим елементима, наш стручни тим заинтересовао се за овај простор, што је резултирало израдом идејног урбанистичког рјешења које је на Салону урбанизма 2016 године награђено трећом наградом (у категорији конкурси). Простор касарне заузима површину од 345.000м². Као што је карактеристично за ову врсту објеката, представља јединствену, изоловану цјелину у којој се налазе сви неопходни објекти и садржаји за њено функционисање. Изграђена је у источном дијелу ужег урбаног подручја Бијељине и граничи са централном градском зоном. Смјештена је између значајних градских улица Српске добровољачке гарде на сјеверу и Кнеза Иве од Семберије на југу. У непосредном и ширем окружењу, највећим дијелом изграђени су индивидуални стамбени објекти, али се евидентирају и објекти за колективно становање и пословни објекти. Такође, простор касарне граничи са парцелом на којој је изграђен Саборни храм Рођења прествете Богородице, поред ког је у току изградња Православне гимназије. Грађевински фонд у склопу саме касарне је углавном старијег датума изградње. Такође, битно је поменути да се у простору касарне налази и Спомен храм Светог мученика кнеза Лазара и свих светих мученика српских и један је од двије војне цркве на територији Републике Српске. Због свог значаја, у септембру 2016. Године, ова црква је проглашена спомеником од изузетног значаја за Републику Српску. Данас касарна функционише у доста мањем капацитету, те су се јавила разматрања за њено измјештање. Обзиром да се централна градска зона наслања својом источном границом на простор касарне и да је непосредно окружење такво какво је претходно описано, ова локација постаје временом све више атрактивна. Основна идеја приликом израде идејног рјешења, била је чињеница да Бијељина из данашње перспективе, али и перспективе будућег развоја има изражене потребе за развојем друштвених дјелатности неопходних за задовољење потреба становништва и градског и ванградског подручја, па и шире. Због тога смо предметну површину генерално конципирани у три цјелине које се међусобно допуњују у погледу функције и садржајности, остварујући јединствену цјелину културно-образовног, спортско-рекреативног и комерцијалног комплекса. Задржавањем објеката у западном дијелу, планирањем мултифункционалних објеката високошколских установа у средишњем, и посебно уређених парковских и спортских површина у источном дијелу, добија се једна цјелина која се уклапа у непосредно окружење, а има значај за цијели Град.

ЗАКЉУЧАК

Овим радом жељели смо показати да значајне урбане реконструкције, уколико су правилно усмјерене и дефинисане, могу и треба да буду дио стратегије просторног развоја урбаних подручја сличних Бијељини. Дакле мањих урбаних подручја која су још увијек у развоју, с тим што поново наглашавмо специфичност Бијељине у смислу услова који су довели до њене брже урбанизације. Наведене локације и много других које нисмо успјели навести као примјер, по мишљењу нас као планера и урбаниста који живе и раде у Бијељини, представљају изузетно атрактивне локације, обзиром на њихов положај. У конкретном случају посебно се издвајају локације: простор уз канал "Дашницу" и Улица Карађорђева обзиром да на овим локацијама није дошло до промјене. Када је у питању простор уз канал, чврсто стојимо при ставу да на овој локацију, у наредним измјенама плана треба предвидјети радикални реконструкцију која ће омогућити увођење прије свега урбанистичког реда, али и нових намјена који би активирали овај простор. Што се тиче Карађорђеве улице, њена специфичност се огледа у заштити културно-историјског наслеђења. Један од битних чинилаца који утиче на реконструкцију оваквих дијелова урбаних подручја је релана вриједност историјског наслеђења и положај у структури града. Управо узимајући у обзир постојеће стање, те положај Карађорђеве улице, налазимо оправдање за њену урбану реконструкцију. Оправдање налазимо и у стратешким документима просторног уређења за

Бијељину, гдје је измјештање индивидуалног становања из центра дефинисано као један од праваца даљег урбаног развоја. Важну улогу у изградњи на овом потезу игра урбани дизајн који треба да обухвата и планирање и пројектовање, да би се постигло најоптималније рјешење које би помирило све елементе.

Развој градова, у будућности ће бити заснован превасходно на урбаној реконструкцији. Обнова већ изграђених дијелова, повећање густине насељености, унапређивање постојећег стања, обogaћивањем новим садржајима и формама један је основних задатака у урбаним срединама које имају тенденцију даљег развоја. Такав је случај и са Бијељином. То ће довести до смањења даљег ширења на рачун обрадивог земљишта. Са друге стране, треба имати у виду да се обнова и реконструкција града или његових дијелова код нас одвија у изузетно тешким економским и политичким условима јер живимо у времену у ком су и даље присутне промјене система вриједности посматрано са свих аспеката (социолошки, политички, економски, етнички, национални, културолошки, религијски, итд.). Све су то елементи који утичу на урбанизам и планирање наших градова, што самим тим не подразумјева само физичку обнову већ и промјену свијести самих грађана. Различитост становника Бијељине проузроковала је и различито схватање града, његове улоге, структуре, духа, карактера и других његових елемената. Уколико желимо да живимо у уређеној средини, радикална реконструкција треба да има и културни, друштвени и економски приоритет. Самим тим, то није само промјена физичке структуре већ комплексан појам који има и економску и социјалну и еколошку димензију. Трендови изградње и начин живота у Бијељини, показују да је урбана обнова и реконструкција, са становишта струке и градске власти пожељна активност за чије извршиоце треба имати адекватну понуду. То подразумјева атрактиван избор простора и његове намјене, у ком треба да постоји степен флексибилности у погледу алтернатива и варијанти, али и процјену економске оправданости радикалне реконструкције. Важно мјесто у свему томе има градска власт и струка, али и инвеститори. Када говоримо о инвеститорима, мислимо на оне који на изградњу не гледају само као на процес који подразумјева остварење што већег економског профита.

Радикалну реконструкцију као дио стратегије просторног развоја и урбане обнове треба схватити као континуирани процес јер ће даљи развој, појава нових потреба, сазнања и технологија, у будућности стално захтјевати прилагођавање физичке структуре, уз обавезно задржавање постојећих и реланих вриједности.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Јанић, М.; Одржив развој људских насеља земаља у транзицији, Југословенски институт за урбанизам и становање: Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу, Београд, 1997.
2. Јанић, М.; Појмовник - становање, грађење, планирање, Неимар, Београд, 1998.
3. Стојков, Б.; Методе просторног планирања, Географски факултет, Београд, 2000.
4. Тошковић, Д.; Увод у просторно и урбанистичко планирање, Академска мисао, Београд, 2006.

Иван Д. Ђурђић, дипл. инж. арх.¹

ОЧУВАЊЕ КОГНИТИВНЕ СУПСТАНЦЕ КАО *CONDITIO SINE QUA NON* ЗА ОПСТАНАК УРБАНИСТИЧКО - ПЛАНЕРСКЕ СТРУКЕ У СРБИЈИ

PRESERVATION OF COGNITIVE SUBSTANCE AS THE CONDITIO SINE QUA NON FOR THE SURVIVAL OF URBAN - SPATIAL PLANNING PROFESSION IN SERBIA

РЕЗИМЕ

Сведоци смо опште хипокризије друштва, а самим тим и струке, која је у неминовној корелацији се друштвом, по принципу "спојених судова", где су на друштвени, а и струковни пиједестал, места заменили знање и незнање, способност и неспособност, истина и обмана, морал и неморал, чињенице и инсинуације, квалитет и неквалитет, професионализам и аматеризам... Речју: завладао је систем негативних вредности. Наша обавеза као интелектуалне елите овога друштва, ако заслужујемо да се назовемо тако, јесте, без обзира на последице, да прво себи, па затим колегама, и на крају целога друштву, скренемо пажњу на погубно стање у коме смо се нашли, па напokon и дамо рационалне предлоге како да се из тога стања избавимо.

Овај рад управо томе стреми, да својим скромним доприносом употпуни ургентни импулс за покретање духовне, интелектуалне и друштвене ревитализације струке. Стање у свим наведеним сферама је толико алармантно, да оправдава овакав начин приступања разматрању проблема урбанистичко - планерске струке у Србији данас. Једино сагледавањем суштине проблема, могуће је доћи до одрживог решења и овај рад ће се фокусирати на кључни проблем урбанистичко - планерске струке у Србији данас, а то је питање очувања когнитивне супстанце која је, пракса свакодневно показује, доведена до алармантног минимума.

Кључне речи: **урбанизам, планирање, когнитивна супстанца, знање.**

ABSTRACT

We are witnesses of a general hypocrisy of society, and thus the profession, which is with necessary correlation with the society, by the principle of "connecting vessels", where the knowledge and ignorance, abilities and disabilities, truth and deception, morality and immorality, facts and insinuations, quality and unquality, professionalism and amateurism... have changed places on the social, and professional pedestal. In a word: the system of negative values dominates. Our commitment as an intellectual elite of this society, if we deserve to be called so, is, regardless of the consequences, to ourselves first, and then our colleagues, and finally the whole society, to draw attention to the disastrous situation in which we have found ourselves, and finally to give rational suggestions on this issue, and how to get us all out of this condition.

This paper aims precisely towards this tendency to give its modest contribution to complete the urgent impulse for the launch of the spiritual, intellectual and social revitalization of URBAN - SPATIAL PLANNING profession. The situation in all of these spheres is so alarming that justifies this way of approaching the overview of problems of the urban - planning profession in Serbia today. Only by considering the essence of the problem, it is possible to reach a sustainable solution, and this paper will focus on the key problem of urban - planning profession in Serbia today, and that is a question of preserving cognitive substance, which is, the practice of daily shows, brought to the alarming minimum.

Key words: **urbanism, planning, cognitive substance, knowledge.**

¹ Иван Д. Ђурђић, дипл. инж. арх. сарадник емеритус Истраживачко пословног центра (ИПЦ) Архитектонског факултета у Београду, arhidj@yahoo.com

УВОД

Деведесетих година прошлога века, Русија је била на коленима, институције система готово да нису функционисале, предузећа уништена, а корупција и криминал су цветали. Запад је хрлио у Русију као у доба "златне грознице" доносећи "инвестиције" и обећања о бољем животу, уновчавао локално знање и ресурсе, обећавао, обећавао и обећавао... Чекајући тај бољи живот, доктор нуклеарне физике је чистио улице да би преживео, инжењер је радио као грађевински радник да би преживео, а архитекти су беспомоћно посматрали како самоникли тајкунски маузолеји, недухом, бахатошћу и обешћу изазвани, стварају неке нове, гротескне урбане силуете, никада виђене до тада. Млади људи скрхани беспослицом и безнађем, гледајући све то, логично су се запитали, чему школовање, чему учење, чему докторирање, да би после свега чистили улице, чистили оплате, или још горе - немоћно и без посла посматрали како неки нови вандала, без школе, знања, духа и морала раде посао за који су се они школовали. Држава је била у колапсу, преостали стручњаци без посла и непотребни, а знање неисплативо и непожељно. Да ли се чини оваква ситуација познатом? Да ли се ми као друштво и каква - таква држава сада налазимо у врло сличној ситуацији? Да ли можемо да изађемо из такве ситуације? Мој одговор је бескомпромисан: можемо и морамо! Како? Русија је на своме примеру показала њен начин изласка из такве кризе, а на нама је да пронађемо свој пут изласка из наше кризе, не стидећи се да учимо од њих, као позитивног примера.

Оно што неминовно повезује и нашу и њихову свеколику друштвену катарзу, јесте ревитализација знања и његово поновно устоличење на пиједестал друштвених вредности. Без тога, свако позивање на другачије решење, па било оно и "болоњизовано", води у самозаваравање, губљење драгоценог времена, а што је најгоре, то време неминовно и трајно собом односи и најквалитетнију когнитивну супстанцу, и у биолошком смислу.

ПОЛАЗНЕ ТЕЗЕ

Довољно времена је протекло од преласка високошколског устројства на "болоњски систем", млади људи су школовањем постали "мастери" и "нови доктори" и сада чине окосницу струковног ткива, тако да је већ наступило време да се осврнемо и непристрасно погледамо пракси и чињеницама у очи. Да ли смо као струка напредовали "болоњизацијом" образовања? Да ли смо добили ефикасније, способније и рационалније стручњаке након "болоњске транзиције"? И што је најважније: да ли је когнитивна супстанца оплођена и умножена, као што се еуфорично најављивало, да ли је сачувана, или рапидно атрофира? Пракса и реалност су сурове, и ту не помажу никаква "истраживања" "на релевантном узорку", "тематске" статистике и политичке "квантификације". Свакоме ко је у пракси, бар последњих 15 - 20 година је јасно да је и поред масовне "производње" "мастера" знање, односно когнитивна супстанца, заустављено на предболоњском нивоу и оно се, биолошким законима топи, "одласком" "предболоњских" стручњака и научника. Да овај текст не би био неозбиљно схваћен, а обзиром да је окосница теме овогодишње Летње школе, урбанистичка пракса у Србији почетком 21. века, претходно изнето ћу аргументовати примерима из урбанистичке и планерске праксе у последњих 20 година, који апсолутно потврђују чињеницу да је когнитивна супстанца наше струке на алармантном минимуму.

Нећу се овде позивати на литературу и изворе да бих испунио формалну научну форму текста, јер свакодневна пракса таквом брзином превазилази било какву "литературу" или "изворе", да би позивање на исте био чист научни "ларпурлартизам". Стога овај рад потпуно циљано има форму есеја, из које је могуће црпсти слободу да се, без, за ову тему непотребних, научних "помагала", јасан став о више него очигледном проблему урбанистичко - планерске струке, а и друштва у целини, о којој се громогласно ћути и која је постала друштвени табу из заиста неразумљивих разлога.

За почетак је неопходно појаснити (сувише би претециозно било рећи "дефинисати") појам "когнитивне супстанце". Зашто баш тај појам, а не општепознати народни појам "знање"? Због тога што реч "когнитивно", преузета из латинског језика (*cognitio* - спознаја) има далеко шире и дубље значење од речи "знање". Спознаја је појам који се врло често користи у филозофији, јер означава дубински, готово катарзични ниво сазнања, који далеко превазилази ниво "знања". Током времена, појам знања је изгубио своју првобитну снагу и вредност и сада се, махом, под тим појмом подразумева просто репродуковање чињеница и ставова оних "аутора" који су огрнути ореолом "референтности" и чије ставове није

прагматично доводи у сумњу. Да не буде забуне, у тексту ће се користити и појам "знање", али искључиво у овде описаном, "дубинском" смислу свеобухватне спознаје.

Други члан насловног појма јесте "супстанца". Супстанца је најчешће појам у хемији, али се такође користи и као општи појам за материју. Такође, овај појам често користе и економисти, али искључиво као материјални појам, новчано - вредносни појам и уопште појам којим означавају материјалност својих разматрања. У овоме случају се користи као квантификациони појам за нематеријалну "материју" спознаје.

Поседовање когнитивне супстанце је **conditio sine qua non** (лат. - услов без кога се не може) за било коју струку, а нарочито нашу, урбанистичко - планерску, да би неко могао да се назове стручњаком. Стручност је " способност човека да делотворно врши тачно и прецизно одређену улогу у сложеном механизму поделе рада у једном привредном поретку. Да би човек (поседовао стручност) неопходно је да овлада сложеним скупом хармонично повезаних образовних, радних и социјалних способности које се годинама изучавају, усавршавају и на крају уско специјализују. Те способности се функционално преплићу са нарочитим сазнајним способностима и разноврсним интересовањима личности која је у питању, као и склоностима њеног духа ка (конкретном) позиву"², у овом случају, урбанистичко - планерском.

Овај рад је потпуно циљани отклон од већ устаљеног квазинаучног конформизма у који су се претвориле готово све сесије овога типа, са јасним и недвосмисленим циљем да се стручна јавност покрене из стања хибернације и инертности у које је запала, исцрпљена алармантном хипокризијом духа у свим сферама друштва, па и у архитектонско - урбанистичко - планерској сфери.

Тезе у овоме раду су, на први поглед, постављене врло смело, па чак може да се каже и радикално, јер је стање струке у толико критичном стању за опстанак, да другачији приступ посматрања тога проблема, неминовно води ка саучествовању у својеврсној еутаназии урбанизма и просторног планирања, као таквих.

Сва разматрања у овоме раду се базирају на претпоставци свеколике промене система вредности целокупнога друштва, без које не постоје ни услови одрживе ревитализације урбанистичко - планерске струке, па као таква, сасвим оправдано, је могуће и класификовати и као идеалистичка, али исто тако се мора прихватити и чињеница да без идеалистичких претпоставки нема ни авангарде, а без авангарде, нема ни напретка било ког система, па и нашег, струковног.

Сведоци смо и савременици опште хипокризије друштва, а самим тим и струке која је неминовно у корелацији се друштвом, по принципу "спојених судова", где су на друштвени, а и струковни пиједестал, места заменили знање и незнање, способност и неспособност, истина и обмана, морал и неморал, чињенице и инсинуације, квалитет и навалитет, професионализам и аматеризам... Речју: завладао је систем негативних вредности.

Наша обавеза као интелектуалне елите овога друштва, ако заслужујемо да се назовемо тако, јесте, без обзира на последице (консеквенце), да прво себи, па затим колегама, и на крају целога друштву, скренемо пажњу на погубно стање у коме смо се нашли, па напokon и дамо рационалне предлоге како да се из тога стања избавимо.

Овај рад управо стреми ка тој тежњи, да својим скромним доприносом употпуни ургентно неопходни импулс за покретање духовног, интелектуалног, друштвеног и струковног, усудићу се да кажем, својеврсног "њу дила". Стање у свим наведеним сферама је толико алармантно критично, да оправдава овакав начин приступања разматрању проблема урбанистичко - планерске струке у Србији данас.

По цену неразумевања, неодобравања, одбацивања и било кога другог евентуалног ниподаштавања, овде се нећу бавити штетним квазинаучним компромисима који неминовно воде у својеврсни интелектуални "пачворк". Напротив, једино сагледавањем суштине проблема, могуће је доћи до одрживог решења и на такав начин овај рад је неопходно и ишчитавати. Сваки другачији приступ неминовно води у испразну демагогију и губљење драгоценог времена, а нама је, и као друштву и као струци, времена за опстанак (ово никако не треба схватити ни као претеривање, ни као дефетизам, већ као сурову чињеницу) све мање на располагању.

Нећу губити простор овде, нити одузимати драгоцену време ишчитаваоцима овога рада навођењем проблема урбанистичко - планерске струке у Србији данас, који су свима нама

² др Бранислав Пустивојевић

<http://www.nspm.rs/komentar-dana/neljudski-resursi-i-neradno-iskustvo.html>

врло добро познати, већ ћу се фокусирати на елементарне предуслове за излазак из кризе и даљи опоравак струке.

ПРИМЕРИ ИЗ ПРАКСЕ

Није ретка појава да израду планова воде особе без минимума стручности чак и ако поседују све формалне услове за руковођење плановима. У појединим случајима, у питању су, без икаквог претеривања, апсолутне струковне аналфабете које своје незнање и неспособност прикривају ароганцијом, корупцијом, а усудио бих се да кажем и криминалом. У таквим "тимовима" стручност, морал, а нарочито знање, немају шта да траже. Резултат тога су неупотребљиви планови који служе једино као подлога државним службеницима за корупцију.

Незнање тих и таквих државних службеника је, благо речено, запањујуће. Врло је чест случај да општински "урбанисти" не поседују елементарно познавање закона и прописа по којима су обавезни да поступају. Запрепашћујућа је чињеница да огромна већина тих "колега" уопште не знају разлику између просторних и урбанистичких планова, а о категоријама урбанистичких планова и да не говорим. Све ово даје изванредну подлогу за незапамћену корупцију у оквиру урбанистичко - планерске делатности, чиме се знање апсолутно дискредитује као, не само непотребно и непожељно, већ и као врло опасно за људе који чине такав систем.

Навешћу примере из урбанистичко - планерске праксе у Србији током периода од почетка 21. века, па до сада, махом негативне, јер су позитивни, како време пролази, све ређи. Нећу наводити имена "актера" и места догађања, да овај рад не би прешао границу "доброг укуса", а укус из праксе је свакако врло опор. Свако ко је стручан за ову тему и активно се бави праксом, препознаће у сваком наведеном примеру бар један, ако не и мноштво својих "случајева", који, на жалост, својом учесталости и заступљеношћу у пракси постају правило понашања у нашој струци.

Позитивни примери

Струковни корпус

Пример 1: Приметна је тенденција повећаног интересовања младих људи, студената - колега, за наставак основних студија³ докторским, што улива оптимизам за решавање проблема о коме се овде говори. Неопходно је те младе људе стимулирати, не само олакшавањем материјалних услова "додатног" школовања, већ и олакшаним приступом квалитетним информацијама, интензивним укључивањем у оперативну праксу још за време тих "додатних" студија, а нарочито враћањем, неговањем и ојачавањем когнитивне супстанце на пиједестал друштвених вредности.

Пример 2: Младе колеге које долазе у праксу, у највећем броју случајева, још увек нису "инфициране" вирусом "либералног преумљавања", па убедљиво на прво место својих очекивања пожељних услова на послу, стављају свеколико сазнајно напредовање, односно струковну спознају, што такође улива основани оптимизам да когнитивна супстанца у Србији има плодно тле и основу за напредовање.

Пример 3: Свакако је, поред формалног школовања и позитивне струковне праксе, напор, усудио бих се да кажем, "ентузијаста" (са крајње позитивним и афирмативним значењем те речи) да се одрже овакви скупови, као што је Летња школа урбанизма, на којима долазе у додир и на струковно, духовно и интелектуално преиспитивање, младе и оне зрелије колеге, младост и искуство, полет и рационалност... Никако се не сме дозволити да се једна оваква позитивна пракса угаси или зајењава, услед немалих материјалних и свих осталих проблема који су нарочито изражени општом материјалном, па ако хоћемо истину, и духовном стагнацијом друштва. Напротив, неопходно је апеловати на државне институције да и оне

³ Под "основним студијама" никако не подразумевам садашње значење тога појма који подразумева трогодишње (???) школовање на "неком" факултету "неког" универзитета, проистекло од Закона о високом образовању, тзв. "болоњизације" "високог" школства, већ минимални ниво образовања од бар пет (!!!) година школовања на државном универзитету, јер је пракса показала да је то минимално време школовања, неопходно да би се усвојила неопходна знања за почетак професионалног бављења урбанистичко - планерском струком и то на, за сада, јединим високошколским установама у Србији које су још увек, колико - толико, очувале стручни и морални кредибилитет, а нарочито когнитивну супстанцу, а то су државни универзитети.

уложе додатне напоре да би се овакви видови ојачавања когнитивне супстанце ојачали и били доступни што већем броју младих, а и оних мање младих колега.

Државни корпус⁴

Пример 1: Побољшана и олакшана могућност младим људима за школовање на основним студијама (у претходној фусноти је објашњено значење овога појма), а нарочито за наставак тих студија. За разлику од ранијих времена, када се од кандидата захтевао изузетан интелектуални напор за овако нешто, који се граничио са подвигом, данас се од кандидата, тачније речено, њихових родитеља, очекује изузетан материјани напор који се, не мање него претходни, граничи са подвигом. Али је могућност бар дата, од стране државе и то је у сваком случају позитиван пример.

Негативни примери

Струковни корпус

Пример 1: Младе колеге које долазе у праксу са тек завршених студија, долазе са недопустиво ниским прагом знања, готово до нивоа неупотребљивости. Под знањем не подразумевам беспрекорно знање страног језика, по правилу захтеваног енглеског, нити беспрекорно владање вештином употребе дигиталних технологија, које се махом и императивно захтевају од свих младих кандидата за посаго, чија познавања у потребној мери никако не оспоравам, већ знањем као категоријом описаном у полазним тезама

Пример 2: Као логична последица претходног, реакција тих младих колега је инертност и губитак воље да се, уз искусније колеге, надокнади оно што је пропуштено формалним школовањем. Додатни проблем и учвршћивање у тој инертности чини и чињеница да, за разлику од пређашњих времена, у праксу долазе млади људи који су током школовања остварили врло високе просеке оцена, чиме им је дато самопоуверење без реалних основа. Таква једна спознаја о себи самоме, младога човека врло лако одведе у инерцију, недостатак воље да се тај проблем реши, а у екстремним случајевима и у повреду сујете и фокусирање оправданог револта ка колегама из окружења.

Пример 3: Уништавањем генетског ентузијазма младих људи који долазе у праксу брутализијом либерално - капиталистичког односа према запосленима где се све вреднује кроз профит, новац и "ефикасност" у том смислу, когнитивна супстанца је постала непотребни баласт који поседаваоцу, у таквом радном окружењу, прави само проблеме и тиме чини врло опасан осећај о својој неупотребљивости, односно непотребности. У таквом радном окружењу је неозбиљно очекивати од запослених да изграђују когнитивну супстанцу. Парадокс је да се махом од кандидата, не само очекује, већ императивно захтева "самотивисаност" на радном месту, без икакве стимулације за тако нешто.

Државни корпус⁵

Пример 1: Први, основни и највећи проблем струке у државној пракси јесте политизација саме струке, која се готово стопостотно у државним службама више не третира као струка, већ као "функција"!!! Самим таквим ставом државе према струци извршена је њена деградација до гротескних размера. Они који врше те "функције су, самим таквим ставом послодавца, лишени било какве потребе и жеље за изградњом когнитивне супстанце, а пракса је показала да они ретки ентузијастички који су је задржали и наставили да је изграђују, врло лоше "пролазе" код надређених, а о неком пословном напредовању таквих (ретких) људи, нема ни говора.

Пример 2: Из претходно изнетог проистиче врло логична чињеница да је струковни корпус у државним институцијама пред колапсом. Без стручних оперативаца који би се у струковном смислу зауставили у својој деградацији когнитивне супстанце бар на нивоу бирократског

⁴ Уз најбољу вољу и напор да пронађем још неки позитиван пример у државном корпусу, адекватан претходним, струковним, нисам био у стању да то учиним, а да задржим морални интегритет. Искрено се наддам да ће ми неко од поштованих колега који ми буду указали част читањем овога рада помоћи да исправим ову грешку, ако је грешка.

⁵ Негативних примера у државној пракси је недопустиво много, па ће овде бити наведено само пар карактеристичних, што никако не значи, због своје бројности и заступљености, да су и репрезентативни.

спровођења и првенствено знања, а не пуког и површног познавања струковне легислативе и регулативе, ни остали стручњаци који не припадају државном корпусу, не могу да очекују побољшање и напредовање у струци, већ само даљу деградацију.

Пример 3: Овакав однос државе према струци, свакодневна пракса показује, производи ешалоне бескрупулозних корумпираних службеника који својим деловањем рапидно уништавају било какву жељу код људи из струке за сазнајним напредовањем, присиљавањем на повиновање службеничких хировима, мимо свих законских, струковних и моралних норми. Овде ћу навести драстичан пример претходно изнетог: на оправдану жалбу да се није поступило на основу важећих планских докумената, које сам, бар у том делу, ја израдио, надлежни државни службеник, који се, на жалост, третира као "урбаниста", ми је врло арогантно и агресивно "објаснио" да је он једини (???) који је овлашћен и меродаван да тумачи шта је планом дефинисано. И то се десило у Министарству. О примерима из праксе по општинама је илузорно и говорити.

МОГУЋА РЕШЕЊА КАО ЗАКЉУЧАК

Борба за очување:

- 1 - Когнитивне супстанце
- 2 - Научне супстане
- 3 - Струковне супстанце

У смислу претходног, предлажем следећа решења као теме за далеко свеобухватнија разматрања на нивоу струковних сесија овога типа, бар за почетак:

1 - Строго контролисано деактивирање (депензионисање) корпуса, оних који то желе, квалитетних настаника (почев од предшколског, преко основног и средњошколског, па све до академског нивоа) преосталих након болоњског погрома. На академском нивоу укидање лимита за звање "професора емеритуса", а на осталим образовним нивоима укидање обавезујуће границе за пензионисање уз строгу процедуру утврђивања квалитета тако "рециклиране" когнитивне "супстанце"

2 - Укидање квазинучног конформистичког маниризма, ларпурлартизма, па бих се чак усудио да кажем и дадаизма у "научним" радовима и моментални прелазак на јасане и егзактне научне радове, ослобођене свих дневнополитичких премиса, квазинаучне поетике и свега онога што загађује и ограничава научни ум

3 - Укидање комерцијализације научних радова путем присиљавања на објављивање истих на "релевантним" медијима англосаксонског "научног тржашта", фокусирањем првенствено на потребе домаће науке

4 - Уопште није занемарљиво враћање српског језика у научне радове, а нарочито (!!!) у настави свих нивоа, као једино прихватљивог начина комуникације између научника и друштва, искључивањем где је год то могуће, англицизама, странцизама, квазинаучних кованица и поштапалица које се, по правилу, користе као интелектуална и духовна инвалидска помагала у огромној већини садашњих "научних" радова, да би се прикрило запањујуће незнање "научника" који та своја "литерарна надахнућа" "продају" као "научна штива"

5 - "Деболоњизација" и "дедуализација" комплетног образовног система, почев од предшколског, преко основног и средњошколског, па све до академског образовања

6 - Безусловна и императивна департизација струке у државним институцијама на свим нивоима, почев од "најмлађег референта", па до министра, силом закона условљена.

Извори:

1. Ђурђић И. Дугогодишња пракса у изради урбанистичких и просторних планова у Србији, као и истоветна пракса у изради пројектно – планске документације

Милена Зиндовић, дипл.инж.арх. М.Аrch. (ЈУП "ПЛАН" Шабац)¹
Ксенија Лукић Маровић, мастер инж.арх. (ЈУП "ПЛАН" Шабац)²

ПРИНЦИПИ ОДРЖИВОСТИ У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ НА ПРИМЕРУ ПЛАНА ДЕТАЉНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ "САВАПАРК" У ШАПЦУ

РЕЗИМЕ

План детаљне регулације "Савапарк" обухвата приобални део града Шапца у широком појасу дуж 4,5км речне обале, а у површини од приближно 350ха. Жеља града да се приближи својој реци и повећа број зелених површина су иницирали израду планске документације, која ће бити основ за активацију и уређење овог, данас, претежно неуређеног и некоришћеног земљишта.

Циљ овог рада је да кроз конкретан пример планерске праксе- управо усвојени ПДР "Савапарк" у Шапцу, прикаже утицај одрживог развоја на урбанистичко планирање и просторна решења. Урбанистичко планирање базирано на принципима одрживости резултира дугорочно квалитетнијим просторним решењима.

Акцент ће бити на еколошком аспекту одрживости, јер је он највише утицао на просторна решења уграђена у ПДР "Савапарк", али нису занемарени ни други аспекти- економски, социјални и културни. Плаво-зелена инфраструктура парка представља оквир за активности које су економски исплативе, социјално инклузивне и које унапређују културну понуду на обали реке. Показаћемо да овом методологијом можемо доћи до иновативних и флексибилних планерских алатки које одговарају на изазове и теме постављене пред урбанисте.

ABSTRACT

Plan of detailed regulation "Savapark" regulates wide area of 4,5km long river bank of Sava river in Šabac, covering surface of nearly 350 hectares. This plan was initiated by the aim of the city to get closer to its river and expand number of green areas. Its goal is to become basis for activation and development of this, mainly unused and unregulated space, at this point.

Aim of this work is to show impact of sustainable development on urban planning and spatial solutions, through concrete example of planning practice, recently approved Plan of detailed regulation "Savapark" in Šabac, Serbia. Urban planning based on the principles of sustainability results, in long term period, with solutions of better quality.

The accent in this paperwork is on the ecological aspect of sustainability, because of its significant influence on planning decisions incorporated in PDR "Savapark". However, other aspects- economical, social and cultural, have not been overlooked. Blue-green infrastructure of the park represents framework for activities that are economicaly profitable, socially inclusive and that promote culture at the river bank. The aim is to present that, by using this methodology, we can achieve inovative and flexible planner tools that can responde to urbanistic challenges and issues.

УВОД

Град Шабац је одлуку о изради Плана детаљне регулације "Савапарк" донео 2015. године и израду документа поверио Јавном урбанистичком предузећу "План" Шабац. На нивоу Града формирана је Комисија за Савапарк, надзорно тело састављено од стручњака различитих профила и представника заинтересованих страна, а у циљу праћења израде Плана и његове реализације. Тако комисију чине представници обрађивача плана, главни урбаниста Града Шапца, енергетски менаџер Града Шапца, представник имовинско-правне службе,

¹ Милена Зиндовић, дипл.инж.арх. М.Аrch, ЈУП "ПЛАН" Шабац, milena.zindovic@plansabac.co.rs

² Ксенија Лукић Маровић, мастер инж.арх. ЈУП "ПЛАН" Шабац, ksenija.lukic@plansabac.co.rs

представник Одељења за друштвене делатности, представник Туристичке организације Шапца, представник Одељења за инспекцијске и комунално-стамбене послове, представници еколошких организација и покрета, представници локалне привреде итд. Тема рада комисије и планерски задатак био је активирање приобалног појаса Шапца, тачније 4,5km обале и неизграђеног земљишта уз њу, од “новог” моста који представља главни колски улаз у град из правца севера, из Београда и Војводине, до Кочиног канала који је део система за одводњавање и каналске мреже Доњомачванског слива. Обухват плана је око 350ha углавном девастиране и неизграђене површине.

Израда плана детаљне регулације “Савапарк” трајала је око годину дана, а са свим законским процедурама и неколико месеци дуже. Израду ПДР-а, због специфичности терена и хидротехничких захтева, пратила је израда Генералног пројекта хидротехничког уређења комплекса “Савапарк” у Шапцу, која је поверена Институту за водопривреду “Јарослав Черни” из Београда. Током израде плана консултовани су и стручњаци из области енергетске ефикасности.

Израда ПДР-а Савапарк није први покушај уређења и искоришћења Савске обале. У архиви предузећа налазимо плански континуитет бављења овим простором, са различитим концептуалним поставкама и решењима. Жеља Шапца да изађе на реку је давнашања, и јасно се види у многим покушајима планера и урбаниста да је учине интегралним делом градског живота. Тако је у плановима простор претрпео значајне трансформације, од модернистичких парковских визија, базираних на идејама вртног града, преко покушаја урбанизације стамбеном изградњом и градским ткивом („Шабац град на Сави“), формирања нове индустријске зоне, до захтева да простор остане рекреативног и јавног карактера.

Просторни обухват претходних планских докумената је знатно мањег обима од подручја захваћеног садашњим планом. Главни разлог за то је некадашња касарна- на име, до 1999., добар део приобаља је припадао Војсци републике Србије, која је на самој обали имала касарну са свом пратећом опремом. Стриктни услови војске у погледу коришћења њиховог земљишта су онемогућили развој дела приобаља у неком другом смеру. Тек је рушење војних објеката и прелазак власништва у руке града довело до озбиљнијег разматрања шта учинити са драгоценим простором поред реке, а на пешачкој дистанци од центра града.

Простор је оптерећен и другим проблемима који су спречавали развој приобаља до сада, а урбанистима отежали планерски задатак. Цео обухват је омеђен постојећом железничком пругом: путни правци Рума-Шабац-Мали Зворник и индустријски колосеци ка источној радној зони. Осим постојећих праваца, према плановима вишег реда, сачувани су коридори за будући развој железничке инфраструктуре: будући правац Шабац-Обреновац и крак индустријског колосека ка северној радној зони у две варијанте. Резервисани простори су пресецали подручје приобалног појаса и онемогућавали његово активније коришћење, што је довело до преиспитивања потребе за свим коридорима. Обзиром да је путни правац Шабац-Обреновац задат још просторним планом Републике Србије, он се морао сачувати, али су индустријски колосеци локалног карактера и ревидован је простор за њих.

Осим железничке инфраструктуре, један део простора је наслеђен као депонија. Простор Дударе је годинама служио за одлагање комуналног и другог отпада, и иако је пре неколико година забрањено коришћење у те сврхе, а депонија затворена, није спроведен поступак санације и рекултивације што је основни услов за даље активно коришћење.

У обухвату плана налазе се и постојећа индустријска постројења, односно градска пекара са силосима, која данас активно функционише, а налази се на самој обали реке. Део простора се користи и за потребе одржавања шабачког вашара и као кванташка пијаца.

У обухвату плана је и заштићено културно добро, шабачка тврђава, која се налази у зони некадашњег Старог града и представља једини уређени део приобаља, који данас грађани активно користе. Тврђава је изузетан репер и објекат од великог значаја у меморији града, а налази се на главном правцу ка центру града, што је планским решењем додатно назначено.

ДЕФИНИЦИЈА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

Одрживи развој је онај који задовољава садашње потребе, не угрожавајући могућности будућих генерација да задовоље своје потребе (1987).¹ Сам појам одрживости се појављује '80их година прошлог века, када постаје јасно да негативан човеков утицај на природу и

¹ Брунтлендова комисија, *Наша заједничка будућност, Завршни извештај Брунтлендове комисије, WCED, 1987.*

претерано коришћење ограничених ресурса, повлачи низ консеквенци које се одражавају на социјалне прилике, светску економију и политику, али и обрнуто.

Одрживост и одрживи развој, са свим својим аспектима, су уткани у развој савременог града и имплементирани кроз стратегије развоја и просторне и урбанистичке планове. Стратешко планирање градова данас је незамисливо без примене постулата одрживог развоја. Веома је битно поставити оквире који подржавају одрживи развој током стратегија и планова највишег реда, како би се кроз врло конкретне индикаторе у плановима нижег реда и самим пројектима, постигла примена аспеката одрживости.

У свом тексту *Ка одрживом развоју градова у Србији*, Милица Бајић Брковић даје следећу дефиницију одрживих градова. *Одрживи градови и насеља су они у којима је економски, социјални и просторни развој тако осмишљен и реализован тако да траје и који обезбеђује квалитет живота свим грађанима. Они користе своја богатства и ресурсе на којима развој почива и од којих зависи, на начин који не угрожава њихову расположивост и коришћење на дуги рок. Одрживи градови и насеља обезбеђују и одржавају такав развој који ће заједно са заштитом и унапређењем животне средине, одрживим начином коришћења ресурса, заштитом градитељског наслеђа и очувањем других природних и створених вредности, омогућити задовољавање потреба садашњих као и будућих генерација, и сигурност од природних или руком човека створених хазарда који могу угрозити њихов развој.*¹

Концепт одрживог развоја се може разложити на три основна аспекта (димензије): еколошка одрживост, економска одрживост и социјална одрживост. Први аспект подразумева одговоран однос према животној средини и очување интегритета екосистема, други обухвата омогућавање економског раста и развоја, док се трећи односи на једнакост и учешће појединаца у друштвеном животу града. Осим поменутих компоненти, све чешће се уводи и четврта димензија која се односи на културну одрживост, а обухвата уважавање културне разноликости и поштовање различитости приликом развоја. Сви аспекти одрживог развоја обрађени су током израде ПДР „Савапарк“ и дата су планерска решења прилагођена специфичностима подручја и локалне праксе.

ЕКОЛОШКА ОДРЖИВОСТ У САВАПАРКУ

Еколошки аспект одрживости подразумева методе и решења која не нарушавају животну средину и одговорно користе природне ресурсе, како потребе данашњице не би угрозиле будућност. У случају Савапарка планирана је не само еколошка одрживост, већ и побољшање свих аспеката животне средине у овом подручју.

Град Шабац данас има само 0,1% своје површине под јавним зеленилом. Без обзира што се не ради о великом граду, и што је урбано насеље окружено пољопривредним површинама и релативно природним пределима, недостатак јавних зелених површина, пре свега паркова који би испунили потребе грађана за рекреацијом и провођењем слободног времена у природи, значајно се осећа у животу града. Недавно уређење Летњиковачке шуме на ободу града и велики обим коришћења од тада, показују потребу грађана Шапца за новим јавним зеленим просторима.

Имајући све ово у виду, не чуди визија челника Града да, након различитих активности планираних у обухвату Савапарка, одлуче да ово подручје одреди као будући претежно парковски простор, дајући целом подухвату име Савапарк. Савапарк обухвата површину далеко већу него што су претходни планови предвиђали за потребе парка, што говори о посебном значају који овај простор треба да има за цео град.

Формирањем велике јавне зелене површине, а у северном делу и нове парк шуме, ово подручје имаће позитиван утицај на микроклиму града и његове еколошке карактеристике. Паркови шуме у урбаним срединама смањују загађеност ваздуха, регулишу температуру и влажност ваздуха, количину сунчеве светлости и кретања ваздушних маса. Функција пречишћавања ваздуха и заштите од прекомерног загађења посебно је важна за Шабац, град са дугом традицијом хемијске индустрије и последичним загађењем. Иако хемијска индустрија "Зорка" данас не ради пуним капацитетом, поједини погони су и даље активни, а поред њих, велики загађивачи ваздуха су градска топлана и саобраћај.

¹ Милица Бајић Брковић, *Ка одрживом развоју градова у Србији*, Зборник Креативне стратегије за одрживи развој градова у Србији, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Једна од основних карактеристика и изазова у целокупном подручју Савапарка јесте велика количина воде у одређеним периодима током године. Наиме, гледајући историјске карте Шапца и Шабачке тврђаве, примећујемо да је подручје око тврђаве у прошлости било мочварно тло, а тврђаву на самој обали Саве су, попут Смедеревске, окруживали канали. Кроз сам град некада су протицали потоци и реке, од којих је већина данас затрпана под урбаним ткивом. Најзначајнија притока Саве у самом граду била је река Камичак, чији делови и даље постоје на ободима града и у самом подручју Савапарка.

Проблем високих вода дошао је у жижу интересовања Шапчана, али и целе Србије, током поплава у пролеће 2014. године. Сателитски снимак подручја око тврђаве током маја 2014. показује да су биле поплављене све депресије у подручју, а да при том река Сава није прешла постојеће одбрамбене насипе. Депресије су биле испуњене пре свега подземним водама, које су избиле на површину због дуготрајног високог водостаја реке која је испунила и подземне токове испод Шапца и његове обале (Слика 1). Забарене и мочварне површине на овом подручју уобичајена су појава сваког пролећа, што спречава континуирано коришћење.



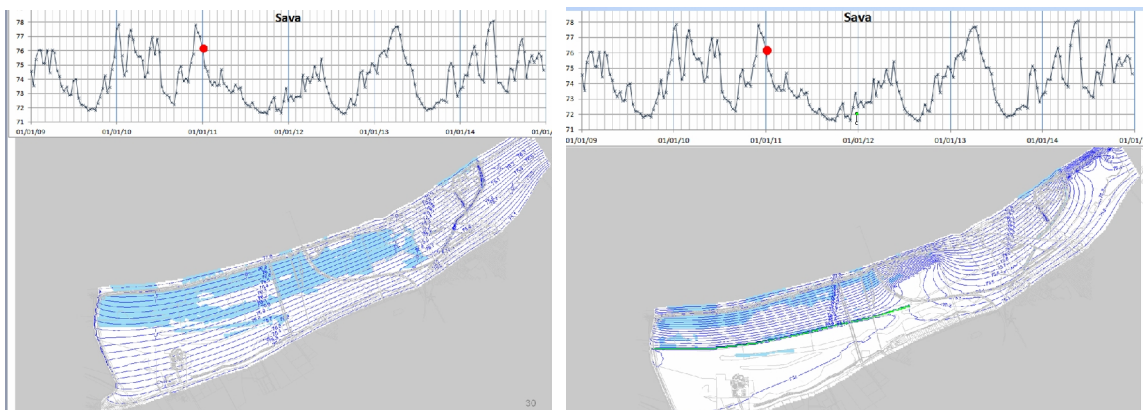
Слика 1: Шабачка тврђава и околни парк у мају 2014, извор: www.хеливидео.рс

Управљање водама зато је идентификовано као једна од основних тема плана, и предуслов за планирање и искоришћење простора. Определили смо се за „low impact“ решења, која подразумевају уклапање система за одвођење површинских вода у пејзажно решење, чиме се максимално чувају и користе природни начини обезбеђивања квалитета воде.

Основу овог решења чини каналска мрежа која има улогу да сакупи сезонски вишак вода и дренаира подручје Савапарка. Прелиминарне анализе инжењера из Института за водопривреду „Јарослав Черни“ показале су да би увођење канала спречило продирање велике количине воде приликом високог водостаја реке Саве даље у копно, чиме би утицај високих подземних вода био умањен и на изграђеном подручју града (Слика 2).

Увођење канала, односно каналске мреже, искоришћено је за формирање атрактера у Савапарку. У обалском подручју познатом по високим водама, чини се сасвим примерено да водене атракције добију примарно место и дефинишу карактер целог простора. Каналска мрежа замишљена је у мултифункционалној улози, као основна инфраструктура будућег парка али и као његова главна комуникациона и повезујућа оса. Планирањем каналске мреже као објекта у функцији свих аспеката парка, уместо као стриктно утилитарног објекта са функцијом одвођења вишка воде, остварено је одрживо решење које осим хидротехничке намене, омогућава и стварање нових еколошких биотопа и представља основну атракцију целог Савапарка.

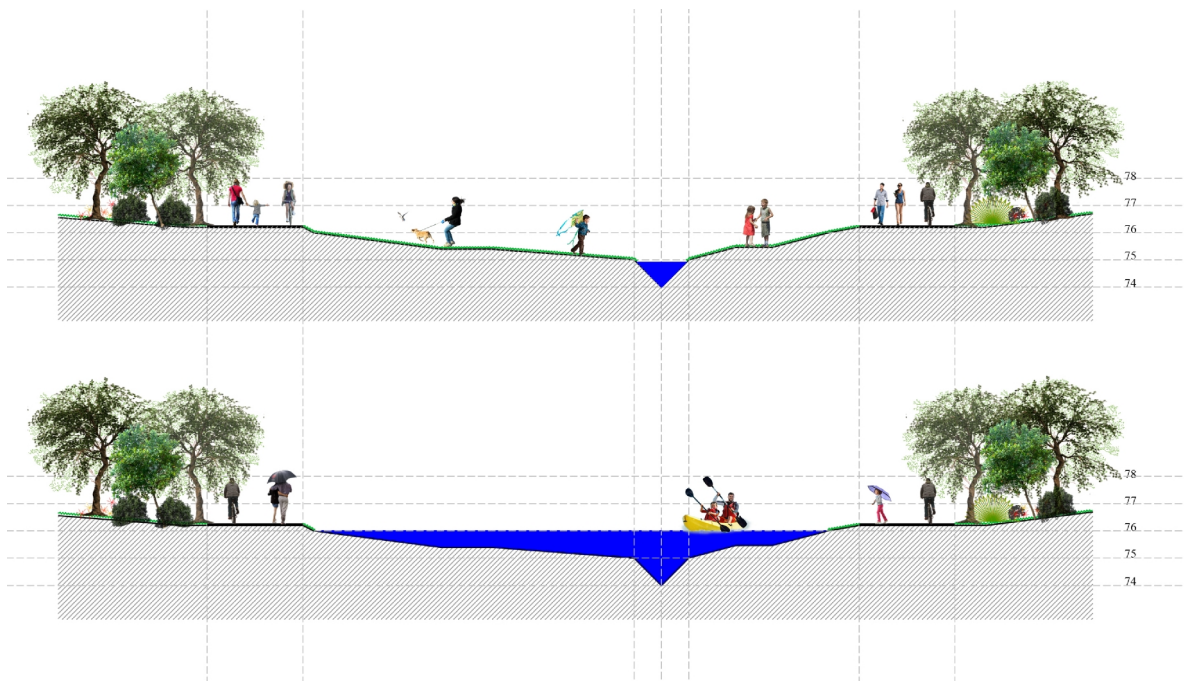
Каналска мрежа Савапарка обухвата два независна канала. Услед наслеђене инфраструктуре, као вододелница искоришћена је постојећа железничка пруга. Терен природно има мали пад на две различите стране од пруге, те се тако формирају два слива – северни канал улива се у постојећи Кочин канал, док се јужни канал спаја са постојећим коритом реке Камичак која се улива у Саву.



Слика 2: зоне плављења од подземних вода и очекивани ниво подземних вода после изградње канала, за вредности водостаја Саве од 01.01.2011.год, извор: Институт за водопривреду „Јарослав Черни“ АД Београд

Корито планираних канала дефинисано је као травнато, са малим минор коритом од водонепропусног материјала, и са промењивим профилем. Овако планиран профил омогућава мултифункционалност канала, јер његове благе травнате обале постају интегрални део парка када се вода повуче. Ниво воде у каналима приликом високих водостаја контролише се путем планираних црпних станица – реконструисане црпне станице Кочин канал и нове црпне станице Камичак. У случају да вода у каналима не пређе максимални пројектовани ниво, након смањења воде у подземним токовима, она се може природним путем повући кроз травнато корито назад у подземни аквифер. (Слика 3.)

У летњим месецима када је водостај низак, водонепропусно минор корито обезбеђује константно присуство воде у каналима. Пумпе на соларни погон, на почетку сваког слива, обезбеђују допуну канала из подземних извора, по потреби. Каскадно пројектован ток омогућава аерацију и природни ток воде дуж канала, како се не би дошло до забаривања воде у минор кориту.



Слика 3: Визуелизација профила каналске мреже приликом ниског и високог водостаја

На неколико позиција дуж каналске мреже планирани су биотопи – проширења корита где ће као део парковског уређења бити зоне специфичних речних и мочварних биотопа. Планирањем адекватних биљних и животињских врста у биотопима могу се постићи додатни позитивни ефекти на квалитет воде у каналима.

Део северне каналске мреже је и самоодрживо језеро, планирано као ново купалиште и излетишна дестинација у оквиру Савапарка. Функционисање језера осмишљено је у природном режиму, са снабдевањем водом из подземног аквифера. Дакле, богатство подземних вода, које данас отежава коришћење овог подручја, планирањем бива искоришћено као његова највећа атракција.

Предвиђено озелењавање уз канале и језеро је такво да се постигне природни амбијент карактеристичан за приобаља река, и предност је дата аутохтоним врстама као што су бела врба, бела и црна топола. Поред дрвећа планирано је озелењавање жбунастом и ниском вегетацијом. На подручју Савапарка већ се налазе природна станишта птица, укључујући заштићене врсте чапљи и вранаца, чије је очување предвиђено планом, као и формирање нових станишта у циљу побољшања биодиверзитета.

Озелењавање северне Целине 2 Савапарка, која је планирана као парк-шума, пројектовано је као аутохтони еко-систем. Читав парк планиран је као арборетум/ботаничка башта која ће приказати врсте из фитоценолошких заједница карактеристичних за територију града Шапца, односно дијапазон распрострањена од 79 – 689 м.н.в. Садња аутохтоних врста има за циљ како промоцију и образовање грађана на тему локалних еко-система, тако и формирање нове деонице у еколошком коридору који чини река Сава.



Слика 4: Визуелизација озелењавања уз канале,
извор: Пројекат озелењавања Савапарка, СЕТ д.о.о. Шабац

Формирање нових и очување постојећих еколошких коридора кључно је да би се омогућило кретање биљних и животињских врста кроз насељене територије, где човекове активности, у урбаним и руралним подручјима, ометају или чак потпуно онемогућавају континуитет станишта и кретање врста и угрожавају животну средину. Један од важних еколошких коридора у Србији и читавој регији је свакако река Сава и заштићене природне целине уз њене обале. Стога је Савапарк планиран као део Савског еколошког коридора, али и будућих еколошких коридора, чијим успостављањем ће бити омогућен континуитет вегетације и кретање врста из Мачве и Поцерине ка Сави кроз територију града Шапца.

Подручје Савапарка такође обухвата и локацију некадашње градске депоније „Дудара“. Шабац је у 2014. године депонију затворио, отварањем регионалне депоније „Срем-Мачва“, али још није започета њена санација и рекултивација. Пројектом из 2011. године предвиђене су мере затварања, санације и рекултивације депоније „Дудара“, али пројекат није реализован. Временски период санације депоније превазилази плански оквир ПДР-а, те је стога ова зона дефинисана као зона рекултивације, чије активирање није могуће без реализације пројекта.

Анализе земљишта спроведене 2016. године на неколико локација у јужном делу Савапарка (депонија, касарна, вашариште) потврђују да је током година услед различитих активности које су се на овом простору одвијале дошло до загађења земљишта у већој или мањој мери. Међутим, осим у делу где је тело депоније још увек активно, у осталом делу Целине 1 Савапарка земљиште се уз мање санације може привести намени и безбедно користити.



Слика 5: Приказ каналске мреже у Савапарку са основним елементима, при различитим водостајима, извор:ЈУП „План“ Шабац

За потребе опремања простора парка, у складу са еколошким принципима на којима је конципиран цео Савапарк, планом је прописано коришћење ЛЕД осветљења са соларним напајањем, урбаног мобилијара који користи соларну енергију, као и мере енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије за објекте у парку и објекте на осталом земљишту у обухвату ПДР „Савапарк“, а у складу са енергетском политиком града Шапца.

У циљу смањења загађења ваздуха у подручју Савапарка, а да би се корисницима омогућило да заиста уживају у природном амбијенту, колски саобраћај је ограничен на ободне саобраћајнице и једну кружну саобраћајницу како би били сервисирани постојећи објекти и локација вашаришта. Величина подручја, као и потреба да оно буде свима доступно, условљава употребу превозних средстава, али је планом ограничено да се у оквиру парка могу користити само возила на електрични погон.

Капацитети за паркирање груписани су у вишеспратним гаражама са озелењеним фасадама, а приоритетна гаражна места имаће особе са инвалидитетом, али и возила на електрични погон. Као основна превозна средства у Савапарку предвиђени су бицикли и, свакако, пешачење.

СОЦИО-КУЛТУРНА ОДРЖИВОСТ У САВАПАРКУ

Грађани Шапца реку су некада користили за пловидбу, купање, трговину, угоститељство и др. Живот се вековима одвијао на речној обали, што је прекинуто у другој половини 20. века када је на обалу смештена касарна, депонија и друге намене. У Савапарку, поновни излазак

града на реку првенствено треба да се догоди кроз активности, а тек након тога и физичким структурама.

Окосница развоја подручја Савапарка и разлог за примену „low impact“ решења је, због специфичности терена, свакако био еколошки аспект, међутим, након функционалне и нивелационе анализе простора, све активности су пропуштене кроз призму социо-културног аспекта одрживости. Конкретно, то значи да је уз каналску мрежу осмишљен низ објеката/простора/полигона који ће унапредити спортско-рекреативну и културну понуду града, омогућити развој нових институција културе и ставити у фокус уметност која је пријемчива и доступна грађанима.

Премда култура није формално део дефиниције о одрживости, на светском нивоу је препознат значај културног аспекта одрживог развоја, те се све чешће може чути како је култура незванични четврти "стуб" одрживости. У спрези за социолошким аспектом, култура даје нову димензију и оквир за развој друштвених делатности и унапређење сваког простора. Развој простора за културну намену у оквиру Савапарка се одвијао у неколико праваца:

- очување постојећих објеката од значаја који имају историјску и емотивну вредност за грађане: Шабачка тврђава, меморијална капела, обележавање некадашњих локација логора и места страдалих
- локације за нове објекте културе: градска галерија, улична галерија на отвореном, трг културе, HUB за младе уметнике
- резервисани простори у парку који омогућавају одржавање различитих културних манифестација већег обима: фестивали, едукативне играонице, биоскоп на отвореном, перформански, театар на отвореном и слично

Остављен је простор и за развој свих типова креативних индустрија, обзиром да оне могу бити окидач развоја знатно ширег простора него што се у први мах може наслутити. Постојећи објекти индустрије су планирани за пренамену у културне делатности. Бројни су примери у свету како се некадашња индустријска постројења и хале пренаменују у музеје, галерије и друге објекте намењене култури и сматрамо да се такав "рецепт" успешно може применити на објекте силоса уз речну обалу. Као вертикални репер који је визуално лако сагледив и препознатљив, силос може постати једна од најпрепознатљивијих карактеристика овог простора.

У савременом друштву безбедност и инклузија основне су теме планирања јавних површина, а у циљу постизања одрживих простора који ће бити живи, активни, прилагођени различитим потребама свих категорија становништва. То подразумева дечаке и девојчице, мушкарце и жене свих узраста, особе које се отежано крећу и особе са инвалидитетом. Испуњење различитих потреба и захтева корисника обезбеђују се разноврсном понудом, амбијентима и активностима које простор треба да понуди.

Како парк првенствено треба да служи грађанима као спортско-рекреативна зона, важно је рећи да је предвиђен читав низ спортских активности и терена на речној обали. Кроз све парковске целине се планира формирање трим стаза, рекреативних шетних стаза, бициклистичких стаза и слично. Парк је јавни простор намењен свим грађанима, што подразумева различите категорије становништва и разноврсне социјалне профиле. Пејзажно уређење, урбани мобилијар и опремање парка треба да буду такви да омогуће различите аспекте пасивне и активне рекреације и одмора, и да омогуће да различите групе корисника не угрожавају једни друге.

Планом су дефинисане карактеристике различитих парковских зона, а Савапарку по целинама додељена основна намена и то: Целина 1 која је најближа урбаном језгру Шапца дефинисана је као градски парк, Целина 2 као основну намену има парк шуму са аутохтоним еко-системом, а Целина 3 је зона рекултивације. За сваку целину и њену основну намену план дефинише правила озелењавања и опремања, а у циљу постизања равномерне дистрибуције површина за спортске активности, пасивну рекреацију, одмор и сл.

Понуђен сет активности омогућава различитим групацијама да уживају на реци. Градска плажа поред тврђаве се задржава, а планом се предвиђа њено проширење. Купање на Сави и спортске активности на води, али и у водотоковима и језерима у близини, важан је део летње понуде грађанима Шапца. Поред тога, у Савапарку је омогућена и изградња комплекса отворених базена, јавних или приватних, као и других компатибилних садржаја попут спа-центра, понтонских платформи за купање на реци и сл.

Најзначајнији елемент овог пројекта је жеља града да простор буде једнако доступан свима, што значи да већински остане у власништву града и буде развијан даље првенствено као јавни простор. Јавни простор омогућава слободну интеракцију људи и од виталног је значаја

за живот града. Управо компонента отворености и доступности различитих садржаја у парку представља праву социјалну инклузију.



Слика 6: Визуелизације из ПДР-а Савапарк, извор: ЈУП „План“ Шабац

ЕКОНОМСКА ОДРЖИВОСТ У САВАПАРКУ

Поред културе и креативних индустрија чији економски значај у савременом друштву све више јача, и туризам је свакако важна економска делатност за развој Савапарка и постизање његове економске одрживости и исплативости. Формирање парка са свим планираним садржајима подстаћи ће туризам у целом Шапцу, како кроз дневне посете из околине тако и кроз већи број ноћења. Туризам као привредна града занемарен је у досадашњој историји Шапца, али се реализацијом Савапарка то може потпуно преокренути.

У обухвату плана већ постоји објекат хотела на обали Саве, а планом је омогућено развијање нових смештајних капацитета различите типологије, уз поштовање услова изградње у овом специфичном комплексу. То се пре свега односи на употребу савремених технологија у коришћењу одрживих извора енергије, употребу биолошких третмана за отпадне воде и смањења свих врста загађења које објекти могу произвести. У Целини 2, у близини језера, планирана је локација еко-туристичког смештајног комплекса туристичких бунгалова. Планом дефинисани услови изградње комплекса, укључујући материјализацију објеката, висок ниво енергетске ефикасности и инфраструктурну независност, омогућују да ово насеље постане угледни пример еколошке туристичке изградње у Савапарку.

У циљу развоја наутничког туризма у Савапарку планирана је изградња међународног путничког пристаништа, како би био искоришћен потенцијал Саве као међународног пловног пута. Формирањем пристаништа са пратећим садржајима био би отворен нови улаз у град са реке, чија је капија Савапарк. Због тога је зона осталог земљишта у близини планиране локације пристаништа замишљена као зона пре свега смештајних и угоститељских капацитета, а у основној функцији подизања туристичког потенцијала Шапца.

У складу са концептом целог простора, у зонама осталог земљишта где је омогућена нова изградња, планом су прописане мере енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије, као и заштите животне средине. Становање није предвиђено као намена, али су омогућени смештајни објекти, угоститељски објекти, пословни објекти, са великим

процентима зеленила на свим парцелама. Енергетски и еколошки захтеви који се постављају пред будуће инвеститоре заинтересоване за ово атрактивно земљиште имају за циљ да очувају планирану еколошку одрживост комплекса, а да истовремено омогуће да се комерцијализацијом неких његових делова омогуће економска и социјална одрживост.

План предвиђа и да ће развој парковских и спортско-рекреативних површина, али и појачани број туристичких посета, условити економску потражњу за локалима, пре свега угоститељским, али и локалима специфичне трговине и на јавним парковским површинама. Атрактивност Савапарка условиће појачану потражњу за локацијама, што је потребно предвидети планом тако да се омогући економски повољна пословна клима, а да се не наруши целовитост комплекса. Како видимо на многим примерима из Србије и иностранства, привремени објекти нису довољни да задовоље захеве тржишта и често долази до захтева за отуђивањем јавног земљишта и ненаменског коришћења зелених површина. Стога је ПДР-ом „Савапарк“ омогућена изградња мањих објеката и на јавном земљишту, и утврђени су урбанистички параметри за њихово постављање. Изградња на јавном земљишту подразумева да је инвеститор објекта Град Шабац, а Граду се предлаже да, кроз форму приватно-јавног партнерства, за објекте обезбеди финансијере са којима ће своје односе и услове закупа објеката дефинисати уговорима. На овај начин омогућава се економска исплативост потенцијалним финансијерима, а контрола и власништво над земљом и објектима остаје јавно. Време закупа треба одредити у складу са економским параметрима и експлоатационом вредношћу самих објеката, али није омогућено отуђивање земљишта.

