



МЕСТО И УЛОГА УЧЕСНИКА У НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ КАО И ЗАКОНУ О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ



Удружење урбаниста Србије

Уредници:
др Верољуб Трифуновић
Душан С. Пајовић
др Драгулин Радосављевић
Проф. др Миодраг Ралевић

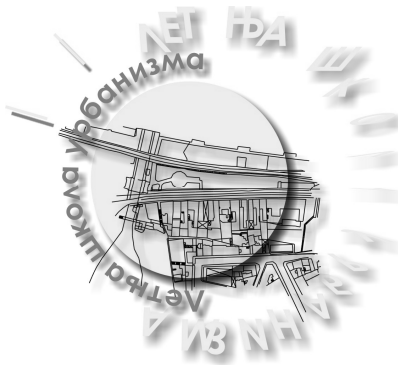
МЕСТО И УЛОГА УЧЕСНИКА У НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ КАО И ЗАКОНУ О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ

ISBN 978-86-84275-20-4

Златибор, 08-10. јун 2009.

УДРУЖЕЊЕ УРБАНИСТА СРБИЈЕ

Министарство животне средине и просторног планирања
Републички геодетски завод



ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА

**МЕСТО И УЛОГА УЧЕСНИКА У НОВОМ ЗАКОНУ О
ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ КАО И ЗАКОНУ
О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ**

Јун 2009.

**Група аутора: МЕСТО И УЛОГА УЧЕСНИКА У НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И
ГРАЂЕЊУ КАО И ЗАКОНУ О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ
НЕПОКРЕТНОСТИ**

Издавач: Удружење урбаниста Србије, Београд

За издавача: Мр Душан Минић

Уредници:

Др Верољуб С.Трифуновић
Душан С. Пајовић
Мр Драгутин Радосављевић
Проф. др Миодраг Ралевић

Рецензенти:

Проф. др Миодраг Јанић
Проф. др Весна Златановић Томашевић

Технички уредник: Јасна Марићевић

Дизајн корица: Јасна Марићевић

Тираж: 350 примерака

Штампа: СГР "Жиг", Београд

Година: 2009.

ИЗДАВАЧ ЗАДРЖАВА СВА ПРАВА: РЕПРОДУКЦИЈА НИЈЕ ДОЗВОЉЕНА

РЕЧ ДЕКАНА

Летња школа бележи мали јубилеј. Пет година узастопно одржава се у Србији. То је потврда оправданости овог облика деловања Удружења урбаниста Србије. Поред Салона урбанизма, Школа је постала најзначајнија стручна манифестација УУС.

Ове године суорганизатор је и Републички геодетски завод. Постаје јасна неодвојивост урбанистичке и геодетске струке. Актуелна припрема два закона то показује.

Учесници Летње школе размотриће оба закона и тражити своје место и улогу у њиховом спровођењу.

Нацрти указују на могућност веома озбиљних промена у области управљања простором.

- *Враћа се обавеза доношења Просторног плана Републике Србије. Прилика је да се избегну ограничења која су постојала при припреми ППРС усвојеног 1996.*
- *Отвара се питање регионализације. Треба се подсетити организације шест области из 1949. и међуопштинских регионалних заједница из 1976. Наћи одржив модел у савременим условима.*
- *Грађевинско земљиште тражи нов модел власништва. Можда су законом најављене промене највеће после закона о национализацији из 1958. године.*
- *Катастар непокретности постаје одлучујућа информациона основа.*
- *Процедуре планирања и пројектовања се мењају.*
- *Употпуњују се прописи о грађењу....*

Већ ове наведене законске тенденције постављају бројне теме пред све учеснике у процесима њихове реализације. Летња школа урбанизма тежи да окупи креативне људе око тражења квалитетних решења за савремене потребе у простору Србије.

На тој линији су саопштења припремљена за Летњу школу 2009. и објављена у Зборнику.

Златибор, јуна 2009.г.

др Верољуб Трифуновић, дипл.инж.арх.

САДРЖАЈ

<i>Проф. др Миодраг Јанић</i> ВИШЕНАМЕНСКИ КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ, ПРЕДУСЛОВ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ГРАДОВА И НАСЕЉА	3
<i>Ненад Тесла, Младен Дугоњић</i> НАЦРТ ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ	19
<i>Проф. др Манојло Миладиновић</i> ПРОЦЕНА ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ	31
<i>Саша Ђуровић, Владимир Миленковић</i> ЗАШТО НАМ ЈЕ ПОТРЕБАН NSDI	39
<i>Др Тоша Нинков, Мр Владимир Булатовић, Зоран Сушић, Дејан Васић</i> САВРЕМЕНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ ИЗРАДЕ 3D ТОПОГРАФСКИХ ПОДЛОГА И МОДЕЛА КАО ОСНОВА УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА И ПРОЈЕКТОВАЊА	51
<i>Борислав Ивановић, Дејан Бркић</i> ПРАВНИ СТАТУС ОБЈЕКТА У ИЗГРАДЊИ	61
<i>Проф. др Весна Златановић Томашевић</i> УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ И ЗЕМЉИШНА ПОЛИТИКА	69
<i>Душан С. Пајовић</i> СУБЈЕКТИ У СИСТЕМУ УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА И НАСЕЉА	75
<i>Мр Миодраг Ференчак</i> РАЗМАТРАЊЕ СВРСИСХОДНОСТИ ПОЈЕДИНИХ ВРСТА УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА У ПРАКТИЧНОЈ УПОТРЕБИ У НАС	58
<i>Мр Драгутин Радосављевић</i> ОПШТИНСКЕ ФИНАНСИЈЕ	89
<i>Мр Александар Јевтић, Златица Грујић, Јелена Нејгебауер</i> УРБАНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НОВОГ САДА ДЕЦЕНИЈА ХИПЕРИЗГРАДЊЕ И ПРОМЕНА	99
<i>Бранко Б. Бојовић</i> СВРХА ДОНОШЕЊА НОВИХ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И КАТАСТРУ – ЈЕДНО ЛИЧНО ВИЂЕЊЕ - м а р г и н а л и ј е -	109
<i>Славко Лукић</i> ЗЕМЉИШНА ПОЛИТИКА И КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА НА ПРИМЈЕРУ БИЈЕЉИНЕ	117
<i>Мр Мирјана Керебић, Милан Пејић</i> ПОЛОЖАЈ И УЛОГА ЈАВНИХ УРБАНИСТИЧКИХ ПРЕДУЗЕЋА У НОВОМ СИСТЕМУ ПЛАНИРАЊА И УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА	121
<i>Предраг Михајловић, мр Станка Ђурић, Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић</i> УЛОГА УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕАЛИЗАЦИЈИ ОДРЖИВОГ ЕНЕРГЕТСКОГ РАЗВОЈА ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ	125
<i>Мр Милица Максић</i> СМЕРНИЦЕ ИЗ ЕВРОПСКОГ ПЛАНИРАЊА ЗА СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ	131
<i>Лидија Стефановић</i> УЛОГА СТРАНИХ ИНВЕСТИЦИЈА, ЛЕГАЛИЗАЦИЈА БЕСПРАВНЕ ГРАДЊЕ И ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У ОКВИРИМА ЗАКОНА	143

<i>Милан Јанковић, Наташа Стојановић</i> ОЦЕНА „ПОТРОШАЧКОГ ВИШКА“ КАО МЕРА ДРУШТВЕНОГ ТРОШКА УШТЕДЕ ВОДЕ	151
<i>Предраг Михајловић, Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић</i> ЗНАЧАЈ ПРАВОГ ИЗБОРА ЛОКАЦИЈЕ ПОСЛОВНИХ СИСТЕМА И УРБАНОГ ОКРУЖЕЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ	167
<i>Мр Михаило Медведев</i> ТРАНСФОРМАЦИЈА УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕСУ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА	181
<i>Предраг Михајловић, Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић</i> ОДРЖИВОСТ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ	193
<i>Мр Наташа З. Крстић</i> АНАЛИЗА ОСНОВНИХ ОДРЕДАБА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ	199
<i>Предраг Михајловић, Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић</i> ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ У СВЕТЛУ НОВОГ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ	209
<i>Предраг Михајловић</i> ПОБОЉШАЊЕ НЕФОРМАЛНИХ НАСЕЉА СХОДНО НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ И ЗАКОНУ О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ	219
<i>Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић</i> ЕКОНОМСКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ РАЗВОЈА ПОСЛОВНИХ СИСТЕМА САГЛАСНЕ СА ЗАКОНОМ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ	227
<i>Миодраг Почуч, мр Љиљана Вукајлов</i> ПРИСТУПАЧНОСТ - КРИТЕРИЈУМ КВАЛИТЕТА ПЛАНИРАЊА И ИЗГРАДЊЕ	235
<i>Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић</i> ТРЖИШНИ ПРИСТУП И МЕНАџМЕНТ КАО ВАЖНА СНАГА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ	243
<i>Светозар Клајић, Милан Илић, Саша Ђорђевић</i> УТВРЂИВАЊЕ КРИТЕРИЈУМА ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ПОТРЕБНОГ БРОЈА ТАКСИ ВОЗИЛА ЗА ОБАВЉАЊЕ ОВОГ ВИДА ПРЕВОЗА У ГРАДОВИМА	257
<i>Доц. мр Светислав Г. Поповић</i> СТАТУС ОВЛАШЋЕНОГ ИНЖЕЊЕРА	263
<i>Проф. др Миодраг Ралевић</i> МОНИТОРИНГ УРБАНИСТИЧКИХ И ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА – ОД КОМИСИЈЕ ЗА ПЛАНОВЕ ДО РАПП	267

***Место и улога учесника у новом Закону о
планирању и грађењу
као и новом Закону о државном премеру и
катастру непокретности***

Проф. др Миодраг Јанић¹

ВИШЕНАМЕНСКИ КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ, ПРЕДУСЛОВ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ГРАДОВА И НАСЕЉА

РЕЗИМЕ

Вишенаменски катастар непокретности је један од битних предуслова одрживог развоја градова и насеља. Катастар обухвата евиденције земљишних парцела и имовине, намену површина, вредновање земљишта и некретнина, порезе и фискални катастар, информације о активностима везаних за земљиште, закупи, хипотеке, промет. Вишенаменски катастар некретнина је основа за функционисање просторног планирања, тржишта земљишта и некретнина, управљање земљишним информацијама, међуресорну координацију, еколошки мониторинг и географски информациони систем (ГИС).

Просторно планирање има развојну и регулаторну функцију, и фактор је производње земљишних парцела, локација и имовине. Везе катастра и просторног планирања манифестују се кроз: тржиште некретнина, хипотекарно и грађевинско тржиште, лизинг, управљање и опорезивање земљишта, информације, консолидација земљишта, земљишна права и ограничења, управљање и маркетинг земљишних евиденција и катастарских података.

ABSTRACT

Multy-purpose cadastre is one of the fundamental prerequisite for Sustainable of cities and settlements. Cadastre is framework of registration of land and property, land use, evaluation of land, taxation and fiscal cadastre, information about different activities connected with land, leasing, mortgage, transactions. Multy-purpose cadastre is basis for functioning spatial planning, land market, land information management, inter governmental co-ordination, environmental monitoring and geographic information systems (GIS).

Spatial planning has a development and regulatory functions and it is a factor of production land parcels, locations and properties. Connection between cadastre and spatial planning are manifested through: real estate market, mortgage and construction market, leasing, land management and taxation, information, land consolations, land use rights and restrictions, managing and marketing registry and cadastre data.

1. УВОД

Земљиште као основна компонента природних ресурса, истовремено је поред радне снаге, капитала и менаџмента најважнији фактор економских процеса. У друштвено – економским анализама земљиште се користи као синтетички фактор за све природне ресурсе. Истовремено земљиште је носилац свих некретнина у индустрији, становању, пословању, јавним делатностима, инфраструктури и сл. У оквиру тржишта капитала и финансијског тржишта, земљиште и друге некретнине имају физичке, економске и правне карактеристике. Како су ове карактеристике детаљније обрађене у другим радовима², за потребе овог рада тежиште ће бити стављено на узајамне утицаје и односе вишенаменског катастра непокретности и просторног планирања.

Према "Свезнању"³, "катастар је премеравање државног и самоуправног земљишта у циљу установљавања: облика, површине, културе и класе земљишта сваке парцеле, њеног власника, облика и величине свих објеката за становање и привреду, свих саобраћајних средстава: железница, друмова, канала и објеката на њима, река, језера и мора. Требало би да буде израђен тако да може послужити за разрез пореза, израду земљишних књига, за техничко пројектовање и привредне и војне сврхе. Обухвата сва земљишта и искључује могућност да неко земљиште буде уписано два пута."

¹ Проф Др Миодраг Јанић, Economic Adviser in ECPD, Теразије 41, Београд.

² Проф Др Миодраг Јанић: "Управљање земљиштем у тржишним условима", Југинус, Београд 2004. год и Проф. др Миодраг Јанић: "Земљиште, вредновање пројеката, и просторно планирање, ŽENAS TRADE, Београд 2005. године

³ "Свезнање", Народно дело, Београд 1937. године

Постоји општа сагласност да су добри имовински закони и уредне и ажуриране евиденције, услов свих услова за одрживи економски развој, политичку стабилност и убирање финансијских прихода. Без својинске сигурности на земљишту и имовини тешко да се могу реализовати концепти **одрживог развоја**. У правно уређеним земљама, земљиште и некретнине учествују у стварању бруто домаћег производа са 25 % до 35 % па и више (Шпанија). У Србији се нажалост највећи део промета некретнина одвија на сивом тржишту, а сем тога и евиденције о кретању цена земљишта и некретнина су неадекватне, тако да имовински порези играју безначајну улогу у **формирању** укупних јавних прихода у земљи. Зато се Србија третира као земља успаване имовине.

У току 2005. год појавила се публикација: "Land administration in the UNECE region", United Nations New York and Geneva, 2005, и "Spatial Planning – key instrument for Development and effective governance with Special Reference to countries in transition", United Nations, New York and Geneva, 2008. Ова два документа су у многоме потврдила налазе у мојим публикацијама које су наведене у фусноти, и у многоме олакшале писање овог рада.

2. ВИШЕНАМЕНСКИ КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ

2.1 Евиденције и катастар

Функција земљишних и имовинских евиденција је да обезбеди сигурност прибављања, уживања, располагања, промета и других имовинских права на земљишту. Иако земљишне евиденције служе да заштите интересе приватних власника, оне су истовремено и **инструмент земљишне политике и механизам подршке економском развоју**. Функција катастра је да прикупи, обради, лагерује и стави на располагање графичке, нумеричке и текстуалне информације о власништву, вредности и намени земљишта и имовине. За разлику од ранијег периода, када су одвојено евидентирани и вођене књиге о имовинским правима, пореске књиге, или намена земљишта, захваљујући савременим технологијама, уводе се вишенаменски катастри непокретности, који, поред основних катастарских, обухватају и друге са земљиштем и имовином повезане информације. У том погледу најдаље је отишао Скандинавски систем вођења вишенаменских катастара. У овим земљама, производња некретнина, формирање имовине, власничке промене, консолидација земљишта, израда катастарских планова, евидентирање имовине и власништва и имовинских права и вредновање и опорезивање имовине, комбиновано су обрађени у **јединственом катастру непокретности**.

Вишенаменски катастар непокретности, најчешће обухвата геометријске податке (координате и подлоге), адресу имовине, намену земљишта, информације о некретнинама, податке о власништву или закупу, врста и дужина трајања закупа, податке о зградама и становима (габарити, типови зграда, спратност, величина у m^2 , број соба, итд.), становништво и домаћинства, вредност имовине и пореска основица (**фискални катастар**). Подаци се односе на сваку парцелу а могу се приказивати у виду зонинг планова и углавном се приређују за потребе земљишних трансакција, подршке тржишта некретнина, основа за заштиту околине, управљања земљиштем, становима и комуналним системима итд.

2.2 Земљишна администрација и земљишна политика

Земљишни информациони систем бави се **земљишним парцелама**. Геодетско обележавање и постављање граница између суседних имања је основни аспект земљишне парцелације. У ширем смислу геодетски послови обухватају геодезијске, картографске, геофизичке, и друге послове, затим сеизмичка кретања и сл.

Земљишни административни систем, и земљишна политика су услов за функционисање вишенаменског катастра непокретности и просторног планирања. Ови појмови су посебно истакнути у овом раду, зато што **добра администрација и политика никада нису биле културолошко мерило развоја Србије**. У ранијем комунистичком периоду, идеолози који најчешће нису разумели ни идеју, администрацију су схватили као бирократску пошаст, а политику ако се није бавила званичном идеологијом као кафанску разбирлигу.

Земљишна администрација обухвата процес евидентирања, обраде, лагеровања и дистрибуције информација о власништву, вредности, намени земљишта и са њим повезаним ресурсима. Ови процеси обухватају "формализовање" имовинских права и других атрибута

везаних за земљиште као што су вредност, геодетска обележавања и графичко елаборирање, и друге детаљне информације као подршка тржишту земљишта.

Земљишна политика је полазна основа како ће се земљиште користити или штитити, у функцији реализације друштвено – економских циљева. Земљишна администрација обезбеђује основу за имплементацију земљишне политике и услов је за ефикасну управу. Земљишна политика се манифестује у три различита секторска нивоа:

- (1) Национални ниво управе: администрација, политика, опорезивање, подстицање економског развоја и стварање претпоставки за хармонизацију закона и прописа са законима европске уније.
- (2) Регионални и локални ниво: просторно планирање, вредновање земљишта, финансирање локалних инвестиција, развој намене земљишта, управљање земљиштем и доступност информацијама.
- (3) Предузећа и грађани: сигурност својинских права, социјална стабилност, производња станова кроз хипотекарно финансирање, инвестирање у земљиште и некретнине, трансфери имовине и сл.

Земљишни административни систем повезан је са три основне и међузависне економске величине: **власништво, вредност и намена земљишта.**

"Власништво", као апсолутно право на земљишту, не значи да мора бити физички у рукама стварног власника, односно може бити уступљено инвеститорима или менаџерима било кроз дугорочни закуп (лизинг) или кроз краткорочни закуп (рентал).

"Вредност", има неколико значења: стварна или процењена, капитална, тржишна, рентална, грађевинска или оцењена вредност за потребе осигурања.

"Намена земљишта", је детерминанта која опредељује вредност земљишта. Намена земљишта односи се на право употребе земљишта као основе за стицање прихода или за задовољење социјалних потреба. Промене намене земљишта у легалном поступку, условљавају и промене тржишне вредности земљишта и промене основице за његово опорезивање.

2.3 Управљање земљиштем

Управљање земљиштем је процес који предузима **власник** у лицу државе, поверилачког друштва или појединаца, у циљу стављања земљишта као физичког ресурса у функцију ефектуирања економских или финансијских користи. Управљање земљиштем обухвата бројне активности у вези са пољопривредним имањима, рударењем, управљање великим непокретним добрима, изградњу и управљање комуналним системима и објектима, управљање шумама и водама, просторно планирање и планирање и уређење насеља, имплементацију земљишне политике, оцену утицаја на околину, мониторинг и сл.

Најважнији део управљања земљиштем су **инвестиције**, било да се улажу у пољопривреду односно у производњу ратарства, воћарства, виноградарства, сточарства, повртарства и тд, или се улажу у оплемењивање земљишта инфраструктурним системима (водовод, канализација, топловод, гасовод, електрика, П.Т.Т) како би се земљиште оспособило за изградњу станова, пословних објеката, индустријских постројења, или јавних школских, културних, здравствених, административних и других објеката.

Нераздвојни део управљања земљиштем су активности земљишних администратора у које посебно спадају **геодете, проценитељи и евидентичари**. Са институцијалног аспекта управљање земљиштем зависи од земљишне политике, од земљишних административних аранжмана, затим од управљања информацијама и свакако од државе и приватних иницијатива. Многе инвестиционе одлуке могу на један или други начин пореметити својинске односе па је отуда важно да све промене и сва настојања буду благовремено евидентирана у катастру и доступна свим власницима имовине.

2.4 Функције вишенаменског катастра непокретности

Вишенаменски катастар непокретности има неколико битних функција:

- (1) Заштита права приватне својине: савремени катастри обухватају веома детаљне информације на нивоу сваке парцеле. У том смислу катастар је значајан како за сваког појединца, тако и за заједницу у целини. Користи од својинских евиденција у вишенаменским катастрима виде се из следећих елемената: **управљање имовином; пренос власништва; сигурност кредита; демографске анализе; контрола развојних**

- процеса; изградња и промет станова; анализа тржишта земљишта; сигурност власништва имовине; опорезивање земљишта и имовине; реформа и консолидација земљишта; извор статистичких података; просторно планирање; производња локација; управљање грађевинским земљиштем; портфолио менаџмент; итд.
- (2) Основа за опорезивање земљишта: Ажуриране катастарске евиденције омогућавају ефикасно убирање пореза од земљишта и имовине, пружају комплетне информације о сваком власнику земљишта, и податке о **перформансама тржишта земљишта**, у које између осталог спадају и кретање цена и обим и структура промета. Опорезивање земљишта и имовине је потенцијални извор јавних прихода који служи за финансирање локалних самоуправа – општина.
 - (3) Сигурност кредита и зајмова: земљиште је најбоља **гаранција хипотекарних кредита** које банке одобравају за унапређење пољопривредне производње или за изградњу пословних, стамбених и индустријских објеката.
 - (4) Развијање тржишта земљишта и некретнина: Ажурирани својински катастри, омогућавају једноставан промет некретнина. Отуда регистри треба да буду јавни тако да заинтересована лица у сваком моменту могу имати комплетан увид у сва расположива права и обавезе датог власника. Веома је важно да се на време **региструје кретање цена земљишта** што долази до изражаја приликом предузимања експропријација за јавне потребе.
 - (5) Заштита државног земљишта: Држава и општине су дужне да се понашају **као добри домаћини** и да заштите своја земљишта, која обично претстављају резерву за неке будуће потребе, од евентуалних оштећења или узурпација (дивљи градитељи).
 - (6) Смањење па и елиминисање спорова и парница: Најчешћа су спорења око међа, која доводе до дугих, скувих и приметних парница, често и са тешким социјалним последицама. Док трају парнице и спорови пред судовима, није могуће изложити земљиште тржишту, јер инвеститори не желе да улажу у правно неуређене некретнине.
 - (7) Олакшава реформу земљишта: Парцелације, препарцелације, консолидације и сл. изискују да сва земљишта која долазе под удар оваквих поступака требало би да буду **благовремено катастарски и својински уређена**.
 - (8) Омогућава унапређење просторног планирања и развоја инфраструктуре: Вишенаменски катастар непокретности омогућава да се **интегришу евиденције власништва, вредности и намене земљишта** са економским, социјалним и еколошким (енвиронменталним) подацима, све у функцији просторног планирања. Својински и вредносно ажуриране катастарске подлоге, треба да буду основа за просторно планирање у градовима и насељима.
 - (9) Управљање околином: Вишенаменски катастар непокретности треба да буде база за **евидентирање заштићених подручја** и да обезбеди детаљне податке о археолошким налазиштима и другим подручјима од културног и историјског значаја.
 - (10) Извор статистичких података: Кроз мониторинг, власништва, вредности и намене земљишта, треба направити **спрегу са економским и демографским индикаторима**, чиме се стварају претпоставке за дугорочно стратешко планирање.

2.5 Вредновање, опорезивање и тржиште земљишта

2.5.1 Вредновање земљишта

Земљиште је основа из које **појединци и држава извлаче одређене користи**. Појединци – власници извлаче приходе кроз развој своје имовине, док држава убира приходе од опорезивања земљишта и имовине. Ова два елемента су међусобно повезана. Повећање вредности имовине, обично доводи до повећања имовинских пореза, док **уравнотежени порески систем** позитивно делује на економски раст.

У земљама тржишне привреде постоје два типа вредновања земљишта и некретнина: (1) индивидуални, и (2) масовни.

- (1) Индивидуално вредновање се обично обавља ангажовањем професионалних проценитеља, који поседују одговарајуће лиценце и углавном су чланови регуларних професионалних асоцијација. Проценитељ приступа вредновању на основу тржишних анализа – **прометна, трошковна и доходовна вредност** – и обавештава клијента путем одговарајућег извештаја. Процена вредности имовине колико је наука, толико је и

уметност јер зависи од бројних екстерних фактора, али и од искуства проценитеља које се заснива на познавању тржишта стамбених и пословних некретнина.

- (2) Масовно вредновање обухвата симултану процену различитих група идентичне имовине. Масовна процена изводи се на основу стандардизованих метода и статистичког тестирања. Модели масовне процене су математички израз како се понуда и тражња узајамно преплићу на тржишту некретнина. Масовна процена предузима се за потребе опорезивања имовине, али када се једанпут обави обезбеђује основу за анализу перформанси тржишта земљишта⁴, омогућава процену кретања индекса земљишта, за дефинисање компензација и сл. компјутерска обрада масовне процене просторних података може се повезати са географским информационом системом⁵.

Многе земље су образовале централну агенцију за предузимање тржишних истраживања и праћења тржишних цена земљишта, за израду модела вредновања и тестирања процене вредности земљишта и имовине, за образовање кадрова, приређивање извештаја, публиковање података итд.

Опорезивање земљишта и имовине је веома важно за финансирање локалних самоуправа. Грубе процене показују да некретнине у Србији сада вреде око 300 млрд USA \$. У Шведској се на пример око 10 % јавних прихода локалних самоуправа алиментира из опорезивања земљишта и некретнина (око 500 млрд \$ је вредност имовине). Када би се у Србији убрало бар 5%, локалне самоуправе би добиле и до 15 млрд USA \$ за финансирање својих потреба. Међутим ово није могуће спровести без сређеног вишенаменског катастра и тржишта некретнина.

2.5.2 Земљиште и тржиште некретнина

Земљиште и имовина се уводе у катастре из два главна разлога: први је да се осигура приватно власништво а други је да омогући несметано функционисање тржишта некретнина. У правно уређеним земљама земљишне трансакције одвијају се на тржишту некретнина које се условно може поделити на **тржиште продаје** и **рентално тржиште**. На тржишту продаје одвија се промет земљишта кроз купопродајне уговоре или преко уговора о дугорочном лизингу⁶. Рентално тржиште је краткорочни (класични) закуп, и најбољи је индикатор кретања становништва према градовима у којима је ово тржиште развијено. Како је земљиште најбољи облик гарантовања кредита (колатерал), у градовима је развијено и кредитно тржиште, хипотекарно, итд.

Тржиште земљишта показује многе сличности са инвестицијама на берзи. Док су се у земљама у транзицији берзански послови врло брзо развили, тржиште земљишта и некретнина веома заостаје. У Србији разлоге треба тражити у не обављеној реституцији, несређеном вишенаменском катастру непокретности и непостојању транспарентног тржишта некретнина са развијеним примарним и секундарним хипотекарним тржиштем. На примарном хипотекарном тржишту настају зајмови, а на секундарном тржишту се обавља промет хипотекарних хартија од вредности. Секундарно хипотекарно тржиште је погодна форма да се кроз промет дође до инвестиција, па је у највећој мери и индикатор обима и структуре инвестиционих подухвата у датом периоду времена и на одговарајућем подручју.

3. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

3.1 Појам и значај просторног планирања

Примарна улога просторног планирања је да утиче на просторну интеграцију основних привредних сектора – становања, саобраћаја, енергије, индустрије, пољопривреде, и да омогући унапређење националног, регионалног и локалног система урбаног и руралног развоја, уз уважавање критеријума заштите околине. Просторно планирање је основа за ефикасну употребу ресурса, рационално управљање јавним пословима, успостављање

⁴ У теорији и пракси тржишта постоји пет критеријума перформанси: производни, дистрибутивни, алокативни, технолошки и иновативни који утичу на оптимизацију економије благостања у размерама ширих (државе) и ужих заједница (регије и општине).

⁵ Види ПрофДр Миодраг Јанић: "Управљање грађевинским земљиштем у тржишним условима", Југинус, Београд, 2004 године

⁶ Дугорочни лизинг земљишта је нејповољнија форма дугорочне капитализације некретнина. Уговором о лизингу власник не отуђује власништво него преноси на закупца сва власничка права како би овај остварио што већи профит од земљишта, а власнику уступио накнаду у виду ренте.

партнерства јавног и приватног сектора, ефикасно доношење инвестиционих одлука и управљањем развојем у складу са прихваћеним правилима. Просторно планирање обухвата две основне функције; **Развојну и Регулаторну.**

Развојна функција је између осталог разрађена у одговарајућим законима, методама и техникама. Садржи инструменте планирања и развоја инфраструктуре, и разних услуга, преко којих се усмерава урбани развој насеља, стварају претпоставке за привлачење инвеститора, дефинишу инструмент земљишне политике и заштите природних и културних вредности.

Регулаторна функција разрађена је у основном закону и под законским актима (уредбе и правилници) и манифестује се преко израде техничке документације и добијања сагласности и дозвола које издају органи на националном, регионалном и локалном нивоу.

Полазећи од наведених функција, испољавају се и циљеви просторног планирања.

(1) Уравнотежени социјални и економски развој, као услов за подстицање територијалне кохезије. (2) Охрабрење развоја који генеришу урбане функције и, с тим у вези, успостављање одговарајућих односа између града и села. (3) Омогућавање доступности до центара активности. (4) Доступност информацијама. (5) Смањење еколошких хазарда. (6) Повећање заштите културних добара и као услов развоја. (7) Подстицање одрживог развоја туризма. (8) Сузбијање негативних утицаја на животну средину, итд.

Просторно планирање је основни механизам за аранжирање и редистрибуцију економских и друштвених активности у простору и за убирање економских, социјалних и еколошких користи, које настају преко стварања стабилних и извесних услова инвестирања и развоја и обазриве употребе земљишта, и других природних ресурса. Разрађен систем просторног планирања на свим нивоима (национални, регионални и локални) може да одбаци следеће користи:

- 1.) Економске користи:** Стабилни услови инвестирања; Избор адекватних локација за економски развој; Саобраћајна повезаност места рада и места становања радне снаге; Дефинисање развојних фактора у складу са компаративним предностима појединих локалних заједница; Подстицање урбане обнове; Доношење ефикасних и конзистентних развојних одлука.
- 2.) Социјалне користи:** Дефинисање потреба развоја локалних заједница; Побољшање доступности до локационих тачака новог развоја; Развој дефицитарне инфраструктуре и разних других услуга; Реконструкција запуштених инфраструктурних и других насељских елемената; Сузбијање негативних утицаја на квалитет животне средине.
- 3.) Еколошке користи:** Подстицање регенерације и ревитализације земљишта, зграда и инфраструктуре; Ревитализација постојећих (brownfield) зона и локација и, минимизирање развоја на новим (greenfield) локацијама; Заштита значајних историјских и културних добара; Спречавање настајања евентуалних еколошких ризика као што су поплаве, загађеност ваздуха, бука; Заштита природних подручја погодних за рекреацију; Развијање свих видова јавног саобраћаја (пешачка кретања, аутобус, трамвај и сл) и потискивање индивидуалног; Стимулисање штедње енергије, између осталог, и преко пројектовања енергетски ефикасних стамбених, пословних и других објеката.

3.2 Систем просторног планирања

Систем просторног планирања обухвата: (1) законе и подзаконска акта; (2) инструменте планирања (смернице, стратегије, планове, програме, пројекте); (3) процедуре доношења одлука; (4) анализе и извештаји; (5) стратегије просторног развоја и планирања; (6) просторне планове; (7) земљишну регулативу и производњу локација; (8) спровођење планова; (9) оцена утицаја на околину; (10) економске инструменте; (11) наплата трошкова по основу израде планске и техничке документације; (12) контрола и провера израде и реализација планских докумената.

3.2.1 Законодавна активност

Појачавање законодавне активности нарочито у земљама у транзицији, неопходно је не зато што не постоје закони и пратећи прописи, него пре свега због њихових бројних недостатака како у погледу ефикасности доношења одлука, тако и у вези са бројним неадекватним решењима, која су супротна захтевима инвеститора. Области које треба реформисати су следеће:

- (1) Просторну планску активност померити са физичког, на развојни и интегрални аспект.

- (2) Створити инструменте за вертикалну (нивои) и хоризонталну (сектори) координацију просторног планирања и других одлука.
- (3) Поједноставити планске процедуре, а истовремено обезбедити висок степен извесности у условима слободног доношења инвестиционих одлука.
- (4) Преношење одговорности за спровођење система просторног планирања на регионалне и локалне органе власти.
- (5) Омогућити инвеститорима да партиципирају у доношењу планских одлука
- (6) Израда студија утицаја развоја на околину, и благовремено спречавање штета, или увођење компензација.

3.2.2 Процес доношења одлука

Процедуре одлучивања, упозоравају да у демократским и отвореним тржишним условима, политичке и планерске одлуке се доносе у сарадњи са инвеститорима, власницима имовине и грађанима. Ова питања би требало да буду разрађена у одговарајућем Закону у коме се прецизирају улоге централних, регионалних и локалних органа власти и њихових служби. Како и на који начин се планска документа излажу на јавни увид, начин вођења јавног увида, регулисање спорова у тд., и да се прецизирају односи и донети органа на појединим нивоима доношења одлука. Као што централни органи не треба да се мешају у развојну и планску политику локалних и регионалних органа, исто тако не може се препустити да ови органи решавају проблеме националног и међународног значаја

3.2.3 Нивои планирања

Нивои планирања обухватају разраду инструмента, мера и активности на централном, регионалним и локалним нивоима.

- (1) **Централни ниво:** Поред доношења закона и подзаконских акта, на централном нивоу се углавном доносе посебна документа која служе као основа за дефинисање праваца просторног развоја земље за дати период времена (дуги, средњи и кратки рок). Први корак у доношењу таквог документа је приређивање целовитог "Извештаја о стању уређености простора". Извештаји се формирају на основу мониторинга раније донетих планских и разних других развојних докумената, а обухватају дефинисање проблема, циљева, задатака и приоритета решавања проблема и цена (средства) њиховог решавања.

Доношење "извештаја" на централном нивоу је веома важно јер утиче на стварање позитивне клима за инвестирање у земљи. Обухватају секторске и просторне правце развоја; заштиту хабитата; стандарде пројектовања и сл., што је услов да инвеститори доносе конзистентне планове и програме. Поставља се питање да ли је рационалније чешће вршити измене и допуне постојећег закона о просторном планирању, уместо доношења ових докумената? Пракса међутим показује да овакав приступ не би био добро решење, због тога што закон за дужи временски период решава одрађена системска питања, а у међувремену је држави неопходан један оперативнији документ који ће послужити и као коректив неких евентуално неочекиваних трендова у простору, као што су регионални поремећаји, ширење јаза између развијених и неразвијених подручја, неуравнотежен урбани систем, претерана метрополизација, а за овакве интервенције не треба мењати закон.

- (2) **Регионални ниво:** Стратешко планирање се одвија на регионалном нивоу, на којем се усмеравају инвестиције и остварује координација секторске (хоризонталне) и просторне (вертикалне) компоненте. Регионални стратешки планови обухватају инвестиције у крупну и ситну инфраструктуру (саобраћајна мрежа, водовод и канализација, електрична мрежа, здравство, школство, становање и сл.), очување животне средине, итд. Просторне стратегије доносе се за регионе без обзира да ли они имају административни или функционални статус. Стратегија је "**просторна**" зато што је њена примарна улога да координира све територијалне аспекте просторног развоја, и "**стратешка**" зато што дефинише алокацију ресурса на нивоу општина и насеља. Ове развојне визије и предлози, не приказују се помоћу карата него **аналитички – текстуално и у форми табела и дијаграма.**

- (3) **Локални ниво:** На локалном нивоу доносе се два типа просторних докумената: Просторни планови и регулациони односно, зонски планови.

Просторни планови доносе се за општине, градове и њихова окружења, подручја посебних намена, за саобраћајне и речне коридоре и сл. Задатак просторних планова је

да "спусте" на простор стратешка одређења регионалних планова, и да створе претпоставке за израду регулационих и зонских планова. Просторни план преко намене земљишта обавештава потенцијалне инвеститоре о правцима и могућностима развоја, условима изградње, о евентуалним ограничењима које треба савладати – инфраструктурна, носивост терена – итд.

Просторни план је инструмент координације просторних аспеката секторских политика **економског развоја, саобраћаја, пољопривреде, становања, школства, здравства, комуналног развоја, заштите околине** и сл. Просторни планови треба да буду спрегнути са програмима јавних инвестиција (инфраструктура), односно треба да добију подршку финансијских фондова, гаранција и субвенција, посебно када се ради о неразвијеним подручјима.

Просторни план је обавезан услов за израду регулационих и зонских планова и програма урађивања земљишта.

Регулациони планови доносе се за поједине зоне нове изградње или реконструкције. У њима се дефинишу урбанистички и просторни параметри као што су бруто и нето густине, коефицијенти коришћења земљишта, типови зграда, спратност, регулационе и грађевинске линије, ширина и носивост саобраћајница, начине постављања инфраструктурних објеката и инсталација итд. Регулациони планови се раде за нове терене и нова подручја урбанизације и реурбанизације у којима тек треба да се успостави организовано тржиште некретнина. У оквиру регулационих планова раде се и програми уређивања земљишта.

Зонски планови и зонска регулатива: раде се за урбанистички изграђене зоне у којима су могуће мање интервенције у складу са дефинисаним стамбено – комуналним стандардима и урбанистичким параметрима.

Регулациони и зонски планови раде се у складу са грађевинским правилницима (подзаконским актима) у којима су дефинисана питања градилишта, пројектовања, грађења, и одржавања објеката, комфор, хигијена, штедња енергије, управљање отпадом, заштита од пожара, комуницирање лица са посебним потребама и тд.

Вишенаменски катастар, је основна документациона основа и услов за израду просторних, урбанистичких, регулационих и зонских планова. Вишенаменски катастар даје геодетске, својинске, имовинске и финансијске (фискалне) податке, на основу којих се могу сагледати обим, правци и интензитет урбанизације, али и све положајне ренте које су један од битних услова за јачање материјалног положаја општине – града и услов додатних улагања у инфраструктуру.

Ефикасност просторног планирања зависи од времена које је потребно утрошити да би инвеститори добили **грађевинску дозволу**, која се у многим земљама дефинише и као услов за **производњу некретнина**. Грађевинска дозвола је једини документ који интересује инвеститоре. Како је њено добијање условљено и бројним сагласностима, многи градови у Европским земљама су отворили канцеларије – "one – stop shop" – у којима се "све на једном месту" могу добити сва обавештења и поступци и на крају издавање грађевинске дозволе која садржи све планске и техничке елементе, неопходне за реализације инвестиционог подухвата. Циљ ових канцеларија је да скрате време добијања грађевинске дозволе са једне до две године, на 1 до 2 месеца.

3.2.4 Спровођење планова

Систем управљања развојем утолико је ефикасан, уколико поштује унапред прихваћена правила одлучивања и планирања. Зато просторно планирање има и одговарајуће санкције. У земљама југоисточне Европе, нарочито је било присутно непоштовање прописа и правила просторног и урбанистичког планирања па је отуда у њима присутан и велики обим бесправне изградње. Ове земље се налазе пред проблемом како, и којим мерама и активностима, неорганизовану изградњу ставити под контролу демократских органа власти у интересу одрживог развоја и подизања квалитета живота у бесправно подигнутим насељима и објектима. Многи бесправни градитељи, спремни су да испоштују нове законске **прописе** под условом да су конзистентни, и да су засновани на транспарентним процедурама.

С тим у вези, планови и регулатива не треба да буду дискриминаторски и засновани на административно – бирократским притисцима, него, како су својевремено експерти Светске Банке препоручили, треба да уваже реалност и да одговарајућим програмима (ревитализација, реконструкција) увуку и охрабре бесправне градитеље да се укључују у

савремене демократсе процесе. Тим пре, што су међународне финансијске институције, одобриле значајна средства земљама у транзицији за потребе сређивање својих катастара – геодетски, својински и вредносно. Прилика је да се изврши кореспонденција постојећих планова и пројеката са вишенаменским катастром, а уколико их нема приступити изради нових планова у складу са сугестијма Светске Банке и у комбинацији планских, економских и фискалних инструмената уз уважавање социјалних аспеката.

3.2.5 Оцена утицаја на животну околину

Постоје два инструмента: Оцена утицаја и Стратешка процена утицаја. У првом случају ради се о процени утицаја развојних пројеката на животну средину, а у другом, о мерењу утицаја развојних планова и програма на пројекте одрживог развоја. У оба случаја ради се о потреби да се сагледа и процени да ли су планови и програми усаглашени са циљевима националне политике одрживог развоја целе земље. На тај начин, оцене утицаја постале су интегрални делови процеса доношења инвестиционих и економских одлука. Сем тога, поједине земље у Европи, увеле су систем компензација које морају надокнадити приватним и другим субјектима, који су присиљени да жртвују своје индивидуалне интересе у корист општег одрживог развоја.

3.2.6 Економски инструменти

Задатак просторног планирања је да допринесе свестраном социо – економском развоју уопште, и посебно динамичном развоју локалних економија, већем одрживом развоју и бољем квалитету живота. Просторно планирање може да реализује ове задатке преко привлачења инвестиција, унапређења земљишта и подизања вредности имовине, смањења ризика инвестирања и повећења извесности улагања итд. Да би се ови циљеви и реализовали неопходно је да инструменти просторног планирања буду комплементарни са економским инструментима. Просторно планирање у комбинацији са економским инструментима може знатно да утиче на финансијску вредност земљишта и некретнина, а у многим случајевима преко детонирања економских (планерских) ренти, може да обезбеди додатна средства за инфраструктурно опремање земљишта, и за подизање материјалног положаја градова и општина.

3.2.7 Евиденције и мониторинг

Формирање информационе основе је критични елемент за делотворно просторно планирање. С друге стране постоји опасност да се многе одлуке одложе или не донесу зато што се чека на прикупљање и обраду података. База података треба да омогући прикупљање и картирање података о променама које се догађају на земљишту (имовина, намена, вредност) и имовини, демографских података, социјалних и економских активности о квалитету околине и еколошким ризицима. Од критичне је важности да се сазна какве се локационе промене догађају и какве су последице тих промена. Формирање базе података треба да буде проблемски оријентисано, тако да се могу идентификовати процеси и догађаји и, с тим у вези, **дефинисати полуге промена.**

Постоје сугестије да се базе података формирају на нивоу региона и служиле би као информациона основа свим инвеститорима и аналитичарима који приређују регионалне и локалне анализе и пројекције и испитују и дефинишу **перформансе** локалних самоуправа. Најважнији део ових анализа су **просторна организација, функционисање тржишта земљишта, некретнина и покретних добара и услуга**, са посебним освртом на тржиште радне снаге и стамбено тржиште, саобраћајну ситуацију и комуналну инфраструктуру. Формирање базе података, претпоставља дефинисање индикатора за израду планова и програма, који су истовремено и основа мониторинга и имплементације (*Pacta sunt servanda*).