Планом је омогућена фазна реализација подручја у обухвату ПДР "Савапарк". Иницијални кораци су плански одређени а односе се на обезбеђивање техничких услова за функционисање целог подручја и првенствено су усмерени на интервенције у погледу нивелације и успостављања хидротехничког система, док је каснији развој подручја већински препуштен условима тржишта. Функционална подела на три целине омогућила је засебан развој ових простора, али како је реч о великим површинама, и унутар њих је могућа подела на низ засебних целина. Ово се нарочито односи на просторе намењене продаји и приватном сектору (остало земљиште), а циљ је омогућити инвеститорима да релативно брзо могу да почну развој градског приобаља. Град је у овом случају контролор и надзор развоја, али је јасно да у данашњим условима не може бити једини инвеститор, те да се без активног интересовања приватног сектора не може очекивати успешна реализација плана.

ПАРТИЦИПАЦИЈА

Формирање градске Комисије за Савапарк и њено учешће и праћење израде плана, један је од ретких покушаја у Шапцу да се у израду планске документације укључи већи број заинтересованих страна. Стручњаци у њеном саставу су били прва инстанца за контролу рада урбаниста, а састанци су имали форму радионице и изнедрили оквир у ком се кретала израда самог плана. Обзиром на разноврсне стручне профиле чланова, у питању је прави мултидисциплинарни тим који је био способан да свеобухватно сагледа плански документ.

Плански документ је, у складу са законом, два пута излазио на увид јавности. Осим стандардних јавних презентација, Град је решио да оде корак даље када је у питању партиципација грађана и предузео низ мера како би промовисао план и како би подстакao грађане да узму учешће у обликовању овог простора. Током раног јавног увида је организована изложба у Културном центру града где су грађани имали могућност да оставе своје коментаре, сугестије, предлоге. Изложба је трајала један месец а медијски је била изузетно покривена у штампаним и дигиталним медијима, што је плану обезбедило велику видљивост.

План за уређење градског приобаља је промовисан и на музичком фестивалу (ШЛФ) у јулу 2016. године, где су посетиоци могли да погледају предлоге урбаниста, прелистају брошуре, оставе коментаре и тиме дају свој допринос новој слици града. Ово је била изузетна прилика да се комуницира са младом популацијом, која махом не учествује у класичним облицима писања примедби на концепт или нацрт плана. У току трајања раног јавног увида је отворена посебна мејл адреса на коју се могу достављати коментари на план Савапарка, а адреса је остављена активна током целог процеса израде плана. Организован је и низ радионица са различитим актерима: представницима јавних предузећа, привредницима, представницима невладиних организација. Сви наведени кораци који су предузети од стране града и урбаниста су имали за циљ активирање грађана у обликовању градске обале и повећање видљивости пројекта који је од изузетног значаја за град.

ЗАКЉУЧАК

Током израде ПДР-а „Савапарк“ примењена је методологија интегралног приступа урбанистичком планирању, а са циљем да се дође до одрживог предлога за активацију овог простора. Међусекторска сарадња кроз читав процес израде плана, резултирала је великим бројем идеја и предлога који су уграђени у овај документ. Овакав процес у условима српске урбанистичке и пројекантске праксе није прошао без изазова. Јасно је да су партиципативни процеси код нас запостављени, те да многе службе, као и сами грађани, често нису спремни да активно узму учешћа у њима. Међутим, сагледавање различитих потреба, интереса и захтева довело је до уравнотеженог приступа планирању и резултирало реалним и одрживим решењима. Приватни сектор дао је најактивније учеснике и саговорнике током радионица и састанака, а урбанистички тим обезбедио је равнотежу између приватних и јавних интереса.

Током рада на овом документу доносиоцима одлука су редовно презентовани резултати рада и предложена решења. Учешће локалних привредника и заинтересованих инвеститора, и узимање у обзир економске исплативости пројекта били су од кључног значаја за добијање подршке доносилаца одлука. Увођење овакве праксе има позитивне ефекте на урбанистичку праксу у Шапцу, а примењени партиципативни модели репликују се и током рада на другим плановима и пројектима.

Прелиминарне буџетске анализе показале су да примена „low impact“ технологија и иновативних решења која користе природне процесе за постизање планираних резултата, није скупља нити компликованија од конвенционалних инжењерских решења. Напротив, на дуже стазе, мултифункционалност овог система обезбедиће не само еколошку, већ и социо-културну и економску одрживост простора Савапарка. Фазност реализације и могућност активирања независних целина Савапарка како би простор заживео, а тиме генерисао посету, приход и иницијативу за наставак развоја, омогућују да се на одржив начин планира спровођење планираних решења.

Сви елементи, активности и простори у Савапарку планирани су као мултифункционални и у служби свих аспеката одрживог развоја. Хидротехничка и пејзажна решења представљају истовремено и просторне атрактере и генеришу посећеност, а самим тим и економске активности. Културне институције комбинују се са привредним делатностима, а могућност развоја креативних индустрија у овом простору додатно појачава његову економску одрживост. Спортско-рекреативне површине могу се сезонски трансформисати у просторе забаве, попут вашаришта и фестивалских простора, што омогућава да заштићене зелене површине остану неугрожене.

Позитивне реакције и велико интересовање грађана, стручњака и доносилаца одлука за усвојена решења и њихову реализацију показује да је успешно анимирана јавност, те да је пројекат прихваћен као један од кључних за даљи развој града и побољшање квалитета живота у њему. Намера Града Шапца да у 2017. започне спровођење плана, кроз директне буџетске инвестиције, конкурисање за средства код републичких и иностраних агенција, и презентације заинтересованим инвеститорима, најбољи је показатељ да је квалитетним планом могуће анимирати иначе инертне актере у локалним заједницама.

Принципи одрживог развоја примењени на подручју Савапарка треба и могу да буду примењени на цео град и све његове јавне површине и јавне инвестиције. Реализацијом плана његови позитивни ефекти осетиће се и на ширем подручју и у различитим секторима. Савапарк треба искористити као замајац трансформације читавог Шапца из индустријске загађене вароши у еколошки одрживи европски град.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бајић Брковић, М. *Креативне стратегије за одрживи развој градова у Србији*, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
2. ХИ "Јарослав Черни". *Генерални пројекат хидротехничког уређења комплекса "Савапарк" у Шапцу*, Београд, 2016.
3. *Зборник саопштења. Одрживи просторни развој градова*, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 2007.
4. ЈУП "План" Шабац, *План детаљне регулације "Савапарк"*, Шабац, 2017.
5. "СЕТ" д.о.о. *Пројекат озелењавања за подручје Савапарка*, Шабац, 2017.

Иван Д. Ђурђић, дипл. инж. арх.¹

ХУМАНИ РЕСУРСИ КАО ОСНОВА ОДРЖИВОГ ПРОСТОРНОГ И УРБАНОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ ПОЧЕТКОМ 21. ВЕКА

HUMAN RESOURCES AS A BASIS FOR SUSTAINABLE SPATIAL AND URBAN PLANNING IN SERBIA AT THE BEGINNING OF THE 21st CENTURY

РЕЗИМЕ

Да би смо дефинисали одрживе правце развоја урбаног и просторног планирања у Србији, данас, потребно је да имамо јасну представу, и квалитативно и квантитативно, којим хуманим ресурсима располажемо. Основни ресурс, **conditio sine qua non**, у 21. веку јесте знање, а то нарочито важи за урбанисте и планере. Носиоци знања су људи који обављају неки посао. Да би смо дефинисали одрживост било кога посла, неопходно је знати каквим хуманим ресурсима располажемо, да би смо могли да дефинишемо опсег до кога је реално досегнути у неком послу. Због специфичности и високософистицираности самог просторног и урбаног планирања, важније је квантификовати знање, него број "извршилаца". Пракса је показала да у земљама у транзицији, што због политичких, привредних и осталих турбуленција, што због инертности наслеђене од претходних политичких, пословних и образовних система, још увек није успостављен егзактан систем квантификације знања, па самим тим ни систем квалитативне квантификације хуманих ресурса.

Овај рад би требао да буде подстицај за ширу и дубљу анализу ове теме у стручној јавности. Такође, он нема претензије да даје коначна решења, већ да упозна стручну јавност са круцијалним проблемом урбанистичке праксе у Србији данас, а то је дефинисање квалитета, квантитета и дистрибуције хуманих ресурса у функцији одрживости просторног и урбаног планирања Србије.

Кључне речи: **урбанизам, планирање, хумани ресурси, знање.**

ABSTRACT

In order to define directions of development of sustainable urban and spatial planning in Serbia today, we need to have clear idea (both qualitative and quantitative) of what human resources we have. Basic resource in the 21st century, **conditio sine qua non**, is knowledge, and that especially goes for urban and spatial planners. Holders of knowledge are people who perform specific job. In order to define sustainability of any sort of business, it is essential to know what kind of human resources is at our disposal, in order to define the range of real achievement in certain business. Because of specificity and high sophistication of the spatial and urban planning itself, it is important to quantify the knowledge, rather than number of 'executants'. Practice has shown that in countries in transition, partly because of political, economic and other turbulences and partly because of inertia inherited from previous political, business and educational systems, the exact system of knowledge quantification (and therefore a system of qualitative quantification of human resources) has not been established yet.

Intention of this paper is to be incentive for a broader and deeper analysis of this topic in the professional community. In addition, it doesn't have intention to give final solutions, but to inform professional public of a crucial problem of urban practice in Serbia today - and that is defining the quality, quantity and distribution of human resources in function of sustainability of spatial and urban planning of Serbia.

Key words: **urbanism, planning, human resources, knowledge.**

¹ Иван Д. Ђурђић, дипл. инж. арх. сарадник еметитус Истраживачко пословног центра (ИПЦ) Архитектонског факултета у Београду, arhidj@yahoo.com

УВОД

Још су стари Грци оне који не учествују у политичком животу називали "идиоти". Да ли време у коме живимо дозвољава да будемо идиоти ? Да ли време у коме живимо дозвољава да наша струка буде идиотска*? Да ли је уопште могуће да се бавимо својом струком и да је посматрамо ван контекста политичких збивања и одлука? Бојим се да је одговор на претходна питања негативан.

Размишљати и говорити о било каквом статусу урбанизма у друштву, а нарочито нашем, у садашњем тренутку, ван контекста политике, политичких токова и одлука је неодговорно и неозбиљно. Због обиља политичких одлука преточених у законе, уредбе, прописе, одлуке... које су у последњих 15 година донешене и постале извршне - оперативне, нећу се позивати овде на изворе из литературе, јер ми буквално живимо у изворима за ову тему, већ ћу своја разматрања поткрепљивати примерима - чињеницама.

Да би уопште постојала било каква урбанистичка активност, неопходно је да постоји држава, као друштвена заједница са јасним правилима понашања у оквиру ње, која се називају закони, прописи, правна регулатива, легислатива... која се бар елементарно поштују. Када тих правила нема, или постоје, али се не поштују, већ влада анархија - држава је фиктивна, а урбанизам као такав не постоји

Овај рад је потпуно циљани отклон од већ устаљеног квазинаучног конформизма у који су се претвориле готово све сесије овога типа, са јасним и недвосмисленим циљем да се стручна јавност покрене из стања хибернације и инертности у које је запала, исцрпљена алармантном хипокризијом духа у свим сферама друштва, па и у архитектонско - урбанистичко - планерској сфери.

Тезе у овоме раду су, на први поглед, постављене врло смело, па чак може да се каже и радикално, јер је стање струке у толико критичном стању за опстанак, да другачији приступ разматрања тога проблема, неминовно води ка саучествовању у својеврсној еутаназии урбанизма и просторног планирања, као таквих.

Сва разматрања у овоме раду се базирају на претпоставци свеколике промене система вредности целокупнога друштва, без које не постоје ни услови одрживе ревитализације урбанистичко - планерске струке, па као таква, сасвим оправдано, је могуће и класификовати и као идеалистичка, али исто тако се мора прихватити и чињеница да без идеалистичких претпоставки нема ни авангарде, а без авангарде, нема ни напретка било ког система, па и нашег, струковног.

Сведоци смо и савременици опште хипокризије друштва, а самим тим и струке која је неминовно у корелацији се друштвом, по принципу "спојених судова", где су на друштвени, а и струковни пиједестал, места заменили знање и незнање, способност и неспособност, истина и обмана, морал и неморал, чињенице и инсинуације, квалитет и навалитет, професионализам и аматеризам... Речју: завладао је систем негативних вредности.

Наша обавеза као интелектуалне елите овога друштва, ако заслужујемо да се назовемо тако, јесте, без обзира на последице (консеквенце), да прво себи, па затим колегама, и на крају целога друштву, скренемо пажњу на погубно стање у коме смо се нашли, па напokon и дамо рационалне предлоге како да се из тога стања избавимо.

Овај рад управо стреми ка тој тежњи, да својим скромним доприносом употпуни ургентно неопходни импулс за покретање духовног, интелектуалног, друштвеног и струковног, усудићу се да кажем, својеврсног "њу дила". Стање у свим наведеним сферама је толико алармантно критично, да оправдава овакав начин приступања разматрању проблема урбанистичко - планерске струке у Србији данас.

По цену неразумевања, неодобравања, одбацивања и било кога другог евентуалног ниподаштавања, овде се нећу бавити штетним квазинаучним компромисима који неминовно воде у својеврсни интелектуални "пачворк". Напротив, једино сагледавањем суштине проблема, могуће је доћи до одрживог решења и на такав начин овај рад је неопходно и ишчитавати. Сваки другачији приступ неминовно води у испразну демагогију и губљење

драгоценог времена, а нама је, и као друштву и као струци, времена за опстанак (ово никако не треба схватити ни као претеривање, ни као дефетизам, већ као сурову чињеницу) све мање на располагању.

Нећу губити простор овде, нити одузимати драгоцено време ишчитаваоцима овога рада навођењем проблема урбанистичко - планерске струке у Србији данас, који су свима нама врло добро познати, већ ћу се фокусирати на елементарне предуслове *sine qua non* за излазак из кризе и даљи опоравак струке.

РЕСУРСИ

Да би смо дефинисали било какву политику, бар у скицама, потребно је да имамо јасну представу и квалитативно и квантитативно, којим ресурсима располажемо. Први и основни ресурс, ***conditio sine qua non***, у 21. веку јесте знање, а то нарочито важи за урбанисте и планере. Носиоци знања су људи који обављају неки посао. Значи, основ основа било кога посла, јесу хумани ресурси. Да би смо дефинисали политику било кога посла, неопходно је, на самом почетку, знати каквим хуманим ресурсима располажемо, да би смо могли да дефинишемо опсег до кога је реално досећи у неком послу, у конкретном случају урбаном планирању. Због специфичности и високософистицираности самог урбаног планирања, овде је важније квантификовати знање, него број "извршилаца". Пракса је показала да у тзв. земљама у транзицији, што због политичких, привредних, менталних и осталих турбуленција, што због инертности наслеђене од пређашњих политичких, пословних и образовних система, још увек није успостављен егзактан систем квантификације знања, па самим тим ни систем квалитативне квантификације хуманих ресурса. Овим радом ћу покушати да дам свој скрони допринос овој теми, у нади да ћу бар покренути ово питање на стручном нивоу.

Без обзира да ли је неко завршио факултет, или не, у сваком послу постоје аматери, техничари, стручњаци, научници и менаџери и ентузијастаи.

АМАТЕРИ²

То су људи који, без обзира на ниво формалног образовања и евентуалне титуле, не поседују критични ниво знања и тај недостатак компензују, по правилу, заклањањем иза дипломе коју поседују.

Само то "заклањање" је један вид преваре, што је узрок даљег девијантног понашања, па су неминовно усмерени на даље преваре, уверени да то сарадници и клијенти не примећују.

Они избегавају било какву могућност прихватања нових знања у области којом се баве, из простог разлога што не поседују основу на којој би то знање могло да се надогради.

Врло су непоуздани сарадници, полтронског типа, а као руководиоци су изузетно сурови према подређенима, безуспешни у било ком послу, осим у самопромоцији, а ни у томе, јер врло брзо буду "прочитани". У оба случаја мајстори сплеткарења.

Амбиције им немају границе, па су врло често склони и криминалу да би их досегли.

² *Onaj koji se bavi nečim, npr. naukom, umetnošću, veštinom itd., iz ljubavi, a ne profesionalno, diletant, ljubitelj.*
<http://staznaci.com/amater>

Reč amater (novajlija - najčešći izraz na našim prostorima) znači „neprofesionalac" ili laik u standardnoj konotaciji, ali je ona izvedena od latinske reči amo, amare što znači voleti, tako da bi amater u doslovnom prevodu bio ljubitelj.
<https://sr.wikipedia.org/sr-el/%D0%90%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80>

ТЕХНИЧАРИ

То су људи који поседују критични ниво знања, али само до оног нивоа до кога су дошли школовањем и искључиво на начин који је неко други написао или прописао. Нису у стању да користе ни логику, ни интуицију у свом послу, и као такви су неспособни за креативни рад, већ за "механичко" обављање посла.

Недостатак логики и интуиције компензују "заклањањем" иза прописа, правила и "наредби", па самим тим чине окосницу бирократског система.

Увек су спремни на додатно усавшавање, али само до нивоа курсева везаних за њихово тренутно радно место, без истинске жеље за новим сазнањима, већ искључиво за технологију процеса посла којим се баве.

Поуздани су сарадници до опсега знања и способности које поседују, а као руководиоци су прилично правични према подређенима и идеални за спровођење наредби надређених, јер наређења спроводе без размишљања и поговора, али су неспособни да унапреде посао управо због недостатка креативности.

Амбиције им сежу до средњег, евентуално вишег управљачког нивоа, где представљају проблем за напредовање организације (фирме), а ако се деси да се нађу у "топ менаџменту", управо на том месту представљају узрок суноврата организације (фирме), иако тога нису свесни, јер "раде све по прописима" и кривца траже у другима.

СРУЧЊАЦИ

То су људи који поседују високи ниво знања, са изузетно широким спектром, који далеко превазилази ниво стечен основним образовањем, које су стекли првенствено самосталним усавшавањем и мањим делом дошколовавањем. Врло често спектар знања им далеко превазилази оквир основне делатности (струке), али то знање користе искључиво за потребе основне делатности. Такође поседују врло висок ниво логики и највиши ниво интуиције, што их квалификује за најинтуитивније људе у струци.

Не заклањају се ни иза ауторитета, ни иза свога знања, већ сваки посао схватају као изазов и посвећују му се до крајњих граница. Не прихватају компромисе на штету струке, што их често дисквалификује у пословном окружењу у коме доминира политика, док су врло успешни у пословном окружењу где доминира економија, мада се и ту, због своје бескомпромисности, повремено јављају проблеми.

Константна жеђ за знањем је толико изражена да, уколико не успеју да је обуздају и сведу у рационалне границе, то може да их одведе у расплињавање, а тиме у губитак драгоценог времена, а самим тим и у обесмишљавање самог сазнајног процеса. Уколико, на време схвате да та жеђ за знањем превазилази потребе посла и схвате да не могу да јој се одупру, они настављају даље школовање и прелазе у научнике, а уколико не схвате да не могу да се одупру томе, или то не схвате на време, трпе и посао и они.

Као сарадници су готово савршени, уколико је надређени истог или вишег нивоа знања као и они. Уколико је надређени нижег нивоа знања и способности од њих, константни проблеми су неминовни. Као руководиоци су изузетно правични према подређенима. Изузетно добро сарађују са подређенима истог или вишег нивоа знања за поједине области. Делимично схватају "техничаре" и релативно успешно сарађују са њима, а "аматере" нити схватају, нити желе са њима да сарађују. Што због своје посвећености послу, што због анимозитета према "аматерима", врло често се дешава да "превиде" карактер ових других и тада трпе штету и посао и сами стручњаци.

Амбиције им уопште нису усмерене ка управљању, већ искључиво ка квалитету посла. Знање користе искључиво као инструмент за постизање што бољег квалитета посла. Као такви, идеални су за виши и високи управљачки ниво. Због своје бескомпромисности нису погодни за "топ менаџмент". Уколико се нађу у "топ менаџменту", у пословном окружењу у

коме доминира политика, организација (фирма) коју воде је неминовно осуђена на неуспех; уколико је то пословно окружење у коме доминира економија, организација (фирма) коју воде је врло стабилна, или још чешће, у врху успешних.

НАУЧНИЦИ

То су људи који поседују критични ниво знања, али само до оног нивоа до кога су дошли школовањем и искључиво на начин који је неко други написао или прописао. Нису у стању да користе ни логику, ни интуицију у свом послу, и као такви су неспособни за креативни рад, већ за "механичко" обављање посла.

Недостатак логике и интуиције компензују "заклањањем" иза прописа, правила и "наредби", па самим тим чине окосницу бирократског система.

Увек су спремни на додатно усавршавање, али само до нивоа курсева везаних за њихово тренутно радно место, без истинске жеље за новим сазнањима, већ искључиво за технологију процеса посла којим се баве.

Поуздани су сарадници до опсега знања и способности које поседују, а као руководиоци су прилично правични према подређенима и идеални за спровођење наредби надређених, јер наређења спроводе без размишљања и поговора, али су неспособни да унапреде посао управо због недостатка креативности.

Амбиције им сежу до средњег, евентуално вишег управљачког нивоа, где представљају проблем за напредовање организације (фирме), а ако се деси да се нађу у "топ менаџменту", управо на том месту представљају узрок суноврата организације (фирме), иако тога нису свесни, јер "раде све по прописима" и кривца траже у другима.

МЕНАѢРИ

То су људи који поседују високи ниво знања, са изузетно широким спектром, који далеко превазилази ниво стечен основним образовањем, које су стекли првенствено самосталним усавршавањем и мањим делом дошколовањем. Врло често спектар знања им далеко превазилази оквир основне делатности (струке), али то знање користе искључиво за потребе основне делатности. Такође поседују врло висок ниво логике и највиши ниво интуиције, што их квалификује за најинтуитивније људе у струци.

Не заклањају се ни иза ауторитета, ни иза свога знања, већ сваки посао схватају као изазов и посвећују му се до крајњих граница. Не прихватају компромисе на штету струке, што их често дисквалификује у пословном окружењу у коме доминира политика, док су врло успешни у пословном окружењу где доминира економија, мада се и ту, због своје бескомпромисности, повремено јављају проблеми.

ЕНТУЗИЈАСТИ³

То су људи, врло слични "менаѢерима", који поседују високи ниво знања, са изузетно широким спектром, који далеко превазилази ниво стечен основним образовањем, које су

³ *Zanesenjак, oduševljen човек nekom idejom; човек nesebično predan i privržen nekom poslu*
<http://www.staznaci.com/entuzijasta>

Ентузијазам

Одушевљење или ентузијазам (грч. *ένθουσιασμός*, од *έν θеοσ* - у богу) је појам античке филозофије који је означавао стање човека пуног бога. У неоплатонизму добија мистичко-религиозно значење. У хришћанству означава опседнутост Духом (види: месалијани). У новије време ентузијазам се поистовећује с некритичким одушевљењем за нешто. Ентузијазиста је особа која ишчекује непознато, други речима, особа која је непрестано усхићена. Док су опсесивни ентузијаста, особе које нико не разуме.

<https://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BD%D1%82%D1%83%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BC>

<https://sh.wikipedia.org/wiki/Entuzijazam>

стекли првенствено самосталним усавршавањем и максималним делом дошколовавањем. Врло често спектар знања им далеко превазилази оквир основне делатности (струке), али то знање користе искључиво за потребе основне делатности. Такође поседују врло висок ниво логике и највиши ниво интуиције, што их квалификује за најистрајније и најупорније људе у струци.

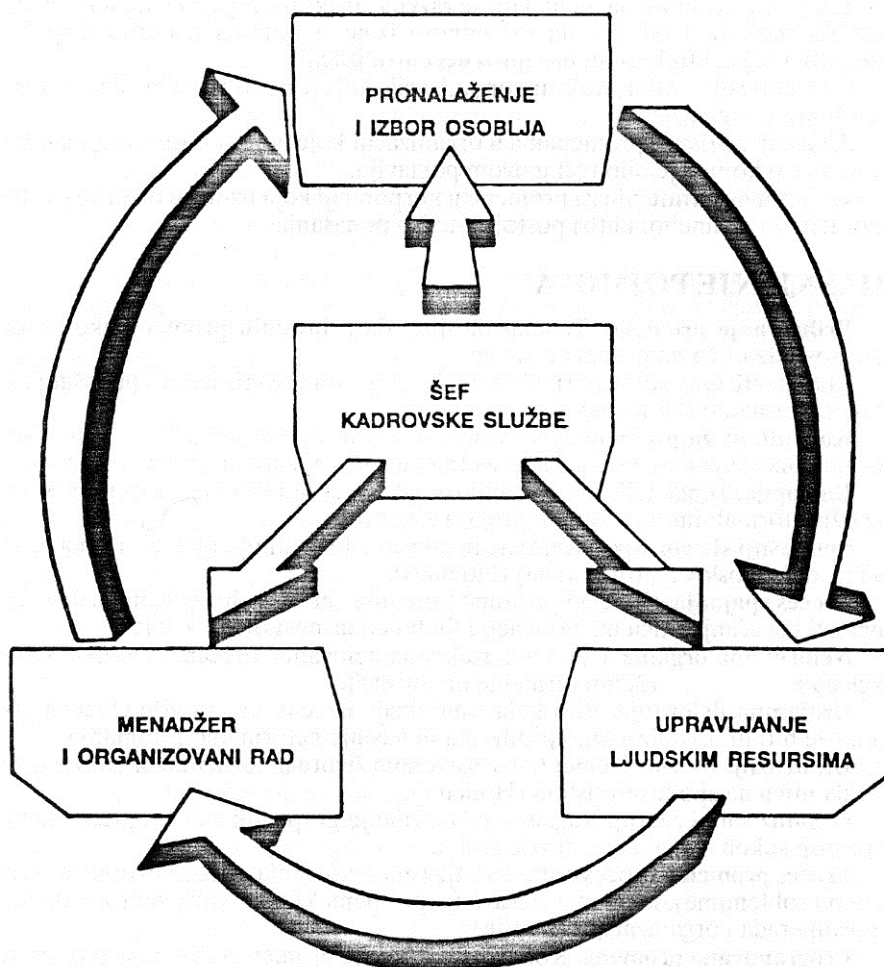
Не заклањају се ни иза ауторитета, ни иза свога знања, већ сваки посао схватају као изазов и посвећују му се до крајњих граница. Не прихватају компромисе на штету струке, што их често дисквалификује у пословном окружењу у коме доминира политика, док су врло успешни у пословном окружењу где доминира струка, мада се и ту, због своје бескомпромисности, повремено јављају проблеми.

Увек су спремни на додатно усавршавање и увек су "жедни" знања.

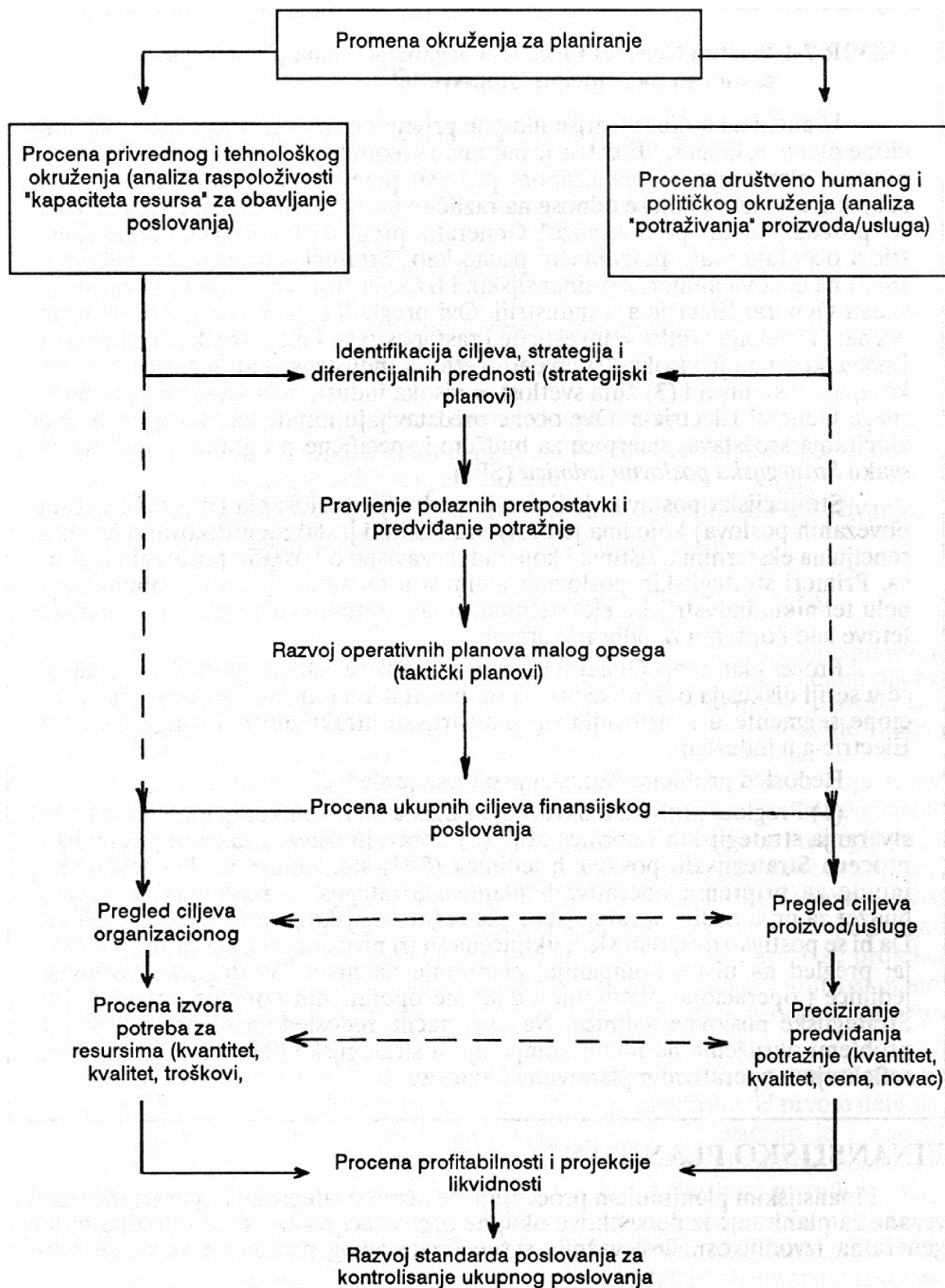
Поуздани су сарадници до опсега знања и способности које поседују, а као руководиоци су прилично неуспешни, јер све подређују вишим и никада достижним циљевима.

Амбиције им уопште не сежу управљачких нивоа, већ се искључиво фокусирају на струку и изазове у струци. Ако се деси да се нађу у "топ менаџменту", управо на том месту представљају узрок суноврата организације (фирме), иако тога нису свесни, јер раде све зарад "виших циљева" нису у стању да схвате да менаџмент није за њих.

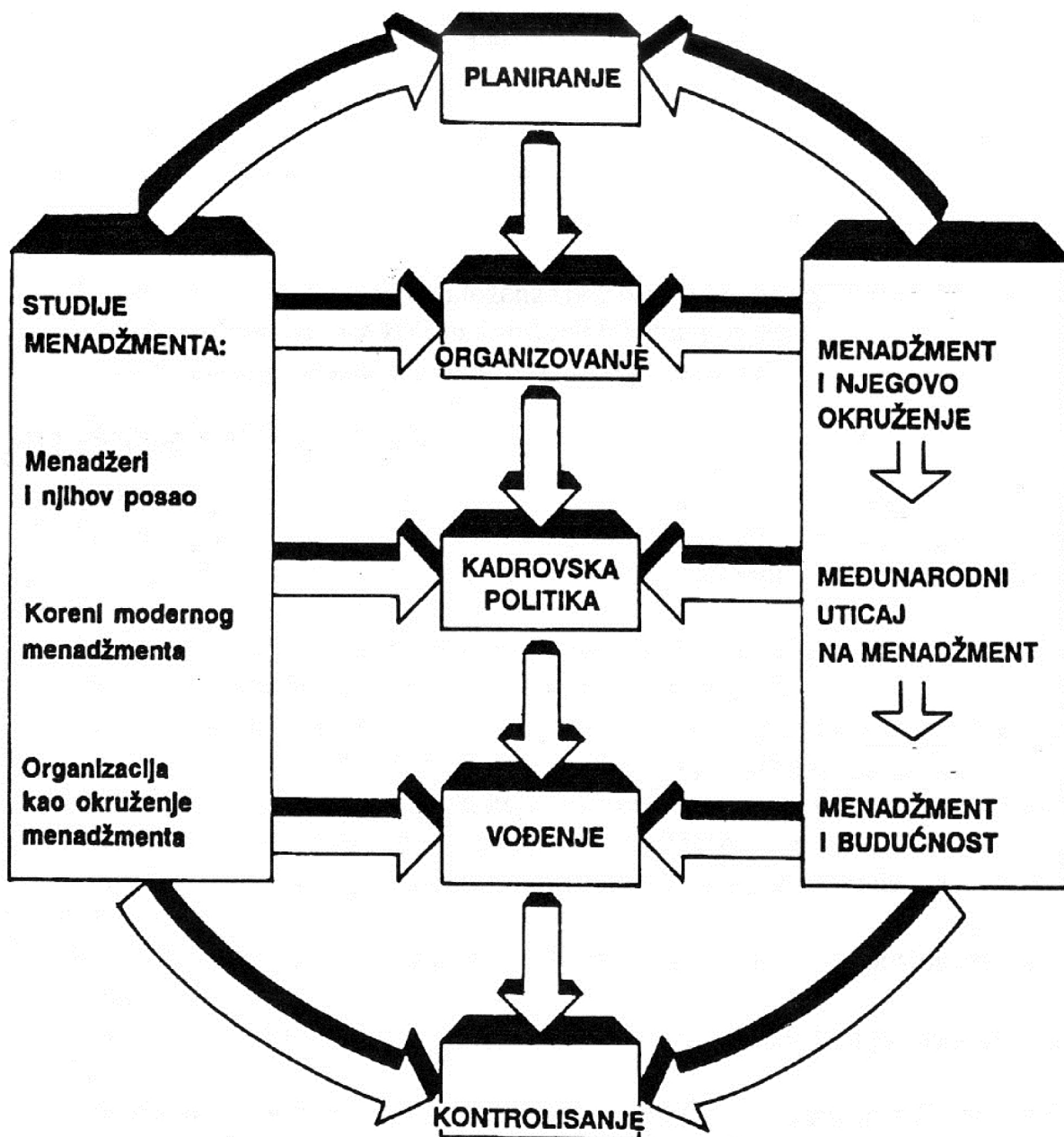
ЗАДАЦИ МЕНАЏМЕНТА



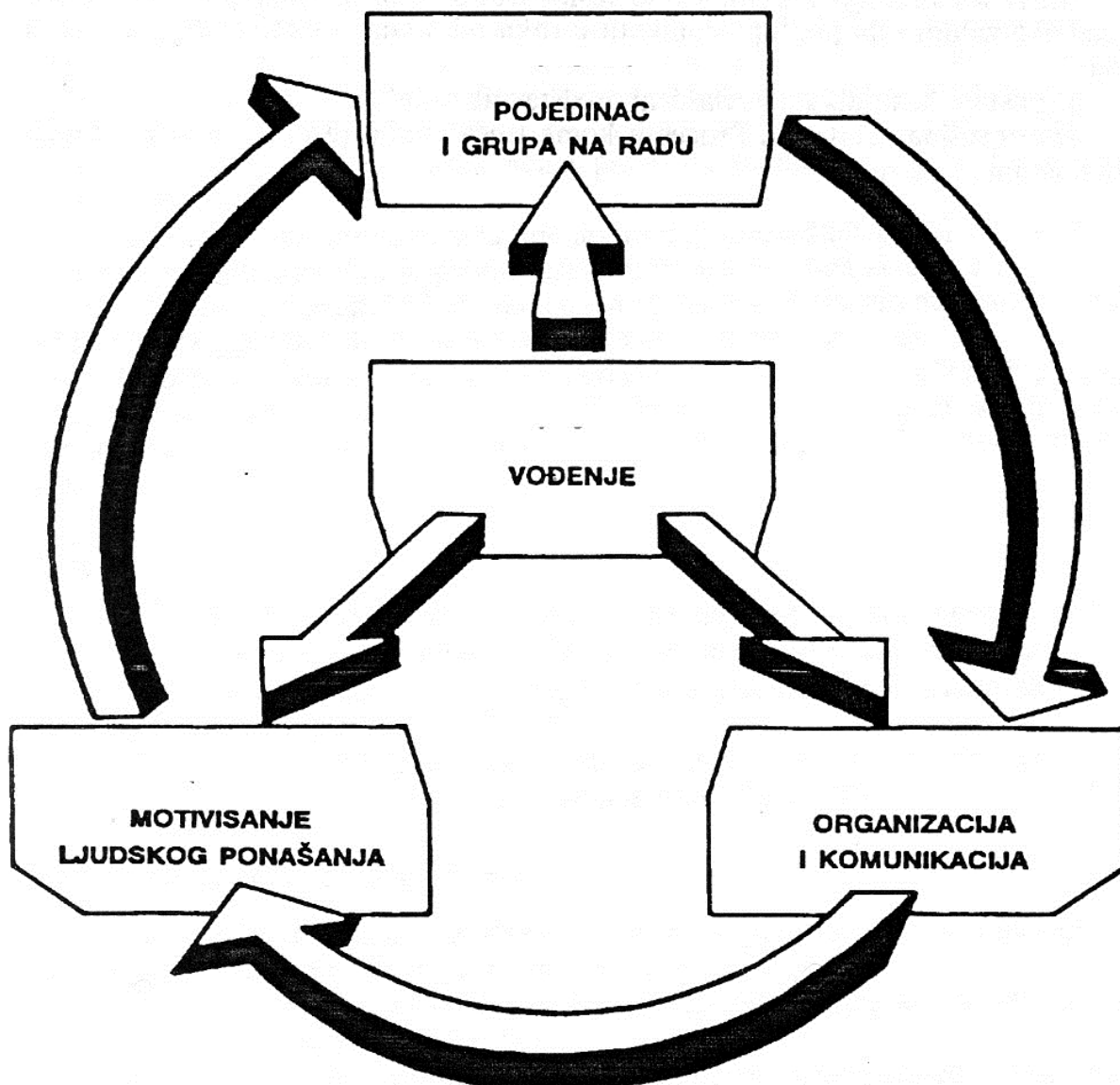
ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ



СТРУКТУРА МЕНАЏМЕНТА



ЗАДАЦИ МЕНАЏМЕНТА



МОГУЋА РЕШЕЊА⁴

На претходним графичкум прилозима су дати модели могуће организације хуманих ресурса које би било могуће применити у нашој урбанистичко - планерској пракси са циљем довођења струке у стање одрживости.

ЗАКЉУЧАК

Поновићу кључни закључак из претходног рада о очувању когнитивне супстанце као услов за наставак на развоју хуманих ресурса урбанистичко - планерске струке о функцији одрживости саме струке, а то је:

⁴ Схеме су преузете из књиге Wren D., Voich D., *MENADŽMENT Proces, Struktura i Ponašanje, Poslovni sistem "Grmeč" AD - "Privredni pregled"*, Beograd, 1994.

Борба за очување:

- 1 - Когнитивне супстанце
- 2 - Научне супстане
- 3 - Струковне супстанце

Одмах након овога, а и паралелно са тиме је неопходно извршити квалитативну квантификацију хуманих ресурса, према типологији датој у овоме раду и након тога израдити одрживи план њихове дистрибуције, са паралелним радом на образовању недостајећег корпуса за допуну постојећих хуманих ресурса,

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

I - Примарна литеатура:

1. Богићевић Миликић Б., **Менаџмент људских ресурса**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2015.
2. Ђуричин Д., Јаношевић С., Каличанин Ђ., **Менаџмент и стратегија**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2016.
3. Милисављевић М., **Стратегијски менаџмент**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2012.
4. Wren D., Voich D., **MENADŽMENT Proces, Struktura i Ponašanje**, Poslovni sistem "Grmeč" AD - "Privredni pregled", Beograd, 1994.

II - Секундарна литеатура:

1. Kotler P. **Upravljanje marketingom 1**, IRO Informator, Zagreb, 1988.
2. Kotler P. **Upravljanje marketingom 2**, IRO Informator, Zagreb, 1989.
3. Kotler P., Keller K. L., **Upravljanje marketingom**, MATE d.o.o., Zagreb, 2008.
4. Милисављевић М., Маричић Б., Глигоријевић М., **Основи маркетинга**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2012.

III - Извори:

1. Мастер план туризма за Тару, Horwath Consulting, Zagreb, 2008.

Милена Ивановић, мастер инжењер архитектуре, студент докторских студија¹
Душан Ристић, мастер просторни планер, студент докторских студија²

ВАРИЈАЦИЈА У ЦЕНИ ИЗРАДЕ УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА НА ПРИМЕРУ ПЛАНОВА ДЕТАЉНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ У СРБИЈИ – НАСТАНАК И ПОСЛЕДИЦЕ

PRICE VARIABILITIES IN CREATING URBAN PLANS USING EXAMPLE OF DETAILED REGULATIONS PLANS OF SERBIA - CREATION AND CONSEQUENCES

РЕЗИМЕ

Циљ истраживања је сагледавање и анализа тренутног тржишта које обухвата израду планова детаљне регулације у Србији. Први део рада се заснива на законодавном оквиру уско везаног за урбанистичко планирање, који би требало да ближе објасни позицију урбанистичког планера у данашњим условима, динамику доношења правила и прописа који директно утичу на струку, као и услове под којима су настали. Други део рада анализира институционални оквир и директно се односи Инжењерску комору Србије, као институцију која дефинише, усклађује и унапређује услове под којима раде урбанистички планери, а између осталог директно може утицати и на тржиште. У трећем сегменту рада врши се анализа вредности на тржишту, на основу спроведених јавних набавки, процењене и уговорене вредности планског документа, након чега се очекују закључци директно везани за однос тренутног законодавног оквира и тржишта.

Кључне речи: план детаљне регулације, законодавни оквир, Инжењерска комора Србије, јавне набавке, процењена вредност, уговорена вредност, тржиште.

ABSTRACT

The goal of this research is current market overview and analysis which covers creation of plans of detailed arrangements in Serbia. First part of the work is based on legislation framework closely related with urban planning. It is created in order to better explain position of urban planner in today's society, dynamics of making rules and regulations which directly influence on profession and their conditions. Second part of the work analyzes institutional framework and it is directly connected with Serbian Chamber of Engineers, as an institution that defines, adjusts and develops conditions under which urban planners work. It can have an influence on the market, as well. In third part of the work market values analysis is being done, based on public procurement, estimated and agreement value of planning document, after which it is expected to have conclusions, directly connected with relation of current legislation framework and market.

Key words: plans of detailed arrangements, legislation framework, Serbian Chamber of Engineers, public procurement, estimated value, agreement value, market overview.

¹Милена Ивановић, мастер инжењер архитектуре, студент докторских студија, Универзитет у Београду – Архитектонски факултет, milena.ivanovic.arch@gmail.com

²Душан Ристић, мастер просторни планер, студент докторских студија, Универзитет у Београду – Географски факултет, dusan.risticstpgf@gmail.com

1. ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР – УТИЦАЈ И ПОСЛЕДИЦЕ ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ НАКОН 1990. ГОДИНЕ НА СТАЊЕ У СТРУЦИ

Након распада СФР Југославије, Србија се суочила са великим проблемима у **законској** регулативи урбанистичког планирања. Приступило се изради Устава 1990. године¹, а након тога је почео рад на новом Закону². Међутим, Закон је морао да сачека крај грађанског рата, а на крају и крај ембарга који је уследио након ратова. Нови пакет закона³ донет је 1995. године, а у изради је учествовало и Удружење Урбаниста Србије, које је имало за циљ да пружи професионалну помоћ ресорном Министарству (Мацура, 1993). Измена Закона требало је да понуди понуди одговарајућа правна решења, која „свим актерима у уређењу простора и житељима треба да обезбеди пуну правну сигурност, што у тадашњој законодавној пракси није био случај“ (Мацура, 1993). Легислатива је покушала да се усагласи са глобалном политиком развоја, тј. са другом конференцијом УНХАБИТАТ-а из 1996. године (Глигоријевић, 2015). Деведесетих се такође подстиче јавни сектор да успостави контролу над планирањем, да се врати државним јавним урбанистичким предузећима. Укида се Детаљни урбанистички план, и замењује се Регулационим планом. Урбанистички планери сусрећу се са новим прописима, преобимним законима, те се деведесетих јављају и критике Закона због широке партиципације цивилног сектора у формирању урбанистичких решења у плановима.

Планирање у Србији након деведесетих поново пролази кроз реформу регулативе. Државни врх се након рата, почетком 90 – тих, суочава и са бомбардовањем 1999. године. Регулатива која је донета средином деведесетих, реформисана је поново 2003⁴. године. У периоду од 2003 до 2009. регулатива у Србији се констатнтно трансформише и употпуњава⁵. Приступа се преиспитивању важећих планова, а планери покушавају да се прилагоде новим легислативним променама. Несталност законске регулативе наставља се и и током 2011., 2012., 2013. и 2014.⁶ године, некад и по два пута.

Ако само сумирамо податке који се односе на промену регулативе урбанистичког планирања у Србији у периоду од 1995. до 2014., закључићемо да је Србија преиспитивала Закон о планирању и изградњи више од десет пута, не рачунајући друге подзаконске акте. Поменути период трансформације законодавног оквира утицао је на дестабилизацију струке, а самим тим и на израду урбанистичких планова. Прелазак из друштвене својине у приватну својину, условио је и разградњу некада водећих урбанистичких институција у земљи. Планови који су до сада рађени у искључиво под патронатом државе и државних институција, излазе на тржиште.

¹Устав Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број 1/1990)

²Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995), Службени гласник РС, број 44/95

³ Закон о планирању и уређењу простора и насеља („Службени гласник РС, број 44/95“), Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97, 23/01), Закон о изградњи објеката („Службени гласник РС“, број 44/95) и Закон о одржавању стамбених зграда. (Службени гласник РС бр 44/95) Закон о Просторном плану Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 13/96)

⁴Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 47/2003)

⁵ Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006) Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014) Закон о експропријацији („Сл. гласник РС“, бр. 53/95, „Сл. лист СРЈ“, бр. 16/2001 - одлука СУС и „Сл. гласник РС“, бр. 20/2009 и 55/2013 - одлука УС)

⁶ Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Сл. гласник РС“, бр. 88/2010)

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР – НАДЛЕЖНОСТИ ИНЖЕЊЕРСКЕ КОМОРЕ СРБИЈЕ

Законом о планирању и изградњи из 2003. године¹ оснива се и Инжењерска комора Србије² која 2005. године дефинише своје организационе активности и акте по којима ће касније деловати. Инжењерска комора Србије има статус правног лица, као и обавезе и одговорност које су утврђене законом и статутом Коморе³. Поред усклађивања и поштовања професионалних стандарда⁴, Комора дефинише врсте и описе лиценци, начин њиховог издавања, а такође је по Статуту обавезна да уређује и унапређује услове за обављање стручних инжењерских делатности.⁵ Једна од лиценци коју Комора издаје је и одговорни урбаниста⁶. Поред одговорности према делатности којом се урбаниста бави и матичном Закону, отвара се питање положаја урбаниста у данашњим (тржишним) условима, с обзиром на то да по Етичком кодексу и Статуту поменуте установе, неспорно је да је Комора та која уређује и спроводи законодавне акте које се тичу њених чланова.

По шифрама лиценци⁷ закључујемо да урбанизам неоспорно јесте мултидисциплинарна активност, међутим мултидисциплинарност, осим што гарантује већи број сручњака на изради планова⁸, захтева и поделу зараде, која је често занемарена. Инжењерска комора Србије 2005. године доноси „Одлуку о начину одређивања минималних цена израде просторних планова, урбанистичких планова, урбанистичких пројеката и пројектне документације за стамбене и стамбено-пословне објекте ("Службени гласник РС", број 88/05), у којој детаљно, са елементима прорачуна, наводи шта обухвата минимална цена за израду урбанистичких планова. Такође, Одлука је структурирана на начин који омогућава различиту цену у односу на ниво детаљности⁹ који се приказује у планским

¹Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 47/2003) – Члан 130, став 2 „Ради унапређења услова за обављање стручних послова у области просторног и урбанистичког планирања, пројектовања, изградње објеката и других области значајних за планирање и изградњу, заштите општег и појединачног интереса у обављању послова у тим областима, организовања у пружању услуга у наведеним областима, као и ради остваривања других циљева оснива се Инжењерска комора Србије“

² Претеча Коморе је Удружење српских инжењера које је основано 3. фебруара 1868, под називом „Техничарска дружина“.

³ Статут Инжењерске коморе Србије – *видети* члан 4. – Опште одредбе и члан 21.– Управни одбор

⁴ Статут Инжењерске коморе Србије – *видети* члан 9. – Опште одредбе

⁵ Статут Инжењерске коморе Србије – *видети* члан 10. – Циљеви и задаци Коморе

⁶ За дипломираног инжењера архитектуре, као и за лица са стеченим високом образовањем архитектонске струке на академским студијама другог степена у складу са Законом о високом образовању ("Службени гласник РС", бр. 76/2005, 100/2007, 97/2008, 44/2010) на смеровима, усмерењима, модулима и сл. чији наставни програми обезбеђују исте стручне компетентности као и диплома стечена на факултету на којем је настава одржавана до ступања на снагу Закона о високом образовању, за израду свих врста планова, у складу са законом, укључујући и планове за саобраћајнице, инфраструктуру и друге тематске области и израду свих врста урбанистичко-техничких докумената.

⁷ **200** - Одговорни урбаниста за руковођење израдом урбанистичких планова и урбанистичких пројеката; **201** - Одговорни урбаниста за руковођење израдом урбанистичких планова; **202** - Одговорни урбаниста за руковођење израдом урбанистичких планова за саобраћајнице; **203** - Одговорни урбаниста за руковођење израдом урбанистичких планова инфраструктуре

⁸ Анализом Конкурсниh документација (наведених у одељку 3.0 - *Анализа процењене и уговорене вредности на примеру планова детаљне регулације у Србији*) везаних за јавне набавке услуга мале вредности – израде планова детаљне регулације – свака од њих прописује под сегментом „обавезни услови“ – инжењерски кадар који је неопходан за учешће у поступку јавне набавке и захтева одговорне урбанисте са лиценцама 200, 202 и 203.

⁹ По Закону о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014“) члан 11. – подела планских докумената, члан 27. и 28. - садржај плана детаљне регулације; Урбанистички планови се деле на Генерални урбанистички план (који се ради на нивоу града), План генералне регулације (за насељено место, које је средиште локалне самоуправе), План детаљне регулације (делови насеља, где је неопходна детаљна разрада)

документима. Инжењерска комора Србије поред наметања законске обавезе урбанистичким институцијама тј. обрађивачима планских документа, да свој обрачун цена врше по усановљеној Одлуци, такође се обавезала на проверу поштовања Одлуке. Међутим, 2012. године поменути документ, стављен је ван снаге интервенцијом Комисије за заштиту конкуренције која у свом Извештају наводи да се „обавезује Инжењерска комора Србије да не наставља нити понавља радњу или акт којим се битно ограничава, нарушава или спречава конкуренција“¹. Одлука Комисије за заштиту конкуренције, имала је законски основ², с обзиром на то да се позивају на споразум између учесника на тржишту који непосредно или посредно утврђују куповине или продајне цене³, што у Одлуци Коморе јесте било дефинисано.

3. АНАЛИЗА ПРОЦЕЊЕНЕ И УГОВОРЕНЕ ВРЕДНОСИ НА ПРИМЕРУ ПЛАНОВА ДЕТАЉНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ У СРБИЈИ

Након укидања поменутог документа, 2012. године, јављају се велике осцилације у цени планских докумената на тржишту, које су довеле до израде урбанистичких планова испод реалне цене израде тог документа. Поменути проблем довео је до тога да многе од урбанистичких институција чија је примарна делатност израда просторних и урбанистичких планова није у стању да исплати своје запослене⁴.

У табели 1. „Процењена и уговорена вредност израде Планова детаљне регулације у Србији“ приказани су одређени подаци из конкурсне документације (Техничке спецификације⁵ - површина планског обухвата), одлуке о додели уговора и записника о отварању понуда⁶ (из којих су преузети процењена вредност јавне набавке и уговорена цена израде планског документа), за планове детаљне регулације (урбанистички плански документи), за које су надлежне општине спровеле јавну набавку у периоду 2015. – 2016. године. Анализа је вршена упоређујући 10 планова са сличим или истим планираним начином коришћења земљишта (радне зоне) и идентичним нивоом детаљности и садржином који прописује Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања⁷ и Закон о планирању и изградњи⁸.

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС”, бр. 64/2015) видети члан 25.

¹ „Комисија за заштиту конкуренције је дана 24.05.2012. године покренула поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности, против Инжењерске коморе Србије ради испитивања постојања повреде конкуренције, у смислу одредби члана 10. став 2. тачка 1. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС” бр. 51/2009), настале доношењем Одлуке о начину одређивања минималних цена израде просторних планова, урбанистичких планова, урбанистичких пројеката и пројектне документације за стамбене и стамбено-пословне објекте број: 3707/1-4 од 17.07.2006. године“

² Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС”, бр. 51/2009) – који је донела Влада Републике Србије

³ Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС”, бр. 51/2009), *Повреда конкуренције* – члан 10. став 2

⁴ „У Заводу за урбанизам четири месеца без плате“ од 12.02.2016, доступно на <http://novinarionline.com/u-zavodu-za-urbanizam-cetiri-meseca-bez-plate/>

„Крагујевац им дугује 13 плата – Радници „Урбанизма“ нису примили ни динар већ 56 дана“ – од 15.11.2016., доступно на <http://www.blic.rs/vesti/srbija/kragujevac-im-duguje-13-plata-radnici-urbanizma-nisu-primili-ni-dinar-vec-56-dana/0e9p6mm>

⁵ По Закону о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015), део Техничке спецификације, члан 70. Став 4. „Наручилац је дужан да наведе техничке спецификације у конкурсној документацији која се односи на сваку појединачну јавну набавку.“

⁶ По Закону о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015) дефинисани члановима 104. и 108.

⁷ Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС”, бр. 64/2015) видети члан 25. – садржај и ниво детаљности плана детаљне регулације

⁸ По Закону о планирању и изградњи – члан. 28. – обавезна садржина плана детаљне регулације;

Табела 1. – Процењена и уговорена вредност израде Плана детаљне регулације у Србији

Назив плана/ Општина/	Површина	Процењена вредност јавне набавке	Ха/ процењеној вредности	Уговорена вредност израде ПДР-е	Ха / уговору
1 ПДР за индустријску зону, Општина Власотинце	36 ха	1.796.850,00 дин	49.912,50 дин	685.000,00 дин	19.027,80 дин
2 ПДР за пословно – комерцијалну и производну зону -Сектор 1 и 2, Општина Бујановац	123,6 ха	5.000.000,00 дин	40.453,07 дин	1.257.000,00 дин	10.169,90 дин
3 ПДР за радну зону, Општина Блаце	12 ха	2.099.500,00 дин	174.958,33	480.000,00 дин	40.000,00 дин
4 ПДР радне зоне Просјанице, Општина Сремски Карловци	56 ха	1.250.000,00 дин	22.321,43 дин	390.000,00 дин	6.964,29 дин
5 ПДР за радну зону - локалитет 6., Општина Житиште	15,03 ха	1.500.000,00 дин	98.039,22 дин	470.000,00 дин	30.718,95 дин
6 ПДР за пословно – производну зону „Сењак“, Општина Ивањица	30 ха	1.048.350,00 дин	34.945 дин	327.000,00 дин	10.900,00 дин
7 ПДР за индустријску зону “Б”, Општина Сврљиг	21,69 ха	1.525.000,00 дин	70.308,90 дин	315.000,00 дин	14.522,82 дин
8 ПДР за пословно производни комплекс „4-1“, Општина Бабушница	8,1 ха	1.154.000,00 дин	142.469,16 дин	420.000,00 дин	51.851,85 дин
9 ПДР за индустријску зону „Мурица 2“, Општина Бела Паланка	4 ха	900.000,00 дин	225.000,00 дин	305.000,00 дин	76.250,00 дин
10 ПДР за радну зону, Општина Србобран	61,49 ха.	2.083.333,00 дин	33.880,84 дин	1.590.000 дин	25.857,86 дин

Након упоредног приказа података везаних за процењену вредност јавне набавке можемо закључити да цена осцилује без јасно дефинисаног правила, што директно утиче и на урбанистичко пројектовање по хектару, где не можемо утврдити тачну висину накнаде за ову врсту инжењерске делатности, која би по правилу требало да буде приближне вредности с обзиром на то да се ради о планским документима са истом наменом површина и истим обухватом инжењерског деловања. Чак и ако упоредимо планове који се раде за исте регионе Србије¹ (Јужна и Источна Србија – Власотинце, Бујановац, Блаце, Бабушница) видећемо да цена пројектовања по хектару варира од 40.453,07 дин. до 142.469,16 дин., што представља разлику од 102.016,09 динара.

¹Према подацима које даје агенција за регионални развој за 2014. годину општине (Власотинце, Бујановац, Блаце, Бабушница) - Према степену развијености јединица локалних самоуправа спадају у четврту групу, коју чини 44 изразито недовољно развијених јединица локалних самоуправа чији је степен развијености испод 60 % републичког просека.

Међутим, анализом уговорене вредности за израду обрађених планова дељне регулације можемо приметити да су цене минимум два, па чак и четири пута мање у односу на процењену вредност јавне набавке. Такође, цене пројектовања по хектару варирају без одређеног правила, и крећу се од 6.964,29 дин по хектару до 76.250,00 дин по хектару, где тржиште прави разлику од 69.285,71 дин. за исти посао.

4. ЗАКЉУЧАК

Сведоци смо наглих промена, као и тежње ка успостављању и примени европске законске регулативе у Србији. Помаци се примећују, али поставља се питање, да ли се суштински нешто променило, с обзиром на то да и даље влада незадовољство и оштра критика струке. Несумњиво је да честа промена законодавног оквира директно утиче и на израду урбанистичких планова. Урбанисти који обрађују или спроводе планска документа, често су били изложени пројектној регулативи која је константно била у процесу верификације.

Оно што је неоспорно је да, након укидања Одлуке о начину одређивања минималних цена израде урбанистичких планова, планско тржиште нема своју константу, па се често дешава да се планови који постају, након усвајања сукупштине општине, законски акти израђују за минималне цене, чак и до четири пута мање у односу на 2012. годину.

Анализом Закона о јавним набавкама, конкретног члана 66. који се директно односи на процену вредности јавне набавке услуга, и гласи у целости:

„При израчунавању процењене вредности јавне набавке услуга, наручилац мора у вредност услуге да урачуна и све трошкове везане за услугу које ће имати понуђач.

Код појединих услуга наручилац узима у обзир следеће износе:

- 1) *за услуге осигурања - висину премије, као и друге врсте плаћања које терете услугу;*
- 2) *за банкарске и друге финансијске услуге - накнаде, провизије, као и друге врсте плаћања које терете услугу;*
- 3) *брисано*
- 4) *за дизајн, архитектонске услуге, просторно планирање и сл. - накнаду или провизију.*

Ако наручилац не може да одреди процењену вредност услуге због дужине трајања уговора, вредност услуге одређује се на следећи начин:

1) *у случају када је рок на који се уговор закључује одређен и ако је тај рок 36 месеци или краћи, укупна вредност уговора за цео рок;*

2) *у случају када рок на који се уговор закључује није одређен, месечна вредност помножена са 48.“*, можемо закључити да се ни Влада РС, није потрудила да јасно дефинише услове под којима се рачуна процењена вредност урбанистичких планова, иако је та цена и даље далеко већа од уговорене вредности.

Закон о заштити конкуренције, прописује услове под којима се уређује конкуренција на тржишту, међутим, поменути акт не забрањује оцену критеријума за доделу уговора приликом израде урбанистичких и сродних делатности. То чак не уређује Закон о јавним набавкама, који „критеријум“ дефинише само као „мерило које се користи за вредновање, упоређивање и оцењивање понуда“, и врши поделу на „економски најповољнију понуду и најнижу понуђену цену“, а одлука о избору критеријума остаје на општинама које се углавном одлучују за другу опцију.

Оно што очигледно још увек недостаје је законско сагледавање тржишта и обима уложеног рада приликом израде планских докумената, као и улоге урбаних планера у целом процесу усмеравања развоја градова.

ЛИТЕРАТУРА

Примарни извори:

1. *Етички кодекс Инжењерске коморе Србије*
2. *Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995), Службени гласник РС, број 44/95*
3. *Закон о грађевинском земљишту ("Службени гласник РС", бр. 44/95, 16/97, 23/01),*
4. *Закон о изградњи објеката ("Службени гласник РС", број 44/95) и*
5. *Закон о одржавању стамбених зграда. (Службени гласник РС бр 44/95)*
6. *Закон о Просторном плану Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 13/96)*
7. *Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 47/2003)*
8. *Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014)*

9. Закон о експропријацији ("Сл. гласник РС", бр. 53/95, "Сл. лист СРЈ", бр. 16/2001 - одлука СУС и "Сл. гласник РС", бр. 20/2009 и 55/2013 - одлука УС)
10. Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године ("Сл. гласник РС", бр. 88/2010)
11. Закона о заштити конкуренције ("Службени гласник РС" бр. 51/2009)
12. Одлука о начину одређивања минималних цена израде просторних планова, урбанистичких планова, урбанистичких пројеката и пројектне документације за стамбене и стамбено-пословне објекте ("Службени гласник РС", број 88/05)
13. Обавештење Инжењерске коморе Србије о стављању Одлуке о начину одређивања минималних цена израде просторних планова, урбанистичких планова, урбанистичких пројеката и пројектне документације за стамбене и стамбено-пословне објекте ("Службени гласник РС", број 88/05) ван снаге од 29.05.2012. доступно на <http://www.ingkomora.org.rs/akti/download/ObavestjenjeKomisijaZastitaKonkurencije.pdf>
14. Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС", бр. 64/2015) од 20.7.2015. године.
15. Статута Инжењерске коморе Србије ("Службени гласник РС", бр. 16/09)
16. Устав Републике Србије („Службени гласник Републике Србије", број 1/1990)
17. Устав Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006)
- 18.