Централни органи су обавезни да успоставе спрегу националних индикатора са индикаторима на регионалном нивоу. Испитивања и налази надлежних централних служби треба да нађу своје место у "националном извештају о стању просторног развоја" земље са мерама и активностима за кратки, средњи и дуги рок.

3.2.8 Систем наплате

Ако је добро организован систем просторног планирања може да буде финансијски исплатив. Вредност средстава која се улажу у инфраструктуру и развој уопште, вишеструко

су већа од трошкова просторног планирања. Ефикасно просторно планирање интегрише одлуке и активности многих учесника који на одговарајући начин увећавају вредност развојних процеса, односно планова, програма и пројеката. Све ово помаже да се подигне вредност земљишта и имовине, да се заштити вредност и да се обезбеди одговарајући повраћај на уложене инвестиције. Координација инвестиција преко територијалне стратегије (регионалне и локалне) истовремено усмерава и јавне инвестиције. Просторно планирање омогућава да се редукују еколошки трошкови и друге екстерне негативне економије као што је саобраћајна загушеност.

3.2.9 Контрола и провера

Просторно планирање има значајне последице на вредност земљишта и имовине, па отуда није свеједно који сектор (јавни или приватни) контролише ове промене. У сарадњи са тржишним законима, лоше просторно планирање може драматично да поремети монетарну и фискалну политику земље. Од ових поремећаја нису имуне чак ни правно уређене земље западне Европе. Ови проблеми у земљама у транзицији су веома присутни, јер немају ажуриране вишенаменске (фискалне) катастре, органи за планирање се баве у целини физичким елементима док их вредност земљишта и локација уопште не интресује. Уопште, просторно планирање, опорезивање некретнина и увећане вредности земљишта и сл. су ван домашаја вредносних показатеља и све је искључиво везано за физичке параметре. Зато је Словенија у свом новом закону о просторном планирању из 2002. године унела један члан у којем се инсистира на строгој повезаности просторно – планских података и података из катастра непокретности. Ажурирани катастар (са ценама земљишта и некретнина) је услов за израду планова на локалном нивоу у којима се дефинише садашња употреба земљишта, и предвиђају се промене, односно стопа тих промена у оквиру урбане експанзије.

3.2.10 Координација учесника у просторном планирању

Системско увлачење учесника у процесе просторног планирања је начин да се дође до сазнања и измене информације и унапреде процеси просторног планирања. Ово је и начин да се постигне сагласност око договорених праваца развоја. Увлачење учесника претпоставља да су разрађени методи и технике **партиципације, концепције, репрезентовања**, и стављање **приговора**.

4. МЕЂУСОБНА ПОВЕЗАНОСТ КАТАСТРА И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

4.1 Улога катастра у просторном планирању

Постоји општа сагласност, да је стратешко развојно просторно планирање услов да се оствари здрава и јака економија у целини и посебно здрави и материјално јаки градови и насеља. Просторно планирање је стратешко зато што је **земљиште стратешки ресурс и услов опстанка појединца, група, нација и целокупне планете**. Просторно планирање је процес преко којег се формализују физичке, социјалне, економске и еколошке промене кроз одговарајуће формалне (закони, уредбе) и неформалне процедуре (модел, методе, технике). Да су стандарди и процедуре неопходни, утврдио је пре више од 2000 година чувени Римски правник и филозоф Цицерон: "Сви смо ми слуге закона да би били слободни. Јер уколико закон ограничава и спутава нашу вољу утолико је штити и брани." С тим у вези, просторно планирање има неколико функција које имају директне последице на катастар:

- (1) Просторно планирање као комплемент тржишту је механизам за алокацију ресурса – земљишта – у циљу максимализације економских ефеката у условима очувања околине и развоја благостања заједнице. Начин функционисања просторног планирања у датој земљи зависи од њеног политичког система, и поделе одговорности између појединих ресора централне власти (хоризонтална кореспонденција) и између централних, регионалних и локалних органа власти (вертикална коресподентност).
- (2) Просторно планирање може бити делотворно једино ако је усклађено са вишенаменским катастром непокретности, једноставно зато што просторно планирање утиче на формирање нових структура намењене земљишта (парцелација, консолидација). Уколико се направе пропусти приликом евидентирања постојећих власничких објеката и власничких права, касније долази до одлагања па и до потпуне нереализације развојних програма и пројеката, нарочито у урбаним подручјима. Због тога базе података морају бити усаглашене и обухватати све планске аранжмане, мере, имплементације, податке о

- грађењу, о јавној инфраструктури, актуелне и предвидиве промене намене површина, производњу нових локација, ревитализацију и рехабилитацију постојећих и тд.
- (3) Земљишна политика и просторно планирање, морају унапред дефинисати процедуре експропријације земљишта и њихово обештећење за потребе реализације јавних пројеката, као и компензације за оне власнике чија имовина трпи одређене сметње па и штете због реализације других јавних објеката.
 - (4) Просторно планирање је непосредно повезано са планирањем, пројектовањем и извођењем крупне и ситне инфраструктуре и са изградњом социјалних и административних јавних објеката. Регулативна функција просторног планирања манифестује се преко квалитета и метода изградње (утемељење, сеизмика, противпожарна заштита, квалитет материјала итд). У теорији савременог урбаног менаџмента, све активности дефинишу се као производња локација и некретнина.
 - (5) Приликом започињања сваког развојног програма, најпре се истражују постојећи својински односи и намена земљишта. Обично се наилази на тешкоће како оформити градилишне парцеле, власничке односе, власничка права, корисничка права заснована на дугогодишњем лизингу итд., и са земљиштем повезане разне друге релевантне информације (хипотеке, залог). Све ове информације су неопходне како у фази израде програма и пројеката тако и у фази њихове реализације.
 - (6) За ефикасно управљање земљиштем и простором у целини, неопходно је организовати прикупљање и обраду података у форми вишенаменског катастра непокретности. Такав катастар обухвата веома комплексне информације о инфраструктурним инсталацијама и објектима повезане са сваком парцелом, грађевинске дозволе, податке из просторних и урбанистички – регулационих планова, елаборате о производњи локација повезане са парцелацијом или консолидацијом земљишта, елаборате о заштити околине итд., подаци о зградама и њиховој намени, путевима, рекама, језерима, шумама и тд., не само да помажу појединцима – власницима и инвеститорима – да сагледају значај и компаративне предности и компаративну економску ефикасност њихове имовине, него су важни за укупно управљање, планирање, грађење и заштиту околине.
 - (7) Постоји међусобна повезаност и узајамна условљеност служби за просторно планирање и служби које су одговорне за вишенаменски катастар непокретности. Просторно планска решења у просторним плановима (биланси намена на картама одговарајуће размере) и регулациони планови (спровођење), су механизми производње градилишних парцела (појединачних и скупних – деоничарска друштва), нових власничких односа, односа које имају одређене реперкусије на примарном и секундарном хипотекарном тржишту, а што је најважније, могу својим активностима и врло озбиљно у позитивном и негативном смислу променити вредност имовине и потенцијалне економске ренте. Све ове промене треба да буду евидентирани, оцењене (вредноване) и унете у вишенаменски катастар непокретности.
 - (8) Отуда, постоји у градовима и насељима уска корелативна веза просторног планирања, вишенаменског катастра непокретности и тржишта земљишта и некретнина. Иако се вредност земљишта мења и као резултат промене намена (из пољопривредног у грађевинско) под утицајем све веће тражње за градилиштима ипак, у правно уређеним државама просторно планирање заједно са другим механизмима и инструментима дефинише правце развоја градова у складу са оптимизацијом урбаног система земље и оптималним величинама појединих градова у датој мрежи градова и насеља целе земље. Мере које предузимају просторни планери не да нису антитржишне него су у највећој мери комплементарне са тржиштем пре свега у смислу спречавања спекулативних тенденција и, с тим у вези, евентуалног настајања неоптималних решења као што су демографски претоварени главни градови, односно неумерена метрополизација, деморалисање развоја градова средње величине и малих градова. Управо су ове тенденције апсолутно присутне у Србији. Да је на време схваћено (као у Холандији, Француској, Аустрији итд.) да је тржиште земљишта дезагрегирано, олигогистичко и монополистичко, и да је економска рента прихваћена као један од критеријума у трагању за оптималним решењима урбаног система, сигурно би и Србија у међувремену остварила уравнотежену мрежу насеља.
 - (9) У бројним елаборатима и студијама које су обављене у градовима европских земаља, установљено је да у урбаним подручјима – индустријским, туристичким и другим центрима – бујају бројни **појавни облици економских ренти**. Ренте се манифестују у виду увећаних вредности земљишта, које су 10, 20 и више пута веће од цена које би се

оствариле у условима тржишне конкуренције. Сем тога, ове увећане вредности земљишта су вишеструко веће и од реалних трошкова опремања локација са све предузетничким добитима предузимача и инвеститора. Ове појаве и трендови се евидентирају преко фискалног катастра као дела вишенаменског катастра непокретности, тако да градови у сваком моменту знају где се ренте испољавају, које као такве постају "полуге" развоја града. Управо је просторно планирање то које има задатак да благовремено уочи ове појаве па да их подстакне, потисне или редистрибуира а све у складу са циљевима развоја урбаног система у целини и сваког града појединачно.

4.2 Просторни (развојни) планови и катастар

Промене намене површина настају под утицајем социјалних и економских притисака а формализују се у одговарајућим планским документима који се у нашој пракси дефинишу као регионални, просторни, урбанистички и регулациони. У последње време, под утицајем иностраних инвеститора појавили су се и мастер планови, са жељом да се у њима знатно више изрази економска и финансијска компонента као допуна физичке која иначе доминира у просторно – планским документима у планирању градова у Србији. У сваком случају сви ови планови се раде у кореспонденцији са топографским или ортофото картама. Такви планови се обично доносе у циљу планског ширења града, због урбане реконструкције или због изградње нове или унапређења постојеће инфраструктуре, понекад и због изградње нових насеља и градова како би се постигла оптимална редистрибуција становништва, затим да би се привукле инвестиције, отворила радна места, итд.

У одговарајућем закону преко којег се контролише развој и коришћење земљишта и имовине, дефинише се процедура израде доношења и спровођења планова, улога земљишне администрације и мониторинга и имплементације и везе са вишенаменским катастром непокретности у обезбеђењу информација. Везе и односи, просторно планских и урбанистичких служби са вишенаменским катастром непокретности успоставља се пре свега на локалном нивоу. Раније је више пута наглашавано да све планске (нажалост и непланске) физичке промене земљишта утичу на промене цена на тржишту некретнина. Просторно планирање не може бити ефикасно и делотворно ако се једна решења налазе у плановима, друга у катастру а трећа на терену. Због тога, **анализе коришћења земљишта и некретнина**, треба да претходе изради просторних и урбанистичких планова. У таквим анализама треба евидентирати све промене које се иначе воде у катастрима, установити стопе и структуре таквих промена. У анализама треба успоставити кореспонденцију катастарских података о намени земљишта са разним другим статистичким подацима као што су становништво, домаћинства, доходак домаћинства, трошкови становања и укупни животни трошкови, територијализовани бруто домаћи производ града и сл. Ове анализе се изводе помоћу одговарајућих економетријских модела и техника са разним степенима сложености у зависности од величине града⁷.

Развојни планови се раде у форми регионалних планова за регионе, и у форми просторних планова општина. Регионални планови раде се за регионе било да су она дефинисана као административно – политичка подручја, или су региони просторно делимитирани за потребе просторног планирања⁸. Просторни планови, са којима у Србији постоји нешто веће искуство, радили би се за целокупну територију општине и обухватили би урбана и рурална подручја. Њихова функција би била претежно развојна јер би се у њима дефинисали правци и структура развоја у складу са регионалним стратешким плановима, обухватили би билансе земљишта и других некретнина по наменама и то скупно за пољопривредно и грађевинско земљиште, а затим детаљније према основним наменама, на пример, грађевинско земљиште би се билансирало према зонама – становање, пословање, индустрија,

⁷ О томе ближе видети у: Проф Др Миодраг Јанић: "Примена модела у пракси урбанистичког и регионалног планирања", Архитектонски факултет, Београд, 1985. године и Margaret Roberts: "An introduction to Town Planning Techniques", Hutchinson of London, 1977.

⁸ Средином 1960-тих година, Србија без покрајина била је подељена на "међуопштинске регионалне заједнице" без икаквих административних овлашћења, па су и због тога временом постале несврхисходне и укинуте су. Отуда би и формирање региона у Србији требало да буде праћено и преношењем на њих административних функција као што су просторно и урбанистичко планирање, урбанистичке и грађевинске и друге инспекције, катастар, и друге сличне службе које би на тај начин битно растеретиле државну администрацију, а ове би службе приближиле општинама, грађанима и инвеститорима.

саобраћајне и претоварне тачке, јавне функције, итд., а затим би се дефинисале зоне нове изградње, реконструкције, ревитализације, итд.

Други тип планова су урбанистички и регулациони. Регулациони или детаљни планови су обавезна планска документа и најнепосредније су везана за вишенаменски катастар непокретности. У њима се између осталог, дефинишу грађевинске и регулационе линије, повезују се локације и зграде са инфраструктурним инсталацијама и објектима, дефинишу се габарити и типови објеката, прецизирају се границе између стамбених, пословних и индустријских зона, што све у крајњој линији има одређене последице за функционисање тржишта некретнина и пореске политике.

Обе врсте планова морају имати економску и финансијску заснованост. Просторни и урбанистички планови раде се у форми прединвестицијалних студија оправданости, а регулациони планови у форми инвестицијске студије оправданости и који сем тога садрже и програме производње локација. Економске анализе коришћења земљишта и некретнина претходе изради планских докумената. У ствари, економска анализа је почетак а програм уређења земљишта је завршни чин просторног односно регулационог планирања.

Свака евентуална неусаглашеност урбанистичких регулационих планова и вишенаменског катастра непокретности може да има вишеструке негативне последице на нормално функционисање градова, на ремећење својинских односа што може да обесхрабри инвеститоре, на слабљење материјалног положаја градова јер бројне економске ренте не пролазе кроз легалне канале нити се убирају преко пореза, одлазе неоправдано у приватне џепове, чиме се доводе у питање социјални и етички односи у граду.

4.3 Међуресурска координација

Земљишна политика обухвата мере активности државе усмерену на координацију различитих делатности као што су пољопривреда, водопривреда, шумарство, грађевинарство, становање, комуналне активности, индустрија и разне друге комерцијалне и јавне услуге, у циљу постизања ефикасности и рационалности у коришћењу ретког ресурса – земљишта. У студији Уједињених Нација "Land for Human Settlements" из 1977. године, истакнуто је: "Урбана земљишна политика је део политике урбаног развоја и мора да се третира у оквиру опште развојне политике. Један од циљева развојне политике је да се мобилишу ресурси дате земље у циљу реализације друштвено – економских задатака. Основни циљ урбане земљишне политике је да оствари социо – економску максимизацију намене земљишта."⁹ Између бројних питања које је ова студија отворила, а за многе је дала и решења, посебно се учава да постоји кореспонденција: опште развојне политике → земљишне политике → урбане развојне политике и → урбане земљишне политике. Колико је мени познато, пре и после 1989. год у нашој земљи није било озбиљнијих подухвата око разматрања земљишне и урбане политике изузев "Основа политике урбанизације и просторног уређења", које су у виду теза Савезне скупштине публиковане 1969. године.¹⁰ Бројне противуречности које су у међувремену захватиле бившу СФРЈ, условиле су да овај документ никада није прихваћен као основа политике урбанизације претходне Југославије. Сличну судбину је доживео и Просторни атлас Југославије, публикован у Југинусу 1972. године. Покушај да се Београду наметне неки вид урбане политике преко "Програма мера за смањење механичког прилива становништва у Београд"¹¹ такође је у Србији остао без резултата.

У земљама западне Европе, иако је постигнут неупоредиво већи степен координације различитих ресурса на нивоу државе како би се дефинисала и реализовала јединствена урбана и земљишна политика, ипак се и данас још увек трага за изналажењем институционалних решења како би се превазишли ривалитети у том погледу. Нема сумње да су ови проблеми присутни и данас у Србији.

Мислимо да се у почетку ови проблеми могу превазићи преко унапређења методологије просторног планирања која треба да обезбеди вертикалну и хоризонталну координацију планерских и развојних одлука. Друго је, да се грађевинско земљиште региструје и публикује у статистичким и другим публикацијама заједно са пољопривредним и другим земљиштима.

⁹ United NATIONS: "Land for Human Settlements – some legal and economic issues", New York, 1977. год

¹⁰ Библиотека Савезне скупштине: "Основе политичке урбанизације и просторног уређења", Тезе, Београд, 1969. год

¹¹ Скупштина града Београда: Програм мера за смањење механичког прилива становништва у Београд, Београд, 1989. год

Према подацима РГЗ из 2005 године грађевинско земљиште у Србији износи 695.415 ха, или 9 % од укупног земљишта (7.755.387 ха). На 9 % грађевинског земљишта, живи 4.255 хиљада или 54 % градског становништва. Ова сазнања покрећу бројна питања од којих су два најбитнија. Прво да ли је разумно да око 700.000 ха грађевинског земљишта које је у највећој мери опремљено скупим комуналним инсталацијама и објектима није укључено у редовне информационе системе, нити је основа урбо – економских и других анализа? Друго питање је да ли је за 54 % смештаја урбаног становништва изузето из пољопривреде 9 % земљишта, што је много повољнији однос у поређењу са богатим земљама западне Европе у којима је остварен много већи степен урбанизације (преко 80 %), а за смештај много већег учешћа градског становништва у укупном становништву, утрошено је мање од 9 % грађевинског земљишта. Детаљније информације о коришћењу земљишта у појединим деловима Србије виде се из приложених података.

Биланси земљишта у Србији 2005. год у ха

	укупно	Од тога			
		Грађевинско	Пољопривредно	Шумско	Остало
Србија	7.755387	695415	4712426	2010892	336652
Београд	323179	123673	160785	31066	7653
Војводина	2156743	243136	1650166	135534	127905
Шумадија	1972916	138407	1106961	655473	72073
Дринска област	1188519	84600	682170	374473	49276
Моравско-Тим. област	2114028	105597	1112342	816344	79743
Структура					
Србија	100	9	61	26	4
Београд	100	38	50	10	2
Војводина	100	11	77	6	6
Шумадија	100	7	56	33	4
Дринска област	100	7	58	31	4
Моравско-Тим. област	100	5	53	38	4

Извор: РГЗ – катастар непокретности

Детаљнија анализа коефицијента коришћења земљишта показује да су Београд и Војводина били врло галантни у трошењу пољопривредног и другог земљишта за потребе достигнутог степена урбанизације. На пример у Београду је 21 градски становник на 1 ха грађевинског земљишта, у Војводини је то 15. У Шумадији има 48 становника на 1 ха док у Дринској и Моравско – Тимочкој области остварено је око 26 становника на 1 ха грађевинског земљишта. Поставља се питање, да ли би се овако политика урбанизације остварила у Београду да је постојало тржиште грађевинског земљишта, да су цене грађевинског земљишта редовно евидентирани и да су благовремено квантификоване економске ренте и усмераване у изградњу градова.

5. Закључак

Вишенаменски катастар непокретности треба да постане услов за координацију свих информација почев од земљишних евиденција и катастарских података, па до просторног, урбанистичког, економског, фискалног и еколошког усаглашавања свих одлука посебно инвестиционих на свим нивоима одлучивања. Вишенаменски катастар непокретности је услов за нормално функционисање тржишта некретнина и са њим повезана пратећа тржишта (ренте, хипотеке, грађење, трансакције). Просторно планирање је комплемент

тржишта. Просторно планирање треба да интервенише у оним тачкама развоја друштва у којима тржиште не одбацује оптимална решења. Зато просторно планирање треба да буде укључено у структуру тржишта и у тржишне перформансе. Јасно је да просторно планирање не може обавити своје ни развојне нити регулаторне функције без вишенаменског катастра непокретности. Просторно планирање као облик државне интервенције за алокацију ресурса у условима несавршености тржишне конкуренције данас постаје све актуелније, када криза турбо – капитализма показује да саморегулација тржишта не може да обави функције оптимизације економског благостања.

ЛИТЕРАТУРА

1. Библиотека Савезне Скупштине: "Основе политике урбанизације и просторног уређења", Тезе, Београд, 1969. год.
2. Margaret Roberts: "An introduction to Town Planning Techniques", Hutchinson of London, 1977. god.
3. Проф Др Миодраг Јанић: "Управљање земљиштем у тржишним условима", Југинус, Београд, 2004. године
4. Проф Др Миодраг Јанић: "Земљиште, вредновање пројеката и просторно планирање", ЖЕНАС ТРАДЕ, Београд, 2004. год
5. Проф Др Миодраг Јанић: "Примена модела у пракси урбанистичког и регионалног планирања", Архитектонски факултет, Београд, 1985. год.
6. Скупштина града Београда: "Програм мера за смањење механичког прилива становништва у Београд", Београд, 1989. год
7. SPATIAL PLANNING – Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. UNITED NATIONS, New York and Geneva, 2008.
8. United Nations: "Land for Human Settlements – Some legal and economic issues", New York, 1977. god
9. UNECE Strategy for Sustainable Quality of Life in Human Settlements in the Twenty-first Century (HBP/1999/4/Rev.1.). UNECE, Geneva, 2002. god
10. UNECE Sustainable Development of Human Settlements in UNECE Region. Progress and Challenges (ECE/AC.25/2004/4) economic and Social Council. UNECE, Geneva, 2003. god
11. UNECE Trends in Europe and North America – The Statistical Pocket book of the Economic Commission for Europe. United Nations, New York, 2005. god
12. UN-HABITAT Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. United Nations Human Settlements Program, Nairobi, 2005. god

Ненад Тесла¹
Младен Дугоњић²

НАЦРТ ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ

РЕЗИМЕ

У раду је дат приказ Нацрта закона о државном премеру и катастру непокретности, са посебним акцентом на разлоге доношења новог закона, циљеве и новине у односу на постојећи закон.

ABSTRACT

In this paper it is given review of Draft of Law on State Survey and Real Estate Cadastre with special accent on reasons to deliver a new law, its goals and news in comparison with existing law.

УВОД

Доношењем Закона о премеру и катастру и уписима права на непокретностима (Службени гласник СР Србије, број 17/88), Република Србија се још 1988. године определила да на целокупној територији изради катастар непокретности, односно да изради нову јединствену евиденцију о непокретностима и правима на њима, која ће објединити постојеће евиденције о непокретностима – катастар земљишта и земљишњу књигу.

После овог закона, у циљу реализације послова у области државног премера и катастра и уписа права на непокретностима, у Републици Србији донет је 1990. године Закон о премеру и катастру и уписима права на непокретностима, а потом 1992. године Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, са обимнијим изменама и допунама 1996. и 2002. године.

Како је Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима у примени већ 15 година, а у међувремену су се десиле многе промене и повећали захтеви привреде и грађана за већом ефикасношћу јавног сектора, исти у потпуности не омогућује ефикаснију реализацију тих захтева, као и израду и реализацију будућих програма и пројеката у области модернизације катастарског система у Републици Србији.

Стога се наметнула потреба побољшања и осавремењавања постојећих решења у Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, сагласно садашњим и будућим потребама Републике Србије, прихватајући европске норме и стандарде примерене модерним техникама и технологијама у области државног премера, катастра и уписа стварних права на непокретностима.

Побољшање и осавремењавање постојећих решења у Закону о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, нормативно уређење односа који до сада нису били уређени, инкорпорирање европских директива и стандарда и прихватљивих препорука Светске банке у циљу ефикасне реализације кредитних и донаторских средстава у модернизацији катастра непокретности у Републици Србији, једино је могуће доношењем новог закона.

Уставни основ за доношење новог закона садржан је у члану 97. став. 1. тачка 7. Устава Републике Србије, према коме Република, између осталог, уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине и тачки 11. поменуте уставне одредбе, према којој Република, између осталог, уређује и обезбеђује прикупљање статистичких и других података од општег интереса.

¹ Ненад Тесла, дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, e-mail: ntesla@rgz.gov.rs

² Младен Дугоњић, дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, e-mail: mladen.dugonjic@rgz.gov.rs

Досадашње активности

Објављивањем текста Нацрта закона о државном премеру и катастру непокретности на интернет страници Републичког геодетског завода 06.02.2009. године започела је расправа о Нацрту закона. Потом су одржане јавне расправе у Нишкој Бањи (12.02.2009.), Крагујевцу (18.02.2009.), Моровићу код Шида (20.02.2009.) и Београду (26.02.2009.). Циљ јавних расправа је био упознавање геодетске, правне и друге стручне јавности са новим законским решењима, а сврха расправа је било прикупљање сугестија и предлога у циљу побољшања предложених решења или регулисања изостављених тема. Наведеним јавним расправама присуствовало је преко 250 учесника, највише запослени у службама и центрима за катастар непокретности, као и представници приватне геодетске праксе, Војно-географског института и јавних предузећа. Циљ да се стручњаци из праксе, који у свом свакодневном раду примењују законске прописе из ове области, изјасне и кажу своје мишљење о тексту Нацрта закона, потпуно је испуњен. То потврђује активно учешће и дискусија преко 60 учесника на расправама, као и преко 70 предлога и сугестија које су достављене у писаном облику. Након разматрања и анализе свих предлога и сугестија, оправдане и прихватљиве су уврштене у текст Нацрта закона који је, заједно са образложењем, у априлу месецу 2009. године упућен надлежним Министарствима ради прибављања мишљења, а пре упућивања Влади Републике Србије.

РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ НОВОГ ЗАКОНА

Најважнији разлози за доношење новог закона су:

- 1) усаглашавање и хармонизовање садашњих прописа о премеру и катастру непокретности са прописима земаља Европске уније;
- 2) реализовање Закона о ратификацији споразума о кредиту за развој (Пројекат за катастар непокретности и упис права у Србији) између Србије и Црне Горе и међународног удружења за развој ("Службени лист СЦГ-Међународни уговори", број 15/04 и Закона о задужењу Србије и Црне Горе код Међународног удружења за развој (Пројекат за катастар непокретности и упис права у Србији), ("Службени лист СЦГ", број 31/2004) и имплементација кредитних средстава за реализацију програма и пројеката у области модернизације катастарског система у Републици Србији;
- 3) отклањање недостатака и ограничења уочених у досадашњој примени постојећег Закона и прописа донетих на основу њега, који у мањој или већој мери онемогућавају укупну ефикасност државног премера, израду и одржавање катастра непокретности;
- 4) побољшање садашњег амбијента и услова за рад приватних геодетских организација посебно са аспекта давања и одузимања лиценци за рад, развоја тржишне геодетске привредне конкуренције у обављању послова државног премера и унапређење односа између Републичког геодетског завода и геодетских организација;
- 5) повећање сигурности и тачности уписа у катастар непокретности, како у поступку оснивања, тако и у поступку одржавања;
- 6) стварање услова за бржу идентификацију власника, корисника и држалаца непокретности, односно унапређење квалитета дистрибуције података и пружања услуга корисницима катастарских података;
- 7) уређење топографско-картографске делатности, односно топографско-картографске базе података и њених производа од националног значаја;
- 8) увођење процене вредности непокретности и њено утврђивање поступцима и методама масовне процене вредности непокретности;
- 9) оснивање и вођење Националне инфраструктуре геопросторних података;
- 10) увођење инспекцијског надзора над радом геодетских организација;
- 11) дефинисање казних одредаби и усаглашавање износа новчаних казни са прописом којим је уређен износ казни;
- 12) усаглашавање овог закона са другим законима у правном систему Републике Србије.

ЦИЉЕВИ

Нови закон треба да омогући лакшу реализацију основних стратешких циљева Републичког геодетског завода, као што су:

- Катастар непокретности треба да се успостави на бази дигиталних података и да се информатички интегришу алфанумерички и геопросторни подаци.
- Катастар непокретности је ажуран, а уз податак о тржишној вредности свих непокретности, омогућава, да се поред правне сигурности, обезбеде потпуне информације о непокретностима за различите потребе и за различите кориснике.
- Побољшање квалитета постојећих геопросторних података, њихова хомогенизација и повећање тачности с обзиром на различиту епоху и квалитет извршених премера у Србији и то кроз дефинисане катастарске процедуре, како у поступку превођења података у дигитални облик тако и укључивањем нових мерења у поступку одржавања катастра непокретности.
- Успостављање базе података катастра водова, односно превођење аналогних планова катастра водова у дигитални облик и упис стварних права на водовима.
- Циклично снимање територије Србије из ваздуха и успостављање топографско-картографске базе података чији производ ће бити и основна државна карта.
- Успостављање геодетско-катастарског информационог система који садржи податке и сервисе података основних геодетских радова, катастра непокретности, катастра водова и топографско-картографске базе.
- Републички геодетски завод треба да буде водећа институција у Републици Србији одговорна за креирање националне инфраструктуре геопросторних 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.
- Унапређење сарадње са приватним сектором, као и подизање квалитета рада геодетских организација кроз надзор и бољу контролу њиховог рада.

Наведени циљеви подударају се и са документом КАТАСТАР 2014 Интернационалне федерације геодета (FIG) који је дао суштину развоја и визију катастра до 2014. године. По том документу катастар је "методски урађен јавни инвентар података који се односи на све законске непокретности у држави заснован на премеру њихових граница. Непокретности су систематски означене помоћу посебних ознака. Одређене су законом. Границе, индентификатор, заједно са описним подацима, могу да се прикажу за сваку непокретност, врсту, величину, вредност и законска права или ограничења везана за ту непокретност. Поред ових описних информација које дефинишу непокретност, Катастар 2014 садржи службене податке права на непокретностима. Катастар 2014 може дати одговоре на питања ГДЕ и КОЛИКО и КО и КАКО". Катастар 2014 треба да замени традиционалне концепте катастра и регистра земљишта, односно он представља **свеобухватан систем евиденције о непокретностима**.

Крајњи циљ је, свакако, израда и доношење модерног, квалитетног и применљивог Закона о државном премеру и катастру непокретности.

САДРЖАЈ НАЦРТА ЗАКОНА И НАЈЗНАЧАЈНИЈЕ НОВИНЕ

Нацрт закона има 199. чланова и подељен је у 18 поглавља, односно глава, и то:

Глава I - Основне одредбе

У основним одредбама садржан је предмет уређивања Закона, значење појединих израза употребљених у закону, значење и обухват државног премера и катастра непокретности, програм и план радова, општи интерес и примена прописа.

Законом је дефинисано да је катастар непокретности основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима. Непокретности које се уписују у катастар непокретности, јесу:

- земљиште (катастарске парцеле пољопривредног, шумског, грађевинског и другог земљишта);
- надземни и подземни грађевински објекти (зграде свих врста; привредни објекти; објекти културе; спорта и рекреације; склоништа и други грађевински објекти);
- посебни делови објеката који чине грађевинску целину (стан, пословни простор, гаража и други).

Глава II - Стручни послови и послови државне управе

Законом се уређују надлежности Републичког геодетског завода и геодетских организација. Послове из свог делокруга Републички геодетски завод обавља на целој територији Републике Србије, у седишту и ван седишта.

За решавање у управним стварима државног премера, оснивања и обнове катастра непокретности, катастра водова и њиховог одржавања надлежна је у првом степену Служба за катастар непокретности, а у другом степену надлежан је Републички геодетски завод. Осим решавања у управним стварима, законом су прецизно утврђене и остале надлежности проистекле из прописа о раду министарстава и посебних организација, као и на основу нових надлежности уведених овим законом.

Геодетска организација може да израђује техничку документацију, врши стручни надзор над извођењем геодетских радова, изводи геодетске радове за које је предвиђена израда главног пројекта и геодетске радове на одржавању катастра непокретности и катастра водова, ако је добила лиценцу за рад.

Осим надлежности уређени су и услови за издавање лиценци за рад геодетске организације, као и услови под којим геодетска организација може обављати геодетске радове и радове на катастарском класирању и бонитирању, у погледу минималног броја запослених геодетске и пољопривредне струке и поседовања лиценци запослених у геодетској организацији.

Законом су прописане прецизне дужности геодетске организације којој је издата лиценца за рад, дужности лица са геодетском лиценцом и одузимање лиценце, престанак важења лиценце за рад геодетске организације, као и могућност изјављивање жалбе против решења о донетим лиценцама.

Глава III - Техничка документација (пројектовање) и стручни надзор

Техничка документација обухвата идејни пројекат и главни пројекат. Главни пројекат израђује Републички геодетски завод или геодетска организација и израђује се нарочито за: основне геодетске радове, катастарски премер, оснивање и обнову катастра непокретности, премер и оснивање катастра водова, топографски премер и израду топографско-картографских производа, комасационог премера и уређење земљишне територије комасацијом и израду геодетских подлога за потребе разних врста пројеката у инжењерско-техничким областима.

Идејни пројекат подлеже стручној контроли ревизионе комисије коју образује Републички геодетски завод, а техничку контролу главног пројекта врши Републички геодетски завод или геодетска организација коју одреди инвеститор.

Стручни надзор се врши на начин и под условима прописаним Законом над радовима за које је предвиђена израда главног пројекта. Стручни надзор може да врши геодетска организација или Републички геодетски завод.

Глава IV - основни геодетски радови

Дефинисан је државни референтни систем и референтни системи у оквиру државног референтног система и дате су њихове дефиниције. Овде је нарочито успостављена веза са међународним референтним системима који су прихваћени у свим земљама Европе.

За положајни датум, односно просторни референтни координатни систем Србије усвојен је ETRS89. Међународно удружење за геодезију IAG-EUREF (International Association for Geodesy – European Reference Frame) чији је члан и Република Србија, донело је резолуцију (Резолуција бр. 1, симпозијум EUREF-а у Фиренци, 1990. год) о прихватању ETRS89 за јединствени просторни референтни координатни систем за подручје Европе.

За хоризонтални референтни државни систем усвојен је двоосни обртни елипсоид геодетског референтног система GRS80, који је званични математички модел за Земљино тело у Републици Србији на коме се базира и ETRS89 и многи други референтни системи који се данас користе у свету.

Први пут је уведена и нова државна пројекција, односно конформна Универзална трансверзална Меркаторова пројекција (Universal Transverse Mercator) елипсоида GRS80.

Референтна површ елипсоидних висина јесте нивоски елипсоид референтног система GRS80. Референтне површи физички дефинисаних висина јесте квазигеоид и геоид.

За гравиметријски референтни систем Србије одређује се међународни гравиметријски референтни систем кога чини међународна гравиметријска стандардна мрежа – IGSN71. IGSN71 референтни систем за убрзање силе теже усвојен је резолуцијом број 16, за време заседања генералне скупштине Међународног удружења за геодезију и геофизику – IUGG (International Union of Geodesy and Geophysics) у Москви 1971. године. IGSN71 задовољава све веће захтеве геодезије и геофизике па су га многе државе преузеле за своје гравиметријске референтне системе.

Астрономски референтни систем је инерцијални координатни систем који се подудара са међународним инерцијалним референтним системом ICRS (International Celestial Reference System) који је усвојен од Интернационале Астрономске Уније (ИАУ).

Просторни референтни, хоризонтални референтни, вертикални референтни систем, референтни систем гравиметријских одређивања и астрономски референтни систем материјализују се одговарајућим референтним оквирима Републике Србије.

Подаци добијени у основним геодетским радовима воде се у бази података основних геодетских радова.

Глава V - Државни премер

Државни премер јесу стручни послови у областима:

- 1) катастарског премера;
- 2) премера у поступку уређења земљишне територије комасацијом (комасациони премер);
- 3) премера водова;
- 4) топографског премера;
- 5) премера државне границе.

Катастарски премер може да се врши у циљу оснивања или обнове катастра непокретности. Катастарски премер обухвата: постављање допунских геодетских референтних тачака за хоризонтално и вертикално позиционирање непокретности; идентификацију и обележавање границе катастарске општине; обележавање граница катастарске парцеле; геодетско мерење и прикупљање података о непокретностима; прикупљање података о имаоцу права на непокретности; катастарско класирање земљишта.

Осим постојећих геодетских мрежа за позиционирање тачака у простору користи се и Активна геодетска референтна основа Србије – АГРОС, с циљем да у блиској будућности она буде искључива референтна основа за позиционирање тачака.

Катастарске територијалне јединице су катастарска парцела, катастарска општина и катастарски срез.

Законом је уређено да се геодетским мерењем врши хоризонтално и вертикално позиционирање непокретности у државном геодетском референтном систему, са прописаном тачношћу, односно нису прецизиране геодетске методе и тачност, већ ће се то учинити посебним подзаконским актима и препорукама за израду техничке документације.

На подручју на коме се врши катастарски премер, имаоца права на парцели, дужан је да пре почетка премера, на прописан начин и о свом трошку обележи међним белегама граничне тачке парцеле, као и да лицима која раде на пословима државног премера, дозволи приступ непокретности.

Комасациони премер су геодетски радови који се изводе у поступку уређења земљишне територије комасацијом и изводе се у складу са одредбама овог закона и закона којим се уређује пољопривредно земљиште.

Премер надземних и подземних водова је био и до сада уређен законом и има за циљ формирање базе података о водовима. Премер водова финансирају имаоци права на водовима, локална самоуправа или друга заинтересована правна и физичка лица.

Премер водова може да врши само геодетска организација.

Топографским премером се прикупљају подаци о објектним и просторним целинама (насеља, саобраћајнице, воде, вегетације, рељеф и друго) са њиховим квалитативним и квантитативним атрибутима и подаци о географским и другим именима који ће се водити у топографско-картографској бази података, односно користе се за формирање Основног топографског модела и израду топографско-картографских производа.

У циљу њихове ажурности, а према многим искуствима у европским земљама, овим законом је предвиђено да се планира периодично снимање територије Републике Србије из ваздушног простора.

Премер државне границе био је у надлежности министарства спољних послова бивше Државне заједнице Србије и Црне Горе. Према искуствима европских земаља ова надлежност је најчешће поверена државним органима надлежним за послове државног премера, стога је овим законом предложено такво решење.

Премером државне границе Републички геодетски завод ће вршити геодетско мерење граничних тачака и прикупљање података о државној граници и формирати елаборат и регистар државне границе.

Законом се уређују и основна питања геодетске метрологије, односно метролошког обезбеђења геодетских радова и употребе геодетских инструмената.

Глава VI - Катастар непокретности

Законом су први пут дефинисана основна начела катастра непокретности базирана на савременим начелима земљишних књига и других регистара непокретности у Европи и то: начело државног премера, начело уписа (права на непокретностима стичу се, преносе, ограничавају и престају уписом у катастар непокретности - конститутивност уписа), начело обавезности (стицалац права својине дужан је да поднесе захтев за упис у катастар непокретности); начело јавности (подаци катастра непокретности су јавни и свако може тражити да изврши увид у те податке), начело поуздања (подаци о непокретностима уписани у катастар непокретности су истинити и поуздани и нико не може сносити штетне последице због тог поуздања), начело законитости, начело првенства (ред првенства права одређује се према временском редоследу подношења захтева за упис) и начело одређености (садржина сваког уписа у катастар непокретности мора бити потпуно одређена у погледу непокретности на коју се упис односи).

Катастар непокретности састоји се од елабората премера, збирке исправа и базе података катастра непокретности. База података катастра непокретности формира се на основу података елабората премера и збирке исправа и у информатичком смислу је објектно-оријентисан модел података, разврстан по темама као што су: парцеле, објекти, посебни делови објеката и имаоци стварних права на непокретностима. База података катастра непокретности садржи и податке адресног регистра и регистра просторних јединица.

Из базе података катастра непокретности издају се изводи, и то: катастарски план у дигиталном или аналогном облику и лист непокретности који се може формирати за непокретност (реални лист непокретности), или имаоца права својине, односно другог одговарајућег права на непокретности (персонални лист непокретности).

Законом су уређене врсте уписа у катастар непокретности, као што су: упис непокретности, упис стварних права, предбележба (оправдање и брисање предбележбе) и забележба (лична стања имаоца права, првенствени ред за будући упис, покретање спора за утврђивање права на непокретности, покретање управног спора против другостепеног решења Републичког геодетског завода, покретање поступка експропријације непокретности, забрана отуђења и оптерећења непокретности, забрана уписа стварних права на непокретности, покретање поступка извршења, побијање дужникових правних радњи и остале забележбе предвиђене законом), општи услови за упис (постојање уписане непокретности, уписаног претходника и исправе подобне за упис) и забрана уписа.

Својина на непокретности уписује се као право својине, сусвојине или заједничке својине.

У катастар непокретности уписују се и право коришћења, право закупа, право службености, хипотека и друга стварна права на непокретностима прописана законом.

Катастар непокретности оснива се, по правилу, за целу катастарску општину, а изузетно и на делу катастарске општине.

Катастар непокретности се оснива према постојећим подацима (подаци катастра земљишта, земљишне књиге и књиге тапија, односно интабулационе књиге, као и према подацима комасације која није проведена у катастру земљишта, односно земљишној књизи) и према подацима новог катастарског или комасационог премера, у поступку излагања на јавни увид података о непокретностима и стварним правима на њима од стране комисије за излагање. Одлуку о оснивању катастра непокретности Републички геодетски завод објављује јавним огласом, као и на својој Интернет страници.

Законом су уређена питања уписа стварних права на парцели, објектима и посебним деловима објеката према подацима катастра земљишта, затим упис стварних права у случају када поред катастра земљишта постоји и земљишна књига, књига тапија, односно интабулациона књига, као и упис стварних права према подацима непроведене комасације.

Када се катастар непокретности оснива према подацима новог катастарског премера, подаци о парцелама и стварним правима на њима утврђују се према фактичком стању, уз услов да ти подаци нису оспорени. Подаци о објекту и посебном делу објекта утврђују се на основу прикупљених података, а стварна права на објекту и посебном делу објекта на основу одговарајућих исправа за упис и постојећих евиденција. Терети и ограничења на непокретностима уписаће се према подацима земљишне, односно интабулационе књиге.

Ако имаоци права нису сагласни са привремено уписаним подацима о непокретностима проверава се да ли је прикупљање података о непокретности извршено на прописан начин, отклањају евентуалне грешке и исправљају подаци привремено уписани у базу података катастра непокретности, а ако имаоци права нису сагласни са привремено уписаним подацима о стварним правима на непокретностима, ти подаци се упоређују са подацима из катастра земљишта, земљишне књиге, књиге тапија, односно интабулационе књиге и утврђују стварна права сагласно одредбама Закона.

У поступку излагања на јавни увид води се записник, на који странке могу уложити приговор. На решење по приговору може се уложити жалба.

Подаци о непокретностима и стварним правима на њима уписују се у катастар непокретности на основу записника, односно на основу правноснажног решења комисије за излагање донетог по приговору или другостепеног решења.

Одлуку о обнови катастра непокретности доноси Републички геодетски завод. Обнову катастра непокретности према подацима катастарског премера и утврђивање стварних права врши комисија за излагање у поступку излагања на јавни увид, сходном применом одредаба овог закона о оснивању катастра непокретности у погледу надлежности, поступка излагања података о непокретностима и правима на њима и потврђивања катастра непокретности.

Адресни регистар јесте утврђивање кућних бројева за стамбене и пословне зграде, као и за грађевинске парцеле, означавање зграда и грађевинских парцела кућним бројевима и означавање насељених места, улица и тргова и вођење евиденције кућних бројева, улица и тргова у бази података катастра непокретности.

Регистар просторних јединица јесте основни и јавни регистар о границама просторних јединица, називима и матичним бројевима просторних јединица утврђених у складу са законом.

Одржавање катастра непокретности јесте прикупљање, утврђивање и провођење насталих промена на непокретностима и правима на њима, које су од утицаја на податке катастра непокретности, настале после потврђивања катастра непокретности.

Законом су посебно систематизоване промене на непокретностима које настају у поступку одржавања, надлежност за прикупљање података о променама, унапређење квалитета података премера, затим начин подношења захтева за провођење промене на непокретности, достављање, преглед и пријем елабората геодетских радова када их изводи геодетска организација.

Упис у катастар непокретности врши се, по правилу, по скраћеном поступку, изузев када се утврди да се на основу приложених исправа не може одлучити по захтеву странке, спроводи се испитни поступак (саслушање странака, увиђај, вештачење и друго).

Законом је посебно уређено и: ко су странке у поступку уписа, ко може поднети захтев за упис, шта се сматра за уредан захтев, редослед решавања захтева, отклањање неуредности и одбацивање захтева, одлучивање о упису, садржина решења о упису, вршење уписа, право на жалбу, одрицање и повлачење жалбе, измена првенственог реда уписа, државина, брисање државине и упис својине на парцели, објекту и посебном делу објекта и упис промена држаоца.

У поступку одржавања катастра непокретности Служба за катастар непокретности по службеној дужности или по захтеву странке, исправља све утврђене грешке, недостатке и пропусте у подацима о непокретностима и правима на њима уписаним у катастру непокретности, под условима наведеним у закону.

Глава VII – Катастар водова

Законом је дефинисан катастар водова као основи регистар о подземним и надземним водовима и стварним правима на њима у Републици Србији, и састоји се од елабората премера водова, збирке исправа и базе података катастра водова.

На основу базе података катастра водова и базе података катастра непокретности израђује се катастарски план водова у дигиталном или аналогном облику, који се издаје у прописаном формату, облику и размери и лист водова који садржи податке о водовима и стварним правима на њима.

Оснивање катастра водова јесте упис водова и стварних права на њима на основу података елабората премера и збирке исправа.

Упис у катастар водова врши Служба за катастар непокретности о чему доноси решење.

Законом је уређено да податке о насталим променама на водовима прикупља геодетска организација, а да је ималац права на воду дужан да у року од три дана од дана настанка промене на воду, поднесе захтев за провођење промене Служби за катастар непокретности према подручју на коме се вод налази. Подземни водови не смеју се затрпати пре него што се изврши геодетско снимање.

Посебно је уређен преглед и пријем елабората премера водова од стране Службе за катастар непокретности.

Глава VIII – Процена вредности непокретности

Процена вредности непокретности јесте утврђивање тржишне вредности непокретности уписаних у катастар непокретности.

Тржишна вредност непокретности се одређује поступцима и методама масовне процене вредности непокретности, која обухвата генералну процену вредности непокретности и одређивање вредности појединачне непокретности на основу података из генералне процене вредности.

За потребе масовне процене вредности непокретности, Републички геодетски завод води евиденцију тржишних цена непокретности, која садржи податке из купопродајних уговора и уговора о закупу непокретности.

Овако формирана база података о вредности непокретности користила би за разне потребе и то за: развој тржишта непокретности, финансије и кредите, судске спорове, пореску област, саветодавно инвестирање, одлучивање и финансије и друго.

Процену вредности непокретности Републички геодетски завод ће започети 01. јануара 2011. године, а до тог датума извршиће се организационе и кадровске припреме и израда одговарајућих подзаконских аката.

Глава IX –Топографско-картографска делатност

Основни топографски модел представља апстракцију простора Републике Србије и чине га дефинисани топографски објекти са припадајућим описом својстава и међусобних односа (атрибути и релације), обухватом прикупљања, правилима креирања и начином приказа.

Циљ Републичког геодетског завода је да се за територију Републике Србије формира Основни топографски модел и изради топографско-картографска база података са прописаним тематским целинама (објекти, саобраћајна мрежа, хидрографија, начин коришћења земљишта, географска и друга имена, дигитални модел терена, дигитални ортофото). На основу топографско-картографске базе података израђују се државне топографске карте.

Законом је уређено и издавање картографских публикација (државне топографске карте, дигитални ортофото, дигитални модел терена, снимци из ваздуха, прегледне, тематске и друге карте и планови територије Републике Србије или њеног дела, атласи, албуми и каталози карата свих врста и издања, прегледни листови карата и планова, дигитални подаци и базе података о простору), које се могу ставити у промет тек након прибављене сагласности Републичког геодетског завода.

Глава X – Геодетско-катастарски информациони систем

Ради ефикаснијег прикупљања и обраде, одржавања и дистрибуције података основних геодетских радова, катастра непокретности, катастра водова и топографско-картографске базе Републички геодетски завод води геодетско-катастарски информациони систем Републике Србије.

Геодетско-катастарски информациони систем се заснива на принципима: вођења података на једном референтном месту и омогућавања приступа и размене на различитим нивоима у

оквиру Републичког геодетског завода; вођења као метаподатака информација о подацима и сервисима које описују и омогућавају њихово проналажење; дефинисања података и сервиса поштујући националне и међународне стандарде; омогућавања корисницима изван Републичког геодетског завода приступ јасно приказаним подацима преко web сервиса; омогућавања издавања докумената у електронском или другом облику; обезбеђења услуга електронског пословног промета за коришћење података и сервиса који захтевају новчану накнаду и обезбеђивања мера заштите информационог система у свим фазама функционисања.

Глава XI – Национална инфраструктура геопросторних података

Сагласно Директиви Европске Уније за одређивање Инфраструктуре за просторне податке у Европској Унији (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)), као и студији „ПРЕДЛОГ НАЦИОНАЛНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ ПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ“ која је за Републички геодетски завод израђена априла 2006. године, дефинисана је Национална инфраструктура геопросторних података (у даљем тексту: НИГП) као стратегија, технологија, правила, стандарди и људски ресурси који су потребни за прикупљање, обраду, чување, приступ, размену и оптимално коришћење геопросторних података Републике Србије.

Геоподаци или геопросторни подаци су подаци са директном или индиректном везом са одређеном локацијом или географском области.

Законом се начелно одређују субјекти државне управе, јавних предузећа и правних лица у чијој су надлежности службени дигитални геоподаци територије Републике Србије, или који пружају јавне сервисе на основу тих података.

Оснивање НИГП-а обухвата формирање метаподатака за скупове и сервисе геоподатака, скупове геоподатака, базе геоподатака, сервиса геоподатака и сервиса и технологија умрежавања.

Подаци геодетско-катастарског информационог система укључени су у НИГП. Поред тих података НИГП обухвата и у податке о: заштити животне средине; просторно-планским документима, саобраћајним и телекомуникационим мрежама; минералним сировинама и енергетским изворима; режиму вода; заштићеним непокретним културним добрима; геологији, геофизици, метеорологији, пољопривреди и педологији; демографији и здрављу; индустријским и производним капацитетима и друго.

Републички геодетски завод оснива, одржава и управља националним геопорталом НИГП-а и преко њега обезбеђује субјектима и корисницима повезивање са другим сервисима укљученим у НИГП, као и проналажење, приступ и коришћење геоподатака НИГП-а.

Законом су прописана ограничења приступу скуповима и сервисима геоподатака и утврђени су органи НИГП-а, и то: Савет и радне групе. Предложена структура заснована је на уобичајеној подели послова на стратешко и политичко одлучивање (Савет) и на реализацију и операционализацију концептуалних и стручних послова (радне групе).

Савет НИГП-а чини 10 чланова које именује и разрешава Влада Републике Србије.

Глава XII – Геодетски радови у инжењерско-техничким областима

Законом су уређени геодетски радови у инжењерско-техничким областима (просторно планирање, урбанизам, грађевинарство, архитектура, саобраћај, рударство, енергетика, пољопривреда, водопривреда, шумарство, машинство и др.) и то: израда техничке документације, извођење и стручни надзор над извођењем геодетских радова у инжењерско-техничким областима за које је предвиђена израда техничке документације.

Извођење геодетских радова у инжењерско-техничким областима јесте: израда геодетских подлога за потребе разних врста пројеката у инжењерско-техничким областима; геодетско мерење у току реализације пројекта; геодетско мерење изведеног стања и геодетско мерење у циљу осматрања тла и објеката у току грађења и употребе.

Законом су прописани услови и надлежности у инжењерско-техничким областима и обављање стручног надзора над израдом геодетских подлога и њихову оверу од стране Републичког геодетског завода.

Глава XIII – Чување, увид, издавање и накнада за коришћење података

Оригиналне и периодичне копије база података основних геодетских радова, катастра непокретности, катастра водова, топографско-картографске базе, као и документацију у аналогном облику, чува Републички геодетски завод.

Увид у базе података основних геодетских радова, катастра непокретности, катастра водова и топографско-картографске базе, може се извршити непосредно у просторијама Републичког геодетског завода или електронским путем.

За коришћење података, као и за услуге које пружа Републички геодетски завод, плаћа се накнада, која се одређују на основу Законом утврђених критеријума и чију висину утврђује Влада.

Глава XIV – Инспекцијски надзор

Над применом одредаба Закона прописан је инспекцијски надзор

Инспекцијски надзор над применом одредаба Закона и прописа донетих на основу Закона, врши Републички геодетски завод, преко инспектора, у складу са законом.

Законом су уређена права, овлашћења и дужности инспектора, као и услови у погледу врсте и степена стручне спреме и година радног искуства.

Глава XV – Судска заштита

Законом је прописано да се против другостепених решења Републичког геодетског завода може водити управни спор, осим против другостепеног решења и других аката Републичког геодетског завода донетих у поступку оснивања катастра непокретности.

Глава XVI – Овлашћење за доношење подзаконских аката

Законом су уређене области за које ће директор Републичког геодетског завода донети подзаконска акта. Оквирно, петнаест подзаконских аката потребно је донети у року од две године, с тим да је за поједине, посебно важне подзаконске акте, рок за доношење једна година (Правилник о одржавању катастра непокретности, Правилник о условима за рад геодетске организације, Правилник о премеру и регистру државне границе, Правилник о геодетско-катастарском информационом систему, Правилник о адресном регистру)

Доношење подзаконских аката је од изузетне важности јер је пуна и квалитетна примена новог Закона и нових решења могућа само уз примену и одговарајућих подзаконских аката.

Глава XVII – Казнене одредбе

Законом су уређене казнене одредбе, односно прекршаји за: геодетске организације које имају својство правног лица, одговорно лице у геодетској организацији, предузетника-оснивача геодетске организације која нема својство правног лица, правна лица као и физичка лица – ималац права, односно корисник непокретности.

Глава XVIII – Прелазне и завршне одредбе

У прелазним и завршним одредбама уређена су питања примене овог закона на: завршетак започетих поступака израде или оснивања катастра непокретности, процедуру уписа података о стварним правима на непокретностима и начину коришћења земљишта у поступку оснивања или обнове катастра непокретности, престанак важења земљишних књига, књига тапија, интабулационих књига, усклађивање овлашћења за пројектовање, руковођење и стручни надзор и извођење радова која је издао Републички геодетски завод по прописима који су били на снази до дана почетка примене овог закона, коришћење постојећег премера и катастра земљишта, чување, коришћење и издавање постојећих података, прелазак на нови просторни референтни систем, прелазак на нови гравиметријски референтни систем, рок за усклађивање пословања геодетске организације, рок за именовање чланова Савета НИГП-а и оснивање НИГП-а, рок за доношење подзаконских аката, престанак важења закона и подзаконских аката и ступање на снагу Закона.

ЗАКЉУЧАК

Применом новог Закона о државном премеру и катастру непокретности, након његовог доношења у Народној скупштини Републике Србије, Републички геодетски завод ће:

- израдити катастар непокретности као основни, јавни и јединствени регистар о непокретностима и стварним правима на њима на целокупној територији Србије;
- обезбедити, израдом катастра непокретности, основу за развој транспарентног и ефикасног тржишта непокретности са пуном правном сигурношћу за све учеснике;
- израдити дигитални катастарски план паралелно са израдом катастра непокретности, превођењем аналогних катастарских планова у дигитални облик;
- одржавати и омогућити перманентно коришћење АГРОС-а (активне геодетске референтне основе Србије);
- перманентно поправљати квалитет података постојећег премера у складу са захтеваном класом тачности, ослањајући се на нови државни референтни систем;
- извршити нови катастарски премер на подручјима где је то неопходно (неажуран и неквалитетан катастарски премер, премер у стереографској пројекцији);
- израдити и ажурирати адресни регистар;
- основати и одржавати катастар водова и уписивати стварна права на водовима;
- имплементирати геодетско-катастарски информациони систем у Републици Србији;
- омогућити web приступ подацима и сервисима Републичког геодетског завода и издавање докумената у електронском облику;
- извршити процену тржишних вредности свих непокретности уписаних у катастар непокретности;
- имати водећу улогу на пословима оснивања и одржавања НИГП-а и Националног геопортала НИГП-а.

ЛИТЕРАТУРА

1. A World Bank: Real Estate Cadastre and Registration Project, (2003).
2. Kaufmann, J., Steudler, D.: "CADASTRE 2014 - A vision for a future Cadastral System", with the Working Group 1 of FIG Commission 7, FIG (1998).
3. Републички геодетски завод: Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, Службени гласник РС, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05, (2005).
4. Републички геодетски завод: Нацрт закона о државном премеру и катастру непокретности, (2009).
5. Републички геодетски завод: Стратешки циљеви Републичког геодетског завода, (2007).

Проф. др Манојло Миладиновић¹

ПРОЦЕНА ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ

РЕЗИМЕ

Процена вредности непокретности се врши у свим земљама тржишне економије. Процена у Србији је на самом почетку. Очекује се да ће се усвајањем Закона о државном премеру и катастру непокретности увести масовна процена непокретности и да ће то бити најзначајнији догађај у овој области који ће дати и иницијативу да се остали аспекти процене уреде прописима. Обука кадрова, оснивање удружења проценитеља и других институција су предстојећи задаци.

УВОД

Процена вредности непокретности (engl. real estate appraisal, property valuation ili land valuation, nem: grundstücks - und immobilienbewertung, güterabschätzung) је поступак развоја мишљење о вредности непокретности. Најчешће је то тржишна вредност. Тржишна вредност се дефинише на разне начине а најчешће као „износ при коме непокретност може променити власника између добровољног продавца и добровољног купца, при чему ниједан није на то присиљен и оба познају релевантне чињенице” (American Society of Appraisers, Business Valuation Standards).

Потреба за проценом је настала због различитих карактеристика непокретности, односно не постоје две идентичне непокретности, док се све непокретности разликују једна од друге по локацији - која је једна од најважнијих фактора њихове вредности.

Процена је радња или процес утврђивања мишљења о вредности. Другим речима, процена није само писани извештај већ аналитички процес. Проценитељ дефинише субјект процене, одлучује која питања треба поставити и тражи одговоре, а онда врши истраживање и анализу потребну за добијање одговора на постављена питања.

Процена се генерално класификује као појединачна (основна) процена и масовна процена (mass appraisal).

Процена непокретности се може захтевати у многим ситуацијама као што су: пренос права својине (помоћ потенцијалним купцима обезбеђењем понуђених цена, помоћ будућим продавцима да одреде прихватљиву продајну цену, установљење основе за размену права на непокретностима, установљење основе за реорганизовање или спајање власништва различитих особина, одређивање услова за продајну цену за предложени посао), финансирање и кредити (за развој мишљења о обезбеђењу вредности дате за предложени хипотекарни зајам, снабдевање инвеститора са чврстом основом за одлучивање било за куповину непокретности хипотеком или другим типовима новчаних папира, за установљење основе за одлуке обезбеђења или осигурања давања на зајам непокретности), судски спорови (за одређивање тржишне вредности непокретности у целини тј, пре продаје, за тржишне вредности непродатог дела после продаје, за процену штете на својини направљеној продајом, за одређивање тржишне вредности непокретности у уговорним споровима, за одређивање тржишне вредности непокретност као део хартија од вредности, за одређивање тржишне вредности код партнерских односа, за процену накнаде штете настале изградњом и прекршајима еколошких пописа, за процену накнаде штете настале еколошким незгодама), пореска област (за процену вредности у циљу опорезивања, за процену одговарајуће амортизације, за одређивање пореза на промет непокретности или поклоне и др), саветодавно инвестирање, одлучивање и финансије (за потребе закупнине и закупа, за одређивање изводљивости објектата или планова реконструкције, за потребе осигурања и процене штете, за омогућавање корпоративних спајања, емитовања акција или ревизију књиговодствених вредности, за развој

¹ Проф. др Манојло Миладиновић, Грађевински факултет, Београд, Студијски програм геодезија, email: manem@grf.bg.ac.yu

мишљења о ликвидационим вредностима код принудних продаја или аукцијских поступака, за савет клијентима, да узимајући у обзира њихове инвестиционе циљеве, алтернативе, ресурсе и ограничења, подешавају време њихових активности, за урбанисте и планере, између осталог, о могућим ефектима планираних активности, за помоћи у пресуђивању код процембених проблема, за анализу тендеција понуде и потражње на тржишту, за утврђивање статуса тржишта непокретности, за вредност основних средстава и помоћи у вредности алокације активе), итд.

ПРОЦЕС ПРОЦЕНЕ

Процес процене се може представити као шематски план за извођење процене. Процес, односно активности у извођењу процене су најбоље приказане у следећој табели:

Дефиниција проблема						
Идентификација клијента и потенцијалних корисника	Очекивано коришћење процене	Циљеви процене (укључујући дефиницију вредности)	Датум мишљења о вредности	Идентификација карактеристика непокретности (укључујући локацију и права на непокретности која се вреднују)	Посебне ставке	Хипотетични услови

Делокруг рада

Прикупљање података и опис непокретности		
Тржишно подручје	Врсте података о вредности	Упоредиви подаци о непокретности
Генералне карактеристике региона, града и окружења	Спецификација карактеристика земљишта и његовог побољшања, власничка права, пословна средства	Продаја, пописи, понуде, упражњена радна места, трошкови и амортизација и трошкови пореза и дажбина, итд

Анализа података

Тржишна анализа	Анализе највишег и најбољег коришћења
Студија потражње Студија снабдевања Маркетиншка студија	Позиција непокретности када је слободна Идеално побољшање Побољшање непокретности

Мишљење о вредности земљишта

Примена метода вредновања		
Трошковна	Метода упоређења продаје	Капитализација добити

Усаглашавање вредносних параметара и коначног мишљења о вредности

Извештај о утврђеној вредности

МЕТОДЕ ПРОЦЕНЕ

Методологија процене непокретности у стабилним економијама је добро позната. У појединачној процени непокретности, познатој литератури, користе се три методе процене које имају и различите називе: трошковна метода (метода утврђивање стварне вредности, трошковни приступ, статистички приступ-трошковна метода, (engl. cost approach, нем. sachwertverfahren), метода упоређења продаје (компаративна метода, директно упоређење продајних цена, (engl. sales comparison approach, нем. vergleichswertverfahren) и метода капитализације дохотка (метода вредновања прихода, приносни приступ, динамички

приступ-метода капитализације добити, (engl. income capitalization approach, нем. ertragswertverfahren).

Трошкова метода

Трошкова метода је базирана на прорачуну трошкова изградње, односно теорији замене. Очигледно необавештен улагач би платио више за постојећу зграду него што је трошак изградње нове зграде са истим начином коришћења. Док је трошкова метода најчешће убедљива у процени нове или скоро нове непокретности (на пример, нова кућа је директно конкурентна кући старој пет година), она се може такође користити код анализе старије непокретности кад се одузме разуман износ за компензацију старости објекта (амортизација) и других трошкова. Значи, ова метода је погодна у оним случајевима где не постоје подаци о ценама постигнутим код купопродаје сличних непокретности, или за оне непокретности за које је теже вредновати приходе од издавања или закупа.

Метода трошкова се користи у процени индустријских, пољопривредних и осталих непокретности, као и у поступцима за потребе државне управе или у судским поступцима као доминантна и једина метода.

Метода упоређења продаје

Метода упоређења продаје за утврђивање вредности је базирана на претпоставци да је плаћен износ за сличну непокретност и да би тај износ опет платили. Исто тако, ако проценитељ погледа и своје упоредиве спискове, ова анализа би требала да покаже за колико се непокретност не може продати. Метода упоређења продаје се користи код скоро свих процена. Ако је тражена тржишна вредност, метода упоређења продаје је по правилу основна техника, посебно код процене станова.

Непокретности су хетерогене, па се не може извршити директно међусобно упоређење. Разлике као што су локација, величина, опремљеност, старост, датум продаје и слично имаће позитиван, односно негативан утицај на вредност. Локација је најчешће један од најважнијих фактора вредности.

Метода упоређења продаје се користи код процене оних непокретности које су често у промету, као што су: станови, куће, викендице, гараже, канцеларије, земљишта за изградњу објеката, пољопривредна, шумска и остала земљишта.

Метода капитализације дохотка

Метода капитализације дохотка је базирана на претпоставци да су неке непокретности продате заинтересованим инвеститорима за оставрење дохотка од непокретности. За неке врсте непокретности, метода капитализације дохотка није основна метода за одређивање вредност (на пример, индивидуалне породичне стамбене зграде). За многе друге, ово је једина и заиста убедљива метода за одређивање вредности зато што су овде купци инвеститори који упоређују инвестицију у непокретност као алтернативу акцијама или тржишту обвезница. Код било које процене врсте непокретности, за инвеститора је примарно код куповине непокретности да је основа за одлуку њихове куповине нето оствариви доходак који се мора укључити код методе процене.

Конверзија годишњег прихода у тржишну вредност је израђена кроз директни прорачун стопе капитализације, или кроз анализу дисконтовања новчаног тока (engl. discounted cash flow - DCF). На пример, ако је непокретност продата за €1 милион, а годишњи чист доходак је био €91,000, може се рећи да је годишњи приход био 9.1% (0.091) од продајне цене. Ови математички односи су база директне капитализације годишњег дохотка у оцени тржишне вредности. Као други пример, размотримо непокретност са оцењеним чистим дохотком од €69,000 по години на тржишту где слична непокретност има годишњи приход од 9.1% од продајне цене. Проценитељ би могао да изврши следећи рачун за процену вредности непокретности: $€69,000/0.091 = €758,242$

Ова метода се нарочито користи код процене бензијских пумпи, складишта и др.

ПРОЦЕМБЕНА ПРОФЕСИЈА И ЛИЦЕНЦИРАНИ ПРОЦЕНИТЕЉИ

Мада се у неким подручјима уопште не захтева лиценца или овера, процена непокретности се уопштено врши од стране лиценцираних или сертифицираних проценитеља. Процембена професија обухвата много више него само процену непокретности и захтева познавања многих специфичних области. Све земље са транзиционом економијом иду у истом правцу и имају исту проблематику у напорима да установе процембену професију. Да би олакшали транзицију, оне формирају њихова сопствена професионална удружења и раде на њиховом прикључењу светском удружењу проценитеља.

Професионална удружења имају, углавном, ове опште циљеве:

- подршка активностима стручњака да изведу процену свих типова непокретности,
- рад у сарадњи са државом на формирању научног института за независну процену,
- заступање удружење и њихово учлањење у државне, међународне и друге структуре,
- контрола практичне процене преко развоја и одржавања етичких правила за чланове удружења проценитеља,
- консултације и обезбеђење информација учесницима на процембеном тржишту,
- стварање правних и нормативних докумената за регулисање процембених активности, укључујући националне процембене стандарде и, евентуално, процембене стандарде професионалних удружења,
- организовање обука за проценитеље.

Да би се остварио овај захтев, финансијски, урбанистички, геодетско-катастарски и други сектори и њихова транзициона економија морају створити процембену професију као висок приоритет.

Пре 1990. године државе нису регулисале занимање проценитеља. Оне су само имале ограничене пропозиције са неколико професионалних образованих захтева. Многи проценитељи су били проценитељи зато што су они рекли да су то. Због тога је пут до потпуног признања професионалних проценитеља био кроз њихово сертификавање од стране пословних удружења, која су била слична запосленим рачуновођама са сертификатом. Јавност није уопште знала шта значе сертификати и шта је било потребно за њихово добијање.

У Србији, наводно, постоји Национално удружење проценитеља Србије, које би требало да постане члан IVSC (International Valuation Standard Comitee). Међутим, нису познате било које активности тог удружења осим једног или два јавна саопштења.

Данас у Србији не постоје правила на овом пољу, односно процену врше вештаци грађевинске струке који су лиценцу добили од Министарства правде, али који немају дана школовања у вези са проценама вредности непокретности, нити имају стандарде и методологију којом се воде.

“Професија проценитеља у Србији не постоји, практично да нема курсева ни смерова на факултету који би обучили људе да се баве овим послом. Са циљем да се организују курсеви и додељују лиценце и стандарди који важе свуда у свету, неколицина људи који се овим послом баве основала је пре годину дана Национално удружење проценитеља Србије (НУПС)”, каже Данијела Илић, директор одељења за евалуације у EFG Property и председник Удружења.

Мора се рећи да је од 2009. године отворен нови модул мастер студија на Грађевинском факултету, Студијски програм геодезија у Београду, под називом Управљање непокретностима (Land law and esopomtu), на коме ће се у великој мери изучавати процена вредности непокретности, као и низ других дисциплина које се односе на тржиште, право и економију у вези са непокретностима.

НАЈВИШЕ И НАЈБОЉЕ КОРИШЋЕЊЕ НЕПОКРЕТНОСТИ

Ако је проценитељево мишљење базирано на тржишној вредности, то мора такође бити базирано и на највишем и најбољем коришћењу непокретности (*highest and best use*).

Речник процене непокретности, Америчког института за процену, 4-то издање (The Dictionary of Real Estate appraisal, 4th edition), дефинише највише и најбоље коришћење као: „вероватано логично и правно дозвољено коришћење неизграђеног земљишта или реконструисане непокретности, ако је то физички могуће, целисходно одрживо и финансијски изводљиво и које резултира у највишу вредност“

Постоје два корака у анализи највишег и најбољег коришћења. Први корак је да власник одлучи о највишем и најбољем коришћењу земљишта као да је неизграђено, а други да размисли највише и најбоље коришћење као да је изграђено. У првом кораку се подразумева да је вредност непокретности већа без постојећих објеката него са њима. У другом кораку разматрају се модификације и измене на непокретности. Ови кораци следе идеју обрта капитала добро обавештеног купца и власника непокретности.

Наравно, у нашој средини изградња и коришћење непокретности је везано за дефинисане урбанистичке намене са мањим могућностима у избору најбољег и највишег коришћења у односу на земље са обавезним, и другачије дефинисаним приватним правом на парцелама у грађевинским подручјима.

ИЗВЕШТАЈИ О ПРОЦЕНИ

За хипотекарну процену стамбених непокретности извештај се најчешће саопштава на стандардизованим образцима. Извештаји могу бити и нестандарни, односно у текстуалном облику.

На пример, амерички Јединствени стандарди професионалих проценитеља (USPAP) одређују шта се мора наћи у процембеним извештајима. Овај скуп правила се ревидује и ажурира сваке године, тако да их проценитељи морају пратити све промене. USPAP је подељен на стандарде, наредбе и стручна мишљења. Ови стандарди и додатна правила обавезују шта би морало бити укључено у проценитељски извештај.

Други стандарди предвиђају смернице и правила за развој и извештај о вредности која се односи на покретну имовину, процену пословања и масовну процену.

Проценитељ је тражен за давање поузданог мишљења у процембеном извештају да читалац не би био у недоумици. Веома важно, ови извештаји захтевају од проценитеља да их потврде да су усаглашени са минимумом професионалних стандарда. Извештаји се морају потписати и у њима се даје изјава која објашњава и које посебне захтеве проценитељ испуњава у погледу квалификација.

У многим земљама, сагласност са USPAP-ом је обавезна код свих процена, али код других није.

У САД се, на пример, користи Униформни стандардни процембени извештај (*Uniform Residential Appraisal Report – URAR*) са одговарајућим оверама и ограничењима који је заједнички дефинисан од многих асоцијација које се баве проценом вредности непокретности и хипотекама. Сваки облик извештаја мора бити сагласан Стандарду 2 USPAP-а. Велике америчке хипотекарне корпорације Фреди Мек и Фани Меј (које су сада у великој економској кризи) захтевају обавезно коришћење URAR

ПРОПИСИ И СТАНДАРДИ О ПРОЦЕНИ

У овом тренутку не постоји јединствени и усклађени приступи, методологија и терминологија у Европској унији око вредновања непокретности, па су законски приступи и стандарди различити у појединим земљама, и најчешће су усклађени су својим сопственим специфичним тржиштима и потребама. У развијеним тржиштима непокретности и са дугогодишњим искуством у области закупа (САД, Немачка, Холандија, Француска, Канада, Аустралија, Аустрија и др.) постоји законска регулатива, стандарди, евиденција и доступност података о реализованим трансакцијама, објективни статистички подаци, праћење и контрола процене, едукација кадрова, научни институти и др.

Међутим, данас у свету постоје општеприхваћени локални и глобални стандарди као основа за стандардизацију поступака и интернационализацију процеса процене вредности непокретности. Међународни комитет за стандардизацију процене (*International Valuation Standards Committee-IVSC*) који постоји већ двадесет година, донео је Међународне стандарде за процену (*International Valuation Standards-IVS*) чије одредбе дефинишу најбољу међународну праксу у овој области. Они су и истовремено донети и као појачање и допуна локалних стандарда.

У међународне и локалне стандарде могу се навести *Приручник за процену и вредновање (Appraisal and Valuation Manual)* односно Повеља процењивача Енглеског краљевског института (*RICS "Црвена књига"*), *Јединствени стандард за професионалну праксу процене (Uniform Standards of Professional Appraisal Practice - USPAP)* америчке Фондације за процену, Канадски USPAP - the *Appraisal Standards Board of the Appraisal Institute of Canada*

[AIC])-Савет за стандарде Института за процену из Канаде), Професионална пракса Аустралијског института за непокретности (*the Australian Property Institute's Professional Practice*), и Европско удружење проценитеља (*The European Group of Valuers' Associations - TEGoVA*) које има *Верификоване европске стандарде о непокретностима (Approved European Property Standards - "Плава књига")*. Остала локална удружења, као што је Унија панамеричких проценитеља (*Union of Pan-American Valuers - UPAV*), донела је такође препоруке којима земља чланица усваја Интернационалне стандарде процене.

Вероватно да развој стандарда у области процене вредности непокретности у Србији треба базирати на најбољим искуствима и горе наведеним европским и америчким стандардима.

МАСОВНА ПРОЦЕНА НЕПОКРЕТНОСТИ

Неке земље су за пореске сврхе увели такозвану масовну процену (*mass appraisal*). Брз технолошки развој у области развоја база и обраде података створио је могућност реализације метода вредновања и управљања подацима и процесима. Израда дигиталних векторских и ортофотоплана и карата, развој геоинформационих система, а нарочито техника статистичке контроле квалитета, довеле су до развоја масовне процене непокретности и великих промена и могућности у функционисању пореске администрације и омогућавању њихове повезаности са другим државним органима.

Пореска политика иде у правцу да се опорезивање врши на основу тржишних вредности непокретности, да су временски периоди процене што краћи, да се користи техника савремене контроле квалитета у руковођењу поступцима који се изводе у основним проценама, масовној процени и пореској администрацији, јер су сви они на критичном путу за успешно и професионално утврђивање и функционисање пореза на непокретностима.

Знања масовне процене су потребна за формирање почетних вредности. Знања из области основне процене (појединачне) су потребна за процену непокретности специјалне намене и за одбрану процењених вредности у циљу опорезивања. Административне вештине су потребне за управљање људским и физичким ресурсима пореских одељења и обезбеђења квалитета на сваком нивоу процеса масовне процене.

Масовна процена, за разлику од појединачне процене непокретности, захтева развој модела процене који је способан да укључи утицаје понуде и потражње на великим подручјима. Проценитељско разматрање се односи на групе непокретности, а не на појединачне непокретности. Проценитељ мора бити способан да развије, подржи и објасни стандардизована подешавања у моделу процене и исто тако и коришћење класа, типова објеката, околине и других група непокретности.

Контрола квалитета се врши на другачији начин код ове две методе. Код процене појединачних непокретности, фокус је дат на појединачној парцели, а поузданост процене се може утврдити истраживањем и анализом или упоређењем са упоредивом продајом непокретности. Код масовне процене, статистичке методе се користе за меру тачности и доследности процене. Проценитељ појединачних непокретности мора задовољити обично само једног клијента. Проценитељи масовне процене, међутим, морају задовољити све пореске обвезнике, односно да је процена праведна и да сви порески органи врше процену на јединствен и законит начин.

Управљање системом масовне процене је изазов и прилика. Да би решили задатак, проценитељи масовне процене користе савремену технологију у форми система рачунарски подржане масовне процене (*computer assisted mass appraisal, computer aided mass appraisal - САМА*). Ови системи обезбеђују могућност повећања ефикасности и техничке способности државних органа и израду тачније и правичније процене.

Сагледавајући значај и потребу масовне процене непокретности у Србији, Републички геодетски завод је у Нацрту Закона о државном премеру и катастру непокретности (април, 2009. године) увео одредбе о масовној процени непокретности. У овој области Словенија има великог искуства, односно донет је закон (*Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin*, 2006) и подзаконска акта за извођење масовне процене и формиран је посебан сектор у Геодетској управи Републике Словеније са 29 запослених.

Масовна процена се темељи на истим начелима као појединачна процена вредности. Технике масовне процене, међутим, придају нарочит значај моделима процене (нарочито једначинама, табелама и графиконима), стандардизацији праксе и статистичкој контроли квалитета. Систем масовне процене, било да је компјутеризован или мануелни, састоји се од четири подсистема (приказана у доњој табели): (1) систем управљања подацима, (2)

систем анализе продаје, (3) систем процене и (4) административни систем. Четири подсистема су међузависни. Систем процене, на пример, користи информације одржаване у анализи продаје а систем управљања подацима израђује излазна документа (процембена) потребна административном систему у штампању пореских рачуна.

Табела: Компоненте система масовне процене

Систем масовне процене			
Систем управљања подацима	Систем анализе продаје	Систем процене	Административни систем
Прикупљање података	Прикупљање података о продајама	Метода упоређења продаје	Финансирање, програмирање, планирање
Унос података и едитовање	Проверавање продаје и обрада	Трошковна метода	Истраживање, извештаји
Конверзија података	Студија односа	Метода капитализације добити	Порески спискови, обавештења
Меморисање података и заштита	Извештаји о продаји	Преглед процене и усаглашавање	Обрасци, обрада текста, компјутерски записи
			Жалбе

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Appraisal Institute: **The Appraisal of Real Estate**, 12th edition, Chicago, 2001, Appraisal Institute
2. Eckert, J: **Prporety Appraisal and Assessment Administration**, The International Association of Assessing Officers, 1990
3. International Association of Assessing Officers (IAAO): **Mass Appraisal of Real Property**, Chicago, 2007
4. Миладиновић, М: **Процена вредности непокретности**, Грађевински факултет, Београд, 2009, 280 страна.
5. Renner, U, Wilhelm, F., Rolf Brachmann, R., Holzner, P.: **Ermittlung des Verkehrswertes von Grundstücken und des Wertes baulicher Anlagen**, 29. Auflage von 2002, 896 Seiten, Mit Abb., Musterformularen u. Tab. Oppermann Verlag GmbH & Co
6. The Appraisal Foundation: **UNIFORM STANDARDS OF PROFESSIONAL APPRAISAL PRACTICE**, Washington, July, 01, 2006

Саша Ђуровић¹
Владимир Миленковић²

ЗАШТО НАМ ЈЕ ПОТРЕБАН NSDI

РЕЗИМЕ

Све се негде дешава. Савременом друштву су потребне квалитетне и брзе информације о простору у циљу оптималног управљање ресурсима, доношења исправних одлука на ефикасан начин и континуираног развоја. Инфраструктура просторних података омогућава размену хармонизованих просторних података из различитих извора и од различитих власника података и чини их лако доступним за кориснике путем Интернета. Просторне информације, обједињене у заједничкој инфраструктури, обезбеђују мноштво могућности за унапређење јавних сервиса, доприносе бољем планирању и доношењу одлука и смањењу трошкова не дозвољавајући дуплирање и несасгласност података. Главни циљ је успостављање инфраструктуре која ће омогућити подршку квалитетном и стабилном развоју животне средине и економски раст кроз ефикасне сервисе који ће одговорити потребама и захтеве јавног и приватног сектора и свих грађана. Кључни фактор за успешно успостављање NSDI је задовољење потреба корисника за приступ просторним подацима, кроз успешну сарадњу.

ABSTRACT

Everything happens somewhere. Modern society requires efficient and high quality spatial information for optimal resource management, efficient determination of adequate solutions and continuous development. Spatial data infrastructure enables harmonized spatial data exchange, originating from different sources owned by various data proprietors, facilitating user access via the Internet. Spatial information unified within a common infrastructure provides a multitude of possibilities for upgrading public services, while disabling data duplication and data inconsistency. Main goal is to establish an infrastructure, providing support to a high-quality and stable environmental development, coupled with economic growth, through efficient services, fulfilling the needs and demands of the public and private sectors, as well as citizens at large. The key factor for successful NSDI implementation is to enable user access to spatial data through successful cooperation.

ШТА ЈЕ NSDI

Стварање инфраструктура просторних података (Spatial Data Infrastructures – SDI) већ дуго времена је визија оних који се баве просторним подацима.

Термин “Spatial Data Infrastructure - SDI” (просторна инфраструктура података) се често користи да означи скуп релевантних технологија, политика и институционалних споразума који омогућавају располагање и приступ просторним подацима од стране државних институција, комерцијалног и непрофитног сектора, образовних институција и грађана.

National Spatial Data Infrastructure (NSDI) – национална инфраструктура просторних података омогућава повезивање и размену хармонизованих података из различитих извора од различитих власника података и чини их лако доступним за кориснике путем Интернета.

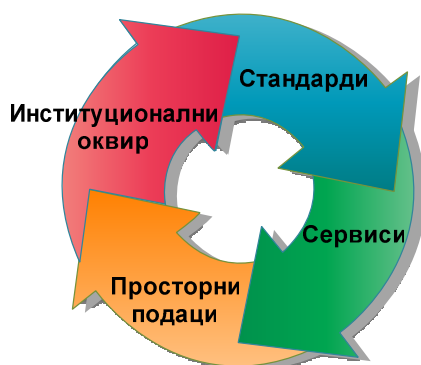
NSDI је начин за једноставан приступ и размену просторних података из различитих извора у циљу повећања добробити за друштво у целини.