Спроведене јавне набавке по општинама:

Конкурсна документација, одлука о додели уговора и обавештење о закљученом уговору, доступно на:

19. Бабушница – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1027667>
20. Бела Паланка – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=932862>
21. Бујановац – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1055468>
22. Блаце – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1092558>
23. Власотинце – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=980015>
24. Житиште – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=975673>
25. Ивањица – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=951934>
26. Сремски Карловци – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=894728>
27. Србобран – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=524219>
28. Житиште – доступно на <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=975673>

Секундарни извори:

29. Глигоријевић, Ж. (2015). Однос стратегија урбаног развоја и планских политика Београда 1995 – 2015, докторска дисертација, Архитектонски факултет – Универзитет у Београду
30. Мацура, В. (1993) „Ка урбанистичком закону“ ур. Ференчак, М., Мацура, В., Медведев, М., Савић, М. & Стојков, Б., Београд: Удружење урбаниста Србије
31. „У Заводу за урбанизам четири месеца без плате“ од 12.02.2016, доступно на <http://novinarionline.com/u-zavodu-za-urbanizam-cetiri-meseca-bez-plate/>
32. „Крагујевац им дуеује 13 плата – Радници „Урбанизма“ нису примили ни динар већ 56 дана“ – од 15.11.2016., доступно на <http://www.blic.rs/vesti/srbija/kragujevac-im-duje-13-plata-radnici-urbanizma-nisu-primili-ni-dinar-vec-56-dana/0e9p6mm>

Иван Д. Ђурђић, дипл. инж. арх.¹

МАРКЕТИНГ КАО НЕОПХОДНИ ИНСТРУМЕНТ ОДРЖИВОСТИ УРБАНОГ И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ТРЖИШНИМ УСЛОВИМА

MARKETING AS NECESSARY INSTRUMENT FOR SUSTAINABILITY URBAN AND SPATIAL PLANNING IN MARKET CONDITIONS

РЕЗИМЕ

Урбанистичко и просторно планирање у тржишним условима је незамисливо без коришћења инструмената неопходних за економску валоризацију простора. Један од најзначајнијих, ако не и најзначајнији инструмент за валоризацију и планирање економског развоја одређеног простора јесте маркетинг. Ова компонента урбанистичког и просторног планирања у тржишним условима је од кључног значаја за ефикасност самога плана, а нарочито у контексту одрживог развоја предметног простора, где је поред еколошке и социолошке, економска одрживост простора **conditio sine qua non**. Овај рад би требао да буде подстицај за ширу и дубљу анализу неопходности, облика примене и саме примене маркетинга као инструмента урбанистичког и просторног планирања у стручној јавности. Стога овај рад нема претензије да даје коначна решења за примену маркетинга у процесу планирања простора, већ да упозна стручну јавност са основним елементима маркетиншког планирања, са посебним освртом на маркетинг - микс, као оперативним делом маркетинг - плана, неопходним за целовито сагледавање и одрживо планирање одређеног простора.

Кључне речи: **маркетинг, планирање, тржиште, простор, одрживост.**

ABSTRACT

The urban and spatial planning in market conditions is unthinkable without the use of necessary instruments for the economic valorization of planning area. One of most important, if not the most important instrument for valorization and planning of economic development of certain areas is marketing. This component of urban and spatial planning in market conditions is of the key importance for the effectiveness of the plan itself, especially in the context of sustainable development of targeted area, where the economic sustainability is, in addition to environmental and sociological, **conditio sine qua non**. Intention of this paper is to be incentive for a broader and deeper analysis of the necessity, form of applying and marketing applying itself, as an instrument of urban and spatial planning in the professional community. In addition, it doesn't have intention to give final solutions for marketing applying in the spatial planning process, but to inform professional public of a basic elements of marketing planning, emphasizing the marketing mix as an operational part of marketing plan, necessary for complete understanding and sustainable planning of certain areas.

Key words: **marketing, planning, market, spatial, sustainability.**

¹ Иван Д. Ђурђић, дипл. инж. арх. сарадник емеритус Истраживачко - пословног центра (ИПЦ) Архитектонског факултета Универзитета у Београду, е-пошта: arhidj@yahoo.com

УВОД

Маркетинг. Чаробна реч која некога фасцинира, хипнотише, заводи, мами, омамљује... некога асоцира на "гламур", "џет - сет", "бизнис"... у некоме буди похлепу, лажну наду, остварење снова... а некога асоцира на превару, "продавање магле", узнемиравање... Овакве слике у јавности су, на жалост уобичајене и немају никакве везе са маркетингом. Оне су настале као последица незнања и олаког и лаковерног прихватања компетентности људи који се представљају као маркетинг стручњаци, а који су и створили овакву слику о маркетингу, из врло јасних разлога.

Због чега је урбанистима и планерима неопходно познавање маркетинга?

Одрживи развој је немогућ без одрживог планирања; економског, еколошког и социолошког.

У том смислу је и настао овај рад са циљем да заинтересованим колегама из урбанистичко - планерске струке послужи као поједностављени гантограм у лавиринту литературе намењене овој теми.

Семанточко значење појма:

MARKET – ТРГ², ТРЖНИЦА, ТРЖИШТЕ, ПРОДАЈА

МАРКЕТИНГ = ТРГОВАЊЕ

Дефиниција:

Маркетинг је ПРОЦЕС за задовољење људских потреба, уз остварење профита.

МАРКЕТИНГ:

А - Анализа (тржишта / потреба - жеља / могућности)

Б - Планирање

В - Имплементација (примена плана)

Г - Контрола (имплементације плана)

Б - МАРКЕТИНГ-ПЛАН:

I. ПОИЗИЦИЈА (SWOT) - Где се налазимо?

II. ЦИЉ - Где желимо да стигнемо?

III. СТРАТЕГИЈА - Како да стигнемо до циља - којим путем?

IV. ТАКТИКА (МИКС) - Ко ће нас одвести до циља - на који начин?

V. ТЕРМИНСКИ ПЛАН - За које време?

VI. БУЏЕТ - Колико нас то кошта?

VII. КОНТРОЛА - Да ли можемо брже и јефтиније?

IV - МАРКЕТИНГ - МИКС:

1 - ПРОИЗВОД (Роба – Услуга - Идеја)

2 - ЦЕНА (ВРЕДНОСТ – на тржишту)

3 - ДИСТРИБУЦИЈА (Допремање)

4 - ПРОМОЦИЈА (Упознавање)

1 - ПРОИЗВОД³

је све оно што изазива пажњу, набавку, употребу или потрошњу, а што задовољава неку потребу.

Производ:

- Роба

- Услуга

- Идеја

² Трг - тржница је место у граду - урбаном ткиву, где се од најранијих времена а и не тако давно, вршила размена роба, услуга и идеја.

³ "У фабрици производимо козметику, у продавници продајемо - наду." (Charles Revson - "Revlon")

1.1. Димензије производа:

1.1.1. СУШТИНА производа: КОРИСТ

1.1.2. ОСНОВНИ производ: ОСОБИНЕ

- Квалитет
- Обликовање
- Паковање / Амбалажа
- Марка

1.1.3. ОБОГАЋЕНИ производ: ПОСТПРОДАЈНИ СЕРВИС

- Инсталација / Имплементација
- Гаранција
- Испорука / Рок
- Кредитирање

1.2. Класе производа:

1.2.1. ПОТРОШНА добра: 1 - КОНВЕНЦИОНАЛНА:

- а) Основна (храна...)
- б) Импулсивна (часописи...)
- в) Нужна (свеће...)

2 - ПОСЕБНА:

- а) Типска ("конфекцијска")
- б) Уникатна (по поруџбини)

3 - СПЕЦИЈАЛНА ("маркирана" роба, аутомобили...)

4 - ИРАЦИОНАЛНА:

- а) Нови производи
- б) Добра која се не траже (Надгробни споменици...)

1.2.2. ТРАЈНА добра: 1 - ИНДУСТРИЈСКА

- а) Сировине
- б) Полупроизводи
- в) Основни производи

2 - ФИНАЛНИ производи

- а) Постројења (зграде...)
- б) Опрема (намештај...)

1.2.3. УСЛУГЕ:

- 1 - РОБНЕ (трговина...)
- 2 - РОБНО - УСЛУЖНЕ (сервиси...)
- 3 - УСЛУЖНО - РОБНЕ (туризам, угоститељство, транспорт...)
- 4 - ЧИСТЕ УСЛУГЕ (ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ)

УСЛУГА је свака корист коју једна страна може да понуди другој.

Карактеристике услуга:

1.2.3.1. НЕМАТЕРИЈАЛНОСТ - неопипљивост

1.2.3.2. НЕДЕЉИВОСТ од свога извора / даваоца, ствараоца

1.2.3.3. НЕПОСТОЈАНОСТ - зависе од тога ко, када и где их пружа

1.2.3.4. ПРОЛАЗНОСТ - услуге се не могу складиштити.

ЖИВОТНИ ЦИКЛУС ПРОИЗВОДА / USLUGE / IDEJE:



2 - ЦЕНА⁴

је стратегијска променљива којом се утиче како на обим продаје и доходак, тако и на рад и развој организације која се бави провредном делатношћу.

2.1. Фазе одређивања цене:

1. ЦИЉЕВИ ФОРМИРАЊА ЦЕНЕ
2. УТВРЂИВАЊЕ ПОТРАЖЊЕ
3. ПРОЦЕНА ТРОШКОВА
4. АНАЛИЗА ЦЕНА И УСЛОВА КОНКУРЕНАТА
5. ИЗБОР МЕТОДЕ ФОРМИРАЊА ЦЕНЕ
6. ИЗБОР КОНАЧНЕ ЦЕНЕ

2.1.1. ЦИЉЕВИ ФОРМИРАЊА ЦЕНЕ

- 2.1.1.1. ОПСТАНАК - превелики капацитети, промена потреба потрошача, јака конкуренција: НИСКА ЦЕНА
- 2.1.1.2. МАКСИМАЛНИ ПРОФИТ - краткорочна добит: СРЕДЊА ЦЕНА
- 2.1.1.3. ЛИДЕРСТВО НА ТРЖИШТУ - дугорочна добит: УМЕРЕНА ЦЕНА
- 2.1.1.4. ЛИДЕРСТВО У КВАЛИТЕТУ - високи трошкови за истраживање и развој: ВИСОКА ЦЕНА

2.1.2. УТВРЂИВАЊЕ ПОТРАЖЊЕ

2.1.2.1. МЕТОДЕ ПРОЦЕНЕ СКАЛЕ ПОТРАЖЊЕ

⁴ "Нема те привржености марку која се попустом од два цента не може сломити." (Непознати аутор)

2.2.4. ДИСКРИМИНАЦИЈСКА ЦЕНА

- 2.2.4.1. КУПАЦ - нижа цена за студенте нпр.
- 2.2.4.2. ОБЛИК ПРОИЗВОДА - разлика у боји нпр.
- 2.2.4.3. МЕСТО / ПОЛОЖАЈ - позоришне ложе нпр.
- 2.2.4.4. ВРЕМЕ - доба дана или недеље нпр.

2.2.5. ЦЕНА НОВОГ ПРОИЗВОДА

- 2.2.5.1. ПРОДОР НА ТРЖИШТЕ
- 2.2.5.2. "СКИДАЊЕ КАЈМАКА" - целофан; најлон нпр.

2.2.6. ЦЕНА МИКСА ПРОИЗВОДА

- 2.2.6.1. ЛИНИЈА ПРОИЗВОДА
- 2.2.6.2. ПРОИЗВОДИ ПО ОПЦИЈИ
- 2.2.6.3. ВЕЗАНИ ПРОИЗВОДИ
- 2.2.6.4. НУСПРОИЗВОДИ

2.3. Иницирање и реакција на промену цене:

- 1. ИНИЦИРАЊЕ СНИЖЕЊА ЦЕНЕ
- 2. ИНИЦИРАЊЕ ПОВИШЕЊА ЦЕНЕ
- 3. РЕАКЦИЈЕ КУПАЦА
- 4. ПОЗИЦИЈА НА ТРЖИШТУ
- 5. РЕАКЦИЈА НА КОНКУРЕНТСКЕ ПРОМЕНЕ

2.3.1. ИНИЦИРАЊЕ СНИЖЕЊА ЦЕНЕ

- 2.3.1.1. ВИШАК КАПАЦИТЕТА
- 2.3.1.2. ОПАДАЊЕ УДЕЛА НА ТРЖИШТУ
- 2.3.1.3. ДОМИНАЦИЈА НА ТРЖИШТУ

2.3.2. ИНИЦИРАЊЕ ПОВИШЕЊА ЦЕНЕ

- 2.3.2.1. ИНФЛАЦИЈА ТРОШКОВА
- 2.3.2.2. ПРЕКОМЕРНА ПОТРАЖЊА
- 2.3.2.3. ДОМИНАЦИЈА НА ТРЖИШТУ

2.3.3. РЕАКЦИЈЕ КУПАЦА

- 2.3.3.1. СНИЖЕЊЕ ЦЕНЕ: а) Производ има недостатак ("Нећу да га купим")
б) Опортуни став ("Сачекаћу да појефтини, па ћу га купити")
- 2.3.3.2. ПОВИШЕЊЕ ЦЕНЕ: а) Грамзивост продавца ("Нећу да га купим")
б) Производ више вреди ("Купићу га пре него што још више поскупи")

2.3.4. ПОЗИЦИЈА НА ТРЖИШТУ

- 2.3.4.1. ЛИДЕР
- 2.3.4.2. ИЗАЗИВАЧ
- 2.3.4.3. ПРАТИЛАЦ
- 2.3.4.4. ТАМПОНЕР

2.3.5. РЕАКЦИЈЕ НА КОНКУРЕНТСКЕ ПРОМЕНЕ

- 2.3.5.1. ЗАДРЖАВАЊЕ ЦЕНЕ
- 2.3.5.2. НЕЦЕНОВНИ ПРОТИВНАПАД

2.3.5.3. СНИЖЕЊЕ ЦЕНЕ

2.3.5.4. ПОВИШЕЊЕ ЦЕНЕ СА ПРОТИВНАПАДОМ

3 - ДИСТРИБУЦИЈА⁵

је скуп активности у функцији кретања производа до потрошача.

3.1. Функције канала дистрибуције:

1. ИНФОРМАЦИЈЕ за планирање дистрибуције производа
2. ПРОМОЦИЈА одређене понуде
3. КОМУНИКАЦИЈА са потенцијалним купцима
4. ПРИЛАГОЂАВАЊЕ понуде захтевима купца
5. ПРЕГОВАРАЊЕ о цени и другим условима понуде
6. ФИЗИЧКА ДИСТРИБУЦИЈА производа
7. ФИНАНСИРАЊЕ трошкова рада канала
8. ПРЕУЗИМАЊЕ РИЗИКА у вези рада канала

3.2. Креирање канала:

3.2.1. ЦИЉЕВИ И ОГРАНИЧЕЊА:

1. Карактеристике КУПАЦА
2. Карактеристике ПРОИЗВОДА
3. Карактеристике ПОСРЕДНИКА
4. Карактеристике КОНКУРЕНАТА
5. Карактеристике КОРПОРАЦИЈЕ
6. Карактеристике ОКРУЖЕЊА

3.2.2. ИДЕНТИФИКАЦИЈА ГЛАВНИХ АЛТЕРНАТИВА:

- 1 - ВРСТЕ ПОСРЕДНИКА
- 2 - БРОЈ ВРСТА ПОСРЕДНИКА
- 3 - УСЛОВИ И ОДГОВОРНОСТИ ЧЛАНОВА КАНАЛА:
 - а) Политика цена
 - б) Услови продаје
 - в) Територијална права дистрибутера
 - г) Међусобне улоге и одговорности

3.2.1. ВРЕДНОВАЊЕ ГЛАВНИХ АЛТЕРНАТИВА КАНАЛА:

- 1 - ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИЈУМИ
- 2 - КРИТЕРИЈУМИ КОНТРОЛЕ
- 3 - КРИТЕРИЈУМИ ПРИЛАГОДЉИВОСТИ

3.3. Управљање каналом:

3.3.1. СЕЛЕКЦИЈА ЧЛАНОВА КАНАЛА

3.3.2. МОТИВАЦИЈА ЧЛАНОВА КАНАЛА:

- 1 - КООПЕРАЦИЈА
- 2 - ПАРТНЕРСТВО
- 3 - ПРОГРАМИРАЊЕ ДИСТРИБУЦИЈЕ

3.4. Модификација канала

⁵ "Када фрижидер није фрижидер?...
Када је у Финској, а желе га у Атини."

(J.L. Heskett, D.A. Glaskowsky, R.M. Ivie)

4 - ПРОМОЦИЈА⁶

је скуп активности у функцији двосмерног кретања поруке о производу, до и од потрошача.

ПРОМОТИВНИ МИКС:

- 4.1. ЕКОНОМСКА ПРОПАГАНДА
- 4.2. УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОДАЈЕ
- 4.3. ПУБЛИЦИТЕТ
- 4.4. ЛИЧНА ПРОДАЈА
- 4.5. ДИРЕКТНИ МАРКЕТИНГ
- 4.6. ОДНОСИ С ЈАВНОШЋУ

ПРОЦЕС КОМУНИЦИРАЊА:

1. ПОШИЉАЛАЦ
2. КОДИРАЊЕ
3. ПОРУКА
4. МЕДИЈ
5. ДЕКОДИРАЊЕ
6. ПРИМАЛАЦ
7. РЕАКЦИЈА
8. ОДГОВОР
9. СМЕТЊЕ

Хијерархијски модел "AIDA" реакције (одзива) конзументата⁷:

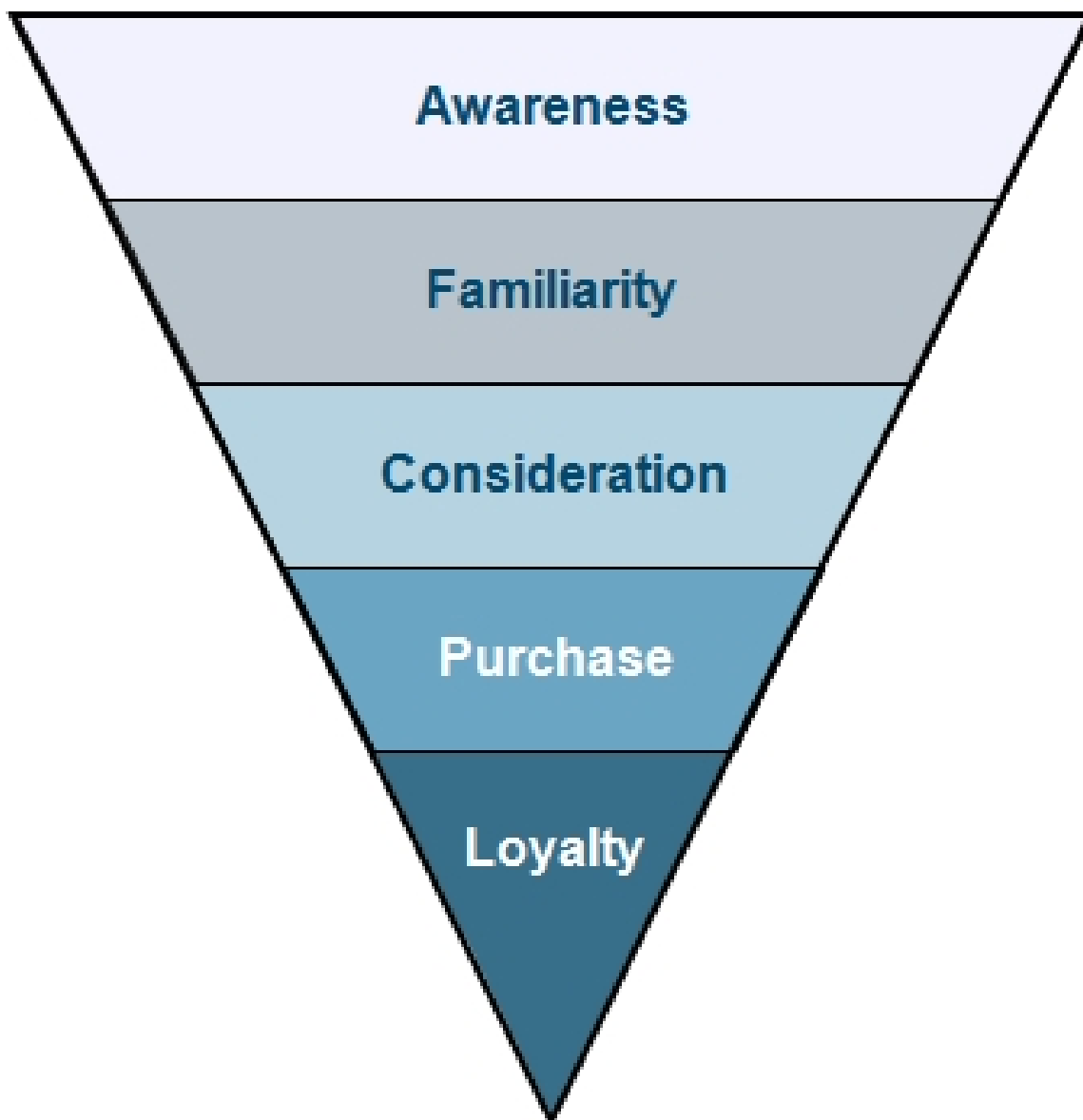


⁶ "Људи више не купују ципеле да би им ноге биле топле и суве.
Они их купују јер се у њима осећају мужевно, женствено, ... другачије...
Куповина ципела је постала узбудљив догађај.
Сада је наш задатак - ПРОДАВАТИ УЗБУЂЕЊЕ, а не само ципеле."

(Francis C. Rooney)

⁷ Графичко решење преузето и прилагођено за потребе овога рада са:
<http://zenithmedia.ch/en/news/?id=81>

Хијерархијски модел "AIDA" реакције (одзива) конзументата



Хијерархијски модел "AIDA" - карактеристике



The logo consists of four colored circles in a row: orange with 'A', blue with 'I', green with 'D', and purple with 'A'. Below the circles, the text 'for Advertising' is written in a grey sans-serif font.

AIDA for Advertising

AWARENESS

Something is used to attract the reader's or viewer's attention. In a print ad, it might be a photograph or illustration, bold type, white space around the art and words of the ad, or the ad's size. In a commercial it might be images, sounds and voiceovers on the screen.

INTEREST

Some information, such as details, price or availability, is provided to create interest in the product being advertised.

DESIRE

Something is used to make desire the product. A celebrity may appear in the ad/commercial. The images and languages of the ad/commercial may suggest that you will benefit from the product.

ACTION

Something is done to urge to act now. There may be a time limit on a sale price or a limited supply of the product.



Хијерархијски модел "AIDA" - задаци



Хијерархијски модели одзива конзумента

<i>Stages</i>	"AIDA" Model	"Hierarchy-of-Effects" Model	"Innovation-Adoption" Model	"Communication" Model
Cognitive stage	Attention	Awareness ↓ Knowledge	Awareness	Exposure ↓ Reception ↓ Cognitive response
Affective stage	Interest ↓ Desire	Liking ↓ Preference ↓ Conviction	Interest ↓ Evaluation	Attitude ↓ Intentio
Behavior stage	Action	Purchase	Trial ↓ Adoption	Behavior

ЦИЉЕВИ ЕКОНОМСКЕ ПРОПАГАНДЕ:

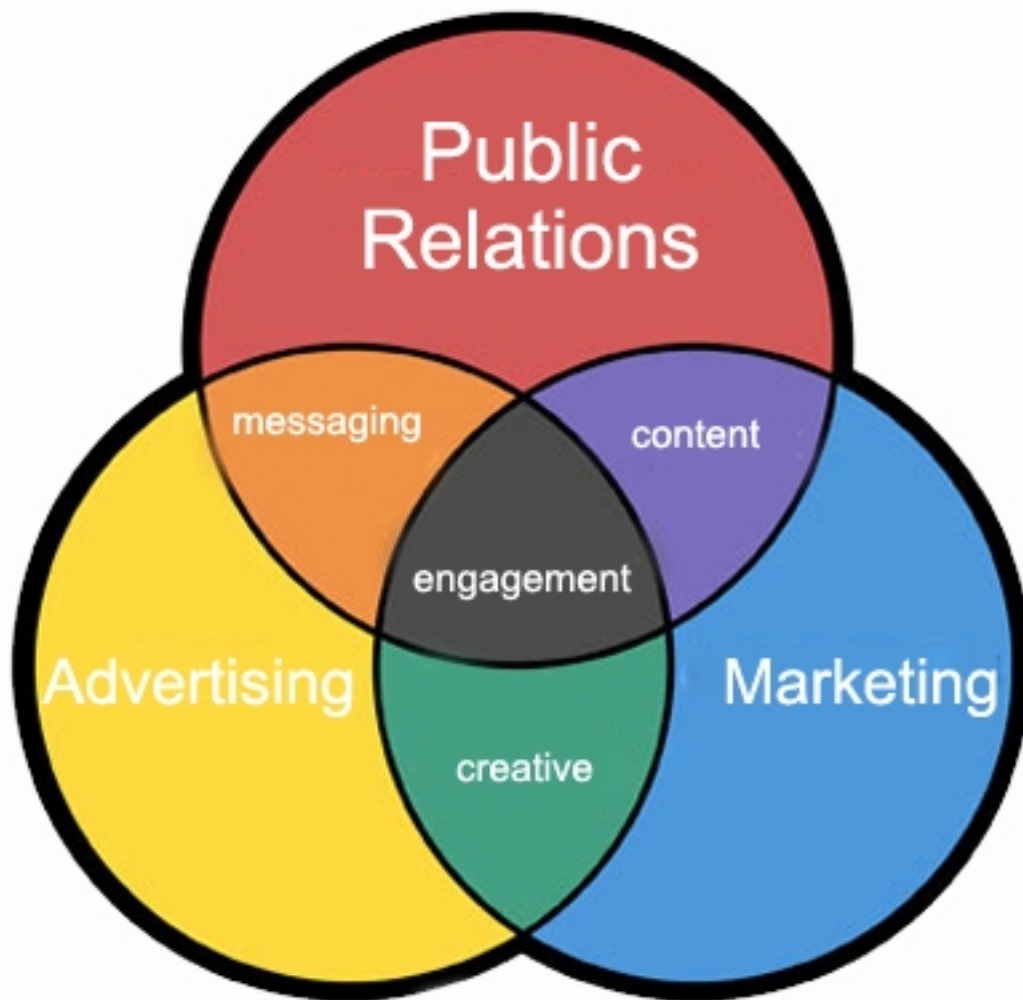
1. ИНФОРМИСАТИ
2. УВЕРИТИ
3. ПОДСЕТИТИ

За крај неколико корисних илустрација и графикана за област маркетинга:

ИНТЕГРИСАНИ МАРКЕТИНГ



МОГУЋА ПРЕКЛАПАЊА ОБЛАСТИ МАРКЕТИНГА



source: www.donmartelli.com

ПСИХПЛОШКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ДРУШТВЕНИХ МРЕЖА И ЊИХОВО ПРЕКЛАПАЊЕ



5 – ЗАКЉУЧНЕ ТЕЗЕ

Најљубазније бих препоручио овај гантограм настао дугогодишњом праксом и образовањем аутора у области примене маркетинга у урбанистичко - планерској делатности, свакоме ко има жељу и потребу да заплочи у турбулентну област маркетинга који је, време и пракса су показали, неопходан инструмент у процесу планирања са аспекта одрживог развоја.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

I - Примарна литеатура:

1. Kotler P. **Upravljanje marketingom 1**, IRO Informator, Zagreb, 1988.
2. Kotler P. **Upravljanje marketingom 2**, IRO Informator, Zagreb, 1989.
3. Kotler P., Keller K. L., **Upravljanje marketingom**, MATE d.o.o., Zagreb, 2008.
4. Милисављевић М., Маричић Б., Глигоријевић М., **Основи маркетинга**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2012.

II - Секундарна литеатура:

1. Божић В., Аћимовић С, **Маркетинг логистика**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2016.
2. Врачар Д., **Стратегије тржишног комуницирања**, Економски факултет у Београду, 2010.
3. Ловрета С., Петковић Г., Кончар Ј., **Канали маркетинга**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2017.
4. Милисављевић М., **Стратегијски маркетинг**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2015.
5. Огњенов Г., **Маркетиншке комуникације**, Економски факултет Универзитета у Београду, 2014.

III - Извори:

1. Мастер план туризма за Тару, Horwath Consulting, Zagreb, 2008.

Др Љиљана Стошић¹
Предраг Михајловић²
Марија Михајловић³

САВРЕМЕНО УРБАНИСТИЧКО И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

CONTEMPORARY URBAN AND REGIONAL PLANNING

РЕЗИМЕ

Савремено просторно планирање је делатност планирања која све више врши просторно усклађивања свих активности и процеса, као и одржавање и развијање повољних услова за живот и рад људи на одређеној територији, да би се на тој територији остварио азмештај становништва и привредних делатности, те да би се осигурало сврсисходно искоришћење земљишта уз заштиту околине и очување естетских и културних вредности простора. Другим речима, можемо рећи да савремено просторно планирање решава оптималан распоред људи, добара и делатности на територији ради његове оптималне употребе. Отоме како распоредити садржаје простора, усмерити чиниоце и како најбоље користити, односно, чувати простор - територију, одговоре даје теорија просторног планирања, која се продужује у праксу израде и провођења планова. Када говоримо о савременом урбанистичком планирању можемо рећи да оно представља скуп делатности које се заједнички баве физичким планирањем насеља, проучавањем њихове структуре и њиховог развитака. За разлику од урбанистичког планирања, урбанизам проучава развитаке градова, њихову физичку и социјалну структуру; у ужем смислу можемо рећи да је то делатност израде урбанистичких планова. На обе теорије имају утицај друге науке природне и друштвене и закони, које се крећу у одређеним друштвеним оквирима, али и друштвени интереси, изражени вољом позитивних законодавних институција друштва.

Кључне речи: урбанизам, урбанистичко планирање, простор, просторно планирање

ABSTRACT

Modern spatial planning is a business planning which increasingly performs spatial alignment of all activities and processes, as well as maintaining and developing favorable conditions What life and work of people in a particular territory, that would be on the territory achieved azmeštaj population and economic activities, and to ensure svr-sider use of the land while protecting the environment and preserving the aesthetic and cultural values of the area. In other words, we can say that modern spatial planning solves the optimal placement of people, goods and services in the territory for its optimal use. Otome to deploy content area focus factors and how to best use, ie, to keep the space - territory, the answers given by the theory of spatial planning, which extends into the practice of making and implementing plans. When we talk modernize urban planning, we can say that what predstavljasakup activities which are jointly engaged in physical planning of settlements, the study of their structure and their razvitka. Za difference odurba-hiatus planning, urban development studies development of cities, their physical social structure; in the narrow sense we can say that this is the business of urban plans. In both theory affect other natural and social teachings and laws, which move in certain social settings, but also social interests expressed will of the positive legislative institutions of society.

Keywords: urban planning, spatial planning

¹ Висока школа примењених струковних студија, Врање e-mail: mihajlovicp@ptt.rs

² Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Р Србије, e-mail: predrag.mihajlovic@mgsi.gov.rs

³ Грађевинско-архитектонски факултет, Универзитет у Нишу

УВОД

Просторно планирање представља комплексан мултидисциплинаран процес на основу којег се утврђује оптималан распоред људи, добара и делатности на одређеној територији ради његове оптималне употребе. Најважнији циљ просторног планирања је да се одређени садржаји у простору распореде и користе на најбоље могући начин.

То захтева код израде просторно урбанистичких планова да се у складу са новонасталим друштвеним и економским односима, као и потребама и захтевима корисника простора, преиспитају и проциене реалне могућности даљег развоја одређене територије, као и да се одреде смернице на основу којих би се спријечили даљи конфликти у простору и омогућио одрживи просторни развој у складу са потенцијалима подручја које се планира.

Управо у савременим околностима, због већег инкорпорирања економског развоја у планирању простора, тежи се промени традиционалних приступа у просторном планирању. То значи напуштање конвенционалног приступа који се углавном повезивао с регулаторним механизмима и секторским приступом, где је урбано или регионално просторно планирање било вођено према антиципацији раста, заштити природних ресурса и руралних подручја, те координацији развоја базичне инфраструктуре.

Рани европски закони о урбанизму и планирању простора пројектовали су сразмерно статичне технике зонирања као и мапе планова употребе земљишта у циљу достизања равнотеже између регионалних компоненти. То се, међутим, показало неадекватним у смислу регулаторног механизма који би водио развој градова и руралног подручја. Кроз такав приступ донекле се осигуравао оквир за постизање равнотеже између понекад конкурентских компоненти регије унутар ограниченог времена. Такође су се понекад ефикасно осигуравала базична правила за изградњу и трансформацију територија. Међутим, стално растућа комплексност друштвених феномена и убрзане промене откриле су неадекватност таквих конвенционалних приступа у просторном планирању за антиципирање нових потреба и приоритета у дужем временском хоризонту.

Задњих година се развио нови приступ који одражава настојање за развојем више позитивног тј. “пројектно оријентисаног” приступа. Осим што се дотиче базичних питања регулације употребе простора и агрегирања секторских политика као што су становање, транспорт, пословне активности или остала инфраструктура, просторно и урбанистичко планирање се све више схвата као процес који антиципира карактер и кључна обележја простора, и који треба да дизајнира најефикаснија средства како да их реализује (жељена обележја и карактер). План се сада схвата као “пројект града или регије”, тј. као демократска експресија што једна територија треба бити.

1. КАРАКТЕРИСТИКЕ УРБАНИСТИЧКОГ И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ПОСЛЕДЊОЈ ДЕЦЕНИЈИ

Теорија која подржава конвенционално планирање (полазиште да феномен простора и развоја представља линеарни процес базиран на акумулацији одређених кључних производних фактора) показала се као неадекватна да се разумеју европске и глобалне просторне трансформације. Превладавајуће парадигме нису биле у стању да суштински продру у проблем развоја нових центара који су периферни у односу на главне центре. У исто време конвенционално просторно планирање и развојне политике, упркос величини ресурса који су трансферисани у подручја која су још заостала и успркос бројним успесима, били су неспособни да произведу оквир за одрживу редукцију регионалних диспаритета или разлика између центра и периферије.

У задње две деценије, перформансе градова и регија постају мање зависне од традиционалних фактора производње пошто они траже микро локацијски одређене предности које унапређују конкурентност у новијој динамици глобализације.

У ствари, нове информационе и комуникационе технологије, либерализација тржишта, повећана мобилност и уклањање баријера стварају нове производне системе који су флексибилни, мање хијерархијски и мање зависни од традиционалних фактора производње за њихову локацију. Географска ограничења базирана на близини и даље су важна али не и пресудна.

Позитивна предузетничка клима, квалитет створеног природног и културног окружења, одговарајући финансијски и људски капитал, постају одлучујући у трци за привлачење

инвестиција и запошљавање. Тако и високо конкурентско окружење мења просторне приступе.

Детаљним урбанистичким решењима се утврђују програмски елементи, међусобни односи садржаја у простору и урбанистички и технички услови неопходни за диспозицију објеката, извођење радова, уређење слободних површина, заштиту природе, као и друге видове заштите. Сви ти садржаји имају своју економску димензију, а како би се утврдили основни економски параметри потребно је најпре да се припреми и обезбеди информациона основа, тј. обезбедити податке планским решењима вишег реда, о стању простора за којима се ради плански докуменат, потребним интервенцијама у простору и стању и проценама промена у окружењу.

1.1. Главни фактори који су утицали на промене у планирању простора

Треба истаћи да и динамичне политичке и економске промене саме по себи утичу на изражену значај економског планирања у оквиру просторног и урбанистичког планирања. Најдоминантнији фактори утицаја су:

- глобализација,
 - политичка и економска динамика (и демографске промене),
 - раст глобалног туризма и
 - нове технологије.
- *Глобализација* – незаустављиви процес који утиче на све нације, а укључује растућу интеграцију друштва, технологије, комуникације, трговине и медија. До 2030. године више од 50% светског економског производа ће бити генерисано међународним кретањем роба и услуга. Свет се помиче из једно-поларног (САД) ка више-поларном (САД, ЕУ, Кина, Индија, БРИКС, МИСТ) свету, са помакнути односом снага.
 - *Политичка и економска динамика* – процес приступања ЕУ са свим попутним прилагођавањем правног и друштвеног поретка токовима Европе као и финансијска привредна криза доносе нове односе и тензије између општег раста и креирања нових послова, где долази до даљег раслојавања руралног и урбаног подручја. Енергетски сектор из године у годину повећава цене по јединици као и што се догађа са храном на глобалном тржишту. Кључ ослобађања од ових кретања јесте у обновљивим изворима енергије, алтернативним облицима транспорта, рециклирању отпада и воде, производњи органске хране и туризму као кохезијском ткиву повезивања.
 - *Раст глобалног туризма* – глобално највећа и најбрже растућа индустрија, која на себе веже велики број директних и индиректних ефеката у укупној привреди. Култура, наслеђе, природни и остали ресурси се „претварају” у економске вредности које се са целим свијетом стављају у однос понуде и потражње, односно директно доприносе локалном привредном развоју.
 - *Нова технологија* – у служби развоја и повећања „ комфора” обезбеђује конкурентност. „Дематеријализација” производа узрокује фабрике, које су мале и не врше загађења, које су врло флексибилне и лако мобилне. Електронска технологија ће до 2050. године омогућити смањење пословних путовања за 50%, јер ће сви радити од куће, с друге стране зелена технологија фокусирана на очување околине и енергије ће омогућити јефтину енергију као и становање. Напретком технологије, смањењем потребе за људским ресурсима ће омогућити све више путовања чиме туризам задржава позицију највеће индустрије у 2030. години. Рецимо, предности информационог технологија значајно су умањиле значај залиха.

Фирме попут Toyota, Dell и Inditex су показале да модел управо на време (just in time) код залиха функционише. Због тога старе велике теорије које се на ово подручје несу више адекватне (Ohmae, стр. 47). Друга компликација долази из чињенице да сајбер-економија незаустављиво расте и да се прекогранична размена добара, услуга, па чак и финансијских инструмената на подручјима о којима се не зна много у економској науци (Ohmae, стр. 47). У међузависној глобалној економији, новац се креће без надзора и тренутно према атрактивности неког подручја у свету.

Узевши у обзир претходне тенденције које утичу на постављање нових захтева пред просторне планере, може се закључити да је главни циљ просторног планирања данас

стимулисање економског раста, редукција рањивости регионалне економије на спољне претње, подржавање регионалних конкурентских предности и стратешко управљање територијом базираном на сарадничкој партиципацији друштвено-економских фактора, било јавних или приватних. Стратешки планови сада морају удружити жеље и намере, као и координирати иницијативе регионалних друштвених, економских и политичких фактора. Они такође морају осмислити диверсификоване производне активности чинећи могућом употребу ендогених ресурса и привлачећи егзогене. Друштвена партиципација и консензус су потребни за успјех таквог једног приступа. У складу са промјенама у просторном и урбанистичком планирању, припрема економско-демографска анализа и економска тржишна пројекција постаје полазиште за просторне и урбанистичке планове узимајући у обзир промене у просторно-урбанистичком планирању и захтеве Европске стратегије просторног развоја.

2. ЕВРОПСКА СТРАТЕГИЈА У ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ

Развој просторног планирања у Европи се заснива на Европској перспективи просторног развоја (*European Spatial Development Perspective - ESDP*) која је написана 1999. године од стране земаља чланица и Европске комисије, као просторни концепт за Европску Унију. Иако ESDP нема обавезујући статус, а Европска Унија нема формални ауторитет за просторно планирање, ESDP утиче на политику просторног планирања у европским регионима и земљама чланицама, а оставља координацију секторских политика на ниво политичке агенде. Главни циљеви политика ESDP су усмерени првенствено на балансирању и вишецентрични систем градова и нове урбаноруралне везе. Сваки од тих општих циљева је праћен са ограниченим бројем практичних опција које узимају у обзир потребу за више интегрисаним секторским прилазом на стратегије простора.

Концепт ESDP је заснован првенствено на балансираној вези развоја економије и давања смерница за просторни развој у ЕУ. Будући да су просторна равнотежа и хармонија базичне вредности европског друштва, територијална (просторна) кохезија постаје кључним настојањем у изградњи новог европског устројства са садашњим и посебно будућим земљама чланицама. Европска територија је на раскрсници услед бројних егзогених (глобализација, енергија, климатске промене и сл.) као и ендогених фактора промена (старење становништва, борба за запосленост и локално благостање и др.) што отвара бројна питања, контрадикције и дилеме. То приморава јавну управу да паралелно уз решавање горућих проблема привредног раста и запошљавања подиже капацитет размишљања о будућности, али не само на начин да се елаборирају или оправдавају предвиђања него да се подиже свест о вредностима и главним снагама које ће обликовати будућност територија у декадама које долазе. На исти начин јавне власти морају се суочити с лимитима и реалним могућностима јавног сектора да (ре)усмерава просторни развој у будућности.

3. ДЕМОГРАФСKE ПРОМЕНЕ КАО ПОКРЕТАЧ ПРОМЕНА У УРБАНИСТИЧКОМ И ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ

„За процес просторног планирања од великог значаја је демографски развитак који је комплексан процес кога чине природно и механичко кретање становништва (наталитет, фертилитет, смртност и миграције), као и промене у демографским структурама (биолошким, социо-економским и интелектуалним)“ (Пиха, стр. 56). Поменути фактори и њихово деловање испољавају се различито у датим условима друштвеног и економског развоја, што значи да је демографски развитак историјски условљен.

Предмет демографије је становништво које живи на некој територији и које се мења у погледу својих обележја по закономерностима својственим за извесно историјско раздобље. Поред изучавања демографског развитка, као и фактора и узрока који тај развитак условљавају, демографија се бави пројекцијама и прогнозама становништва, што је нарочито значајно за економске и друге науке, односно за дисциплине које се баве планирањем. Данас је опште признат значај демографских пројекција за планирање и вођење политике у области привреде, здравства, просвете, социјалне заштите и осигурања, као и у многим другим областима (запосленост, просторно и урбанистичко планирање итд.).

Демографија као посебна научна дисциплина обухвата и проучавање породице, домаћинства и насеља као најмањих асоцијација у којима живи становништво, и то оних аспеката који су значајни за сагледавање демографског развика.

Хармоничност и целовитост једног простора са аспекта становништва везује се и за појам оптималног броја становника, чија је релативност у простору исказана кроз однос демографски развој – друштвено-економски развој. У основи овог односа је питање када процеси у развоју становништва подупиру захтеве друштвено-економског развоја, а када су они у сукобу, и на који начин се то манифестује у простору.

То значи да ниједна крајност у кретању становништва не пружа оптималне демографске услове, већ води ка погоршању материјалних услова друштвеног развика.

Концентрација привредних активности и становништва има велике ефекте на продуктивност, односно профитабилност произвођача (предузећа) лоцираних у градовима. Наиме, са повећањем величине, односно концентрације становништва, на пример, увећава се и диверсификује понуда радне снаге на локалном тржишту, тако да произвођач ангажовањем квалитетне радне снаге и успостављањем њене оптималне структуре повећава продуктивност свих производних фактора.

С друге стране, концентрација привредних активности, односно предузећа у граду омогућава продубљивање друштвене поделе рада путем издвајања одређених функција из предузећа и формирања специјализованих предузећа која ће те функције ефикасније обављати. Стога се у великим градовима јављају специјализована предузећа за различите пословне, финансијске и друге професионалне услуге, што ствара услове за увећање продуктивности свих предузећа у тим градовима.

4. УТИЦАЈ ЕКОНОМСКИХ ПРОМЕНА НА УРБАНИСТИЧКО И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У ПОСЛЕДЊОЈ ДЕЦЕНИЈИ

Економске појаве су егзактне, манифестују се у облику количина и квантитета, који се у времену мењају. Економске појаве су међусобно зависне, односно промена једне економске појаве утиче на промену осталих. Што је нека привреда развијенија, то је и међузависност појава већа. Економска анализа има задатак да квантификује међузависности између појава, односно, распрострањење у времену и простору ефеката које иницира промена једне економске појаве на остале.

Све економске појаве и процеси се током времена у процесу привредног развоја стално мењају (нпр. количина производње, потрошња, инвестиције, извоз, увоз итд.). Истовремено све се економске појаве или процеси (економске варијабле) међусобно зависни тј. промена једне од њих утиче у одређеној мери и на промене осталих.

Основни задатак економске анализе је утврђивање међузависности које постоје међу економским појавама и процесима ради њиховог објашњавања и предвиђања.

Да би извршила тај свој задатак, економска анализа настоји у свим детаљима, колико је то могуће, временски и просторно са следити процес настајања и ширења комплексних и врло бројних последица узрокованих иницијалном променом неке економске варијабле.

За сваку појаву која се догодила, економска анализа помоћу скупа начела и њезине специфичне логике, треба дати одговоре на питања: Што се догодило, односно која се економска варијабла променила и у којој мери се дотична варијабла промијенила?

Одговарајући на претходна питања, потребно је, пре свега, имати добру слику економске ситуације у којој је проблем настао. Ако се жели усмеравати развој економских појава у пожељним правцима треба имати добро дефиниране економске циљеве према којима развој појаве треба усмеравати.

Остваривање таквих циљева постаје тада критериј оцено економске успешности. У постављању циљева које треба остварити помаже и економска историја, јер се постављање циљева врши увек у одређеном историјском и институционалном контексту.

5. ТУРИСТИЧКО УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА КАО ВИД ПЛАНИРАЊА ПРОСТОРА

Туристичко уређење простора (ТУП) представља специфичан вид планирања простора, који произилази из његове основне намијене (Кицошев и други, 2006). Оно представља свјесну и планску активност, која има за циљ избор оптималног састава објеката и опреме у датом простору на основу спроведене валоризације, а у функцији претходно утврђених обима тражње, понтенцијала понуде и социо-економских циљева друштва (Dredge, 2009; Јовичић,

Ивановић, 2006; Пиха, 1982). Тако ТУП максимизира позитивне, а минимизира негативне ефекте у простору, чиме се повећава његова функционалност и туристичка атрактивност. У том смислу, трансформација простора је последица чињенице да туристи желе пун комфор приликом боравка на одређеном подручју (Гомезел, Михалич, 2008). ТУП подразумева начин којим се различити туристички објекти и опрема, смештају на претходно утврђене локације, а које су оптималне, како за инвеститоре, тако и за будуће кориснике. На тај начин, ТУП треба да омогући оптималне услове за одвијање одређених туристичких процеса приликом задовољавања туристичких потреба, чиме се омогућује боља експлоатација туристичких ресурса и доприноси побољшању естетског изгледа локалитета (Каранфиловски, 1977). Зависно од функције, туристичка опрема се може сврстати у неколико категорија: објекти за смјештај и исхрану, опрема за спорт и рекреацију и комунална и транспортна инфраструктура (Томка, 1998; Laws, 1995; Коен, 1984;).

Полазећи од претпоставке да се под туристичком дестинацијом може подразумевати објекат са окружујућим простором, туристичко место, али и регија, при чему сваки од наведених нивоа може имати сопствени интегрални туристички производ, а да би се дошло до жељеног производа, урбанистичко уређење простора мора пратити наведену просторну хијерархијску структуру. У том смислу можемо говорити о уређењу простора на нивоу објекта, локалитета, туристичког места и центра, као и на нивоу туристичке регије. На основу овакве просторне поделе од мањег ка већем, уређење простора можемо посматрати као делатност која своје активности спроводи на микро, мезо и макро нивоу (Гарача и сарадници, 2010), при чему ову поделу не треба стављати у исту просторну раван са поделом туристичких регија по величини на микро, мезо и макро регије (Јовичић, 1980).

У Србији најважнији у низу стратешких докумената је Просторни план Републике Србије до 2021. године, чије поставке у виду циљева, концепта и пројекција морају поштовати сви просторно-плански документи нижег реда. Одредбе Просторног плана Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 88/10) представљају обавезне оквире и улазе и за просторне планове туристичких подручја у виду глобалног просторног обухвата туристичких подручја, њихове основне намене, режима коришћења и крупне екстерне инфраструктуре (Кицошев, Дунчић, 1998). У том смислу, као нижи законски акти, који уређују област планирања и туристичког уређења простора издвајају се просторни планови подручја посебне намене, гдје се под посебном наменом, између осталог сматра и туризам, заштита природе у смислу националних паркова или паркова природе, као и подручја од културно-историјског значаја, какви су између осталог и археолошки локалитети.

Тако је могуће издвојити планове подручја посебне намјене следећих регионалних целина:

- Специјалног резервата природе Засавица,
- Специјалног резервата природе Увац,
- Специјалног резервата природе Стари Бегеј-Царска бара,
- Националног парка Копаноник,
- Парка природе Голија,
- Националног парка Тара,
- Парка природе и туристичке регије Стара планина,
- Археолошког налазишта Ромулијана-Гамзиград,
- Специјалног резервата природе Обедска бара,
- Специјалног резервата природе Делиблатска пешчара,
- Националног парка Фрушка Гора.

док је у процесу израде још десетак просторних планова подручја посебне намене, од којих прије свега треба поменути планове: Националног парка Ђердап, Старог Раса са Сопотанима, Специјалног резервата природе Горње Подунавље, Радан планине, Авале и Космаја, Специјалног резервата природе Сува планина, Специјалног резервата природе Ковилско-Петроварадински рит.

Ови планови дају генералне услове за развој туризма и пратећих му делатности на датом простору, при чему се мисли на зонирање простора, на интензитет дјелатности, дефинисање локација предвиђених за поједине врсте активности, одређивање локалитета намењених за изградњу комерцијалних објеката и објеката породичног викенд становања, утврђивање излетничких локалитета и сл.

6. ВИЗИЈА, РАЗВОЈНИ МОДЕЛ И ЕФЕКТИ УРБАНИСТИЧКОГ И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА У ПОСЛЕДЊОЈ ДЕЦЕНИЈИ СА СОВРТОМ НА УТИЦАЈНЕ ФАКТОРЕ

У савременом приступу урбанистичком и просторном планирању у последњој деценији потребно је поставити визију и стратешке циљеве развоја у свим релевантним демографским, економским и социјалним аспектима значајним за просторни или урбанистички план. Потребно је постићи оптимално, осмишљено планско решење, које узима у обзир и трошкове природних ресурса. Тржишна студија и benchmark анализа се спроводе у сврху одабира адекватних секторских развојних праваца. Након тога се разрађује концепт развоја привредних грана и делатности. Поред осталог, он обухвата и:

- Процену вредности инвестиција у реализацији новопланираних садржаја и припадајуће инфраструктуре;
- Процену економске исплативости планираних инвестиција и процену директних и индиректних ефеката инвестиција;
- Предлог мера и подстицаја (фискалних, институционалних, измена прописа и др) на државном и локалном нивоу ради убрзања реализације планског концепта.

Визија садржи опис замишљеног свеобухватног будућег постигнућа у урбанистичком и просторном развоју подручја, са освртом на утицајне факторе. Стратешки циљеви садрже конзистентан и сажети опис намераваних исхода с јасно израженим и мерљивим постигнућима која произилазе из визије.

Циљеви урбанистичког и просторног планирања морају бити:

- мерљиви (како би се могла проценити њихова остварљивост),
- оствариви (имати минимум прихватљиве нивое изводљивости),
- јасно формулисани (уопштене циљеве треба избегавати),
- са унапред одређеним роком остварења,
- међусобно усклађени (не смеју се преклапати),
- свеобухватни,
- друштвени и оправдани - са становишта животне средине прихватљиви,
- такви да придонесе развоју подручја који је одређен визијом,
- сагласни циљевима Стратегије развоја државе, или регије или града, као и секторским стратегијама и политикама.

Тржишна студија је следећи корак. Она детерминише оптимални микс производа за подручје захвата плана. На бази претходно утврђеног физичког потенцијала простора тржишна студија представља критични инпут модел развоја. Потребно је обухватна тржишна анализа, како би се стекле основе за утврђивање целовите развојне визије планског простора, као и његовог конкурентског и тржишног позиционирања. Тржишна студија омогућава да се утврди тржишни потенцијал простора, како би инвестиционе развојне активности, које ће следити, имале економско оправдање. Тржишна студија се бави: глобалним тржиштем и трендове у привредним секторима, регионалним и националним тржиштем. Сваки пројекат има свој тржишни потенцијал. Тржишна студија помаже код формулисати приоритетних зона/локације развоја унутар подручја захвата плана.

Могућности развоја привредних делатности је потребно сагледати, те на основу њихових потенцијала, анализирати очекиване ефекте на запошљавање и допринос економији; неопходно је предложити концепт развоја, на основу принципа одрживости. Овде је потребно планерски доказати одрживо, економски оправдано, предложено планско решење.

Код функција које обезбеђује јавна власт, и које се финансирају из буџета државе или локалних самоуправа, јавне службе и институције непривредних делатности је потребно посматрати из угла будућег задовољења потреба становника, буџетских трошкова функционисања, савремених стандарда и норматива, и препорука за реформу у циљу поспешивања пожељних демографских кретања и подизања квалитета живота становништва. Уколико се жели одржати или повећати број становника у појединим насељима, потребно је обратити нарочиту пажњу на задовољење потреба становништва које врше јавне службе и друге ванпривредне делатности, а све у складу са важећим параметрима и нормативима опремања.

Поједине сегменте, као што је школство, потребно је анализирати са аспекта односа постојећих школа и усмерења, и планираног развоја привреде – да ли образовање које се стиче у школама (средњим, вишим и високим) омогућава локално запошљавање, или оспособљава кадар који се неће моћи запослити у локалној привреди.

ЗАКЉУЧАК

Суштинске и динамичке промене настале не основама спознаје човека о могућностима управљања и организацијом онога што га окружује, изазвале су бројне структурне промене на свим нивоима друштвеног организовања, од глобалног до нивоа породичне организације. Будући да је развој условио повећан степен међузависности у развоју свих чинилаца глобалног друштва, повећан је и интерес за ширењем знања, савремених технологија и инвестиција у циљу одржавања глобалне равнотеже и остваривања одрживог развоја. С тим у вези кључну улогу у стварању динамичног и комплексног окружења, које ће бити у стању да испрати захтеве савременог друштва, преузима урбанистичко и просторно планирање. Климатске промене, развој нових принципа, технологија и техника, еколошког, просторног и урбанистичког планирања, архитектонског пројектовања, довели су до преиспитивања досадашњих пракси развоја територије и траже нове моделе развоја. Посебно је изражен процес глобализације, политичка и економска динамика, раст глобалног туризма и нове технологије. Динамичне политичке и економске промене утичу на изражени значај економског планирања у процесу израде просторних и урбанистичких планова. Високо конкурентско окружење захтева да се нађе одржива комбинација ресурса простора и да се пројектују оптималне производне могућности, тј. алтернативне комбинације финалних добара и услуга, како би се обезбедила конкурентност и омогућио одрживи развој. Економска анализа у економско-тржишна пројекција треба да у складу са новонасталим друштвеним и економским односима, као и потребама и захтевима корисника простора, преиспитају и процене реалне могућности даљег развоја одређене територије, како би се омогућио одрживи просторни развој у складу са потенцијалима подручја. Такође је неопходно интегрисати економско-демографске анализе и економско тржишна пројекција у пракси планирања у потпуности, у складу с традиционалним и новим теоријским и методолошким знањем која представљају базу савремене науке. У том смислу, полазна хипотеза је потврђена да модерно урбанистичко планирање у простору мора у обзир промене како у просторном и урбанистичком планирању, тако и у економском амбијенту. У раду смо потенцирали факторе које је неопходно познавати и са њима рачунати у постизању оптималног, осмишљеног планског решења простора, које узима у обзир и трошкове природних ресурса, као и захтеве и интересе грађана.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Alfred M. (1961), *Principles of Economics*, The Macmillan Company, New York;
1. Беговић, Б. (1995), *Економика урбанистичког планирања*, Центар за економске студије, CES MECON, Београд.
2. Гарача, В., Јовановић, Л., *Критеријуми туристичког уређења простора*, Зборник радова Департамента за географију, туризам и хотелијерство, 39/2010, 82-91
3. Gomezel, Omerzel, T. Mihalić, „*Destination competitiveness—Applying different models, the case of Slovenia*”, *Tourism Management* 29/2008, 294-307
4. Диетер П. (2006), *Урбанизам - сvezак 1., Урбанистичко планирање*, Голден маркетинг – техничка књига, Архитектонски факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб.
5. Јовичић, В. Ивановић, *Туризам и простор*, Тон ПЛУС, Београд 2006.
6. Karanfilovski, „*A growth of tourism and spatial dispose of the S. R. of Macedonia- Geography of tourism and regional – spatial planning*”, *Geographica Slovenica* 5/1977, 107-113.
7. Коен, „*Утицај туризма на физичку околину*”, *Туристички савез Хрватске*, Туристам 11/1984.
8. Kripendorf, J. „*Towards new tourism policies*”, *Tourism management*, 3/1982, 135-148.
9. Krueger D. (2007), *Quantitative Macroeconomics: An Introduction*, Department of Economics, University of Pennsylvania.
10. Laws, *Tourism destination management*, Routledge, London 1995.
11. Мариновић-Узелац, А. (2001), *Просторно планирање*, Дом и свијет, Загреб.
12. Мариновић-Узелац, А. (2001), *Регионализација из видокруга просторног планирања*, Изворни знанствени рад, Архитектонски факултет, Загреб.
13. Охмае, К. (2007), *Нова глобална позорница*, Мате, Загреб.
14. Palermo, P. C., Ponzini, D. (2010), *Spatial Planning and Urban Development*, Springer, New York.
15. Пиха, Б. (1973), *Просторно планирање*, Новинска установа службени лист СФРЈ, Београд.
16. Пиха, Б. *Планирање туризма и свакодневне рекреације у самоуправном друштву*, ПФВ, Београд 1982.
17. Томка, Д. „*Утицај туризма на трансформацију физичко-географских елемената простора – тема за истраживање*”, *Туризам DGTH*, 2/1998, 7-10

***II Управљање геопросторним подацима–
Републички геодетски завод***

Дарко Вучетић, дипл.геод.инж.¹
Гордана Зорић, дипл. правник²
Младен Дугоњић, дипл.геод.инж.³
Саша Ђуровић, дипл.геод.инж.⁴

ЗАКОН О НАЦИОНАЛНОЈ ИНФРАСТРУКТУРИ ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА

РЕЗИМЕ

Успостављање Националне инфраструктуре геопросторних података у Србији (НИГП) заснива се на INSPIRE принципима. Сврха је креирање оквира који омогућава лакши приступ и коришћење геоинформација, кроз развој система за подршку хармонизацији и интероперабилности геоподатака коришћењем стандарда. Законом о државном премеру и катастру, који је ступио на снагу у септембру 2009. године, створен је правни основ за успостављање НИГП-а, при чему су транспоноване поједине одредбе Директиве Европске Уније 2007/2/EЗ- Infrastructure for Spatial Information in the European Community – INSPIRE. Законом о националној инфраструктури геопросторних података у потпуности се преноси у национално законодавство наведена Директива. У процесу приступања Републике Србије Европској унији у оквиру Поглавља 27 које се односи на животну средину и климатске промене, Републички геодетски завод је задужен за транспозицију и имплементацију INSPIRE директиве, у сарадњи са другим надлежним органима и институцијама. Ова директива треба да помогне у процесу креирања политика и активности које могу имати директан или индиректан утицај на животну средину. Легални оквир треба у потпуности да подржи принципе НИГП и постигне баланс између потреба да заштити важне националне интересе и захтеве корисника.

ABSTRACT

The establishment of the National Spatial Data Infrastructure in Serbia (NSDI) is based on the principles of INSPIRE. The purpose is to create a framework that allows easy access and use of geospatial information, through the development of systems to support the harmonization and interoperability of geographic data using standards. The Law on State Survey and Cadastre, which entered into force in September 2009, created the legal basis for the establishment of the NSDI, which transposed certain regulation of the EU Directive 2007/2/EC Infrastructure for Spatial Information in the European Community - INSPIRE. With Law on National Infrastructure of Geospatial Data, Directive is fully transposed into the national legislation. In the process of accession of Serbia to the European Union under Chapter 27, which relates to the environment and climate change, the Republic Geodetic Authority is responsible for the transposition and implementation of the INSPIRE Directive, in cooperation with other relevant bodies and institutions. This Directive should help in the process of creating policies and activities that may have a direct or indirect impact on the environment.