¹ Саша Ђуровић, дипл.инж.геод. sdjurovic@rgz.gov.rs

Републички геодетски завод, помоћник директора Сектора за информатику и комуникације

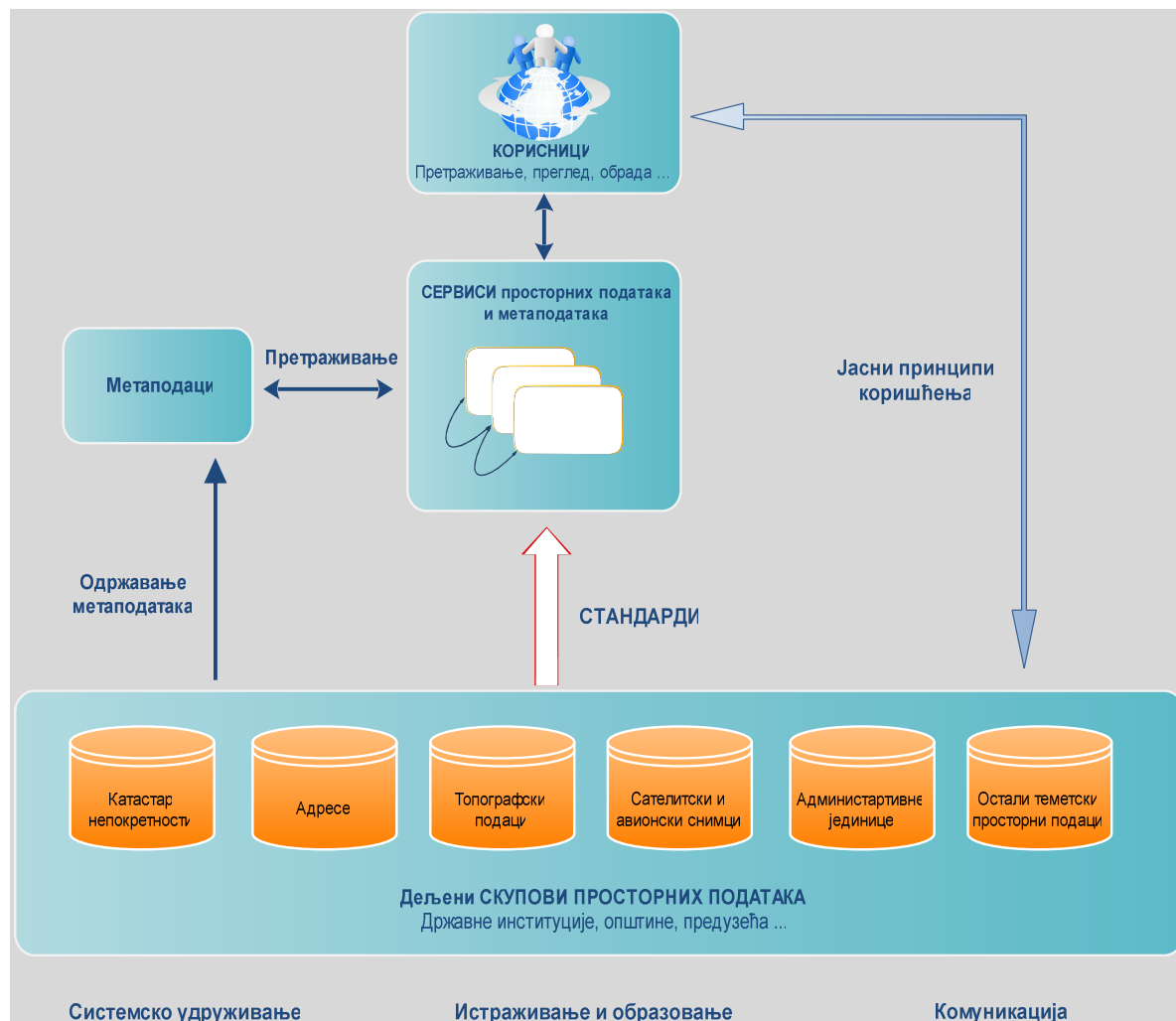
² Владимир Миленковић, дипл.инж.геод. vmilenkovic@rgz.gov.rs

Републички геодетски завод, помоћник директора Сектора за основне геодетске радове



Слика 1. NSDI компоненте

Инфраструктура просторних података се односи на структуру за кооперацију, техничка решења, принципе управљања подацима, сервисе података и људске ресурсе који комбинују ажурне кључне просторне информације које друштво користи у потпуности. NSDI такође употпуњује међународну мрежу сервиса о простору, при чему је нарочито важна сарадња на европском нивоу.



Слика 2. Генерални модел NSDI

ТРЕНУТНА СИТУАЦИЈА

Државне институције и остале организације, непрекидно захтевају брз одговор и реакцију у кризним ситуацијама (националне незгоде, природне непогоде, индустријске несреће, угрожавање животне средине и национална безбедност). Развој приватног сектора захтева лак приступ геопросторним подацима за потребе ефикасног пружања услуга заснованих на простору (комуникације, навигација, праћење просторних појава ...).

Постојеће стање у вези приступа и коришћења просторних података у Србији може се описати кроз следеће карактеристике:

- **Дуплирање напора и трошкова** – редундантност података због великог броја јавних институција које прикупљају сличне податке, преклапање надлежности, постојећи подаци се не користе више пута;
- **Недовољно коришћење стандарда** – недостатак хармонизације између података, некомпатибилне информације и информациони системи, различит квалитет и различити типови атрибутивних информација, тешкоће у размени и комбиновању информација;
- **Слаба приступачност** – тешко је пронаћи потребне податке и где могу бити доступни, недостатак одговарајућих дигиталних података, ограничена права приступа, неприкладна дистрибуција, недоследна политика цена;
- **Нејасна заштита права и политика лиценцирања**
- **Недостатак координације** између административних нивоа одговорних за прикупљање података и размену података преко граница

Многе организације троше доста средстава на формирање географских информационих система (GIS) тако да се дуплирају напори за прикупљање података паралелно са другим организацијама. Исти географски подаци се прикупљају више пута уз велике трошкове. Савремено пословање не може дозволити да се настави рад на овај начин.

Системске иницијативе битно унапређују овакву ситуацију успостављањем заједничке инфраструктуре информација заснованих на простору, која треба да омогући да се подаци размењују са прихватљивим трошковима уз помоћ државне, комерцијалне и невладине подршке. Користећи напредне технологије такв системски оквир обезбеђује да основни просторни подаци буду доступни свима који у њему учествују, тако да корисници могу испуњавати унакрсне надлежности, анализе и деловање. То ће омогућити организацијама да преусмере средства унутар својих потреба, на рачун досадашњег дуплирања напора у производњи података са другима.

ПОТРЕБА ЗА ИНФРАСТРУКТУРОМ ПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА

Интегрисане информације засноване на простору су важне за доношење одлука

Данашњем друштву су потребне информације о простору много више него икада раније. Већина информација је потребна за доношење јасних одлука на много ефектнији и делотворнији начин. Просторне информације су суштинске за доношење правих одлука на локалном, регионалном и националном нивоу. Ови подаци су важни за многе аспекте друштвеног деловања као што су анализе животне средине, планирање, инфраструктурни развој, здравље, образовање, заштита, транспорт, енергија, пољопривреда, климатске промене и управљање у кризним ситуацијама. То су само неке од области у којима просторне информације, заједно са инфраструктуром, омогућавају проналажење, приступ и коришћење тих информација у процесу одлучивања.

Већина неопходних информација за доношење исправних одлука у таквим случајевима заснована је на геопросторним подацима. Исправност, тачност и ажурност геопросторних података пресудни су у одлучивању.

Једино кроз заједничке споразуме могуће је на једноставан начин обезбедити да локалне заједнице, регионални и национални доносиоци одлука пронађу, приступе, користе и деле информације о простору важне за процес одлучивања. Заједнички споразуми појачавају економску свест о смањењу трошкова пословања коришћењем интегрисаних информација из различитих извора, тако што се елиминише потреба за развојем паралелних и скупих алата за проналажење, размену и експлоатацију просторних података.

INSPIRE ДИРЕКТИВА

INSPIRE (INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe initiative – иницијатива за инфраструктуру просторних информација у Европи) је иницијатива коју је покренула и развила Европска унија, у сарадњи са државама чланицама и прикљученим државама. Директива за успостављање инфраструктуре за просторне информације у Европској унији (INSPIRE) усвојена је у марту 2007.

Потреба за INSPIRE директивом проистекла је из општег стања и недефинисаних правила везаних за просторне податке у Европи. Геопросторне податке карактерише подељеност и недостатак одговарајуће доступности података, неусклађеност, редувантност прикупљања, недовољно коришћење стандарда, недостатак координације, рестрикције у дистрибуцији података и други недостаци. Наведено стање отежава идентификацију, приступ и коришћење постојећих података.

Намера INSPIRE директива је успостављање европске инфраструктуре просторних података која корисницима пружа интегрисани сервис просторних информација. Овај сервис треба да омогући корисницима да идентификују и приступе просторним информацијама из низа различитих извора, од локалног, преко националног, до глобалног нивоа на интероперабилан начин за широк спектар корисника. Циљ је да се учине доступним релевантне, квалитетне и хармонизоване просторне информације за потребе формулисања, имплементације, праћења и доношења одлука на нивоу Европске Уније са становишта територијалног утицаја.

Инфраструктуру просторних података треба успоставити поштовањем следећих принципа:

- Податке треба прикупити једном и одржавати на нивоу где се то може радити најефикасније;
- Треба омогућити комбиновање континуираних просторних података из различитих извора широм Европе и поделити их између корисника и апликација;
- Треба 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;
- Потребно је 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 визуелизовати у одређеном контексту који ће бити прилагођен да одговара корисницима.

Сврха ове директиве је постављање основних правила усмерених ка успостављању инфраструктуре просторних информација у Европској унији за потребе политика и активности које могу имати утицаја на животну средину, при чему су основне INSPIRE компоненте:

- Метаподаци;
- Интероперабилност и хармонизација сетова просторних података и сервиса ;
- Мрежни сервис и технологије (проналажење, преглед, преузимање, трансформација, европски гео-портал);
- Споразуми за размену, приступ и коришћење података и сервиса;
- Механизми координације и мере за мониторинг и извештавање.

Детаљна техничка подршка за даља питања садржана је у имплементационим правилима, детаљним спецификацијама и упутствима. При изради правила имплементације узимају се у обзир релевантни кориснички захтеви, постојеће иницијативе и међународни стандарди за хармонизацију сетова просторних података, као и разматрање изводљивости и кост-бенефит анализе. Правила имплементације дефинишу и класификују просторне објекте од значаја за сетове просторних података који се односе на теме наведене у Анексима I, II или III и начин на који ће се ови просторни подаци геореференцирати.

Теме просторних података дефинисане INSPIRE директивом

Анекс I

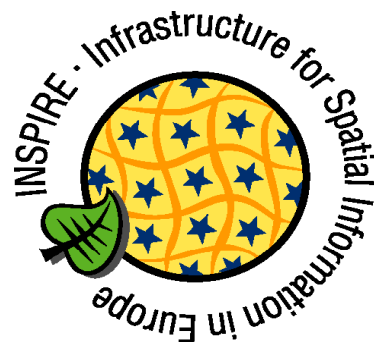
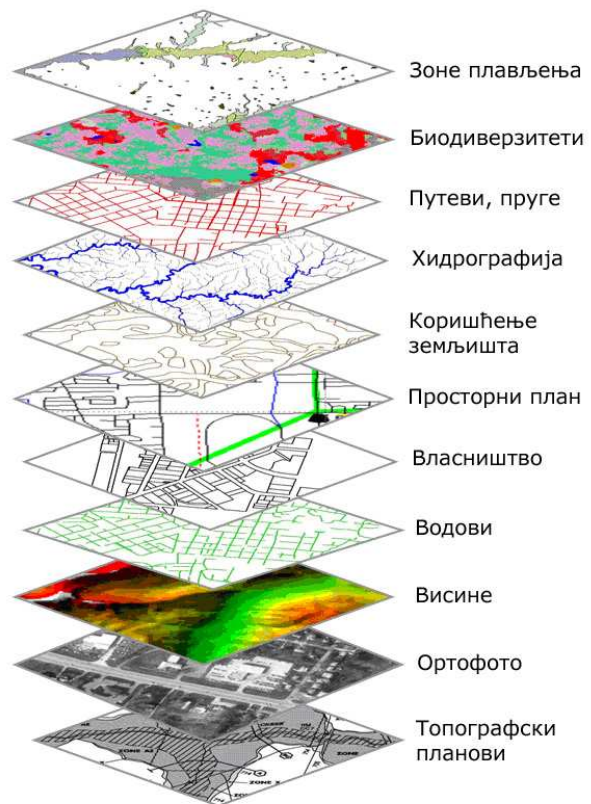
1. Референтни координатни систем
2. Географски грид систем
3. Географски називи
4. Административне јединице
5. Адресе
6. Катастарске парцеле
7. Саобраћајна мрежа
8. Хидрографија
9. Заштићена подручја

Анекс II

1. Висине
2. Покривеност тла
3. Орто-снимци
4. Геологија

Анекс III

1. Статистичке јединице
2. Зграде
3. Тло
4. Коришћење и намена земљишта
5. Здравље и заштита људи
6. Водови и државни сервиси
7. Праћење животне средине
8. Производни и индустријски капацитети
9. Пољопривреда и пољопривредни капацитети
10. Демографија
11. Управљање земљиштем, зоне регулације и ограничења,
12. Зоне природних ризика
13. Атмосферски услови
14. Метеоролошко-географске карактеристике
15. Океанографске карактеристике
16. Морска подручја
17. Био-географска подручја
18. Становање и биотопи
19. Расподела животињских и биљних врста
20. Енергетски ресурси
21. Минерални ресурси



ПРЕДНОСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ

Кроз активно удруживање информација о простору, искоришћеност различитих извора информација и сервиса може се значајно унапредити, а сходно томе и свакодневни захтеви привреде и грађана за решавањем административних потреба.

У последњих неколико година индустријализоване земље се убрзано крећу ка друштву где информације и информациони сервиси добијају велики значај као кључни алат за доношење одлука.

Смањење дуплирања и повећано коришћење података

Трошкови креирања и одржавања дигиталних просторних података су изразито високи. Посебно је важно да подаци буду креирани са разумљивим трошковима тако што се напори међусобно деле између организација. Прикупљени подаци морају се у потпуности користити да се остваре потенцијални бенефити.

Институције треба да избегавају дуплирање и потпомогну стандардизацију података да би осигурали конзистентност.

Размена података и интероперабилност

Удруживање између различитих учесника је ултимативни процес за обезбеђивање просторних података и сервиса са гарантованом доступношћу и квалитетом са ажурно и квалитетно описаним информацијама (метаподаци). Стандарди су процедуре и критеријуми за коришћење у одређеној области који су усвојени од надлежних институција. Примена стандарда омогућава размену и интероперабилност података. Интероперабилност је квалитет који дозвољава једном систему да функционише ефикасно и исправно као део другог система. Интероперабилност унутар и између државних институција и са привредом и јавношћу се може постићи једино са чврстим споразумима и применом стандарда. Допринос оваког процеса је побољшање размене и коришћења информација унутар и изван националног нивоа.

Унапређење јавних услуга

Један од циљева стварања интегрисаног система гео-информација је унапређење и проширење јавних услуга и обезбеђивање поузданих информација унутар јавног сектора. Такође, задатак је максимално искоришћење доступних просторних информација и добробит за јавност, државу и привреду на свим нивоима. Успешно успостављен NSDI је битан ослонац за развој е-управе.

Добробит за појединца

Грађани користе карте и снимке земљине површине да анализирају њихово сопствено окружење, власничка права и ограничења, начин коришћења земљишта, снабдевање водом, опште ширење сазнања о свету који нас окружује, као што је контаминација тла, загађење ваздуха или зоне буке. Мноштво разноврсних производа и услуга заснованих на картама, позицирању и навигацији кроз заједничку инфраструктуру постају лако доступни са прихватљивом ценом.

Вредносно проширени производи и пословне могућности

Просторне информације обезбеђују изобилје могућности за побољшање комуникација и интеракцију између јавности и привреде. Интеграција просторних података омогућава ажурне и доступне информације које су једноставне за коришћење између јавних институција и привреде у циљу подршке развоја вредносно проширених производа унапређујући сервисе за грађане. Надграђене вредности производа и услуга омогућавају развој нових производа, проширење тржишта, уштеду времена и трошкова.



Слика 3. Области на које успостављање NSDI има ефекта

ШТА РАДИТИ

Основни циљ је успостављање и промоција инфраструктуре хармонизованих просторних података као подршка задовољењу локалних, националних и глобалних потреба разноврсних одлука, квалитета животне средине, одрживог економског развоја и друштвеног напретка.

На националном нивоу, доступност јавних просторних података се често дефинише кроз законску регулативу и националне споразуме. То представља удружени напор учесника за креирање заједничких извора основних географских података и обезбеђује најважније заједничке тематске податке који су потребни корисницима, са квалитетом који зависи од подршке окружења за развојем и коришћењем ових података. Кључни аспекти таквог система су:

- Дефинисани кључни и тематски скупови просторних података са детаљним описом садржаја и одређене институције одговорне за обезбеђивање тих података;
- Процедуре, технологије и упутства која обезбеђују интеграцију, размену и коришћење података;
- Институционална повезаност и пословна пракса који подстичу одржавање и коришћење података.

Овакав систем представља темељ на којем различите организације могу градити и придруживати сопствене информације и обједињавати са другим сетовима података. Садржај постојећих података може бити побољшан, прилагођен или чак поједностављен за потребе повезивања националних или глобалних система. Успешно и вишеструко коришћење изузетно зависи од тога да ли су учесници и организације између сектора спремне да сарађују у циљу уклањања баријера и повећање ефикасности у размени података.

ЗАКОНСКА ОСНОВА И ПРОПИСИ

Легални оквир треба у потпуности да подржи принципе NSDI 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 личних података и интерес за јавном доступношћу података.

NSDI се развија према националној и међународној законској и подзаконској регулативи заснованој у складу са принципима INSPIRE директиве (легална основа за обезбеђивање обједињених гео-информација у Европи).

Закони Републике Србије, који су донети и који су усклађени са законодавством Европске уније, (Закон о регистрацији привредних субјеката, Закон о доступности информација од јавног значаја и Закон о електронском потпису и одговарајућа подзаконска акта), садрже битне елементе концепта е-управе, као што су: увођење електронског потписа и електронских сертификата, могућност достављања захтева грађана и привредних субјеката (корисника) електронским путем, пружање услуга корисницима путем Интернета, комуникација корисника и органа власти путем електронске поште, санкционисање несавесног и злонамерног понашања и сл.

Постоји изражена потреба за доношењем Закона о електронској управи, који би одредио јединствен оквир за увођење електронске управе у Републици Србији и утврдила полазишта и правила деловања субјеката у овој области. Доношењем закона би се одговорило на потребу за уједначеним и прегледним уређењем односа између органа власти, као сервиса за пружање услуга, и грађана и привредних субјеката - корисника услуга. Са друге стране, одговорило би се на многа питања, почев од правне ваљаности електронских докумената, од тога шта се сматра оригиналом електронског документа, до начина размене електронских докумената између органа, као и између органа и корисника, увођење електронских сервиса, преко низа организационих питања и односа, који би били утемељени у правном поретку Србије.

ШТА РАДИМО

Републички геодетски завод (РГЗ) израдио је Нацрт закона о државном премеру и катастру непокретности у ком се дефинишу основне норме за успостављање националне инфраструктуре геопросторних података (НИГП), при чему су описани основни елементи:

- Субјекти НИГП-а;
- Оснивање, одржавање и коришћење геоподатака НИГП-а;
- Садржина НИГП-а;
- Метаподаци;
- Скупови и сервиси геоподатака;
- Национални геопортал НИГП-а;
- Ограничења приступу скуповима и сервисима геоподатака;
- Органи НИГП-а;
- Овлашћења Савета НИГП-а.

Успостављање НИГП-а се заснива на принципима INSPIRE директиве и осталим европским иницијативама.

Републички геодетски завод, уз подршку норвешке агенције за картографију и катастар, припрема стратегију за успостављање инфраструктуре просторних података у Србији у складу за европским иницијативама и тенденцијама. Подршка ја заснована на успешним искуствима постигнутим у Норвешкој на оснивању и развоју инфраструктуре просторних података Digital Norway.

Национална стратегија о геопросторним информацијама фокусирана је на описивање принципа, циљева и одговарајућих мера за успостављање инфраструктуре просторних података у Србији. Стратегија тежи да створи ефикасну информатичку инфраструктуру која подржава широки спектар функција у друштву и тако осигура да су кључне информације о простору доступне за коришћење на вишеструк начин за добробит друштва у целини. Успешна имплементација стратегије обезбедиће много ефикасније и разноврсније коришћење расположивих скупова података, развој нових услуга и бољи приступ информацијама. Такође, обезбедиће се добар оквир за развој националног информатичког друштва и интернационалну сарадњу.

Циљ стратегије је да идентификује како да се савладају препреке и осигура максимално коришћење гео-информација за добробит друштва. Исто тако, потребно је повећати свест и разумевање бенефита од заједничке гео-инфраструктуре у држави, привреди и осталим секторима.

Визија која треба да се реализује имплементацијом стратегије:

Креираћемо

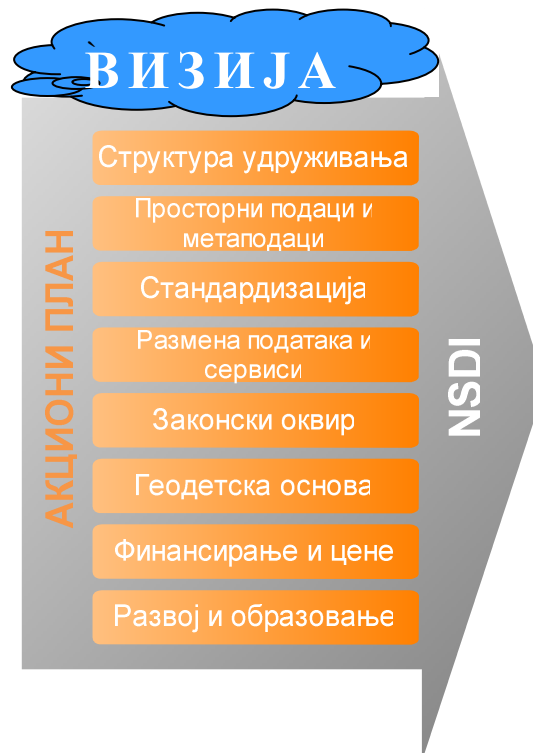
инфраструктуру просторних података као заједничку мрежу засновану на сарадњи између власника података и корисника,

као допринос

бољем планирању и доношењу одлука и смањењу трошкова не дозвољавајући дуплирање напора и неконзистентност података

за добробит

јавног и приватног сектора, као и свих грађана.



Слика 4. Акциони план за имплементацију стратегије

Имплементација стратегије укључиће све партнере и може бити постигнута кроз партнерско удруживање и координацију напора за остварење стратешких циљева.

Такође, уз подршку Краљевине Норвешке, Републички геодетски завод ради на успостављању геопортала за побољшање приступа просторним скуповима података у циљу обезбеђења једнаких и правовремених информација за кориснике. Просторне информације које обезбеђује РГЗ и остали партнери преко геопортала биће доступне и омогућиће се лака размена основних скупова података у складу са INSPIRE принципима, ISO, OGC, W3W и осталим међународним стандардима. Крајњи циљ овог пројекта је успостављање прве верзије српског националног геопортала за размену просторних података и сервиса под окриљем српског SDI.

КО СУ УЧЕСНИЦИ

Различите организације изграђују националну (NSDI) и регионалну инфраструктуру (SDI) координирајући прикупљање података и развојне активности засноване на преклапајућим интересима унутар заједнице. Систем треба развијати у оквиру целокупне заједнице са организацијама из свих области. Разноврсни типови организација и појединачни учесници треба да буду отворени за иновативне доприносе, размену и партнерство.

Поједини учесници снабдевају систем подацима, неки обезбеђују сервисе за одржавање и дистрибуцију података, а поједини учесници ће бити снабдевени подацима неопходним за

даљу примену, док поједини могу имати неколико улога у развоју система, управљању и коришћењу података. Потребно је много година за потпуни развој система, али одређене употребљиве компоненте могу се развијати континуирано, да би се што пре постигао видљив резултат.

Приватни сектор је важан партнер у креирању података и сервиса у оквиру NSDI. Приватне компаније су способне да учествују у обезбеђивању просторних података утемељених на сарадњи на основу уговора.

Основни циљ Републичког геодетског завода је перманентно креирање националне просторне инфраструктуре података сагласно инфраструктури просторних информација у Европској унији.

Партнери Републичког геодетског завода у изградњи NSDI су остале државне институције, локална самоуправа, јавна и приватна предузећа и остали заинтересовани учесници. Наглашена је потреба за повезивањем и разменом података који су у надлежности Републичког геодетског завода са другим државним институцијама, општинским управама, урбанистима, геодетским организацијама и др. Све интересне групе као најзначајнију услугу препознају увођење сервиса за увид, претраживање и дистрибуцију података преко Интернета.

Републички геодетски завод, са партнерима који учествују у стварању NSDI са сопственим тематским подацима, располагаће широким спектром основних тематских података који ће бити доступни крајњим корисницима кроз Web портал. Подаци ће бити доступни у исто време кад и на изворној бази и могу се испоручити преко портала са дефинисаном дистрибуционом политиком наплате. За остале крајње кориснике Web портал је начин да виде расположиве производе и да их евентуално наруче или добију одговор на хитан захтев за одређеним производом.

ИЗАЗОВИ И ПРЕПРЕКЕ

Многе теме се константно појављују и истакнуте су као изазови и препреке у успостављању и развоју NSDI:

- Достицање баланса између релативно дугог временског процеса и испуњења захтева корисника повезано са рапидним развојем технологије;
- Подстицање разумевања заједничких потреба и блиска сарадња између "играча" – државе, локалне самоуправе, привреде и приватног сектора;
- Дефинисање одговорних институција за податке, ресурси и финансије (трошкови, бесплатне информације, одржавање просторних података и подржавање техничке инфраструктуре);
- Доступност компетентних људских ресурса (едукација, литература);
- Дуготрајан пројекат, насупрот потреби за брзо видљивим резултатима;
- Технички захтеви и баријере (осигурање заштите података и приватности, подаци о квалитету)

Порекло геопросторних података је разноврсно, они се прикупљају на различитим нивоима и налазе се у надлежности различитих институција. Главни проблем у приступу јесте недостатак схватања да се подаци требају прикупљати на месту њиховог стварања и као такви да се интегришу у заједнички систем. Геопросторни подаци у Србији постоје највећим делом у аналогном облику. Процент дигиталних података није висок али се стално увећава, док је потреба за подацима у дигиталном облику све израженија и захтеви корисника се свакодневно прогресивно повећавају.

Савремена технологија нуди могућности за брзо, квалитетно и ефикасно прикупљање геопросторних података - даљинска детекција (фотограметријско и сателитско снимање, тродимензионални модел терена, дигитални ортофото), GPS, мобилни GIS, и друго.

У области управљања геопросторним подацима у Србији недостаје заједничко тело одговорно за општу координацију и сарадњу на свим друштвеним нивоима.

КЉУЧНИ ФАКТОРИ ЗА УСПЕХ

Добровољна сарадња између укључених група и организација је основни предуслов за имплементацију стратегије за успостављање NSDI. Неки кључни фактори успеха су:

1. Идентификовање и задовољење приоритетних потреба
 - NSDI мора бити релевантан за кориснике,
 - Утврђивање ко су приоритетни корисници и шта су њихове потребе;
2. Обезбеђивање да су референтни подаци доступни
 - Основни подаци о простору
 - Геодетски референтни систем,
 - Катастар (власништво, вредност и коришћење),
 - Адресе,
 - Административне јединице,
 - Топографске карте,
3. Сарадња и финансирање
 - Успешан NSDI се остварује кроз успешну сарадњу и вођство,
 - Кључан елемент је усаглашена политика за делотворну размену података.

ЗАКЉУЧАК

Успешан развој NSDI може бити угрожен недостатком ефикасне заједничке визије и јасне пословне политике између учесника у процесу. Даље постојање изолованих геопросторних система, редувантност података и недостатак средстава и насупрот томе потреба за усаглашавањем, интеграцијом и разменом података на свим нивоима, представља додатни изазов успостављања и развоја NSDI у Србији.

Републички геодетски завод има централну улогу као снабдевач базним геопросторним подацима, што га чини незаобилазним и неопходним учесником у оснивању NSDI и имплементацији INSPIRE принципа.

Многи фактори утичу на развој, укључујући заједнички приступ у решавању проблема, повећана свест и разумевање добробити од NSDI, одговорно партнерство учесника, реални циљеви за будући имплементациони план и управљачка подршка на свим нивоима.

NSDI не може бити одржаван и побољшан од стране једне организације. Добро координирани и усклађени напори, укључујући приватни сектор, научни и све државне нивое, су неопходни подстицај за заједничко решавање проблема на путу ка успешном NSDI. Суштински елемент за постизање заједничког циља темељи се на удруживању и међусобном разумевању партнера. Само кроз овако удруживање NSDI ће постати стварност. Успешно успостављена национална инфраструктура просторних података мора да задовољи следеће вредности:

Континуитет и квалитет – дуготрајним обезбеђивањем кључних просторних информација које су доступне и адекватног квалитета, стварају се основни услови за распрострањену размену података и унапређење сервиса.

Сарадња и одговорност – систематско ангажовање и дуготрајно удруживање између јавног и приватног сектора ради размене информација и одговорног приступа, обезбеђује услове за промоцију усаглашеног и ефикасног сервиса просторних података.

Захтеви и задовољство корисника – одржавање, управљање и расподела геоинформација мора задовољити потребе различитих интересних група и осигурати равноправан приступ сервисима.

РЕФЕРЕНЦЕ

1. 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)
2. Douglas D. Nebert, Technical Working Group Chair GSDI, The SDI Cookbook, ver. 2.0, 25.01.2004.
3. Републички геодетски завод, <http://www.rgz.gov.rs>
4. INSPIRE, <http://www.ec-gis.org/inspire>
5. JRC – Истраживачки центар Европске комисије, <http://sdi.jrc.ec.europa.eu>
6. Норвешка агенција за картографију и катастар Statens kartverk, <http://www.statkart.no>
7. Digital Norway, www.norqedigitalt.no/

Др Тоша Нинков¹
Мр Владимир Булатовић²
Зоран Сушић³
Дејан Васић⁴

САВРЕМЕНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ ИЗРАДЕ 3D ТОПОГРАФСКИХ ПОДЛОГА И МОДЕЛА КАО ОСНОВА УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА И ПРОЈЕКТОВАЊА

РЕЗИМЕ

У раду се даје приказ савремених методологија прикупљања и обраде података у геодезији, GIS-у и даљинској детекцији које се примењују за генерисање 3D топографских подлога и модела као основа урбанистичких планирања и пројектовања. Приказаће се могућности технологија прецизне електронске тахиметрије базиране на методологији тоталних станица, GPS-а, компјутерске обраде авио и сателитских снимака високе резолуције, интегрисани системи премера (GPS+Дигитална камера...) као и коришћење различитих комбинација премера у циљу обезбеђења висококвалитетних дигиталних 3D подлога и модела. У обради прикупљених података користе се савремене технологије базиране на примени софтвера за 3D графику, GIS (ArcGIS) и даљинску детекцију (Erdas Imagine). Могућности и предности напред наведених технологија ће бити илустроване приказом резултата њихове примене на конкретним пројектима.

Кључне речи: GPS, LIDAR, ласерско скенирање, дигитални модел терена, дигитални модел површи, даљинска детекција

ADVANCED TECHNOLOGIES FOR CREATING OF 3D TOPOGRAPHY MAPS AND DESIGNS AS A BASE OF URBAN PLANNING AND PROJECTS

ABSTRACT

This work present summary of possibility advanced technologies for acquisition and data processing in geodesy, GIS and remote sensing which have application for generating of 3D topographic maps and designs as a base of urban planning and projects. It will be show possibilities of precise electronic tacheometry in relate to methodology of total stations, GPS, data processing of photogrammetry and satellite maps of very-high resolution, integrated surveying systems (GPS+digital camera...) and appliance of different combination of surveying which purpose is derivation of very-high quality 3D digital maps and designs. Processing data realized in advanced software technologists for 3D design (ArcGIS) and remote sensing (ERDAS Imagine). Possibilities and advantages of application of these technologies will be presented with several special projects.

Key words: GPS, LIDAR, laser scanning, digital terrain model (DTM), digital surface model (DSM), remote sensing

1. УВОД

Реализација пројеката са високим нивоом детаљности захтева ажурне и квалитетне геодетске подлоге, које одговарају потребама савременог пројектовања. У процесу израде урбанистичких и других просторних планова, као и у свим фазама радова у грађевинарству, архитектури и урбанизму, геодезија и картографска делатност имају примену, почев од конципирања пројекта, осматрања и реализације пројекта на терену, као и праћења у експлоатацији. Конвенционални начин израде геодетских и топографских подлога односио се углавном на катастарске и катастарско-топографске планове, који својом ажурношћу, у потпуној мери не одговарају специфичним потребама корисника. Са веома интензивним

¹ Др Тоша Нинков, дипл.геод.инж., Redovni profesor, FTN Novi Sad, email: ninkov@infosky.net

² Мр Владимир Булатовић, дипл.геод.инж., Asistent, FTN Novi Sad, email: vbulat2003@yahoo.com

³ Зоран Сушић, дипл.геод.инж., Konsultant, GeoGIS Consultants Beograd, email: susic_zoran@yahoo.com

⁴ Дејан Васић, дипл.геод.инж., Konsultant, GeoGIS Consultants Beograd, email: vasic.dejan@gmail.com

развојем гео-информационих технологија, стварају се услови за израду геодетских подлога које ће одговорити све комплекснијим захтевима пројектовања. Технологија израде дигиталних топографских подлога у векторком и растерском формату је у експанзији, велики број сателита са сензорима за даљинску детекцију обезбеђује резолуцију бољу од 1 м, што значи да један пиксел дигиталне слике репрезентује квадрат Земљине површи величине 1 x 1 м.

Очигледно, дешавају се значајна догађања у области просторних информационих технологија. Системи су моћнији него икада, па ипак једноставнији и јефтинији за употребу. Сада је могуће искористити различите изворе података и из њих извући широк спектар информација. Све то, наравно, уз значајно повећање перформанси система. Све у свему, разумно је очекивати да ће будући развој у области гео-информационих технологија бити бар толико узбудљив као и оно што се десило у последњих неколико година. Све ово су разлози који указују да је наступио преломни тренутак за прелазак са конвенционалних метода на увођење нових технологија израде дигиталних топографских подлога. Укратко, пројектовани циљеви за прелазак на савремени режим рада у области просторних информационих технологија су:

- Добијање квалитетних дигиталних подлога за израду свих врста урбанистичких и других пројеката,
- Значајна уштеда у новцу, времену и ресурсима, али уз обавезно почетно улагање,
- Увођење савремених технологија у процесе планирања простора, да би смо ушли у корак са савременим светским трендовима.

У складу са што бољом презентацијом просторних података, посебну примену у ефикасном прикупљању података има GPS технологија (позиционирање помоћу сателита), посебно у смислу генерисања просторних података методама континуалне кинематике, као и роботизоване тоталне станице, односно интегрисани системи премера, који обезбеђују просторне податке веома велике густине. Поред GPS (Global Positioning System) сателита, који су лансирани од стране Америчког министарства одбране 80-тих година, у употреби су и руски комуникациони сателити Glonass а у плану је и реализација концепта Galileo, у чему поред Европске Уније учешће имају и следеће државе: Кина, Израел, Индија, Мароко, Саудијска Арабија, Северна Кореја и Украјина, при чему је због финансијских разлога пројекат померен за 2013. годину.

Релативно нова технологија која је све чешће у употреби јесте терестричко и кинематичко ласерско скенирање терена, чији резултат представља веома густ приказ мерених тачака, при чему обрада резултата изискује више времена него само мерење. Код терестричког (стационарног) скенирања терена и објеката, густина мерених тачака износи 1 тачка / 0.5cm², док код скенирања из ваздуха (кинематичко) густина износи и до 150 тачака / m². Тачност одређивања просторних координата тачака креће се од 2 до 3 мм код стационарних мерења, док се код кинематичких мерења из ваздуха може постићи тачност и до 5 см. Густина и постигнута тачност одређивања просторних координата тачака терена и објеката обезбеђују потпуну оправданост примене поменуте технологије у свим пројектима обезбеђења подлога за потребе урбанистичких и свих других пројектовања и планирања. С обзиром да густина снимања обезбеђује идентификацију и најситнијих структурних линија терена и објеката, комбинацијом ових геометријских података са растерима (фотографијама) које су добијене професионалним терестричким дигиталним канерама високе резолуције, обезбеђују се услови за генерисање 3D модела објеката и терена. Тако добијени 3D модели, који на веома пластичан начин омогућавају реалан приказ терена и објеката, представљају идеалан основ за дигитално архивирање просторних информација а у циљу свих врста пројектовања, као и евентуалне санације и реконструкције објеката. На овај начин се стварају услови за напуштање конвенционалног начиња архивирања података, а стварају се претпоставке за примену савремених гео-информационих технологија где манипулисање овако генерисаним просторним подацима постаје значајно олакшано уз добијање много више информација него што су досадашње технике пружале.

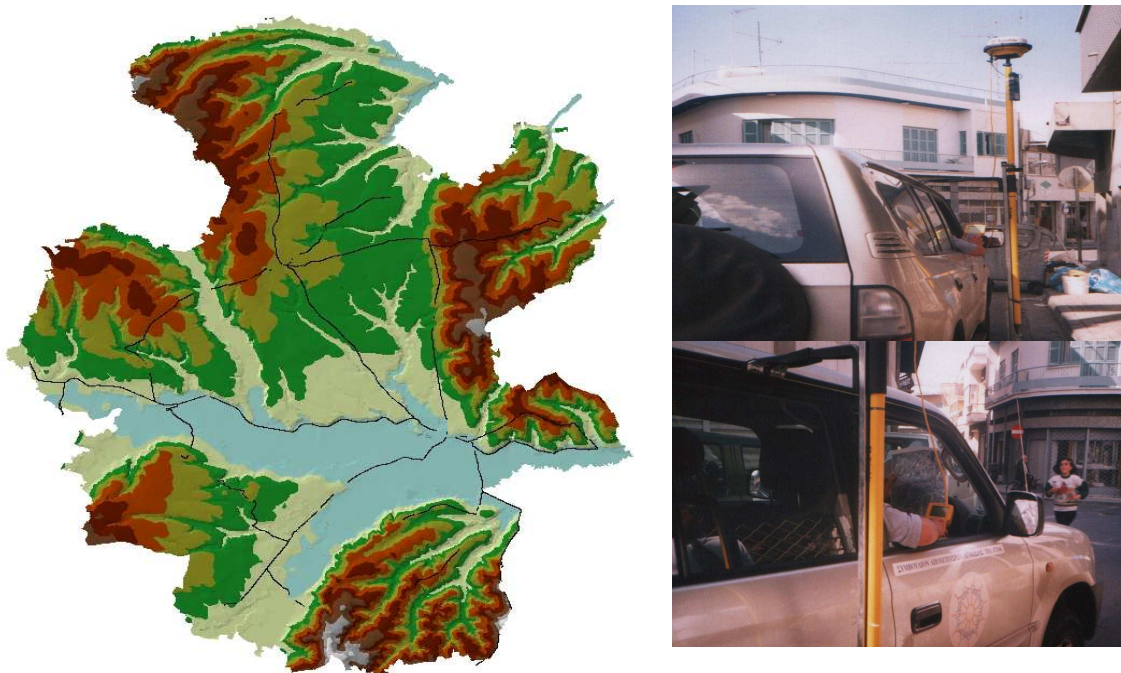
2. ПРИМЕНА САВРЕМЕНИХ ТЕХНИКА ПРЕМЕРА И ИЗРАДЕ ГЕОДЕТСКИХ ПОДЛОГА ЗА ПОТРЕБЕ ПРИКУПЉАЊА ПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА

За потребе разраде просторних планова, израђују се урбанистички планови, тј. генерални план града, предела, мреже инфраструктуре, регулациони план, урбанистички пројекат и план парцелације. У складу са тим, неопходно је постојање актуелне државне евиденције о

непокретностима, конфигурацији терена, подземним водовима и инсталацијама, што захтева израду тачних и ажурних топографских подлога. Тачност геодетско-картографске документације одговара времену њеног настанка, што носи печат развоја технологије који одговара том времену. Са данашњим развојем рачунарске технике, примена нових технологија и опреме у пројектовању и извођењу геодетских радова задовољава потребу за тачном и ажурном геодетско-картографском документацијом за израду просторних и урбанистичких планова, пројектовање, грађење и друге техничке потребе. Топографске подлоге специјалне намене заснивају се на просторном позиционирању и картирању природних и вештачких структура на земљиној површи. У зависности од захтеваног нивоа детаљности и намене топографске подлоге, врши се и избор адекватне методе прикупљања података. Ефикасни инструменти за прикупљања података, када су у питању мање површине снимања, јесу роботизоване тоталне станице које су опремљене додатним хардверским опцијама и апликативним програмима, тако да је могуће извршити аутоматско снимање карактеристичних тачака у гриду, што у ствари представља претечу данас веома заступљеној технологији ласерског скенирања.

За прикупљање просторних података када су у питању веће површине, посебну примену има GPS метода континуалног кинематичког премера. Покретни пријемник се монтира на одговарајуће постоље на возило у покрету и подешен је да изводи опажања у правилним временским интервалима (нпр. 5с). Кретањем возила и континуираном регистрацијом података може се снимити велики број тачака за висинску представу терена, тако да се веома прецизно формира 3D модел терена на основу чега је могуће генерисати додатне просторне информације, подужне и попречне профиле, нагибе, површину сливова, у зависности од захтеваних потреба пројектовања.

Слика 1. Дигитални модел терена са путањама континуалног кинематичког премера за подручје Смедеревске Паланке (лево), начин монтирања пријемника на возило у покрету (десно)

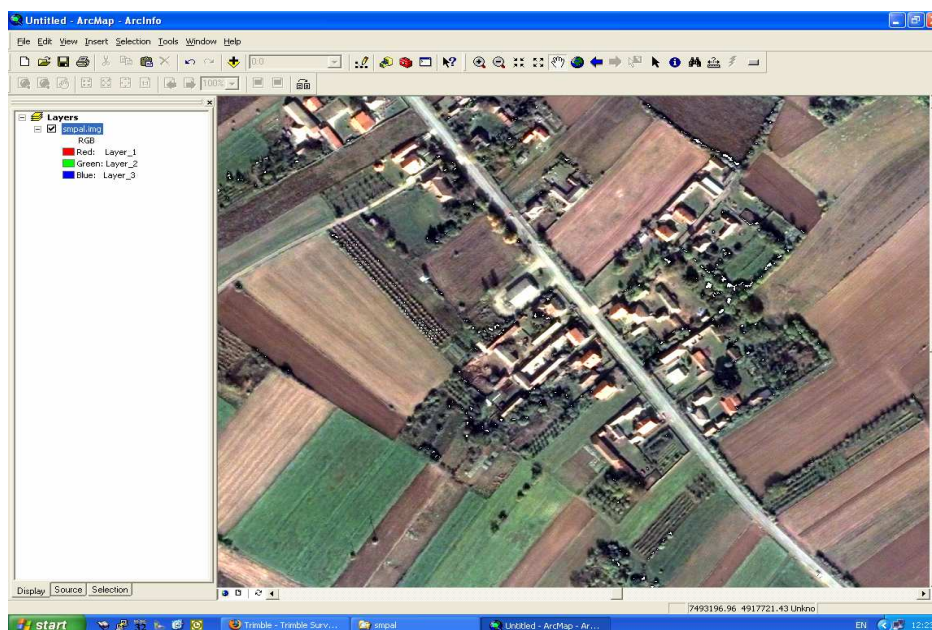


На слици 1. приказан је дигитални модел терена за подручје Смедеревске Паланке. Дигитални модел терена (DTM) је стандардни дигитални формат за репрезентовање висинске представе терена који се састоји од тачака у форми матрице на међусобно истом растојању или тачака у теменима неправилних троуглова. Свако теме матрице или троугла садржи податак о висини дела терена кога представља. Прецизност DTM-а у репрезентовању површи директно зависи од растојања између тачака матрице. Јасно је да што је мање растојање између тачака, то ће DTM боље репрезентовати задату површ и биће

приказано више детаља рељефа. Дигитални модел терена представља изванредну основу за све врсте 3D приказа. Његова значајна предност је што омогућава 3D визуелизацију свих 2D подлога, израду гео-статистичких прорачуна и анализа и комплексног просторног моделирања. Дакле, из дигиталног модела терена директно се добијају информације као што су: висина, аспект и нагиб терена; чак шта више, сви савремени софтвери омогућавају аутоматско генерисање изоленија као и њима одговарајућих тематских карата. [1]

Подаци који су коришћени за реализацију дигиталног модела терена су просторне информације са постојећих топографски подлога који су у значајној мери допуњени прикупљеним подацима коришћењем методе прецизне електронске тахиметрије и GPS континуалног кинематичког премера путне мреже у захтеваном појасу снимања, у циљу прецизне презентације конфигурације терена на овом подручју. На местима где је за потребе планирања и пројектовања захтеван висок ниво детаљности, прикупљање података је реализовано применом методе прецизне тахиметрије.

Поред геометријских података које пружа дигитални модел терена, за потребе урбанистичког планирања веома важну улогу има орто-фото план, као геокодирана дигитална растерска фотографија, на основу које је могуће идентификовати различите просторне форме. Сателитски снимци високих резолуција показали су велики потенцијал за израду подлога за планирање и пројектовање различитих врста и намена. Оно што је привлачно за широки спектар могућих корисника је управо суб-метарска резолуција која, практично, омогућава екстрацију објеката који се појављују у већини дигиталних картографских производа. *Off-nadir* могућност снимања омогућава добијање стерео снимака, што представља врло значајну особину која, уз помоћ дигиталних фотограметријских техника, омогућава добијање планиметријских и алтиметријских информација, кроз формирање дигиталног модела висина (DEM). *QuickBird* сателит је комерцијални сателит са највећом резолуцијом која је доступна на комерцијалном тржишту. [2]

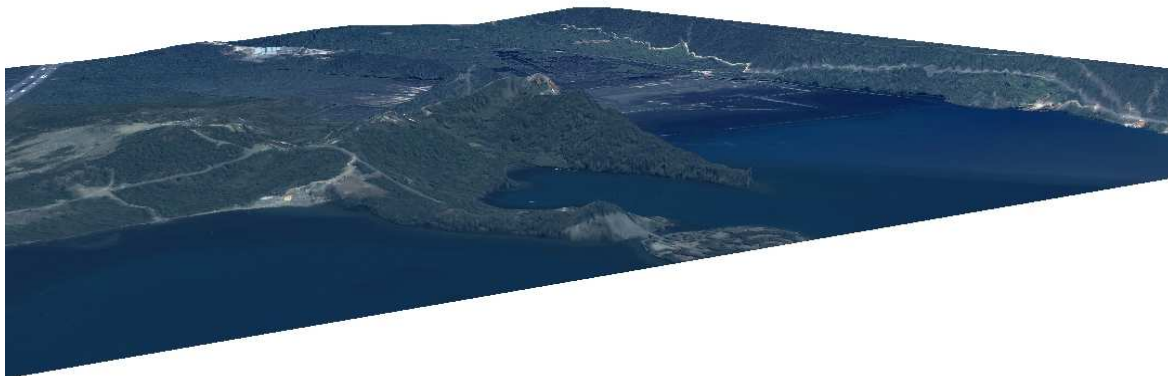


Слика 2. Орто фото план дела Смедеревске Паланке у ESRI окружењу

Сателит поседује 61-72 cm панхроматски и 2.44-2.88 m за мултиспектрални сензор, у зависности од вертикалног угла снимања (*off-nadirni* угао 0°-25°). Сателит такође поседује и могућност стерео снимања. Сензор покрива покрива распон од 16.5 km до 19 km, што је 60-90% више од осталих комерцијалних, високо-резолутних сензора. Висока резолуција и изврсни геометријски квалитет сателитских снимака омогућавају генерисање ортофото карата размере 1:2500, 1:5000, 1:10000 (и ситније), различитог тематског садржаја и са таквим квалитетом који може задовољити најстроже светске захтеве стандарде ковенционалне картографије. За планове размере од 1:2500, 1:5000 до 1:10000 коришћење дигиталне ортофотограметрије пружа значајне предности јер дигитални ортофотоплани дају кориснику позициону тачност компатибилну са захтевима и стандардима топографских

карата. Такође, због обиља информација које садржи фотографија, ортофото карта је крајње користан и интуитиван алат не само за картирање већ нарочито за планирање и инжењерски процес одлучивања. Са друге стране, цена производње ортофото планова из сателитских снимака је далеко нижа од цене планова добијених геодетским методама и класичном фотограметријом. Радови на терену се свде на минимум што резултира у повећаној продуктивности и са знатно смањеним обимом ангажовања људских ресурса. Такође, време потребно за продукцију ортофото планова је многоструко краће у односу на продукцију карата наведеним методама. Процесирање сателитских снимака за подручје Смедеревске Паланке је извршено у окружењу *ERDAS Imagine* софтвера за дигиталну фотограметрију и даљинску детекцију. На основу генерисаног дигиталног модела терена, извршена је орторектификација геореференцираних сателитских снимака.

Једна од значајних предности дигиталног модела терена је што омогућава 3D визуелизацију просторних података. Стандардни 3D приказ у 2D равни (перспективни приказ) већ је стара технологија. Визуелизација просторних података се заснива на тзв. „*draping-u*”, односно „навлачењу” дигиталних 2D подлога на DTM. Ефекат је 3D сцена која омогућава кориснику да добије перспективни просторни утисак о терену као и да мења свој положај посматрања. Овакве могућности поседују и најраспрострањенији софтвери из области геоинформационих технологија, као што су *3D Analyst i Spatial Analyst* у оквиру програмског пакета *ArcView*.



Слика 3. Пример формирања 3D сцене, постављање орто-фото плана на дигитални модел терена (део Бококоторског залива)

Оно што спада у „*breakthrough*” технологије је реалистична 3D визуелизација просторних података. Како је могуће произвести стерео слику на компјутерском екрану? Најједноставнији начин зове се анаглифски поступак. У њему се лева и десна слика (стереопар) симултано приказују на екрану, с тим да се једна приказује у црвеном делу спектра а друга у плавом. Коришћење наочара са црвеним и плавим сочивима омогућава да једна слика стигне само до десног ока, а друга до левог. На тај начин се добија просторни доживљај. Недостатак овог поступка је немогућност приказа у боји.

Визуелни дигитални стерео ефекат, или могућност да се сцена посматра са дубинском перцепцијом, обезбеђује се тзв. „паралакса ефектом” који се добија када се сцена снима из два различита положаја. Ово је слично перцепцији дубине коју људи доживљавају када гледају са оба ока; однос растојања између очију - очне базе и растојања од очију до центра сликовног модела, одговара односу растојања у природи између центара снимања и висине лета авиона. Тиме се формира тзв. релативни стерео модел који одговара условима који су постојали у тренутку снимања. Посматрајући Земљину површину на овај начин, корисници могу визуализовати, интерпретирати, мерити и екстраховати објекте у 3D форми. Грађевинци, просторни планери, урбанисти, комуналне службе биће у могућности да посматрају градове у 3D форми и да облик зграда, структуру насеља, мостове, путеве и друге објекте инфраструктуре на ефектан начин представе јавности.

3. ТЕХНОЛОГИЈА ЛАСЕРСКОГ СКЕНИРАЊА ТЕРЕНА И ОБЈЕКТА

У циљу решавања практичних проблема у многим гранама инжењерске делатности, јавља се потреба да се мерењем и моделирањем мерених података што више приближимо стварном приказу просторног окружења. Развојем технологије ласерског скенирања обезбедили су се услови за примену 3D мерења тачака веома високе густине, на начин да се из тих података може извршити моделирање предмета снимања. Потреба за високо детаљним 3D координатама терена и објеката јавља се у различитим инжењерским дисциплинама, као што су:

- Контрола квалитета, надзор и упоређење изградње са нацртима, посебно на комплексним градилиштима;
- Виртуелно планирање, анализа просторних односа између самих објеката, али и између објекта и околине (комплексне грађевине);
- Дигитално архивирање инфраструктуре (тунели, мостови, железничка и путна мреже) како би се осигурала основа за ефикасно управљање;
- Контрола различитих деформација на градилиштима (клизишта, раседи, деформације на објектима) снимањима целих градилишта, а не само раније одређених изабраних тачака.

Детаљно снимање објеката од културног значаја, споменика, цркви, кула, са веома прецизном документацијом њиховог стања (ентеријера и екстеријера) како би се могли санирати у случају урушавања или уништења било какве врсте.

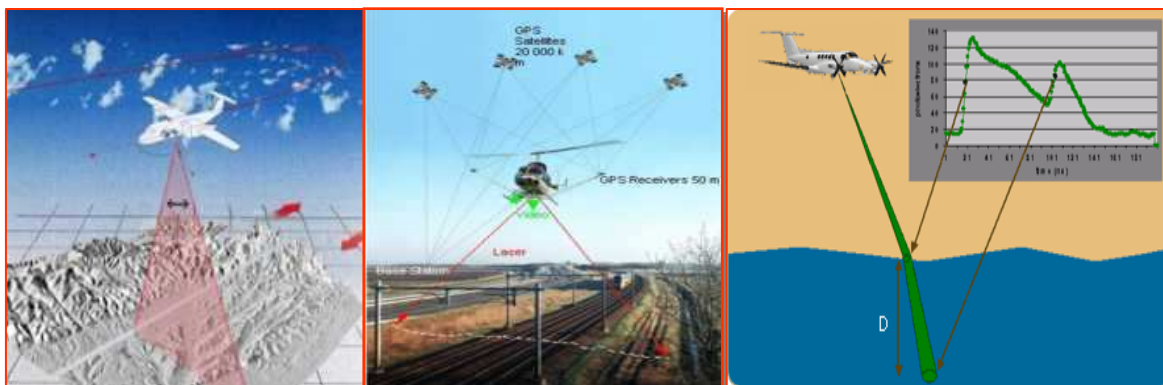
3.1. Кинематичко ласерско скенирање

Ласерско скенирање терена из ваздуха (*LIDAR*) представља данас једну од најмодернијих технологија која се користи у премеру и изради топографских планова и карата за различите намене. Технологија се базира на прикупљању три различита сета података. Позиција сензора се одређује применом Глобалног Позиционог Система (*GPS*), користећи фазна мерења у режиму релативне кинематике, употребом *Inertial Measurement Unit (IMU)*, одређује се оријентација. Последња компонента је ласерски скенер. Ласер шаље инфрацрвени зрак према земљи и рефлектује се до сензора. Време протекло од емитовања до пријема сигнала уз познавање позиције сензора и оријентације, омогућује да се срачуна тродимензионална координата на Земљи.

При брзини лета од око 250 км/х и висини од око 1000м са стандардним карактеристикама сензора (130000 емисија/секунди), прикупљају се подаци о положају тачака на земљи са густином и до 100 тачака/м². Уобичајена релативна тачност модела са урачунатом грешком *GPS*-а и инерцијалног система износи 5-7 см. Апсолутна грешка је увек боља од 15 см и може се значајно умањити коришћењем контролних тачака на земљи.

Скоро сви модерни *LIDAR* системи, поред *GPS*-а, *IMU* и ласерског скенера, интегришу и *RGB/NIR (Red-Green-Blue, Near Infra Red)* камере високе резолуције које омогућују израду квалитетних ортофото планова резолуције и до 2 см (у зависности од висине прелета).

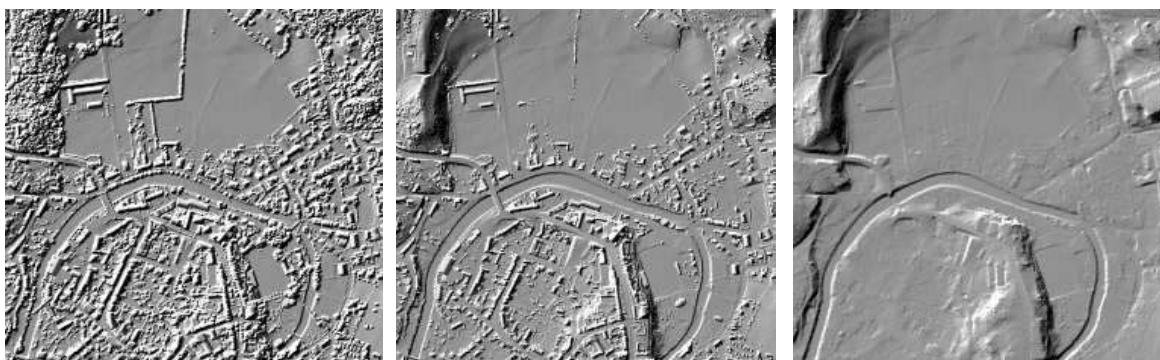
Премер *LIDAR*-ом се врши из покрета и систем се може монтирати на возило у циљу скенирања коридора као што су путеви или слични линијски објекти или на летелицу за скенирање коридора из ваздуха. *LIDAR* има веома једноставан принцип мерења. Скенер емитује импулсе са високом фреквенцијом и рефлектује се од површи назад до инструмента. Огледало унутар ласерског трансмитера се помера ротирајући управно на правац летања чиме се омогућује мерење у ширем појасу. Време протекло од емисије до повратка сваког импулса и угао одклона од вертикалне осе инструмента се користе за одређивање релативне позиције сваке мерене тачке. Апсолутна позиција сензора се одређује *GPS*-ом сваке секунде, док *IMU* обезбеђује оријентацију. Подаци ласерског скенирања се комбинују са позицијом скенера и оријентацијом да би се добила тродимензионална координата ласерског отиска на површи терена. Емитовани зрак може имати вишеструку рефлексију што узрокује да одређена тачка има исте координате, али различиту висину. Прва рефлексија може потицати од вегетације или ивице објекта, вода или сличног, док последња највероватније потиче од површи Земље или вештачког објекта. Уколико је први импулс скоро једнак последњем најчешће се ради о површи Земље. Не постоји информација да ли рефлексија потиче од Земљине површи или објекта.



Слика 4. Принцип ласерског скенирања терена из ваздуха

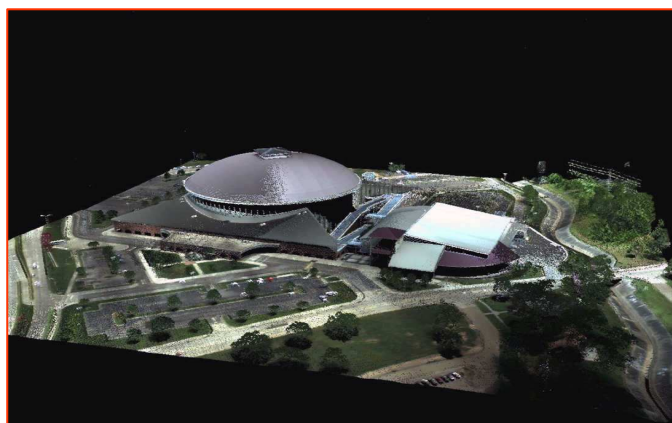
Након обраде *GPS* вектора од базних станица до сваке мерене позиције сензора, оријентације и одређивања релативних позиција на земљи у односу на сензор, добијају се следећи подаци:

- Облак тачака првог и последњег еха
- *DSM* први и последњи ехо
- *RGB* и *NIR* снимак



Слика 5. *DSM* из првог и последњег еха и *DTM*

На основу *RGB* и *NIR* снимака и *DSM* првог еха, врши се орторектификација и геореференцирање и као финални резултат добијају се ортофото планови у боји и у спектру бликом *IR*. Класификацијом тачака *LIDAR* података и креирањем модела од тачака који припадају терену добија се *DTM*. [3]



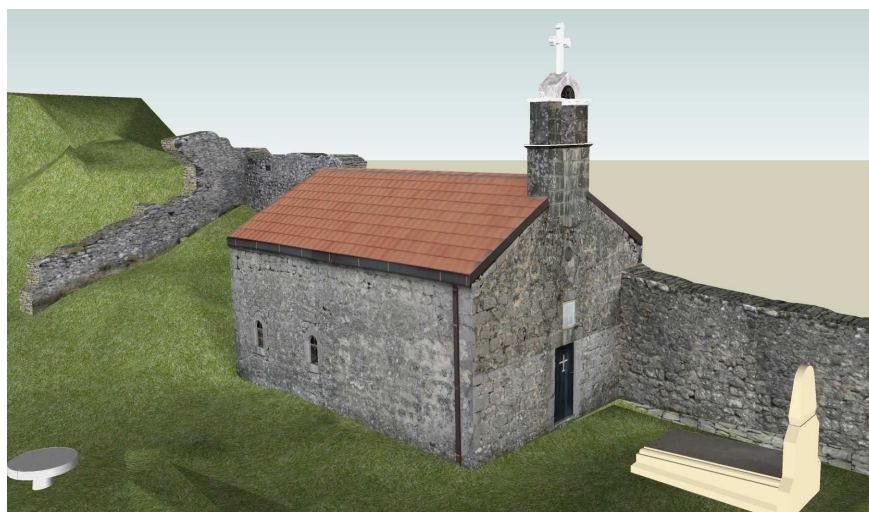
Слика 6. 3D модел облака тачака добијених снимањем *LIDAR*-ом

3.2. Терестричко ласерско скенирање

Терестричким ласерским скенирањем, тј. скенирањем у стационарном режиму рада обезбеђује се мерење великог броја тачака у кратком временском интервалу, чији резултат представља веома густ тачкасти приказ мереног објекта. Уобичајене геодетске методе снимања, тоталне станице или *GPS* мерења, нису најпогодније за мерење свих структурних линија, јер се базирају на снимању дискретних тачака објекта. Терестричка фотограметрија представља ефикасну методу снимања, посебно код снимања објеката (зграда, градилишта), рестаурације фасада објеката од културног значаја, али има и неких недостатака. Главни недостатак фотограметријске технике снимања произилази из саме методологије рада. Пут од мерења до добијања координата је релативно дуг при чему се координате не могу добити у реалном времену. Други недостатак фотограметријске методе је тај није погодна за мерења околине при неповољним физичким условима (недовољна осветљеност, прашина). Терестричко ласерско скенирање, које се изводи у стационарном режиму рада, омогућава директно 3D мерење густог грида тачака на објекту са високом тачношћу. Терестрички ласерски скенери су врло слични камерама, имају свој прозор снимања и могу снимити само податке о објектима који нису заклоњени. Док камере снимају слику објекта, терестрички ласерски скенери мере просторне координате тачака у свом прозору снимања. [4]

Подаци измерени ласерским скенером директно се складиште у меморију преносног рачунара, тако да се могу *on-line* обрађивати, тј. спајање и геореференцирање скенова са различитих станица снимања врши се упоредо са прикупљањем података. С обзиром да се ради о милионима тачака, у току процеса рада скенера појављују се шумови мерења који утичу на завршну тачност модела, тако да се подаци морају филтрирати у одговарајућем софтверу за обраду података у којима су имплементирани специфични алгоритми који поништавају шумове настале приликом мерења. Ласерски скенери новије генерације имају уграђење хоризонталне и вертикалне компензаторе, као и тоталне станице, што омогућава позиционирање скенера у захтеваном координатном систему и коришћење скенера на исти начин као и код класичних геодетских инструмената. Примена *CAD* или *MicroStation* апликација у сврху манипулације облаком тачака оправдана је само када је у питању неколико десетина хиљада тачака, тако да за ове намене постоје додатни програмски додаци. [5]

Терестрички ласерски скенер је веома ефикасан мерни инструмент, али потпун потенцијал показује интеграцијом са неком од традиционалних геодетских техника. Најефикаснији систем мерења представља ласерски скенер у интеграцији са дигиталном камером. Дигитална камера обезбеђује фото-снимке високе резолуције која се може спојити са геометријским 3D моделом генерисаним из облака тачака и као финални продукт добијамо фото реалистичан 3D модел објекта.



Слика 7. 3D модел Цркве на Медуну (околина Подгорице) генерисан од података ласерског скенирања и дигиталне фотограметрије

Највећа резолуција коју може измерити ласерски скенер између две суседне мерене тачке, вертикално и хоризонтално, износи 1.2 mm. Минимални размак није једини одлучујући фактор максималне густине снимања, која зависи од величине ласерског зрака који скенира објекат који је предмет снимања. Због величине ласерског зрака, најмањи апсолутни могући размак између тачака на објекту износи 10 mm, јер ако би размак био мањи, две мјерене тачке би имале исту вредност. Терестрички ласерски скенери обезбеђују могућност избора резолуције снимања (висока, средња и мала резолуција снимања).



Слика 8. Ласерско скенирање фасаде објекта у Вршцу, орто-фото план дела фасаде

Дакле, у односу на конвенционалне геодетске технике снимања (тоталне станице), где геодетски стручњак *a priori* бира карактеристичне тачке на објекту, предност ласерског скенирања је у томе што се тачке снимају са унапред задатом резолуцијом (густином), при чему квалитет мерења представљају геометријски елементи снимљени са много више тачака него класичним методама. Генерисањем облака тачака формира се *mesh* (правилна или неправилна мрежа тачака, зависно од вертикалне и хоризонталне резолуције терестричког ласерског скенера. Величину мреже бира директно стручњак који ради финалну обраду мерења и резултат је резолуције мерења и густине тачака која се жели постићи након филтрирања. [6]



Слика 9. 3D модели објекта од културног значаја на основу података ласерског скенирања и дигиталних фотографија високе резолуције (Кула у Бачу и Кула у Вршцу, GeoGIS Consultants 2008)

4. ЗАКЉУЧАК

Савремени технолошки поступци прикупљања и обраде просторних података омогућавају 3D приказ просторних форми (терена и објеката) у *full-color* режиму. Практично сви новији гео-информациони системи имају интегрисан модул за 3D визуелизацију која омогућава и 3D позиционирање објеката у релативном и апсолутном моделу, односно координатном систему. Многи од њих поседују и неке додатне погодности као што су могућност извлачења висине зграда, симулација лета изнад дигиталног модела терена итд.

Посматрајући земљину површину у просторном моду, корисници могу визуелизовати, интерпретирати, мерити и екстраховати објекте у 3D окружењу. Као што смо видели у раду, интеграцијом геометријских података центиметарске густине и дигиталних фотографија високе резолуције, постиже се одличан ефекат приказа и симулације просторног окружења, на основу кога се могу генерисати просторне информације било које врсте. Грађевинци, просторни планери, урбанисти, комуналне службе биће у могућности да посматрају градове у 3D форми и да облик зграда, структуру насеља, мостове, путеве и друге објекте инфраструктуре на ефектан начин представе јавности. Инжењери разних струка повезаних са планирањем простора ће овакву 3D анализу сматрати изузетно корисном за планирање транспорта и телекомуникација, заштиту животне средине и сл.

Полако се напушта конвенционални начин презентације просторних података у 2D форми обогаћен информацијама о надморским висинама појединих тачака (изохипсе) и прелази се на модеран концепт 3D презентације висинске представе терена и објеката, при чему се манипулисањем 3D модела у одговарајућем софтверском окружењу добија много више геометријских и визуелних информација о конфигурацији терена и вештачким објектима на њему, у односу на досадашња искуства.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] CELL-BASED MODELING WITH GRID, ESRI Inc., USA; 1998
- [2] ERDAS IMAGINE FIELD GUIDE, ERDAS Inc., USA; 2007
- [3] Ninkov, Bulatović, Sušić, *Примена laserskog skeniranja kod projektovanja linijskih struktura i objekata*, Грађевинарство, наука, пракса, *Žabljak*, 2008.
- [4] Geodetski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, *Terestričko lasersko skeniranje*, Zagreb, 2008.
- [5] GEOINFORMATICS, Magazine for Surveying, Mapping & GIS Professionals, March 2009
- [6] Geodetske podloge za izradu projekta sanacije, rekonstrukcije i uređenja tvrđave Medun i Spomen kuće Marka Miljanova, Geodetske podloge za potrebe projekta rekonstrukcije fasade objekta u Vršcu, Glavni projekat sanacije kule u Baču i kule u Vršcu – kreiranje 3D modela, GeoGIS Consultants Beograd, 2008.

Борислав Ивановић¹
Дејан Бркић²

ПРАВНИ СТАТУС ОБЈЕКТА У ИЗГРАДЊИ

Објекти у изградњи, односно њихов правни статус није посебно разматран у теорији и пракси код нас. Међутим, у задњим деценијама у нашој земљи нагло је порастао интерес за куповину, односно продају објекта у изградњи, што је условило и многобројне проблеме, јер ова област није довољно ни прецизно законски регулисана. Наиме, потражња за становима и пословним простором, нарочито у великим градовима је изузетно висока, а понуда је недовољна што потенцијалне купце „приморава“ да непокретности купују у фази изградње. Такође, инвеститори-продавци нуде ниже цене за куповину објекта, односно посебних делова зграде у изградњи, што представља посебну „привлачност“ за купце.

ПОЈАМ ОБЈЕКТА

Ради даљег разматрања теме потребно је ближе дефинисати сам појам објекта. Према Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/2003 и 34/2006) објекат је грађевина која представља физичку, техничко-технолошку или биотехничку целину са свим инсталацијама, постројењима и опрема која се уграђује у објекат или самостално изводи (зграде свих врста, саобраћајни, водопривредни и енергетски објекти унутрашња и спољна мрежа и инсталације, објекти комуналне инфраструктуре, индустријски, пољопривредни и други привредни објекти, јавне зелене површине, објекти спорта и рекреације, гробља, склоништа и др.).

Не сматра се објектом дограђени део уз, испод или изнад постојећег објекта, из разлога што дограђени део објекта представља функционалну и техничку целину са постојећим објектом, а не самосталну целину, односно објекат.

Нас у овом излагању посебно интересују објекти, односно посебни делови објекта који су у промету, те се на њих примењују одговарајући законски прописи којима је реулисана ова материја.

ОБЈЕКАТ У ИЗГРАДЊИ

Дефинисање „објекта у изградњи“ на први поглед може деловати да је једноставно утврдити као објекат чија градња није завршена. Међутим, проблем дефинисања објекта у изградњи је далеко комплекснији и има и практични и теоријски значај. Према Закону о планирању и изградњи објекат представља физички заокружену целину са свим припадцима (инсталацијама, постројењима и опремом). Примера ради, стамбена зграда представља објекат када је изграђена у складу са грађевинском дозволом и главним пројектом, једноставно речено „стављена под кров“ са обављеним свим занатским радовима, и уједно прикључена на све инфраструктурне водове.

Кључно питање у овом реферату јесте шта се подразумева под "објектом у изградњи".

У пракси се грађевина која је још у фази изградње темеља, носећих зидова и која није прикључена на инфраструктурне водове назива "објектом у изградњи".

У законским прописима можемо наћи и конкретну дефиницију објекта у изградњи, а то је Закон о хипотеци, где у члану 11. став 4. стоји да се објектом у изградњи, у смислу овог закона, сматра и *физички завршен објекат*, односно његов засебни део, који није уписан у регистар непокретности, ако задовољава услове за упис хипотеке на објекту у изградњи, то јест ако је за исти издата правноснажна грађевинска дозвола (члан 3. Закона о хипотеци).

¹ Борислав Ивановић дипл. правник, члан Законодавне комисије УУС

² Дејан Бркић дипл. правник

Поставља се питање какав је *правни* статус завршеног објекта за који још није издата употребна дозвола. И централно питање у овом реферату, *какав је правни статус објекта у изградњи*. Да ли он представља ствар у правном смислу, будући да се практично ради о будућој ствари и да ли је могућ промет права на објекту у изградњи и његова евиденција у регистрима непокретности.

На ово питање ћемо наћи одговор увидом у прописе којима је регулисан промет права на непокретностима и евиденција непокретности, а то су Закон о промету непокретности, Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима са пратећим подзаконским актима, као и још увек важећи Закон о земљишним књигама из 1930. године за подручја покривеним земљишном књигом, а за која још није устројен катастар непокретности као нова дигитализована евиденција чије је увођење у Републици Србији још у току, о чему ће напред бити више речи.

Посебно треба истаћи од кога момента се објекат може сматрати „објектом у зградњи“ и према наведеном Закону о планирању и изградњи у теоријском смислу те речи може се сматрати таквим објектом од момента прибављања правоснажног одобрења за изградњу, односно добијања потврде о пријему документације за отпочињање радова и фактичког отпочињања радова, па закључно са добијањем употребне дозволе. Међутим, треба посебно напоменути да велики број објеката из различитих разлога никада не добија употребну дозволу, те да ли се они увек сматрају објектима у изградњи или само у року који је дефинисан одобрењем за градњу за њихово завршавање.

ИЗГРАДЊА ОБЈЕКТА

Како објекти представљају непокретне ствари које потенцијално, у правном смислу, могу представљати опасну ствар њихова изградња регулисана је посебним правилима садржаним у Закону о планирању и изградњи и бројним подзаконским актима.

Према Закону о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 47/2003 и 34/2006) изградња јесте скуп радњи који обухвата: претходне радове, израду техничке документације за изградњу објекта, контролу техничке документације, припремне радове за грађење, грађење објекта и стручни надзор у току грађења објекта.

Поред изградње постоје и грађевински радови на постојећим објектима, а то су реконструкција, доградња, адаптација и санација.

- Реконструкција јесте извођење грађевинских и других радова на објекту, којима се: врши доградња; утиче на стабилност и сигурност објекта; мењају конструктивни елементи; мења технолошки процес; мења спољни изглед објекта; повећава број функционалних јединица; утиче на безбедност суседних објеката, саобраћаја, заштите од пожара и животне средине; мења режим вода; утиче на заштиту природног и непокретног културног добра, евидентиране непокретности, добра које ужива претходну заштиту, његове заштићене околине, осим конзерваторско-рестаураторских радова.
- Доградња јесте извођење грађевинских и других радова којима се изграђује нови простор уз, испод или над постојећим објектом и са њим чини функционалну или техничку целину.
- Адаптација јесте извођење грађевинских и других радова на постојећем објекту којима се врши промена организације простора у објекту, замена уређаја, постројења, опреме и инсталација истог капацитета, 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, евидентиране непокретности, добра које ужива претходну заштиту, његове заштићене околине, осим конзерваторско-рестаураторских радова.

Изградња објекта се окончава добијањем употребне дозволе, што значи да је конкретни објекат изграђен у складу са одобрењем за изградњу и да испуњава све услове за употребу. Добијањем употребне дозволе стиче се могућност уписа објекта у јавне евиденције у статус власника објекта, односно посебног дела објекта. Наиме, употребна дозвола има вишеструки значај за инвеститора и тек добијањем употребне дозволе стичу се сви услови

да инвеститор има статус власника објекта, односно његових посебних делова (станова, пословног простора и др.).

ПРОМЕТ ПРАВА НА ОБЈЕКТИМА У ИЗГРАДЊИ

Уговор о промету права на непокретностима у изградњи је уговор који у себи садржи поред елемената уговора о купопродаји непокретности и елементе уговора о грађењу, односно купац је у великом броју случајева и суинвеститор објекта који се гради, односно његовог посебном дела. Он - купац коначно своја права стиче тек по завршеној изградњи објекта и добијању употребне дозволе, односно стиче могућност уписа у одговарајуће јавне књиге.

Закон о промету непокретности („Сл. гласник РС“ број 42/98) у члану 2. под прометом права на непокретностима подразумева располагање непокретностима правним послом, и то:

- 1) пренос права својине на непокретности са једног на друго лице, уз накнаду или без накнаде;
- 2) пренос права коришћења на непокретности у државној својини са једног на другог носиоца права коришћења на непокретности у државној својини;
- 3) пренос права у погледу располагања непокретности у друштвеној својини са једног на другог носиоца права на непокретности у друштвеној својини.

Према члану 3. став 1. поменутог закона, преносом права својине на згради истовремено се преноси и право својине на земљишту на коме се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде.

Преносом права својине на згради изграђеној на земљишту на коме власник зграде нема право својине, већ само право коришћења, преноси се и право коришћења на земљишту на коме се зграда налази, као и на земљишту које служи за редовну употребу зграде (члан 3. став 2. Закона о промету непокретности).

Закон о промету непокретности у горе наведеним одредбама само садржи широк појам "непокретности", без конкретне дефиниције шта се под непокретностима подразумева.

Међутим, опет се враћамо на одредбе Закона о планирању и изградњи, који прописује да објекат представља, како смо већ рекли, физичку, техничко-технолошку или биотехничку целину са свим инсталацијама, постројењима и опремом. То значи да се објектом не може сматрати делимично изграђена зграда, већ физички завршена зграда (објекат) са окончаним занатским радовима и радовима на прикључењу на инфраструктурне водове.

Но, на овом месту морамо се осврнути и на члан 125. став 1. Закона о планирању и изградњи који прописује да се објекат може користити по претходно прибављеној употребној дозволи.

Ако се физички завршен објекат не може користити без прибављене правноснажне употребне дозволе то, у правном смислу, значи да није могућ ни промет права на таквом објекту. Јер, ако градитељ објекта не може објекат користити, то значи да не може ни вршити пренос права на њему, ни он нити било које друго лице. Такође, један од атрибута права својине јесте и право употребе ствари (*usus*) па самим тим градитељ објекта за који није издата употребна дозвола не би се могао сматрати власником истог јер му недостаје један од елемената права својине, а то је право употребе ствари, то јест објекта.

Међутим, постоји и изузетак од тог правила одређен у Закону о хипотеци.

Наиме, према Закону о хипотеци, могућа је принудна продаја објекта у изградњи на којем је установљена хипотека.

Према члану 39. став 1. Закона о хипотеци, уколико је предмет хипотеке *објекат у изградњи*, његова продаја ради намирања врши се уступањем права градње утврђеног правноснажним одобрењем за градњу, уз накнаду, и продајом ствари које су уграђене у објекат у изградњи.

У овом случају поверилац сачињава са купцем писмени уговор на којем се потписи уговорних страна оверавају у суду.

Купац има право на основу решења о забележби принудне продаје и уговора о преносу права грађења и продаји ствари уграђених у објекат да тражи од надлежног органа који је издао одобрење за изградњу да изда ново решење о дозволи градње која ће гласити на купца и истовремено поништити решење које је гласило на хипотекарног дужника.

У том случају, купац по самом закону ступа у сва права и обавезе продавца по основу одобрења и пре издавања одобрења купцу.

Дакле, у горе наведеном случају могућа је продаја (промет) објекта у изградњи, с тим што се овим путем врши продаја будуће ствари са преносом акцесорних права (право на земљишту

и уграђене ствари у објекат) у смислу одредби Закона о облигационим односима (члан 458. став 3. ЗОО).

ЈАВНИ РЕГИСТРИ НЕПОКРЕТНОСТИ

До сада је у Републици Србији постојао партикуларизам у погледу вођења евиденције о непокретностима и правима на њима.

Тако, са једне стране, постоје земљишнокњижна евиденција и тапијска евиденција као *правне* евиденције података о непокретностима, а са друге стране катастар непокретности као нова, *јединствена евиденција* о непокретностима. У неким деловима земље је постојао само катастар земљишта као *фактичка* евиденција о непокретностима јер у тим подручјима земљишне или тапијске књиге нису ни основане или су током ратова биле уништене.

Још током седамдесетих година прошлог века настала је идеја, мада њени корени сежу још даље у прошлост, да се изврши обједињавање ових евиденција, тачније правне и фактичке евиденције о непокретностима у једну јединствену евиденцију коју би водио један орган, а да се угасе земљишно-књижна евиденција, књига тапија и катастар земљишта. На тај начин би се рационализовао поступак одржавања катастарског премера као и поступак уписа права на непокретностима који воде општински судови (земљишне и тапијске књиге).

Први корак у законској регулативи начињен је доношењем Закона о премеру и катастру и уписима права на непокретностима ("Службени гласник СРС", број 17/88, 28/90 и "Службени гласник РС", број 13/90). Након тога је уследило доношење Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Службени гласник РС“ 83/92,53/93,67/93,48/94,12/96,15/96, 34/01, 25/02 и 101/2005).

Катастар непокретности је јавна књига која представља основну евиденцију о непокретностима и правима на њима и садржи податке о површини и класи земљишта, положају земљишта и зграда, податке о зградама и другим објектима и њиховом правном статусу, податке о посебним деловима зграда, стварним правима на земљишту, зградама и посебним деловима зграда, као и терете на земљишту и зградама.

Према члану 5. Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, права на непокретностима стичу се, преносе, ограничавају и престају уписом у катастар непокретности.

Катастар непокретности се састоји од:

- *радног оригинала плана;*
- *збирке исправа;*
- *катастарског операта.*

Радни оригинал плана је копија архивског оригинала и служи за одржавање премера и катастра непокретности. На радном оригиналу плана се евидентирају, односно спроводе све промене на земљишту (деоба катастарских парцела, парцелација и препарцелација у циљу формирања грађевинских парцела, изградња или доградња објеката, уклањање објеката итд.).

Уредбом о дигиталном геодетском плану („Сл. гласник РС“ бр. 15/2003) прописано је да се катастарски план катастра непокретности израђује у *дигиталном* облику уз помоћ одговарајућег компјутерског програма. Такав катастарски план носи назив дигитални геодетски план или скраћено *ДГП*, а након израде ДГП-а радни оригинал катастарског плана израђен у *аналогном* облику (на папиру), се архивира у складу са важећим прописима.

Збирку исправа сачињавају оригинали, оверени преписи оригинала или оверене копије исправа на основу којих су уписана права на непокретностима у катастру непокретности.

Збирка исправа се трајно чува у посебно уређеним просторијама надлежне подручне Службе за катастар непокретности.

Катастарски операт се састоји листова непокретности у *дигиталном облику* (у форми одговарајућег компјутерског програма).

На основу података унетих у листове непокретности формирају се:

- списак катастарских парцела;
- сумарник катастарских прихода;

- збирни преглед површина и катастарског прихода према начину коришћења и катастарским класама;
- азбучни преглед власника, носилаца права коришћења и држалаца непокретности.

Лист непокретности садржи следеће податке:

- податке о земљишту (А лист);
- податке о носиоцу права на земљишту уписаном у А листу (Б лист);
- податке о зградама и другим грађевинским објектима и носиоцима права на њима (В лист – први део);
- податке о становима, пословним просторијама, гаражама као посебним деловима зграда и носиоцима права на њима (В лист – други део);
- податке о теретима и ограничењима на непокретностима (Г лист);

Лист непокретности обухвата све катастарске парцеле које припадају истом носиоцу права на земљишту и објектима на тим парцелама у оквиру истог облика својине, а које се налазе у истој катастарској општини.

Израда и одржавање катастра непокретности врши се аутоматском обрадом података прикупљених у поступку излагања, односно одржавања.

За ту сврху постоји посебан компјутерски програм помоћу којег се сви подаци похрањују у јединствену базу података (јединствена евиденција података о непокретностима - "ЈЕ").

Земљишне књиге су јавне књиге у које се уписују сва стварна права на непокретностима и нека облигациона права.

Земљишна књига као власничка евиденција о непокретностима постепено се укида и на њено место ступа катастар непокретности.

У Републици Србији су још на снази прописи који садрже земљишнокњижна правила донесени 1930. и 1931. године у Краљевини Југославији, а то су: Закон о земљишним књигама, Закон о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига и Закон о земљишнокњижним деобама, отписима и приписима.

Земљишну књигу као целину сачињавају *главна књига, збирка исправа, збирка катастарских планова и споредних регистара* (стварни и лични регистри).

Главна књига се води за једну катастарску општину и састоји се од међусобно повезаних *земљишнокњижних уложака*.

Земљишнокњижни уложак је јединица земљишне књиге у коју се уписују непокретности (земљишта и зграде), односно у земљишнокњижни уложак се уписује *земљишнокњижно тело* као правна јединица земљишних књига које сачињавају једна или више катастарских парцела које се налазе у истој катастарској општини и припадају истом или истим власницима (сувласници или заједничари). Није битно да ли се те парцеле налазе једна уз другу или се налазе у различитим деловима катастарске општине већ је битно да се те парцеле налазе у истој катастарској општини.

У једном земљишнокњижном суду постоји онолико главних књига колико постоји катастарских општина за које се воде земљишне књиге.

Земљишнокњижни уложак се састоји од А листа – "пописни лист" (*поседовница*), Б листа – "власнички лист" (*властовница*) и Ц (или В) – "теретни лист" (*теретовница*).

У пописном листу се уписују редом све парцеле које сачињавају једно земљишно-књижно тело.

Пописни лист се састоји од два одељка: листа А (први одељак) и листа А – "уписи" (други одељак). У првом делу листа А уписују се саставни делови земљишнокњижног тела – број земљишнокњижног уложка, назив катастарске општине, назив суда који води земљишне књиге, бројеви катастарских парцела са ознаком културе и површине и подаци о зградама које су изграђене на катастарским парцелама уписаним у пописном листу.

У листу А – "уписи" уписују се стварна права која су везана са власништвом земљишнокњижног тела или његовог дела. Ту се у првом реду уписују стварне службености које су везане за парцелу - повласно добро која је уписана у А листу – први одељак док се за парцелу – послужно добро стварна службеност као терет уписује у теретном листу.

У А листу – други одељак уписују се и све промене у погледу садржине пописног листа, а то су у првом реду промене настале отписом или приписом катастарских парцела из једног у

други земљишнокњижни уложак. Такође се у другом одељку уписује и начин настанка земљишнокњижног улошка (приписом једне или више парцела из другог улошка или приликом оснивања земљишних књига и сл.).

У Б листу (власнички лист) уписује се право својине као и лична ограничења у погледу располагања и управљања непокретностима (малолетство, старатељство, стечај). Ако се ограничења односе на свакодобног власника непокретности уписаног у власничком листу, ограничења се уписују у теретном листу с тим што се та ограничења морају назначити у власничком листу (учинити видљивим) са упућивањем на упис ограничења у теретном листу.

У Ц (или В) – теретном листу се уписују сва стварна и остала права и забране којима је непокретност оптерећена (хипотека, стварне и личне службености, право закупа, откупа, прече куповине, реални терети, забране отуђења и оптерећења непокретности).