¹ Дарко Вучетић, дипл.геод.инж. darko.vucetic@rgz.gov.rs

Републички геодетски завод, шеф одсека за успостављање и развој НИГП-а

² Гордана Зорић, дипл. правник gzoric@rgz.gov.rs

Републички геодетски завод, шеф одсека за системску и серверску подршку

³ Младен Дугоњић, дипл.геод.инж. mladen.dugonjic@rgz.gov.rs

Републички геодетски завод, радно место за успостављање и развој НИГП-а

⁴ Саша Ђуровић, дипл.геод.инж. sdjurovic@rgz.gov.rs

Републички геодетски завод, начелник одељења за националну инфраструктуру геопросторних података

The legal framework should fully support the principles of the NSDI and to achieve a balance between the need to protect important national interests and requirements of users.

УВОД

Циљ НИГП-а је креирање заједничког националног оквира ради размене просторних информација о животној средини између јавних институција и веће могућности за јавни приступ просторним информацијама. Успешно успостављен НИГП је битан ослонац за развој е-управе. НИГП такође употпуњује међународну мрежу сервиса о простору, при чему је нарочито важна сарадња на европском нивоу у области геоинформација.

Законом о државном премеру и катастру, који је ступио на снагу у септембру 2009. године, створен је правни основ за успостављање НИГП-а, при чему су транспоноване поједине одредбе INSPIRE директиве. Потпуна транспозиција директиве извршиће се доношењем Закона о националној инфраструктури геопросторних података.

ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ПОСТИЖУ ДОНОШЕЊЕМ ЗАКОНА

Доношењем Закона о националној инфраструктури геопросторних података створиће се правни оквир за успостављање и одржавање националне инфраструктуре геопросторних података у Републици Србији.

Овим законом преноси се у потпуности у национално законодавство Директива Европске Уније 2007/2/E3- Infrastructure for Spatial Information in the European Community - INSPIRE.

Привреда и јавни сектор захтевају лак приступ геопросторним подацима који су у надлежности јавних институција. Геопросторни подаци и сервиси потребни су за коришћење у областима као што су заштита животне средине, управљање земљиштем и водама, транспорт, тржиште непокретности, развој позиционих и навигационих сервиса, одбрана и безбедност, туризам, рекреативне активности на отвореном и слично.

Национална инфраструктура геопросторних података – НИГП, (енг. National Spatial Data Infrastructure – NSDI), представља интегрисани систем геопросторних података, који омогућава корисницима да идентификују и приступе просторним информацијама добијеним из различитих извора, од локалног, преко националног до глобалног нивоа, на свеобухватан начин. НИГП представља оквир унутар кога се развија политика широког коришћења геоинформација, смањују административни трошкови и спречава дуплирање послова на њиховом обезбеђивању.

Основни циљеви који се испуњавају доношењем овог Закона су:

- креирање националне инфраструктуре за обезбеђивање геоинформација за јавни сектор, привреду и јавност уопште;
- обезбеђивање размене квалитетних, стандардизованих и интероперабилних скупова просторних података и сервиса заснованих на сарадњи унутар геосектора;
- ефикасна и исплатива размена информација између јавног и приватног сектора коришћењем заједничких просторних података кроз сервисе који гарантују доступност, квалитет и ажурност;
- креирање оквира за подршку развоја националног информационог друштва и међународне сарадње засноване на савременим иницијативама и учешће у актуелним европским пројектима.

За успешно успостављање НИГП-а кључна је сарадња између заинтересованих страна, са фокусом на одрживо финансирања за прикупљање референтних података. Поред тога, блиска веза са е-управом је окосница развоја ефикасних е-сервиса.

У оквиру процеса приступања Републике Србије Европској унији и Поглавља 27 које се односи на животну средину и климатске промене, Републички геодетски завод је задужен за транспозицију и имплементацију INSPIRE директиве која треба да помогне у процесу креирања политика и активности које могу имати директан или индиректан утицај на животну средину.

Легални оквир треба у потпуности да подржи принципе НИГП и постигне баланс између потреба да заштити важне националне интересе и захтеве корисника. Услови за обезбеђивање информација морају се придржавати националног и међународног законодавства на јасан и недвосмислен начин. Системска правила су заснована на степену

равнотеже између различитих интереса као што је интерес за заштитом података и интерес за јавном доступношћу података.

САДРЖАЈ НАЦРТА ЗАКОНА И НАЈЗНАЧАЈНИЈЕ ОДРЕДБЕ

Нацрт закона има 38. чланова и подељен је у 12 поглавља, и то:

I. Основне одредбе

У основним одредбама садржан је предмет уређивања Закона, а то је успостављање и одржавање националне инфраструктуре геопросторних података у Републици Србији (у даљем тексту: НИГП), који представља метаподатке, скупове и сервисе геопросторних података; мрежне сервисе и технологије; споразуме о дељењу, приступу и коришћењу геопросторних података, као и механизме координације и праћења, процесе и поступке који су установљени, којима се управља и који се стављају на располагање у складу са овим законом.

Овим законом преноси у правни поредак Републике Србије Директива Европске Уније 2007/2/ЕЗ - Infrastructure for Spatial Information in the European Community – INSPIRE.

Такође, Законом се дефинише значење појмова који се користе у овом закону, као што су геопросторни подаци, скуп геоподатака, сервис геоподатака, метаподаци, интероперабилност, национални геопортал, органи јавне власти итд.

II. Органи за успостављање НИГП-а

Законом се дефинишу органи НИГП-а (Савет НИГП-а и радне групе НИГП-а), председник и чланови Савета НИГП-а, надлежности Савета НИГП-а и радних група НИГП-а.

Савет НИГП-а има 16 чланова које именује и разрешава Влада, на период од четири године.

Савет НИГП-а:

1. доноси годишњи план рада Савета НИГП-а;
2. доноси одлуке и техничка упутства из области НИГП-а;
3. одређује одговорног субјекта НИГП-а за скупове геоподатака који припадају некој од тема геоподатака из члана 10. овог закона;
4. одређује субјекте НИГП-а који користе скупове и сервисе геоподатака који припадају некој од тема геоподатака из члана 10. овог закона;
5. усклађује активности субјеката НИГП-а;
6. врши контролу успостављања и функционисања НИГП-а;
7. доноси пословник о свом раду;
8. доноси одлуку о формирању радних група НИГП-а и њиховим задацима;
9. доставља Влади годишњи извештај о активностима везаним за успостављање и функционисање НИГП-а;
10. обавештава јавност о активностима везаним за успостављање и функционисање НИГП-а.

III. Теме геоподатака

Законом су дефинисане теме геоподатака које су разврстане у три групе, аналогно темама геоподатака које су дефинисане у анексима INSPIRE директиве.

Прву групу тема чине: координатни референтни системи; географски мрежни системи; географска имена; административне јединице; адресе; катастарске парцеле; транспортне мреже; хидрографија; заштићена подручја.

Другу групу тема чине: висине; земљишни покривач; ортофото; геологија.

Трећу групу тема чине: статистичке јединице; зграде; тло; коришћење земљишта; здравље људи и безбедност; водови и јавни сервиси; системи за праћење квалитета животне средине; производни и индустријски системи; системи за пољопривреду и аквакултуру; распрострањеност становништва – демографија; област управљања/ограничења/зоне регулисања и јединице за извештавање; зоне природног ризика; атмосферски услови; метеоролошко-географске карактеристике; океанографске географске појаве; морски региони; биогеографски региони; станишта и биотопи; распрострањеност врста; енергетски ресурси; минерални ресурси.

Прописано је да ће опис тема геоподатака утврдити Савет НИГП-а, као и да ће тај опис бити објављен на националном геопорталу НИГП-а. Такође, прописано је на који начин се други подаци од националног значаја могу објавити на националном геопорталу.

IV. Субјекти НИГП-а

Субјекти НИГП-а су органи јавне власти који су надлежни за прикупљање и одржавање геоподатака који се односе на утврђене теме геоподатака, као и органи јавне власти који у обављању послова из своје надлежности користе те геоподатке. Савет НИГП-а одређује који су субјекти НИГП-а одговорни за прикупљање и одржавање одређених тема геоподатака, с обзиром на њихову надлежност утврђену посебним законом. Изузетно, одговорни субјект НИГП-а може постати и трећа страна ако поседује геоподатке, односно скупове и сервисе геоподатака који се односе на неку од тема геоподатака, а које не поседују органи јавне власти, као и да трећа страна престаје да буде одговорни субјект НИГП-а ако не испуњава своје обавезе у складу са овим законом.

Дужност субјекта НИГП-а је да подзаконским актом систематизује одговарајући број радних места за успостављање и одржавање НИГП-а, као и одговорност субјекта који својим поступањем или неиспуњењем обавеза прописаних овим Законом проузрокује штету за коју, у складу са правом Европске уније, одговорност сноси Република Србија.

V. Финансирање НИГП-а

Закон прописује начин финансирања, односно извор финансијских средстава која су потребна за извршење обавеза у вези са успостављањем и одржавањем НИГП-а.

За потребе реализације заједничких активности на оснивању и одржавању НИГП-а предвиђено је да се финансијска средства обезбеђују из буџета Републике Србије на позицији Републичког геодетског завода, као и из донација и других извора финансирања.

VI. Скупови геоподатака

Скупови геоподатака морају испуњавати одређене услове, односно да се односе на територију Републике Србије, да су у дигиталном облику, да су у надлежности одговорних субјеката НИГП-а и да се односе на једну или више тема геоподатака.

У случају да постоји више идентичних копија скупова геоподатака, овај закон односи на изворну верзију скупа геоподатака из које су добијене остале копије. Одговорни субјект НИГП-а задржава право интелектуалне својине над геоподацима из своје надлежности.

VII. Метаподаци

Закон прописује информације о скуповима и сервисима геоподатака које обухватају метаподаци, као и обавезу одговорних субјеката НИГП-а да обезбеде и редовно одржавају метаподатке за скупове и сервисе геоподатака из своје надлежности.

VIII. Интероперабилност скупова и сервиса геоподатака

Законом се прописују спроведбена правила за интероперабилност, обавезу одговорних субјеката НИГП-а да обезбеде да скупови и сервиси геоподатака буду у складу са подзаконским актом којим се уређују спроведбена правила за интероперабилност, обавезу да информације неопходне за поступање у складу са спроведбеним правилима за интероперабилност буду доступне, као и поступање у случају када се геопросторни објекат налази на територији Републике Србије и једне или више суседних држава.

IX. Мрежни сервис

Законом се прописује обавеза одговорних субјеката НИГП-а да успостављају и управљају мрежом следећих сервиса за скупове и сервисе геоподатака: сервиса проналажења, сервиса прегледа, сервиса преузимања, сервиса трансформације и сервиса који омогућава позивање мрежних сервиса. Поред тога, прописује се да спроведбена правила за мрежне сервисе одређују техничке спецификације сервиса и минималне критеријуме за перформансе тих

сервиса, имајући у виду постојеће захтеве који се односе на извештавање и препоруке усвојене у оквиру законодавства Европске уније које регулише животну средину, постојеће услуге е-трговине и технолошки напредак.

Одговорни субјекти НИГП-а дужни су да обезбеде техничке могућности за повезивање скупова и сервиса геоподатака за које су одговорни, односно да обезбеде приступ мрежним сервисима преко националног геопортала. Прописано је који су мрежни сервиси јавно доступни без плаћања таксе, као и у којим случајевима је могуће ограничити јавни приступ скуповима и сервисима геоподатака преко мрежних сервиса. Такође је прописано да се приступ информацијама од јавног значаја садржаним у НИГП остварује у складу са законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

X. Дељење геоподатака

Закон прописује обавезу одговорних субјеката НИГП-а да другим субјектима НИГП-а учине доступним скупове и сервисе геоподатака ради приступа, размене и коришћења, а за потребе обављања делатности из њихове надлежности.

Услови коришћења скупова и сервиса геоподатака регулишу се на начин да се не постављају никаква ограничења која би створила практичне препреке у погледу дељења скупова и сервиса геоподатака, а висина такси, за коришћење скупова и сервиса геоподатака може се утврдити у најнижем могућем износу који обезбеђује неопходан квалитет, доступност скупова и сервиса геоподатака, као и повраћај стварних трошкова, при чему се, где је то применљиво, морају поштовати захтеви за самофинансирањем одговорних субјеката НИГП-а који пружају скупове и сервисе геоподатака.

Такса се утврђује законом којим се уређују републичке административне таксе. Прописано је да се такса не наплаћује за скупове и сервисе геоподатака када се размењују између субјеката НИГП-а који су ослобођени плаћања таксе законом којим се уређују републичке административне таксе, као и када се скупови и сервиси геоподатака користе за обављање послова у вези са спречавањем настанка и отклањања последица проузрокованих ванредним ситуацијама и елементарним и другим непогодама, у смислу закона који регулише ванредне ситуације, затим за скупове и сервисе геоподатака Регистра просторних јединица, те када се скупови и сервиси геоподатака за уже подручје које утврди Савет НИГП-а користе за потребе тестирања геоподатака или у научно-истраживачке сврхе. Такође је прописано да се такса не плаћа за скупове и сервисе геоподатака које субјекти НИГП-а обезбеђују органима и телима Европске уније са циљем испуњења обавеза извештавања у складу са законодавством Европске уније које се односе на животну средину. Дељење скупова и сервиса геоподатака може бити ограничено ако би неповољно утицало на вођење судских поступака, међународне односе, јавну безбедност, безбедност животне средине и националну одбрану.

XI. Координација и сарадња у области НИГП-А

Републички геодетски завод је национална институција у Републици Србији која има улогу Националне контактне тачке која је одговорна за комуникацију и сарадњу са Европском комисијом у вези са спровођењем INSPIRE директиве.

Прописане су и обавезе Републичког геодетског завода као Националне контактне тачке (прати спровођење INSPIRE директиве и о томе извештава Европску комисију, предлаже Влади стратегију развоја НИГП-а и подзаконска акта из области НИГП-а, успоставља, одржава и управља националним геопорталом НИГП-а, оснива и одржава регистар субјеката НИГП-а итд.)

XII. Прелазне и завршне одредбе

У прелазним и завршним одредбама прописани су:

- обавеза Владе да именује чланове Савета НИГП-а најкасније у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона;
- рокови за доношење подзаконских аката у складу са овим законом;

- одредбе Закона о државном премеру и катастру које престају да важе, а које се односе на националну инфраструктуру геопросторних података и ступање на снагу Закона.

УСПОСТАВЉАЊЕ НИГП - ДОСАДАШЊЕ АКТИВНОСТИ

Успостављање националне инфраструктуре геопросторних података започето је 2008. године донаторским пројектом РГЗ - Statens Kartverk, Twinning пројекат Географске информације за развој и ЕУ интеграције 2008 - 2013.

Најбитније активности реализоване у оквиру овог пројекта су:

- стварање правног основа за успостављање НИГП-а;
- израда Стратегије за успостављање НИГП-а;
- предлог стандарда за метаподатке и едитор за метаподатке;
- иницијални геопортал за претраживање и преглед геоинформација.

Републички геодетски завод је израдио предлог Стратегије за успостављање НИГП-а за период 2010 – 2012 коју је Влада донела у октобру 2010. године. Стратегијом су дефинисани принципи, циљеви и одговарајуће мере које омогућују постизање оптималне употребе геоинформација у Републици Србији. Главни циљ је креирање националне инфраструктуре за обезбеђивање размене квалитетних скупова просторних података и сервиса заснованих на сарадњи између субјеката НИГП-а, за потребе јавног сектора, привреде и јавности уопште.

Сврха стратегије је промоција коришћења и добробити од НИГП-а и стварање оквира за подршку националним и европским иницијативама у области геоинформација.

Стратегија је усмеравала стварање НИГП-а у Републици Србији кроз следеће стратешке области:

- сарадња;
- просторни подаци и сервиси;
- стандардизација;
- правни оквир;
- геодетски референтни систем;
- финансирање;
- истраживање, развој и едукација.

За наведене стратешке области формулисани су општи и посебни циљеви који су се реализовали кроз временски одређен акциони план.

Израђен је каталог метаподатака којим је дефинисан стандард за метаподатке који су доступни на иницијалном геопорталу, заснован на INSPIRE спроведбеним правилима и ISO стандардима и то:

- INSPIRE спроведбена правила за метаподатке;
- ISO 19115 – Географски подаци – метаподаци;
- ISO 19119 – Географски подаци – сервиси.

Улога метаподатака је да документују садржај, структуру и локацију геоинформација. Метаподаци садрже информације о скупу просторних података које су описане кроз класе метаподатака и то: метаподаци, карактеристике скупа података, класификација, кључне речи, географска локација, референтни систем, репрезентација, одржавање, квалитет, стандардизација, приступ и коришћење, организациони оквир и дистрибуција.

Републички геодетски завод је израдио едитор метаподатака за потребе прикупљања и одржавања метаподатака који подржава описани стандард за метаподатке. Едитор је доступан на геопорталу за бесплатно преузимање и омогућује субјектима НИГП-а да прикупљају и одржавају метаподатке из своје надлежности.

Успостављен је иницијални геопортал за приступ просторним подацима и сервисима у оквиру националне инфраструктуре просторних података. Иницијални геопортал је омогућио Републичком геодетском заводу, да заједно са другим субјектима НИГП-а, приказује и размењује просторне податке путем Интернета, истовремено обезбеђујући јавни приступ информацијама о простору.

Влада Републике Србије је јуна 2011. године усвојила Уредбу о утврђивању средњорочног програма радова на оснивању и одржавању националне инфраструктуре геопросторних података за период од 01. јануара 2011. до 31. децембра 2015. године. Средњорочним програмом радова на оснивању и одржавању НИГП-а утврђена је врста и обим радова,

динамика њиховог извршења, извори финансирања и обим потребних средстава за њихову реализацију, као и учесници у његовој реализацији.

Анализа стања геосектора која је урађена помоћу Упитника о стању геосектора у Републици Србији (реализован 2013. године) и Упитника о потребама за геоподацима (реализован 2015. године) је показала да су неке од најважнијих слабости у овој области неажурност података, неусклађеност података, хетерогеност система информационе технологије, умножавање напора и трошкова, недовољно коришћење стандарда и слаба приступачност и координација. Успостављање националне инфраструктуре геопросторних података и овај Закон доноси са собом читав низ решења који ће одстранити поменуте слабости.

Инфраструктура просторних података се успоставља поштовањем следећих INSPIRE принципа:

- податке прикупити једном и одржавати на нивоу где се то може радити најефикасније;
- омогућити комбиновање континуираних просторних података из различитих извора, поделити их између корисника и апликација;
- омогућити да информације прикупљене на једном нивоу буду подељене на различитим нивоима;
- просторни подаци потребни за ефикасно управљање не би смели бити доступни само уколико је ограничено њихово масовно коришћење;
- омогућити лако проналажење доступних просторних података, процену да ли су погодни за употребу и остварење циља и услове за њихово добијање и коришћење;
- географски подаци треба да буду једноставни за разумевање и интерпретирање пошто ће бити документовани на одговарајући начин, те се могу представити у одређеном контексту који ће бити прилагођен да одговара корисницима.

АКТУЕЛНИ ПРОЈЕКТИ

EuroGeographics

Републички геодетски завод активно учествује у раду европске асоцијације националних организација одговорних за катастар, регистрацију земљишта и катографију – EuroGeographics. У оквиру EuroGeographics-а Републички завод ради на изради неколико производа, и то EuroBoundaryMap, EuroGlobalMap и EuroRegionalMap, који ће бити доступни на националном геопорталу.

EuroBoundaryMap (EBM) представља европски референтни скуп података административних јединица за размеру 1:100 000 који садржи геометрију, називе и националне кодове административних и статистичких јединица који се обезбеђују од стране европских националних картографских и катастарских организација.

EuroGlobalMap (EGM) је европски топографски скуп података у размери 1:1 000 000. Топографски подаци су креирани и усаглашени у сарадњи са европским националним картографским и катастарским организацијама на основу службених националних база података.

EuroRegionalMap (ERM) – топографски скуп података у размери 1:250 000. Овај производ садржи девет сетова података.

Пројекат Светске банке

Пројекат "Унапређење земљишне администрације у Србији" финансиран средствима из кредита Светске банке започет је у октобру 2015. године и трајаће до краја 2020. године.

У оквиру пројекта дефинисана је подкомпонента Б2 - Подршка за националну инфраструктуру геопросторних података. Пројекат подразумева разраду пословног модела НИГП-а у коме ће се дефинисати модел финансирања, политика цена, дељење просторних података и дистрибуција између субјеката, начин лиценцирања, анализа трошкова и добити, приступ просторним подацима и сервисима за ванредне ситуације и др. Такође, веома битан део Пројекта је и развој техничког оквира НИГП-а надоградњом постојеће техничке

инфраструктуре, израдом националног геопортала који ће бити у потпуности у складу са INSPIRE директивом, израдом мрежних сервиса за проналажење, преглед, трансформацију, преузимање и повезивање сервиса просторних података у складу са INSPIRE. У оквиру Пројекта је такође предвиђена хармонизација података за тематске области из надлежности РГЗ-а сходно INSPIRE спецификацијама, израда стратегије за наредни период као и организовање конференције, кампања и студијских посета како би се INSPIRE директива што ефикасније имплементирала у свим институцијама Републике Србије.

Импулс пројекат

Текући пројекат „Сарадња у региону западног Балкана и развој инфраструктуре просторних података у земљама Западног Балкана (ИМПУЛС пројекат)“, 2014-2018, који финансира Шведска агенција за међународни развој (SIDA), има за циљ пружање подршке националним катастарским и картографским институцијама Западног Балкана да своје пословање прилагоде INSPIRE директиви ЕУ, која прописује како би земља требало да организује своју Националну инфраструктуру геопросторних података (НИГП). Пројекат ће обезбедити основе за постизање техничке интероперабилности, начина на који би институције требало да дистрибуирају геоподатке у електронском формату путем сервиса и како би требало да геоподатке деле са другим јавним институцијама на националном и међународном нивоу. Такође, Пројекат пружа подршку развоју регионалне инфраструктуре просторних података у складу са INSPIRE директивом и SEE 2020 (South East Europe 2020 Strategy) стратегијом југоисточне Европе 2020, као и унапређење интероперабилних садржаја и сервиса у региону Западног Балкана за ефикаснију помоћ е-управи, како би се омогућило испуњавање захтева ЕУ у овој области, а посебно оних делова који се односе на ефикасност јавне управе.

ELF пројекат

European Location Framework (ELF) представља европску платформу за просторне податке кроз коју ће корисници широм Европе имати лак приступ просторним подацима, што је од великог значаја за инвеститоре а самим тим ће се подстаћи привредни развој укључених земаља. У почетној фази ће бити доступни подаци неколико европских катастарско-картографских институција, док ће се касније проширивати и са новим подацима из других извора. Корисници ће приступати поузданим картама и геоинформацијама из званичних извора за целу Европу. Кроз реализацију ELF пројекта ствара се потенцијал да чланице EuroGeographics-а постану лидери у обезбеђивању сервиса заснованих на простору.

Услуге које обезбеђује ELF пројекат су:

- ELF основна карта - ELF Base Map (WMTS сервис)
- ELF карта административних јединица - ELF Administrative Base Map
- ELF карта катастарских парцела - ELF Cadastral Index Map (WMS сервис)
- ELF сервис за преузимање податка - ELF download services

и настају од сервиса које обезбеђују земље чланице ELF пројекта.

Теме које улазе у ELF основну карту су:

- административне јединице
- зграде
- земљиште
- саобраћај
- хидрографија
- географска имена

Републички геодетски завод је званично постао чланица пројекта 29.02.2016. године потписивањем споразума који је закључен између Европске комисије и Конзорцијума, који као правни субјекат представља Норвешка картографско-катастарска институција „Kartverket“.

SPATIAL – Balkan пројекат

Имплементација пројекта је у периоду од 1. јануара 2017. до 31.децембра 2018. године. Пројекат је настао као потреба региона Западног Балкана за бољим приступом и хармонизацијом просторних података.

Циљ пројекта је да ојача државне институције у региону Западног Балкана у сврху обезбеђивања поузданих информација о земљишту ради социјалног и економског просперитета друштва.

Приступ и коришћење професионалних и поузданих геопросторних информација ће побољшати доношење стратегија и одлука, а друштво у целисти ће имати користи од транспарентног приступа информацијама.

Да би се постигао циљ SPATIAL пројекта биће организоване следеће активности:

- подизање свести и техничка подршка са циљем да се развије технички, правни, институционални и финансијски оквир НИГП-а;
- јачање институционалних и организационих капацитета путем размене искустава и развијањем капацитета у вези са:
 - улогом и одговорношћу Републичког геодетског завода као снабдевача геопросторним информацијама/подацима,
 - концептом Open Data како би се анализирао садашња ситуација, главни бенефити, технички, финансијски и политички предуслови за Open Data.
- Прилагођавање, у смислу боље оријентације ка пружању сервиса, укључујући интеграцију са Е- управом и другим опцијама, за потпуну електронску комуникацију са корисницима.

ЗАКЉУЧАК

Примена овог Закона ће директно утицати на државне институције и организације као субјекте који су задужени за прикупљање, израду, одржавање, коришћење и испоруку стандардизованих података и сервиса а посредно на привреду и грађане Републике Србије као кориснике.

Законом о НИГП се постиже лакша доступност свих геопросторних података путем сервиса, спречава се дуплирање и редунданција геопросторних података и омогућава се израда геопросторних података на време што ће у великој мери оснажити привредни и економски развој на националном и локалном нивоу.

Увећаће се транспарентност у управљачким процесима и олакшаће се доношење одлука нарочито у кризним ситуацијама, што ће за последицу имати превентивно деловање и смањење људских жртава и штете изазване природним катастрофама.

Законска решења ће ојачати и унапредити везу између приватног и јавног сектора путем међусобне сарадње и размене геопросторних података.

Такође, законска решења ће побољшати управљање природним и земљишним ресурсима које ће ићи у прилог стратегијама које су од утицаја на друштво у целини.

Примена Закона ће обезбедити ефикасно коришћење и обезбеђивање геопросторних података што доноси велики бенефит, не само држави, већ и грађанима и привреди. Примена овог закона ће обезбедити и финансијске уштеде тако што ће елиминисати дуплирање података и послова у државној управи обезбеђујући при том ажурност неопходних геопросторних података. Такође, сви подаци на националном нивоу ће бити стандардизовани и хармонизовани што ће поспешити њихово коришћење. Стандардизовани веб сервиси су најмодернији и најефикаснији начин размене и коришћења геопросторних података. Анализа стања геосектора је показала да су неке од најважнијих слабости у овој области неажурност података, неусклађеност података, хетерогеност система информационе технологије, умножавање напора и трошкова, недовољно коришћење стандарда и слаба приступачност. Применом овог закона ће се отклонити ови недостаци.

ИЗВОРИ:

- Закон о државном премеру и катастру (Службени гласник Републике Србије бр. 72/09)
- Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)
- Републички геодетски завод
<http://www.rgz.gov.rs>
- INSPIRE
<http://inspire.ec.europa.eu/>
- JRC – Истраживачки центар Европске комисије
<http://sdi.jrc.ec.europa.eu>
- Норвешка агенција за картографију и катастар Kartverket
<http://www.kartverket.no>
- Геопортал
www.geosrbija.rs

Јелена Матић Вареница, дипл. геод. инж.¹

ИНИЦИЈАТИВА ЗА ОСНИВАЊЕ РЕГИОНАЛНОГ ЦЕНТРА ЗА УПРАВЉАЊЕ ГЕОПРОСТОРНИМ ИНФОРМАЦИЈАМА

РЕЗИМЕ

Републички геодетски завод (РГЗ) је посебна организација Републике Србије, која обавља послове државног премера, катастра непокретности и управљања геопросторним подацима на националном нивоу. Као координатор у успостављању Националне Инфраструктуре Геопросторних Података (НИГП) и имплементацији INSPIRE Директиве Европске заједнице, РГЗ има обавезу да води и развија политику којом би се искористио пун потенцијал геопросторних података у вођењу ефективне политике развоја и пословања како у јавном тако и у приватном сектору, стално усклађујући свој рад са међународним стандардима и савременим технолошким решењима и унапређујући квалитет и доступност геопросторних података и сервиса у складу са потребама корисника.

Република Србија је једна од првих земаља света која је крајем 2016. године за потребе оцене имплементације НИГП-а користила Глобални дијагностички алат за инфраструктуру геопросторних података развијен од стране Светске банке и FAОорганизације Уједињених Нација (Организација за храну и пољопривреду) ради идентификације компоненти НИГП-а у којима је неопходно извршити унапређење. Почетком 2017. године Влада Србије је усвојила Стратегију РГЗ-а до 2020. године која предвиђа развој Регионалног центра за управљање геопросторним информацијама, чија би сврха била унапређење коришћења геопросторних података и сервиса у пословним процесима и сарадње јавног и приватног сектора. Функција Центра би била обезбеђење најоптималнијих решења за управљање геопросторним подацима у оквиру инфраструктуре просторних података кроз имплементацију технолошких иновација, развој методологија и обуку.

Општи циљ успостављања Центра је унапређење националног квалитета живота кроз повећање економске продуктивности земље, очување животне средине и природних ресурса, одрживог урбаног и руралног развоја и заштиту живота и здравља грађана и њихове имовине од елементарних и других непогода.

ABSTRACT

Republic Geodetic Authority (RGA) is a special organization of the Republic of Serbia, which performs state survey, real estate cadastre and management of geospatial data at the national level. As coordinator in the establishment of the National Spatial Data Infrastructure (NSDI) and implementation of the INSPIRE Directive of the European Community, RGA has obligation to maintain and develop policies to harness the full potential of geospatial data in conducting effective development and business policy in both, public and private sectors, constantly aligning its work with international standards and up-to-date technological solutions and improving the quality and availability of geospatial data and services to meet the needs of the users.

¹Јелена Матић Вареница, дипломирани инжењер геодезије, В.Д. Помоћника директора, Сектор за топографију и картографију, Републички геодетски завод, jmatic-varenica@rqz.gov.rs

The Republic of Serbia is one of the first countries in the world which has used global diagnostic tool for SDI developed by the World Bank and FAO of the United Nations at the end of 2016 for the purpose of assessing the implementation of the SDI in order to identify components of NSDI where it is necessary to make improvement. In early 2017, the Government of Serbia adopted the RGA Strategy till 2020, which envisages the development of the Regional Center for the geospatial information management, with the purpose of increasing the use of geospatial data and services in business processes and cooperation between the public and private sectors. The function of the Center would be providing optimum solutions for the geospatial datamanaging within the spatial data infrastructure through the implementation of technological innovation, the development of methodologies and training.

The overall objective of the establishment of the Center is to improve the national quality of life through increased economic productivity of the country, preservation of the environment and natural resources, sustainable urban and rural development and the protection of life and health of citizens and their property from natural and other disasters.

1. УВОД

Тежња људског друштва за константним развојем и контролом расположивих природних ресурса је довела до све већих захтева у погледу квалитета, ажурности и врсте геопросторних информација релевантних за доношење одлука. Процес приступања Републике Србије Европској унији захтева прилагођавање јасно утврђеним стандардима које се односе на геопросторне податке. Директива ЕУ INSPIRE једна је од најважнијих у области управљања геопросторним подацима на европском нивоу. Усвојена Агенда одрживог развоја 2030 Уједињених нација јасно дефинише 17 циљева које државе потписнице треба да постигну на добробит целокупног човечанства. Несумњиво је да имплементацију ових циљева подржава примена геопросторних података у најширем смислу.

Републички геодетски завод (РГЗ) је посебна организација Републике Србије која обавља послове државног премера, катастра непокретности и управљања геопросторним подацима на националном нивоу. Смернице ЕУ INSPIRE Директиве и циљеви који се желе постићи применом УН Агенде 2030 недвосмислено одређују даљи рад и развој РГЗ-а.

Републички геодетски завод, уз подршку Светске банке и других партнера, ради на примени Стратегије мера и активности за повећање квалитета услуга у области геопросторних података и уписа права на непокретностима у званичној државној евиденцији која је усвојена од стране Владе Републике Србије у јануару 2017. године и која настоји да одговори на захтев Владе за унапређењем земљишне администрације. Стратешки циљеви Стратегије РГЗ-а, која представља његов реформски пут, треба да буду остварени до краја 2020. године. Остваривањем стратешких циљева кроз унапређење:

- Националне инфраструктуре геопросторних података (НИГП),
- квалитета података,
- организационе и кадровске структуре,
- и оснивање Регионалног центра за управљање геопросторним информацијама (Центар),

РГЗ ствара основу за вођење ефективне политике развоја и пословања.

Успостављање Регионалног центра за управљање геопросторним информацијама који би повећао употребну вредност геопросторних података обезбеђених кроз НИГП, допринео развоју сервиса и услуга, капацитета и делио резултате добре праксе, допринело би унапређењу пословања свих националних и јавних институција којима су геопросторни подаци од значаја у обављању активности из својих надлежности али и развоју приватног предузетништва. Такође, Центар би убрзао европске интеграције читавог региона, унапредио сарадњу између институција и држава и омогућио региону да прати технолошке иновације и искуства у свету.

2. ПОТРЕБА ЗА ГЕОИНФОРМАЦИЈАМА

У оквиру редовних активности на имплементацији НИГП-а у Републици Србији, РГЗ је у периоду 16.11. – 10.12.2015. године припремио упитник у циљу идентификације потреба државних органа за геоинформацијама, који би послужио као основ за анализу стања и предлог смерница за даље прикупљање, обраду и коришћење просторних података. Упитником су анкетирани министарства, покрајински секретаријати, посебне организације, агенције, јавна предузећа, институти и јединице локалне самоуправе. Анкетирани органи су навели своје потребе за геоинформацијама за обављање активности из њихове редовне

надлежности, као и за реализацију актуелних пројеката. На основу прикупљених одговора и досадашњег искуства у обезбеђивању просторних података органима државне управе, Републички геодетски завод је направио анализу стања, са посебним освртом на аспекте финансирања, прикупљања и размене података.

Упитником су анкетирани министарства, покрајински секретаријати, посебне организације, агенције, јавна предузећа, институти и органи локалне самоуправе који у својој надлежности обављају активности везане за различите стручне области, од просторног планирања, управљања земљиштем, заштите животне средине, заштите од елементарних непогода, пољопривреде, енергетике, водопривреде, саобраћаја, статистичких анализа до инвестирања у инфраструктурне пројекте и друго. Резултати спроведеног упитника указују да:

- 56% анкетираних органа свакодневно у свом раду користи геоинформационе системе док око 39% користи повремено за посебне анализе и извештаје;
- највећу препреку у коришћењу геоинформација и ГИС технологија представља недостатак података (85%), недостатак квалификованог особља (61%) и недостатак информационо-технолошких капацитета (60%);
- се геоинформације обезбеђују најчешће преузимањем расположивих података од других државних органа без накнаде (84%), сопственом производњом (61%), набавком кроз развојне пројекте (50%), док куповином најмање (26%);
- РГЗ обезбеђује податке за највећи број испитаника (78%);
- се подаци најчешће дистрибуирају директним преузимањем (медиј, 76%) док путем Web сервиса најмање (32%);
- су највећи корисници података које органи обезбеђују: саме организације интерно (84%), органи државне управе (66%) и грађани (65%), док научнообразовне институције и приватне организације представљају кориснике у најмањем проценту (35%);
- прикупљање референтних скупова података према 'Open Data' концепту подржавају сви испитаници (100%) и да су организације заинтересоване да заједно са другим институцијама учествују у финансирању референтних података ако се у пракси не примени 'Open Data' концепт (63%);
- су од наведених 40 врста геопросторних података испитаници навели да су међу најпотребнијим за обављање њихових делатности:

Геопросторни подаци	%
Ортофото	97
Катастарске парцеле	87
Објекти	87
Административне јединице	77
Сателитски снимци	77
Коришћење земљишта	74
Водови (комуналне инсталације)	74
Висине (дигитални модел терена, рељеф, изохипсе...)	73
Географска имена	71

Адресе	68
Топографске карте (1:20 000 и ситније размере)	66

На овакав начин прикупљене информације су се искористиле за дефинисање даље политике производње и коришћења геоинформација на националном нивоу ради рационализације трошкова и повећања искоришћености расположивих капацитета по принципу „произведи једном – користи више пута“. Тако обезбеђени геопросторни подаци представљали би референтне податке о простору:

- који су одређени као кључни скупови за послове државне управе;
- код којих је просторна покривеност на националном нивоу;
- који су урађени према међународним стандардима;
- чија производња се финансира из стабилних извора;
- и који су доступни без плаћања накнаде за коришћење.

Имајући у виду да се ортофото који због својих квалитативних особина представља производ који се тренутно највише користи у свим друштвеним делатностима, захваљујући технолошком развоју све више израђује на основу података прикупљених сателитским системима, РГЗ је 15. септембра 2016. године уз подршку Светске банке организовао конференцију на тему „Сателитски снимци за потребе одрживог развоја у периоду 2015 - 2030.“ са циљем упознавања стручне јавности са могућим начинима коришћења сателитских снимака за потребе одрживог развоја. Резултати анкете која је спроведена на конференцији указују да:

- 71% испитаника сматра да је потребно обезбедити коришћење сателитских снимака у оквиру својих пословних процеса;
- 88% испитаника сматра да је потребно периодично обезбеђивати податке сателитских система;
- главне препреке у коришћењу геоинформација и ГИС технологија су идентичне резултатима анкете из 2015. године;
- 100% испитаника се изјаснило да је неопходно имати институцију која обезбеђује геопросторне податке, сервисе и услуге на националном нивоу и која ће координирати имплементацијом ГИС технологија и развојем капацитета у јавном сектору.

Резултати наведених анализа, указују несамо на неопходност обезбеђења квалитетних геопросторних података, већ и унапређења капацитета јавног сектора и успостављање координиране сарадње између јавног и приватног сектора. Равномеран развој и едукација доприноси имплементацији нових решења, стандарда и пословних процеса синхронизовано што доводи до ефикаснијег и продуктивнијег рада целокупног јавног сектора. Овакав приступ недвосмислено утиче на развој гео сектора у целостии подстиче компетитивност натржишту геоинформација.

3. НИВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ НИГП-а

Портфолио Светске банке у Србији обухвата 8 активних пројеката у области транспорта, управљању непокретностима, побољшању пословног окружења, конкурентности и радних места, здравља, опоравка и заштите од поплава, реформи финансијског сектора и модернизацији јавног сектора. Пројекат Унапређење земљишне администрације у Србији, који је одобрен од стране Светске банке у марту, 2015. године и трајаће до децембра 2020. године, обухвата и НИГП компоненту. Циљ Пројекта је да се побољша ефикасност, транспарентност, доступност и поузданост система управљања непокретностима у Србији.

Крајем 2016. године тим Светске банке који се бави активностима везаним за управљање земљиштем и геопросторним подацима у сарадњи са тимом Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација (UN FAO) је припремио нацрт упитника којим би се вршила оцена имплементације НИГП-а. Основни циљ овог упитника је да се обезбеди

резултат који указује на укупни статус развоја НИГП који се униформно може применити за било коју земљу на свету (на сличан начин као „Doing Business“ Листа), а који може да укаже на аспекте НИГП-а који захтевају даљи развој или који ограничавају остваривања предвиђених користи од његовог успостављања.

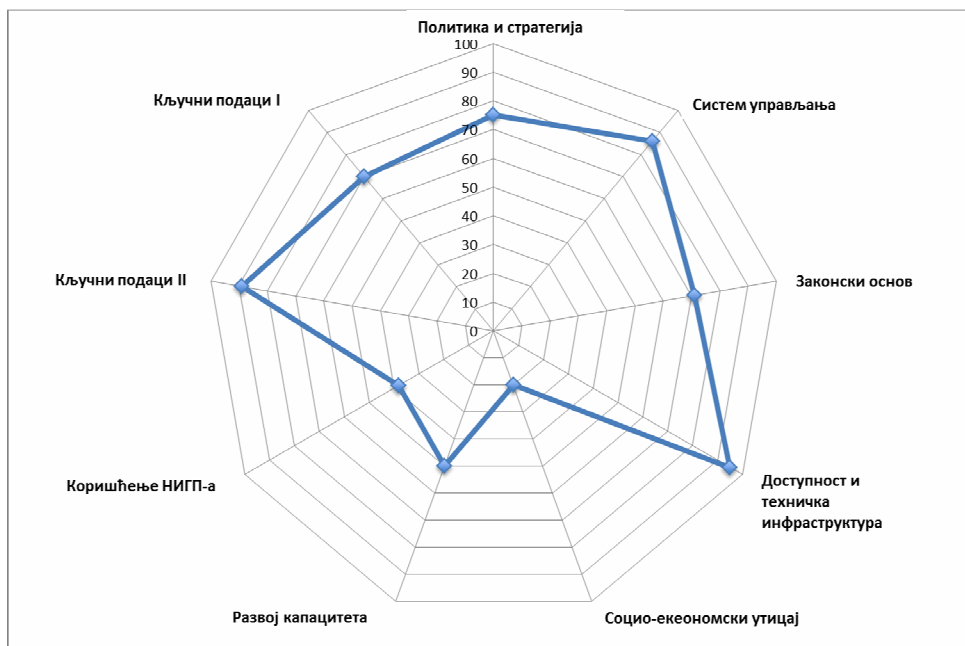
Иако је могуће обезбедити нека брза решења у првој фази имплементације НИГП-а, предности на дужи период се акумулирају тек када су одређене критичне компоненте имплементирани (нпр. геопросторни подаци, аранжмани размене и дељења података, могућности проналажења и приступа подацима и слично). Поступно увођење ових сложених и међусобно зависних компоненти се најефикасније реализује свеобухватним планирањем и уз подршку Владе. Овим упитником се заправо оцењује степен развоја ових кључних компоненти, уколико су имплементирани. На тај начин резултати упитника би пружили информације о статусу геосектора и развоју сервиса и услуга у држави и представљали би индикатор за идентификацију потенцијалних инвестиционих области за Светску банку и њене партнере. Овим упитником се такође идентификује и степен у којем влада разуме НИГП и до ког нивоа га користи као подршку у доношењу одлука усклађених са политичким приоритетима.

Република Србија је међу првих 9 земаља у свету која је учествовала у оцени нивоа имплементације НИГП-а примењујући глобални упитник дефинисан од стране Светске банке и UN FAO. Упитник је обухватио осам области са дефинисаним системом оцењивања. Имплементација НИГП-а у Републици Србији је на основу упитника оцењена са укупном оценом 74 (максимална 100), док су оцене појединих компоненти:

Политика и стратегија	Оцена: 75
Предности:	Недостаци:
<ul style="list-style-type: none"> • Стратегија РГЗ-а усвојена; • Систем за праћење и евалуацију постоји; • НИГП усклађен са Дигиталном агендом Владе РС (e-Gov); • У изради нова Стратегија НИГП-а. 	<ul style="list-style-type: none"> • Није усвојена „Open Data“ политикау РС;
Систем управљања	Оцена:86
Предности:	Недостаци:
<ul style="list-style-type: none"> • Водећа институција дефинисана; • Координационо тело (Савет НИГП-а) успостављен; • Представник Савета НИГП-а у Влади РС; • Координационо тело учествује у развоју Дигиталне агенде и комуницира на различитим административним нивоима; • Техничке радне групе успостављене; • Подршка другим институцијама постоји; • Приступ подацима и сервисима обезбеђен кроз мултијезички интерфејс, где је могуће. 	<ul style="list-style-type: none"> • Веза између НИГП-а и циљева УН Агенде одрживог развоја 2030 није оцењивана нити дефинисана; • Недовољан број институција које доприносе достављањем података у оквиру НИГП-а;
Законски основ	Оцена: 71

<p>Предности:</p>	<p>Недостаци:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Нацрт Закона о НИГП израђен; • Дефинисана заштита интелектуалне својине; • Заштита података о личности постоји; • Закон о информационој заштити и Директива о информационој заштити постоје. 	<ul style="list-style-type: none"> • Неадекватна законска основа за размену података; • Не постоји закон/подзаконски акт о лиценцирању података; • Не постоји веза између заштите интелектуалне својине и заштите података о личности у случају геопросторних информација.
<p>Доступност и техничка инфраструктура</p>	<p>Оцена: 95</p>
<p>Предности:</p>	<p>Недостаци:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ICT инфраструктура успостављена; • Приступ подацима и сервисима обезбеђена кроз јединствен приступ (национални геопортал); • Дефинисан национални геодетски датум, координатни систем и пројекција; • Стандарди за податке, метаподатке и сервисе дефинисани; • Систем GNSS перманентних станица успостављен; • Степен коришћења „паметних“ телефона 45.5%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Неопходно унапређење техничких перформанси националног геопортала; • Трансформација података у јединствени координатни систем и пројекцију није завршена; • Степен коришћења интернет технологије за приступ геопросторним подацима и коришћење сервиса је 56.4%.
<p>Социо-економски утицај</p>	<p>Оцена: 20</p>
<p>Предности:</p>	<p>Недостаци:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Планирана израда бизнис модела за НИГП до краја 2017. године; • Сарадња РГЗ-а и других институција побољшана кроз потписивање споразума о пословно-техничкој сарадњи. 	<ul style="list-style-type: none"> • Бизнис модел за имплементацију НИГП-а није дефинисан; • Одржавање НИГП-а само уз финансијску помоћ развојних пројеката; • Свеобухватни и одрживи систем структуре цена и лиценцирања за геопросторне податке и сервисе не постоји; • Недовољно укључен приватни сектор у обезбеђењу сервиса и услуга базираним на НИГП-у.
<p>Развој капацитета</p>	<p>Оцена: 50</p>
<p>Предности:</p>	<p>Недостаци:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Развијени капацитети у оквиру развојних пројеката; • Истраживање и развој за идентификацију области деловања у оквиру НИГП-а имплементирани у Стратегији РГЗ-а; • Обука за одређене области дефинисана. 	<ul style="list-style-type: none"> • Нема јасно дефинисане стратегије развоја капацитета у оквиру НИГП-а; • Неопходно боље ангажовање образовног сектора имајући у виду потребу НИГП-а; • Унапређење едукације и капацитета свих јавних сектора неопходна.

Коришћење НИГП-а	Оцена: 38
Предности:	Недостаци:
<ul style="list-style-type: none"> • Приватни сектор делом укључен у обезбеђењу сервиса и услуга базираним на НИГП-у; • Почело је коришћење НИГП-а у доношењу одлука у одређеним јавним институцијама (планирање и изградња, заштита животне средине); 	<ul style="list-style-type: none"> • Не постоји иницијатива за коришћење НИГП-а у одређеним областима; • Резултати базираних на „crowd-sourced“ методи нису коришћени за креирање података или коришћење НИГП-а; • Недовољно коришћење НИГП-а у доношењу одлука од стране јавног сектора.
Расположивост Кључних податка I (деф. Од стране Светске банке)	Оцена: 89
Предности:	Недостаци:
<ul style="list-style-type: none"> • Сетови података који се односе на ортофото, административне јединице, адресе, катастарске парцеле, хидрологију, транспорт, модел висина и географска имена постоје на националном нивоу. 	<ul style="list-style-type: none"> • Нису јасно дефинисани сви кључни сетови података као ни одговорне институције за њихову израду, одржавање и дистрибуцију.
Расположивост Кључних податка II (деф. Од стране Светске банке)	Оцена: 70
Предности:	Недостаци:
<ul style="list-style-type: none"> • Сетови података који се односе на статистичке јединице, објекте, земљишни покривач и начин коришћења земљишта постоје на националном нивоу. 	<ul style="list-style-type: none"> • Сетови података који се односе на јавне инфраструктурне објекте, водове и регулисане и заштићене зоне је неопходно ажурирати или обезбедити.



Слика 1. Резултати анализе имплементације НИГП-а у Републици Србији

Кључне препоруке за унапређење имплементације НИГП-а у републици Србији на основу реализованог успитника обухватају:

- Усвајање НИГП Стратегије и Плана комуникације и сарадњекорисника /провајдера података из јавног и приватног сектора;
- Успостављање јасне везе између НИГП-а и механизма праћења реализације Циљева одрживог развоја дефинисаних УН Агендом одрживог развоја 2030;
- Осигурати да се права интелектуалне својине и подаци о личности третирају на адекватан начин у случају коришћења геопросторних информација;
- Усвајање национални стандарда за све кључне сетове геопросторних података као и систем одржавања тих података;
- Препознавање значаја социо-економске користи од коришћења НИГП-а и дефинисање начина његове идентификације, разматрања и вредновања кроз оснивање посебне радне групе у оквиру Савета НИГП-а која би се тиме бавила;
- Дефинисање свеобихватног плана за развој капацитета као и акционог плана за његову имплементацију који ће се заснивати на процени потреба и претходно дефинисаним плановима образовања, обуке и слично;
- Успостављање механизма којима би се стимулисале иновације и делила добра пракса у држави, региону и шире.

4. ПЛАН ЗА ОСНИВАЊЕ РЕГИОНАЛНОГ ЦЕНТРА

Евидентно је на основу изнетих показатеља да је неопходан развој капацитета на свим ниовима геосектора и да је РГЗ као национална институција обавезна да предузме иницијативу и дефинише кораке којима би се у потпуности искористио потенцијал геопросторних података и искористиле предности НИГП-а кроз јачање рада са универзитетима, развојним и истраживачким институцијама, мотивисање развоја иновативних решења и нових апликација и повезивање јавног и приватног сектора. Управо зато је Републички геодетски завод дефинисао Стратегију свог развоја до 2020. године са јасно дефинисаним стратешким циљевима који ће допринети побољшању у области управљања земљиштем, што представља један од основних захтева Владе Републике Србије. Основни циљ је да се унапреди национални квалитет живота кроз одрживи економски и социјални развој (повећање економске продуктивности, заштита животне средине и природних ресурса, заштита живота и здравља људи). Остваривањем стратешких циљева кроз унапређење:

1. Националне инфраструктуре геопросторних података,
2. Квалитета података,

3. Организационе и кадровске структуре, РГЗ ствара основу за вођење ефективне политике развоја и пословања у оквиру свих националних институција Републике Србије.

Стратегијом РГЗ-а су предвиђени први кораци ка оснивању Регионалног центра за управљање геопросторним информацијама који би допринео развоју геосектора у Србији, одрживости наведених стратешких циљева на дужи период, осигурао да се искористи пун потенцијал геопросторних података, константно унапређивао пословање институција којима су геопросторни подаци од значаја у обављању активности из својих надлежности али и допринео конкурентном развоју приватног предузетништва. Такође, Центар би убрзао европске интеграције читавог региона, унапредио сарадњу између институција и држава и омогућио региону да прати технолошке иновације и искуства у свету.

Основна функција Центра била би проналажење и обезбеђење најоптималнијих решења за управљање геопросторним подацима у оквиру НИГП-а, и то кроз неколико кључних области:

- Иновације – развијање и испитивање нових услуга и метода и проналажење најоптималнијих решења користећи доступне просторне и друге податке, сервисе и технолошка решења са циљем унапређења процеса управљања земљиштем и другим природним ресурсима, проналажење одговора на нове изазове у области климатских промена и природних непогода како би се помогло одговорним органима да доносе што правилније одлуке;
- Методологије – развијање методологија о коришћењу резултата успешних иновативних процеса у пракси обезбеђујући неопходну документацију, материјале за обуку и програме обуке;
- Обуке – обезбеђивање обука и радионица и израда упутстава заинтересованим институцијама у земљи и региону од стране високо квалификованих и обучених стручњака запослених у РГЗ-у.

Планом имплементације Центра предвиђенесу следеће активности на његовом успостављању и деловању:

- Развој стратешког приступа у коришћењу геопросторних података на националном нивоу;
- Подизање свести о значају употребе геопросторних информација и дефинисање концепта управљања геопросторним подацима;
- Оснивање Центра кроз: усвајање законодавног оквира и правилника о организационој и кадровској структури, дефинисање средњорочног плана развоја и успостављање оперативних капацитета (техничких и људских);
- Трансфер знања релевантним институцијама;
- Развој апликација и сервиса;
- Имплементацију геопросторних података у пословне процесе;
- Континуалан развој, истраживање и увођење иновација.

Центар треба да буде оспособљен да:

- Усагласи политику и оперативне активности у одређеним привредним и друштвеним областима и да блиско сарађује са привредом, научно-образовним институцијама и јавним сектором, обезбеди едукацију корисника података и константно унапређује рад и услуге РГЗ-а са фокусом на истраживање и примену;
- Унапреди националне прописе и интерне регулативе и креира бољег пословно окружења за јавни и приватни сектор и грађане кроз дефинисање унапређених радних процедура;
- Осигура имплементацију националне инфраструктуре геопросторних података тако да све већа количина геопросторних података и информација буде доступна за коришћење, да се уштеди у обезбеђењу података и сервиса и смање административни трошкови и активности, се квалитет геопросторних података унапреди и уводу одговарајући стандарди како би се захтеви оперативних активности и захтеви јавне политике задовољили;
- Помогне развој и имплементацију нових технолошких решења и у јавном и у приватном сектору демонстрирајући могућности нове примене и анализе геопросторних података и развој методологија и процедура базираних на томе;
- Обезбеди и унапреди међуинституционалну сарадњу на националном и регионалном нивоу и да реализује сарадњу са међународним институцијама у сопствену корист и

корист националних и регионалних институција и промовише евроинтеграције у својој области деловања.

Центар мора бити формиран кроз одржив модел пословања што значи да мора бити у могућности да обезбеди вредност која је тржишту потребна и да представља контакт тачку која ће да управља и одржава мрежу кључних интересних група.

5. ЗАКЉУЧАК

Различите владине институције врло често обезбеђују преркомерну количину података који се чак и не користе за креирање јавне политике јер саме институције немају капацитете да на адекватан начин обраде и повежу податке на међусекторском нивоу. То доводи до нежељених резултата у неколико аспеката:

- доносиоци одлука немају неопходне информације како би проценили могућа компромисна решења и дефинисали адекватне политичке одлуке;
- свака јавна дебата везана за критичне теме која је радије базирана на идеологији и стереотипима него на процењеној реалној ситуацији сагледаној из различитих аспеката, генерише несигурност;
- одлучивање и рад у приватном сектору је ограничен недостатком информација (на краћипериод) и недостатком квалификованог особља и истраживачких капацитета (на дужи период).

Развој националних капацитета у геосектору којим би се обезбедила попутна искоришћеност расположивих података и сервиса на основу којих би се доносиле одлуке базиране на информацијама представља огроман изазов. Пре свега зато што такав подухват захтева лидерство, развој стратегије и политичку подршку на високом нивоу кроз сталну демонстрацију социо-економске користи од улагања у овај сектор. Координација и сарадња између свих интересних група и на свим нивоима и даље представља највећи изазов. Такође, јачање сарадње са приватним сектором, образовним институцијама и релевантним професијама је битан фактор у успешном обезбеђењу података и сервиса потрошачима. Увођење механизма мотивације које би подстакли иновације, истраживање и развој кључни је покретач напретка. Због тога би оснивање Регионалног центра за управљање геопросторним информацијама као координатора у реализацији неопходних активности представљало професионалну прекретницу у геосектору, истичући тиме његов значај у свету у коме се тренд за доношењем свакодневних одлука базираних на актуелним просторним информацијама рапидно повећава.

ЛИТЕРАТУРА

1. РГЗ (2015) *Упитник -Потреба за геоинформацијама у Србији*
2. РГЗ (2016) *Анкета –Сателитски снимци за потребе одрживог развоја у периоду 2015-2030“*
3. Romyana Tonchovska (UN FAO, 2017) *NSDI Diagnostic Tool National Report –Serbia*
4. Romyana Tonchovska, Borko Drašković, Jelena Matić Varenica, Darko Vučetić (WB Conference on Land and Poverty, 2017) *G-Governance in Support of Global Agenda – Good Practices from Serbia*

Татјана Тасић, дипл.геод.инж.¹
Билјана Мартиненко, дипл.геод.инж.²

УЛОГА И ЗНАЧАЈ РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА У ПОСТУПКУ СПРОВОЂЕЊА ОБЈЕДИЊЕНЕ ПРОЦЕДУРЕ

РЕЗИМЕ

У раду су презентовани ефекти спроведених реформи у поступку издавања електронских грађевинских дозвола, елиминисање сложених процедура из периода пре и након примене спровођења поступка у систему обједињене процедуре (Централни Информациони Систем) и улога Републичког геодетског завода у систему регистровања непокретности и уписа носиоца права на непокретностима.

ABSTRACT

In this paper are presented the effects of reforms carried out under the process of issuing electronic building permits, elimination of complex procedures from period before and after application of implementation of the process within the system of the unified procedures (Central Information System - CIS) as well the role of Republic Geodetic Authority within the system of real estate registration and registration of holder on properties rights.

УВОД

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (Службени гласник РС, број 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14) - чланови од 8 до 8ђ, Правилником о спровођењу обједињене процедуре електронским путем (Службени гласник СР Србије, број 113/15, 96/16), Правилником о начину размене докумената и поднесака електронским путем и форми у којој се достављају акта у вези са обједињеном процедуром (Службени гласник РС, број 113/15), Упутством - форматима електронских докумената и њиховом достављању ЦЕОП-у (Централна евиденција обједињене процедуре у оквиру Централног информационог система, ЦИС-а) дефинисан је поступак јединственог и једнообразног поступања надлежних органа у поступцима издавања аката и остваривању права на изградњу и коришћење објеката.

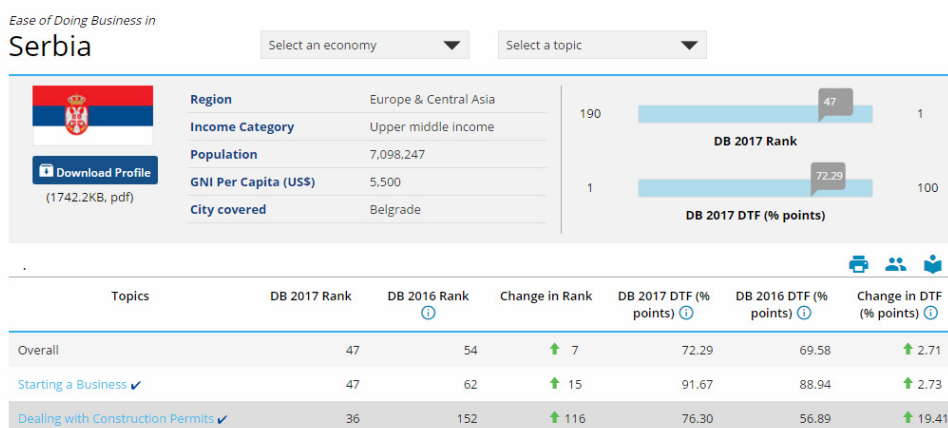
У периоду који је претходио поступку обједињене процедуре пут до добијања грађевинске дозволе је био дугачак, скуп и компликован. Промене у техничком и технолошком смислу утицале су на потребу израде система који представља синергију свих поступака који су неопходни за добијање грађевинске дозволе на брз и ефикасан начин.

¹Татјана Тасић, дипл.геод.инж, Републички геодетски завод, ttasic@rgz.gov.rs

²Билјана Мартиненко, дипл.геод.инж, Републички геодетски завод, e-mail: biljana.martinenko@rgz.gov.rs

У фази припреме за изградњу - у поступку издавања локацијских услова и грађевинских дозвола, странке су подносиле захтев надлежном органу лично или преко пуномоћника за издавање: копије катастарског плана, листа непокретности, копије катастарског плана водова, информација о површини парцеле (Републички геодетски завод), информације о локацији (Градска Општина, Секретаријат) - прва фаза. Прва фаза је трајала минимално 21 дан. У другој фази странка је ангажовала стручно лице (архитекту) за припрему Ситуационог решења приказивања оријентационог положаја будућег објекта, димензија, спратности, намене и прибављања техничких услова од јавних предузећа (Водовод и канализација, Електродистрибуција, ПТТ, Београдске електране), потребно време за прикупљање техничких услова било је у минималном трајању од 30 дана. Након завршетка друге фазе стручно лице је приступало изради Главног пројекта - фаза која траје 15-30 дана, затим је следио поступак пред Дирекцијом за грађевинске послове у вези закључивања уговора и плаћања накнаде за градско грађевинско земљиште који је трајао 15-30 дана и поступак до правноснажности решења у трајању од 15 дана.

Време потребно за извршење наведених активности, пре примене поступка спровођења обједињене процедуре, било је у просеку 264 дана (Танјуг, 18.децембар 2014.године). Према званичним статистикама Србија је по брзини издавања грађевинских дозвола крајем 2014. године била међу последњих десет земаља на *Doing Bussines* листи Светске банке, којим се анализирају услови пословања у 189 земаља. Препорука НАЛЕДА (Националне алијансе за локални економски развој) за област грађевинарства и брзину издавања грађевинских дозвола била је измена Закона о планирању и изградњи и увођење једношалтерског система, електронско подношење и вођење поступка. Ефекти измене Закона, који су ступили на снагу 29.12.2014.године, након примене електронског пословања од 01.01.2016.године, у домену прибављања грађевинских дозвола, довели су Србију са 152 (у 2016. години) на 36 место (у току 2017. године) из извештаја на *Doing Bussines* листи.



Поступак обједињене процедуре утицао је на побољшање квалитета услуга и ефикаснију реализацију наведених захтева, представља велики помак у развоју електронског пословања и пружања услуга у области грађевинарства. Република Србија је након модернизације наведених услуга значајно напредовала на *Doing Bussines* листи.

Поступак обједињене процедуре

Поступак обједињене процедуре је скуп активности које спроводи надлежни орган, а има за циљ изградњу, доградњу, реконструкцију или санацију објеката, односно извођење грађевинских радова, који укључује издавање локацијских услова, грађевинске дозволе, односно решења из члана 145. Закона о планирању и изградњи, пријаву радова, прибављање сагласности на техничку документацију, издавање употребне дозволе, прибављање услова за пројектовање, односно прикључење објеката на инфраструктурну мрежу, прибављање исправа и других докумената које имају имаоци јавних овлашћења, а услов су за изградњу објеката, односно за издавање локацијских услова, грађевинске и

употребне дозволе из њихове надлежности, као и обезбеђење услова за прикључење на инфраструктурну мрежу, упис права својине на изграђеном објекту, као и измену аката који се прибављају у обједињеној процедури. Надлежни орган је дужан да обједињену процедуру спроводи тако што води електронску, јавно доступну базу података о току сваког појединачног предмета, од подношења захтева за издавање локацијских услова, до издавања употребне дозволе, која садржи и акта прибављена и издата у тој процедури (регистар обједињених процедура).

Дијаграм активности

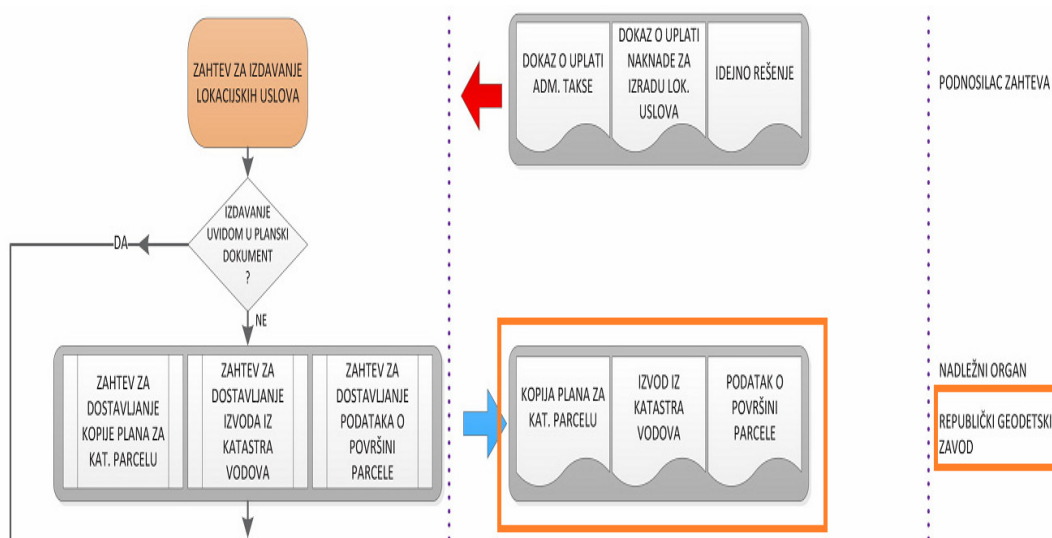
Дијаграм активности реализације комплетног поступка обједињене процедуре омогућио је да на једноставан начин сагледамо позитивне последице примене измене Закона о планирању и изградњи, садржаних у члановима 8 до 8ђ, односно Правилника о спровођењу обједињене процедуре електронским путем. Рокови за активност од подношења захтева до издавања грађевинске дозволе скраћени су на 30 дана.

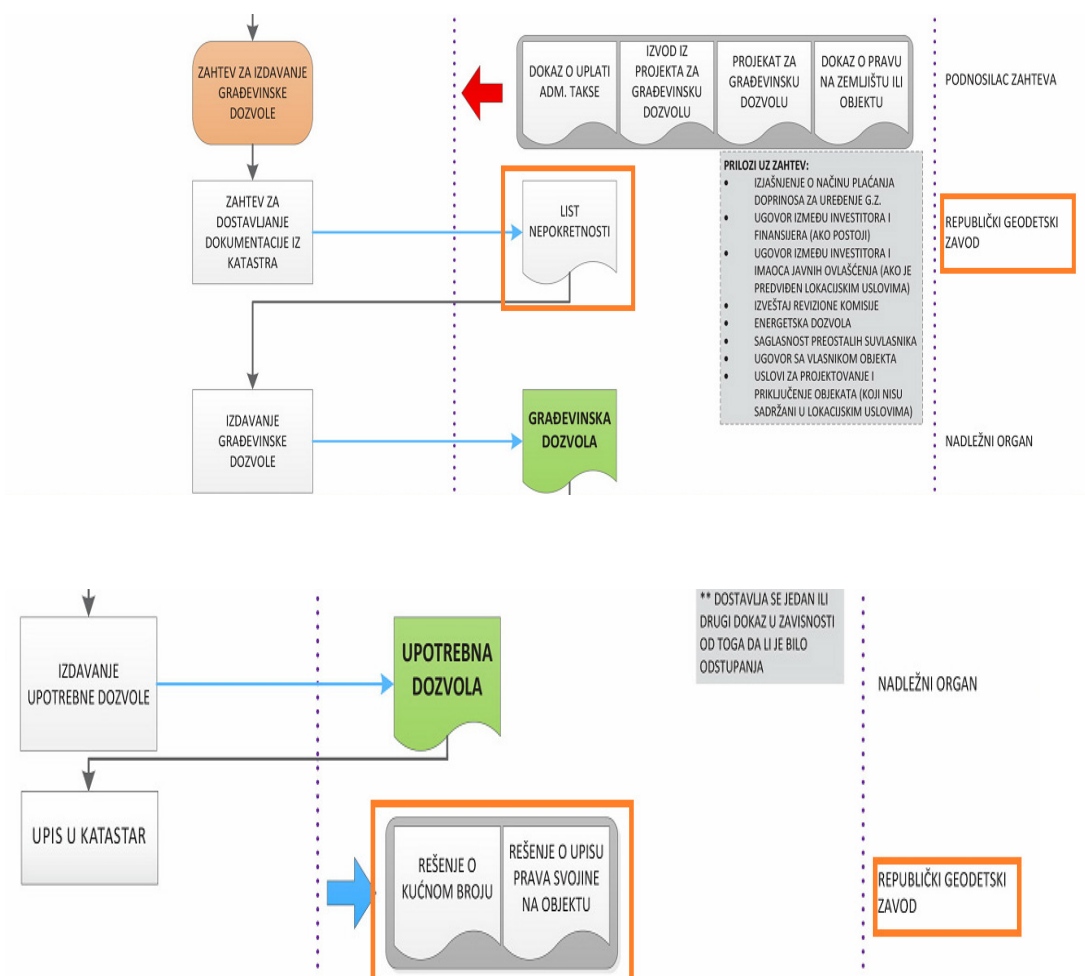
Републички геодетски завод има веома важну улогу у систему. Подаци катастра непокретности, дигиталног катастарског плана и катастарског плана водова и подземних инсталација имају веома важну улогу у поступцима пред надлежним органима за издавање дозволе, како у фази припреме за изградњу, тако и у финалној фази приликом уписа непокретности у регистар надлежног катастра.

Правилником о електронској обједињеној процедури прописан је поступак спровођења обједињене процедуре кроз Централни информациони систем. Републички геодетски завод дужан је да на захтев надлежног органа у што краћем року достави следећу документацију копију катастарског плана, копију плана водова, лист непокретности или података о површини парцеле у формату електронског документа (dwg, dwf или pdf), обједињене процедуре у року од 2 радна дана. Након издате грађевинске дозволе надлежна служба дужна је да упише забележбу на катастарској парцели о постојању решења о грађевинској дозволи. Решење о кућном броју и упису објекта са уписом права својине на објекту/посебном делу објекта надлежна служба дужна је да реши у року од 7 радних дана.

За непоступање надлежних органа у планираним роковима утврђене су прекршајне казне. Захтев за покретање прекршајног поступка покреће регистратор, односно орган надлежан за спровођење обједињене процедуре. Непостојање казних одредби и утврђених правила на начин који је прописала обједињена процедура, у поступку издавања грађевинске и употребне дозволе, биле су један од разлога одустајања многобројних заинтересованих инвеститора.

Улога РГЗ - део дијаграма обједињене процедуре





Регистар података о непокретностима је основа за све будуће одлуке које ће бити донете у поступку обједињене процедуре. Републички геодетски завод је у обавези да перманентно ради на квалитету уписаних података. Подаци Републичког геодетског завода издају се у дигиталном облику. Службе су дужне да обезбеде једнозначност и једнообразност и доставу тражених података у прописаној форми, потписану од стране одговорног лица.

Правилником о изменама и допунама Правилника о висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода, за 2017. годину стимулисане су и смањене таксе за услуге, тако да укњижба објекта са уписом носиоца права на објекту износи 5.500 динара, упис посебног дела објекта са уписом носиоца права на посебном делу објекта (један посебан део) износи 4.500 динара, за сваки следећи посебан део у истом поступку, упис је 1.500 динара. Доградња објекта са уписом у корист досадашњег имаоца права на објекту износи 2.500 динара. Упис помоћног објекта до 50м² или гараже до 30 м², са уписом имаоца права на објекту је 2.500 динара. Лист непокретности до 50 страна, формата А4 износи 864 динара.

Методe праћења брзине регистровања непокретности у поступку обједињене процедуре у РГЗ

Сектор за катастар непокретности, Одељење за пројектовање и планирање је на основу увида у бекапе базе података Писарнице свих служби на територији Републике Србије извршио анализу кретања предмета са циљем да се утврди просечан број дана потребан за доношење решења о упису непокретности, кућном броју и имаоцима права на непокретностима на основу достављене правноснажне употребне дозволе.

Стање предмета из сумарног извештаја по врсти захтева за 2016.годину и 2017.годину, на дан 01.04.2017.године (обједињена процедура означена је плавом бојом) приказано је у следећој табели:

h	Opis Klasifikacije	2016						2017						
		Ukupno	Arhivirani	Aktivni	Resenje	U Radu	Na Drugom Stepenu	Ukupno	Arhivirani	Aktivni	Resenje	U Radu	Na Drugom Stepenu	
952-02	Одржавање катастра непокретности	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
952-02-1	Промена облика и површине парцеле - деоба	3441	2827	614	187	427	8	708	162	546	83	463	0	0
952-02-2	Промена облика и површине парцеле - спајање	2387	2022	365	89	276	2	627	208	419	89	330	0	0
952-02-3	Промена облика и површине парцеле по планском акту	3777	3047	730	226	504	9	983	239	744	135	609	0	0
952-02-4	Промена носиоца права на земљишту	229538	212183	17355	7261	10094	353	60531	29611	30920	16919	14001	66	0
952-02-5	Промена носиоца права на објекту	31452	27777	3675	1450	2225	89	8145	3071	5074	2393	2681	12	0
952-02-6	Промена носиоца права на посебном делу објекта	75549	69389	6160	2788	3372	355	25195	9682	15513	7698	7815	46	0
952-02-7	Промена настала изградњом и доградњом објекта	28144	22957	5187	1382	3805	53	6241	1949	4292	1090	3202	4	0
952-02-8	Промена настала рушењем објекта	3915	3359	556	161	395	5	1018	352	666	166	500	1	0
952-02-9	Захтев за исправку грешке (чл. 137. Закона)	41743	36884	4859	1735	3124	217	16646	10178	6468	3570	2898	21	0
952-02-10	Одређивање и промена адресе и кућног броја	11424	10474	950	404	546	1	4609	2685	1924	890	1034	0	0
952-02-11	Промена културе и класе	18472	13998	4474	1169	3305	8	4822	2787	2035	1792	243	1	0
952-02-12	Упис терета по Закону о хипотеци	22819	21359	1460	818	642	51	5162	2300	2862	1585	1277	3	0
952-02-13	Упис осталих терета	20934	13629	7305	2754	4551	226	5285	1551	3734	1477	2257	40	0
952-02-14	Брисање терета по Закону о хипотеци	20716	19549	1167	505	652	13	6332	2865	4057	2095	1973	9	0
952-02-15	Брисање осталих терета	13504	12165	1339	533	806	19	3995	1648	2347	1025	1322	1	0
952-02-16	Остали управни предмети	47609	41270	6339	1307	5032	19	7923	3966	3957	1828	2129	4	0
952-02-17	Промена површине катастарске парцеле (чл.43. Уредбе о ДКП-у)	48161	37174	10987	3769	7218	9	8207	706	7501	3214	4287	0	0
952-02-18	Обједињена процедура објекти	2407	2206	201	107	94	0	825	425	400	228	172	0	0
952-02-19	Обједињена процедура станови	313	284	29	12	17	0	92	48	44	23	21	0	0
952-02-20	Озакоњење објекти	26728	23580	3148	1205	1943	17	10130	3923	6207	2146	4061	1	0
952-02-21	Озакоњење станови	2440	2090	350	113	237	3	915	331	584	231	353	0	0
	Укупно	655473	578223	77250	27975	49275	1457	178991	78687	100304	48677	51627	209	0

Укупан број регистрованих предмета у Е обједињеној процедури у 2016 години на нивоу Републике Србије био је (2407+313)=2720.

У периоду од 01.01.-31.03.2017.године број предмета за "Упис права својине" у Е обједињеној процедури на нивоу Републике Србије је (825+92)=917

Према извештају из ЦИС Е Дозволе за тражени период за Србију, подаци су:

Брзина решавања захтева у ЦЕОП систему

Критеријуми извештаја:

Од датума подношења: 01.07.2016

До датума подношења: 31.03.2017

Време штампања: 13.04.2017 08:22:44

Врста захтева	Укупан број решених примљених захтева	Просечно време решавања (у радним данима)	Просечно време решавања (у календарским данима)
Упис права својине и издавање решења о кућном броју	2725	8	12

У односу на укупан број регистрованих захтева за упис права својине и издавање решења о кућном броју - 2725, просечно време трајања активности је 8 радних дана, по подацима ЦИС Е дозволе.

По подацима бекала базе података Писарнице, подаци РГЗ-а су:

СУМА ПРЕДМЕТА У ИЗВЕШТАЈНОМ ПЕРИОДУ	
Број предмета на дан 30.06.2016	1029
Број предмета на дан 31.12.2016	2720
Број предмета на дан 31.03.2017	917
Број предмета у извештајном периоду	2608

Изворни податак на нивоу 164 базе Писарнице

Разлика у броју предмета у односу на податке ЦИС-а је услед неједнаких датума креирања бекапа од службе до службе у 2016 години, док се број предмета у 2017 слаже.

Анализом предмета по врсти предмета "Упис права својине " у Е обједињеној процедури у периоду јун 2016-март 2017 године на нивоу Града Београда добијени су следећи резултати:

УПИС ПРАВА СВОЈИНЕ У ОБЈЕДИЊЕНОЈ ПРОЦЕДУРИ НА ТЕРИТОРИЈИ ГРАДА БЕОГРАДА ПЕРИОД ЈУН 2016-МАРТ 2017			
	Служба	Број предмета	Број решених предмета укључених у извештај
1	Барајево	40	37
2	Чукарица	27	6
3	Гроцка	30	26
4	Лазаревац	36	19
5	Младеновац	30	17
6	Нови Београд	19	9
7	Обреновац	57	49
8	Палилула	24	7
9	Раковица	15	2
10	Савски Венац	10	5
11	Сопот	17	10
12	Стари Град	20	9
13	Сурчин	21	20
14	Вождовац	38	21
15	Врачар	21	8
16	Земун	29	27
17	Звездара	21	9
СКН Београд		455	281

На територији Града Београда у извештајном периоду обрађено је 455 предмета по врсти предмета "Упис права својине и издавање решења о кућном броју" у обједињеној процедури. Из статистичког извештаја су искључени захтеви по којима се не може поступати у складу са Законом о државном премеру и катастру члан 125. који регулише редослед решавања претходно поднетих захтева, као и захтеви по којима се чека одговор по налогу, односно Позиву за отклањање недостатака (достављање исправа, односно допуна од стране инвеститора).

Након примене формуле за општу аритметичку средину утврђене су вредности просечног трајања процеса уписа права својине пред Службама за катастар непокретности са територије Града Београда.

Просечан број дана за Град Београд је 7,92 дана.

У табели је приказан статистички податак просечног броја дана за решавање предмета из Е обједињене процедуре по службама Града Београда, на нивоу укупног броја решених захтева који нису били оптерећени недостацима и претходним захтевима, у односу на укупно време трајања трансакције (доношење решења).

Просечан број управних предмета класификације 952-02-18 и 952-02-19 од јуна 2016. године до марта 2017.године за СКН Београд				
	Служба	Број решених предмета	Σ броја радних дана	Просечан број дана за решавање предмета
1	Барајево	37	185	5.00
2	Чукарица	6	56	9.33
3	Гроцка	26	183	7.04
4	Лазаревац	19	152	8.00
5	Младеновац	17	109	6.41
6	Нови Београд	9	58	6.44
7	Обреновац	49	220	4.49
8	Палилула	7	74	10.57
9	Раковица	2	24	12.00
10	Савски Венац	5	44	8.80
11	Сопот	10	81	8.10
12	Стари Град	9	70	7.78
13	Сурчин	20	67	3.35
14	Вождовац	21	219	10.43
15	Врачар	8	88	11.00
16	Земун	27	211	7.81
17	Звездара	9	73	8.11
Град Београд		281	1914	7.92

Податак о брзини трансакције у поступку "Уписа права својине и издавање решења о кућном броју" значајно доприноси угледу Републичког геодетског завода који има најзначајнији задатак у поступку обједињене процедуре, с обзиром да су тада омогућене нове трансакције које утичу на животни циклус непокретности.

Уколико се анализирају резултати осталих служби на нивоу Републике Србије највише предмета обрадиле су СКН Крагујевац, СКН Краљево, СКН Лозница, СКН Панчево, СКН Шабац, СКН Сомбор, СКН Суботица, СКН Зрењанин и СКН Нови Сад 2.

БРОЈ ПРЕДМЕТА Е ОБЈЕДИЊЕНА ПОЦЕДУРА ЈУН 2016- МАРТ 2017				
	Служба	Број решених предмета	Σ броја радних дана	Просечан број дана за решавање предмета
1	Крагујевац	50	331	6.62
2	Краљево	56	233	4.16
3	Лозница	61	176	2.89
4	Панчево	84	697	8.30
5	Шабац	119	575	4.83

6	Сомбор	55	430	7.82
7	Суботица	56	494	8.82
8	Зрењанин	55	297	5.40
9	Нови Сад 2	59	280	4.75
УКУПНО		595	3513	5.95

У табели је приказан просечан број дана за решавање предмета из обједињене процедуре у Службама за катастар непокретности по критеријуму у коме су искључени захтеви по којима се не може поступати у складу са Законом о државном премеру и катастру члан 125. који регулише редослед решавања претходно поднетих захтева, као и захтеви по којима се чека одговор по налогу, односно Позиву за отклањање недостатака. На основу статистике утврђено је да је у 9 Служби на територији Републике Србије које су обрадиле највише предмета, у периоду од јуна 2016. године до марта 2017. године, просечан број дана за решавање предмета 5.95 дана.

Проблеми предлози за побољшање пословних процеса

Републички геодетски завод је од самог почетка спровођења поступка обједињене процедуре перманентно учествовао у предлагању мера за побољшање пословних процеса. Тиме је од стране овог државног органа пружена пуна подршка новом систему издавања дозвола, која је утицала на побољшање брзине и квалитета сопствених услуга. Представници НАЛЕДА су препознали залагање РГЗ у изградњи система добре праксе и похвалили залагање на побољшању процеса. Побољшање квалитета услуга доприноси поверењу према институцијама које га спроводе, а самим тим доводе до стварања поверења према државним институцијама.

У току рада прихваћени су одређени предлози и извршене промене које су имплементирани у систем.

Након сагледавања функционалности ЦИС Е-Дозволе, као и анализом конкретних предмета и случајева из праксе, констатована је потреба за унапређивање функционалности система и увођење додатних контролана на нивоу базе података. У одређеним ситуацијама се појављује различит статус предмета код различитих корисника система за исти предмет, на пример:

Након прослеђивања захтева РГЗ-у, надлежни орган (у даљем тексту НО) види да је обрада у току (статус предмета "Поступак је у току")

Подаци о предмету ROP-MSGI-33449-ISAWHA-2-CDSCP-2/2017

<p>Број предмета: ROP-MSGI-33449-ISAWHA-2-CDSCP-2/2017</p> <p>Број поступка: ROP-MSGI-33449-ISAWHA-2/2017</p> <p>Број досијеа обједињене процедуре: ROP-33449/2016</p>	<p>Тип поступка: Комуникација са РГЗ-ом</p> <p>Датум почетка: 26.01.2017 14:27:53</p>	<p>Статус: Поступак у току</p> <p>Датум завршетка: /</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------

Комуникација са РГЗ-ом

● Подаци о комуникацији са РГЗ-ом

Служба за катастар непокретности РГЗ: СЛУЖБА ЗА КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ - ШАБАЦ

Приложени документи

Захтев за достављање извода из листа непокретности (RGZ Sabac 1 - POT.pdf)
26 јануар 2017

[Преузми](#) [Сертификат](#) [Преглед](#)

Преузми све

Коментари

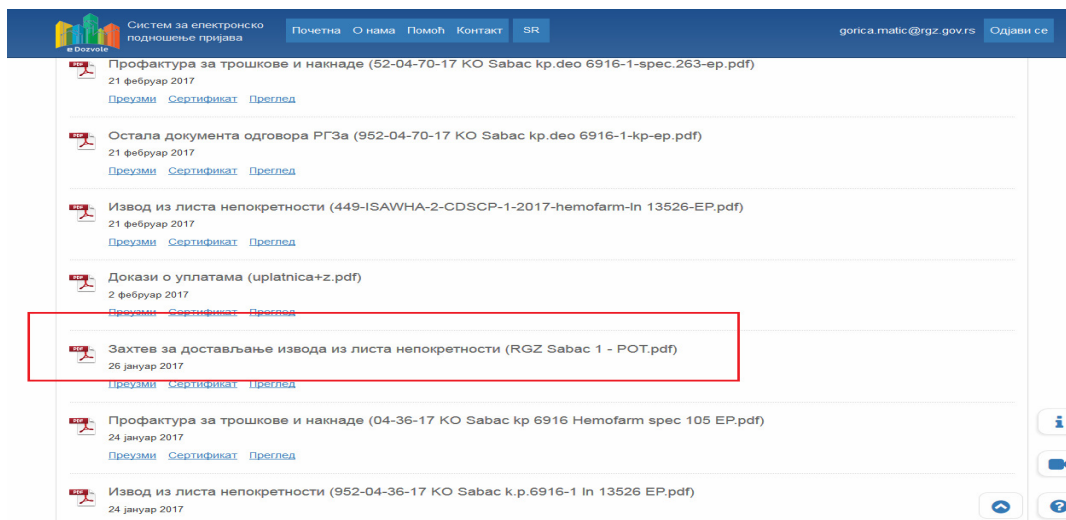
Број предмета	Заводни број	Тип	Датум почетка	Датум завршетка	Статус
ROP-MSGI-33449-ISAWhA-2/2017	351-05-04209/2016-07	Издавање/измена решења о одобрењу извођења радова на основу усаглашеног захтева	13.01.2017 13:28:39	/	Поступак у току 17
ROP-MSGI-33449-ISAWhA-2-AP-3/2017	Прилагање доказа о осталим уплатама		02.02.2017 12:07:20	02.02.2017 12:09:38	Уплата извршена Преглед
ROP-MSGI-33449-ISAWhA-2-CDSCP-2/2017	Комуникација са РГЗ-ом		26.01.2017 14:27:53	/	Поступак у току Преглед ?
ROP-MSGI-33449-ISAWhA-2-CDSCP-1/2017	Комуникација са РГЗ-ом		20.01.2017 13:53:05	24.01.2017 10:45:49	Одговор послат 0 Преглед

Статус истог предмета код имаоца јавних овлашћења, у овом случају СКН Шабац је "Одговор је послат".

Број предмета	Заводни број	Тип	Датум почетка	Датум завршетка	Статус
ROP-BOG-1823-LOC-1-CDS-3/2017	952-04-46/2017	Комуникација са РГЗ-ом	31.01.2017 11:33:54	01.02.2017 10:39:43	Одговор послат 1
ROP-BOG-1152-LOCH-2-CDS-2/2017	952-04-45/2017	Комуникација са РГЗ-ом	30.01.2017 14:02:39	01.02.2017 10:30:43	Одговор послат 0
ROP-SAB-172-ISAWh-2-CDSCP-1/2017	/	Комуникација са РГЗ-ом	30.01.2017 09:02:06	30.01.2017 14:45:59	Одговор послат 2
ROP-SAB-34248-LOCH-2-CDS-1/2017	952-04-43/2017	Комуникација са РГЗ-ом	30.01.2017 08:35:27	31.01.2017 11:51:20	Одговор послат 1
ROP-SAB-34132-ISAWh-2-CDSCP-1/2017	/	Комуникација са РГЗ-ом	27.01.2017 14:24:33	30.01.2017 15:01:23	Одговор послат 1
ROP-SAB-1452-ISAWh-1-CDSCP-2/2017	/	Комуникација са РГЗ-ом	27.01.2017 13:29:29	30.01.2017 14:37:33	Одговор послат 1
ROP-SAB-1328-LOC-1-CDS-1/2017	952-04-40/2017	Комуникација са РГЗ-ом	26.01.2017 11:34:47	30.01.2017 14:29:52	Одговор послат 0
ROP-SAB-34806-LOC-3-CDS-1/2017	952-04-38/2017	Комуникација са РГЗ-ом	25.01.2017 10:30:38	25.01.2017 15:15:21	Одговор послат 2
ROP-SAB-485-LOCH-2-CDS-1/2017	952-04-39/2017	Комуникација са РГЗ-ом	25.01.2017 08:51:54	26.01.2017 14:07:41	Одговор послат 1
ROP-SAB-849-LOC-1-CDS-4/2017	952-04-34/2017	Комуникација са РГЗ-ом	24.01.2017 08:44:25	24.01.2017 10:51:42	Одговор послат 2
ROP-SAB-32250-CPI-3-CDSCP-1/2017	/	Комуникација са РГЗ-ом	24.01.2017 08:09:23	25.01.2017 11:45:54	Одговор послат 1

Опис активности по наведеном предмету је следећи:

Министарство као НО прослеђује захтев РГЗ СКН Шабац дана 20.01.2017. године. РГЗ СКН Шабац дана 24.01.2017.године одговара на захтев и доставља тражени документ. Статус предмета се ажурира из "Обрада у току" у "Одговор послат". НО обнавља комуникацију са РГЗ СКН Шабац дана 26.01.2017. године допуном основног захтева. РГЗ СКН Шабац нису доступне промене, нема информацију о обновљеној комуникацији и не мења у систему ништа, статус предмета је непромењен. Предмету се може прићи само са нивоа Прегледа, а не и да се Одговори на захтев НО. Прегледом свих докумената у предмету био је доступан документ Захтев НО, приказано на следећој слици, али по њему кроз ЦИС није било могуће поступање:



Од стране РГЗ предложено је унапређење контрола на нивоу базе података од стране Администратора, које се односи на НО (Министарство, Покрајински секретаријат за урбанизам, Град Београд и Град Нови Сад) у којима је заступљен велики број трансакција и нових инвестиција, односно повећана потреба за обнављање комуникације између НО и РГЗ.

Предлог је упућен и за унапређење софтвера у делу евидентирања и контроле уплате таксе за извршене услуге РГЗ у систему ЦИС Е - Дозволе.

ЗАКЉУЧАК

Измене Закона о планирању и изградњи и поступак примене обједињене процедуре у систему ЦИС Е Дозволе допринео је јачању угледа у институције државе и система управљања државом. Побољшан је тренд изградње нових објеката и доградње постојећих објеката. Уведене су прекршајне казне за све учеснике система који не извршавају своје активности на време. Република Србија је у домену издавања дозвола на Duing Bussines листи значајно напредовала у односу на остале државе у региону. Систем се непрекидно побољшава и гради. РГЗ као чланица система заузима једно од најзначајнијих места у систему ЦИС Е Дозволе. Може се констатовати да услуге које пружа РГЗ, представљају почетну (улазни подаци о положају непокретности, површини и власништву) и завршну тачка процеса (решење о употребној дозволи).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Дијаграм процеса обједињене процедуре, Мр. Душан Глишић, дипл. инж (2014).*
2. *Закон о планирању и изградњи, (Службени гласник РС, број 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14)*
3. *Правилник о начину размене докумената и поднесака електронским путем и форми у којој се достављају акта у вези са обједињеном процедуром (Службени гласник РС, број 113/15)*
4. *Предлози за унапређење ЦИС Е-Дозволе (из предлога Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре 23.02.2017. године)*

Митар Трбовић, дипл.правник¹

УПИС ЈАВНЕ СВОЈИНЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

УВОД

Ступањем на снагу Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11, 88/13, 105/14, 108/16) престао је да важи Закон о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, број 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05) и Закон о имовини Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, 41/93, 24/94, 28/96 и 30/96).

Према Закону о средствима у својини Републике Србије, сва имовина је била у државној својини Републике Србије, док су јединице локалне самоуправе биле корисници те имовине. Како за прибављање тако и за отуђење имовине била је потребна сагласност Владе републике Србије.

Закон о јавној својини утврђује три облика јавне својине а то су јавна својина Републике Србије, јавна својина аутономне покрајине и јавна својина јединице локалне самоуправе, односно града.

УПИС ЈАВНЕ СВОЈИНЕ

Право јавне својине и право коришћења на непокретностима у јавној својини уписује се у јавне књиге о непокретностима и правима на њима у складу са Законом о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, број 72/09, 18/10, 65/13, 15/15 и 96/15). У катастар непокретности се може поред носиоца права јавне својине уписати и корисник непокретности ако је то актом надлежног органа одређено.

На грађевинском земљишту упис права јавне својине се врши сходно Закону о планирању и изградњи (Службени гласник РС“, број 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 132/14 и 145/14).

Природна богатства, добра од општег инетеса и добра у општој употреби се сходно Закону о јавној својини по службеној дужности уписују на Републику Србију.

По службеној дужности, на Републику Србију уписује се имовина која је по Закону о имовини Савезне републике Југославије припадала Савезној републици Југославији, односно Државној заједници Србије и Црне Горе.

Аутономна покрајини и јединца локалне самоуправе, Републичком геодетском заводу, односно његовим организационим јединицама подносе захтев за упис јавне својине уз који

¹ Митар Трбовић, дипл.правник, Републички геодетски завод, Сектор за правне послове

достављају и потврду Републичке дирекције за имовину да су непокретности пријављене за јединствену евиденцију непокретности коју води Дирекција. Уз захтев се доставља и потврда да није поднета пријава за евиденцију одузете имовине, решење о одбијању захтева односно решење о праву на обештећење.

Јавна предузећа такође подносе Службама за катастар непокретности захтев за упис права јавне својине уз који достављају сагласност оснивача, измену оснивачког акта и потврду Дирекције да су непокретности пријављене у евиденцију коју води Дирекција. Захтеву предузећа за упис права својине неће се удовољити ако се ради о непокретности која су природна богатства, добра у општој употреби, мреже односно водови ако посебним законом није одређено да могу бити у својини јавних предузећа, непокретности пољопривредног и грађевинског земљишта која могу бити искључиво у јавној својини.

Природна богатства су воде, водотоци и њихови извори, минерални ресурси, ресурси подземних вода, геотермални и други геолошки ресурси и резерве минералних сировина. Природна богатства, добра у општој употреби, културна добра, шума и шумска земљишта су у својини Републике Србије.

Добра у општој употреби, као што су некатегорисани путеви, општински путеви и улице који нису део аутопута или државног пута првог и другог реда су јавна својина локалне самоуправе на чијој територији се налазе.

Јавна својина јединице локалне самоуправе су јавни паркови и тргови.

Град има право јавне својине, док градске општине имају право коришћења. Право коришћења на јавној својини јединице локалне самоуправе имају и месне заједнице у складу са актом јединице локалне самоуправе.

Природна богатства, добра у општој употреби, мреже односно водови у јавној својини, водно земљиште, водни објекти у јавној својини, заштићена природна добра у јавној својини и културна добра у јавној својини не могу бити предмет принудног извршења. Наведена добра се не могу отуђити из јавне својине, на њима се не може стећи својина одржајем нити се може засновати хипотека или неко друго средство обезбеђења.

Рок за подношења захтева за упис аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе је био 3 године, односно 5 година од дана ступања на снагу Закона о јавној својини (06.10.2011. године, али је исти продужен до 31.12.2017. године). Уколико се захтев за упис не поднесе до законом прописаног рока, Републички геодетски завод, односно његове организационе јединице извршиће по службеној дужности упис јавне својине Републике Србије, уз задржавање постојећег уписа права коришћења, а ако аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе у року од 10 година од дана ступања на снагу Закона о јавној својини не поднесу захтев за упис права јавне својине, Републички геодетски завод, односно његове организационе јединице на чијој територији се налази непокретности, брисаће право коришћења односно корисника на непокретности.

О захтеву за упис, Службе за катастар непокретности доносе решења која се достављају подносиоцу захтева, Републичком, односно државном правобраниоцу.

РЕЗУЛТАТИ ДОСАДАШЊЕГ УПИСА

Укупан број непокретности (парцела, објеката, посебних делова односно станова, пословних простора и гаража) уписаних на Републику Србију и јединице локалне самоуправе на територији Републике Србије је 2.564.086.

Јавна својина у корист Републике Србије и локалне самоуправе је уписана на 1.863.242 непокретности. Од тога у корист Републике Србије су уписане 637.394 непокретности а на локалну самоуправу 1.225.848 непокретности.

Укупан број непокретности уписаних са правом коришћења на јединице локалне самоуправе је 651.782 непокретности а са правом државине у корист локалне самоуправе уписано је 49.062 непокретности.

ПРЕГЛЕД НЕПОКРЕТНОСТИ ПО ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Opština	Укупан број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа	Број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа ЈАВНА СВОЈИНА	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист Републике Србије	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписано право коришћења/корисник у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписана врста права држалац у корист локалне самоуправе
АДА	3529	3424	492	2932	103	2
АЛЕКСАНДРОВАЦ	8673	8098	453	7645	485	90
АЛЕКСИНАЦ	25745	16196	543	15653	9136	413
АЛИБУНАР	12609	10956	4871	6085	1629	24
АПАТИН	9800	9800	9800	0	0	0
АРАНЂЕЛОВАЦ	11923	7797	422	7375	3615	511
АРИЉЕ	6358	4611	678	3933	1319	428
БАБУШНИЦА	16281	11917	1592	10325	4353	11
БАЈИНА БАШТА	10292	8339	968	7371	1909	44
БАРАЈЕВО	7386	4513	714	3799	2836	37
БАТОЧИНА	4027	3720	425	3295	298	9
БАЧ	6636	5329	1396	3933	1270	37
БАЧКА ПАЛАНКА	17358	13147	3017	10130	3870	341
БАЧКА ТОПОЛА	11196	8434	1638	6796	2758	4
БАЧКИ ПЕТРОВАЦ	1433	983	223	760	446	4
БЕЛА ПАЛАНКА	22132	17468	8403	9065	4488	176
БЕЛА ЦРКВА	18462	12153	5349	6804	6296	13
БЕОЧИН	7551	5128	879	4249	2418	5
БЕЧЕЈ	9551	7134	1350	5784	2265	152
БЛАЦЕ	9974	5059	21	5038	4733	182
БОГАТИЋ	6719	6187	110	6077	413	119
БОЈНИК	12466	7529	1050	6479	4848	89
БОЉЕВАЦ	11515	10932	33	10899	569	14
БОР	13436	11222	521	10701	1216	998
БОСИЛЕГРАД	11358	6066	768	5298	5270	22
БРУС	15170	9464	1004	8460	5656	50
БУЈАНОВАЦ	20735	11413	2068	9345	9061	261
ВАЉЕВО	14853	14709	14552	157	107	37
ВАРВАРИН	12299	6437	303	6134	5558	304
ВЕЛИКА ПЛАНА	11818	9764	292	9472	694	1360
ВЕЛИКО ГРАДИШТЕ	15538	10057	131	9926	5231	250
ВЛАДИМИРЦИ	6011	3274	417	2857	2615	122
ВЛАДИЧИН ХАН	12089	11580	3650	7930	328	181

Opština	Укупан број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа	Број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа ЈАВНА СВОЈИНА	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист Републике Србије	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписано право коришћења/корисник у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписана врста права држалац у корист локалне самоуправе
ВЛАСОТИНЦЕ	24804	13453	1742	11711	10770	581
ВОЖДОВАЦ	50830	43258	43149	109	7481	91
ВРАЊЕ	28881	16231	2771	13460	11786	864
ВРАЊСКА БАЊА	15180	8141	1064	7077	6603	436
ВРАЧАР	8572	5485	1857	3628	3085	2
ВРБАС	180	180	180	0	0	0
ВРЊАЧКА БАЊА	13199	6985	544	6441	5762	452
ВРШАЦ	29985	23618	12262	11356	6179	188
ГАЦИН ХАН	10574	6994	628	6366	3575	5
ГОЛУБАЦ	12543	6972	395	6577	5262	309
ГОРЊИ МИЛАНОВАЦ	12670	11785	300	11485	836	49
ГРОЦКА	12288	11491	10693	798	780	17
ДЕСПОТОВАЦ	9541	8878	601	8277	643	20
ДИМИТРОВГРАД	32216	27219	17798	9421	4972	25
ДОЉЕВАЦ	6630	5157	172	4985	1445	28
ЖАБАЉ	8765	6396	1470	4926	2298	71
ЖАБАРИ	11051	7265	675	6590	3733	53
ЖАГУБИЦА	9133	6398	1093	5305	2698	37
ЖИТИШТЕ	15159	9089	2728	6361	6064	6
ЖИТОРАЂА	9064	4771	49	4722	4209	84
ЗАЈЕЧАР	39411	31722	6527	25195	6364	1325
ЗВЕЗДАРА	45453	36313	31832	4481	8399	741
ЗЕМУН	35944	32946	24915	8031	2795	203
ЗРЕЊАНИН	43937	33314	10918	22396	10354	269
ИВАЊИЦА	8535	7588	1053	6535	888	59
ИНЂИЈА	16143	10262	1712	8550	5846	35
ИРИГ	11469	8068	3374	4694	3388	13
ЈАГОДИНА	28070	16050	2109	13941	10155	1865
КАЊИЖА	4658	4109	3426	683	545	4
КИКИНДА	17546	15195	4834	10361	2293	58
КЛАДОВО	12989	11996	5395	6601	933	60
КНИЋ	10459	7595	940	6655	2810	54
КЊАЖЕВАЦ	72286	53110	22719	30391	19038	138
КОВАЧИЦА	7525	5661	1175	4486	1861	3

Opština	Укупан број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа	Број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа ЈАВНА СВОЈИНА	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист Републике Србије	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписано право коришћења/корисник у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписана врста права држалац у корист локалне самоуправе
КОВИН	11584	9780	1560	8220	1685	119
КОСЈЕРИЋ	5078	4756	699	4057	208	114
КОСТОЛАЦ	2525	1457	24	1433	1064	4
КОЦЕЉЕВА	3689	3610	3523	87	75	4
КРАГУЈЕВАЦ	46004	26416	1868	24548	18268	1320
КРАЉЕВО	20121	19810	19492	318	292	19
КРУПАЊ	5251	4500	322	4178	676	75
КРУШЕВАЦ	47632	24686	689	23997	20442	2504
КУЛА	10792	9516	1399	8117	1174	102
КУРШУМЛИЈА	16282	13256	925	12331	2576	450
КУЧЕВО	17275	9489	971	8518	7747	39
ЛАЗАРЕВАЦ	10511	9990	9061	929	395	126
ЛАЈКОВАЦ	5996	3925	1567	2358	2003	68
ЛАПОВО	1304	1279	14	1265	9	16
ЛЕБАНЕ	15453	8092	437	7655	7122	239
ЛЕСКОВАЦ	62737	36344	7235	29109	25134	1259
ЛОЗНИЦА	18063	12273	1770	10503	4812	978
ЛУЧАНИ	7899	7322	1152	6170	530	47
ЉИГ	8628	4659	226	4433	3771	198
ЉУБОВИЈА	4987	4872	4725	147	101	14
МАЈДАНПЕК	7478	6852	634	6218	471	155
МАЛИ ЗВОРНИК	2171	1828	17	1811	329	14
МАЛИ ИЂОШ	3785	3710	1594	2116	71	4
МАЛО ЦРНИЋЕ	18208	9238	217	9021	8949	21
МЕДВЕЂА	7391	6721	162	6559	667	3
МЕДИЈАНА	664	529	10	519	17	118
МЕРОШИНА	5015	4497	445	4052	491	27
МИОНИЦА	3962	3883	3540	343	76	3
МЛАДЕНОВАЦ	15614	8462	1313	7149	6946	206
НЕГОТИН	46874	32305	6872	25433	14129	440
НИШКА БАЊА	6516	5537	1231	4306	601	378
НОВА ВАРОШ	9369	5472	319	5153	3819	78
НОВА ЦРЊА	6976	4518	1273	3245	2439	19
НОВИ БЕОГРАД	23870	19344	17642	1702	4070	456

Opština	Укупан број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа	Број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа ЈАВНА СВОЈИНА	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист Републике Србије	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписано право коришћења/корисник у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписана врста права држалац у корист локалне самоуправе
НОВИ БЕЧЕЈ	10616	7896	1459	6437	2717	3
НОВИ КНЕЖЕВАЦ	5958	4564	1450	3114	1394	0
НОВИ ПАЗАР	17300	12778	1041	11737	4203	319
НОВИ САД	31236	30992	30725	267	226	18
ОБРЕНОВАЦ	21463	13666	5680	7986	7116	681
ОПОВО	4362	3348	1019	2329	968	46
ОСЕЧИНА	6714	3624	342	3282	3072	18
ОЏАЦИ	6381	6130	1190	4940	248	3
ПАЛИЛУЛА (БЕОГРАД)	47638	37036	32047	4989	10074	528
ПАЛИЛУЛА (НИШ)	27923	18908	2275	16633	2105	6910
ПАНТЕЛЕЈ	11329	8203	124	8079	529	2597
ПАНЧЕВО	27960	21991	7774	14217	4785	1184
ПАРАЋИН	15398	14188	1150	13038	1072	138
ПЕТРОВАРАДИН	7560	7545	7530	15	9	6
ПЕТРОВАЦ	18999	12809	234	12575	5609	581
ПЕЋИНИЦИ	11156	7531	1085	6446	3566	59
ПИРОТ	70657	48862	12522	36340	20967	828
ПЛАНДИШТЕ	8164	6353	2055	4298	1810	1
ПОЖАРЕВАЦ	21260	12389	515	11874	8684	187
ПОЖЕГА	7013	6800	6551	249	201	12
ПРЕШЕВО	6603	6433	6264	169	169	1
ПРИБОЈ	6027	4366	198	4168	1560	101
ПРИЈЕПОЉЕ	311	310	309	1	1	0
ПРОКУПЉЕ	25007	13752	1546	12206	10050	1205
РАЖАЊ	6284	5609	572	5037	638	37
РАКОВИЦА	11401	8185	4220	3965	2960	256
РАЧА	6303	4375	315	4060	1919	9
РАШКА	9305	8809	892	7917	425	71
РЕКОВАЦ	7227	6131	531	5600	1074	22
РУМА	13841	13664	13487	177	167	10
САВСКИ ВЕНАЦ	13682	9147	2470	6677	4298	237
СВИЛАЈНАЦ	14836	8588	376	8212	5801	447
СВРЉИГ	15441	11219	1267	9952	4113	109
СЕНТА	4597	4597	4597	0	0	0

Opština	Укупан број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа	Број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа ЈАВНА СВОЈИНА	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист Републике Србије	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписано право коришћења/корисник у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписана врста права држалац у корист локалне самоуправе
СЕЧАЊ	16438	11277	6062	5215	5144	17
СЈЕНИЦА	11116	5623	135	5488	5293	200
СМЕДЕРЕВО	17001	16678	16357	321	281	42
СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА	15757	8473	1135	7338	6722	562
СОКО БАЊА	20026	14488	4031	10457	5351	187
СОМБОР	20083	19106	5308	13798	830	147
СОПОТ	11251	5948	424	5524	5284	19
СРБОБРАН	3073	2954	304	2650	100	19
СРЕМСКА МИТРОВИЦА	21438	18295	1742	16553	2647	496
СРЕМСКИ КАРЛОВЦИ	2061	2061	2057	4	0	0
СТАРА ПАЗОВА	9141	8213	1434	6779	730	198
СТАРИ ГРАД	10061	5943	921	5022	4054	64
СУБОТИЦА	44946	31643	13056	18587	12778	525
СУРДУЛИЦА	54124	28232	536	27696	25753	139
СУРЧИН	10702	6079	965	5114	4441	182
ТЕМЕРИН	3791	3334	659	2675	378	79
ТИТЕЛ	7291	4156	258	3898	3134	1
ТОПОЛА	8044	6480	589	5891	1485	79
ТРГОВИШТЕ	10487	8898	168	8730	618	971
ТРСТЕНИК	12084	10445	455	9990	1294	345
ТУТИН	8941	7179	196	6983	1748	14
ЋИЋЕВАЦ	5358	3504	210	3294	1829	25
ЋУПРИЈА	11900	8514	1182	7332	2910	476
УБ	13263	8363	2619	5744	4866	34
УЖИЦЕ	17540	10103	674	9429	7143	294
ЦРВЕНИ КРСТ	11619	9543	923	8620	693	1383
ЦРНА ТРАВА	10987	10985	10983	2	2	0
ЧАЈЕТИНА	10422	6111	571	5540	4182	129
ЧАЧАК	22008	14569	480	14089	6869	570
ЧОКА	14206	12738	8679	4059	1468	0
ЧУКАРИЦА	27564	21675	15273	6402	5801	88
ШАБАЦ	28925	15388	693	14695	12462	1075

Opština	Укупан број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа	Број непокретности на којима је уписана Република Србија/локална самоуправа ЈАВНА СВОЈИНА	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист Републике Србије	Укупан бр. неп. на којима је извршен упис јавне својине у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписано право коришћења/корисник у корист локалне самоуправе	Укупан бр. неп. на којима је уписана врста права држалац у корист локалне самоуправе
ШИД	12169	9983	2342	7641	2160	26
УКУПНЕ ВРЕДНОСТИ	2564086	1863242	637394	1225848	651782	49062

ТЕШКОЋЕ ПРИЛИКОМ УПИСА

Поред редовних тешкоћа услед недостатка радне снаге и редовних послова прописаних Законом о државном премеру и катастру (У 2016. Години је донето 1.379.832 управна акта), упис јавне својине су успоравали непотпуни захтеви, најчешће без потврде Републичке дирекције за имовину, а код јавних предузећа достава измена оснивачког акта. Споријем упису допринели су и нејасни и непрецизни прописи око пољопривредног земљишта, пловних канала, државних путева другог реда, некатегорисаних путева, општинских путева и улица кроз које пролазе путеви у јавној својини Републике Србије, тргова и јавних паркова. Споријем упису доприноси недостатак исправа за упис јавне својине локалне самоуправе на непокретностима на којима су уписане као држаоци. Тешкоће приликом уписа јавне својине Републике Србије на културним добрима, жалбе градских правобранилаца, а на упис јавне својине градова жалбе правобранилаца градских општина.

Мишљења смо да би локалне самоуправе поред јавне својине требало да оставе Месним заједницама право коришћења како то стоји у закону, па не би било жалби на решења Служби када оно престаје уписом јавне својине локалне самоуправе.

ЛИТЕРАТУРА

- Закон о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11, 88/13, 105/14, 108/16)
- Закон о средствима у својини Републике Србије („Службени гласник РС“, број 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 и 101/05),
- Закон о имовини Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, 41/93, 24/94, 28/96 и 30/96).

Весна Смајевећ Младеновић, дипломирани правник¹

ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ – ИНОВАЦИЈЕ

РЕЗИМЕ

Овај рад се првенствено бави иновацијама у новом Закону о општем управном поступку, чија примена почиње од 1. јуна 2017. године. Акцент је дат новом концепту управне ствари са разлозима за усвајање новог закона, која је објашњена анализом структуре и новина у том закону. У овом раду је истакнуто прибављање података по службеној дужности и јединствено управном месту, гарантни акт и управни уговор, управне радње и пружање услуга, правна средства у управном поступку, управно извршење и инспекцијски надзор.

ABSTRACT

This paper primarily covers the innovation in the new Law on Administrative Procedure, with the enforcement commencing on June 1st, 2017. Emphasis is on the new concept of administrative matters with the reasons for the adoption of the new law, which is justified by analyzing the structure and the novelties in the law. The paper points out *ex officio* data acquisition in a single administrative position; a guarantee act and administrative contract; administrative actions and services provision; legal remedies in administrative procedure; administrative enforcement and inspection supervision.

РАЗЛОЗИ ЗА УСВАЈАЊЕ НОВОГ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: Закон), објављен је у „Службеном гласнику Републике Србије“ бр. 18 од 1. марта 2016. године, ступио је на снагу 9. марта 2016. године, а примењује се од 1. јуна 2017. године, уз изузетак одредби чл. 9, 103. и 207. (које су почеле да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу Закона, а које се односе на дужност органа да прибављају податке по службеној дужности). Овај закон је донет у циљу успостављања „модерне, уређене, ефикасне и делотворне државе“, што је нарочито истакнуто у образложењу разлога за његово доношење. С тим у вези је и потреба усклађивања овог закона са упоредноправним решењима и међународним стандардима, правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950. година), а посебно због процеса приступања Европској унији. Наиме, доношење наведеног закона је део актуелне реформе јавне управе, у складу са Стратегијом реформе јавне управе („Службени гласник РС“, бр.9/2014 и 42/2014) и Акционим планом за њено спровођење, који је Влада Републике Србије донела у марту 2015. године.

Главни циљеви Закона о општем управном поступку су:

- а) модернизовање управног поступка, у циљу ефикасности, поједностављења и смањења броја непотребних управних поступака и процедура;
- б) лакше и потпуније остваривање јавног интереса и појединачних интереса грађана и правних лица у управним стварима;

¹ Весна Смајевећ Младеновић, дипломирани правник, Републички геодетски завод, vmladenovic@rgz.gov.rs

- в) успостављање јавне управе која је оријентисана ка грађанима (управа као сервис грађана), пружајући им услуге у складу са потребама корисника, гарантујући квалитет и приступачност јавних услуга;
- г) повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења;
- е) номотехничко побољшање, језичко поједностављење при формулацији норми и логичнија систематика законских одредби.

Законом је предвиђен низ новина са циљем да се рад органа у управном поступању учини законитим („да се управа подведе по закон“), а праћењем примене овог закона у будућој пракси, с обзиром да се законодавни процес не завршава доношењем, већ применом закона, кориговаће се његова садржина, што би, према мишљењу предлагача закона, требало да има за последицу и смањење обима закона (овај закон садржи 217 чланова, за разлику од претходног који је имао 291 члан).

Као разлози за одложено примену Закона, а у циљу боље примене нових решења, истакнута је потреба обуке државних службеника и едукација странака и грађана, увођење савремене информационе и комуникационе технологије, организационе промене, успостављање и редефинисање службене евиденције, као и обављање неопходних функционалних анализа.

Неке од новина у новом Закону о општем управном поступку су нарочито:

- проширивање предмета Закона – управне ствари који, поред управног акта, обухвата и гарантне акте, управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга;
- нових начела: сразмерности, законитости и предвидивости, начела помоћи странци и начела приступа информацијама и заштите података;
- стварања правних претпоставки за доношење гарантног акта;
- обједињеног пружања услуга на једном месту (јединствено управно место);
- општења органа и странака у поступку (посебно правила о електронском општењу);
- новог система обавештавања и достављања;
- правних средстава;
- измењених и допуњених посебних случајева уклањања управних аката.

НОВ КОНЦЕПТ “УПРАВНЕ СТВАРИ”

а) Управна ствар у досадашњем Закону. Према досадашњем концепту, управна ствар није била изричито дефинисана у Закону. Садржина управне ствари одређивана је на посредан начин у смислу да реч о посебној “правној ситуацији” у оквиру које се у конкретном случају у управном поступку одлучује о признавању права, утврђивању (законске) обавезе или остваривању, односно заштити законских интереса странке. Тако, “По овом закону дужни су да поступају државни органи кад у *управним стварима*, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом.” Управна ствар је до сада била дефинисана Законом о управним споровима, у чијем је члану 5. прописано да „управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“.

б) Управна ствар у новом Закону. За разлику од досадашњег, нови Закон садржи изричиту законску дефиницију управе ствари (члан 2.): “Управна ствар је појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.“

Према Образложењу новог Закона: “Предмет Закона је знатно проширен тако да његова процесна правила обавезују државне и недржавне субјекте у наведеним врстама управних активности.“

Управна ствар у смислу новог Закона дефинисана је као „[...] појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући прописе, правно или фактички утиче на понашање странке [...]“, али и као „свака друга правна ситуација која је законом одређена као управна ствар“. Значи да је управна ствар, у смислу новог Закона, шире дефинисана, у складу с

класификацијом управних активности, тј. „управног поступања“ (део други: чл. 16–32), чиме је и поље примене овог закона постало обухватније.

Међутим, овај проширени појам управне ствари не представља проблем у односу на наведену дефиницију управне ствари у Закону о управним споровима, с обзиром на то да ће се и даље Управном суду подносити тужбе искључиво против управних аката. Наиме, поводом приговора као новог ремонстративног средства правне заштите, доносе се управни акти у форми решења.

Дефиниција појма управне ствари у новом Закону је шира од оне одређене у Закону о управним споровима, који ће и даље садржати ужи појам управне ствари, односно који се односи на издавање управних аката. Наиме, у управном поступку могу да се предузимају различите врсте управног поступања, али у управном спору могу да буду оспорени само управни акти који су коначни у управном поступку. Друге врсте управног поступања (осим управних аката) не могу непосредно да буду оспорене пред Управним судом, већ је предвиђено да сепротив њих подноси приговор, те се о приговору одлучује управним актом, на који се после, у зависности од хијерархије органа који је одлучио о приговору, може изјавити жалба у управном поступку и/или поднети тужба у управном спору.

ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Нова начела управног поступка су начело превидивости, начело сразмерности, начело приступа информацијама и заштите података, и проширено начело помоћи странци.

Начело предвидивости (члан 5.), које је дефинисано у истом члану Закона са начелом законитости, обавезује орган да „води рачуна и о ранијим одлукама у истим или сличним управним стварима“. У периоду од септембра 2009. године до децембра 2015. године, Законом о државном премеру и катастру било је прописано да „странка не може поднети нов захтев ако је по ранијем захтеву за упис истог права и на основу истих исправа односно доказа, донета коначна одлука“ (члан 123. став 5.). Ова императивна норма је представљала ригидније правило од начела предвидивости, које обавезује орган да само води рачуна о ранијим одлукама, што значи да одлука сада може бити и другачија од раније донете одлуке, с тим да за исту треба да буду дати ваљани разлози. Поред објављивања начина поступања у одређеним управним стварима на нивоу другостепеног управног поступка (на интернет страници Републичког геодетског завода објављују се правни ставови као *Катастарско правна пракса*), као један од начина за остваривање овог начела би могао бити и форум отворен на интранет/интернет страници органа, чија надлежност се преко унутрашњих организационих јединица остварује на територији државе, чиме би државним службеницима који поступају у управном поступку (без обзира на ниво) било омогућено да размене искуства из истих или сличних управних ствари.

Начело сразмерности (члан 6.) подразумева да орган може да ограничи право странке или утиче на њен правни интерес само поступањем којим се остварује сврха прописа, а да је дужан да примени оне прописане мере које су повољније за странку када се странци налаже нека обавеза.

Новина је и начело приступа информацијама од јавног значаја и заштите података (члан 15.), по коме је орган дужан да поступа и којим је у оквиру правила управног поступања дефинисана и обавеза већ одређена Законом слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о заштити података о личности.

Новим Законом конкретније је дефинисано начело помоћи странци (члан 8.), раније начело пружања помоћи странци, и то обавезом органа да упозори странку да има основа за остварење неког другог права, ако с обзиром на утврђено чињенично стање то оцени или сазна, као и да информише странку ако у току поступка буде измењен пропис који је од значаја за поступање у управној ствари.

ПРИБАВЉАЊЕ ПОДАТАКА ПО СЛУЖБЕНОЈ ДУЖНОСТИ

Дужност органа да прибави податке по службеној дужности је од нарочите важности, јер се тиме олакшава положај странке у поступку. Начело делотворности и економичности (члан 9.), прописује да је орган дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе, као и да се поступак води без одуговлачења и уз што

мање трошкова за странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања.

У том смислу, Закон прописује (члан 103.) да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање; да је у случају ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано, а ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року; да у поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља или обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама, а ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним. У случају непоступања по наведеној императивној норми, нови Закон је прописао и одговарајуће казне, те се прописивањем забрањене казне обавезује и њена примена.

Примена одредаба чл. 9, 103. и 207. Закона почела је истеком 90 дана од дана ступања на снагу тог закона, односно 8. јуна 2016. године. Зато је Министарство државне управе и локалне самоуправе већ донело Упутство о примени одредаба чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016.), којим је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција. У погледу општих принципа размене података предвиђа се електронски и други начин предвиђен законом или другим прописом, а којим се омогућава правна сигурност и економичност поступка. Такође, истиче се и начело помоћи странци према коме ће орган по службеној дужности, приликом пријема захтева, поучити странку о њеном праву да сама прибави податке о чињеницама које су неопходне за одлучивање, а у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Уколико се ради о поступку покренутом по захтеву странке, странка има право да сама прибави податке о чињеницама о којима се води службена евиденција. Имајући у виду да је као услов да странка сама прибавља податке предвиђена и њена изричита изјава, и с обзиром да се ради о изузетку од принципа делотворности и економичности поступка, потребно је да оваква изјава странке буде у писаној форми. Такође, странка може изјавити да ће прибавити само поједине (не све) личне податке, у ком случају ће и даље постојати обавеза органа да прикупи податке који недостају, а које нису обухваћени изричитом изјавом странке.

Орган прибавља податке из службених евиденција електронским или непосредним увидом у евиденцију или на упит. Дужност органа који води евиденцију јесте да омогући органу који прибавља податке из службене евиденције, да бесплатно приступи подацима у складу са законом, како би подаци били уступљени у најкраћем року, у складу са начелима економичности и ефикасности. Прибављање тих података врши се увидом у службену евиденцију која је јавно доступна свим физичким и правним лицима и увидом у службену евиденцију која је доступна надлежним државним органима и осталим имаоцима јавних овлашћења. Уколико се подаци из службених евиденција не могу прибавити увидом, орган који руководи евиденцијом ће омогућити овлашћеном службеном лицу коме су подаци потребни приступ службеној евиденцији, на његов писани захтев.

У циљу ефикасности размене података из службених евиденција, потребно је да органи на својим званичним интернет страницама објаве листу службених евиденција које воде, начин на који је могуће приступити евиденцији, имена и контакт податке лица овлашћених за вођење и приступ службеним евиденцијама, односно имена и контакт податке лица овлашћених за прибављање података о чињеницама о којима се води службена евиденција.

Међутим, како је Упутство необавезујућег карактера, претпоставка је да ће се његов садржај проширивати и унапређивати у складу са развојем технолошких и техничких решења по питању размене података из службених евиденција по службеној дужности. Стога је потребно да органи, сагласно начелима Закона, унапреде методологију и начине размене података из службених евиденција и међусобно сарађују, ради дефинисања модела размене података.

ЈЕДИНСТВЕНО УПРАВНО МЕСТО

Ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту, наравно, ако је оно успостављено (члан 42.). Овај Закон не успоставља јединствено управно место, већ оно може да буде успостављено законом, другим прописом или општим актом, али и договором органа у било којој форми. Јединствено управно место јесте допринос рационализацији поступка, уједно битном побољшању положаја странке у односима с надлежним органима. Успостављањем јединственог управног места не утиче се на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу.

На јединственом управном месту врши се: 1) поучавање подносиоца захтева, на начин како би то чинио надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву; 2) примање захтева за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишљења, објашњења, коментара, као и докумената и правних средстава, сагласно пропису, и њихово достављање надлежним органима; 3) обавештавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео. Ове радње могу се вршити електронским путем, путем поште, или на други погодан начин.

ГАРАНТНИ АКТ

Новина Закона је и она која се односи на гарантни акт (чл. 18-21.), којидосадашњи Закон није садржао. У образложењу Предлога новог Закона, између осталог се наводи: "Гарантни акт је одређен као писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине. Њиме се не одлучује о правима и правним интересима странке, већ се доноси када је то прописано посебним законом и под условом да странка истакне захтев за његово издавање. (...) Гарантни акт је новина у Закону, али не и у правном систему Републике Србије. Гарантни акт, под тим или другим називом, постоји у члану 19. Царинског закона (Службени гласник РС, бр. 18/2010, 111/2012 и 29/2015), члану 15. Закона о држављанству Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 135/2004 и 90/2007), члану 83. Закона о државној припадности и упису пловила (Службени гласник РС, бр. 10/2013) и члану 31. Закона о инспекцијском надзору (Службени гласник РС, бр. 36/2015)." Постоје мишљења да гарантни акт у ствари представља обавезујуће мишљење надлежног органа о примени одговарајућих правних норми у конкретном случају. Субјект који тражи издавање гарантног акта ће органу представити одређено чињенично стање која може, а не мора да постоји у тренутку подношења захтева за издавање гарантног акта. Дужност је органа да у законом прописаном року за издавање управног акта изда гарантни акт у којем стоји како би он, на основу прописа важећих у тренутку подношења захтева за издавање гарантног акта, одлучио у том конкретном случају. Сврха гарантног акта је у томе да странка касније, кад буде поднела захтев за издавање управног акта, добије управни акт одређене садржине, тј. управни акт који је сагласан раније издатом гарантном акту. Странка ово своје право може штитити подношењем жалбе против управног акта који није издат сагласно гарантном акту (члан 19, став 2 и члан 158, тачка 8. Закона).