Збирка исправа је део земљишне књиге који се састоји од оригинала или преписа исправа на основу којих су извршени уписи у главну књигу. Збирка исправа нема конститутивни карактер јер се стварна права на непокретностима стичу само на основу извршеног уписа у главној књизи док збирка исправа представља основ уписа, односно средство контроле исправности извршених уписа.

Збирка катастарских планова садржи општи премер земљишта, односно катастарске планове израђене од стране државне организације надлежне за послове у области геодезије, а то је Републички геодетски завод. Катастарски планови представљају визуелни приказ земљишта (положај, облик, границе) у једној катастарској општини израђени у одговарајућој размери у складу са важећим прописима.

Регистри (стварни и лични) служе за лакшу употребу главне књиге.

У стварном регистру парцела (парцеларнику) редним бројевима су уписане све парцеле (по величини броја парцеле) које су уписане у главној књизи са назнаком у којем се земљишнокњижном улошку налази односна парцела.

У личном регистру абecedно или азбучно су наведени сви власници и други земљишнокњижни овлашћеници са назнаком породичног, очевог и рођеног имена или назив правног лица, пребивалиште или седиште и број земљишнокњижног улошка у којем је извршен упис.

УКЊИЖБА ОБЈЕКТА И ПРАВА НА ЊИМА У РЕГИСТРИМА НЕПОКРЕТНОСТИ

Да би у катастру непокретности био извршен упис новоизграђеног објекта и упис права својине на објекту, потребно је претходно да градитељ односно инвеститор објекта ангажује овлашћену геодетску организацију која ће извршити снимање објекта.

При томе се подразумева да је инвеститор регулисао питање права на земљишту на којем је зграда изграђена, то јест да је укњижен у катастру као власник, носилац права коришћења или закупац.

Геодетска организација која је извршила снимање објекта, или инвеститор, податке снимања предаје надлежној служби за катастар непокретности и то:

- скицу одржавања премера (мануал) на којој је у одређеној размери графички приказан новоизграђени објекат;
- изјаву о прихватању геодетских радова (снимање новоизграђеног објекта) од стране овлашћене геодетске организације;
- записник о извршеним геодетским радовима;
- остале податке премера, са пријавом за провођење промене на катастарском плау и катастарском операту.

Надлежна подручна служба за катастар непокретности на основу приложених података доноси решење којим дозвољава спровођење промене у катастарском плану и операту.

По коначности решења врши се учртавање новоизграђеног објекта на катастарском плану и упис објекта у катастарски операт на којем се инвеститор уписује као држалац док не прибави употребну дозволу.

Након достављања надлежној служби за катастар непокретности употребне дозволе, инвеститор објекта се књижи као власник истог.

У земљишној књизи које су још увек на снази за подручја за која није успостаљен катастар непокретности, упис нових зграда врши се на основу *пријавног листа* надлежне службе за

катастар непокретности (снимање и евидентирање објекта на катастарском плану) и правноснажних решења о дозволи изградње и употребе објекта.

Слично као и код провођења новоизграђеног објекта у катастру непокретности, најпре се врши снимање новоизграђеног објекта од стране овлашћене геодетске организације. Затим геодетска организација предаје скицу одржавања премера са пратећом документацијом надлежној служби за катастар непокретности која промену проводи на катастарском плану и операту катастра земљишта, а по коначности решења којим је дозвољена промена сачињава пријавни лист у којем је приказано ново стање (да постоји новоизграђени објекат) заједно са копијом катастарског плана на којој је графички приказан нови објекат.

Земљишнокњижно одељење након пријема пријавног листа са копијом плана врши упис новоизграђене зграде у земљишној књизи, с тим што је потребно да инвеститор претходно суду приложи правноснажну грађевинску и употребну дозволу на основу којих ће суд инвеститора укњижити као власника објекта.

Како се може видети из претходних одредби, у јавним регистрима непокретности (катастру непокретности и земљишној књизи) могу се евидентирати *само завршени објекти*.

Дакле, у регистрима непокретности *не могу се књижити незавршени објекти*, мада је и таквих случајева било у пракси, па чак и случајева да су фиктивно књижени објекти који још нису ни започети или су за исте само изграђени темељи, што је апсолутно незаконито.

Тек када се објекат физички заврши (стави под кров) исти се може регистровати на катастарском плану и уписати у операту катастра непокретности на којем се градитељ објекта уписује као *држалац*, уколико за објекат није прибавио грађевинску и употребну дозволу, односно за који није издата грађевинска дозвола или је извршено прекорачење овлашћења из дозволе, односно када за зграду или други објекат није издата употребна дозвола (члан 58. Закона о државном премеру).

Дакле, у катастру непокретности градитељ се може уписати или као држалац, односно као власник, зависно да ли су за објекат издате грађевинска и употребна дозвола.

У земљишној књизи градитељ објекта се може укњижити само као власник, не као и држалац, јер се у земљишној књизи могу уписивати само права, док је државина са друге стране само чињеница (фактичка власт на ствари), а не стварно право.

ЗАКЉУЧАК

Можемо констатовати да објекат у изградњи, у правном смислу, не може представљати ствар у промету, мада у законским прописима налазимо изузетке, као што је то случај прописан у већ поменутом члану 39. Закона о хипотеци (хипотекарна продаја објекта у изградњи).

Такође, укњижба објекта у изградњи у катастру и земљишној књизи није могућа, што смо већ и навели у претходним излагањима.

Ако пођемо од одредбе члана 5. Закона о државном премеру која прописује да се право на непокретности стиче у *тренутку уписа у катастар непокретности* (упис је конститутивног карактера), а укњижба објекта у изградњи, како смо већ рекли, није могућа, то значи да није могуће ни стицање права својине на објектима у изградњи, а самим тим и њихов промет.

Ипак, дозвољен је пренос права на објекту у изградњи као будућој ствари у смислу члана 458. став 3. Закона о облигационим односима, с тим да уговор о преносу права (продаји) производи правна дејства тек по завршетку објекта и укњижби истог у регистру непокретности.

Наравно да у реалном животу настају многобројни проблеми у реализацији уговора о промету објекта у изградњи што намеће потребу да уговорне стране крајње опрезно приступају закључивању оваквих уговора.

Проф. др Весна Златановић Томашевић¹

УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ И ЗЕМЉИШНА ПОЛИТИКА

РЕЗИМЕ

Изградња и обнова људских насеља је на првом месту прилагођавање земљишта и насеља променама у друштву. Полазећи од те констатације, земљишна политика и планирање намене земљишта су кључни елементи за остваривање одрживог-усклађеног развоја, који обухвата обезбеђење основне урбане инфраструктуре и рационалну употребу земљишта. Земље тржишне привреде имају добро разрађене методе и процедуру просторног планирања. Монопол просторног планирања и издавања грађевинских дозвола ставља јавне власти у јединствену позицију која омогућава усмеравање и контролу развоја насеља. У земљама у транзицији је примарни циљ успостављање тржишта земљишта. У сагледавању проблематике планирања и уређивања грађевинског земљишта, у земљама у транзицији, важно је упознавање са одређеним правилима и прописима у планирању, уређивању грађевинског земљишта и грађењу на глобалном и локалном нивоу. Овај рад је покушај сагледавања наведеног проблема. Кључне речи: урбанистичко планирање, земљишна политика, економске активности, тржиште.

Увод

Незадовољавајући услови живота у градовима условили су анализу концепта изградње насеља. Констатовано је да се урбанистички проблеми морају решавати сагледавањем квалитета услова и живота у градовима. Европски Савет је анализирао развој урбанизације од 1980 до 1986 године и резултат разматрања је «Европска урбанистичка повеља» 1992 године, која са документима Хабитата I и II прокламује комплексну обнову градова у управљању и уређењу насеља.

Политика обнове градова и политика одрживог развоја су основне препоруке за спровођење политике и принципа «одрживог развоја», као неодвојивости развоја од животне средине. Проблематика одрживог развоја тражи нове облике регулације и контроле слободе уговора, што упућује на важну улогу државе у решавању проблема коришћења природних ресурса, нарочито земљишта, загађивања животне средине и др. Узимајући све напред речено у обзир и анализирајући стање у планирању, може се закључити да је теорија планирања у кризи, да она и поред више покушаја суштински није савладана, а да је један од проблема тај што нема дијалога међу разним интерпретативним школама. Све речено налаже да се истраже узорци и природа веза између наведених феномена који су довели до кризе планирања

Земљишна политика је један од инструмената државе, који се користи за реализацију политике просторног и урбаног развоја. Она укључује различите активности, које се преко тржишта или у комбинацији тржишта и плана реализују као што су: прибављање земљишта за грађење, припремање и опремање земљишта инфраструктурним системима, издавање у закуп или продају, управљање и газдовање грађевинским земљиштем.

Економски ефекти урбанистичког планирања

Успостављање урбанистичких ограничења умањује понуду грађевинског земљишта, али исто тако урбанистичка ограничења на једном сегменту тржишта могу да доведу до реалокације и увећања понуде, што све зависи од ценовне еластичности понуде грађевинског земљишта.

¹ Проф. др. Весна Златановић Томашевић, д-р, Висока грађевинско-геодетска школа струковних студија, Београд, Хајдук Станкова 2, Тел/Факс 011 2422 178, e-mail-rastkot@Eunet.yu

Урбанистичка ограничења (на плану намене) доводе и до деформације слободно формиране криве закупнине градског земљишта, при чему долази до локалног повећања или умањена закупнине, што доводи до реалокације грађевинског земљишта, или до ширења града. Ако се путем урбанистичког планирања спроводи политика организовања ширења града (политика зеленог појаса), тиме се утиче на вредност земљишта на ободу града и значајно се увећавају разлике у вредности градског и пољопривредног земљишта. Уочено је да у одређеним ситуацијама слободно деловање тржишта даје боље резултате од зонорања односно урбанистичког планирања.

Урбанистичко планирање генерише реалне трошкове у смислу ангажовања одређених ресурса, трошкови јавног сектора који се односе на припремање и примену урбанистичких планова и трошкове приватног сектора који се односе на прибављања одређене урбанистичке документације.

У Великој Британији су снажна урбанистичка ограничења довела до супституције земљишта капиталом и до промене типа становања, а у Америци су урбанистичка ограничења умањила понуду земљишта и повећала његову цену, а политика зеленог појаса је довела до увећања разлике у цени између градског и пољопривредног земљишта. Ограничења у домену пословног простора су довела до неповољних ефеката, па се крајем 70-тих и 80-тих година 20 века приступило ублажавањима урбанистичких ограничења и формиране су *корпорације за урбану изградњу, предузетничке зоне и зоне поједностављеног планирања*, ради стварања подстицаја за улагање капитала и просперитет одређеног подручја. У урбаној реконструкцији ублажавање урбанистичких ограничења је било праћено финансирањем и инвестицијама у инфраструктуру, неопходну за започињање процеса урбане реконструкције. Урбанистичко планирање утиче и на формирање увећане вредности грађевинског земљишта. Примена једног облика државне интервенције доводи до примене неког другог облика интервенције. На пример опорезивање увећане вредности земљишта представља једну од могућности, мада се све више примењује планерски договор - накнада којом се део увећане вредности грађевинског земљишта изузима приватним земљопоседницима и ставља на располагање локалној заједници.

По питању јавног сектора и државне интервенције у граду, важан је однос приватне и јавне својине над грађевинским земљиштем са аспекта: ефикасности, праведности, компатибилности и могуће државне интервенције. Када се изврши економска анализа са свих ових аспеката и постави питање везано за јавну својину над грађевинским земљиштем, као методом државне интервенције на тржишту тј. политику формирања банке земљишта, (као најзначајније примене јавне својине), онда се може узети у обзир искуство на пример Шведске, где се види да политика *репарцелације* је значајнија од политике банке земљишта (нарочито за земље у којима не постоји ефикасна државна управа). Примена јавне својине над грађевинским земљиштем у државама Европе није довела до угрожавања доминације приватне својине над овим ресурсом и његове тржишне алокације.

Концепт развоја насеља и градова одвија у складу са друштвено-економским променама, које имају одређене последице на коришћење простора. Последњих година су Мађарска, Аустрија, Француска и Енглеска успеле да обуздају и смање демографски раст својих главних градова уз истовремено подстицање раста и развоја малих градова и градова средње величине. Холандија и неке друге земље су већ познате по високом степену друштвено-економске и урбанистичке уравнотежености развоја. Другим речима све ове земље су успеле да **елеминишу монополски положај својих главних градова** и да истовремено остваре висок степен социјалне интеграције у простору. Бројни већи, мањи и градови средње величине успели су да стекну своје идентитете и одговарајућу улогу у националној и регионалној мрежи градова.

Квалитет урбане средине и квалитет живота постају компаративне предности за живот и рад становништва, а квалитет воде, земље и ваздуха постају фактори и ограничења развоја, као и урбана инфраструктура која детерминише обим и интензитет развоја. Комплементарност урбаних функција (индустријских, комерцијалних, финансијских, културних, забавних и др.) утиче на јачање компаративних предности малих и градова средње величине, (већи градови се истовремено јављају и као контратежне тачке главном граду у земљи), а самим тим јача нормална конкуренција у оквиру урбаног система.

Зависно од квалитета компаративних предности и конкурентске позиције, зависи и привлачење капитала и заснивање производних и комерцијалних капацитета. Напредак компјутерске технологије и информатике омогућава апсолутну деконцентрацију места становања и места рада и омогућава просторно раздвајање бројних производних операција,

тако да опада потреба за концентрацијом радне снаге у великим халама, смањује се потреба за дневним комуникацијама од места становања и места рада и самим тим се смањују инвестициони и експлоатациони трошкови како индивидуални тако и друштвени.

Класичан концепт просторног и урбанистичког планирања као административно-физички метод за решавање економских и социјалних проблема на дуги рок је дошао у сукоб са савременим структурним променама и изгубио подршку државе, привреде и становништва. Томе је допринео развој науке, технологије, организације јер је битно смањио време за доношење и реализацију одлука. Нова формула је у стварању укупног оквира за доношење одлука у амбијенту који карактерише, високи степен децентрализације и локалне самоуправе. Да би ово било могуће стварају се услови за деловање државних органа и институција на свим државним нивоима, централном, регионалном и локалном, уз учествовање различитих социјалних група становника на локалном нивоу. Основне карактеристике савременог планирања су:

- благовремено реаговање на настајање непредвидивих догађаја и појава у простору;
- спровођење неизвесних тенденција на извесне;
- прилагођавање структурним променама;
- стварање општих услова и претпоставки за развој;
- напуштање уверења да се просторно планирање бави дугорочним трендовима независно од текућих веома динамичких социо-економских и технолошких промена;
- отвореност за промене;
- континуалност и перманентност планирања;
- комплементарност тржишта и плана

Висок степен међузависности економије, технологије и простора, сазнање да су ресурси ретки-нису неисцрпни, да су планерске прогнозе и пројекције мање поуздане уколико се не уважавају елементи простора, довело је до новог концепта планирања које је развојно, стратешко, предузетничко, демократско, свеобухватно, функционално и координативно.

Пошто је планирање јавна активност која је усмерена на развој, а развој процес којим се увећава индивидуално и друштвено богатство земље, оно је део целокупног друштвеног живота који се одвија између тржишта, развоја и плана. За разлику од овог начина планирања, планирање у земљама са ауторитативним режимом је такво планирање у којима је превласт политике над економијом и где влада монопол друштвене бирократске хијерархије.

Развој као квалитативни појам, поред раста (квантитет) укључује и структуралне, културне, социјалне и друге промене и одвија се преко механизма тржишта и механизма плана који су комплементарно условљени. Планирање просторно и урбанистичко, је механизам који обезбеђује све функције и активности, које су неопходне за живот и рад становништва, а које приватни капитал (по природи ствари) није у стању да обезбеди (на пр: урбана инфраструктура, комуналне и социјалне делатности, које се дугорочно активирају, споро амортизују и имају ниску стопу повраћаја средстава). Иако су по природи јавна добра монополских и олигополских карактеристика, могу се организовати на принципу тржишта "делатност јавна а пројекат приватни". Основни циљеви јавног и приватног предузетништва су максимализација профита, а чести аспекти развојног процеса су и ликвидност, сигурност и престиж.

Земљишна политика у земљама Европске Уније

Од половине 1850 године па све до Првог светског рата, припрема грађевинских парцела је била препуштена приватним предузимачима. Јавни органи власти су се бавили издавањем лиценци за грађење. Предузимачи-девелопери су прибављали и парцелисали земљиште и резервисали просторе за саобраћајнице које су сами уређивали или препуштали општини да то она уради преко својих организација. После 1929 године и Другог светског рата, градови обезбеђују резерве земљишта за грађење, а затим приступају парцелацији и опремању земљишта и на тај начин потискују неоправдан скок цене земљишта и да би зауставили евентуалну појаву инфлационих тенденција.

Урбанизација генерише ренту. Приватни предузимачи су убирали профит и значајан обим друштвене ренте, градови су финансирали урбану инфраструктуру из буџета и других јавних фондова и подизали атрактивност локација. Рента је вишеструко увећана, а држава није

располагала са инструментима за благовремено изузимање прихода који је сама подстакла. Решење је имало два могућа начина: да држава сама капитализује грађевинско земљиште, преко својих организација и дође до додатних прихода за комунални развој, или да заводи порезе грађанима и тако обезбеђује средства за урбани развој.

Градови у Европи данас користе разне облике уговарања - лизинга за уређивање земљишта за комерцијалне послове, индустрију и профитабилно становање и дају разним предузимачима у закуп (1896 године Амстердам). Употреба земљишта и зграда у већини земаља Европе се регулише законом о лизингу, јер се вредност земљишта стално увећава путем «таласања ренте», до које долази под утицајем урбанизације и изградње инфраструктурних система, него што се то постиже алокационим планом. Разлог због кога је овај систем уведен, је и сазнање да инвеститори- предузимачи нису заинтересовани да купују «голо земљиште», већ пре свега закупају **интерес на земљишту** да би градили објекте са функцијама које им могу донети одговарајући профит. Уговор о лизингу је облигациони однос на основу којег власник земљишта и друге непокретности закључује уговор са закупцем, на основу којег му предаје своју непокретност на употребу за одређени период под строго одређеним условима (краће или дуже време зависно од времена активирања инвестиције и потребног времена да се објекат амортизује). У уговору се тачно прецизирају и други услови у вези права и обавеза који настају из коришћења закупљене некретнине као на пример: начин поседовања имовине, одржавање имовине, улагања у побољшање и ревитализацију имовине, рента која може бити у бруто износу – са свим порезима, нето износу без пореза или у процентима- према бруто оствареном приходу закупца, 3-4%, за дати обим пословања која се повећава када се та граница пређе.

Сарадња - (везана за грађевинско земљиште) је да је делатност јавна, а руковођење приватно јер: разбија монопол, инертност и учмалост у многим деловима јавног сектора. Општина купује на слободном тржишту, или користи прече право градње на земљишту, формира резерве земљишта и сузбија инфлационе трендове. Општина учествује у власништву куповином хартија од вредности и задржава 51% власништва (контролни пакет акција), затим општина учествује у профиту корпорације која се бави некретнинама, или се општина бави производњом и прометом некретнина. Постоје два типа производње локација и улога општина: општина купује земљиште и инфраструктурно га опрема, одређује намену и продаје или уступа предузетницима у лизинг и општина учествује у припреми локација и задржава контролу производње и промета над целокупном имовином

Формирање грађевинског земљишта зависи од:

- **својине** - равноправност свих својина омогућава да се испоље слободе, права и интереси појединаца. повраћај улагања у грађевинско земљиште зависи од својинских права и уважавања имовинских доходака: ренте, камате и профита.
- **тржишта** - систем цена и тржишне конкуренције је услов да се испоље права и интереси на грађевинском земљишту.
- **плана** - који је активност државе, централних, регионалних и локалних органа власти.

Држава настоји да одговарајућим мерама стимулише – *формираје резерви грађевинског земљишта* како би тржиште нормално функционисало.

У Шведској град Стокхолм је 1866 одлучио да купи 2000 ха, затим је то земљиште опремио и дао у закуп, а величина града је у том моменту износила 1700 ха. После другог светског рата је град Стокхолм купио 12 600 ха, а од 1968 године законом је омогућено општинама да користе прече право куповине земљишта за будућу градњу. Општине су биле обавезне да откупе понуђено земљиште, а уколико одбију, касније могу да купују само по тржишним ценама.

Француска је до 1969 год. имала неуравнотежен привредни развој, као Србија данас. Влада је онда дефинисала зоне приоритетне урбанизације ван Париза и померила процес инвестирања према овим зонама. Кретање инвестиција је са собом повукло кретање предузећа, радних места и становништва. Регионалне и локалне власти су на основу овог закона експрописале земљиште по тржишној вредности за изградњу стамбених насеља и индустријских зона и до 1970 год. је откупљено 270 000 ха у зонама приоритетне урбанизације.

У Немачкој грађевинско земљиште је око 50% у јавној својини. Земљишна политика је веома децентрализована и држава прибавља земљиште по основу експропријације за коју се плаћа тржишна вредност, а увећана тржишна вредност служи за преговарање. За запуштена подручја се повремено користи и институт национализације па после извршене комплетне реконструкције, земљиште се продаје или издаје у закуп у складу са регулационим и поседовним плановима.

Данас је у земљама ОЦЕД-а доминира приватна својина над градским земљиштем, (физичка лица или различита правна лица). У Енглеској је око 82% земљишта у градовима у приватној својини, а у Шведској око 60%. Поред приватне својине у градовима, у одређеној мери је присутна и јавна својина над грађевинским земљиштем. У овим земљама је присутна владавина права, што омогућава ефикасну заштиту и примену приватних својинских права над грађевинским земљиштем и ограничава простор за самовољу било које стране, тако да постоји висок степен приватне сигурности власника и корисника градског земљишта. Постојање равноправности својина омогућава да грађевинско земљиште релативно лако прелази из једног облика својине у други. Власник грађевинског земљишта има сва својинска права на земљишту: **право коришћења, право располагања и право уживања прихода** (да сам подигне објекат на грађевинској парцели, или да га да у закуп на одређено време другом да подигне објекат на око 99 год). **Поред тога власник грађевинског земљишта има и одређене обавезе, од којих је најзначајнија плаћање пореза** (порез на имовину, на промет, на нерадне приходе, на капитални добитак, наследство, поклон и др.)

Важно је напоменути да је због слободе промета грађевинског земљишта омогућено успостављање тржишта овог ресурса, које се формира понудом и тражњом што ствара услове за ефикасну алокацију грађевинског земљишта. Као ресурс грађевинско земљиште је: неуништиво, имобилно, хетерогено, није формално организовано, није савршено дељив ресурс, а недостатак информација о будућности условљава да је спекулативно понашање актера на тржишту земљишта веома често, због чега држава интервенише алокативним и дистрибутивним интервенцијама. Степен државне интервенције на тржишту грађевинског земљишта у земљама ОЦЕД-а је већа него на другим тржиштима. Постоје две основне групе метода **управљања грађевинским земљиштем**, односно метода државне интервенције на тржишту градског земљишта: непосредне интервенције (право прече куповине, експропријација, банке земљишта, репарцелација земљишта) и посредне интервенције државе (контрола цена, политика регионалног развоја, урбанистичко планирање, пореска политика). Земљишна политика се дефинише у просторно-планским документима на нивоу државе и разрађује регионалним - структурним плановима.

Процес уређивања грађевинског земљишта је његово инфраструктурно опремање, с тим што се прави разлика између инфраструктурних система на: локалном и националном нивоу. Оба инфраструктурна система могу да буду у јавној или приватној својини, а титулар те својине може да буде централна држава или локална власт. Телекомуникације на пример бележе високе профитне стопе и стопе раста, а водовод у неким земљама бележи стагнацију и негативне финансијске резултате.

У Енглеској и Аустрији водовод и канализација и телекомуникације су у доминантној приватној својини, а у Француској и Немачкој водовод и канализација, даљинско грејање, снабдевање гасом, електродистрибуција и телекомуникације су у доминантној јавној својини.

Својински статус, монопол и одређене карактеристике инфраструктурне делатности, одређују начин уређивања грађевинског земљишта и процес његовог инфраструктурног опремања: у ширењу града, отварању локација на ободу града и у урбаној реконструкцији, тј. промени намене и интезитета коришћења земљишта.

У земљама ОЕЦД-а постоји висок степен урбанизације а миграциони приливи на градове готово и не постоје, па се далеко чешће јавља инфраструктурно опремање земљишта у случају урбане реконструкције.

Земљишна политика и земље у транзицији

Владе треба да дефинишу зоне приоритетне урбанизације, а режими коришћења земљишта морају да буду ригорозни са јасно повученим границама између грађевинског земљишта и зона приоритетне урбанизације. То су првенствено зелени појасеви који су уствари резерва за будућу изградњу, а у међувремену се користе за спорт и рекреацију. Изван насеља се одређују и зоне приоритетне урбанизације и индустријализације у виду индустријских

паркова, и разних робно - транспортних терминала уз веће саобраћајнице и инфраструктурне системе, па се на овај начин из градова извлаче делатности које стварају буку и загађење и разне друге деструкције у простору. Полицентрични урбани развој децентрализацијом радних места и становања обара еколошке и друге трошкове код градова изнад милион становника, првенствено захваљујући развоју телекомуникационих система.

Држава путем јавне контроле треба да приступа повећању употребљивости земљишта: зонингом и јавним инвестицијама; јавним власнишвом; идентификацијом права на земљишту и коришћењу земљишта; развијањем и стварањем информационог система о земљишту.

Управљање земљиштем је процес производње и експлоатације. У циљу реализације економског ефекта, активности су везане за реализацију профита и заштиту животне средине. Садржај управљања земљиштем је квалитетна администрација земљишта, вредност стварна или процењена и тржиште. Основни задатак свих земаља у транзицији је успостављање приватно-својинских односа на земљишту.

Појам земљишне реформе има четири основна облика:

1. повраћај земљишта;
2. аграрну реформу;
3. комасацију земљишта;
4. реформу закупних права (формирање тржишта права, а мање тржишта земљишта).

Земљишна реформа се првенствено односи на пољопривредно земљиште и грађевинско земљиште у урбаним срединама, а програми реформи у урбаним подручјима првенствено обухватају изградњу инфраструктуре, опорезивање зграда, опорезивање земљишта на коме се налазе зграде и др., а у руралним подручјима програме за иницирање нових технологија, финансирање развоја, нови маркетиншки приступ, начин газдовања, нове културе и друго. Урбанистички парцелациони и поседовни планови се раде у виду предфизибилити пројеката, а начин употребе земљишта дефинише обим националног богатства.

Закључак

Планирање, уређивање земљишта и изградња објеката је дуг и врло сложен поступак. Израда закона и прописа из ове области је озбиљан и сложен задатак који захтева познавање комплетне проблематике планирања, изградње, међународних прописа и процедура. Оно што је важно рећи на крају је да је поступак планирања, уређења простора и изградње објеката, један повезан процес па се резултати могу постићи само уколико су усаглашени прописи и институције у областима које их дотичу или су повезане са овом облашћу. Како се из напред изложеног види, улога државе је кључна у планирању и изградњи простора, коју спроводи доношењем прописа, контролом у примени тих прописа и инструментима за спровођење просторног и урбаног развоја земљишном, економском, фискалном, монетарном и кредитном политиком.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Борис Беговић - Економика урбанистичког планирања (1995) - едиција: Економска анализа;
2. Весна Златановић- Томашевић – Урбанзам 1, Писана предавања (2004)-ВГГС
3. Миодраг Јанић – Одржив развој људских насеља земаља у транзицији (1996) ЈУГИНУС и Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда

Душан С. Пајовић, дипл. правник
Председник Комисије за законодавство
Удружења урбаниста Србије

СУБЈЕКТИ У СИСТЕМУ УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА И НАСЕЉА

РЕЗИМЕ

У раду се приказује како је пројектом Закона о уређењу простора и изградњи уређен систем урбанистичког и просторног планирања и уређења простора и како су у том систему регулисани положај, улога, права и обавезе субјеката у уређењу простора и насеља. Излажу се недостаци концепта овог законског пројекта и дају прелоруке како овај законски пројекат побољшати

Збогом Закону о планирању и изградњи из 2003. године

Почетком 2009. године на законодавну сцену Србије Министарство за заштиту животне средине и просторно планирање износи пројекат новог Закона о планирању и изградњи — који касније добија назив Закон о уређењу простора и изградњи. Претходни, последњи од девет досадашњих урбанистичких закона у Србији — Закон о планирању и изградњи донет 2003. године тиме, коначно, почиње да скончава своје неславно трајање.

Као што је много пута до сада, а последњи пут на Летњој школи 2008. године, речено доношење тог Закона промовисано је спектакуларно, са великим политичким претензијама, али малим и slabим правним резултатима. Донет за време ванредног стања (!) тај Закон није испунио ни један од циљева које је громогласно истицао тадашњи министар, господин Шумарац. У скупштинској расправи Министар урбанизма и грађевине Драгослав Шумарац није се либио ни лажи, ни јефтених политичких поена. Поручио је лидеру једног опозиционог посланичког клуба да није добро прочитао закон, већ је, замислите, слушао урбанисте који нису хтели да учествују у његовој изradi (!), јер је њихов председник из Милошевићевог времена.¹ Па, упркос томе, данас би и господин Шумарац морао да призна да планирање уређења простора и насеља тим Законом није унапређено (напротив!). Доношење планова није квалитетно побољшано, нити убразано. Омогућено је да се уместо планова доносе привремена правила! Дилеме око грађевинског земљишта нису уклоњене.² Укидање правне природе урбанистичког пројекта и претварање тог плана у пројекат који нико не усваја (!) донело је проблеме (и штете!). Бесправна изградња, наравно, није легализована; наравно, није ни заустављена; а што је још горе, наравно, нису започети ни процеси санације простора захваћених стихијском (неформалном) изградњом.³ Посматрано у целини тај штетан Закон остао је не само потпуно непотребан, него и жалосно неуспео законодавни експеримент.

Сада, шест година након ступања на снагу закона за који се слободно може рећи да је најгори урбанистички закон у целокупној историји српског урбанистичког законодавства пружа се могућност да се процени да ли ће нови законски пројекат бити корак напред у заштити и уређењу простора у Србији. Но, ти почетни месеци 2009. године — у којима се одвија расправа о новом законском пројекту — а нарочито март, април и мај не само да су значајни, већ су и историјски по томе што тада на јавној сцени Србије еруптивно експлодира велики број афера које потврђују постојање једне појаве која се од 2003. године назива »урбанистичком мафијом«. Још увек важећи Закон о планирању и изградњи (из 2003.), донет је уз чврста уверавања да ће, између осталог, укинути »урбанистичку мафију«, а сада се у пуном светлу показује и, још горе, доказује да је био донет управо зато да би широм отворио врата шпекулацији са грађевинским земљиштем у чијем центру су политичари, бизнисмени и медији, а не како се 2003. године тврдило, урбанисти.⁴ Али, политичари, бизнисмени и медији за то нису ни укорени, а камо ли кажњени. Права жртва тог безакоња су наши градови, урбанизам у Србији, простор Србије. Удружењу урбаниста Србије мала је утеха што се показало потпуно тачним све оно на шта је пре шест година Удружење упозоравало при

доношењу поменутог Закона 2003. године.⁵ Но, то нас не ослобађа обавезе да са истом озбиљношћу (као пре шест година) и данас не испитамо шта би донео нови Закон, када би и био усвојен, тако како је предложено.⁶

Радни текст нацрта Закона који је маја 2009. године јавно објављен под називом »Закон о уређењу простора и изградњи« има три дела: први — урбанистички (са око 75 чланова); други — имовински, о грађевинском земљишту (са око 23 члана) и трећи — градитељски, о изградњи објеката (са око 81 чланова). Нас, овде, занима само урбанистички део, иако, наравно и друга два дела Закона заслужују пажљиву анализу. Док је у својој првој верзији (јануара 2009. године) нацрт Закона веома наличио Закону из 2003. године на шта је Комисија за законодавство Удружења урбаниста Србије указала у својим примедбама и сугестијама,⁷ мајска верзија Закона је значајно унапређена; но, у појединим, значајним, деловима нацрта овог Пројекта остале су слабости на које ваља указати.

Шест битних недостатака концепције новог Пројекта закона

Да би се одговорило том захтеву неопходно је анализирати неколико кључних питања. Пре свега, потребно је сагледати концепт на коме се тај Пројекат заснива; другим речима, утврдити каква је доктрина на којој се предложени пројекат гради? Затим, потребно је видети како нови пројекат закона уређује однос између јавних и приватних интереса у уређењу простора? Да ли и какав систем уређења простора и насеља Пројекат закона успоставља? Који су субјекти тог система и каква су њихова права и обавезе у уређењу простора Србије?⁸ И на крају, да ли овај Пројекат раскида са концепцијом законодавног регулисања ове правне материје, која сврху закона редукује само на планирање?

— **Прва мањкавост** концепције овог Пројекта уочава се из самог назива Закона — Закон о уређењу простора и изградњи — из чега би се дало закључити да је коначно прихваћена концепција законодавног регулисања ове правне материје која сврху закона не сужава само на планирање уређења простора. Међутим, када се уочи да се урбанистички део Закона састоји од три поглавља — основне одредбе; просторно и урбанистичко планирање; и Републичка агенција за просторно планирање — постаје очигледно да нема раскида са редуccionистичком концепцијом законодавног регулисања уређења простора, а да је назив Закона својеврсна варка.⁹



»Случај Београд« — Купци приватизованих предузећа стичу аутоматски право коришћења земљишта предвиђеног урбанистичким планом, па кроз измену плана, а без накнадног тендера добијају могућност да граде пословни и стамбени простор (извор: Политика, 03/05/2009).

— **Друга мањкавост** концепције овог Пројекта уочава се у вези са његовом економском суштином. Нема сумње да се и овај законски пројекат (као и Закон из 2003. године) заснива на чврстој неолибералној доктрини планирања и уређења простора. У суштини овог Пројекта је жеља за што бржим одобравањем грађевинске дозволе (као и у Закону из 2003. године), јер ће то по владајућим схватањима убрзати пласман страних инестиција уопште, а нарочито гринфилд и браунфилд инвестиције. Ако почетком 2009. године још није било сасвим јасно да је доктрина неолибералног капитализма пропала, половином 2009. године је то постало очигледно. Зато би се законотворац морао окренути некој другој концепцији која ће простор Србије посматрати као највеће државно и културно добро, а његово уређење и заштиту поставити као првенствени државни задатак!

— **Трећа мањкавост** концепције овог Пројекта се уочава из саме чињенице да није напуштена ни замисао о тзв. »механичком сажимању« правних материја, заблуда према којој ће већ само »сабирање« правних материја уређења простора и насеља, грађења и грађевинског земљишта — само по себи дати виши квалитет законском решењу. Механичко сажимање тих правних материја у један законски текст (када не постоје услови за кодификацију, а код нас ти услови још дуго неће постојати) има озбиљне недостатке. Модели таквих закона не само да не остварују потпуну функционалну усклађеност са секторским законима (о земљишту, о шумама, о водама, о инфраструктури, о животној средини и др.), него и даље остају на самој маргини парцијалног регулисања комплексног феномена какав је простор. Такав експеримент у нашем урбанистичком законодавству (2003., а ето и 2009. године) поново актуелизује познато принципијелно питање: да ли је оправдано два суштински различита феномена, уређење простора — које је у суштини чување простора, и грађење — које је у суштини експлоатација простора, обухватити истим законом? Уређење простора за циљ има целину простора, грађење тек један његов део. Уређење простора се одвија деценијама и вековима као историјски процес; грађење је тек краткотрајна радња. Уређење простора се руководи општим и јавним интересом; грађење се повинује посебном и појединачном интересу. Простор се уређује у општу корист друштва; грађење је профитабилан захват у корист инвеститора. Ове принципијелне разлике тих међусобно различитих материјалних феномена упућују да их, као правне феномене, ипак, није упутно обухватити једним истим законом (што не значи да обухваћени различитим законима треба да буду неусклађени). Када су обухваћени истим законом очигледно долази до тога да се један феномен подређује другом; а по правилу, долази до подређивања уређења простора, које је друштвено много значајније, грађењу које је краткорочно посматрано пробитачније.

— **Четврта мањкавост** концепције овог Пројекта огледа се у томе како се радним текстом нацрта Закона уређује јавни интерес. У уређењу простора, уопште, познато је, постоје два основна интереса, јавни и приватни. Јавни интерес ту произилази из употребне вредности простора, тј. из многоструких могућности употребе простора, при чему могућност употребе простора за потребе читавог друштва, тј. употреба простора у јавном интересу има првенство. Приватни интерес у овој материји настаје из економске потребе власника простора, дакле из проментне вредности простора. Када су та два интереса уравнотежена урбани поредак се остварује на законом предвиђени начин, а када један од тих интереса надјача други долази до деформација урбаног поредака. У случају када јавни интерес потисне приватни — настаје државни, бирократски, тоталитарни урбани поредак. Ако пак, приватни надвлада јавни интерес, какав је случај у нашем друштву, у урбани поредак се уносе начела јачег што руши темеље урбаног поредака као друштвене и правне творевине, и изражава се као поремећај у грађењу.

»Поремећаји у грађењу — истиче Морсан — откривају мноштво поремећаја широких размјера у функционирању друштва. Стварање вриједних архитектонских дјела требало би бити нормална појава. Данас је, међутим, неспособност да се то постигне досегнула разину при којој можемо говорити о специфичној болести друштва. Што је онечишћивање лошом архитектуром веће, то су повратни утјецаји болесног понашања на цијелу заједницу дубљи. Пред нама се збива процес посљедице којега се шире на узроке, добијају нове димензије и поновно изазивају све више негативних учинака. Анализа закона писаних у Хрватској јасно показује развој те социјалне патологије. У њима су суставно разграђени или лукаво блокирани сви односи успостављени у градитељству сувремених цивилизованих друштава. Створен је јединствени законски механизам. Крајњи циљ тако успостављених односа је неконтролирано трговање грађевним материјалом и квадратним метрима. Профите убире слој људи чије особне интересе штите закони.«¹⁰ Не морамо се много трудити да схватимо да је ситуација у Републици Србији скоро иста као у Републици Хрватској, како је то овде

описано. Како каже Милат »док је у процесу друштвене модернизације у градским ткивима била постигнута крхка, али ипак некаква равнотежа између јавних и приватних интереса, која се сходно томе рефлектирала и на просторно уређење града стварањем тзв. јавног простора — неолиберална доктрина је за свој прокламирани циљ одабрала управо извлашћење јавног градског простора и његову посвемашњу приватизацију«. ¹¹ Тако ће и »као највећи добитници из српске транзиције засигурно изаћи купци обезвређених државних предузећа, јер, њихов улог нису биле лиценце и делатност већ грађевинско земљиште, односно право његовог коришћења. Тако су владари приватизације за мало новца дошли до фабрика, које ће заменити новим стамбеним, пословним или комерцијалним квадратима и вишеструко зарадити«. ¹² А где је ту урбанизам? Кога за то брига, када профити расту то више, што је кршење урбанистичких планова веће! Да ли у томе препознајете Београд, Крагујевац, Зрењанин, Суботицу, Нови Сад, Ниш?

Ако потражите појам »јавни интерес« у урбанистичком делу нацрта овог Закона, уз највећи труд нећете наћи ни сам појам »јавни интерес«, а камо ли разраду његових дејстава у овој правној материји. Додуше, у вокабулару (чл. 2) налазе се појмови као што су »јавна намена« или »јавни објекат«, али то је ипак нешто друго. У урбанистичким законима држава у окружењу остваривање и заштита и јавног и приватног интереса важно је питање и истакнуто законско начело уређења простора. У хрватском закону се истиче да »у складу с циљевима просторног уређења надлежна тијела државне управе, тијела и особе одређени посебним прописима и тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе просуђују међусобно јавни интерес и појединачне интересе које морају поштовати у обављању послова просторног уређења, у чему појединачни интереси не смију штетити јавном интересу, а јавни интерес се заштићује разграничењем простора за јавне намјене примјеном одговарајућих просторних норми и просторних стандарда«. ¹³ У словеначком закону дефинисано је начело доминације јавног интереса у уређењу простора, тако што је прописано да у просторном и урбанистичком планирању и опремању грађевинског земљишта надлежни државни и општински органи морају поштовати како јавни, тако и приватни интерес и у складу са циљевима просторног планирања међусобно их ускладити, при чему приватни не сме штетити јавном интересу. ¹⁴ Корисно би, свакако, било да се творац новог Пројекта закона угледа на таква решења у урбанистичким законима држава из окружења, које су већ у Европској унији или су на прагу прикључења. Иначе, не треба гајити никакве илузије о томе који ће интереси превагнути ослањајући се на закон који чак и не познаје категорију јавног интереса!



Колеге, предстоји нам нова измјена урбанистичког плана! На договор долази нови инвеститор! (Извор: Операција град ..., стр. 43)

— **Пета мањкавост** концепције овог Пројекта огледа се у прихваћеним начелима уређења простора. Радним текстом нацрта овог Пројекта прописује се осам начела уређења (и коришћења) простора: (1) одрживи развој; (2) равномерни територијални развој; (3) усклађеност социјалног развоја, економске и енергетске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине и градителског наслеђа, природних, културних и историјских вредности; (4) развојни приоритети и обезбеђење услова за рационално коришћење необновљивих природних ресурса и обновљивих извора енергије; (5) учешће јавности; (6) сарадња између органа државне власти, територијалних јединица, јединица локалних самоуправа, привредних друштава, установа, невладиних организација, грађана и других учесника у просторном развоју; (7) усаглашеност са европским стандардима и нормативима у области планирања и уређења простора у циљу стварања услова за трансграничну и међународну сарадњу и укључивање Републике Србије у процесе европских интеграција; и (8) хоризонтална и вертикална координација (чл. 3). Запажа се да творац овог Пројекта прописује скоро два пута више начела уређења простора од законодавца у Републици Хрватској и Републици Словенији.¹⁵ При томе, набројана начела у Пројекту новог српског закона нису уопште објашњена, већ се препушта свакоме да на свој начин тумачи ова начела! Било би веома корисно када би се творац овог Пројекта потрудио да, прво, број начела смањи, а затим, свако начело објасни на најсажетији начин као што су то учинили законодавци у Словенији и Хрватској. Тако је нпр. хрватски законодавац начела просторног уређења прописао на следећи начин (текст је дат на хрватском језику, иако је аутор могао извршити његов превод, али је од тога одустао не желећи да скрнави дух овог законског текста).