Међутим, постоје околности под којима орган неће бити дужан да изда управни акт сагласно гарантном акту који је раније издао (члан 19, став 3) и то случају ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом (на пример, Царински закон предвиђа рок од три године). Ако гаранција органа не би имала одређени рок трајања, постала би оптерећење за правну сигурност. Дужност органа да изда управни акт сагласно гарантном акту не постоји ни ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта. Оваква дужност органа не постоји ни у случају кад је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа, који се у овом случају ретроактивно примењује. Даље, члан 19. став 1. Закона предвиђа да орган има обавезу да донесе управни акт сагласно гарантном акту само ако странка то захтева. Дакле, ако странка процени да су нови или измењени прописи повољнији по њу, има право да тражи да се управни акт донесе по тим прописима, уз занемаривање раније издатог гарантног акта. У супротном би „странка дошла

у апсурдну позицију да је, желећи да осигура свој правни положај, погоршала сопствену правну ситуацију“.

УПРАВНИ УГОВОР

Управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари, с тим да садржина управног уговора не сме да буде противна јавном интересу, нити правном интересу трећих лица (члан 22.). Дакле, управни уговор није уведен Законом, већ треба да буде прописан посебним законом који уређује одговарајућу управну област, а најчешће се везује за послове концесија, област јавно-приватног партнерства и јавних служби, али може да буде предвиђен као правни инструмент и у другим областима. Законна општиначин уређује само специфична правна питања у вези са свим управним уговорима (измена и раскид због промењених околности, једностранни раскид, приговор странке због неиспуњења уговорних обавеза и др.).

Управни уговор је посебна врста уговора у којем стране уговорнице – из разлога остварења јавног интереса – нису равноправне (иако је у питању двострани правни посао). Тако, ако би, због околности насталих после закључења уговора, које се нису могле предвидети у време закључења уговора, испуњење обавезе за једну уговорну страну постало битно отежано, она може од друге уговорне стране захтевати да се уговор измени и прилагоди насталим околностима. С друге стране, орган решењем одбија захтев странке ако нису испуњени услови за измену уговора или ако би измена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпела странка (члан 23.), те је у овом случају јавни интерес претпостављен интересу странке.

Орган може једнострано да раскине управни уговор: 1) ако изостане сагласност странке да се уговор измени због промењених околности; 2) ако странка не испуњава уговорне обавезе; 3) ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права. Орган раскида управни уговор решењем у коме изричито наводи и јасно образлаже разлоге за раскид (члан 24). Међутим, ако орган не испуњава уговорне обавезе, странка не може да раскине управни уговор, али може да изјави приговор (члан 25.).

За особености појединих врста управних уговора биће меродаван одговарајући специјалан закон, којим је управни уговор и уведен. А оно што у погледу управних уговора није уређено ни новим Законом, ни посебним законом, попуњаваће се, субсидијарно, меродавним правилима Закона о облигационом односима (члан 26.).

УПРАВНЕ РАДЊЕ

Од новина које, у односу на досадашњи, уводи нов Закон, значајна је и она која се односи на управне радње, посебно у смислу да је поступање у вези са управним радњама “управна ствар” на коју се примењују правила управног поступка.

Према новом Закону (члан 27.): “Управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.“

У образложењу Предлога новог Закона, између осталог, се наводи: Управне радње су дефинисане у рангу материјалних аката (члан 27). Као нарочито издвојено из мноштва управних радњи следи вођење евиденција, издавање уверења (потврда, сертификата, итд.) и других исправа о којима орган води службену евиденцију у складу са законом, али и о којима таква евиденција не постоји, али је прописана обавеза органа на њихово издавање у правном саобраћају. Управне радње су и пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти (чл. 27-30.). Као правно средство против управне радње предвиђен је приговор, који се може изјавити и ако орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме и који је дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта. Против управног акта који се доноси по приговору могу се даље користити одговарајућа правна средства.

ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА

Значајна новина је и она која се односи на **пружање јавних услуга**, посебно у смислу да је пружање јавних услуга “управна ствар” на коју се такође примењују правила управног поступка.

Према новом Закону (чл. 31-32.): “Под пружањем јавних услуга сматра се обављање привредне и друштвене делатности односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Под пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Јавне услуге пружају се тако да обезбеде уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба. Приговор може да се изјави пружаоцу јавних услуга који не обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника.”

У образложењу Предлога новог Закона, између осталог, наведено је: “Пружање јавних услуга је новина, уведена са циљем да се обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба. Разликују се јавне услуге које се пружају у оквиру привредне и друштвене делатности односно послова у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољење основних потреба правних и физичких лица, од јавних услуга под којима се подразумева обављање делатности, односно послова управе од стране органа и којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Путем приговора који се може изјавити руководиоцу органа који пружа јавну услугу обезбеђује се заштита од некавалитетног, неуредног или неједнаког пружања јавних услуга. Против негативне одлуке руководиоца органа, као форме управног акта, могу се даље користити одговарајућа правна средства.”

На овај начин је и пружање јавних услуга уведено у оквире закона у смислу да грађани и остали корисници јавних услуга могу да своја права заштите и изјављивањем правних средстава (жалба и тужба) како би и односу на њих била обезбеђена контрола и заштита.

ЕЛЕКТРОНСКО ПОСЛОВАЊЕ И ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА

Електронско пословање: Новим Законом(члан 57.) дефинисане су обавезе органа да обавести странке (на *web*презентацији) да ли је могуће електронско општење између органа и странака, те ако јесте, да ли је обавезно и о начину на који се размењују електронски документи. Свакако није прописана обавеза странке да на овај начин општи са органом, већ је потребно да се странка са тим сагласи. У том смислу су и Законом о државном премеру и катастру прописани, као алтернативни, начини за подношење захтева за упис у катастар непокретности, у писаном, папирном и електронском облику (члан 123. ст. 1.). Ово нарочито због стања у друштву, где сва лица, нарочито физичка, немају знања, материјалне услове, па и вољу да електронски комуницирају са органима управе.

Изузетак од овог правила може да се пропише посебним законом, адок електронско пословање не буде уређено посебним законом, примењују се Закон о електронском документу и Закона о електронском потпису.

Општење органа и странака: Поред могућности обавештавања и достављања електронским путем, које може бити формално и неформално, нови Закон на прецизнији начин, а у циљу ефикасности и спречавања евентуалне злоупотребе процесних права, којом се одуговлачи поступак, дефинише правила о личном достављању, које представља обавезу предаје писмена лично лицу коме је намењено и то у случају када достављање није извршено уручивањем писмена примаоцу (члан 75. ст. 4, 5. и 6.). Наиме, у случајевима када присутни прималац одбије да прими писмено и кад достављач не затекне примаоца на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, па поново покуша доставу у року од 24 сата и поново га не затекне на поменутој адреси, достављач сачињава белешку и оставља

обавештење, са тачно прописаном садржаином, на месту на коме је писмено требало да буде уручено, те се сматра да је достављање извршено по истеку 15 дана од дана остављања тог обавештења. Постоје мишљења да наведене ситуације не би требало изједначавати, јер у другом случају прималац није упознат да је достављање покушано, те је целисходно да му се остави рок да преузме писмено, упозна се са његовом садржином и оствари или заштити своја права и правне интересе. Међутим, у првом случају прималац је свестан чињенице да му се доставља писмено које има значај у поступку и да му остварење и заштита права управо зависе од пријема писмена, па иако поступа несавесно, ипак му се оставља накнадни рок да то писмено преузме, на који начин није изједначен положај странака у поступку.

ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Редовна правна средства у управном поступку су приговор и жалба. Између њих не долази до преклапања зато што се изјављују против различитих врста управног поступања. Док се жалба изјављује против управног акта и гарантног акта, приговор се изјављује против управних радњи и пружања јавних услуга. Такође, приговор се изјављује и код управног уговора, као појединачног двостраног правног акта управе, али не против самог уговора, већ у случају његовог неизвршења, односно опет против поступања, овде конкретно нечињења субјекта управе, које не производи непосредне правне последице.

Приговор: Значајна је иновација коју, у односу на досадашњи, уводи нов Закон у односу на заштиту странака, када је у питању одлучивање у управном поступку поводом новоуведених облика управне ствари, у смислу да се предвиђа приговор као ново правно средство у управном поступању. Приговор (чл. 147–150.) је правно средство којим се захтева оцена законитости и целисходности свих врста управног поступања, осим управног акта (против њега се изјављује жалба) и гарантног акта. Другим речима, предмет приговора су поступања у управној ствари која немају карактер управног акта, нити су повезана са доношењем управног акта – на шта иначе не може да се изјави жалба, нити карактер гарантног акта, а подносилац приговора сматра да су му тиме повређена права или правни интереси.

Сагласно новом Закону, приговор може да се изјави а) због неиспуњења обавеза из управног уговора (чл. 25); б) због управне радње (члан 28.) и в) због начина пружања јавних услуга (члан 32.), под условом да не може да се изјави друго правно средство у управном поступку. Приговор се изјављује у року од: а) шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора; б) 15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме; в) 15 дана од када се јавна услуга не пружатако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника. (члан 147.).

Према образложењу новог Закона: “Приговор је ремонстративно правно средство који се изјављује субјекту који је предузео управно поступање чија законитост или целисходност се приговором напада. Приговор има за циљ да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управно-правне заштите, тако што се приговор изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управно-правне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору, зависно од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији. Значај приговора се састоји управо у томе што обезбеђује управно-правни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању, тамо где он досад није постојао. Против решења о приговору може се изјавити жалба или покренути управни спор, у зависности од органа који је одлучивао по приговору.”

Нови Закон садржи и одредбе о поступању и одлучивању по приговору. Руководилац органа одбацује приговор који није благовремен или дозвољен, који је изјавило неовлашћено лице и који није уређен у року који је одредио (члан 59. ст. 2.), одбија приговор ако није основан или усваја приговор ако је основан. Решењем којим се усваја приговор: а) одређује се даљи начин испуњења обавеза органа из управног уговора и одлучује о захтеву за накнаду штете – ако је приговор изјављен поводом управног уговора; б) обуставља се предузимање управне радње и одређује начин на који се отклањају њене последице или се налаже

предузимање управне радње – ако је приговор изјављен због управне радње; в) налаже се предузимање законом одређених мера ради отклањања недостатака у пружању јавне услуге – ако је приговор изјављен због начина пружања јавних услуга.“ (члан 149.).

У вези са приговором, посебно је регулисано и „овлашћење органа у поступку по жалби против решења о приговору“. Тако: „Орган који одлучује о жалби против решења о приговору има овлашћења као орган који је одлучивао о приговору.“ (члан 150.).

Решење којим се одлучује о приговору представља управни акт и против њега може да се изјави жалба у управном поступку, па тужба у управном спору или непосредно тужба у управном спору, у зависности од хијерархије органа који га је донео. За разлику од решења, код осталих врста управног поступања, неопходно је изјавити приговор, како би се издејствовао управни акт – решење којим се одлучује о приговору, након чега се такав управни акт може нападати редовним путем – жалбом па тужбом или непосредно тужбом у управном спору.

Жалба: Право на жалбу спада у основна Уставом зајамчена процесна права грађана (члан 36. став 2. Устава). У Закону, право на жалбу има ранг начела. Оно је изражено правилом по којем овлашћено лице има право да изјави жалбу против сваког првостепеног решења донесеног у управном поступку. Жалба је редовно правно средство у управном поступку зато што се може, по правилу, изјавити против свих првостепених решења и њом је обухваћен најшири круг разлога за побијање аката – било који облик незаконитости и нецелисходност, који су таксативно наведени (члан 158.), за разлику о старог Закона у коме су разлози, као генерални били везани за поступање и одлучивање првостепеног органа. Закључци донети у првостепеном поступку се, за разлику од решења, не могу непосредно нападати жалбом, већ искључиво жалбом против решења којим је окончан управни поступак.

Право на жалбу може да се искључи Законом или посебним законом. Закон искључује право на жалбу против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање, изузев ако је предлог био неблагоприятан или недозвољен (члан 83. ст. 7.), против решења којим се мења и поништава решење у вези са управним спором (члан 188. ст. 1.) и решења којим се дозвољава понављање поступка (члан 188. ст. 2.). Жалба се не може поднети против решења Владе.

Новина у Закону је прописивање могућности одрицања од права на жалбу, које се не може опзвати (члан 156. ст.2), што умногоме доприноси ефикасности поступка, као и немогућност опозивања одустанка од жалбе (члан 157. ст.2), Такође, прописана је и обавеза првостепеног органа да противној странци у сваком случају достави жалбу на одговор (члан 164. ст.1), као и да другостепеном органу, поред списка, жалбе и одговора противне стране на жалбу, достави и свој одговор на жалбу (члан 166. ст.2.). Првостепени орган је обавезан и да у случају постојања таксативно одређених разлога, поништи побијано решење (члан 163.). Поред одређених обавеза првостепеног органа, нови Закон прописује и одређене обавезе друстепеног органа Наиме, за разлику од старог Закона, који је дозвољавао само могућност за измену решења на штету жалиоца у одређеним случајевима (члан 234. ст.2.), нови Закон прописује обавезу испитивања постојања одређених разлога за поништавање решења по служебној дужности, могућност да се усвоји жалбени захтев и из разлога који нису наведени у жалби (члан 168. ст. 2. и 3.), као и обавезу да поништи побијано решење и проследи предмет надлежном органу, ако нађе да је решење донео стварно ненадлежни орган (члан 171. ст.1.).

Посебни случајеви уклањања и мењања решења

Као ванредна правна средства предвиђени су посебни случајеви уклањања и мењања решења (чл. 175 – 189.). Средства ванредне управне контроле су: мењање и поништавање решења у вези са управним спором, понављање поступка, поништавање коначног решења, укидање решења и поништавање, укидање или мењање правноснажног решења по препоруци Заштитника грађана.

Мењање и поништавање решења у вези са управним спором(члан 175) је тзв. ванредно правно средство, с обзиром да се може употребити против оних решења против којих се не може изјавити жалба као редовно правно средство (коначна решења). Наиме, орган против чијег решења је благовремено покренут управни спор може до његовог окончања, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у поступку или право

трећег лица. Ово ванредно правно средство је у складу са начелом делотворности и економичности поступка и начелом заштите права странака и остваривања јавног интереса. *Понављање поступка* (чл. 176 – 182) је још једно тзв. ванредно правно средство које се може изјавити када је поступак окончан решењем против којег се не може изјавити жалба (коначно решење) и то у таксативно наведеним случајевима, као на пример ако се сазна за нове чињенице или се стекне могућност да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима могли да доведу до друкчијег решења (члан 176. став 1 тачка 1)); или ако је решење донело неовлашћено лице, или је поступак водило или о њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето (члан 176. став 1. тачка 3)). Као новина прописана је могућност понављања поступка у случају ако је Уставни суд, у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење, као и ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена. Такође је шире прописан и разлог за понављање ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена (члан 176. став 1. тачка 9)), за разлику од старог Закона који је прописивао понављање поступка ако се решење заснива на пресуди донетој у кривичном или поступку за привредни преступ, а иста је правноснажно укинута (члан 239. тачка 3)). Новина је и чињеница да јавни тужилац више не може тражити понављање поступка, као и да се захтев за понављање увек предаје првостепеном органу (члан 179. ст.2), у складу са начелима ефикасности и економичности.

Поништавање коначног решења као ванредно правно средство могуће је у ситуацијама када је у управном поступку донето решење у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку, када постоји могућност проузроковања неког кривичног дела извршењем решења, када је немогуће извршење решења, када је решење донето без захтева странке када странка није ни накнадно изричито или прећутно пристала на решење, када је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи, затим ако решење садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости, ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена, ако је решење донео месно ненадлежни орган, као и ако оспорено решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству (члан 183). У свим наведеним случајевима поништавање коначног решења врши другостепени орган или надзорни орган решењем, на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично. Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, поништавање решења врши орган који је донео коначно првостепено решење. Поништавањем решења (*ex tunc*) уклањају се све правне последице које је решење произвело, односно решење даље не производи правне последице (члан 187. став 1). Ово ванредно правно средство представља сублимацију раније прописаних могућности поништавања и укидања по основу службеног надзора оглашавања решења ништавим, с тим да је нови Закон прописао и обавезу да другостепени орган поништи коначно решење, ако није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт и то по службеној дужности (члан 183. ст. 3), што је према старом Закону био разлог за укидање, уз услов да постоји сагласност странака, те су и правне последице сада другачије. *Укидање решења*, као ванредно правно средство, врши другостепени орган или надзорни орган решењем, на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично, из таксативно набројаних разлога у члану 184. И ово ванредно правно средство обједињује раније прописане услове за укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке и за ванредно укидање, с тим што је као разлог прописан и случај када је то посебним законом одређено. Решења донета у овом поступку имају правно дејство само убудуће (*ex nunc*).

Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана је ново ванредно правно средство. Наиме, Заштитнику грађана се даје овлашћење да под законом утврђеним условима може предложити уклањање, поништавање, укидање или мењање правноснажног решења ради његовог усклађивања са законом, ако странка о чијим је правима и обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица (члан 185). Орган који је донео решење је дужан да

одмах обавести Заштитника грађана ако сматра да не треба да поступи по препоруци Заштитника грађана. Увођењем овог ванредног правног средства може се решити проблем који се јавио у пракси да орган не може увек да поступи по препоруци Заштитника грађана упркос томе што је заиста учинио неправилност и што жели да поступи по препоруци, јер је било тешко да пронађе одговарајући правни пут за то. На овај начин препоруке Заштитника грађана не би постале обавезујуће, али би се омогућило органу да може по њима да поступи. Тиме би се и поступање по препорукама Заштитника грађана учинило економичнијим, бржим и ефикаснијим. Из истог разлога, поништавање, укидање или мењање решења на предлог Заштитника грађана није ограничено роком.

УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ

За одредбе о поступку извршења решења (чл. 190-206.) може се рећи да у суштини нису ни мењане у односу на стари Закон. Нови Закон, међутим, мења терминологију: уместо израза “административно извршење”, користи израз “управно извршење”.

Обавезу утврђену диспозитивом решења странка увек може да изврши добровољно, у остављеном року, и у том случају неће ни доћи до примене одредаба наведених закона које регулишу извршење управног акта. Стога до њихове примене и долази само онда када је таква принуда потребна да би се диспозитив решења реализовао. Извршење решења којим је странци признато неко право зависи, по правилу, од воље странке којој је право признато. Она то право може користити и тиме је решење извршено, а може и да не користи признато право, у ком случају до извршења решења неће ни доћи.

Новина је да је и други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу, поред Министарства надлежног за унутрашње послове, дужан да органу, на његов захтев, пружи помоћ у спровођењу извршења.

У члану 194. доводи се у непосредну везу поступак управног извршења и начело сразмерности (члан 6), тиме што одређује да ако извршење може да се спроведе на више начина, при избору начина извршења орган се придржава начела сразмерности.

Закон разликује две врсте извршења: управно - које се примењује у случају утврђивања странци неновчаних обавеза, и судско - које се односи на новчане обавезе. Законом може да буде одређено да се новчане обавезе у одређеним случајевима извршавају управним путем.

ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

Инспекцијски надзор је врста управног надзора. Према Закону о државној управи, врсте управног надзора су: а) надзор над законитошћу рада, б) надзор над законитошћу аката и в) инспекцијски надзор.

Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.

У поступку надзора над законитошћу аката, министарства контролишу законитост управних аката предузећа, установа и других организација којима су поверена управна овлашћења законом. Ова врста управног надзора подразумева две врсте овлашћења органа управе. С једне стране, органи управе се могу јавити као другостепени органи који решавају по жалби (коју је изјавила странка). У том смислу, другостепени органи врше тзв. инстанциони надзор, тј. надзор над законитошћу аката првостепеног органа поводом изјављене жалбе, који могу, ако нађу да је незаконит, поништити или изменити. С друге стране, органи управе се могу јавити као органи који врше надзор над законитошћу аката по службеној дужности (тзв. службени надзор), с тим што и у овим случајевима акт могу, ако нађу да је незаконит, поништити или укинути. Службени надзор над законитошћу аката се у нашем праву остварује у поступку коришћења посебног ванредног правног средства у управном поступку који предвиђа поништавање и укидање решења по основу службеног надзора.

Посебна врста управног надзора је инспекцијски надзор, а његов циљ је како контрола примене закона од грађана и правних лица, тако и контрола примене закона од самих органа управе. Инспекцијски надзор се обавља посредством инспекцијских служби, које имају своју организацију, делокруг, надлежности и специфична овлашћења. Посебним Законом о инспекцијском надзору нагласак је стављен на превентивне мере, али и на повећање одговорности свих субјеката у том процесу.

ЗАКЉУЧАК

Значај доношења новог Закона о општем управном поступку истакнут је и у радном документу Европске комисије од 9. новембра 2016. године „Република Србија – Извештај о напретку 2016.“, као констатација да је „Напредак остварен у погледу **права из управног поступка**, усвајањем новог Закона о општем управном поступку у фебруару 2016. године, чија ће имплементација почети средином 2017. године.“

Извори:

- 1) Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије од 9. новембра 2016. (Доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_sr_bija_2016.pdf).
- 2) Образложење Предлога Закона о општем управном поступку, Прес служба Народне скупштине Републике Србије, 2. фебруар 2016. (Доступно на: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/080216/080216-vest19.html>).
- 3) Практикум за примену Закона о општем управном поступку, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2016. (Доступно на <http://www.mduls.gov.rs/doc/Praktikum%20za%20primenu%20Zakona%20o%20opstem%20upravnom%20postupku.pdf>).
- 4) Закон о државном премеру и катастру, "Службени гласник РС", бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15 - УС и 96/15.
- 5) Закон о државној управи, "Службени гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.
- 6) Закон о инспекцијском надзору, "Службени гласник РС", бр. 36/2015.

Доц. др Жељко Цвијетиновић, дипл.инж.геод.
Љиљана Јакшић-Шкембаревић, дипл.просторни планер
Проф. др Драган Михајловић, дипл.инж.геод.
Момир Митровић, дипл.инж.геод.
Проф. др Александра Ђукић, дипл.инж.арх.¹

РАЗВОЈ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА МОДЕЛА ПОДАТАКА ЗА САДРЖАЈ ПРОСТОРНИХ И УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА

РЕЗИМЕ:

У раду је дат приказ активности, резултата и искустава остварених код развоја и имплементације модела података за представљање садржаја просторних и урбанистичких планова у Републици Србији. Пошло се од тога да модел података првенствено треба да обезбеди неопходну функционалност када је реч о публикавању и дистрибуцији података који чине садржај планских докумената. То подразумева да модел података треба да омогући све врсте анализа над подацима који чине садржај планских докумената. Поред тога, модел података треба да омогући обрађивачима просторних и урбанистичких планова ефикасну израду планских докумената. При томе се подразумева да током процеса израде, дистрибуције и публикавања ових докумената не сме бити губитка информација и података. Модел података је развијан са циљем да постане стандард за ове потребе у Србији. Полазна основа за развој модела података је INSPIRE спецификација модела података за тему Land Use из Анекса 3. Током развоја модела података извршене су и неопходне модификације полазног модела података да би се одговорило специфичним захтевима израде и публикавања планских докумената у Србији. Физичка имплементација модела је извршена у оквиру вишекорисничке ESRI ArcGIS геопросторне базе података. Развијена је и имплементирана одговарајућа библиотека картографских симбола и стилова за постизање захтеваног картографског приказа садржаја планских докумената у ArcGIS софтверском окружењу. Модел података и картографски приказ планских докумената су верификовани кроз рад са изабраним планским документима у оквиру ArcGIS софтвера, али и кроз публикавање ових докумената у оквиру посебно развијене web ГИС апликације.

ABSTRACT:

Review of activities, results and experiences realised within the development and implementation of data models for the representation of contents of spatial and urban plans in Republic of Serbia is given in the paper. Starting point was that data models should primarily provide required functionality regarding publishing and distribution of the data constituting the content of the planning documentation. That also assumes that the data model should provide all kind of analyses using the data constituting the content of the planning documentation. Additionally, the data model should provide for producers of spatial and urban plans efficient production of planning documents. It is assumed that there should be no losses of information and data during the processes of making, distribution and publishing these documents. The objective was to develop a data

¹ Доц. др Жељко Цвијетиновић, дипл.инж.геод., Грађевински Факултет Универзитета у Београду, e-mail: zeljkos@grf.bg.ac.rs, Љиљана Јакшић-Шкембаревић, дипл.просторни планер, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, e-mail: lilijana.jaksic@mgsi.gov.rs, Проф. др Драган Михајловић, дипл.инж.геод., Грађевински Факултет Универзитета у Београду, e-mail: draganm@grf.bg.ac.rs, Момир Митровић, дипл.инж.геод., Предузеће за геоматику "MapSoft" д.о.о., Београд, e-mail: tomir@mapsoft.rs, Проф. др Александра Ђукић, дипл.инж.арх., Архитектонски факултет Универзитета у Београду, e-mail: adjukic@afrodita.rcub.bg.ac.rs

model that would be the standard model for these purposes in Serbia. Starting basis for the data model development was INSPIRE data model specification for Land Use theme from Annex 3. Necessary modifications of the starting data model were made during the data model development in order to meet specific requirements of producing and publishing planning documents in Serbia. Physical implementation of the model was done within multiuser ESRI ArcGIS geodatabase. Suitable library of cartographic symbols and styles for achieving required cartographic presentation of the content of planning documents within ArcGIS software environment was developed and implemented. The data model and cartographic presentation of planning documents were verified by working with selected planning documents within ArcGIS software, as well as through publishing these documents within specially developed web GIS application.

УВОД

У раду је дат детаљан приказ активности, резултата и искустава остварних код развоја и имплементације једног модела података за представљање садржаја просторних и урбанистичких планова у Републици Србији. Процес развоја и имплементације модела података реализован је у оквиру пројекта који је за потребе Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије (МГСИ) реализовало Предузеће за геоматику „MapSoft“ д.о.о. из Београда (MapSoft 2016).

Један од конкретних циљева пројекта био је публикавање садржаја Просторног плана подручја посебне намене (ПППН) уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат "Београд на води" (Службени гласник РС, бр. 7/2015). За ове потребе требало је прво развити одговарајући модел података. При томе, захтевано је да се модел података развијетак да постане полазна основа за дефинисање стандардног модела података за публикавање садржаја планских докумената у Србији. У оквиру пројекта требало је и да се садржај поменутог просторног плана обради и припреми за публикавање на Интернету. То је подразумевало изравој и имплементацију одговарајућег ГИС апликације за публикавање тог садржаја. Један од услова је био и да се цело посао реализује у софтверском окружењу ESRI ArcGIS софтвера, што је подразумевало и имплементацију физичког модела података за планске документе у оквиру једне вишекорисничке геопросторне базе података (ESRIgeodatabase) у оквиру MicrosoftSQLServerRDBMS-аи развој одговарајућих картографских симбола и стилова за ArcGIS софтвер.

Након успешне реализације поменутог пројекта, добијени модел података је адаптиран и за коришћење у другим ГИС софтверским окружењима и искоришћен за публикавање садржаја неколико других планских докумената чиме је додатно потврђена његова примењивост у пракси.

РАЗВОЈИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА модела података за планске документе

Једна од полазних претпоставки за развој и имплементацију модела података за планске документе била је да се развије модел који ће имати двоструку улогу и намену. Прво и основно, модел података треба да обезбеди неопходну функционалност када је реч о публикавању и дистрибуцији података који чине садржај планске документације. То подразумева да модел података треба да омогући основне просторне и непросторне упите и анализе над подацима који чине садржај планске документације. Друго, тај модел података истовремено треба да омогући обрађивачима просторних и урбанистичких планова израду планских докумената користећи тај модел података у једном ГИС софтверском окружењу. Подразумева се да треба обезбедити данема губитка информација и података код израде, дистрибуције и публикавања садржаја планске документације.

Додатна отежавајућа околност код развоја оптималног модела података планске документације је и то што се пошло од тога да треба обезбедити један или више модела података за све типове планских докумената, тј. за просторне и урбанистичке планове на различитим нивоима: просторни план републике, регионални просторни план, просторни план јединице локалне самоуправе, просторни план подручја посебне намене, генерални урбанистички план, план генералне регулације и план детаљне регулације.

Имајући у виду велике разлике у погледу садржаја различитих планова, јасно је да изналажење оптималног решења кад је реч о моделу података планске документације није тривијалан задатак.

Првобитна идеја је била да се анализира садржај расположиве планске документације, али и захтеви обрађивача планске документације и потенцијалних корисника и да се на сонову те

Слика 1. Plan4All модел података INSPIRE теме Land Use (без табела са дозвољеним вредностима појединих атрибута класа)

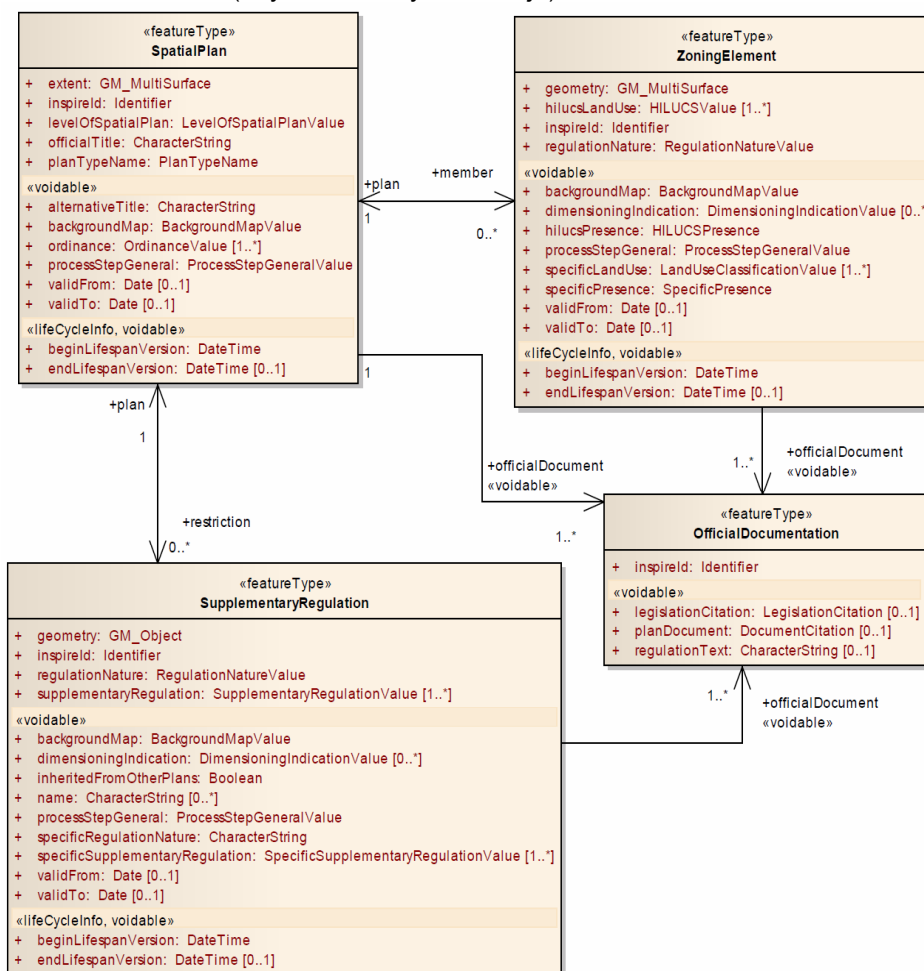
INSPIRE радна група за тему Land Use (Анекс 3) развила је и публиковала модел података за публикавање садржаја ове теме у складу са INSPIRE директивом. Овај модел је детаљно описан у документу под називом D2.8.III.4 Data Specification on Land Use – Technical Guidelines (INSPIRE 2013). У овире овог документа дате су детаљне спецификације модела података (апликативне шеме) за следеће скупове података:

- Основна намена земљишта (Core Land Use),
- Постојећа намена земљишта (Existing Land Use) и
- Планирана намена земљишта (Planned Land Use).

Већ на први поглед (

Слика 2) може се закључити да је INSPIRE модел података теме Планирана намена земљишта (Planned Land Use) далеко једноставнији и да се састоји само од четири основне класе:

- SpatialPlan (просторни план);
- ZoningElement (зонски елемент);
- SupplementaryRegulation (додатна регулација);
- OfficialDocumentation (службена документација).



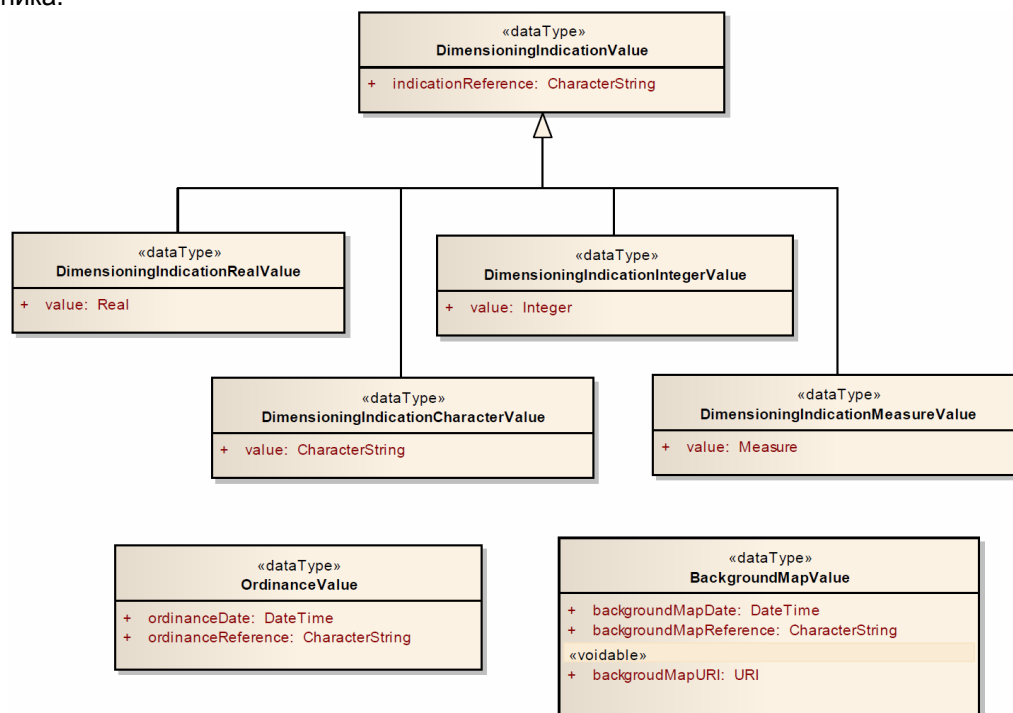
Слика 2. INSPIRE модел података теме Планирана намена земљишта (Planned Land Use)

Не улазећи у детаљну анализу овог модела података, овде само треба напоменути да је овај модел података генерички, али се, поред зона намене површина за које је је предвиђена посебна класа објекта, кроз различите облике додатне регулације могу дефинисати сви остали елементи једног просторног или урбанистичког плана (рецимо правила грађења).

Такође, за сваки од елемената (просторних објеката) планског документа могу се водити одговарајући атрибути избором једне или више вредности генеричких атрибута као што су: *supplementaryRegulation*, *dimensioningIndication* и *specificSupplementaryRegulation*.

Као што се са слике може и закључити (

Слика 2), за сваки од кључних објеката (просторни план, зонски елемент и додатна регулација) могу се везати један или више службених докумената. Поред тога, коришћењем типа податка *DimensioningIndicationValue* може се врло једноставно за сваки од кључних елемената планског документа, а који се представља у виду објекта класе *ZoningElement* (зонски елемент) или објекта класе *SupplementaryRegulation* (додатна регулација), везати и индикације које се односе на димензионисање (Слика 3), као што су максимална спратност објекта у зони, индекс максималне изграђености, минимална дубина укопавања водоводне цеви, минималан број паркинг места по стамбеној јединици и сл. На овај начин је обезбеђено и да се значајан део садржаја планске документације који је чини саставни део текстуалног дела документације повеже са елементима који чине садржај графичког дела документације. То поједностављује публиковање и даље коришћење ових информација од стране корисника.



Слика 3. Повезивање индикација за димензионисање са елементима планског документа

Анализом *Plan4All* модела података за *INSPIRE* тему *Land Use* и модела насталих модификацијом овог модела (Службени гласник РС, бр. 102/2011, *Ambergo 2011*) види се да они у суштини садрже све битне елементе потребне за представљање садржаја планских докумената. Међутим, из информација доступних са Интернета стиче се утисак да је *Plan4All* конзорцијум престао са радом и да је нејасна судбина резултата који су остварени, а да су у међувремену *INSPIRE* радне групе наставиле рад на моделима података за публиковање садржаја *INSPIRE* тема које припадају одговарајућим *INSPIRE* анексима.

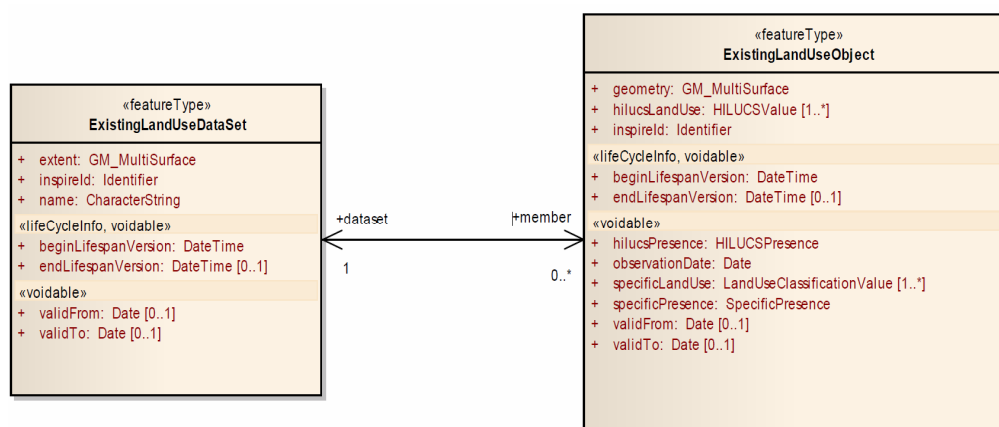
На Интернету се може наћи документ у коме је извршено поређење ова два модела података које су за *INSPIRE Land Use* тему развили *Plan4All* конзорцијум и *INSPIRE* радна група за тему *Land Use* (*Camerata 2011*). Како аутор текста закључује, неке опште разлике између ова два модела података су:

- *INSPIRE* модел података је подељен у три дела: основна намена земљишта (*Core Land Use*), постојећа намена земљишта (*Existing Land Use*) и планирана намена земљишта (*Planned Land Use*); *Plan4All* модел неправилно дистинкцију између планиране и постојеће намене земљишта.
- *INSPIRE* модел података је једноставнији и општији у погледу опште структуре, класа и атрибута и нису подржане неке специфичне врсте информација које су подржане од

стране *Plan4All* модела; подршка за друге врсте информација у оквиру *INSPIRE* модела података је обезбеђена посредством генеричких атрибута који се ослањају на отворене листе кодова или које се описују слободним низовима карактера (текстови које бира корисник).

Овде се неће детаљно улазити у разматрање ових модела података, јер се иста може наћи у оквиру јединица литературе које су овде реферисане, а доступне су са Интернета.

За базни модел података планске документације дефинитивно је усвојен *INSPIRE* модел података (апликативна шема) теме Планирана намена земљишта, као и модел података Постојећа намена земљишта за постојећу намену земљишта (Слика 4). *INSPIRE* директива условљава да се садржај планских документа публикује у оквиру *INSPIRE* тема коришћењем овог модела, па је то јак разлог за коришћење ових модела и у Србији. Са друге стране, поменути *INSPIRE* модели су генерички пројектовани тако да је врло вероватно да се сви или скоро сви елементи који се појаве на планским документима могу успешно представити у оквиру неког од основних *INSPIRE* модела. Уколико се и појаве неки проблеми у смислу представљања неких специфичних објеката и њихових својстава, увек постоји могућност да се из основних *INSPIRE* класа изведу нове класе са додатним атрибутима.



Слика 4. *INSPIRE* модел података теме Постојећа намена земљишта (Existing Land Use)

Закључено је да се у формирању модела базе података користи методологија *INSPIRE* директиве (*INSPIRE* ISO UML) у складу са Чланом 45 Закона о планирању и изградњи. Утврђено је да ће бити коришћена *HILUCS* категоризација коришћења земљишта која се и у Србији треба и може користити и за категоризацију планиране намене површина.

Комплетни *INSPIRE* UML модели података за теме Планирана намена земљишта и Постојећа намена земљишта преузети су са званичног *INSPIRE* Интернет сајта (<http://INSPIRE.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/2/list/datamodels>) у форми каталога класа ентитета (*Feature Catalogue*) и у форми *Enterprise Architect* пројекта. Такође, са сајта <http://INSPIRE.ec.europa.eu/registry> су преузете вредности кодних табела, тј. дозвољене вредности за поједине атрибуте класа из модела.

Модификација *INSPIRE* модела података и израда ESRI Geodatabase модела података (физички модел података) планске документације

INSPIRE модели података који су преузети су такозвани концептуални модели података (UML дијаграми класа - *INSPIRE* application schemas) и као такви не могу се директно користити за потребе формирања физичких модела података, тј. за генерисање конкретне базе података са одговарајућим табелама. Поред тога, потешна су и подешавања модела специфичним условима просторног планирања и урбанизма у Србији.

Зато је било неопходно да се уради конверзија ових модела (шема) у изабрано софтверско ГИС окружење. Условима пројекта МГСИ је дефинисао да то мора да буде ESRI геопросторна база података (енгл. *ESRI Geodatabase*) у оквиру Microsoft SQL Server RDBMS-a. Овај посао није тривијалан и не може дасе аутоматизује у потпуности. Основни проблем је у томе што ESRI геопросторна база података не обезбеђује подршку за неке моделске конструкције кориштене у ISO 19100 и *INSPIRE* моделима података. Зато су одређене

конструкције из *INSPIRE* модела података морале да буду замењене конструкцијама подржаним у оквиру ESRI геопросторне базе података. Успешна реализација физичког модела података је и и потврда употребљивости предложеног модела података у пракси. Компанија ESRI је већ развила моделе ESRI геопросторне базе података за неке од *INSPIRE* тема, али је то урађено само за све теме из Анекса I, а само за неке теме из Анекса II/III (*Land Cover* и *Geology* теме). Иако се на први поглед чинило да је то урађено и за тему *Land Use* (Lucchi и Hardy, 2015), испоставило се да ти модели још увек нису развијени и доступни (<http://server.arcgis.com/en/INSPIRE/latest/get-started/geodatabase-template.htm>). Свакако да би најбоље било да су управо модели које је развио ESRI коришћени као полазна основа за модел планске документације у ESRI-јевом окружењу. Зато је уложено доста труда да се дође до тих модела, али се на крају у томе није успело. При томе није била реч само о томе да се остваре уштеде на развоју ових модела, већ да се добију готови модели који су индустријски стандард, што би свакако олакшало њихово даље коришћење и одржавање. Зато је одлучено да се уради конверзија *INSPIRE* UML модела података у *ESRI Geodatabase*, тј. да се направи одговарајући модел ESRI геопросторне базе података. Као што је већ речено, овај посао није тривијалан и не може да се аутоматизује у потпуности, што је констатовано и од стране ESRI-ја (Hardy 2013). При конверзији су коришћена иста, или врло слична правила која је користио и ESRI код развоја *INSPIRE* модела (темплета) геопросторне базе података (<http://server.arcgis.com/en/INSPIRE/latest/get-started/geodatabase-template.htm>, Hardy 2013, Lucchi и Hardy, 2015). Нека од њих су:

- скраћивање дужине назива класа и атрибута из UML модела на максимално 30 карактера (ограничење базе података);
- атрибути за које је у *INSPIRE* моделу података предвиђено да могу имати више од једне вредности су ковертовани у посебне класе објеката, а затим су те вредности/словои реферисањем преко спољних кључева (поље *RID*) повезане са објектима на које се односе (поље *IFCID*); ово је посебно важно за атрибуте као што су *supplementaryRegulation*, *dimensioningIndication* и *specificSupplementaryRegulation* (атрибути за дефинисање услова и ограничења, индикација коришћења и сл.);
- за просторне објекте који могу имати различите типове геометрија (тачка, линија, површина-полигон) формиране су посебне класе просторних ентитета, у зависности од геометрије и са посебним кодом додатим на крају назива класе/табеле (P - тачка, L - линија, S - полигон);
- одлучено је да се учини напор да се број просторних ентитета, тј. класа објеката у моделу не повећава без велике потребе, па је с тим у вези, одлучено да се коришћењем подтипова (*ESRI ArcGIS subtypes*) реши проблем дефинисања подтипова/надтипова (специјализација/генерализација).

Због ограничења у погледу дужине овог рада овде су дата само нека од ових правила и овде се неће улазити у остале детаље ове конверзије.

У модел су додавани и додатни атрибути који треба да омогуће неке специфичности везане за приказ и анализе просторних података. Називи ових атрибута класа су обично дати на српском језику. Кодне табеле које су предвиђене *INSPIRE* спецификацијом, али које су празне и за које је предвиђено да их попуни произвођач података, тј. онај који публикује податке, попуњене су са вредностима у складу са захтевима представника МГСИ. Може се очекивати да ће ове вредности задовољити потребе највећег броја корисника у Србији. За очекивати је да ће у будућности бити потребна и додатна подешавања када развијени модел података планске документације почне интензивније да се користи, како за публикавање планске документације, тако и за њену израду.

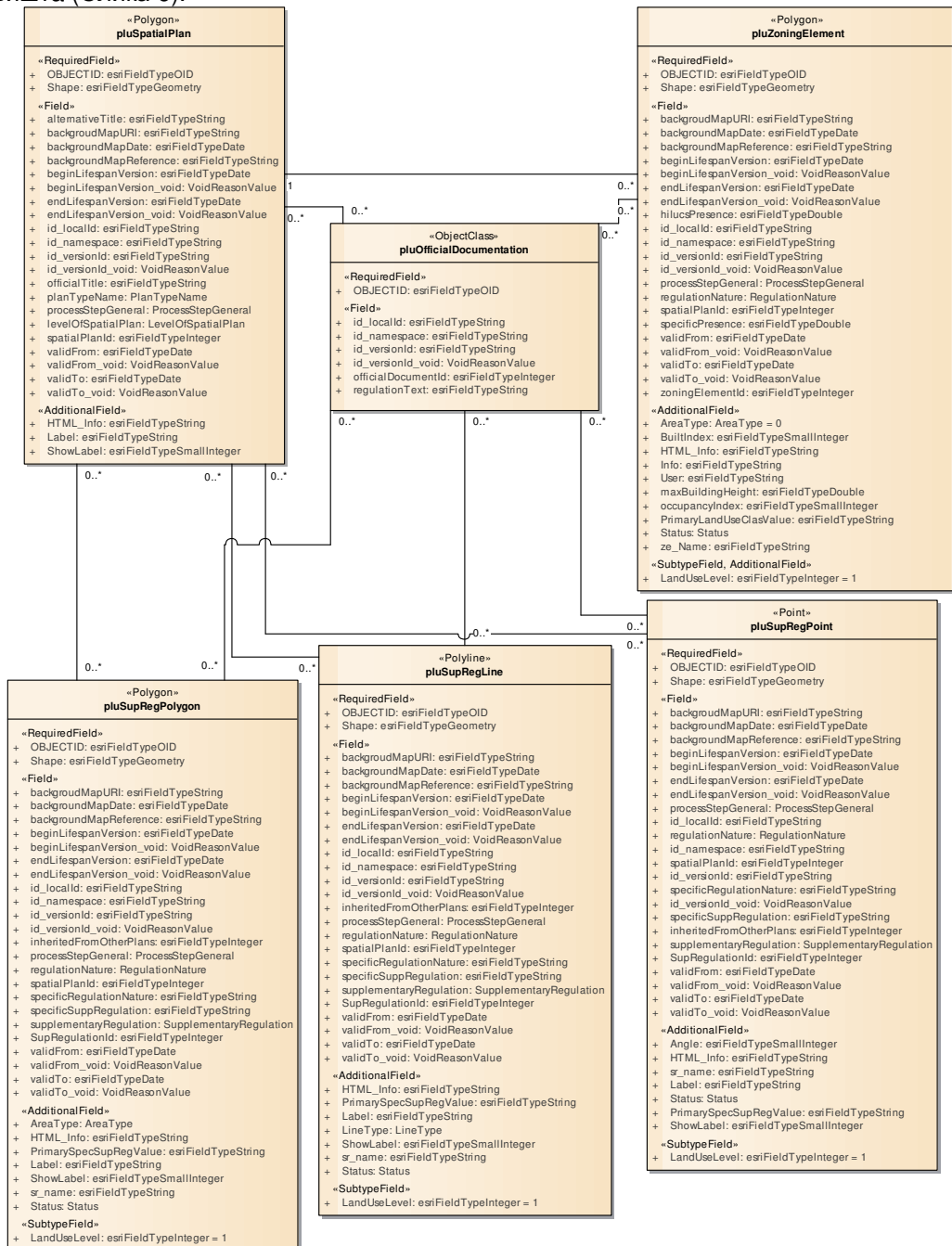
Геопросторна база садржи два *ESRI Geodatabase dataset*-а и велики број табела и класа: просторне класе, доменске табеле, везне табеле и кодиране домене. У оквиру базе дефинисани су и подтипови на појединим просторним табелама. *Dataset "PLU"* садржи пет просторних класа које се односе на планиране намене земљишта и које су предвиђене моделом података за планске документе (

Слика 5). *Dataset "Other"* садржи просторне класе у којима се налазе подаци из регистра просторних јединица. Овај скуп података није везан за модел података планских докумената, али се налази унутар исте базе.

Табела/класа *pluSpatialPlan* намењена је за представљање самих просторних планова тј. њиховог обухвата и атрибута. За сваки просторни план може се, поред уноса атрибута просторног плана, везати и више службених докумената који се односе на сам план.

Табела/класа *pluZoningElement* намењена је за унос зонских елемената (површине одређене намене) од којих су просторни планови сачињени. Зонски елементи се не могу међусобно преклапати.

Табеле-класе *pluSupRegPoint*, *pluSupRegLine* и *pluSupRegPolygon* намењене су за унос тачкастих, линијских и површинских ентитета додатног регулисања у просторни плановима респективно. Над овим табелама дефинисани су подтипови на основу категорије намене земљишта по пољу „*LandUseLevel*”. За сваку вредност поља „*LandUseLevel*” додељен је одговарајући кодирани домен. На овај начин олакшава се избор конкретног типа намене земљишта (Слика 6).

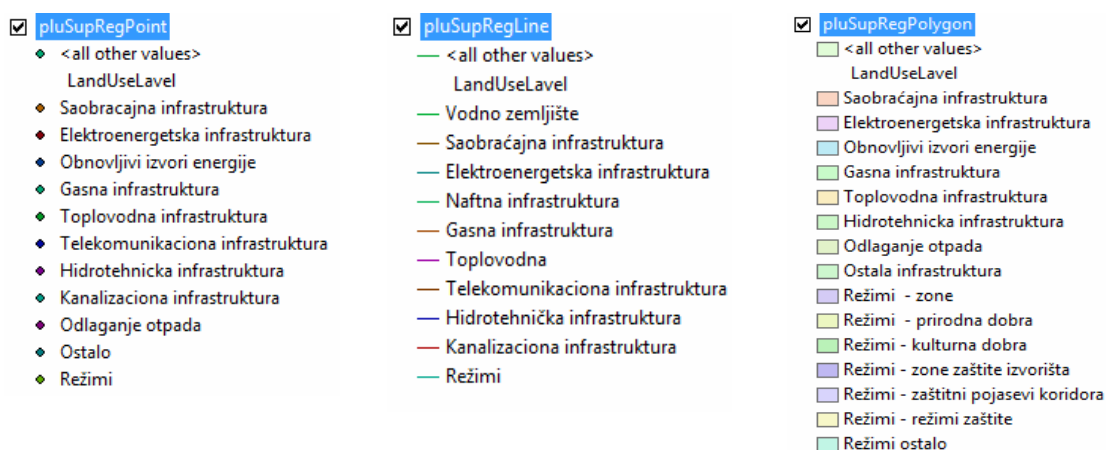


Слика 5. Основне класе модела података за представљање елемената

Елементи који чине зоне постојеће намене површина могу се у базу унети коришћењем класе *pluZoningElement* уз одговарајућу вредност атрибута *Status*. Исто важи и за остале елементе садржаја просторних планова.

За све објекте ових класа предвиђено је задавање и вођење *INSPIRE* идентификатора (сложени атрибут састављен од атрибута *id_namespace*, *id_localid* и *id_versionId*) који је по *INSPIRE* директивни обавезан за сваки *INSPIRE* објекат. За коришћење ових идентификатора у пракси потребно је да МГСИ или неки други корисник који формира планску документацију добије вредност за свој сопствени *id_namespace*, а који дефинише институцију која креира и публикује податке који чине садржај планске документације.

За сваки просторни план, као и за елементе који чине његов садржај предвиђен је унос података о времену настанка објекта (*beginLifespanVersion*, *endlifespanVersion*) и период важења (*validFrom* и *validTo*).



Слика 6. Подтипови дефинисани за класу *pluSupRegPoint*, *pluSupRegLine* и *pluSupRegPolygon*

Намена и начин уноса атрибута предвиђених *INSPIRE* спецификацијом (обележених са stereotype <<Field>>) дат је у оригиналној *INSPIRE* спецификацији (*INSPIRE 2013*) и овде неће бити посебно објашњавани.

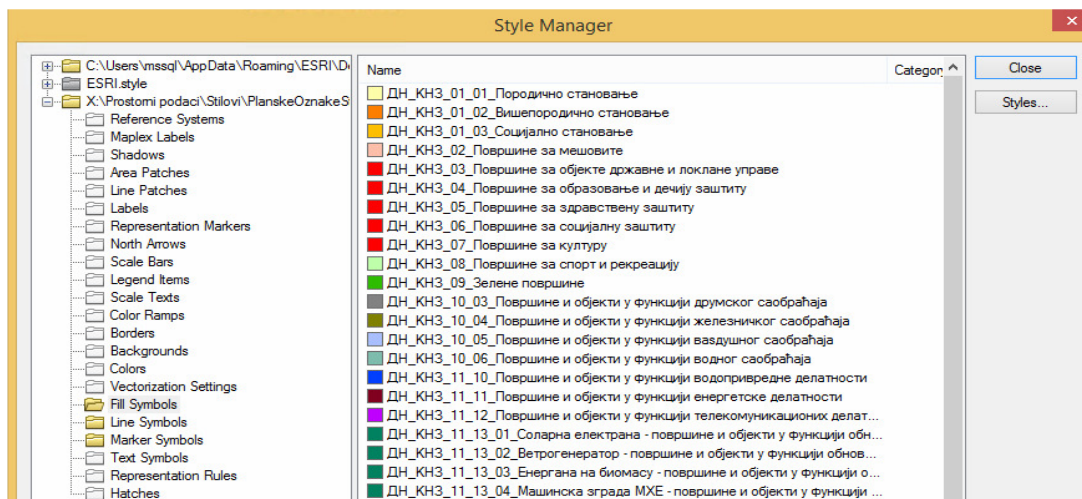
Дозвољене вредности атрибута, тј садржај доменских табела за атрибуте *specificPresence* и *specificLandUse* (класа/табела *pluLandClassification*) класе *pluZoningElement* и за атрибуте *specificRegulationNature* и *specificSuppRegulation* класа *pluSupRegPoint*, *pluSupRegLine* и *pluSupRegPolygon* су дефинисане у складу са специфичним потребама код класификације земљишта и другим специфичностима планских докумената у Србији. Овде се неће детаљно улазити у разматрање дефинисања ових доменских табела, иако је то врло значајан аспект стандардизације код израде планских докумената у Србији. Полазна основа за ово су документ који је урадио *AmberoConsultingGmbH* (*Амберо 2015*) и други документи.

Поред атрибута предвиђених *INSPIRE* спецификацијом, предвиђен је и одређен број додатних атрибута (обележених са stereotype <<AdditionalField>>). Ови атрибути су намењени за решавање неких специфичних потреба публикавања садржаја просторних планова у Србији, али и за потребе имплементације одговарајућег web решења за то публикавање на Интернету. Због ограничења у погледу простора, овде се неће детаљно улазити у опис тих атрибута.

Картографски приказ садржаја планске документације

У циљу стандардизованог приказа садржаја просторних и урбанистичких планова, тј. картографског приказа просторних ентитета који чине садржај просторних и урбанистичких планова, а услед недостатка постојећих стандарда када је реч о библиотекама симбола и стиловима картографског приказа планске документације, овде ће се дати један могући приступ. Овај приступ је заснован на креирању одговарајуће библиотеке симбола и стилова картографског приказа. При том је као узор и полазна основа коришћен документ “Стандардизација класификације намена земљишта и планских ознака у урбанистичким и просторним плановима који се доносе на локалном нивоу - Планске ознаке” (Ambero2015a). Картографски приказ и симболи у поменутом документу развијени су за AutoCAD софтверско окружење и потребна су одређена подешавања за њихово коришћење у оквиру ГИС софтвера, у овом случају ArcGIS софтвера. Поред тога, симбологија која је креирана у оквиру израде поменутог документа још није била примењивана у пракси, па стога није постојала повратна информација о њеним предностима и недостацима. Тек је предвиђено усвајање те класификације као званичне, тј. прописане. И поред тога, у недостатку боље класификације, одлучено је да се ова класификација примени код развоја новог ГИС модела за просторне и урбанистичке планове, тј. планске документе. На сличан начин се могу развити и симболи и картографски приказ садржаја планске документације и за друга ГИС софтверска окружења. За почетак је покушано да се дословно пресликају планске ознаке (симболи) намењени AutoCAD-у у одговарајуће ArcGIS симболе. На примеру симбола полигона који су имали одговарајућу боју и словни карактер (знак) који се исписује може се илустровати проблем код коришћења одређених симбола у AutoCAD-у и ArcGIS-а. У AutoCAD-у испуна полигона би била *hatch* или *solid*, а слово (словни знак) би био AutoCAD-ов блок ентитет који је смештен у полигону. У ArcGIS-у дефиниција симбола би истовремено требала да садржи и испуна полигона и словни знак. Овакви симболи у ArcGIS-у могу да се креирају али понављају слово на задатој удаљености и није могуће смештање словног знака у центроид полигона већ се знак приказује на фиксним позицијама у односу на неки координатни почетак. Овакав начин симбологије није био прихватљив. Исписивање словног карактера у центриду било је могуће коришћењем приступа *Multiple Attributes Symbolology* ArcGIS-у. Оцењено је да је овакав начин превише компликован и одбачен је, а као решење исписа у симболима усвојено је да се искористи прикључак преко текстуалних ознака (*ArcGISLabels*). Неки од површинских симбола у документацији имали су сложене исписе унутар себе и за њих би морали да се развијају посебни фонтови. Закључено је да нема смисла користити овакве симболе на просторним плановима већ је одлучено да се уместо тога такође користе текстуалне ознаке (*ArcGISLabels*). У случају линија које су на себи имале исписе појавио се проблем прикладног приказа на различитим размерама јер су растојања између исписа била фиксна. И у овом случају решење које се наметнуло је било исписивање карактера на линији као *label*-а. Код симбола за приказ ентитета чија је геометрија тачка одређени број симбола се могао преузети из постојећих ArcGIS симбола или фонтова док би преостали морали да се праве комбинацијом постојећих или креирањем потпуно нових.

Слика 7 садржи приказ библиотеке симбола за површинске ентитете просторних планова. Именовање симбола је вршено на основу њихове позиције унутар документа. На пример, симбол “ДН_КНЗ_01_01_Породично становање” се налази у поглављу *Детаљне намене земљишта*, односи се на категорије намене земљишта и налази се на позицији *01_01*. После креирања библиотека симбола формирана су Microsoft Excel датотеке које се односе на намене земљишта, додатно регулисање и режиме заштите у којима је редукована класификација, па је најлогичније било да се библиотеке симбола измене и прилагоде овим документима. Слично је урађено и за симболе за линијске, као и за симболе за тачкасте ентитете просторних и урбанистичких планова.



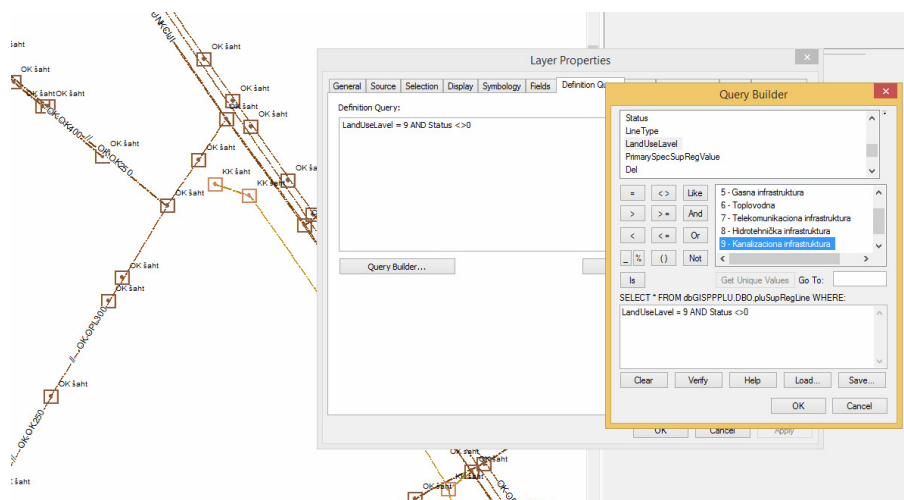
Слика 7. Библиотека симбола за површинске ентитете просторних и урбанистичких планова

Постизање жељеног картографског приказа садржаја планске документације остварено је коришћењем поменутих библиотека симбола и израдомMXD документа специфичног за окружење софтвера ArcGIS.

Моделом података је предвиђено да се у геопросторној бази података (енгл. *ArcGIS Enterprise Geodatabase*) налази пет просторних табела (Слика 5):

- *pluSpatialPlan* (полигони обухвата просторних планова);
- *pluZoningElement* (полигони зона просторних планова);
- *pluSupRegPolygon* (сви полигони који представљају површинске елементе додатног регулисања);
- *pluSupRegLine* (све линије које представљају линијске елементе додатног регулисања);
- *pluSupRegPoint* (све тачке које представљају тачкасте елементе додатног регулисања).

Пошто се сви површински ентитети додатног регулисања налазе у истој табели, ради приказа конкретних категорија намене земљишта и њиховог представљања као једног слоја просторних података најпре је потребно филтрирати садржај табеле *pluSupRegPolygon*. Исто важи и за тачкасте и линијске ентитете.Филтрирање података врши се по подтипу (енгл. *subtype*) који је репрезентован пољем “*LandUseLevel*”. Слика 8 приказује начин издвајања садржаја из табеле *pluSupRegLine* (линије додатне регулације) за подтип “*Канализациона инфраструктура*” и статус који одговара постојећим и линијама које се укидају.



Слика 8. Филтрирање садржаја на основу подтипа

Избор и подешавање приказа симбола за просторне ентитете врши се на основу три поља:

- подтипа ентитета (нпр. *канализациона инфраструктура*),
- конкретног типа ентитета (нпр. *општи колектор*) и
- типа линије (*надземни вод, подземни вод, итд.*).

Слична подешавања су урађена и за приказ осталих типова ентитета (тачка, површина) коришћењем њихових атрибута, развијених библиотека симбола и других могућности ArcGISсофтвера (*subtypes, labels, labelexpressions*, и сл.). Због ограничења у погледу дужине овог рада овде се неће улазити у детаље имплементације картографског приказа садржаја просторних и урбанистичких планова. Треба само рећи да се коришћењем десктоп и сервер ГИС софтвера истог произвођача обезбеђује исти картографски приказ садржаја и у оквиру десктоп ГИС софтвера и код публикавања на Интернету преко webГИС апликације.

Интеграција података планске документације у оквиру централне базе података о просторним плановима и интеграција са катастарским плановима и другим подлогама

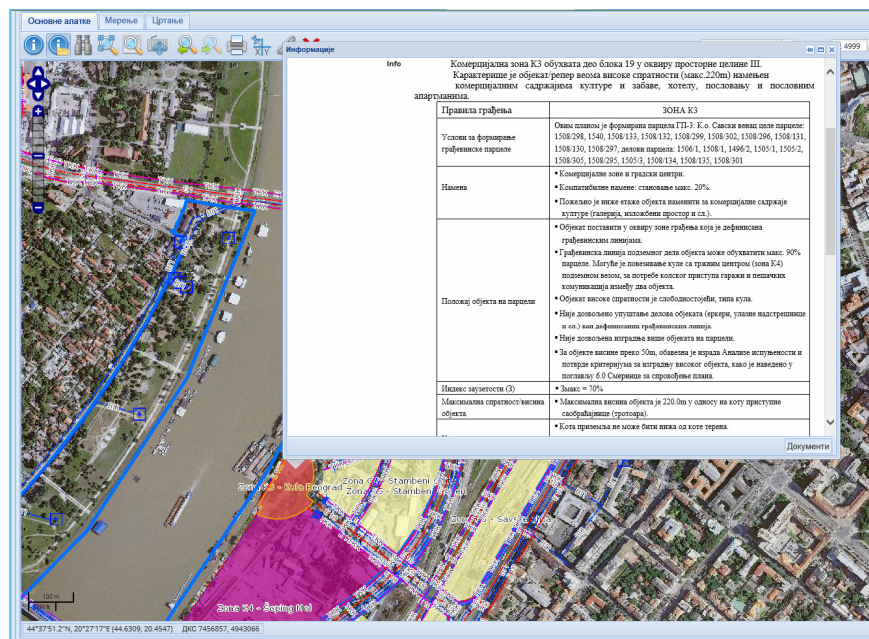
Јасно је да, као и код вођења било каквих евиденција, али и у складу са *INSPIRE* смерницама, треба избећи вођење двоструких евиденција за планску документацију. Један део информација који се води за планске документе већ се води у оквиру Централног регистра планске документације (ЦРПД, <http://www.crp.gov.rs>, www.planskidokumenti.gov.rs). Да би се избегло вођење двоструких евиденција, за ове потребе било би потребно имплементирати API (енгл. *Application Programming Interface*) на страни апликације која подржава ЦРПД, а који би могао да се користи за везу са том апликацијом и преузимање одговарајућих информација у оквиру клијентских апликација у којима се приказује садржај планских докумената.

Концепт по коме се избегава вођење двоструке евиденције за планску документацију подразумева и да се за подлоге које се користе код израде и публикавања планских докумената такође не води двојна евиденција. Подаци који чине садржај ових подлога такође треба да се на одговарајући начин интегришу са садржајем планске документације. Интеграцијаслојева као што су катастарски и топографски планови и карте, ортофото и друге подлоге са слојевима планске документације као што су планирана намена површина, карактеристичне целине, регулационо-нивелациони план, грађевинске парцеле са спровођењем, и сл. може се урадити на више начина. Садржај подлога за израду планских докумената треба преузимати у виду скенираних растерских подлога, GIS/CAD датотека, одговарајућих ГИС база података или приступом преко web ГИС сервиса (WMS иWFS). Свакако је најбоље да се то уради на последњи наведени начин, тј. преко web ГИС сервиса.

Публиковање и преглед садржаја планских докумената на интернету

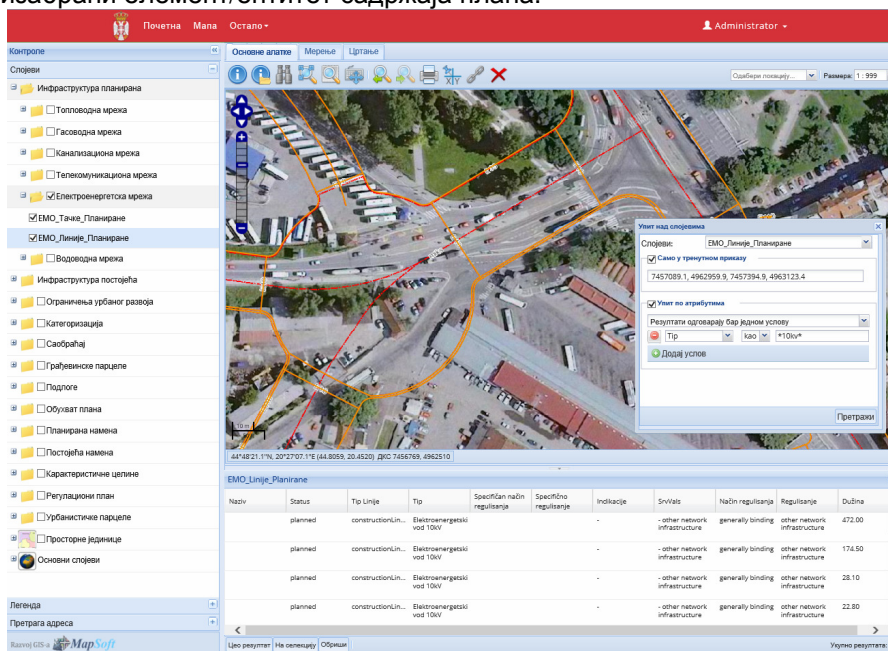
Овде ће се на конкретном примеру публикавања садржаја планских докумената у оквиру једне web ГИС апликацијекоришћењемразвијеног модела података демонстрирати употребљивост тог модела. Једна таква web ГИС апликација треба да обезбеди квалитетан картографски приказ објеката и осталих просторних информација садржаних у ГИС бази података (скенирани планови, ортофото, векторски садржај, итд.), претраге просторних елемената са специфицираним атрибутима, приказ информација о просторним елементима, мерење, штампање, преузимање слике са тренутним изгледом мапе, итд. Међу најчешће коришћене функционалности спадају просторни упити кликом на мапу и атрибутивно-просторни упити и претраге.

Једна од стандардних функција је добијање података за све ентитете који се налазе у простору на задатој позицији из свих слојева приказаних на мапи. Прозор са атрибутима треба да обезбеди табеларни приказ свихтих ентитета.



Слика 9. Информације о једном селектованом ентитету(приказ информација за одабрану зону из слоја *Зоне намене површина*)

Следећа интересантна функција је она која омогућава добијање података само за један од активних слојева у мапи. Селекцијом (кликом миша) на мапи појављује се „инфо“ прозор у коме се приказују атрибути за добијени ентитет у вертикалном распореду. Истовремено се на мапи обележава тај ентитет. Слика 9 показује да је при томе омогућен и приказ дела текстуалне документације из посматраног планског документа са правилима грађења која се односе на изабрани елемент/ентитет садржаја плана.



Слика 10. Претрага електроенергетских водова типа 10kV на простору приказаном на мапи

Панел за претрагу треба да омогући општу претрагу по слојевима учитаним на мапи. Активацијом ове алатке кориснику се нуди форма у којој се врши одабир слоја по коме се жели извршити претрага, као и дефинисање услова те претраге. Део панела за претрагу служи за постављање упита по неком од атрибута за тај слој као и дефинисање на који начин да се користе ти атрибути у претрази (све зоне са одређеним правилима грађења, одређени типови објекта и сл.). Избором опције „Претражи“ извршава се претрага и

појављује се нови панел у доњем делу мапе где назив тог панела одговара називу слоја по коме је претрага извршена (Слика 10).

За крај треба рећи да су овде дати само неки од примера коришћења развијеног модела планске документације и webГИС апликације. Реч је о уопштеним претрагама и анализама. Може се очекивати да ће за одређене групе корисника бити потребно развијање специфичних упита и анализа, а све у зависности од конкретне примене.

Коришћење развијеног модела података у пракси

Коришћењем развијеног модела података планске документације и webГИС апликације публиковано је више планских докумената. Поред публикација поменутог ПППН-а за Београд на води у софтверском окружењу ESRI ArcGIS софтвера, публиковано је и неколико планова детаљне регулације у окружењу CadcorpSIS софтвера. Закључено је да се развијени модел података уз минималне измене може користити и у другом софтверским окружењима, као и за публикавање садржаја свих врста просторних и урбанистичких планова.

Код публикација поменутих планских докумената кључни проблем је био обрада података који чине графички део садржајних докумената. Наиме, планови су најчешће израђивани коришћењем CAD алата што је захтевало пажљиво кориговање података да би се у тополошком смислу добили употребљиви подаци за ГИС окружење. Претпоставка је да ће се захтеви у погледу ове обраде података, уз коришћење ГИС алата и одговарајућег модела података и у фази израде планске документације, у будућности значајно смањити.

ЗАКЉУЧАК

У раду је описан успешан развој концептуалног и физичког модела ГИС базе података који може успешно да се користи за израду и публикавање свих врста просторних и урбанистичких планова, чак и оних са елементима извођења. Оно што је при томе можда најважније, модел података је урађен у складу са *INSPIRE* спецификацијом за публикавање садржаја *INSPIRE* теме *Land Use*. На основу расположивих информација, ово је практично први пут да је у Србији имплементиран модел података (и одговарајућа веб ГИС апликација) за публикавање просторних података у складу са *INSPIRE* спецификацијом. Добијено је једно одрживо решење и постављени темељи за стандардизацију у области израде и публикавања планске документације.

Током реализације пројекта израђен је низ *MXD* докумената и *STYLE* класа за симбологију плана и имплементирана је класификација намена земљишта и симболи – планске ознаке за све врсте просторних планова у Србији.

Једини потенцијални проблем који би се могао јавити код коришћења модела података планске документације развијеног полазећи од *INSPIRE* модела података односи се на његову адекватност за израду планске документације. Модел је сигурно добар за публикавање планске документације, али он садржи вишеструке вредности атрибута, слободне низове карактера (текстове) за дефинисање индикација намене, услова и ограничења, и сл., што може бити компликовано и напорно за коришћење од стране просторних планера и урбаниста, тј. захтева период обуке и привикавања, а операције које се односе на креирање и измене података често нису најједноставније. И други су аутори констатовали да су *INSPIRE* модели података пројектовани и оптимизовани за публикавање просторних података и сервиса, а не за прикупљање и одржавање података (*Hardy 2013*). Са друге стране, коришћењем ГИС-а отварају се могућности за коришћење анализа током саме израде плана. Став аутора је да је у овом тренутку најрационалније кренути од званичног *INSPIRE* модела података, а да се кроз његове накнадне модификације, наравно ако се за то укаже потреба, овај модел учини погоднијим за рад и када је реч о изради просторно-планске документације.

Остварени су значајни резултати и стечена вредна искуства, али велики посао на увођењу развијеног ГИС модела података за израду и публикавање просторно-планске документације у праксу просторног и урбанистичког планирања у Србији тек предстоји. Примењивост развијеног модела података и пратеће веб ГИС апликације потврђена је на примеру ПППН уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“. Може се са сигурношћу рећи да је поменути просторни план врло

комплексан у погледу свог садржаја и да је представљао врло добар тестни пример за проверу могућности и развијеног ГИС модела података и веб ГИС апликације. Сличан посао тек треба урадити и за велики број других просторних планова. Предстоји и посао на бољој интеграцији имплементираног модела података и веб ГИС апликације за публикавање садржаја просторних планова са другим апликацијама и подацима. Примери за то суподаци и апликације Централног регистра планске документације и просторни и други подаци које Републички геодетски завод и друге кључне институције у Србији тек треба да публикују преко свјих веб ГИС решења и да их путем веб ГИС сервиса понуде осталим корисницима. Ови подаци и веб ГИС сервиси треба да чине саставни део садржаја просторних планова у смислу подлога (административне јединице, адресни систем, катастарски подаци, географска имена, земљишни покривач, геологија, итд.). Све ове активности треба спроводити координирано, уз поштовање међународних, европских и националних стандарда и уз вођење рачуна о надлежностима појединих учесника у процесу прикупљања и одржавања одређених скупова просторних података. То су уједно и неки од кључних предуслова да се формира Национална инфраструктура геопросторних података (НИГП).

Литература

1. *Ambero : Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији – Прилог стандардизацији геоподатака у урбанистичком планирању, презентација, Ambero Consulting GmbH, 2011.*
2. *Ambero : Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији – Стандардизација класификације намена земљишта и планских ознака у урбанистичким и просторним плановима који се доносе на локалном нивоу – Класификација намена земљишта, финална верзија, Ambero Consulting GmbH, децембар 2015.*
3. *Ambero : Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији – Стандардизација класификације намена земљишта и планских ознака у урбанистичким и просторним плановима који се доносе на локалном нивоу – Планске ознаке, финална верзија, Ambero Consulting GmbH, децембар 2015.*
4. *Camerata F. : Comparison between the INSPIRE Land Use data model and the Plan4all Land Use data model, Plan4All, 2011.*
5. *Hardy : ArcGIS for INSPIRE, EuroGeographics INSPIRE KEN, ESRI, Marne la Vallee, 8/9 October 2013.*
6. *INSPIRE : D2.8.III.4 Data Specification on Land Use – Technical Guidelines, 2013.*
7. *Lucchi R., Hardy, P. : GIS Data Models for INSPIRE and ELF, presentation, Geospatial World Forum, Lisbon, Portugal, May 28th, 2015.*
8. *MapSoft : Израда модела ГИС базе података, израда Web ГИС Апликације за приказ просторних планова, конверзија графичких прилога у векторски формат и имплементација Web ГИС решења за Просторни план подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води”, Технички извештај, Београд, јул 2016. године.*
9. *Митровић, М : Један GIS модел урбанистичке документације Београда као сегмент Београдског урбанистичког информационог система – БУРИС, Infotech 2014, Аранђеловац, 3-4 јуна 2014.*
10. *Otake Cerba (UWB) & other partners : Plan4all - Conceptual Data Models for Selected Themes, Deliverable number D4.2, Plan4All, 2010.*
11. *Правилник о садржини и начину вођења и одржавања Централног регистра планских докумената, информационог система о стању у простору и локалног информационог система и дигиталном формату достављања планских докумената, Службени гласник РС, број 33/2015.*
12. *Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС, број 72/2009, 81/2009 - исправка, 64/2010 - УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - УС, 50/2013 -УС, 98/2013 – УС, 132/2014 и 145/2014.*
13. *Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, Службени гласник РС, број 64/2015, 2015.*
14. *Salvemini M., Vico, F., Iannucci, C. : Plan4All Project – Interoperability for Spatial Planning, Plan4All Consortium, 2011.*
15. *Уредба о утврђивању програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године за период од 2011. до 2015. године, Службени гласник РС, број 102/2011.*
16. *Уредба о утврђивању програма имплементације од 2016. до 2020. године са програмом имплементације Просторног плана Републике Србије за период од 2016. до 2020. године, Службени гласник РС, број 104/2016.*
17. *Упутство за Web портал за јавни приступ Централном регистру планских аката, 2016.*
18. *Упутство за унос појединачних планских докумената у Централни регистар, 2016.*

19. Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, Службени гласник РС, број 7/2015.

***III Издавање грађевинских дозвола –
Е-дозвола***

Зоран Стојановић дипл. геод.инж.¹
Марко Драгутиновић дипл. геод.инж.²

УПРАВЉАЊЕ ИНТЕГРИСАНИМ ПРОСТОРНИМ ПОДАЦИМА РГЗ И ЦИС Е-ДОЗВОЛЕ

INTEGRATED MANAGEMENT OF SPATIAL DATA RGA and CIS E- LICENSES

РЕЗИМЕ

У раду ће бити представљен део могућности и спремност Републичког геодетског завода за интеграцију геопросторних података из своје надлежности са другим државним органима и информационим системима, пре свега са ЦИС Е-ДОЗВОЛАМА. Имајући у виду постојање и изузетне карактеристике бесплатних програма отвореног кода (енг. Open Source) за управљање просторним подацима, Географски информациони систем (у даљем тексту ГИС), за потребе пилот пројекта извршено је формирање просторне базе података са основним сетовима података из надлежности РГЗ-а, и података из Централног информационог система Е-Дозволе (у даљем тексту ЦИС Е-Дозволе). Управљање података је засновано на сигурној електронској комуникацији између државних органа који воде поступке и неограниченог броја екстерних корисника података. Основни циљеви рада су да се пружи допринос развоју просторног планирања, грађевинарства, управљање простором и поступак доношења одлука учини транспарентним али и ефикасним и ефективним, уз остваривање завидних резултата и минималних трошкова материјалних и људских ресурса, уз активну примену савремених инструмената за прикупљање и обраду података, њихову интеграцију у ГИС и управљање истим.

Кључне речи: Интеграција, ГИС, Геопозиционирање, е-сервис, грађевинске дозволе, упис права својине на објекту

ABSTRACT

The paper will present a part of the capabilities and readiness of the Republic Geodetic Authority for the integration of geospatial data, within its authority, with other State bodies and information systems, primarily the CIS E-LICENSE. Given the existence and the excellent properties of the free Open Source software for the spatial data, the Geographic Information System (hereinafter referred to as GIS) was used for the formation of a spatial database for the pilot project, with the primary data sets from the purview of the GGA, and the data from the Central information system, the so-called E-permits (hereinafter referred to as CIS-E Approvals). Data management is based on a secure electronic communication between the State authorities that conduct the proceedings, and an unlimited number of external users of data. The main objectives of the work are to contribute to the development of spatial planning, construction and land management, and to make the decision-making process more transparent, but also more efficient and effective, achieving enviable results with minimum costs of material and human resources, and with the active use of modern instruments for data collection and processing, their integration into the GIS, and their management.

¹ Зоран Стојановић дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, Сектор за Информатику и комуникације zstojanovic@rgz.gov.rs

² Марко Драгутиновић дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, Сектор за катастар непокрености marko.dragutinovic@rgz.gov.rs

Keywords: integration, GIS, Geopositioning, e-service, construction license, registration of ownership of the facility.

УВОД

Републички геодетски завод (РГЗ) је посебна организација која врши стручне послове и послове државне управе који се односе на:

Државни премомер, Катастар непокретности, Регистар просторних јединица, Катастар водова, Основне геодетске радове, Адресни регистар, Топографско-картографску делатност, Процену вредности непокретности, Геодетско-катастарски информациони систем, Националну инфраструктуру геопросторних података и Геодетске радове у инжењерско-техничким областима.

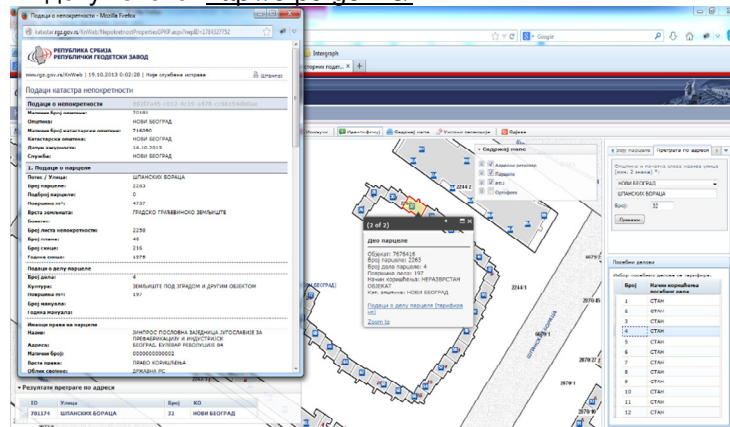
Референтни подаци у надлежности РГЗ који представљају квалитетну основу за многе регистре:

- Катастар непокретности,
- Дигитални катастарски план (Анекс 1 INSPIRE директиве),
- Координатни референтни систем (Анекс 1 INSPIRE директиве),
- Административне јединице (Анекс 1 INSPIRE директиве),
- Адресни регистар (Анекс 1 INSPIRE директиве);

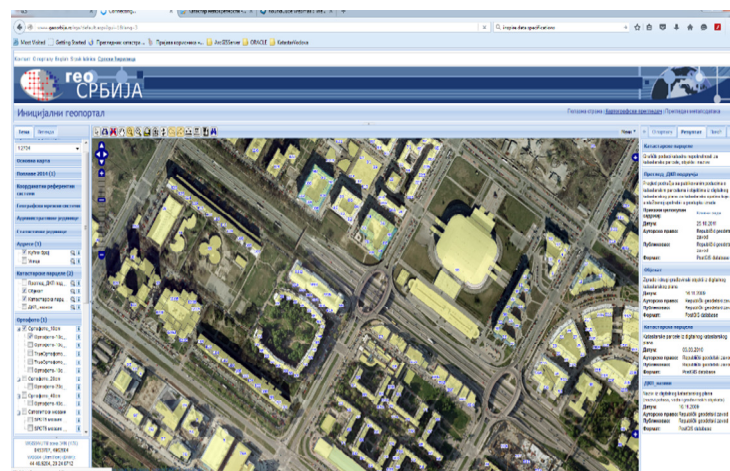
РГЗ је препознат као лидер у области гео-информација, који прикупља, одржава и сервисира највећи број скупова просторних података (топографија, дигитални ортофото, ...).

Дистрибуција података РГЗ врши преко више платформи – WEB базираних апликација :

- WEB апликација е-Катастар (КН Web и КН Web ГИС): <http://katastar.rgz.gov.rs/KnWebPublic/>
- Национални геопортал ГеоСрбија: <http://www.geosrbija.rs/>
- Геодетске мреже <http://www.geomreze.rgz.gov.rs/>
- Регистар планских докумената: <http://crpd.gov.rs/>



Слика 1. Екранске форме КН Web и КН Web ГИС



Слика 2. Екранска форма Националног геопортала- ГеоСрбија

Поступак прибављања грађевинских исправа по ранијим прописима о планирању и изградњи

У Републици Србији, у ранијем периоду је била на снази изузетно компликована процедура прибављања грађевинских исправа. Велики број надлежних органа, неједнако поступање, неусаглашеност прописа који су уређивали материју, неопходност да инвеститор прибавља све исправе, довеле се до тога да се урушава грађевинска индустрија, да се смањују инвестиције, да цене изграђених непокрености буду скупље због парафискалних трошкова и велике нелегалне градње чиме се угрозила правна сигурност целог поступка. На следећој слици је приказан пут (лабиринт) и обим документације које је прибављао инвеститор. Укупно 171 надлежни орган, изузетно велики број имаоца јавних овлашћења (ИЈО). Око 300 документа је трабало прикупити за реализацију изградње објекта.



Слика3. Алгоритам тока и пут прибављања грађевинских исправа до 2014 године.

Правни оквир за увођење обједињене процедуре и е-обједињене процедуре

Прописи који су уредили област издавања грађевинских исправа у обједињеној процедуре, односно е-обједињеној процедури су:

- Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/2009, 81/2009 - испр, 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014).

- Закон о државном премеру и катастру

- Закон о изменама и допунама закона о државном премеру и катастру

- Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре

- Правилник о поступку спровођења е-обједињене процедуре

- Уредба о електронском канцеларијском пословању у спровођењу обједињене процедуре

Примена прописа је увела принцип једног шалтера, односно, захтев се подноси месно и стварно надлежном органу, а он прибавља по службеној дужности од ИЈО сва потребна акта, сагласности, услове и друго.

Од 1.јануара 2016 у службеној употреби је Централни информациони систем "е-Дозволе", у даљем тексту (ЦИС е-Дозволе).

Кроз ЦИС Е-Дозволе, могу се подносити захтеви и водити поступци само у електронском облику. Прописани су и стандардизовани формати за размену, као и дигитално потписивање докумената у циљу правне сигурности поступка. Сам поступак и функционалности софтвера омогућили су у највећој могућој мери поштовање ЗУП-а и кроз информатичке процедуре пресликали реални поступак у аналогном облику. Али, са огромном разликом, уместо инвеститор да обилази све ИЈО и подноси огорман број захтева, НО и ИЈО комуницирају и размењују акта кроз систем у електронском облику, тако да инвеститор има обавезу да изврши уплате прописаних такси и добија документ. Све одлуке и дозволе су јавно доступне преко интернета и кроз ЦИС, свим грађанима и привредним друштвима, тако да је цео поступак постао изузетно транспарантан и јаван, а верзије документа за објављивање су у складу са Законом о заштити личности и личних података.

У својој суштини, обједињена процедура је размена докумената у поседу ималаца јавних овлашћења без посредовања од стране грађана, односно инвеститора. Једно шалтерски систем није шалтер у уобичајеном смислу те речи, са шибером кроз који шалтерски службеник комуницира са странком, већ „комуникационо чвориште”, кроз које орган надлежан за издавање грађевинске дозволе прибавља и дистрибуира акте у надлежности ималаца јавних овлашћења, у име и за рачун инвеститора.

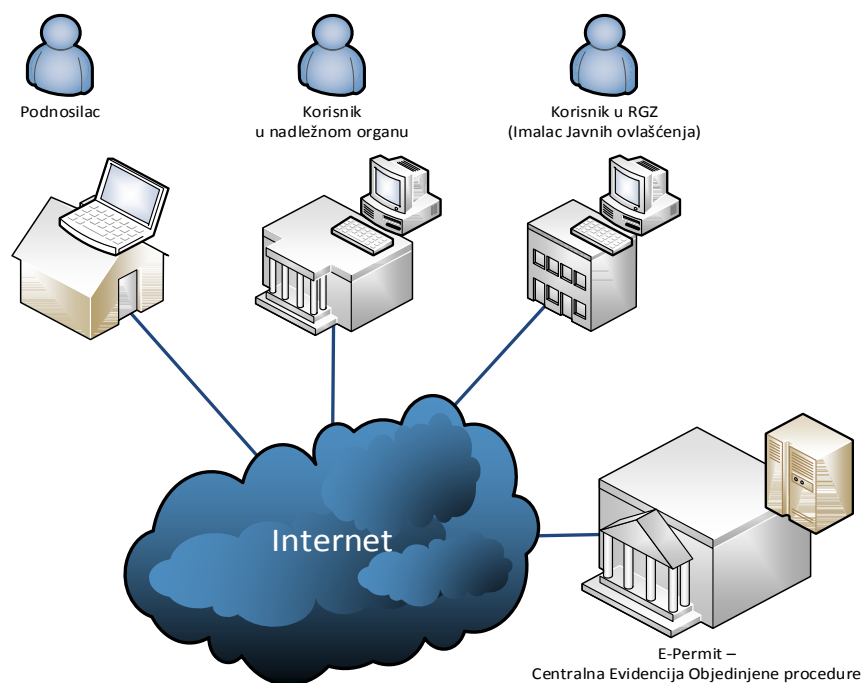
Поступци који се спроводе кроз ЦИС е-Дозволе

За следеће поступке су остварене функционалности система:

Основни поступак	Издавање локацијских услова
Основни поступак	Издавање грађевинске дозволе
Основни поступак	Издавање решења у складу са чланом 145. Закона
Основни поступак	Издавање привремене грађевинске дозволе
Основни поступак	Пријава радова
Основни поступак	Пријава завршетка израде темеља
Основни поступак	Издавање употребне дозволе
Основни поступак	Пријава завршетка објекта у конструктивном смислу
Основни поступак	Давање сагласности на техничку документацију у погледу мера заштите од пожара
Основни поступак	Достављање пројекта за извођење
Основни поступак	Прикључење објекта на комуналну и другу инфраструктуру
Основни поступак	Упис права својине и издавање решења о кућном броју
Поступци регистара	Покретања прекршајног поступка од стране Регистратора
Поступци регистара	Покретања прекршајног поступка од стране Регистратора централе евиденције

Табела: Списак основних поступака кроз ЦИС Е Дозволе.

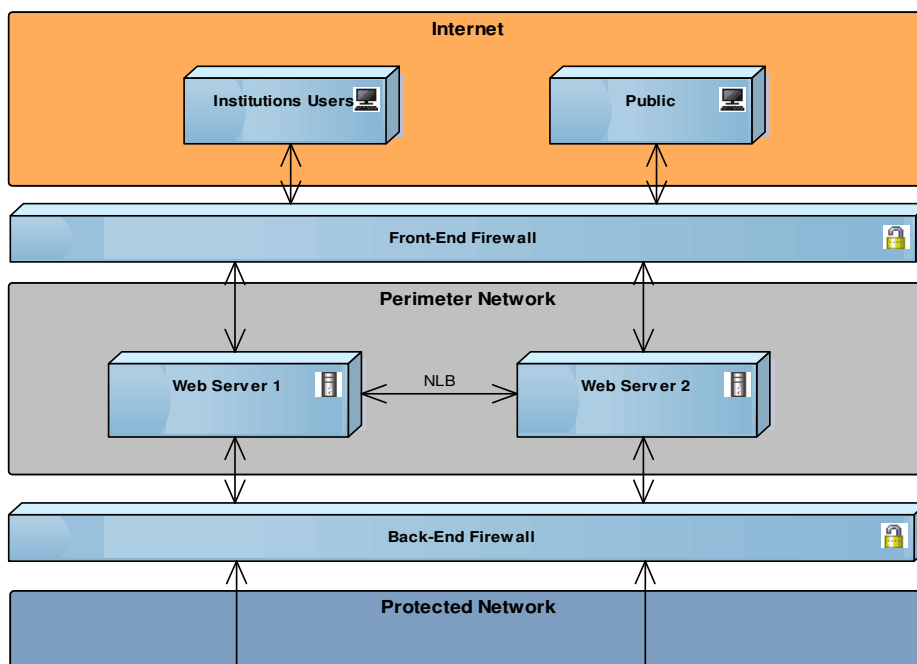
Кључни елементи система цис е дозволе



Слика4. Кључни елементи система ЦИС Е Дозволе

Подносилац захтева комуницира кроз систем путем интернета са надлежним органом. НО води поступак и на исти начин комуницира са ИЈО, до окончања поступака на централном нивоу. Централни регистратори и администратори спроводе активности на правилном функционисању система, и имају право покретања прекршајних поступака за ИЈО који прекораче Законом прописане рокове.

КЉУЧНИ ТЕХНОЛОШКИ ЕЛЕМЕНТИ цис е ДОЗВОЛЕ



Слика 5. Кључни технолошки елементи ЦИС Е Дозволе

Име	Кратак опис
Institutions Users	Овај чвор представља све кључне актере система који нису део Агенције за Привредне Регистре, као што су Надлежни органи. Имаоци јавних овлашћења итд.
Public	Чвор који представља све јавне кориснике система као на пример подносилац.

Табела Опис кључних технолошких елемената ЦИС Е Дозволе

Систем за подношење електронских пријава, представља WEB платформу која обезбеђује механизме за одрживо унапређење и имплементацију нових регистара у складу захтевима кључних пословних корисника посебно у циљу испуњавања законом постављених обавеза, чиме се државна управа позиционира као водећа институција која пружа ефективне и ефикасне јавне сервисе српској привреди, грађанима и другим институцијама.

Сваки регистарски домен представља јединствену функционалну целину, намењену пре свега аутоматизацији процеса обраде појединачних поступака, дефинисаних релевантним законским оквиром. У оквиру обраде поступка на јединствени, централизован начин је укључена сва комуникација како са екстерним подносиоцима, тако и интерним корисницима у оквиру државних органа и имаоца јавних овлашћења.

Систем аутоматизује регистрациони поступак као скуп правила и активности која државни органи, органи територијалне аутономије, органи јединица локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења примењују када поступају у управним стварима, и која типично започиње од стране подносиоца, а резултују доношењем акта, предузимањем управне радње и пружању јавне услуге.

ЦИС Е ДОЗВОЛЕ У БРОЈКАМА

ИЗВЕШТАЈ О БРОЈУ И ТРАЈАЊУ ОБРАДЕ ЗАХТЕВА КРОЗ ЦИС Е ДОЗВОЛЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ			
Од датума подношења:		01.01.2016 године	До датума подношења:
			31.03.2017 године
		Време штампања: 20.04.2017	
Врста захтева	Укупан број решених примљених захтева	Просечно време решавања (у радним данима)	Просечно време решавања (у календарским данима)
Достављања пројекта за извођење за објекте из члана 133. за које су предвиђене мере заштите културних добара	12	3	5
Достављање техничке документације у погледу мера заштите од пожара	1037	11	16
Достављање техничке документације у погледу мера заштите од пожара на основу усаглашеног захтева	64	9	14
Замена решења по жалби/приговору	4	1	2
Контрола активности на предмету - Регистратор	2	1	3
Креирање захтева за покретање прекршајног поступка - Регистратор	1	2	2
Подношење захтева за издавање грађевинске дозволе	7532	8	12
Подношење захтева за издавање локацијских услова	12914	15	22
Подношење захтева за издавање привремене грађевинске дозволе	73	8	11
Подношење захтева за издавање решења о одобрењу извођења радова (члан 145. Закона о планирању и изградњи)	13078	6	9
Подношење захтева за издавање употребне дозволе	5680	8	12
Подношење захтева за измену грађевинске дозволе	1062	8	12
Подношење захтева за измену локацијских услова	617	12	17
Подношење захтева за измену привремене грађевинске дозволе	6	8	12
Подношење захтева за измену решења о одобрењу извођења радова (чл.145. Закона о планирању и изградњи)	151	5	7
Подношење захтева за остале поступке (одустанак, клаузула правноснажности, исправка техничке грешке и сл.)	5502	5	7
Подношење захтева за прикључење на комуналну и другу инфраструктуру	1427	20	29
Подношење пријаве завршетка израде темеља	3294	11	17
Подношење пријаве завршетка објекта у конструктивном смислу	1469	8	12
Подношење пријаве радова	11198	3	4
Подношење усаглашеног захтева за издавање грађевинске дозволе	2144	8	12
Подношење усаглашеног захтева за издавање локацијских услова	3497	20	29
Подношење усаглашеног захтева за издавање привремене грађевинске дозволе	20	6	9
Подношење усаглашеног захтева за издавање решења о одобрењу извођења радова	2736	7	10
Подношење усаглашеног захтева за издавање употребне дозволе	1625	8	12
Подношење усаглашеног захтева за издавање/измену грађевинске дозволе (пре увођења ЦЕОП-а)	78	8	12
Подношење усаглашеног захтева за издавање/измену локацијских услова (пре увођења ЦЕОП-а)	79	17	24
Подношење усаглашеног захтева за издавање/измену привремене грађевинске дозволе (пре увођења ЦЕОП-а)	1	3	5
Подношење усаглашеног захтева за издавање/измену решења о одобрењу извођења радова (пре увођења ЦЕОП-а)	53	7	10
Подношење усаглашеног захтева за измену грађевинске дозволе	163	8	11
Подношење усаглашеног захтева за измену локацијских услова	73	14	21
Подношење усаглашеног захтева за измену решења о одобрењу извођења радова	12	6	9
Упис права својине и издавање решења о кућном броју	3231	11	17
УКУПНО:	78835		

Укупан број предмета-захтева кроз систем у периоду од 01.01.2016 до 31.03.2017 године је 78835. Овај извештај је реализован кроз основне функционалности система. Корисницима су на располагању још низ извешатаја са могућношћу филтрирања по свим битним карактеристикама предмета, надлежног органа, подносиоца захтева и др. У следећим табелама дата је статистика за три најважнија типа захтева: Локацијски услови, Грађевинска дозвола и Употребна дозвола.

Статистика брзине решавања захтева за издавање локацијских услова који су решени (усвојени или одбачени) у периоду од 01.01.2016. до 01.03.2017. године, а која не обухвата усаглашене захтеве.			
Подаци су преузети са Централног евиденционог система обједињене процедуре на дан 01.03.2017. године			
Укупан број решених захтева	Просечан број решених захтева	Просечно време решавања у радним данима	Просечно време решавања у календарским данима
11591	70.68	13.54	19.69

Статистика брзине решавања захтева за издавање грађевинских дозвола који су решени (усвојени или одбачени) у периоду од 01.01.2016. до 01.03.2017. године, а која не обухвата усаглашене захтеве.			
Подаци су преузети са Централног евиденционог система обједињене процедуре на дан 01.03.2017. године			
Укупан број решених захтева	Просечан број решених захтева	Просечно време решавања у радним данима	Просечно време решавања у календарским данима
6764	41.24	6.38	9.33

Статистика брзине решавања захтева за издавање употребних дозвола који су решени (усвојени или одбачени) у периоду од 01.01.2016. до 01.03.2017. године, а која не обухвата усаглашене захтеве.			
Подаци су преузети са Централног евиденционог система обједињене процедуре на дан 01.03.2017. године			
Укупан број решених захтева	Просечан број решених захтева	Просечно време решавања у радним данима	Просечно време решавања у календарским данима
5146	31.38	6.17	8.99

МОГУЋНОСТИ ИЗВЕШТАВАЊА ИЗВОЗОМ ПОДАТАКА У Excel И РАДОМ СА Pivot Table.

СУМАРНИ ИЗВЕШТАЈ О БРОЈУ ДАНА У ПОСТУПИМА Уписа ОБЈЕКТА И ПРАВА СВОЈИНЕ СА ДОДЛЕОМ КУЋНОГ БРОЈА КРОЗ ЦИС Е-ДОЗВОЛЕ

Месечни извештај по СКН

Месец	Просечан број дана
01	7,00
02	26,01
03	18,20
04	10,97
05	9,48
06	7,07
07	8,74
08	6,66
09	5,48
10	5,48
11	5,48
12	5,48
Аритметика средина	10,05

У КОБИНАЦИЈИ СА ОСТАЛИМ Sheet-ovima TIПОВИ И САДРЖАЈИ ИЗВЕШТАЈА И ГРАФИКОНА СУ НЕ ОГРАНИЧЕНИ

Поред напред наведених могућности извештавања, прегледа података, контроле радних процеса, квалитета рада НО, ИЈО, и слично, нема просторних извештаја и управљања подацима. Шта је решење за просторне извештаје?

ГИС - САВРЕМЕНО И ЕФИКАСНО РЕШЕЊЕ



Слика 6. Основне компоненте ГИС-а.

РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД и интеграција података

Републички геодетски завод (РГЗ) је државна институција овлашћена за устројавање и вођење прецизних и поузданих података о просторном положају и уписаним правима на непокретностима, за чију тачност података гарантује држава. Уписани подаци су једнако доступни свима, делују према свима и свако може да изврши увид у уписане податке.

РГЗ је компетентна институција за израду, одржавање и дистрибуцију геореферентних геопросторних података на територији државе Републике Србије и има вођство у развоју националне геоинформационе политике.

Као основна компонента стратегије развоја електронске владе (e-government) РГЗ је испунио задужење за питања основних геопросторних података, успостављање и одржавање геопросторне базе података и обезбеђење е-сервиса за приступ информацијама из наведене области.

Републички геодетски завод је водећа институција у Републици Србији одговорна за креирање националне просторне инфраструктуре података (National Spatial Data Infrastructure - NSDI), коју чини широк спектар геопросторних података, технологија, стандарда, законске регулативе и професионалних знања која се односе на ове компоненте. Израдом дигиталних катастарских планова, као графички део базе података катастра непокретности, уз већ постојеће алфанумеричке базе података и геопросторне базе података Адресног регистра, Регистра промета и масовне процене, Централног регистра планских докумената, створили су се сви услови за формирање ГИС-а на целој територији Републике Србије.

На следећој слици су приказани Регистри у надлежности РГЗ-а, и да су исти, основа за формирања ЦИС Државне управе Републике Србије.

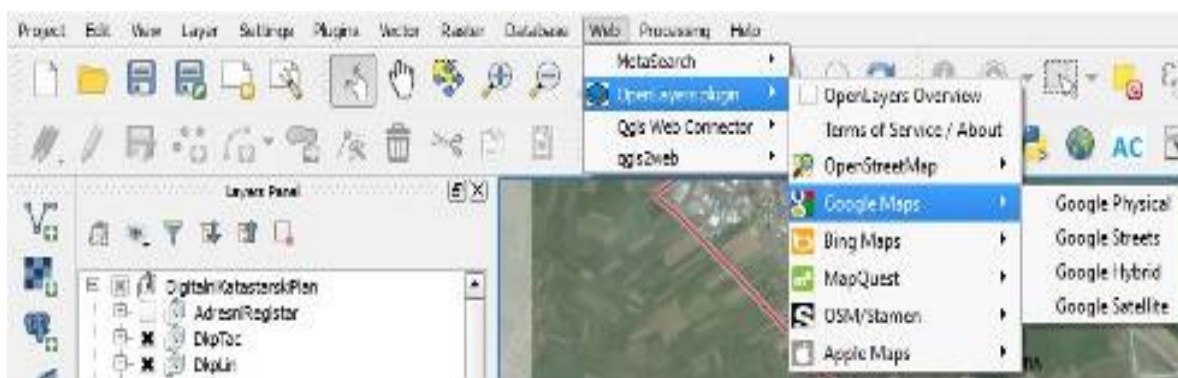


Слика 7. Слика структура ЦИС државне управе Републике Србије

Имајући у виду постојање и изузетне карактеристике бесплатних програма отвореног кода (енг. Open Source) за управљање просторним подацима, Географски информациони систем у даљем тексту ГИС, за потребе пилот пројекта (подручје градске општине Палилула) извршено је формирање просторне базе података са основним сетовима података из надлежности РГЗ, и јавно доступним подацима из ЦИС Е-Дозволе потребним просторно праћење и извештавање за поступке обједињене процедуре.

Подаци преузети из постојећих евиденција, мигрирани су у интегрисану базу података. Модел података је заснован на постојећим стандардима из области геоинформација. (*Inspire*, OGC, ISO). Пилот подручје обухватило је ограничен скуп података, али је утврђено да се на овај начин могу обрадити подаци за целу територију Републике Србије.

Наведена софтверска решења обезбеђују све потребне функционалности за контролисан приступ подацима, додавање и измене података у постојећој структури, додавање нових класа објеката у складу са Законом о планирању и изградњи и Правилником о Е-обједињеној процедури, приказ података, упите и анализе података, креирање тематских карата и извештаја, као и генерисање одређених одлука и аката по испуњењу просторних и атрибутивних услова за неограничен број ентитета (објеката темеља, конструкција). Такође могуће је и додавање сервиса као што су Google Maps, BingMaps, OpenStreetMap...



Слика8. Учитавање "online" мапа.

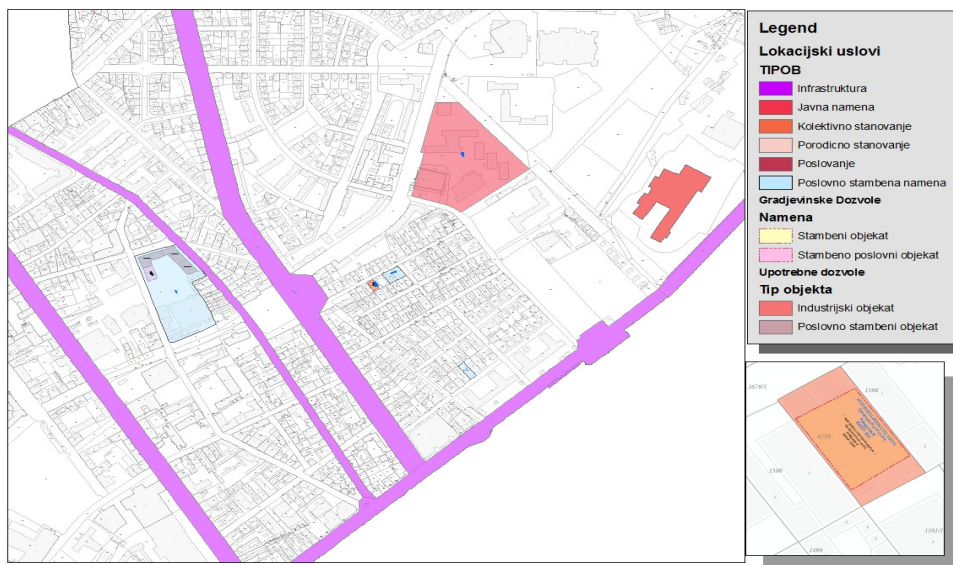
Како ГИС представља реалан свет преко тематских слојева, (layer), који садрже просторне податке, интегрисане са атрибутима добијају се следећи извештаји и карте.



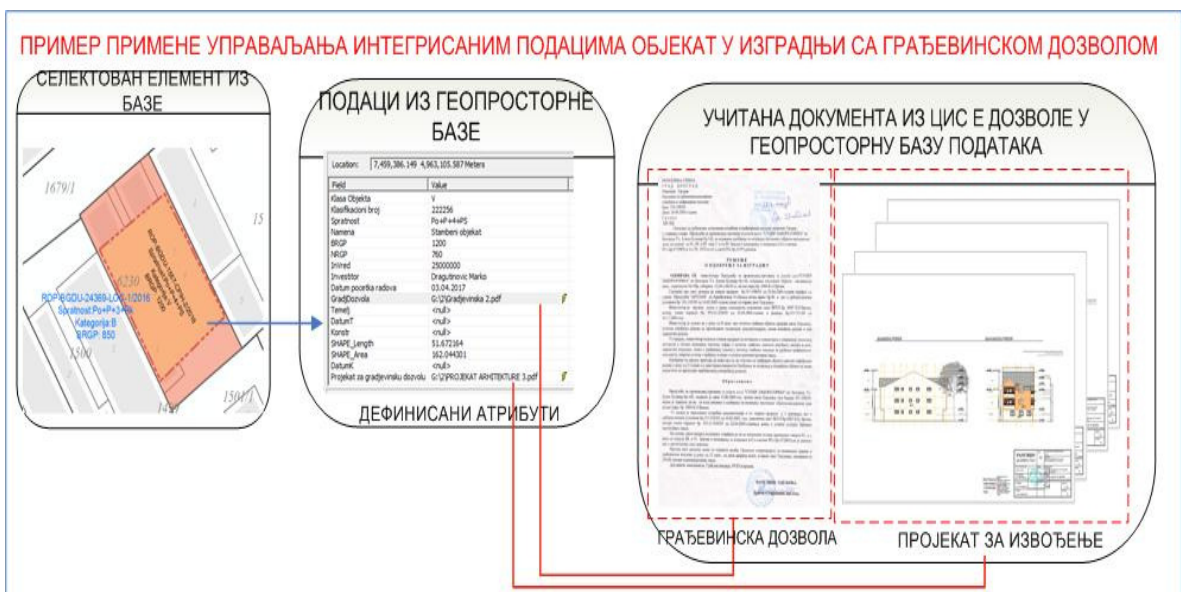
Слика 9.Представљање реалног света одређеним сетом података у ГИС-у.



Слика 10. Приступ и управљање интегрисаним подацима у ГИС-у.



Слика 11 Тематска карта Поступци у Е обједињеној процедури у делу КО Палилула.



Слика 12 Управљање интегрисаним подацима класа објекат у изградњи са грађевинском дозволом

Претраживање, извештавање и управљање овако интегрисаним подацима, добија на функционалности укључујући просторне (локацијске) и атрибутивне вредности елемената ГИС-а.

Поред ефикасности поступак Е-обједињене процедуре је унапредио и правну сигурност поступка, тако да пред РГЗ-ом није изјављена ни једна жалба у поступку: Уписа права својине на објекту и посебним деловима.

UPIS PRAVA SVOJINE NA OBJEKTU E OBJEDINJENA PROCEDURA STANJE NA DAN 01.04.2017													
Klasifikacija	Opis Klasifikacije	2016						2017					
		Ukupno	Arhivirani	Aktivni	Resenje	U Radu	Na Druгом	Ukupno	Arhivirani	Aktivni	Resenje	U Radu	Na Druгом
952-02-18	Обједињена процедура објекти	2407	2206	201	107	94	0	825	425	400	228	172	0
952-02-19	Обједињена процедура станови	313	284	29	12	17	0	92	48	44	23	21	0
	Укупно	2720	2490	230	119	111	0	917	473	444	251	193	0

Табела: Стање предмета Упис права својине на објекту у 2016 и 2017 нема поступака по жалби.

ЗАКЉУЧАК

Опште су познати разлози за унапређење ICT сектора државних органа Републике Србије. Великог друштвеног значаја, са изузетно позитивним ефектима су већ делимично реализовани многобројни пројекти, којима се услуге државне управе пружају у електронском облику, путем WEB апликација и сервиса.

Поред унутрашњих разлога, Република Србија ће бити у обавези да унапреди ЦИС и имајући у виду да Европски Парламент у свом извештају од 09.03.2017. године, предлаже да се усвоји Директива о превенцији коришћења финансијског система за праће пара или финансирање тероризма и да се да амандман са параграфом који има велики утицај на регионалну сарадњу у оквиру земљишне администрације: "Земље чланице морају међусобно сарађивати као и са Комисијом како би се до 1. јануара 2018 успоставио Европски Регистар непокретности у складу са чланом 1. успостављања Европског Земљишног Информационог Сервиса", амандман гласи:

"1. Државе чланице ће увести аутоматизоване централне механизме, као што су централни регистри или централне системе електронског увида у податке, који омогућавају идентификацију, у реалном времену, сваког физичког или правног лица које поседује или контролише земљиште и објекте на својој територији. Државе чланице ће обавестити Комисију о карактеристикама тих националних механизма.

2. Државе чланице ће обезбедити да информације које се налазе у централизованим механизмима из става 1. буду директно доступне, на националном нивоу, Финансијским институцијама – Јединице за финансијске истраге и надлежним органима. Државе чланице ће осигурати да свака Финансијска институција – Јединице за финансијске истраге буде у стању да проследи информацију из централизованог механизма из става 1. до било које друге Финансијске институције у најкраћем року, у складу са чланом 53.

3. Следеће информације морају бити доступне кроз ЦИС из става 1:

• за власника непокретности и било које лице које делује у име власника: име, допуњено са другим идентификационим подацима у складу са националним прописима или јединствени идентификациони број;

- за корисника непокретности: име, допуњено са другим идентификационим подацима у складу са националним прописима или јединствени идентификациони број;
- за непокретност: датум и основ стицања власничког права, хипотека и права другачија од власничког;
- за земљиште: локација, број парцеле, категорију земљишта (садашње стање земљишта), површина парцеле (површина земљишта);
- за објекте: локација, број парцеле, кућни број, тип, структура, спратност.

4. Државе чланице морају сарађивати међусобно као и са Комисијом у циљу успостављања Европски регистар некретнина до 1. јануара 2018. године у складу са ставом 1. успостављања Европског Земљишног Информационог Сервиса (EULIS)."

Значи, сви надлежни органи и даље одржавају евиденције и регистре из своје надлежности, а путем WEB сервиса своје податке чине доступним дефинисаним корисницима кроз ЦИС.

У свету су већ као стандарди, концептуалне стратегије замене или доградње ICT система, прихваћене две стратегије у државним институцијама:

- Постепени прелаз (step-by-step-approach) следећи јасно дефинисане фазе
- Тзв. big-bang approach или свеобухватна у одређеној епохи замена система

Као и обично, обе стратегије имају предности и мана. Доста је тешко донети одлуку које решење је право за одређену средину имајући у виду све специфичности одређене средине, буџет, систем који је у употреби, временски оквир предвиђен за имплементацију, захтеве шире заједнице, државних органа и др.

Поред ове две стратегије, као легитимне идентификоване су још две:

- Ре-инжењеринг унутар постојећих инфраструктура који се фокусира на унапређење одржавања и адаптабилности али без промене инфраструктура и функционалности
- Конверзија постојећих mainframe решења у client-server архитектуру. Ова стратегија унапређује техничку инфраструктуру али не омогућује и значајније унапређење функционалности система.

Постепени прелаз (**step-by-step-approach**) је са следећим карактеристикама:

комплексан процес (паралелан рад оба система у дужем временском периоду), обично траје више година, захтеван у финансијском погледу, омогућује постепено увођење новог система и упознавање корисника услуга са његовим могућностима, запослени у институцији се по фазама и плану уводе и обучавају за коришћење нових технологија, у новом режиму рада и бизнис процеса, са довољно времена за прихватање свих промена, процес учења и обуке запослених заснива се и на искуствима и знањима која су претходно стекли, са аспекта менаџерског аспекта комуникација на свим нивоима може бити врло добро планирана и праћена.

Пример успешне имплементације ове стратегије је у Холандији.

Big-bang стратегија је са следећим карактеристикама:

ова стратегија је лакша за имплементацију, захтева добро планирану и интензивну фазу тестирања новог система пошто систем мора радити беспрекорно од самог почетка, без озбиљнијих грешака, захтева дужи период припрема, упознавања запослених као и корисника услуга система, код ове стратегије датум замене старог са новим системом је јасно дефинисан и нема паралелног рада оба система, са једне стране посматрано ова стратегија је бржа и јефтинија, највећи ризик је у периоду непосредно по имплементацији односно замени када систем мора да функционише без застоја, захтева пажљиво планирање и припрему за big-bang догађај.

Пример успешне имплементације ове стратегије је у Финској.

За Републику Србију, имајући у виду стање ICT сектора на основу искустава из досадашњих пројеката, намеће се решење да је постепени прелаз (step-by-step-approach), адекватнији, али морају се применити и делови Big-bang стратегије, као у поступку увођење Е обједињене процедуре, која је почела са применом 01.01.2016 године, на целој територији Републике Србије, без паралелног рада (аналогни или дигитални облике) већ искључиво дигитални-електронски облик).

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о планирању и изградњи ("Сл. Гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/14 и 145/2014)
2. Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем, "Службени гласнику РС", бр. 113/2015 и 96/2016.
3. Правилник о класификацији објеката "Службеном гласнику РС", бр. 22/2015 од 27.2.2015. године, а ступио је на снагу 28.2.2015.
4. Правилник о садржини, начину и поступку израде и начин вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката, ("Служ. гл. РС", бр. 23/2015, 77/2015, и 58/2016.)
5. Закон о државном премеру и катастру („Сл. Гласник РС“ бр. 72/09 , 18/10 , 65/13 и 96/2015)
6. Закон о општем управном поступку.
7. Стандард СРПСУ.Ц2. 100:2002 за израчунавање површина објекта у области високоградње.
8. Правилник о катастарком премеру и катастру непокрености („Сл. Гласник РС“ бр. 7/2016)
9. Информатичке технологије у Републичком геодетском заводу, Републички геодетски завод 2007

Напомена:

" Овај рад је резултат заједничког залагања више појединаца, који су своје време и знање уложили да он постане стварност.

Желим нарочито да издвојим следеће кључне сараднике:

- Јелена Матић Вареница дипл. геод. инж., Ђорђе Вуковић инж.геод., Никола Јанковић дипл.инж. инф., Дарко Вучетић дипл. геод. инж., Зоран Живковић дипл. геод. инж., Славиша Алексић дипл. геод. инж.."

др Александар Петровић¹
маст. инж. арх. Филип Петровић²
Ненад Благојевић, мастер менаџер³

АЛГОРИТАМ ДОБИЈАЊА ГРАЂЕВИНСКЕ И УПОТРЕБНЕ ДОЗВОЛЕ ПО ОБЈЕДИЊЕНОЈ ПРОЦЕДУРИ

РЕЗИМЕ

Дугачка је историја доношења Закона о планирању и изградњи у Србији. Законодавац је у најбољој намери да поједностави процедуру за добијање грађевинске и употребне дозволе, наилазио врло често на тешкоће у спровођењу позитивних законских прописа, што због недоречености и двосмислености појединих чланова закона, што због лоше примене истих. Уз све то спорост администрације је током деценија увек била отежавајући фактор.

После много година, као да се појавило светло на крају тунела кад је у децембру 2014. године донесен најновији Закон о планирању и изградњи, чија је пуна примена почела 1. марта 2015. године. Заиста веома напредан у многим својим деловима у односу на раније Законе о планирању и изградњи, нови Закон је заслужан за брже доношење до грађевинских дозвола, што је резултирало повећањем број истих издатих од стране надлежних органа. Од јануара 2016. године ступила је на снагу електронска обједињена процедура. У овом раду покушаћемо да на систематичан и приступачан начин приближимо инвеститорима алгоритам добијања грађевинских дозвола и употребних дозвола по обједињеној електронској процедури.

Кључне речи: алгоритам, грађевинска дозвола, употребна дозвола, електронска обједињена процедура, инвеститор.

ABSTRACT

History of the adoption of the Law on planning and construction is long in Serbia. The legislator with the best of intentions to simplify the procedure for obtaining building and occupancy permits, often encountered difficulties in the implementation of positive legislation, because of vagueness and ambiguity of certain articles of the law and because of poor application thereof. With all this, slowness of the administration over the decades has been an aggravating factor.

After many years light appeared at the end of the tunnel when in December 2014. the latest Law on Planning and Construction was adopted and put to force on 1 March 2015.

Indeed, very advanced in many respects compared to the previous laws on planning and construction, the new Law is credited for quickly getting to construction permits, resulting in an increase of the same issued by the competent authority. Since January 2016., the Law entered into force on unified electronic procedures. In this article we will try to explain and bring closer, in a systematical and approachable way, to investors algorithm for obtaining construction permits and occupancy permits after the unified electronic procedure.

Keywords: algorithm, building permit, occupancy permit, unified electronic procedures, the investor.

¹ др Александар Петровић, ванредни професор на Факултету за менаџмент некретнина, Универзитет Унион-Никола Тесла у Београду

² маст. инж. арх. Филип Петровић, Асистент на Катедри за урбанизам на Архитектонском факултету Универзитета у Београду

³ Ненад Благојевић, мастер менаџер

У намери да се појасни законска регулатива у процесу добијања грађевинских и употребних дозвола код изградње објеката, тј. њихова примена у пракси, на самом почетку, дајемо појашњење дефиниције основних појмова према Закону о планирању и изградњи.

Сам поступак добијања неопходне документације потребне за изградњу објеката приказан је кроз тзв. „обједињену процедуру“ која, у складу са Законом о планирању и изградњи, дефинише редослед корака који су потребни да би се започела изградња као и да би се формално-правно завршила у складу са Законом.

Сви ови поступци се спроводе кроз електронску процедуру.