»Просторно уређење темељи се на свеобухватној природи просторног планирања у односу на планирање појединих господарских подручја, уважавању опће прихваћених начела заштите простора, знанствених и стручних спознаја и најбоље праксе те на поштивању међународних смјерница и докумената у подручју просторног уређења. Праћење стања у простору, израда, доношење и провођење докумената просторног уређења су трајне активности просторног уређења чија сталност и непрекидност придоноси очувању просторних вриједности, остваривању и усуглашавању интереса те утврђивању приоритета дјеловања«. То представља примену општеприхваћених начела континуитета планирања уређења простора и интегралног приступа уређењу простора, начела која актуелни српски творац закона не познаје). **Начело одрживог развоја уређено је као начело просторне одрживости развитка.** — У сврху остваривања начела одрживог развитка, приликом прихваћања полазишта, стратегија, програма, планова, прописа те њихове provedбе, Држава и јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе морају потицати господарски и социјални развитак друштва тако да се удовољавањем потреба данашње генерације уважавају једнаке могућности за удовољавање потреба будућих генерација, те да се спрјечава превладавање интереса појединих дјелатности на рачун уравнотежености развоја, биолошке разноликости, заштите околиша и потреба других корисника простора. Просторним уређењем подржава се одрживи развитак тако да се на темељу праћења, анализе и оцјене развоја појединих дјелатности и осјетљивости простора, осигура квалитета животног и радног околиша, уједначеност стандарда уређења појединих подручја, учинковитост господарења енергијом, земљишта и природних добара, те очува просторна особност и дугорочно заштити простор као основу заједничке добробити и претпоставку за локалну конкурентност. **Начело хоризонталне интеграције у заштити простора уређено је на следећи начин.** — У прихваћању полазишта, стратегија, планова, програма, прописа, издавању дозвола и сугласности мора се уважавати интегрални приступ у заштити простора, односно уједначеност мјера између различитих господарских подручја који утјечу на просторни развој, особито ради постизања уравнотежене просторне одрживости у процесима којима се утјече на преобразбу насеља, кориштење природних добара, заштиту природе и околиша, те на развој дјелатности и њиховог размјештаја у простору, прометне и енергетске инфраструктуре. Просторно уређење утјече на побољшање учинковитости планирања појединих господарских подручја примјеном процјене њихових потреба и учинака, која у припреми рјешења и остваривању развојних одлука обухваћа претходну координацију с другим тијелима и особама одређених посебним прописима умјесто накнадне прилагодбе већ донесених одлука, а са сврхом спрјечавања или свођења на најмању могућу мјеру ризика од штете у простору и поједину саставницу околиша. У изради и доношењу докумената просторног уређења мора се посебно узимати у обзир осјетљивост простора, однос према складу и крајобразним вриједностима, необновљивим и обновљивим

природним добрима и културној баштини, те укупност њихових међусобних утјецаја као и међусобних утјецаја постојећих и планираних захвата у простору. **Начело вертикалне интеграције и усуглашавања интереса уређено је као дужност.** — При утврђивању полазишта и доношењу докумената просторног уређења и других развојних докумената (стратегије, планови, програми и сл.) којима се утјече на просторни развој, Држава и јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, те особе с јавним овластима дужне су ради остваривања циљева просторног уређења међусобно сурађивати у процесу просторног планирања, заштити простора, градитељској и урбаној обнови и обављању других активности у извршавању обвеза просторног уређења. **Начело судјеловања јавности и приступа информацијама и подацима, дефинисано је као право.** — Јавност има право судјеловати у поступцима израде и доношења докумената просторног уређења у складу с овим Законом. Држава и тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе морају о стању у простору обавјешћивати јавност, омогућити и потицати њезино судјеловање развијањем друштвене повезаности и јачањем свијести о потреби заштите простора, те управљањем судјеловања (прикупљање и организација приједлога, прибављање стручних мишљења о јавним ставовима, посредовање медија и сл.). Јавност има право приступа информацијама односно подацима о простору којима располажу Министарство, надлежна тијела, тијела и особе одређени посебним прописима и правне особе које податке чувају за та тијела.¹⁶

— **Шеста мањкавост** концепције овог Пројекта огледа се у начину регулисања правне природе и положаја стручне делатности планирања уређења простора. Закон из 2003. године заузео је став да у овој правној материји не треба омогућити постојање јавних урбанистичких предузећа која ће обављати делатност израде просторних и урбанистичких планова, као делатност од јавног интереса. Али, истовремено, на нивоу Државе треба успоставити адекватну републичку агенцију, што је свакако неодржива контрадикција. Зашто једна делатност, каква је стручна израда урбанистичких и просторних планова и обављање других стручних послова, на нивоу Државе може бити од јавног интереса и у организационом смислу постављена као државна агенција — док на локалном нивоу то није могуће? Такав став није имао никаво стварно, ни правно оправдање. Овај Пројекат закона из 2009. године дозвољава постојање јавних урбанистичких предузећа, што је свакако позитивно, али у погледу урбанистичке делатности у основи задржава и даље развија исти став, што се не може подржати. Израда планских докумената у овом Пројекту уређена је чланом 36. којим је предвиђено да »планске документе под условима прописаним овим законом може да израђује јавно предузеће, односно друга организација коју оснује јединица локалне самоуправе за обављање послова просторног и урбанистичког планирања, као и привредна друштва, односно друга правна лица или предузетник, која су уписана у одговарајући регистар за обављање послова просторног и урбанистичког планирања и израде планских докумената«. Из изнетих разлога питање обављања урбанистичке делатности неопходно је потребно регулисати потпуно другачије, на пример, као у хрватском закону. »У обављању дјелатности просторног уређења потребно је поштовати стручне стандарде, те културна, стваралачка и техничка полазишта у обликовању простора и очувању квалитете простора, као и циљеве просторног уређења одређене овим Законом. Обављање дјелатности просторног уређења је ради осигурања претпоставки за цјеловитост заштите простора и његово рационално кориштење за потребе развоја те квалитету и функционалност просторних захвата, у јавном интересу. Увјети за обављање послова просторног планирања су ради осигурања јавног интереса и интереса носитеља израде, те јединствености методског приступа у изради докумената просторног уређења, повезани с увјетима за пројектирање грађевина и крајобраза те с увјетима за квалитетно обављање и других стручних послова повезаних с просторним планирањем« (чланак 28.).

Како регулисати систем уређења простора и насеља

Када детаљно анализирате Пројекат Закона о уређењу простора и изградњи стално ће те уочавати да никако не можете да схватите како је њиме дефинисан систем уређења простора и насеља, који су субјекти битни у том систему, какви су њихови међусобни односи. Једном речју, видећете да нигде није прописано шта се у простору сме, а шта се у простору не сме чинити. Зашто је то тако? Одговор је веома једноставан — Пројектом Закона о уређењу простора и изградњи, једноставно, систем планирања и уређења простора није ни уређен, а циљеви уређења простора нису ни поменути и то је и највећи недостатак овог

Пројекта. Та поразна чињеница резултат је примене прихваћене редукционистичке концепције законодавног регулисања ове правне материје, што је објашњено напред, по којој се законодавна материја уређења простора своди искључиво на законско регулисање планирања! Али, зато нас Пројекат новог закона оставља у ситуацији да нећемо моћи да одговоримо на питање: је ли неки конкретни план законит, и то не само у формално–правном, него и у материјално–правном смислу.

Пошто се творац овог Пројекта већ на изврстан начин угледао на актуелни црногорски урбанистички закон, предлаже му се да недостатке у вези регулисања система уређења простора уклони угледајући се на актуелне хрватске и словеначке законе, из којих се одговарајући делови овде преносе као препоруке (без даљих коментара), а нарочито у вези — циљева уређења простора, система уређења простора, функција државе и функција регионалне и локалне самоуправе у уређењу простора.

— **Циљеви уређења простора.** »Основни циљ уређења простора је интерактивним просторним планирањем и процјеном могућих утјецаја, остварити равномјеран просторни развој усклађен с господарским, друштвеним и околишним полазиштима, уравнотежењем регионалних развојних процеса и с њима повезаних захвата у простору и различитих потреба и интереса корисника простора, на начин којим се осигурава: просторна одрживост у односу на рационално кориштење и очување капацитета простора у сврху учинковите заштите простора; повезивање територија Државе с еуропским просторним суставима; његовање и развијање регионалних просторних особитости; међусобно усклађен и допуњујући размјештај различитих људских дјелатности и активности у простору ради функционалног и складног развоја заједнице уз заштиту интегралних вриједности простора; разумно кориштење и заштита природних добара, очување биолошке разноликости, заштита околиша и превенција од ризика онечишћења; заштита културних добара и вриједности; добро организирана расподјела и уређење грађевинског земљишта; квалитетан и хуман развој градских и руралних насеља те сигуран, здрав, друштвено функционалан животни и радни околиш; цјеловитост вриједних екосустава; квалитета и љепота изграђеног околиша, уз заштиту од грађења; одговарајући прометни сустав, особито јавни пријевоз и немоторизирани промет; опскрба, функционална приступачност и упораба услуга и грађевина за потребе различитих скупина становништва, особито дјеце, старијих људи и особа смањених способности и покретљивости; квалитета уређења рекреационих подручја; национална сигурност и одбрана Државе те заштита од природних и других несрећа«.

— **Систем уређења простора.** »Овим се Законом уређује сустав просторног уређења и градња, надлежности тијела државне власти и тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе у управним и другим поступцима, те управни и инспекцијски надзор. Сустав просторног уређења чине субјекти, документи, акти и поступци којима се осигурава праћење стања у простору, одређивање увјета и начина израде, доношења и провођења докумената просторног уређења те уређење грађевинског земљишта. Просторним уређењем се остварују претпоставке за унапређење господарских, друштвених, природних, културних и еколошких полазишта одрживог развоја у простору Републике Хрватске (у даљњем тексту: Држава) као особито вриједном и ограниченом националном добру на начелу интегралног приступа просторном планирању.«

Каква је улога и која је функција државе и других облика друштвене организације у уређењу простора? Према српском Пројекту закона та улога исцрпљује се само у изради и доношењу просторних и урбанистичких планова, што, наравно, није ни тачно, ни добро. Ево, како на та питања одговара хрватски законодавац. Уређујући улогу државе у планирању и уређењу простора потребно је имати у виду следеће елементе.

— **Учинковитост просторног уређења Државе** осигуравају Хрватски сабор и Влада Републике Хрватске те представничка и извршна тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, доношењем докумената просторног уређења и других докумената. Стручну утемељеност докумената просторног уређења осигуравају надлежна тијела државне управе и тијела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе устројена, односно основана за обављање стручних послова просторног планирања, те правне особе основане и регистроване за израду тих докумената и овлаштени архитекти који самостално обављају стручне послове просторног планирања.¹⁷ Учинковитост просторног уређења обухваћа — одређивање циљева, полазишта и смјерница просторног развоја Државе у складу с Законом; доношење докумената просторног уређења државне разине; разматрање извјешћа о стању у простору Државе; прописивање опћих правила и мјерила, којима се одређују увјети за намјену простора и просторни размјештај грађевина у простору у односу

на очување и кориштење природе те природних и културних вриједности и добара државног значења, заштиту околиша, те на заштиту од природних и других несрећа и потребе обране; планирање захвата у простору државног значења; успоставу информацијског сустава просторног уређења; провођење мјера за остваривање докумената просторног уређења државне разине; провођење активне земљишне политике; развијање и потицање стручних саставница просторног планирања; судјеловање у међународним задаћама из подручја просторног уређења. У вези са улогом и функцијама државе у уређењу простора посебно је истакнуто питање активне земљишне политике.

— **Активном земљишном политиком Држава** и јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе осигуравају и подупиру финансијским и другим мјерама учинковито господарење некретнинама на начелу просторне одрживости развитка ради остваривања и унапређења стања на подручјима од интереса за Државу и увјета за складан и cjеловит развој насеља и других подручја. Господарење некретнинама сматра се прибављање и располагање некретнинама за потребе рационалног уређења, урбане обнове насеља и других подручја, те управљање средствима стеченим у господарењу некретнинама, а активности господарења некретнинама проводи фонд за господарење некретнинама, који се оснива на темељу посебног закона.

— **Савјет просторног уређења.** У циљу осигуравања увјета за равномјернији просторни развој Државе, те стручне и знанствене утемељености докумената просторног уређења и других докумената у подручју просторног уређења Влада оснива Савјет просторног уређења Државе. Чланове и председника Савјета именује Влада из редова знанствених, стручних, јавних и других дјелатника те представника средишњих тијела државне управе надлежних за поједина подручја од утјечаја на просторно уређење. Савјет даје мишљења, приједлоге и оцјене о приједлозима докумената просторног уређења и других докумената одређених законом државне и подручне (регионалне) разине, препоруке о појединим питањима из подручја просторног уређења, те обавља и друге послове одређене у складу с законом. Савјет доноси пословник о свом раду. Члановима Савјета припада накнада за рад у Савјету коју одреди министар. Средства за рад савјета осигуравају се у државном прорачуну. Стручне и административне послове за Савјет обавља Министарство.

— **Просторно уређење у надлежности јединица локалне и регионалне самоуправе** обухваћа особито — усмјеравање просторног развоја јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе са специфичним циљевима и смјерницама за просторно уређење у складу с полазиштима и смјерницама из докумената просторног уређења државне разине; доношење докумената просторног уређења подручне (регионалне) и локалне разине; прихваћање извјешћа о стању у простору; прописивање детаљнијих мјерила и увјета, којима се одређују намјена површина и просторни размјештај грађевина у простору у односу на очување и кориштење природе те природних и културних вриједности и добара локалног значења, заштиту околиша и на заштиту од природних и других несрећа; планирање захвата у простору жупанијског и локалног значења; провођење мјера за остваривање докумената просторног уређења подручне (регионалне) и локалне разине; провођење мјера активне земљишне политике и уређења грађевинског земљишта; вођење регистра података из информацијског просторног уређења у складу с овим Законом. Изнимно, за жупаније те велике градове одређене према посебном закону, просторно уређење обухваћа и издавање локацијских дозвола, потврда парцелацијског елабората, рјешења о утврђивању грађевне честице, рјешења о увјетима грађења, потврда главног пројекта, рјешења о изведеном стању, потврда изведеног стања, те упорабних дозвола и дозвола за уклањање у складу с законом. Више јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе могу заједнички организовати трајно остваривање својих задаћа.

Две посебне препоруке

— **Прва посебна препорука односи се на информациони систем о простору.** Планирање и уређење простора и насеља остаће потпуно неделотворно уколико се законом не обезбеди систем праћења стања и промена у простору, тј. информациони систем о простору који води држава на свом и регионална и локална управа на свом нивоу, на начин како је то учињено, на пример, у хрватском закону.

За потребе трајног праћења стања просторног уређења и израде извјешћа о стању у простору, Држава, Град Загреб и јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе воде информацијски сустав просторног уређења. Информацијски сустав се успоставља са

сврхом цјеловитог управљања заштитом простора те израде и праћења provedбе планова просторног развоја и програма просторног уређења и других докумената просторног уређења. Информацијски сустав темељи се на међусобно усклађеним и повезаним регистрима геодетских, евиденцијских и других података, усклађених са статистичким подацима.

Информацијски сустав садржи регистре података о простору и друге регистре података и информација у вези с просторним уређењем одређеним у складу с овим Законом. Информацијски сустав садржи особито податке и информације о стварном кориштењу земљишта прикупљене и обрађене у складу с овим Законом и посебним прописима, те листом просторних показатеља; основној намјени простора/површина одређеној у документима просторног уређења; увјетима и ограничењима кориштења простора утврђених просторним плановима; јавној, комуналној и другој инфраструктури; управним и другим актима надлежних тијела донесеним у сврху provedбе докумената просторног уређења и плановима и програмима у изради или донесеним у сврху заштите простора.¹⁸

— **Друга посебна препорука односи се на урбанистички пројекат.** Овим Пројектом предвиђено је да урбанистички пројекат буде »урбанистичко–технички документ« за спровођење планских докумената (чл. 13. и 60. до 64.). Пошто не представља плански документ на урбанистички пројекат се не могу применити ни пропозиције о изради, ни пропозиције о доношењу планског документа. Једном речју, урбанистичком пројекту је одузета правна природа урбанистичког плана. Према таквом, а погрешном схватању урбанистички пројекат има правна дејства само између инвеститора и органа који га је потврдио. Међутим, када се има у виду одредба о садржини урбанистичког пројекта (чл. 60.) који се израђује за формирану грађевинску парцелу и садржи: услове изградње на грађевинској парцели, са свим посебним условима; идејна решења и скупни приказ комуналне инфраструктуре са прикључцима на спољну мрежу; опис, технички опис и објашњење решења из урбанистичког пројекта; и идејна урбанистичка и архитектонска решења објеката и пејзажног уређења, јасно је да се ради о правном акту који производи правна дејства *erga omnes*, а не само *inter pares*. Такав акт мора бити плански акт, а не технички докуменат не само да би се уклониле и спречиле злоупотребе које се једноставно врше урбанистичким пројектом који није правни акт, него и из изнетих правних разлога.

НАПОМЕНЕ

¹ »Закон неће спречити хаос, корупцију и урбанистичку мафију, оценили су посланици опозиције у расправи у Скупштини Србије о Владином Предлогу закона о планирању и изградњи. Као доказ колико је закон лош наведен је податак да је од 80 амандмана, чак 40 постало саставни део закона. Шеф једног посланичког клуба тражио је да се закон повуче из процедуре, јер ниједан тако лош закон није дошао у Скупштину и не може се амандманима поправити. Истакнуто је да је закон противустанован, незаконит и питање је да ли спречава или омогућава децентрализацију. Врло брзо ће се показати да је неспроводив, речено је, позивајући се на оцену Удружења урбаниста Србије. Постављено је питање како је легализована зграда ТВ Пинка и како је Ненад Опачић у Новом Саду добио плац, пумпу и кафиће. Реплицирајући посланицима опозиције, један посланик владајуће већине упозорио је да се са говорнице не износе непроверене тврдње. За зграду ТВ Пинк је рекао да постоји грађевинска дозвола и да се зна ко ју је издао. За зграду у Шилеровој је рекао да је грађена док су радикали били на власти у Земуну и да је ова власт ту зграду срушила по легалној процедури. Министар урбанизма и грађевине Драгослав Шумарац поручио је лидеру једног опозиционог посланичког клуба да није добро прочитао закон, већ да је слушао урбанисте који нису ни хтели да учествују у његовој изради, јер је њихов председник из Милошевићевог времена. Шумарац је истакао да ће законом бити устројена градња у Србији, да ће бити елиминисана корупција и да ће многим бити враћена својина над земљиштем« (М. Торев, Скупштина Србије расправљала о Владином Предлогу закона о планирању и изградњи — ДОС мења сопствени закон, Време, Хроника, петак, 18. април 2003.).

² На тржишту грађевинског земљишта влада хаос. Инвеститори шпекулишу да ће онај ко има изграђен објекат на градском грађевинском земљишту једног дана имати предност у његовој куповини. Рушевине у градском језгру већ су дуго најпримаљивија роба. Велика је потрага и за зељиштем изван градова за изградњу привредних и угоститељских објеката за које продавци траже баснословне цене (нпр. плац код Новог Сада од 30.000 квадрата цени се 2 милиона ЕУР; БИГЗ у Београду продат је за само 310 милиона динара, али је са зградом добијен и плац од 2 хектара по цени од само 2 ЕУР по м²!).

Грађевинско земљиште као главни национални ресурс готово је ван законске контроле (www.ekarija.com, 12. маја 2008.).

³ Према информацијама Министарства за инфраструктуру за пет година колико траје процес легализације у Србији је од 1.000.000 легализовано само око 15% или 446.392, у Београду само 5,22% од 161.561, а у Војводини од укупно 98.846 легализовано је само 14,9% бесправних објеката. Тако мали проценат показује да легализација није успела (www.ekarija.com, 17. мај 2008.).

⁴ Види телевизијске емисије »Инсајдер 1 до 6« Телевизије Б-92 (www.B92.rs).

⁵ Предлог Закона о планирању и изградњи одбачен је на седници Ванредне скупштине Удружења урбаниста Србије одржаној 18. децембра 2002. године. Сва документација о ставовима и мишљењима урбаниста јавно су објављена у билтену УРБС бр. 18. од децембра 2002. године (види www.uus.org.rs/publikacije).

⁶ Аутор има у виду радни текст пројекта овог Закона, онако како је објављен на сајту Министарства, маја месеца 2009. године.

⁷ Комисија је разматрању овог пројекта посветила своје две седнице, а Председништво Удружења на седници у Крушевцу (фебруара 2009.) верификовало је ставове Комисије и упутило их Министарству.

⁸ Урбанизација у претходним деценијама довела је до проблема животне средине у градовима и до смањења броја становника у руралним областима. На територији Србије налази се укупно 4.718 насеља (без података са простора Косова и Метохије). По подацима пописа становништва 2002. године, градских насеља има 181, односно 3,84 % од укупног броја насеља. У градским насељима живи око 57% од укупног броја становника, са тенденцијом благог пораста. Учешће броја градских насеља у укупном броју није се променио у последњих десет година, као ни учешће градске популације у укупној (56,8% 1991., односно 56,4% у 2002.). Урбано подручје заузима мање од 3% укупне територије Републике Србије (Извештај о стању животне средине у Републици Србији 2003. и 2004. године, Министарство науке и заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине).

⁹ Од почетне концепције урбанистичког законодавства у Србији у којој је доминирало планирање (у законима 1961. и 1965.) у свим каснијим урбанистичким законима у Србији тежило се концепцији планирања и уређења простора (1974., 1985., 1989. и 1995.). У том смислу Закон из 2003. године је крупан корак унатраг, јер у њему поново доминира напуштена, редукционистичка концепција по којој се законодавно регулисање ове правне материја сужава на планирање, а и Нацрт Закона из 2009. године задржава овај став.

¹⁰ Морсан, Б., Како лијечити архитектуру, Простор, Вол. 2 (1994) Но. 3—4 (269-284).

¹¹ Милат, П., Најмање и највише, Операција град – Приручник за живот у неолибералној стварности, Савез за центар за независну културу и младе, Загреб, просинац, 2008, 10 – 15.

¹² Држава губитник, власници фабрика на атрактивним локацијама добитници, Маријана Авакумовић – Далиборка Мучибабић, Политика, 03/05/2009. О неолибералној доктрини уређења простора види »Neoliberal Urbanization in Europe: Large—Scale Urban Development, Projects and the New Urban Policy«, Erik Swyngedouw, Frank Moulaert and Arantxa Rodriguez (www.socgeo.ruhosting.nl/colloquium/antipode.pdf).

¹³ Види чланак 13. Закона о просторном уређењу и градњи Републике Хрватске из 2007. године.

¹⁴ Види 7. член Закона о просторском начртовању Републике Словеније (»Урадни лист РС«, 33/2007).

¹⁵ Види чланке 8. до 13. Закона о просторном уређењу и градњи Републике Хрватске из 2007. године и член 4. до 10. Закона о просторском начртовању Републике Словеније (»Урадни лист РС«, 33/2007).

¹⁶ Начело остваривања и заштите јавног и појединачног интереса, је већ напред објашњено.

¹⁷ Види чланак 23. до 27. хрватског закона.

¹⁸ Види чланак 41. и 42. хрватског закона.

Мр Миодраг Ференчак¹

РАЗМАТРАЊЕ СВРСИСХОДНОСТИ ПОЈЕДИНИХ ВРСТА УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА У ПРАКТИЧНОЈ УПОТРЕБИ У НАС

РЕЗИМЕ

У тексту се разматра илустративни низ урбанистичких планова рађених у Београду, са скицом основног коментара усмереног на њихову општу ефикасност, са циљем да се уоче питања од значаја за будуће поправке. Карактеристичан је закључак да ефикасност урбанистичких планова у нас константно опада од краја шесте деценије прошлог века са кулминацијом данас. Разлог је функционално напуштање и заборав класичних и нових циљева, вредности и разлога за обично урбанистичко планирање човековог простора, и замена циљевима и разлозима и приоритетима бирократије, политократије и спекулативног предузетништва.

ABSTRACT

Text refers to an illustrative set of urban planning documents made for Belgrade city, with a comment upon their overall effectiveness, aiming to find the suggestions for future improvements. The suggested conclusion is that overall effectiveness is diminishing constantly with the culmination now days. The reason might be functional abandoning and forgetting the classic and new goals, values and reasons for urban planning in general, and introducing instead the goals, values and reasons of bureaucracy, political layer, and speculative entrepreneurs.

Уводне напомене

Сви модерни друштвени и управни системи имају систем урбанистичког планирања, планова, институција, едукације и инструмената спровођења планова.

Концепти су бројни и различити, према различитој онтогенези кроз развој друштва.

Стандардизације нема, а сложеност је велика, али основни циљјеви и вредности као и сродни поступци и методи се могу препознати у свима.

Европска Унија није унифицирала ову област и не планира да то чини. Ипак, транспарентност, уз поштовање битних правних, политичких и еколошких достигнућа се подразумева.

За нас то значи да решење бројних проблема не можемо да чекамо са те стране, већ да сопствену анамнезу, дијагнозу и терапију морамо да одредимо и спроводимо сами. То није до сада рађено, већ су поправке рађене насумице, према слободним уверењима сваке нове политичке администрације, од седамдесетих до данас.

Овај текст не може да претендује ни на почетак бољег поступка, већ само скицира један домен за потребна разматрања.

Разлози побољшања који се помињу

Већ дуго доминира циљ: скратити време за издавање дозвола на иоле прихватљиво. Као главна опструкција се види дугачко време за доношење урбанистичких планова. Не уочава се довољно да се, по природи планирања, дозволе и друге развојне информације нормално формирају на основу планова који већ постоје, а да се овде ради о **редовном не прихватању урбанистичких планова као релевантних** и доношењу измена за конкретне нове захтеве и потребе, па се у потребно време за дозволу уноси и време за доношење новог плана.

Да би се у овом случају ствари унапредиле, потребно је дефинисати шта то није било добро са претходним плановима и поступцима, иначе ће се све поновити. Потсетити се неких од

¹ Мр Миодраг Ференчак, дипл.инж.арх.

претходница у Београду, као граду са највећим бројем планова, институција и учесника, не може да шкоди.

План вароши у шанцу

Јосимовићев план из 1867. је документ који има један лист у размери 1:3000 и обимнији текст „објасненија“. Језик је регулација простора за улице и нова парцелација унутар већине блокова која брутално негира постојећу. **Ефикасност тог малог плана је за нас запањујућа, јер је на тој основи изграђен изворни центар модерног Београда.**

Да ли би и данас био толико ефикасан? Вероватно не, због промене односа између вредности земљишта за појединачне претенденте и снаге и мотивације општине и заједнице.

Иза овог плана може се уочити и скуп специјализованих планова који су такође били успешни и корисни, судећи по томе да су и наше данашње функције те врсте управо на тим местима (на пример, Зарићев план Београда из 1878. „Удешен за потребе београдских основних школа“).

Планови Коваљевског и Обрадовића

План Коваљевског (после великог конкурса) из 1923. године (назван Генерални план за град Београд у размери 1:4000) и његова варијација под вођством Обрадовића из 1927. (сада именована као Генерални регулациони план Београда у размери 1:10000), па поново верзија Коваљевског из 1939. године уобличавају готово потпуно онај простор који данас сматрамо централном зоном на десној обали река или који зовемо „Град“ када мислимо на Београд. Поступак се заснива на **дефинитивном концепирању (исцртавању и нумерисању) свих блокова и улица (без разликовања намене), као и скверова, тргова, паркова, јавних простора, лука, железнице и јавних зграда у простору плана.**

Блокови се приказују као „усвојени“ (око 80%) или „пројектовани“, што говори и о односу у поступку верификације.

И овај систем је био изузетно ефикасан планерски концепт, јер скоро све што је тада приказано постоји данас као град, а много великих тема које нису реализоване ми сада развијамо као своје (Савски амфитеатар, Унутрашњи магистрални полупрстен, ако већ не и Нови Београд Коваљевског).

Генерални план Београда из 1950. године

Генерални план Београда из 1950. године је, наизглед, чист стратешки план без сувишних детаља, који очекује неки комплетно нови ниво урбанистичке разраде. Условљава основни зонинг у седам категорија намене, решава мрежу саобраћајница (луке, железница, путеви вишег ранга), и мрежу зеленила између макро блокова.

Међутим, биће потребно да се боље осветли његова права природа и замишљени начин коришћења, јер је концепт регулационих планова општина уведен тек касније, а развијен поступак у Србији у то време се заснивао и на „Идејним решењима реконструкције центра града...“ које су припремали различити атељеи формиран од стране републике. Заиста, у поступку израде ГП 1950 налазимо низ посебних студија формираних касније у облику „Предлога за реконструкцију... (Централне зоне Београда, Трга Димитрија Туцовића, Трга Републике...)“, (видети : „Урбанизам Београда 66/67“), па се може претпоставити да су иза уопштеног приказа стратешког нивоа стајале много детаљније замисли уређења.

Очекивани резултати овакве синергије генералног и детаљног су у стварности потпуно изостали.

Учвршћење концепта Новог Београда, Аутопут кроз Београд и скица промењеног концепта Железнице су видљиви резултати овог плана. Зелених коридора и макро блокова нема, као ни трага од снажних предлога реконструкције у центру (изузев делимично Трга Маркса и Енгелса). Иако у односу на касније послератне генералне планове овај изгледа успешнији, и његову ефикасност би требало суочити са добром дозом научне скепсе.

Послератни врх организованости.

Верујемо да је послератни врх организованости и ефикасности урбанистичког система у Београду достигнут током шесте деценије двадесетог века. Тада су у употребу уведени регулациони планови градских општина (и одговарајућа одељења унутар Урбанистичког завода града), урбанистички пројекти за нове комплексе (блокове) и пројектно орјентисане децентрализоване Дирекције за изградњу (за изградњу Новог Београда, Тргова, Обала...).

Урбанистичко технички услови су обавезно припремани у Урбанистичком заводу са знатним обавезама (и правима) разраде у односу на конкретно стање и планове, и различиту потрошњу времена и елаборирања за рутинске и важне или сложене случајеве.

У овом периоду је заправо урбанистички постављено оно што ће бити реализовано наредне деценије, сасвим другим инструментима и организацијом.

Генерални урбанистички план Београда из 1972. године

Овај план, са хоризонтом до 2000.године, претставља се као најамбициознији просторни и економски концепт, са највећом дистанцом од стварности. Он антеципира претстојећу декаденцију изворне сврсисходности урбанистичког планирања и означава увођење политичког маркетинга као нове значајне а имплицитне компоненте дисциплине.

Убрзо је следила потпуна рекомпозиција система са новим (пост 74.) законодавством. Технократија (урбанизам) се раздваја од управе (секретаријат за урбанизам), а финансије и организација се концентришу у једну једину Дирекцију. Стварају се услови за концентрацију грађевинског новца и моћи (али и за ривалитет одвојених институција). Систем планова и поступака се разрађује до сувишности. Ипак је све некако функционисало кроз Партијске арбитраже, а нова стамбена насеља (блокови 60+, Видиковац, Дорћол, Борча...) постижу рекорде у годишњој изградњи станова (12-15 хиљада). **Практична ефикасност овог плана није била велика.** Концепт развојних праваца (Батајница-Винча- Орловача), нити концепт „ архипелаг насеља у мору зеленила, се не могу приметити у стварности. Најважније питање тог периода: концепт система јавног саобраћаја је дефинисан као „отворено питање“, из чега до данас воде порекло „метро контроверзе“. Концепт снабдевања водом и спољна аутопутска обилазница јесу његово важно достигнуће.

Генерални урбанистички план Београда из 1985. године

План је резимирао и отклонио најважније недостатке претходног и рационално приказао једну могућу основу планске организације, за коју се могао поставити ефикасан инструментариј разраде (али није). **Сврхе измене су достигнуте у главним правцима.** Као главни недостатак можемо поменути потпуно игнорисање тада већ поодмакле непланске изградње, која је приказана као пространо, чисто зеленило, уз задржавање широке границе ГУП-72, иза обилазнице. Остале компоненте система су остале концепцијски исте, са даљим процесом удаљавања од изворне сврхе и бирократизацијом садржаја и поступка.

Детаљни урбанистички планови су изгубили масовну стамбену изградњу и уређење целина као свој главни задатак, и почиње доношење мини ДУП-ова или измена и допуна за појединачне (али утицајне) случајеве. Та девијација оптерећује у највећој мери и данашњу ситуацију.

У овом периоду спасоносна еластичност система одржавала су два маргинална инструмента: Одлуке које замењују урбанистички план за изградњу на селу, и Урбанистичко-технички услови који се доносе по поступку за ДУП. Амбиције за декларативним побољшањем система су их укинуле у закону 1989., па све до 1969, односно 2003. неће бити ни теоријских могућности за неки легалан поступак ван доношења ДУП-а у селу и граду.

Измена и допуна Генералног урбанистички плана Београда из 1999. године

Ова измена је била усмерена само на једну област грађења: уређење нових права и интереса за надградњу и адаптацију кровова, кровних тераса и заједничких простора у раније друштвеним зградама у годинама потпуне кризе. Био је уведен посебан помоћни инструмент „Урбанистичка анализа блока“, али он се није довољно развио да би дао некакав стварни допринос уређењу. Реализација суштине планирања је и овде изостала, мада нови документ у поступку није.

Генерални план Београда 2021. из 2003. године

Са овим планом тесно је повезан нови (увек нови) Закон о планирању из 2003. и покушај стварања просторне основе за промењени друштвени систем у земљи и граду, што се одмах може уочити као велика предност или непремостива тешкоћа, како у којем домену.

Две су се теме издвојиле као нарочит проблем: одвојити *јавно* од *осталог* грађевинског земљишта; дефинисати зоне и правила за непосредно издавање извода из плана, а све на територији од 77 хиљада хектара, са око 11 хиљада блокова од чега више од половине не формираних.

Отуда је примена плана као генералног или као извршног - детаљног остала на даљој практичној дефиницији кроз поступке Секретаријата, Комисије за планове, Дирекције за земљиште и Скупштине, а која је оптерећена свим проблемима транзиционе ситуације: тј. Скуп планова, почевши од Генералног је систем минималне ефикасности.

Остаје отворено питање: можемо ли да га намеравамо поправкама заиста поправимо или само додајемо нове гушће слојеве реорганизационих активности, на шта треба задржати пуну пажњу.

Мр Драгутин Радосављевић¹

ОПШТИНСКЕ ФИНАНСИЈЕ

ПОЈАМ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

1. Појам локалних јавних финансија

Реч финансије, који је данас опште прихваћен, потиче из латинског језика, од речи *finatio*, *finacia* *rescupiaria*, која је означавала закључак, судску одлуку или плаћање.² Са развојем и јачањем робо-новчаних односа у употреби је реч *finationes* и *financie*. Из ових речи, у Француској, у XV веку, настаје термин *finances du roi*, који је у почетку значио државни приходи, затим приходи и расходи, да би се касније проширио у своме значењу на целокупно државно-новчано пословање, тј. на државну привреду уопште.³

Због великог утицаја француског језика, овај термин је прихваћен и у другим земљама, али у облику јединине, као *finance*, који значи новчано пословање. Ипак, до данас није усвојен јединствени назив за ову економску дисциплину.

У земљама енглеског говорног подручја у употреби је назив *Public Finance* и *Fiscal Policy*. У Француској су у употреби два назива *Science des finances* и *Finances publiques*. У Италији се употребљава назив *Scienza delle Finanze*. У Немачкој *Finanzwissenschaft* и *Staatsfinanzwissenschaft*. У Русији *Государственные финансии*.⁴

Иако присутна под различитим називима, као економска дисциплина, финансије представљају једну од најстаријих научних дисциплина. Највећу заслугу за издвајање финансија као посебне научне дисциплине, припада немачком научнику из прве половине XIX века *Karl Heinrich von Ray*, који је својим делом „Основи финансијске науке“ (1844) издвојио финансије у самосталну научну дисциплину.⁵

Савремене финансије чине монетарне финансије (новац, кредити, банке, берзе и др.), јавне финансије и међународне финансије.⁶ На основу тога, можемо закључити, да савремене финансије обухватају укупно новчано пословање у једној земљи.

Предмет нашег интересовања су јавне финансије, и из тог разлога у наставку овог рада ће бити речи само о овом делу финансија.

Јавне финансије су активност коју врше државни и локални органи на основу Устава и закона, а која се састоји у прибављању и трошењу материјалних средстава ради остваривања општекорисних циљева. Постоје многобројне дефиниције јавних финансија. Једна од најчешћих је да под појмом јавних финансија, подразумевамо научну дисциплину која изучава питања везана за прикупљање и трошење јавних средстава.⁷ Јавна средства служе за остваривање државних функција.

На основу дефиниције јавних финансија, можемо извести дефиницију локалних јавних финансија, јер и оне представљају активност како државних тако и локалних органа на основу Устава и закона, а која се састоји у прибављању и трошењу материјалних средстава ради остваривања општекорисних циљева. Општекорисни циљеви су у овом случају сведени на локални ниво и локалне непосредне потребе грађана који живе и раде у локалним срединама, али су генерално гледано за друштво у целини најнепосреднији и најважнији, јер се преклапају са потребама појединца, грађанина.

¹ Директор Пореске управе – Министарство финансија

² Александар В. Перић, Финансијска теорија и политика, Савремена администрација и Институт за економска истраживања, Београд, 1974, стр. 14.

³ Момо Кијановић, Локални јавни приходи у систему јавних прихода Републике Србије, Графокартон, Пријеполје, 1999, стр. 16.

⁴ Ибид., стр. 17.

⁵ Ибид., стр. 17.

⁶ Зоран Бингулац, Миодраг Јовановић, Борко Крстић, Монетарне и јавне финансије, *Megatrend univerzitet primenjenih nauka*, Београд, 2003, стр. 271.

⁷ Ибид., стр. 271.

Јавне финансије и локалне јавне финансије се налазе у тесној вези и не могу једна без друге. Интензитет њихових везе зависи од тога, да ли је држава уређена као федерација или унитарна држава, као и од тога који је ниво друштвено-економског развоја, какав је политички и привредни систем и друго.⁸

2. Историјски развој локалних јавних финансија

Настанком државе и појавом класа, настала је потреба за финансијским средствима за издржавање оружане силе, која је служила како за одбрану од непријатеља тако и за држање у покорности поробљених слојева.

Елементи финансија постојали су још у првим класним, тј. робовласничким државама, као што су биле Асирија, Вавилонија или Египат на истоку или Грчка и Рим у Европи.⁹

Трошкови робовласничких држава финансирани су у прво време од плена покорених племена, држава, а тек касније од прихода властитих грађана. Атина је своје прве приходе остварила давањем у закуп рудник сребра, али је касније, пошто је стекла моћ, убирала приход од градова-државица које је штитила од Персијанаца.¹⁰

Државни приходи у Атини, а касније и у Риму били су доста слични, као и механизми за наплату истих, који су се састојали у принуди јачег над слабијим. Услед ширења територије, а самим тим и увећања војске и администрације, у Риму настају потребе за новим приходима, па се уводе порези на земљиште, на наслеђе, на промет роба, на луксузне предмете, а присутан је и приход од ковања новца и главарина.¹¹

Карактеристика финансија у феудалном уређењу је да се државни приходи преклапају са личним приходима владара. Познати приходи владара тога доба су регали, на које је владар имао искључиво право. Регали су били бројни, али услед великих прохтева владара, често недовољни. Из тог разлога јављају се порези који се јављају као средство за обезбеђење додатних прихода. Велики владарски намети условљавали су честе сукобе између владара и племства. Тако је у Енглеској, која се сматра колевком пореза, 1215. године, донета Велика повеља о слободама (Magna Charta Libertatum) којом је енглеско племство извојевало одлуку да се без пристанка пореских обвезника не може наплаћивати ниједан порез.¹²

Велика повеља о слободама има пресудну улогу у развоју локалних прихода, јер управо она даје право већим градовима у Енглеској да убирају поједине порезе.

У капиталистичком уређењу 90% државних расхода подмирује се средствима прикупљеним наплатом бројних пореза. Висок удео пореза у укупним приходима државе, као битно обележје јавних финансија капитализма, мотивисало је једног од најистакнутијих представника грађанске политичке економије овога века Американца Јосефа Шумпетера да капиталистичку државу назове „пореском државом“.¹³

Карактеристика овог периода је јака централна власт, али и је приметно и стварање локалних самоуправа. Вишевековна борба напредних европских народа за ослобођење од доминације једног центра моћи, у коме је столовао суверен, располажући са целокупним државним апаратом и буџетом, резултовала је настанком локалне самоуправе. Локалну самоуправу многи правни теоретичари називају једином правом децентрализацијим, а сам термин и појам „самоуправа“ на континент су дошли из Енглеске.¹⁴

Термин локална самоуправа (local government)¹⁵ сковао је енглески филозоф, творац теорије законодавства, Џереми Бентам, употребивши га по први пут 1832. године, да би три године касније, 1835. године, овај термин ушао и у правно-политички говор, када га је Лорд Џон Расел користио представљајући Закон о општим корпорацијама доњем дому Представништва народа.¹⁶

⁸ Момо Кијановић, оп. цит., стр. 16.

⁹ Обрен Благојевић, Развој финансија и финансијске науке, Финансије 3-4/1991, стр. 100.

¹⁰ Момо Кијановић, оп. цит., стр. 18.

¹¹ Ибид., стр. 19.

¹² Ибид., стр. 20.

¹³ Божидар Јелчић, Наука о финансијама и финансијско право, Информатор, Загреб, 1988, стр. 48.

¹⁴ Слободан Јовановић, О држави – Основи једне правне теорије (Сабрана дела, Књ. 8.) БИГЗ, Београд, 1990, стр. 404.

¹⁵ „Local Government“, International Encyclopedia of Public Policy and Administration - Jay M. Shafritz (ed.). Boulder (Westview Press), 1998, стр. 1296.

¹⁶ Дејан Вучетић, Дејан Јанићијевић, Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије, Центар за развој грађанског друштва „Протека“, Ниш, 2006, стр. 25.