Поједини изрази употребљени у Закону имају следеће значење:

- **регулациона линија** јесте линија која раздваја површину одређене јавне намене од површина предвиђених за друге јавне и остале намене;
- **грађевинска линија** јесте линија на, изнад и испод површине земље и воде до које је дозвољено грађење основног габарита објекта;
- **брutto развијена грађевинска површина** јесте збир површина свих наџемних етажа објекта, мерених у нивоу подова свих делова објекта - спољне мере ободних зидова (са облогама, парапетима и оградама);
- **индекс заузетости парцеле** јесте однос габарита хоризонталне пројекције изграђеног или планираног објекта и укупне површине грађевинске парцеле, изражен у процентима;
- **индекс изграђености парцеле** јесте однос (количник) бруто развијене грађевинске површине изграђеног или планираног објекта и укупне површине грађевинске парцеле;
- **грађевинска парцела** јесте део грађевинског земљишта, са приступом јавној саобраћајној површини, која је изграђена или планом предвиђена за изградњу;
- **инвеститор** јесте лице за чије потребе се гради објекат и на чије име гласи грађевинска дозвола;
- **припремни радови** јесу радови који претходе грађењу објекта и односе се нарочито на: рушење постојећих објеката на парцели, измештање постојеће инфраструктуре на парцели, рашчишћавање терена на парцели, обезбеђење простора за допрему и смештај грађевинског материјала и опреме, грађење и постављање објеката, инсталација и опреме привременог карактера за потребе извођења радова (постављање градилишне ограде, контејнера и сл.), земљани радови, радови којима се обезбеђује сигурност суседних објеката, односно сигурност и стабилност терена (шпорови, дијафрагме, потпорни зидови и сл.), обезбеђивање несметаног одвијања саобраћаја и коришћење околног простора;
- **техничка документација** јесте скуп пројеката који се израђују ради: утврђивања концепта објекта, разраде услова, начина изградње објекта и за потребе одржавања објекта;
- **изградња објекта** јесте скуп радњи који обухвата: претходне радове, израду и контролу техничке документације, припремне радове за грађење, грађење објекта и стручни наџор у току грађења објекта;
- **грађење** јесте извођење грађевинских и грађевинско-занатских радова, уградња инсталација, постројења и опреме;
- **реконструкција** јесте извођење грађевинских радова на постојећем објекту у габариту и волумену објекта, којима се: утиче на стабилност и сигурност објекта и заштиту од пожара; мењају конструктивни елементи или технолошки процес; мења спољни изглед објекта или повећава број функционалних јединица врши замена уређаја, постројења, опреме и инсталација са повећањем капацитета;
- **доградња** јесте извођење грађевинских и других радова којима се изграђује нови простор ван постојећег габарита објекта, као и наџиђивање објекта, и са њим чини грађевинску, функционалну или техничку целину;
- **адаптација** јесте извођење грађевинских и других радова на постојећем објекту, којима се: врши промена организације простора у објекту, врши замена уређаја, постројења, опреме и инсталација истог капацитета, а којима се не утиче на стабилност и сигурност објекта, не мењају конструктивни елементи, не мења спољни изглед и не утиче на безбедност суседних објеката, саобраћаја, заштите од пожара и животне средине;
- **санација** јесте извођење грађевинских и других радова на постојећем објекту којима се врши поправка уређаја, постројења и опреме, односно замена конструктивних елемената објекта, којима се не мења спољни изглед, не утиче на безбедност суседних објеката, саобраћаја и животне средине и не утиче на заштиту природног и непокретног културног

- добра, односно његове заштићене околине, осим рестаураторских, конзерваторских и радова на ревитализацији;
- **инвестиционо одржавање** је извођење грађевинско-занатских, односно других радова зависно од врсте објекта у циљу побољшања услова коришћења објекта у току експлоатације;
 - **текуће (редовно) одржавање** објекта јесте извођење радова који се предузимају ради спречавања оштећења која настају употребом објекта или ради отклањања тих оштећења, а састоје се од прегледа, поправки и предузимања превентивних и заштитних мера, односно сви радови којима се обезбеђује одржавање објекта на задовољавајућем нивоу употребљивости, а радови на текућем одржавању стана јесу кречење, фарбање, замена облога, замена санитарија, радијатора и други слични радови;
 - **градилиште** јесте земљиште или објекат, посебно обележено, на коме се гради, реконструише или уклања објекат, односно изводе радови на одржавању објекта;
 - **уклањање објекта** или његовог дела јесте извођење радова на рушењу објекта или дела објекта;
 - **имаоци јавних овлашћења** су државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе, посебне организације и друга лица која врше јавна овлашћења у складу са законом;
 - **финансијер** јесте лице које по основу закљученог и овереног уговора са инвеститором финансира, односно суфинансира изградњу, доградњу, реконструкцију, адаптацију, санацију или извођење других грађевинских односно инвестиционих радова предвиђених овим законом и на основу тог уговора стиче одређена права и обавезе које су овим законом прописане за инвеститора у складу са тим уговором, осим стицања права својине на објекту који је предмет изградње.

Ово је први пут после дугог низа година, тј. у периоду од првог Закона о планирању и изградњи из 2003. године, да се законодавац озбиљно позабавио издавањем дозвола и да се потрудио да будући инвеститори са што мање документације и непотребних шетања дођу до неопходне грађевинске и употребне дозволе.

Одређени су веома кратки, али ефикасни рокови за сва поступања по поднетим захтевима, и имаоци јавних овлашћења су овог пута уведени у законске оквире и дужни коначно да по поднетом захтеву поступи у року од 15 дана од дана пријема захтева односно 30 дана када су у питању објекти из члана 133. Закона.

Обједињена процедура је обавезала надлежне органе да прибављају све потребне документе за инвеститора, почев од копије плана, извода из катастра поцемних водова, податке о површини парцеле, услове свих ималаца јавних овлашћења неопходне за поједине објекте.

Све напред наведено чини обједињену процедуру далеко бржом и ефикаснијом и доводи до значајног напретка у раду свих надлежних органа.

Ради што ефикаснијег спровођења обједињење процедуре законодавац је приписао. **Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем.** ("Сл. гласник РС", бр. 113/2015 и 96/2016)

Овим правилником ближе се прописује предмет и поступак спровођења обједињене процедуре кроз Централни информациони систем за електронско поступање у оквиру обједињене процедуре у поступцима за издавање аката у остваривању права на изградњу и употребу објеката (у даљем тексту: ЦИС),

Поједини изрази употребљени у овом правилнику имају следеће значење:

- **обједињена процедура** јесте скуп поступака и активности које спроводи надлежни орган у вези са изградњом, доградњом или реконструкцијом објеката, односно извођењем радова, а који укључују издавање локацијских услова, издавање грађевинске дозволе, односно решења из члана 145. Закона о планирању и изградњи (у даљем тексту: Закон), пријаву радова, пријаву завршетка израде темеља и завршетка објекта у конструктивном смислу, издавање употребне дозволе, обезбеђење прикључења на инфраструктурну мрежу, упис права својине на изграђеном објекту и измену аката који се прибављају у овој процедури, као и прибављање услова за пројектовање, односно прикључење објеката на инфраструктурну мрежу, прибављање сагласности на техничку документацију и прибављање исправа и других докумената које издају имаоци јавних овлашћења, а услов

су за изградњу објеката, односно за издавање локацијских услова, грађевинске и употребне дозволе из њихове надлежности;

- **Регистар обједињених процедура** (у даљем тексту: Регистар) јесте електронска база података коју води надлежни орган кроз Централни информациони систем (у даљем тексту: ЦИС), у којој су садржани подаци о току сваког појединачног предмета, акта која је надлежни орган издао у обједињеној процедури, као и документација приложена или прибављена у поступку обједињене процедуре, а која је јавно доступна у складу са законом и овим правилником;
- **ЦИС** је информациони систем кроз који се спроводи обједињена процедура.
- **Централна евиденција обједињених процедура** (у даљем тексту: Централна евиденција) јесте јединствена, централна, јавна, електронска база података која се води у оквиру Агенције за привредне регистре, у којој су обједињени подаци, акта и документација свих регистара обједињених процедура на територији Републике Србије, а која је јавно доступна у складу са законом и овим правилником;
- **регистратор регистра обједињених процедура** (у даљем тексту: Регистратор) јесте лице које је одређено да води регистар обједињених процедура, односно руководилац надлежне службе ако у надлежном органу није одређен Регистратор;
- **регистратор централне евиденције обједињених процедура** (у даљем тексту: Регистратор централне евиденције) јесте лице које води Централну евиденцију и које је именовано у складу са Законом;
- **захтев** јесте акт којим се покреће обједињена процедура, односно поједине фазе те процедуре;
- **подносилац захтева** јесте лице по чијем се захтеву покреће поступак обједињене процедуре, односно поједине фазе те процедуре.

Обједињена процедура, односно одређене фазе обједињене процедуре покрећу се пред надлежним органом попуњавањем одговарајућег захтева, односно пријаве кроз ЦИС, који се потписује квалификованим електронским потписом.

Сва акта која доносе, односно размењују, надлежни орган и имаоци јавних овлашћења у обједињеној процедури и/или ради употребе у тој процедури, као и други документи које подносилац захтева, надлежни орган и имаоци јавних овлашћења достављају у обједињеној процедури, достављају се у форми електронског документа, у пдф формату, потписаном квалификованим електронским потписом.

Поступак за издавање локацијских услова покреће се подношењем захтева надлежном органу кроз ЦИС.

Уз захтев из става 1. овог члана прилаже се:

- 1) идејно решење, израђено у складу са правилником којим се уређује садржина техничке документације;
- 2) доказ о уплати административне таксе за подношење захтева и накнаде за Централну евиденцију.

Уз захтев за издавање локацијских услова за градњу комуналне инфраструктуре у регулацији постојеће саобраћајнице подноси се и геодетски снимак постојећег стања на катастарској подлози, израђен од стране овлашћеног лица уписаног у одговарајући регистар у складу са Законом.

Плаћање осталих накнада у обједињеној процедури спроводи се у складу са уредбом којом се ближе уређује поступак издавања локацијских услова.

Провера испуњености формалних услова за поступање по поднетом захтеву

По пријему захтева за издавање локацијских услова надлежни орган проверава испуњеност формалних услова за поступање по том захтеву, односно проверава да ли је:

- 1) надлежан за поступање по захтеву;
- 2) захтев поднет у прописаној форми и да ли садржи све прописане податке;
- 3) уз захтев приложено идејно решење;
- 4) уз захтев приложен доказ о уплати таксе и накнаде прописане чланом 6. став 2. тачка 2) овог правилника.

Одбацивање захтева, право приговора и право на подношење усаглашеног захтева

Ако нису испуњени формални услови за даље поступање по захтеву, прописани чланом 7. овог правилника, односно ако се за предметну изградњу или извођење радова не прибављају локацијски услови, надлежни орган захтев за издавање локацијских услова одбацује закључком уз навођење свих недостатака, односно разлога за одбацивање

(таксативно наводи сваки од недостајућих података у захтеву, односно сваки од недостајућих прилога, као и недостатке прилога који су поднети уз захтев).

Подносилац захтева може само једном искористити право на подношење усаглашеног захтева без обавезе достављања документације поднете уз захтев који је одбачен и поновног плаћања административне таксе за подношење захтева и накнаде наведених у члану 6. став 2. тачка 2) овог правилника.

Ако уз усаглашени захтев из става 6. овог члана подносилац достави измењен документ у односу на документ који је већ доставио уз одбачени захтев, надлежни орган ће поступати по том измењеном документу.

Ако су испуњени формални услови за даље поступање по захтеву, прописани чланом 7. овог правилника, надлежни орган по службеној дужности, осим у случају прописаном чланом 10. став 3. овог правилника, без одлагања доставља органу надлежном за послове државног премера и катастра захтев за издавање:

1) копије плана за катастарску парцелу, односно катастарске парцеле наведене у захтеву, односно део катастарске парцеле, односно делове катастарске парцеле, ако је то наведено у захтеву;

2) извода из катастра водова, осим за извођење радова на нациђивању постојећег објекта.

Надлежни орган је дужан да изда локацијске услове у складу са прописом којим се уређује издавање локацијских услова, у року од пет радних дана од дана достављања услова за пројектовање и прикључење, издатих по захтеву из члана 11. став 1. овог правилника.

На локацијске услове издате у складу са чланом 10. став 1. и чланом 12. став 1. овог правилника, подносилац захтева може изјавити приговор надлежном општинском, односно градском већу, преко надлежног органа, у року од 3 дана од дана њиховог достављања.

Поступак за измену локацијских услова спроводи се у обједињеној процедури, а покреће се подношењем захтева надлежном органу, у складу са Законом.

До издавања грађевинске дозволе, захтев за измену локацијских услова може поднети само лице на чији захтев су издати локацијски услови, односно његов правни следбеник.

3. ИЗДАВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ

3) уговор између инвеститора и имаоца јавних овлашћења, односно други доказ о обезбеђивању недостајуће инфраструктуре, ако је то услов за издавање грађевинске дозволе предвиђен локацијским условима;

8) услове за пројектовање и прикључење објекта на дистрибутивни, односно преносни систем електричне енергије, као и на дистрибутивни, односно систем за транспорт природног гаса, који су прибављени у складу са законом којим се уређује енергетика, а нису садржани у локацијским условима;

9) доказ да је плаћена накнада за промену намене земљишта из пољопривредног, односно шумског земљишта, у грађевинско земљиште, ако се ради о земљишту за које је прописано плаћање ове накнаде пре издавања грађевинске дозволе.

Ако је до подношења захтева у катастру спроведена парцелација, односно препарцелација у складу са издатим локацијским условима или је промењен број парцеле, односно парцела за које су издати локацијски услови, уз захтев се прилаже и доказ о тој промени (решење, односно уверење органа надлежног за послове државног премера и катастра о извршеној парцелацији, односно препарцелацији, односно промени броја парцеле, односно парцела).

Уз захтев за издавање грађевинске дозволе за градњу комуналне инфраструктуре у регулацији постојеће саобраћајнице прилаже се и геодетски снимак постојећег стања на катастарској подлози, израђен од стране овлашћеног лица уписаног у одговарајући регистар у складу са законом.

За објекте за које је прописано плаћање доприноса за уређивање грађевинског земљишта, саставни део захтева из става 1. овог члана је и изјашњење подносиоца о начину плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта, као и средствима обезбеђења у случају плаћања на рате, за објекте чија укупна бруто развијена грађевинска површина прелази 200 м² и који садржи више од две стамбене јединице.

Провера испуњености формалних услова за поступање по захтеву

По пријему захтева за издавање грађевинске дозволе надлежни орган проверава испуњеност формалних услова за поступање по том захтеву, односно проверава да ли је:

1) надлежан за поступање по захтеву;

2) као подносилац захтева означен инвеститор, односно један од суинвеститора или финансијер;

- 3) захтев поднет у прописаној форми и да ли садржи све прописане податке;
- 4) уз захтев приложена сва документација прописана Законом и поџаконским актима донетим на основу Закона;
- 5) уз захтев приложен доказ о уплати административних такси и накнаде наведених у члану 16. став 2. тачка 3) овог правилника;

Ако нису испуњени формални услови за даље поступање по захтеву, прописани чланом 17. овог правилника, надлежни орган захтев одбацује закључком, у року од пет радних дана од дана подношења захтева, уз навођење свих недостатака.

Против закључка из става 1. овог члана подносилац захтева може изјавити приговор надлежном општинском, односно градском већу, преко надлежног органа, у року од три дана од дана достављања.

Ако подносилац захтева у року од десет дана од пријема закључка из става 1. овог члана, а најкасније 30 дана од дана његовог објављивања на интернет страници надлежног органа, поднесе нов, усаглашен, захтев и отклони све недостатке, не доставља документацију поднету уз захтев који је одбачен, нити поново плаћа административне таксе и накнаду наведене у члану 16. став 2. тачка 3) овог правилника.

Подносилац захтева може само једном искористити право на подношење усаглашеног захтева без обавезе достављања документације поднете уз захтев који је одбачен и поновно плаћања административне таксе за подношење захтева и накнаде наведене у члану 16. став 2. тачка 3) овог правилника.

Ако су испуњени формални услови за даље поступање по захтеву, надлежни орган по службеној дужности, без одлагања, прибавља од органа надлежног за послове државног премера и катастра извод из листа непокретности за непокретност која је предмет захтева.

Надлежни орган не прибавља извод из листа непокретности за катастарску парцелу:

- 1) испод које се граде поџемни делови линијских инфраструктурних објеката, односно поџемни делови комуналне инфраструктуре;
- 2) изнад које се граде високонапонски далеководи, односно изнад којих ће се наћи елисе ветротурбина које се граде;

Рок за доношење решења о грађевинској дозволи и достава решења

Надлежни орган доноси решење о грађевинској дозволи у року од пет радних дана од дана подношења захтева.

Ако надлежни орган утврди да подносилац захтева нема одговарајуће право из члана 19. овог правилника, захтев за грађевинску дозволу одбија решењем.

Решење о грађевинској дозволи садржи податке о:

- 1) **инвеститору**;
- 2) **објекту** чије се грађење дозвољава, са основним подацима и предрачунском вредношћу објекта;
- 3) **катастарској парцели**, односно катастарским парцелама на којима се гради објекат (број парцеле и назив катастарске општине и јединице локалне самоуправе на којој се налази, као и површину катастарске парцеле, односно катастарских парцела, осим ако се грађевинска дозвола издаје за линијске објекте и антенске стубове);
- 4) **постојећем објекту** који се уклања или реконструише ради грађења;
- 5) **року** важења грађевинске дозволе;
- 6) **документацији** на основу које се грађевинска дозвола издаје;
- 7) **финансијеру**, ако је уз захтев за издавање грађевинске дозволе приложен и уговор између инвеститора и финансијера;
- 8) **износу** и начину плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта, укључујући и право на умањење, на основу уговора са имаоцима јавних овлашћења, као и средству обезбеђења у случају плаћања на рате (неопозива банкарска гаранција, односно хипотека на објекту);
- 9) **правима и обавезама инвеститора и имаоца јавних овлашћења**, ако је уз захтев за издавање грађевинске дозволе приложен и уговор између инвеститора и имаоца јавних овлашћења, односно други доказ о обезбеђивању недостајуће инфраструктуре, ако је то услов за издавање грађевинске дозволе предвиђен локацијским условима;
- 10) друге податке прописане законом.

Саставни део решења из става 1. овог члана су локацијски услови, извод из пројекта за грађевинску дозволу и пројекат за грађевинску дозволу.

На решење из члана 21. ст. 1. и 2. овог правилника може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања.

На решење из члана 21. ст. 1. и 2. овог правилника које доноси надлежно министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, не може се изјавити жалба, али се тужбом може покренути управни спор у року од 30 дана од дана достављања решења.

Пријава радова у складу са издатом грађевинском дозволом, решењем издатим у складу са чланом 145. Закона, односно привременом грађевинском дозволом, врши се надлежном органу кроз ЦИС, најкасније осам дана пре почетка извођења радова.

Уз пријаву из става 1. овог члана подноси се доказ о уплати административне таксе за подношење пријаве и накнаде за Централну евиденцију, као и:

1) доказ о измирењу обавеза у погледу доприноса за уређивање грађевинског земљишта, ако је решењем о грађевинској дозволи предвиђено једнократно плаћање те обавезе, односно доказ о уплати прве рате ако је решењем о грађевинској дозволи предвиђено плаћање те обавезе на рате, у ком случају се доставља и средство обезбеђења за плаћање доприноса за уређивање грађевинског земљишта у складу са законом, ако се гради објект чија укупна бруто развијена грађевинска површина прелази 200 м², односно објект са више од две стамбене јединице;

Поступак по пријави радова

Надлежни орган без одлагања потврђује пријаву радова ако је:

- 1) надлежан за поступање по пријави;
- 2) подносилац пријаве лице које, у складу са Законом може извршити пријаву тих радова;
- 3) пријава радова поднета у прописаној форми и садржи све прописане податке;
- 4) пријава извршена на основу издате грађевинске дозволе, односно решења издатим у складу са чланом 145. Закона или привремене грађевинске дозволе;
- 5) уз пријаву достављен доказ о измирењу обавеза у погледу доприноса за уређивање грађевинског земљишта, као и остала документација из члана 31. став 2. тач. 2) и 3) овог правилника;
- 6) уз пријаву приложен доказ о уплати административне таксе за подношење пријаве и накнаде за Централну евиденцију.

Ако се допринос за уређивање грађевинског земљишта плаћа на рате, надлежни орган у року од пет радних дана од дана подношења пријаве потврђује пријаву радова ако су испуњени услови прописани чланом 31. став 2. тач. 2) и 3) и чланом 32. став 1. тач. 1), 2), 3), 4) и 6) овог правилника и ако је уз пријаву достављен:

- 1) доказ о уплати прве рате доприноса за уређивање грађевинског земљишта;
- 2) одговарајуће средство обезбеђења за плаћање доприноса за уређивање грађевинског земљишта у складу са законом, ако се гради објект чија укупна бруто развијена грађевинска површина прелази 200 м², односно објект са више од две стамбене јединице.

Ако нису испуњени формални услови из става 1. овог члана, надлежни орган одбацује пријаву и обавештава подносиоца да нису испуњени услови за пријаву радова, односно извођење радова.

Одговарајућим средством обезбеђења плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта у смислу става 1. тачка 2) овог члана сматраће се:

- 1) неопозива банкарска гаранција, наплатива на први позив, без приговора, која гласи на укупан износ недоспелих рата и која је издата на рок који мора бити дужи од три месеца од дана доспећа последње рате или
- 2) решење о упису хипотеке на објекту у власништву инвеститора или трећег лица које гласи на укупан износ недоспелих рата, уз које је достављена и процена тржишне вредности тог објекта израђена од судског вештака одговарајуће струке или решење којим је утврђен порез на имовину за тај објект за текућу, односно претходну календарску годину, у коме је процењена, односно означена вредност тог објекта у износу од најмање 30% више од укупног износа недоспелих рата.

Ако је надлежни орган Министарство, односно аутономна покрајина подносилац уз пријаву радова доставља и изјаву да је средство обезбеђења одговарајуће у смислу става 3. овог члана.

Поступак за издавање употребне дозволе покреће се подношењем захтева надлежном органу кроз ЦИС.

Уз захтев из става 1. овог члана прилаже се:

1) пројекат за извођење са потврдом и овером инвеститора, лица које врши стручни напор и извођача радова да је изведено стање једнако пројектованом, ако у току грађења није одступљено од пројекта за извођење или пројекат изведеног објекта, израђен у складу са правилником којим се уређује садржина техничке документације;

2) извештај комисије за технички преглед, којим се утврђује да је објекат подобан за употребу, са предлогом за издавање употребне дозволе;

3) доказ о уплати административне таксе за подношење захтева и доношење решења којим се дозвољава употреба радова, као и доказ о уплати накнаде за Централну евиденцију, укључујући и накнаде за поднету пријаву завршетка темеља и завршетка објекта у конструктивном смислу, ако су те пријаве подношене за објекат за који се тражи употребна дозвола;

4) сертификат о енергетским својствима објекта, ако је за објекат прописана обавеза прибављања сертификата о енергетским својствима;

5) елаборат геодетских радова за изведени објекат и посебне делове објекта;

6) елаборат геодетских радова за поцемне инсталације.

По пријему захтева за издавање употребне дозволе, надлежни орган проверава испуњеност формалних услова за поступање по захтеву, односно да ли је:

1) надлежан за поступање по захтеву;

2) да ли је подносилац захтева лице које, у складу са Законом може бити подносилац захтева за издавање те употребне дозволе;

3) да ли је захтев поднет у прописаној форми и да ли садржи све прописане податке;

4) да ли је уз захтев приложена сва документација прописана Законом и поџаконским актима донетим на основу Закона;

Ако су испуњени формални услови из члана 43. овог правилника, надлежни орган доноси решење о употребној дозволи у року од пет радних дана од дана подношења захтева, у складу са законом.

Решење о употребној дозволи надлежни орган доставља у року од три дана од дана доношења подносиоцу захтева, а ради информисања, решење у истом року доставља и:

1) финансијеру, ако и на њега гласи грађевинска дозвола;

2) надлежној грађевинској инспекцији;

3) имаоцима јавних овлашћења.

Садржина употребне дозволе

Решење о употребној дозволи садржи нарочито:

1) податке о инвеститору, односно власнику објекта;

2) основне податке о објекту чија се употреба дозвољава, као и о прикључцима тог објекта на инфраструктуру;

3) податке о спецификацији посебних делова објекта, ако постоје (њихово означавање, положај у објекту и површина);

4) податке о катастарској парцели, односно катастарским парцелама на којима је објекат изграђен (број парцеле и назив катастарске општине и јединице локалне самоуправе на којој се парцела налази, као и површину катастарске парцеле, односно катастарских парцела, осим ако се употребна дозвола издаје за линијске објекте и антенске стубове);

5) податке о документацији на основу које се употребна дозвола издаје;

6) прописани гарантни рок за објекат, као и гарантни рок за поједине врсте радова када је то утврђено посебним прописом;

7) коначни обрачун доприноса;

8) друге податке прописане законом.

Подаци из става 1. тач. 2) и 3) овог члана се уносе у решење о употребној дозволи у складу са елаборатом геодетских радова за изведени објекат и посебне делове објекта, елаборатом геодетских радова за поцемне инсталације и извештајем комисије за технички преглед, приложеним уз захтев.

Право жалбе на употребну дозволу

У року од пет радних дана од дана правоснажности употребне дозволе, надлежни орган по службеној дужности доставља органу надлежном за послове државног премера и катастра:

1) употребну дозволу;

2) елаборат геодетских радова за изведени објекат и посебне делове објекта;

3) елаборат геодетских радова за поцемне инсталације.

Поступање органа надлежног за послове државног премера и катастра

Орган надлежан за послове државног премера и катастра, у року од седам дана од достављања употребне дозволе:

1) доноси решење о кућном броју, ако је достављена употребна дозвола за ново изграђени објекат;

2) доноси решење којим врши упис права својине на објекту, односно посебним деловима објекта, у складу са издатом употребном дозволом.

Решења из става 1. овог члана надлежни орган за послове државног премера и катастра доставља инвеститору без одлагања, а надлежном органу ради информисања.

Орган надлежан за послове државног премера и катастра у року од 30 дана од достављања употребне дозволе врши одговарајући упис у катастар водова.

На решења из става 1. овог члана, инвеститор има право жалбе у складу са законом којим се уређује државни премер и катастар.

Изузетак од обједињене процедуре се појављује када је у смерницама за спровођење урбанистичког плана предвиђена израда урбанистичког пројекта. У том случају инвеститор је у обавези да прибави информацију о локацији за локацију на којој је предвидео да изгради објекат. У складу са могућностима и ограничењима које су дате у информацији о локацији за предвиђену изградњу, инвеститор израђује идејно решење објекта које прослеђује јавним комуналним предузећима ради добијање услова за пројектовање. Идејно решење се на основу добијених услова јавних комуналних предузећа предаје надлежном органу које надлежни орган предаје комисији за планове.

Након усвајања идејног решења од стране комисије за планове, надлежни орган покреће обједињену процедуру за добијање локацијских услова, грађевинске дозволе, пријаве радова, употребне дозволе и укњижење објекта.

IV Спровођење новог Закона о становању

Бранислав Антонић, д.и.а.¹
Проф. др Александра Ђукић, д.и.а.²
Тамара Радић, и.а.³

ДРУШТВЕНО ОДГОВОРНО СТАНОВАЊЕ У БЕЧУ: ИЗАЗОВИ ТРЕНУТНОГ РАЗВОЈА ПРИКАЗАНИ НА ПРИМЕРУ НАСЕЉА АСПЕРН / SOCIALLY

RESPONSIBLE HOUSING IN VIENNA: CHALLENGES OF CURRENT DEVELOPMENT, PRESENTED ON THE CASE OF ASPERN RESIDENTIAL QUARTER

РЕЗИМЕ

Беч је већ деценијама један од водећих градова по квалитету живота и јавног становања према показатељима светских консултантских компанија, попут „Мерсера“. Са друге стране, ситуација није иста у случају становништва без аустријског држављанства, које је у приличној мери искључено из многих социјалних благодети које нуде аустријска држава и њен главни град. Последњих година град је примио и много нових житеља из свих делова Аустрије и света, што је усијало питање приступачност становања у свим слојевима становништва. Градска управа Беча је пре пар година увидела неопходност изградње нових стамбених целина, како би град на достојан начин прихватио све већи број имиграната. У овом раду ће се приказати развоја насеља Асперн на источном ободу Беча. То је тренутно највеће стамбено насеље у изградњи у граду, чиме представља прави одраз тренутног развоја становања у Бечу. Изазови развоја Беча и Асперна биће узети у обзир као основа за смернице у закључку, будући да јавно становање у Бечу у много чему личи на становање са станарским правима у бившој СФРЈ, па је релевантан модел за усмеравање становања у Србији.

ABSTRACT

Considering the indicators of global consultant companies, such as “Mercer”, Vienna has been placed among the leading cities by the quality of life and public housing for decades. In the other side, this situation is not relevant to the population without Austrian citizenship, who is pretty much excluded from many social advantages given by Austrian state and its capital. Moreover, the city has welcomed many new inhabitants from all parts of Austria and the World last years, which has brought into question housing affordability among all social classes. The administration of Vienna realised the necessity to built new residential estates few years ago, in order to decently accept the increasing number of immigrants as a “driving-force” for city economy. Nevertheless, challenges are great. This paper will present the development of Aspern district at the eastern edge of Vienna. This is currently the largest residential project in progress in the city. Hence, it is a good reflection of the ongoing housing development in Vienna. The challenges in the development of Vienna and Aspern will be taken in account as a basis for the guidelines in conclusion, because public housing in

¹ Бранислав Антонић, дипл.инж.арх., истраживач-сарадник и докторски кандидат, Универзитет у Београду - Архитектонски факултет, Београд, antonic83@gmail.com.

² Проф. др Александра Ђукић, дипл.инж.арх., ванредни професор, Универзитет у Београду - Архитектонски факултет, Београд, adjukic@afrodita.rcub.bg.ac.rs.

³ Тамара Радић, инж.арх., студент мастер студија, Универзитет у Београду - Архитектонски факултет, Београд, tamaraoradic@gmail.com.

*Vienna resembles pretty much to the housing with tenant rights in the former Yugoslavia and it is hereby a relevant model to direct housing in Serbia.*¹

1. УВОД

За проучавање могућности развоја становања у данашњој Србији од великог је значаја је коришћење примера добре праксе из окружења који имају додирне тачке са њим или са моделима становања из којих је он проистекао. Модел друштвено одговорног становања у бившој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији (СФРЈ), био је познат као становање са станарским правима (Милић, 2006). Овај модел био је значајно другачији од модела становања који је преовлађивао у другим социјалистичким друштвима Источне и средишње Европе и који се заснивао на простој расподели друштвених станова од стране државе, као одраза централизоване државе. За разлику од тога, у бившој СФРЈ модел друштвено одговорног становања је био децентрализован, што допринело усвајању локалних стандарда и норми у становању, па посредно и већој разноликости становања и његовој бољој прилагођености месним приликама (Hirt & Stanilov, 2014). Поред тога, нови станови нису били просто додељивани од стране државе, већ је то обављано на јединственом стамбеном „полутржишта“, ко прелазном облику између тржишта и државног надзора. Ово „полутржиште“ је функционисало између различитих друштвених предузећа коју су градила, одн. куповала станове (Петровић, 2005). О успешности овог модела може се судити на основу бројки – током 45 година социјализма подигнут је највећи део данашњих станова на тлу Србије – око 69% (Јовановић Поповић и др., 2013).

Данас нема много модела становања у свету који наликују моделу из бивше СФРЈ. Један од њих је модел становања у Бечу. Главни град Аустрије има дугу традицију друштвено одговорног становања, од раздобља после Првог светског рата. Данас овај вид становања, локално познат као општинско становање, чини близу 30% стамбеног фонда града (CV-WWW, 2013). По обиму је то међу првима у свету (Knierbein и др., 2013). „Бечки“ модел становања има одлике становања са станарским правима из бивше СФРЈ, пошто подразумева наследно право коришћења без права власништва и то само над стамбеном јединицом, а не и над земљиштем. Поред тога, изградња општинских станова се одвија по начелима који су између обичног тржишта и друштвене доделе станова, тј. посебног облика друштвено усмерене станоградње. На крају, од самих почетака Беч је доста улагао и у пропратне садржаје становању, као што су зелени простори и јавне службе, што је било развијеније и у југословенским градовима него у градовима осталих социјалистичких држава.

Град Беч је такође познат и град са веома високим квалитетом живота. Беч је за раздобље 2012/13. проглашен најнапреднијим градом на свету (UN Habitat, 2013). Такође, консултанска и истраживачка организација „Мерсер“ (енг. *Merger*) већ осму годину за редом проглашава Беч (заједно за канадским Ванкувером) за град са најквалитетнијим животом на свету (Merger, 2016). Међу европским метрополама Беч је један од најбоље пласираних по многим показатељима (CV, 2015). Ово сигурно иде у прилог истраживања модела бечког становања као узорног примера.

Ипак, и Беч се суочава са новим изазовима. Један од њих је сигурно пораст социо-економских неједнакости до нивоа да ова појава постаје нови изазов за цео град. У случају европских градова ово је релативна новина за градове, настала као исход све већег утицаја неолиберализма (Петровић, 2009). Пораст социо-економских неједнакости се неповољно одражава по становање, које постаје теже доступно за све већи број грађана. Ово је велики проблем и за многе становнике Беча данас – слободних станова је све мање, а они који су на тржишту су све скупљи.

Град Беч је уочио потребу да се више посвети становању, па је започета изградња нових стамбених насеља. Данас највеће градилиште Беча и Аустрије је насеље „Град на језеру -

¹ Овај рад је урађен за потребе два научноистраживачка пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије: „Истраживање и систематизација стамбене изградње у Србији у контексту глобализације и европских интеграција, у циљу унапређења квалитета и стандарда становања“ (ТР 036034) и „Просторни, еколошки, енергетски и друштвени аспекти развоја насеља и климатске промене – међусобни утицаји“ (ТР 36035).

Асперн“ (нем. *Seestadt Aspern*) на североисточном ободу Беча. Изазови становања у Бечу се стога веома добро увиђају на овом примеру. Циљ овог рада је да кроз кратак приказ друштвено одговорног становања у Бечу и кроз студију случаја Асперна прикаже ове изазове. На основу тога ће се извести препоруке и смернице како је могуће искористити овај пример за унапређење становања у Србији.

2. ДРУШТВЕНО ОДГОВОРНО СТАНОВАЊЕ У БЕЧУ

Историја савременог становања почиње Првим светским ратом, као значајном прекретницом у развоју града. Беч је током последњих деценија Аустро-Угарске постао прави велерад са огромним приливом становништва. Град је распад царства на крају рата дочекао са огромним друштвеним неједнакостима и општом кризом, који су се последично одразили на веома лоше услове у становању (AV, 2008). Већ 1921. године град постао је самостална покрајина, што је била прва мера да град самостално уређује своју развојну политику.

Исте године, на првим изборима у Бечу побеђују социјалдемократе, које ће на власти остати до 1934. године. Град је тада био познат као „Црвени Беч“ (Blau, 1999). Данас је ово раздобље најпознатије по веома обимној изградњи јавних станова, познатих као „општинска градња“ (нем. *Gemeindebau*). Укупно је изграђено преко 60.000 станова, што је значајно унапредило квалитет живота у граду. Поред тога, град је спровео и друге мере социјалног становања, као што је ограничавање цена станарина на нивоу од 1914. године или чак њихово одгађање у ванредним приликама, што изградњу станова за тржиште учинило неисплативом, па је и изградња општинских станова била лакша за спровођење.

После мировања пред и током Другог светског рата, Беч се поново сусрео са озбиљном оскудицом станова после рата – процењено је да граду недостаје око 120.000 станова (AV, 2008). Градску власт су поново освојиле лево оријентисане странке, које су на власти до данас. Оне су наставиле политику социјалног становања. Велико просторно ширење града десило се током 1960-их и 1970-их година и било је махом усмерено кроз нову станоградњу на слободном земљишту, у виду великих стамбених насеља. Велика „помоћ“ у сређивању стамбених прилика у Бечу било је и стагнирање броја становника током овог раздобља.

Од 1980-их година све више пажње се преусмерава са новоградње на обнову постојећег стамбеног фонда, који је током деценија „остарео“ (AV, 2008). Ово је посредно значило и скретање пажње са градског обода на становање у прилично великом старом језгру Беча. Постепено се увидело да за квалитетан живот у граду није довољно радити на квалитетном стамбеном простору, већ је неопходно уложити напор и у обнову и опремање околног јавног простора. Због тога, на прелому 20. и 21. века, становање постепено остаје у сенци велике обнове отворених и затворених јавних простора (Knierbein и др., 2013).

Ако се становање у Бечу сведе на кључне бројке, онда се могу истаћи следеће бројке за 2010. годину (CV-WW, 2013):

Број становника:	1.700.000
Број стамбених јединица:	850.000
Број становника по стану	2,0
Удео станова у којима живе њихови власници:	20%
Удео станова који су изнајмљени	78%
Удео домаћинства која уживају социјалне мере	~60%
Удео станова у јавном власништву – општински станови ¹	28%
Број нових станова (годишње, просек 2005-10.)	6.340

2.1. Савремени изазови за становање у Бечу

Као што је речено, почетком 21. века, урбана политика у Бечу је била махом усмерена на развој јавних простора, било да су они отвореног (улице, тргови, паркови) или затвореног вида (железничке станице, метро линије, музеји, културни центри и сл.) (Knierbein и др.,

¹ Поред тога, значај број бечких станова у приватном власништву је у режиму повлашћене станарине, што значи да је станарина испод тржишне вредности. Ово је такође значајна мера социјалног становања у граду.

2013). На пример, по „Програму 50 нових простора Беча 2001-2012.“ њих 12 (24%) је било смештено у 1. градској општини са 1% градског становништва, док је у Фаворитену са 10% становништва било само 2 (4%). На тај начин се веома добро осећа не само одвлачење пажње са становања, већ и са питања квалитета живота за локалне грађене у корист битних корисника отворених простора, као што су туристи или привремено становништво¹.

Град Беч је истовремено тежио да прати најновија светска достигнућа. Тако од 2011. године Беч спроводи политику тзв. „Паметног града“, у виду дугорочне иницијативе „Паметан град Беч“ (енг. *Smart City Vienna*) са развојним хоризонтом до 2050. године. Циљ је да се овим смањи коришћење енергије без угрожавања квалитета живота у граду (CV, 2014).

Ипак, изгледа да процене главних стручњака у Бечу нису биле потпуно свеобухватне. Последњих 15-ак година град је добио преко 250 хиљада нових становника, што је повећање од преко 16% (CV, 2015). Дати скок је нешто сасвим ново у односу на стагнацију становништва у деценијама после Другог светског рата. Најновије процене са почетка 2017. године говоре да је град у последњих 2-3 године још брже растао, око 2% годишње. По свим проценама град ће наставити са наглим демографским растом, па су процене из 2010. године да ће 2075. године Беч имати преко 2,2 милиона становника (Widmann, 2012) већ сад под упитником.

Демографски притисак се последњих година одражава на стамбени сектор, кроз смањену приступачност становања. На пример, на усељење у општински стан се чека најмање 2 године, а и у том случају постоји вероватноћа да се добије релативно лош стамбени простор. Станарине у приватном сектору су у истом раздобљу скочиле за 40%, па изнајмљивање просечног двособног стана сада износи око 30-35% просечне градске зараде². Услед осетног раста станарина последњих година, уговори за закуп стана на тржишту су све краћи (иду и до 3-6 месеци, па се продужавају), што посредно подстиче неизвесност и шпекулације у становању.

Значајно је истаћи и да се у становању у Бечу осећа разлика између домаћег становништва и нових усељеника. Ипак, ово је постало правило и у другим градовима Запада (Петровић, 2009). Новији усељеници, махом лица без држављанства, али са боравишном дозволом, су у много чему социјално искључена у Бечу, иако чине око 1/5 градског становништва. Слабо познавање језика и локалних прописа (често веома сложених) готово их потпуно спречава да уживају социјалне мере у стамбеној политици.



Сл. 1 и 2: Улагање у јавне просторе и зграде, попут нове Главне железничке станице у Бечу (лево) последњих година уступило је место новим стамбеним пројектима, као што је ново стамбено насеље на месту некадашње Северне железничке станице (десно) (извор: Б. Антонић).

Очекивано, градске власти су постале свесне хитности проблема. Последњих пар година је никло више градилишта широм Беча. Осећа се и проблем недостатка слободног простора, па се пројекти нових стамбених насеља махом ослањају на подручја бивших саобраћајних и индустријских површи – браунфилд пројекти (Knierbein и др., 2013). Поред већ сада већ

¹ На пример, управо је последња група градских актера (тзв. експатриоти) кључна за светски позната истраживања квалитета живота, као што је већ навођени „Мерсер“.

² Подаци добијени из разговора са запосленим у Уреду за становање Града Беча.

познатог пројекта Gasometer са почетка 2000-их, ту је и неколико великих пројеката стамбених насеља који су тренутно у остварењу: Град на језеру – Асперн (исток), Нови Пратер (средиште-југоисток), Насеље код нове железничке станице (југ) и Насеље на месту северне железничке станице (средиште-исток). Међутим, чини се да ови пројекти не могу ухватити корак са брзорастућим потребама¹.

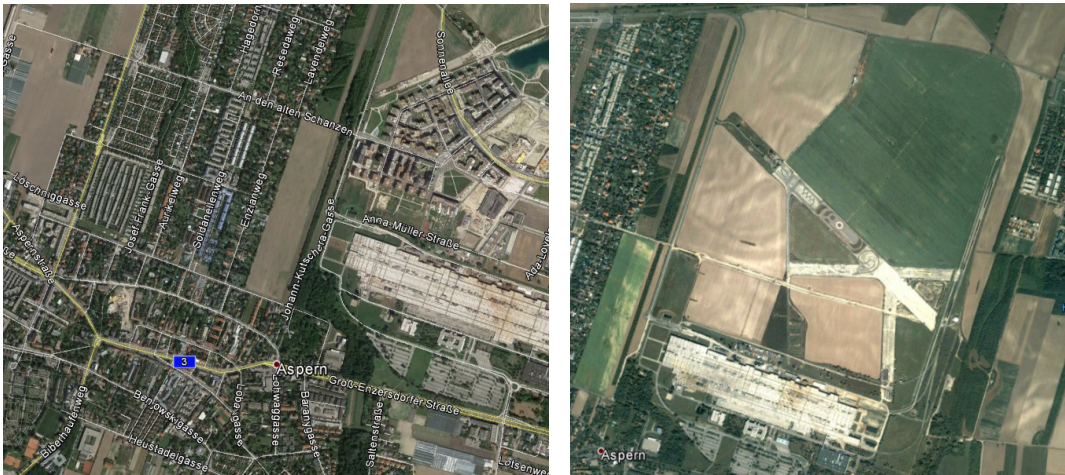
3. НАСЕЉЕ АСПЕРН КАО ОДРАЗ ТРЕНУТНИХ ПРИЛИКА У БЕЧУ²

3.1. Историјат пројекта

Пројекат новог Асперна, званично познат под називом „Град на језеру - Асперн“ (нем. *Seestadt Aspern*) је један од највећих стамбених пројеката у целој Европи. Цео пројекат је урбана обнова у виду браунфилда (Ваништа Лазаревић, 2003).

Пројекат се налази на североисточном ободу Беча, у 22. градској општини Донауштат (нем. *Donaustadt*), која је једна од 3 прекодунавске општине у оквиру Беча. Ова општина је у последњих 25 година доживела нагли раст становништва, пре свега услед промене положаја у градској, али и регионалној мрежи; док је за време „Хладног рата“ била смештена на крају државе и близу разграничења са комунистичком Чехословачком, дотле се после пада комунизма нашла на новој развојној осовини Беч-Братислава.

Асперн је некадашње село, које је 1904. године прикључено граду Бечу. Најстарији део насеља и данас има очуване одлике села са породичним кућама. И поред прикључења граду, Асперн се током прве половине 20. века није много мењао. Једина битнија промена била је изградња аеродрома Асперн 1912. године. То је била главна ваздушна лука Беча до 1954. године, када је изграђен данашњи Међународна ваздушна лука у Швехату, на југоистоку града. Аеродром у Асперну је радио до 1977. године, када је процењено да он буком угрожава оближња нова насеља, настала ширењем града после Другог светског рата. Подручје аеродрома је убрзо купило предузеће „Опел“ за своје потребе. Ипак, тренд деиндустријализације у Европи утицао је да ово подручје никада не заживи као индустријско-радна зона „Опела“. Непосредно уз подручје подигнуто је неколико новијих насеља породичних кућа. Стога је ова компанија коначно 2004. године поклонила земљиште бивше ваздушне луке Бечу, укупно око 240 хектара. Тиме отпочело остварење самог пројекта.



Сл. 3: Старо насеље Асперн у доњем левом углу је у много чему задржало образац традиционалног насеља (извор: Google Earth); Сл. 4: Простор насеља Асперн пре почетка обнове (2003. год.), са још видним пистама (извор: Google Earth).

¹ Ипак, може се рећи да ово није једина велика тешкоћа за Беч. Последњих година се увиђа да ни понуда послова у граду не може подмирити потребе нових становника града.

² Коришћен материјал са званичне странице *Seestadt Aspern* пројекта: www.aspern-seestadt.at.

Ипак, Град Беч је већ у плановима из раних 1990-их година предвидео нови урбани раст на десној обали Дунава, у складу са планираним развојем осовне Беч-Братислава, па је град спремно ушао у развој Асперна. Већ од средине 1990-их година радило је на побољшању саобраћајне приступачности Асперна као и околних насеља на источном ободу Беча. Од 2000. године значајно продужена метро-линија U2, која је 2013. године досегла Асперн као крајње одредиште, па је путовање од средишта града до овог насеља значајно скраћено и износи око 20-25 минута. Поред тога, 2010. године је завршен део обилазнице око Беча у делу код Асперна.

Историјат пројекта до данас:

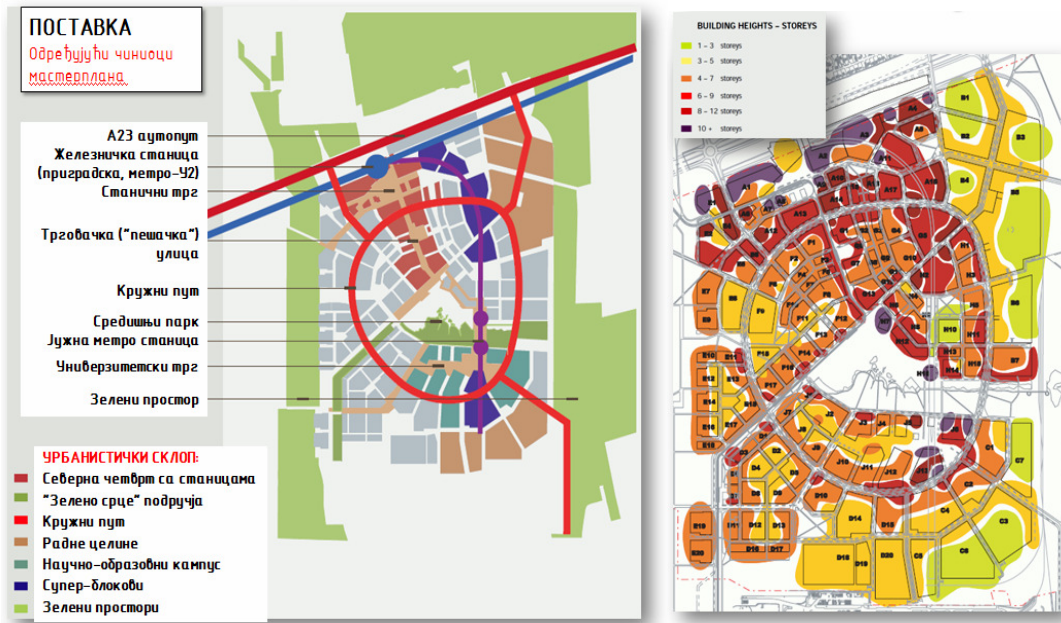
- 2004. Започет поступак партиципације по околним насељима, како би се што већи број грађана укључио у развој подручја. Овај поступак је био двостепен;
- 2005. Новим Генералним урбанистичким планом Беча (енг. *Vienna Urban Development Plan*) одређена су нова подручја развоја, а једно од њих управо подручје U2 Донауштат/Асперн. Ту су подвучене две кључне одреднице подручја као (1) новог средишта дуж осовне Беч-Братислава, као подстицаја регионалној сарадњи, и (2) новог средишта живота са свим погодностима велеграда (CV, 2005);
- 2008-09. Урађена процена утицаја на животну средину у виду стратешке студије утицаја;
- 2010. Усвојен Мастерплан „Град на језеру - Асперн“;
- 2010-13. Метро-линија U2 је продужена до Асперна, на чијем подручју су подигнуте две метро-станице. Тиме је насељу обезбеђена добра саобраћајна приступачност пре његове саме изградње. Претпоследња станица је истовремено и саобраћајно чвориште, где се метро укршта са приградском железницом;
- 2011-12. Изградња прве зграде, Технолошког центра IQ, као својеврсне „перјанице“ локалног урбаног развоја;
- 2013. Започето уређење средишњег простора насеља са језером и првим јавним службама, чиме се прво кренуло на подизање урбанисти кроз централне садржаје као места окупљања;
- 2014. Почета изградња стамбених блокова и средишњег језера као окоснице насеља; До 2022. године је планирана изградња целог насеља и то кроз следеће активности:
- До 2018. Саобраћајна заокруженост кроз завршетак аутопутног полупрстена на источном ободу Беча, где је смештен Асперн;
- До 2022. Заокруженост насеља кроз изградњу и опремање свих стамбених целина, пословних и образовних комплекса, отворених и затворених јавних простора, све у циљу образовања живе заједнице;
- До 2022. повезивање Асперна на аутопут-обилазницу Беча.

3.2. Мастерплан „Град на језеру - Асперн“

Мастерплан „Град на језеру - Асперн“ је усвојен од стране Града Беча 2010. године. По својим одредницама он је најближи установи генералног урбанистичког пројекта у српском законодавству.

Циљеви плана:

1. Урбанитет > Висок квалитет живота за стамбену четврт са мешањем намена и садржаја, као и простора различите густине изградње;
2. Средиште > стварање новог средишта града за опслуживање околне стамбене заједнице;
3. Прилагодљивост > Мастерплан је тек почетак, па је од значаја то што је он “отвореног вида”, тј. даје само смернице и препоруке које ће касније бити надграђене дубљом разрадом;
4. Заједница > Значај јавних простора и њиховог обликовања у циљу стварања јаке заједнице кроз дружење и окупљање.



Сл. 5: Карта концепта Мастерплана + српски превод (извор: Masterplan Broschuere - Englisch); Сл. 6: Шематска карта густине изградње (извор: Masterplan Broschuere - Englisch).

ОКОСНИЦЕ ПЛАНА:

Предност "одрживом" кретању кроз паметан урбанизам (сл. 5):

- Основу чине релативно мали блокови (око 50x50 м), па се овим омогућава лак пролаз кроз изграђено ткиво. Овим се посредно даје подршка пешачењу и кретању бициклом.
- Цело насеље је обликовано да јавни превоз буде увек на пешачком растојању од свих његових целина.

Повезаност са окружењем у виду саобраћајних и зелених веза са суседним подручјима различитог карактера. Ово се додатно подстиче радијалном мрежом главних улица са дрворедима.

Подела на суседстава у циљу јачања осећаја „локалног“. Цела четврт је подељена неколико оваквих суседстава:

- Северна четврт са станицама и трговачком улицом - Улога саобраћајног чворишта искоришћена за концентрацију централних садржаја на станичном тргу и трговачкој (пешачкој) улици. На основу тога овде је велика густина изградње;
- Зелено срце насеља са продужецима ка истоку и западу - Средишњи парк са великим језером. Од језера се радијално пружају улице и мањи отворени простори, стварајући од "зеленог срца" суштинско место окупљања заједнице;
- Кружни пут спаја улазне путне правце у подручје Асперна са мрежом унутрашњих саобраћајница. Планиран је као "главна артерија" насеља на којој се преклапају и стичу све битније намене и садржаји;
- Радне зоне су смештене на истоку подручја. Оне обухватају како производњу, тако и трговину и услуге. Овим се у оквиру Асперна обезбеђује и значајан број радних места;
- Научно-образовни кампус је положен на југу Асперна. Планом се одређују везе и главни волумени изградње, као и квалитет јавних простора.

Одрживи зелени и рекреативни простори (сл. 5) - Планом се тежило да у прављењу равнотеже између урбаности и приступачности зелених простора. Ово је постигнуто:

- Јасном хијерархијом зелених простора на јавне, заједничке и приватне;
- Поред тога, битни су и тзв. "зелени коридори", као одговор на пројекат "Зелени појас Беча" (енг. Green Belt Vienna). Они се настављају на зелене просторе у окружењу.
- На најважнијем месту у насељу смештен је средишњи парк са великом воденом површи. Са северне стране зона парка се надовезује на трговачку улицу, па се ту образује део у виду променаде као главно место окупљања.
- Мимо главних паркова и алеја, планирано је образовање низа малих зелених простора намењених суседствима.

Густина изградње као динамизација простора - Мастерплан не даје тачну висину грађевина, али се њиме постављају начела за одређивање висине (сл. 6). При томе посебно се води рачуна о (1) наглашавању кључних места, (2) стварању “урбаног склада” и разноликости и (3) приступу осунчаности. Посебно се уочава значај просторних белега кроз различитост у висинама зграда. Међутим, већа концентрација виших зграда планирана је око метро станица, дуж трговачке улице, на кључним угловима око средишњег парка.

НАСЕЉЕ У БРОЈКАМА:

Присутни актери:		Намене - изграђене површине (БРГП):	
Становници	20.000	Становање	850.000 м ² – 38,6%
Запослени	20.000	Пословање,	
Изграђено и неизграђено подручје:		трговина и услуге	950.000 м ² – 43,2%
Цело подручје	2.400.000 м ²	Истраживање	200.000 м ² – 9,1%
Зелени простори	400.000 м ²	Јавне службе	200.000 м ² – 9,1%
Блокови за изградњу	2.000.000 м ²	Укупно	2.200.000 м ² – 100,0%
Део блокова под изградњом	1.000.000 м ²		
Део блокова без изградње	1.000.000 м ²		

Први фаза изградње Асперна је увелико у току¹. До 2017. године изграђена је југозападна четвртина насеља. Она је већим делом у виду стамбених блокова са пропратним садржајима у приземљима. Мањи део на крајњем југу је нови комплекс намењен Техничком универзитету у Бечу, што је од великог значаја за оживљавање урбаног простора².



Сл. 7 и 8: Дихотомија у животу насеља: живо приобаље наспрам потпуно празника заједничких простора у унутрашњостима блокова (Аутор: Б. Антонић).

Урбанистички гледано, осећа се дихотомија у животу насеља (Сл. 7 и 8). Део изграђеног стамбеног ткива уз језеро и дуж главних путних праваца је релативно жив и богат нестамбеним садржајима (продавнице, ресторани, кафеи, трафике, пекаре и сл.). Ово се може описати као позитивно. Са друге стране, мање улице и унутрашњост блокова, иако пажљиво планирани и опремљени за окупљање локалног становништва, су помало униформисано уређени и, што је најбитније, сасвим без корисника.

Архитектонски гледано, само насеље не досеже технолошки ниво и визуелни утисак који се могу срести на неким другим тачкама новијег развоја у Бечу. Из овога проистиче да је оно више намењено средњем слоју становништва. Ипак, брзина изградње говори и о хитности изградње насеља.

¹ Аутор Б. Антонић је лично обишао насеље у марту 2017. године. Обилазак је био у недељу, као очекивано жив дан за стамбена насеља.

² Студенти представљају веома активну групу у градском простору, која својом покретљивошћу може послужити као покретач живости одређеног дела града.

4. ЗАКЉУЧАК

Друштвено одговорна стамбена политика Беча се данас налази на својеврсном раскршћу. На основу дате приказа насеља може се закључити да је „Град на језеру – Асперн“ добар одраз стамбених (не)прилика у Бечу. Густина изградње и положај насеља говоре о потреби за брзом градњом, а архитектонски ниво насеља упућује на средњи слој становништва, као нову угрожени друштвени слој. Ту је и ограничење доступног земљишта као све скупљег ресурса у сада већ пренасељеном Бечу. Ипак, уређеност поступка планирања и изградње насеља одражава и способност града да бори са недостатком становања.

Како „Бечки модел“ становања има сличности са моделом становања у бившој СФРЈ, он свакако може бити узорни пример за развој становања у данашњој Србији. Овде се посебно могу нагласити следећи елементи:

- 1) Развој становања у граду је блиско везан са јасном утврђеном и рационално заснованом локалном стамбеном политиком. Представљени документи у области урбаног развоја, становања и саобраћаја говоре о заједничком и интегрисаном начину размишљања. Такође се увиђа рационалност у усмеравању урбаног развоја кроз кључне развојне пројекте, било да су они просторно велики попут Асперна или релативно мало по површини, попут тргова у средишњем Бечу. На овај начин се цео управни апарат релативно лако може ухватити у коштац са горућим градским проблемима;
- 2) Начини приступа проблему становања морају бити усклађени са демографским кретањима становништва. У време његовог стагнирања или опадања најбољи приступ је подизање квалитета живота кроз обнову постојећег стамбеног фонда и подизање квалитета пратећих услуга и простора. У време раста неопходно је пажњу преусмерити на ширење стамбених капацитета, где се изградња нових стамбених насеља показује као посебно делотворан приступ. Ово може бити и нови подстрек развоју ширих делова града и јачању саобраћајне повезаности унутар града.
- 3) Градско грађевинско земљиште је кључан ресурс у надзирању развоја града, па тако и у развоју становања. Без обзира да ли је оно неизграђено или је добијено пренаменом запуштених простора, мора постојати свест о његовом значају. Сходно томе, свака дугорочна политика стамбеног и урбаног развоја мора водити регистар („банку локација“) доступног земљишта са свим његовим подацима: површина, саобраћајна приступачност, инфраструктурна опремљеност и сл.

5. ЛИТЕРАТУРА

- Ваништа Лазаревић, Е. (2003). *Обнова градова у новом миленијуму*. Београд: Classic map studio.
- Ђукић, А. и Антонић, Б. (2016). Концепт паметног града као одговор на климатске промене. У: М. Пуцар, М. и Ненковић-Ризнић (ур.) *Просторни, еколошки, енергетски и друштвени аспекти развоја насеља и климатске промене - Посебна издања бр. 78* (стр. 15-32). Београд: ИАУС.
- Јовановић Поповић М., Ипњатовић Д., Радивојевић А., Рајчић А., Ђукановић Љ., Ђуковић Ипњатовић Н. и Недић М. (2013). Атлас вишепородичних зграда Србије. Београд: Архитектонски факултет & GIZ.
- Милић, В. (2006). *Урбанистички аспекти социјалног становања*, Београд: Архитектонски факултет.
- Петровић, М. (2004). *Социологија становања*. Београд: Институт за социолошка истраживања.
- Петровић, М. (2009). *Трансформација градова: Ка деполитизацији урбаног питања*. Београд: Институт за социолошка истраживања.
- Ралевић, М., Антонић, Б., Митровић, Б., Симеунчевић Радловић, С. и Божовић, Р. (2014). Реиндустријализација Србије између илузије, стварности и савремених токова развоја. У: В. Трифуновић, Д. Минић, З. Крејовић (ур.) *Зборник радова: Планирање простора, урбанизам и изградња, комплементарни закони и реиндустријализација* (стр. 191-206). Београд: Удружење урбаниста Србије.
- Architekturzentrum Wien - AV (2008). *Housing in Vienna: Innovative, Social and Ecological*. Vienna: AV.
- Blau, E. (1999). *The Architecture of Red Vienna. 1919-1934*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- City of Vienna - CV (2005). *Step 2025: Vienna Urban Development Plan – Short Report*. Vienna: CV.
- City of Vienna - Wiener Wohnen – CV-WW (2013). *Municipal Housing in Vienna. History, facts & figures*. Vienna: CV-WW.
- City of Vienna - CV (2014). *Smart City Wien: Framework Strategy*. Vienna: CV.

- City of Vienna - CV (2015). *Vienna in Figures 2015*. Vienna: CV.
- Hirt, S. & Stanilov, K. (2014). *Twenty Years of Transition: The Evolution of Urban Planning in Eastern Europe and the Former Soviet Union, 1989-2009*. Nairobi: UN Habitat.
- Knierbein, S., Madanipour, A. & Degros, A. (2013). Vienna: (Re)Framing Public Policies, (Re)Shaping Public Spaces? In A. Madanipour, S. Knierbein, A. Degros (eds.). *Public Space and the Challenges of Urban Transformation in Europe* (pp. 24-37). New York: Routledge.
- Trend, N. (2017). *What makes Vienna the world's greatest city?* The Telegraph (14. март). Преузето са: www.telegraph.co.uk/travel/destinations/europe/austria/vienna/articles/what-makes-vienna-the-world-s-most-liveable-city-
- United Nation habitat □ UN Habitat (2013). *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities* □ *State of the World's Cities*. New York: Routledge.
- Widmann, H. (Ed.) (2012). *Smart City: Viennese Expertise based on Science and Research*. Vienna: Schmid Verlag.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
711.1/.4(082)

ЛЕТЊА школа урбанизма (13 ; 2017 ; Вршац)

Урбанистичко и просторно планирање у последњој деценији [Електронски извор] = Urban and Spatial Planning in the Last Decade ; Управљање геопросторним подацима - Републички геодетски завод = Management of Geospatial Data - Republic Geodetic Authority ; Издавање грађевинских дозвола-е-дозвола = Provision of Building Permits-Electronic ; Спровођење новог закона о становању = Implementation of New Law on Housing / Међународни научно-стручни скуп 13. Летња школа урбанизма, [Вршац], 01-03. јун 2017. = International Scientific and Professional Symposium 13th Summer School of Town Planning ; [организатори] Удружење урбаниста Србије [и] Републички геодетски завод = [organizers] Serbian Town Planning Association [and] Republic Geodetic Authority ; [уредници Верољуб С. Трифуновић, Душан Минић, Борко Драшковић]. - Београд : Удружење урбаниста Србије, 2017 (Београд : Connect online). - 1 електронски оптички диск (CD-ROM) ; 12 cm

Системски захтеви: Нису наведени. - Насл. са насловне стране документа. - Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Abstracts.

ISBN 978-86-84275-38-9

1. Трифуновић, Верољуб С., 1940- [уредник] 2. Удружење урбаниста Србије (Београд) 3. Републички геодетски завод (Београд)

а) Просторно планирање - Зборници б) Урбанистичко планирање - Зборници
COBISS.SR-ID 235493388