Свака локална самоуправа има своје органе који који обављају послове управе (извршавање одлука локалне самоуправе, извршавање послова који су поверени или пренети од виших нивоа власти). Органи локалне самоуправе су локална управа. Локална управа је термин француског порекла и означава управне органе у ужим територијалним јединицама једне земље.¹⁷

Да би локална самоуправа финансирала своју управу и вршила своје надлежности које су јој пренете од централне власти, она мора имати своје јавне приходе. Јавни приходи и надлежности локалних самоуправа, са настанком и развојем капиталистичког демократског друштва, су се нагло увећавали.

У данашње време, надлежности локалних самоуправа у одређивању, утврђивању и наплати јавних прихода бележе раст, што се тумачи као децентрализација власти или речено економским речником фискална децентрализацију о којој ће касније бити речи.

3. Историјски развој локалних јавних финансија у Србија

Развој градова у средњевековној Србији и њихова фискална и свака друга „суверност“, готово да се подудару са развојем локалних самоуправа у Европи тога доба. Са стварањем нове државе на почетку XIX века, настали су и градови и одређени облици локалне и територијалне аутономије. Присутан је вид административно територијалне поделе, али је таква територијална организација била заснована на истим основама на којима је била и у време Отоманске империје.

Са развојем државне организације и стицањем суверенитета развија се и порески систем. Систем непосредних пореза у Србији био је регулисан Законом о непосредним порезима из 1884. године, који је прву допуну имао већ 1885. године, а последњу (дванаесту) 1907. године, којом је уведено шест пореза:

1. Порез на земљиште,
2. Порез на зграде,
3. Порез на приход од капитала,
4. Порез на приход од радњи и личног рада,
5. Порез на обрт у радњи,
6. Порез на личност.¹⁸

Са последњом допуном Закона о непосредним порезима из 1907. године, на територији Краљевине Србије постојало је седам пореских облика. Поред наведених постојао је и порез на обрт (врста допунског пореза на принос од радње).¹⁹

У то време локалне самоуправе добијају и одређене принадлежности. Закони којима се прецизније дефинишу локална самоуправа и локалне јавне финансије, уследили су почетком XX века и то Закон о окружним, среским и општинским буџетима из 1901. године, Закон о општинама из 1903. године и Закон о уређењу округа и срезова из 1905. године.²⁰

1. децембра 1918. године, створена је Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а на територији новонастале државе, било је у примени пет различитих пореских система непосредних пореза: српски, аустријски, мађарски, турски и црногорски. На територији Србије је све до 1929. године, био на снази српски систем непосредних пореза. 1928. године донет је Закон о непосредним порезима, који је 1. јануара 1929. године ступио на снагу.

Иако је 1922. године донет Закон о обласној и среској самоуправи, он није успео да реши проблем финансирања самоуправних тела, па је остала могућност да се до доношења Закона о самосталним порезима и таксама, ове дажбине уводе буџетом уз одобрење министра финансија. И поред ових ограничења, обласна скупштина је прописивала обласне таксе које су се плаћале за употребу, уживање и искоришћавање обласних самоуправа. Поред овог права, обласне скупштине су уводиле и локалне порезе по стопи од 50%, а преко ове стопе тек по одобрењу министра финансија.²¹

¹⁷ Славко Иванишевић, Извршни слој у локалној самоуправи, Загреб, 1987, стр. 15-17.

¹⁸ Божидар Јелчић, Развој јавних финансија у Југославији, Правни факултет, Загреб, 1985, стр. 6.

¹⁹ Момо Кијановић, оп. цит., стр. 26.

²⁰ Ибид., стр. 27.

²¹ Ибид., стр. 28.

Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја и Законом о банској управи из 1929. године, битно се утиче на развој фискалне децентрализације, јер се поменути законима дозвољава бановинама да утврђују властите приходе.

Значајно раздобље у развоју локалне самоуправе настаје са доношењем Закона о општинама и Закона о градовима 1933. године. Овим законима градови и општине су могли уводити прирезе на непосредне државне порезе и градске општинеке посредне порезе – трошарине и таксе.²²

Ако су општински прирези на државне непосредне порезе, у буџету општине, били до 50%, сагласност на буџет је давао срески начелник уз овлашћење бана. Ако су општински прирези на државне непосредне порезе били преко 50% сагласност је давао бан, а преко ове стопе по одобрењу министар финансија.²³

Немајући покриће за своје расходе, а у немогућности да од стране државе добију компензацију за пренете послове и установе, ове су биле принуђене да заводе дажбине, које су имале највећим делом прохибитивни карактер и стварале царинске ограде на границама појединих бановина. У извесним бановинама био је прописан највећи део тарифних бројева из Закона о таксама, а са сопственим стопама створен нови таксени извор бановских прихода. Тако су за исте радње постојале двоструке таксе и државне и бановинске. Истоветан случај био је и са бановинском трошарином.²⁴

Без обзира, како на релативно бројне облике и врсте самоуправних фискалних прихода (бановинских и општинских), тако и на уочену тенденцију јачања самоуправе у периоду уочи другог светског рата, што је посебно дошло до изражаја у установљавању бановине Хрватске као федералне јединице, целокупни фискални систем старе Југославије је носио у себи карактеристике финансија једне унитарно организоване капиталистичке државе.²⁵

Настанком друге Југославије, а са њом и промене власти и друштвено-економских односа, долази до промена и у фискалном систему.

Имајући у виду фазе друштвеног, економског и политичког развоја наше земље, можемо рећи да су постојале и фазе у развоју фискалног система, а самим тим и локалних финансија. На основу тога можемо прецизно одредити периоде развоја локалних финансија у Републици Србији:

а) Период друге половине 1944. до краја 1946. У овом периоду примењују се порески облици из старе Југославије са изменама које су биле у складу са новим идејама социјалне правде. Порески систем имао је за циљ да обезбеди „акумулацију државној привреди и социјалне промене“.²⁶

За 1946. годину урађен је први буџет, а на основу Закона о државном буџету из 1945. године. Стварање народноослободилачких одбора још у току рата и свесна политичка оријентација на њихово изграђивање на место старог апарата локалних власти, допринели су да се после ослобођења правни положај, организациона структура и функционисање народних одбора брзо регулишу и добију своју законску основицу.²⁷ Њихови буџети у структури прихода Општедржавног буџета у 1946. години учествовали су са 14,49%, а у структури расхода са 11,08%.²⁸

У годинама обнове било је неизбежно јаче наглашавање јединства буџета и централизма него самоуправности локалних и републичких власати.²⁹ Републички органи су одређивали приходе и расходе локалних буџета, па је самим тим у овом делу народним одборима била ускраћена самосталност.

Структуру локалних прихода у овом периоду чинили су: прирези, таксе, трошарина и месни порез.³⁰

²² Ибид., стр. 29.

²³ Ибид., стр. 29.

²⁴ Министарство финансија Краљевине Југославије 1918-1938, Београд, 1939, стр. 37.

²⁵ Б. Раичевић, Особенисти развоја фискалног система у условима федеративног уређења Југославије, Економски институт, Београд, 1977, стр. 69.

²⁶ Др Јован Горчић, Јавне финансије, ЈП Штампa, радио и филм Бор, Ниш, 1990, књ. II, стр. 269.

²⁷ Јован Ђорђевић, Систем локалних самоуправа у Југославији, Правни факултет, Београд, 1957, стр. 7.

²⁸ Ксенте Богоев, Локалне финансије Југославије, Савез економиста Југославије, Београд, 1964, стр. 60.

²⁹ Јован Ђорђевић, оп. цит., стр. 16.

³⁰ Момо Кијановић, оп. цит., стр. 32.

б) Период од 1947. до 1951. Карактеристика овог периода је разрађен финансијски систем коме је у потпуности подређено финансирање локалних органа власти. Тај систем се одликовао јединством, централизмом и административним елементима.³¹

1949. године долази до измена и допуна Општег закона о народним одборима из 1946. године, којим је дат правни основ локалном финансирању.

Народни одбори су били организовани на три нивоа: основни, које су чинили месни и градски, односно рејонски; средњи као другостепени и обласни као трећестепени народни одбори.³²

У периоду од 1947-1951. просечно учешће локалних буџета, односно буџета народних одбора, у укупним расходима државног буџета, износило је 12,57%, што се може видети из следеће табеле.

Табела 1.

Структура општедржавног буџета³³

Година	Буџет ФНРЈ	Савезни буџет	Републички буџет	Буџет НО
1947	100	66,27	21,69	12,06
1948	100	61,17	26,79	12,04
1949	100	69,09	19,63	11,28
1950	100	62,47	23,87	13,66
1951	100	57,47	19,44	13,09
Просек 1947/51	100	63,09	24,34	12,57

в) Период од 1952. до 1953. Кључни законски прописи за систем прихода овог периода су Основни закон о друштвеном доприносу и порезима³⁴ (донесен крајем 1951) и Закон о буџетима.³⁵

У надлежности федерације је увођење пореза и других прихода. Са овим законским прописима, регулисана је расподела извора прихода којом су смањени сопствени приходи народних одбора са 31%, из предходног периода, на 19,8%. Истовремено су порасли заједнички извори прихода на 68,8% уместо 62,2% и дотације на 11,4% уместо 6,8% из ранијег периода. У укупној буџетској потрошњи порасло је учешће локалних буџета са 12,56% у периоду 1947/51 на 15,99% у периоду 1952/53, а што је имало за последицу пад учешћа републичких буџета.³⁶

г) Период од 1954. до 1958. 1956. године извршена је пореска реформа, чији су основни циљеви били економски, а то је да се изврши прерасподела пореског терета код земљорадника и да се комунама као политичко-територијалним јединицама да право да утичу преко одређених финансијских инструмената на кретање привреде у оквиру свог територијалног домена.³⁷

Овом реформом уводе се таксе.³⁸ Структура буџетских прихода народних одбора расте у корист сопствених прихода и то 59,6%, заједнички приходи падају на 25,5%, а дотације расту на 14,9%, што се може видети у следећој табели.

Структура буџетских прихода народних одбора³⁹

³¹ Ксенте Богоев, оп. цит., стр. 65.

³² Јован Ђорђевић, оп. цит., стр. 25.

³³ Ксенте Богоев, оп. цит., стр. 71.

³⁴ Службени лист ФНРЈ, бр. 1/1952.

³⁵ Службени лист ФНРЈ, бр. 58/1951.

³⁶ Ксенте Богоев, оп. цит., стр. 159.

³⁷ Момо Кијановић, оп. цит., стр. 32.

³⁸ Службени лист ФНРЈ, бр. 6/1956.

³⁹ Ксенте Богоев, оп. цит., стр. 167.

Табела 2. (у%)

Врста прихода	1947/51	1952/53	1954/57
1. Сопствени приходи	31,0	19,8	59,6
2. Заједнички приходи	62,2	68,8	25,5
3. Дотације	6,8	11,4	14,9
Укупно	100,0	100,0	100,0

д) Период од 1958. до 1965. Крајем 1959. и почетком 1960. године извршена је буџетска реформа на основу Закона о буџетима.

Нужност ове буџетске реформе произашао је из потребе за прерасподелом извора прихода између различитог нивоа политичко-територијалних заједница због све већих потреба општина, јер су анализе показивале да се динамика стварања буџетских средстава општина, и поред њиховог сталног пораста, не креће у складу са повећањем локалних надлежности у процесу децентрализације.⁴⁰

ђ) Период од 1965. до 1971. У овом периоду утврђени су извори и врсте прихода друштвено-политичких заједница, а на основу Основног закона о финансирању друштвено-политичких заједница из 1965. године. Локалне самоуправе убирају приходе од општинских доприноса, општинских пореза и општинских такси.

Највише просечно учешће у укупним буџетским приходима имала је федерација са 52,0%. Затим следе општине са просечним учешћем од 26,4%. Просечно учешће република било је мање од општина и износило је 18,9%. Покрајине су имале најмање просечно учешће од скромних 2,7%.⁴¹

е) Период од 1972. до 1991. Доношењем уставних амандмана 1971. године долази до промена у друштвено-економском и политичком систему. Уставни амандмани од XX до XLII, које је Савезна скупштина СФРЈ донела на Устав из 1963. године, садржали су два амандмана који су имали велики значај за порески систем. То су били амандмани са ознаком XXVIII и XXXIV.

Амандманом XXVIII сужавају се овлашћења федерације а проширује фискални сувернитет република и покрајина, тј. сада су оне субјекти који одлучују о пореском систему – утврђују изворе и врсте прихода. Републичким, односно покрајинским, законом утврђује се подела пореза, такса и других давања између република и покрајина на једној страни, и општина на другој страни. Општине самостално одлучују о висини пореза, такса и других давања која су њихов приход и њима самостално располажу.⁴²

У овом периоду код нас се примењује мешовити систем расподеле друштвених прихода. У том су систему снажно наглашени елементи система сепарације прихода, али има и елемената система заједничких прихода, и то као система плаћања одозго према доле тако и плаћања одозго према горе.⁴³

ж) Период од 1992. до 2000. На почетку последње деценије XX века долази до распада СФРЈ. 1992. године настаје Савезна Република Југославија од две Републике Србије и Црне Горе. Као последица рата и санкција УН, 1993. године, у новонасталој заједници, долази до потпуног слома економског система. Крајем јануара 1994. године ступио је на снагу Програм реконструкције монетарног система и стратегије економског опоравка Југославије, којим су спречена хиперинфлаторна кретања. Уводи се нови динар са златном и девизном подлогом и успоставља се стабилан економски и монетарни амбијент.

На таквим основама настаје и нови систем финансирања јединица локалне самоуправе у Републици Србији. Основна идеја је била да се комунална потрошња финансира из изворних прихода локалне самоуправе, а дефинисани послови и функције локалне

⁴⁰ Момо Кијановић, оп. цит., стр. 42.

⁴¹ Материјални и друштвени развој СФРЈ 1947-1972, СЗС, 1973, стр. 57.

⁴² Момо Кијановић, оп. цит., стр. 47.

⁴³ Божидар Јелчић, оп. цит., стр. 145.

самоуправе из уступљених пореза, а за које се утврђују јединствени нивои потрошње на бази јединствених објективних критеријума.⁴⁴

Законом о обезбеђивању средстава јединицама локалне самоуправе, као системским законом, којим је тада био уређен систем финансирања локалне самоуправе у Републици Србији, били су дефинисани послови и функције за које су утврђивани објективни нивои потрошње на бази јединствених објективних критеријума, као и начин обезбеђења средстава за њихово финансирање.⁴⁵

Посебним годишњим Законом о учешћу општина и градова у порезу на промет производа и услуга, утврђиван је укупан обим средстава који се уступа јединицама локалних самоуправа. Истим законским решењем прописана је и стопа пореза на промет производа и услуга са којом локалне самоуправе треба да остваре потребан обим средстава и то 5% за општине, 10% за градове и 15% за град Београд.

з) Период од 2001. до 2004. На почетку XXI века општине у Србији у великој мери зависе од Републике.⁴⁶ Са свеобухватним друштвеним и економским реформама започеле су реформе и система финансирања локалне самоуправе. Прва значајнија реформа урађена је доношењем измењеног и допуњеног Закона о јавним приходима и јавним расходима.⁴⁷

Изменама овог закона, мења се карактер појединих уступљених пореза.

Од укупно 6 пореза, који су да тада били у режиму трансферних средстава, 4 пореза су преведена у режим уступљених пореза (порез од пољопривреде, порез на имовину, порез на наслеђе и поклоне и порез на пренос апсолутних права). Преостала 2 пореза, која су остала у режиму трансферних средстава и то део пореза на зараде у висини од 5% и део пореза на промет роба и услуга, имала су улогу уједначавања висине средстава између јединица локалне самоуправе.⁴⁸

Поменути закон о изменама је и припадност одређених пореза, које Република уступа општинама и градовима и то:

- порез на имовину, уместо 25%, општинама и градовима уступа се 100%;
- боравишна такса, такође уместо 80%, општинама и градовима уступа се 100%;
- значајно повећање прихода општине и градови остварују и кроз повећање стопе пореза на пренос апсолутних права са 3 на 5%.

Од посебно значаја за финансирање локалне самоуправе је доношење Закона о порезу на фонд зарада,⁴⁹ којим се уводи пореза на фонд зарада, као локални порез, који су јединице локалне самоуправе могле да уведу својом одлуком. Стопа овог пореза максимизирана је на нивоу од 3,5%.⁵⁰

После октобарских догађаја 2000. године, у склопу реформских потеза нове власти, једно од приоритетних места заузимао је Закон о локалној самоуправи.⁵¹ Закон је донет у време великих ограничења наслеђеног правно-политичког система, неповољног економског стања и великог сиромаштва већег дела популације.

Претпоставке на којима је сачињен део Закона о локалној самоуправи који се односи на финансирање локалне самоуправе су: прихватање европске повеље о локалној самоуправи, кроз утемељење достигнућа у развоју локалне самоуправе у Србији, уважавање економске стварности Србије, јачање финансијске и фискалне самосталности локалне самоуправе, систем финансирања се базира на моделу изворних и уступљених прихода, уградња елемената подршке предузетништву локалне самоуправе, успоставља се финансијско изравнање између Републике и локалне самоуправе, уградња елемената солидарности према економски слабијим и мање развијеним локалним самоуправама и смањење функција локалне самоуправе, уградња елемената солидарности према економски слабијим и мање

⁴⁴ Бранко Стипановић, Финансирање локалне самоуправе и фискално уједначавање у Републици Србији, Београд, 2004, стр. 3.

⁴⁵ Ибид., стр. 3.

⁴⁶ Б. Раичевић, Фискална структура Републике Србије, Зборник радова Иницијатива за фискалну децентрализацију - случај Југославије, Магна агенда, Београд, 2001, стр. 59.

⁴⁷ Закон о јавним приходима и расходима „Службени гласник РС”, бр. 76/91, 41/92 - др. закон, 18/93, 22/93 - испр., 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/2001, 9/2002 - др. закон, 87/2002 - др. закон, 33/2004 и 135/2004 - др. закон.

⁴⁸ Бранко Стипановић, оп. цит., стр. 5-6.

⁴⁹ Закон о порезу на фонд зарада „Службени гласник РС”, бр. 27/01.

⁵⁰ Бранко Стипановић, оп. цит., стр. 5-6.

⁵¹ Закон о локалној самоуправи „Службени гласник РС”, бр. 9/02; 33/04 и 135

развијеним локалним самоуправама и смањење функција јединица локалне самоуправе у односу на постојеће стање.

Претпоставке на којима је сачињен Закон о локалној самоуправи који се тиче финансирања су следеће:

- поштовање решења европске повеље о локалној самоуправи;
- уважавање достигнућа у развоју локалне самоуправе у Србији;
- уважавање економске стварности Србије;
- јачање финансијске и фискалне самосталности јединица локалне самоуправе;
- систем финансирања се базира на моделу заједнице прихода и моделу властитих прихода као базичним моделима (изворни и уступљени приходи);
- јединицама локалне самоуправе припадају јавни приходи чија је основица слабо мобилна и који су лако уочљиви;
- уградња елемената компетитивности и подршке предузетништву јединица локалне самоуправе;
- финансијско изравнање се успоставља између Републике и јединица локалне самоуправе и између јединица локалне самоуправе посебно у градским заједницама;
- уградња елемената солидарности према економски слабијим, неразвијеним и мањим јединицама локалне самоуправе; и
- битно се не повећавају функције јединица локалне самоуправе у односу на постојеће стање.⁵²

Усвајањем оваквог концепта створени су услови да се дође до потпуно новог и концепцијски другачијег основа финансирања локалне самоуправе у односу на систем финансирања општина и градова који је постојао у Србији до 2000. године. Закон о локалној самоуправи је проширио и обогатио функције локалних заједница, ојачавши изворе њене економске и финансијске самосталности.⁵³

Најважније промене, које су од значаја за повећање обима средстава јединица локалне самоуправе, су да општинама и градовима, припадају у висини од 100%, шест уступљених пореза, који су у предходном периоду припадали буџету Републике, и то:

- порез на приходе од самосталне делатности;
- порез на приходе од непокретности;
- порез на приходе од давања у закуп покретних ствари;
- порез на добитке од игара на срећу;
- порез на приходе од осигурања лица;
- порез на друге приходе према члану 85 Закона о порезу на доходак грађана.

Повећано је учешће општина у порезу на промет са 5 на 8%.⁵⁴

и) Период од 2004. до данас. Овај период карактеришу закони којима је заустављена динамика јачања фискалне самосталности локалних самоуправа. 2004. године усвојени су:

- Закон о укидању Закона о порезу на фонд зарада,⁵⁵ који је ступио на снагу 1. јула 2004. године; и
- Закон о порезу на додатну вредност,⁵⁶ који је ступио на снагу 1. јануара 2005. године.

Приходи од пореза на фонд зарад били су 100% приход локалних буџета, а у маси укупних прихода локалних самоуправа учествовали су са 20%. Такође значајан приход био је и од укупне суме уплаћеног пореза на промет роба и услуга, који је престао да важи ступањем Закона о порезу на додатну вредност. Као привремено решење, којим је требало компензовати губитак, био је годишњи закон о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије којим је уређено да јединицама локалне самоуправе припадне додатни удео у порезу на зараде у висини од 25%.

⁵² Andras Vigvari, Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа, Нови Сад, 2003, стр. 172.

⁵³ Снежана Ђорђевић, Модернизација локалне самоуправе и власти: Зборник Локална демо-кратија - стање и перспективе, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 136-137.

⁵⁴ Бранко Стипановић, оп. цит., стр. 6.

⁵⁵ Закон о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада „Службени гласник РС”, бр. 27/01.

⁵⁶ Закон о порезу на додатну вредност „Службени гласник РС”, бр. 84/2004; 86/2004 - исправка и 61/2005.

У јулу 2006. године Народна Скупштина Републике Србије усвојила је Закон о финансирању локалне самоуправе⁵⁷ који је ступио на снагу 27. јула 2006. године, а који је почео са применом од 1. јануара 2007. године. Даном почетка примене Закона о финансирању локалне самоуправе престо је да важи одељак V. Финансирање послова јединице локалне самоуправе са чл. 77-104. Закона о локалној самоуправи, који је правно регулисао финансирање локалне самоуправе у Србији.

Закон о финансирању локалне самоуправе није повећао масу новчаних средстава за локалне самоуправе, што је најављивано, већ је предвидео већи пренос буџетских средстава сиромашнијим општинама на терет богатијих општина. Предвидео је поред изворних и уступљених прихода, које је предвиђао и Закон о локалној самоуправи, и трансфере. Новина је и поверавање напалате пореза на имовину локалној самоуправи (који је овим законом постао њен изворни приход).

Сложена и комплексна материја финансирања локалне самоуправе у Републици Србији је правно уређена:

- Законом о јавним приходима и јавним расходима;
- Законом о финансирању локалне самоуправе;
- Законом о буџетском систему.

Најважније одредбе о финансирању локалних заједница у Републици Србији садржане су у Закону о финансирању локалне самоуправе.

Финансирање локалних самоуправа у нашој земљи има дугу традицију. Од добијања самосталности и настанка државних институција, у Србији је општина имала посебан значај. Као део државне организације њен значај се огледао у надлежностима које су се временом преносиле са државе, а самим тим и новчана средства да се те надлежности ваљано остварују. Како надлежности тако и јавне финансије углавном су биле пројектоване на државном нивоу из једног центра.

Темељи финансирања локалне самоуправе у Републици Србији, успостављени су 1994. године. Те године је донет Програмом реконструкције монетарног система и стратегије економског опоравка СР Југославије, који је имао за циљ да заустави хиперинфлаторна кретања и успостави стабилан економски и монетарни амбијент, који је био нарушен са распадом СФРЈ и санкцијама УН.

Коначан циљ реформе локалне самоуправе у Србији треба да буде стварање јаке, утицајне и независне локалне самоуправе са солидним и транспарентним јавним финансијама и одговарајућим комуналним услугама које су усмерене према грађанима. Овај циљ може да буде постигнут само ако се спроведе адекватна децентрализација одговорности са одговарајућим инструментима на располагању. Као резултат, за очекивати је да локалне владе преузму одговорност за локалне проблеме, припремајући и имплементирајући политике и пројекте који ће подстицати даљи развој на локалном нивоу.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Бингулац, З., Јовановић, М., Крстић, Б.: Монетарне и јавне финансије, Megatrend univerzitet primenjenih nauka, Београд, 2003.
2. Благојевић, О.: развој финансија и финансијске науке, Финансије 3-4/1991.
3. Вигвари, А: Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа, Европски покрет у Србији, Београд и Прометеј, Нови Сад, 2003.
4. Горчић, Ј.: Јавне финансије, ЈП Штампa, радио и филм Бор, Ниш, 1990.
5. Ђорђевић, Ј.: Систем локалне самоуправе у Југославији, Правни факултет, 1957.
6. Ђорђевић, Ј.: Наши народни одбори, Удружење правника НРС, Београд, 1949.
7. Јелчић, Б: Наука о финансијама, Информатор, Загреб, 1983.
8. Јелчић, Б: Наука о финансијама и финансијско право, Народне новине, Загреб, 1990.
9. Јелчић, Б.: Развој јавних финансија у Југославији, Правни факултет, Загреб, 1985.
10. Јовановић, С.: О држави – Основи једне правне теорије (Сабрана дела, Књ. 8) БИГЗ, Београд, 1990.
11. Кијановић, М: Локални јавни приходи у систему јавних прихода Републике Србије, Графокартон, Пријеполје, 1999.

⁵⁷ Закон о финансирању локалне самоуправе „Службени гласник РС”, бр. 62/06.

12. Local Government, International Encyclopedia of Public Policy and Administration - Jay M. Shafritz (ed.). Boulder (Westview Press), 1998.
13. Национална стратегија развоја Републике Србије за период 2007-2012
14. Раичевић, Б.: Локални нефискални приходи, у Зборнику Иницијатива за фискалну децентрализацију - случај Југославије, Магна агенда, Београд, 2001.
15. Раичевић, Б.: Особености развоја фискалног система у условима федеративног уређења Југославије., Економски институт, Београд, 1977.
16. Раичевић, Б.: Фискална структура Републике Србије, Збирка радова Иницијатива за фискалну децентрализацију – случај Југославије, Магна агенда, Београд, 2001.
17. Стипановић, Б.: Финансије локалне самоуправе и фискално уједначавање у Републици Србији, Београд, 2004.

ЗАКОНИ

1. **Закон о јавним приходима и расходима** „Службени гласник РС”, бр. 76/91, 41/92 - др. закон, 18/93, 22/93 - испр., 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/2001, 9/2002 - др. закон, 87/2002 - др. закон, 33/2004 и 135/2004 - др. закон).
2. **Закон о локалној самоуправи** „Службени гласник РС”, бр. 9/02; 33/04 и 135/04.
3. **Закон о пореском поступку и пореској администрацији** „Службени гласник РС”, бр. 80/02 – исправка измене и допуне:„Службени гласник РС”, бр. 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09.
4. **Закон о порезима на имовину** „Службени гласник РС”, бр. 26/2001, „Службени лист СРЈ”, бр. 42/2002-одлука СУС и „Службени гласник РС”, бр. 80/2002, 135/2004 и 61/2007.
5. **Закон о порезу на фонд зарада** „Службени гласник РС”, бр. 27/01.
6. **Закон о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада** „Службени гласник РС”, бр. 27/01.
7. **Закон о финансирању локалне самоуправе** „Службени гласник РС”, бр. 62/06.

Мр Александар Јевтић¹
Златица Грујић²
Јелена Нејгебауер³

УРБАНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НОВОГ САДА ДЕЦЕНИЈА ХИПЕРИЗГРАДЊЕ И ПРОМЕНА

РЕЗИМЕ

Изградња и уређење Новог Сада одвијала се после Другог светског рата у складу са генералним плановима и плановима детаљне разраде. Ову изградњу пратила је бесправна изградња. До 1990. године изграђени су претежно слободни капацитети планирани за вишепородично становање, а након њиховог попуњавања приступа се реконструкцији зона постојећег становања у којима се мења вид становања и које прати одговарајуће опремање инфраструктуром и др. Ову трансформацију омогућила је добра планска основа и потражња за становима. Резултат оваквог начина изградње је трансформација делова града у модерне квартове пожељне за становање.

ABSTRACT

The construction and development of Novi Sad began after World War 2 in accordance with master plans and detailed urban development plans. This development was accompanied by illegal construction. Until 1990, all available capacities anticipated for multifamily dwelling were primarily utilized, after which a reconstruction of the existing residential zones took place, changing the form of dwelling within them, and which was accompanied by a corresponding infrastructural improvements etc. The transformation was possible due to a good planning base and a demand for dwelling space. The result of such a manner of construction was a transformation of parts of the town into modern parts, attractive to live in.

1. УВОД

Урбану англомерацију Града Новог Сада чини уже градско подручје (Нови Сад, Петроварадин и Сремска Каменица) и дванаест насеља различитог карактера (приградских и сеоских различите величине) са преко 360.000 становника.

Изградња и уређење града Новог Сада одвијало се после Другог светског рата у складу са генералним урбанистичким плановима, који су се доносили у континуитету сваких десет година и плановима детаљне разраде за поједине делове града. Непланска изградња после рата одвијала се у три фазе и то крајем педесетих и током шездесетих као последица наглог досељавања, претежно из руралних неразвијених делова Југославије у потражњи за егзистенцијом у граду, који се убрзано индустријски развијао, а стамбена изградња није пратила привредни развој. У то време почиње масовно претварање помоћних објеката: шупа, гаража и других неусловних простора у дворишне станове, што је касније утицало на поскупљење реконструкције тих делова града.

Друга фаза бесправне изградње, седамдесетих година, која је била значајна, је изградња викенд-кућа на сремској страни града на падинама Фрушке горе. Ово је омогућила акумулација средстава грађана, који су добијали друштвене станове, а вишак средстава, који су породице остваривале, улагале су у објекте за повремено становање који су служили за одмор и рекреацију.

Трећа фаза бесправне изградње, већег обима, која је последица дешавања у бившим републикама, јавља се после 1990. године, претежно у рубним деловима града и није утицала на изградњу и реконструкцију ужег градског ткива.

¹ Мр Александар Јевтић, дипл. инж. грађ., директор Јавног предузећа "Урбанизам", Завод за урбанизам Нови Сад, E-mail: aleksandar.jevtic@nsurbanizam.rs

² Златица Грујић, дипл. правник, Јавно предузеће "Урбанизам", Завод за урбанизам Нови Сад, E-mail: zlatica.grujic@nsurbanizam.rs

³ Јелена Нејгебауер, дипл. инж. арх., Јавно предузеће "Урбанизам", Завод за урбанизам Нови Сад, E-mail: jelena.nejgebauer@nsurbanizam.rs

Док је постојала концентрација средстава издвајањем у фондове самоуправних интересних заједница, грађени су делови града на принципу усмерене стамбене изградње на слободним неизграђеним просторима намењеним вишепородичном становању, који су се истовремено опремали инфраструктуром и најнеопходнијим објектима јавних служби (Лимани, Ново насеље, Детелинара, део Петроварадина). Реконструкција града је у то време била занемарљива.

Основне поставке савременог урбаног развоја, дефинисане у првим послератним плановима, задржале су се до данас. Стога Нови Сад спада у "срећне" градове у којем су се, измештањем индустрије и железнице, створили услови за нови размештај кључних функција димензионисаних за дугорочни развој града.

Може се рећи да се утврђени концепт развоја, у највећој мери, није мењао од самог почетка. Ипак, одређене друштвено-политичке промене утицале су на развој града у преломним моментима које се данас могу лако, визуелно препознати.

Од усмерене стамбене изградње, великих јавних инвестиција и гломазних привредних субјеката у периоду транзиције доминирају инвестиције уситњеног приватног капитала који се, развојем демократског друштва, јачањем институција и стварањем повољне климе, појављује као наговештај и реализација значајнијих улагања.

2. РАЗВОЈ ГРАДА ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА КРОЗ ГЕНЕРАЛНЕ УРБАНИСТИЧКЕ ПЛАНОВЕ

Први послератни Генерални урбанистички план Новог Сада донет је 1950. године. Овај план је, поред добре основе за обнову града, омогућио и његов преображај у модеран центар.

Са порастом броја становника, прерастањем града у значајан индустријски центар, јавила се потреба за обезбеђењем нових простора за развој привреде, али и за стамбена насеља. Због тога је приступљено изради новог Генералног урбанистичког плана града Новог Сада који је донет 1963. године, који је планирао нове просторе за изградњу различитих намена.

Седамдесетих година Нови Сад прелази значајну границу свог развоја, знатно се повећава број становника, број запослених, што изискује ширење града на нове просторе, а то неминовно захтева ревизију Генералног урбанистичког плана, који је донет 1974. године. Овим планом започињу припреме за изградњу Мишелука на десној обали Дунава. По овом плану граде се зоне, првенствено на слободним теренима, а простори где је планирана потпуна реконструкција остају и даље по страни.

Генерални урбанистички план града Новог Сада, донет 1985. године, предвидео је да се, поред планираног Мишелука, будући да се слободни капацитети полако исцрпљују (Лиман, Бистрица), крене у значајнију реконструкцију изграђених делова града, променом вида становања од породичног у вишепородично средњих и великих густина, у режимима потпуне и перманентне реконструкције, који су подразумевали замену постојећег, углавном лошег, стамбеног фонда ради побољшања живљења и повећања рационалности коришћења простора.

Овај режим се доследно спроводио у плановима детаљне разраде, који је, осим замене објеката, односно изградње, предвидео да се трансформацијом постигне максимална искоришћеност парцела у односу на габарит и висину објеката.

Утврђивању режима потпуне и перманентне реконструкције по Генералном плану претходила је валоризација стања и процена могућности промена, утврђивање капацитета ових делова града и на основу тога предложена су два вида реконструкције.

У наслеђеним структурама (где је процес започео) реконструкција ће се завршити тако да се поштују планиране, проширене регулације ради добијања широких саобраћајница са потпуним садржајем (широки коловози, обостране бицикличке стазе и дрвореди, паркинзи, травњаци и др.

Реконструкција са посебним захтевима (очување матрице града, обликовање садржаја и др.) и обogaћивање постојећих и створених вредности одвијала се у подручјима урбаног наслеђа (Алмашки крај). У овим подручјима утврђени су такви услови реконструкције који ће сачувати амбијенталне одлике, архитектонске детаље, матрице улица, габарите кровова и др., што подсећа на време настанка ове зоне.

Овај генерални план је у овом делу антиципирао све касније настале промене у друштвеним, политичким и економским односима, тако да је град Нови Сад спремно дочекао измењене услове у стамбеној изградњи.

Измене и допуне Генералног урбанистичког плана, усвојене 1994. године, као и Генерални план из 2000. и измене из 2006. године не одступају од ових решења, доносећи новине и промене у ванстамбеним делатностима и третману појединих зона (увођење намене: пословање на улазним правцима, измештање луке, проширење породичног становања на сремској страни).

Генералним планом града Новог Сада из 2000. и његовим изменама и допунама из 2006. године предвиђени су и други услови за зоне реконструкције, везани, пре свега, за обавезно обезбеђивање гаража и паркинга у објекту, испод целе парцеле и на парцели, подизањем новог и обнављањем линеарног зеленила и изградњу локала, али и могућност изградње других објеката и то пословних, здравствених, образовних и других који не угрожавају становање.

3. ОКОЛНОСТИ И ЕФЕКТИ УРБАНЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ

Регулациони планови и касније планови детаљне регулације успешно су припремили основ за реализацију која је одговарала економском капацитету инвестиција и тржишта. Првих година интензивна изградња је фокусирана на делове града са повољном власничком структуром за инвестиције (један власник на парцели). Временом се исцрпљују овакве локације и мењају се услови на тржишту. Уз пораст свести о вредности некретнина и развоју тог сектора делатности, поједини делови града постају мање атрактивни за изградњу, док у неким интензитет расте.

Од тог момента мења се начин изградње, нема више изградње на слободним теренима, креће се у трансформацију изграђених делова града реконструкцијом по парцелама, једној или више, заснованој на приватној иницијативи и тржишним односима понуде и потражње.

Грађани, али и правна лица, власници објеката у зонама планираним за реконструкцију, који су до тада били пасивни, јер није било правних, економских и других услова да предузимају значајније радове на грађевинском земљишту, које је било у друштвеној својини, постају заинтересовани да уступањем своје грађевинске парцеле, кроз различите правне послове, за своје неусловне стамбене, претежно приземне објекте добију нове станове или значајну новчану накнаду, која им је обезбеђивала решавање стамбеног питања целе породице које су се често делиле, као и добијање станова за издавање.

Ово је омогућила велика заинтересованост инвеститора, који су на такав начин лакше долазили до земљишта за изградњу и обезбеђивали бржи обрт уложеног капитала, који је у краћем времену давао профит. Свакако да ово не би било могуће да се није појавила велика потражња за становима како од стране грађана Новог Сада, тако и целе Војводине, али и из других делова Србије, као и из бивших република.

У протеклих десет година стекли су се сви услови да се покрене замајац значајне трансформације делова града планираних за реконструкцију, јер је постојала адекватна планска документација, која је то омогућавала, кроз утврђене режиме, критеријуме и правила грађења. Осим тога, појавила се велика потражња за становима због привлачности Новог Сада за живљење. Повољност је била и то да су ови делови града били инфраструктурно опремљени, не увек адекватно, али је ипак било могуће прикључити објекте на инфраструктурне системе. Ове околности омогућиле су да велики број инвеститора нађе свој интерес, а грађани добију шансу да дугорочно реше, на квалитетан начин, своје стамбено питање.

На другој страни, Град Нови Сад је имао велику корист од овакве реконструкције јер је убирао знатна средства кроз накнаду за уређивање грађевинског земљишта, која је улагао у опремање града, изградњом нових значајних саобраћајница, капиталних инфраструктурних објеката и њиховом реконструкцијом, али и изградњом дечијих установа, спортских објеката, доградњом и надоградњом школа, домова здравља и уређењем старог центра.

Последица урбане трансформације ових делова града је њихово прерастање из зона некавалитетног становања, често руралног карактера, у модерне, нове градске четврти различитих густина становања, пратећи морфологију града од објеката спратности П+2 у залеђу булевара до П+6 уз булеваре и друге значајне саобраћајнице. У овим зонама изграђене су саобраћајнице са широким регулацијама, дрворедима, паркинзима и гаражама, који омогућавају већим делом решавање питања мирујућег саобраћаја.

4. ДЕМОГРАФСКИ РАЗВОЈ И УРБАНА ТРАНСФОРМАЦИЈА

Из прегледа датих у табелама које следе, у којима је дат демографски развој, број станова у зонама вишепородичног становања према идејним пројектима на које је дата сагласност, приказ броја захтева за издавање урбанистичких услова и извода из плана, графичког приказа укупног броја захтева за издавање урбанистичких услова за изградњу вишепородичних стамбених објеката и укупног броја захтева по периодима, може се закључити како је текла урбана трансформација са трендовима пораста, стагнације и пада интересовања за изградњу и њену реализацију.

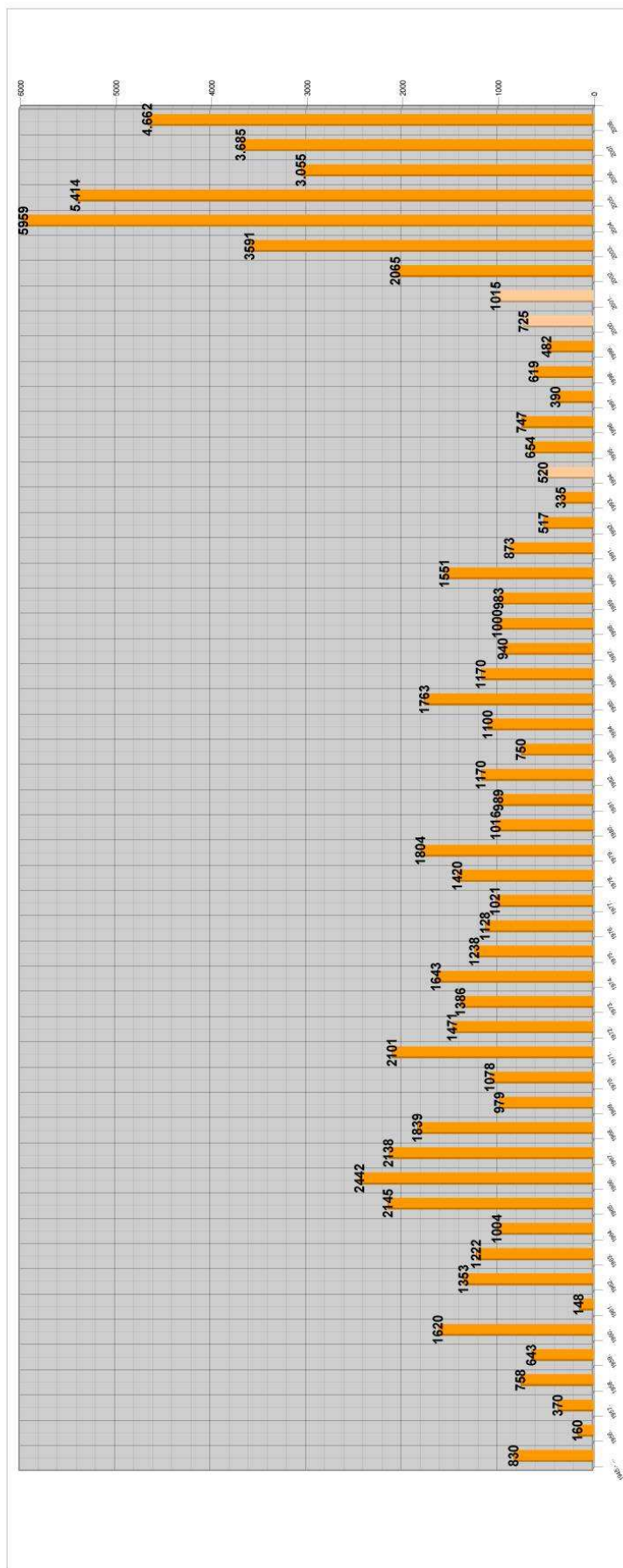
БРОЈ СТАНОВНИКА НА ПОДРУЧЈУ ГРАДА НОВОГ САДА - ПОПИС И ПРОЈЕКЦИЈА

Насеље	Попис		Пораст попис 2002 1991	Регистар становништва			Пораст 2002 1991	Пројекција становништва			
	1991.	2002.		1991.	2002.	2009.		Студија дем. разв. до 2027.	пораст 2027/02 попис	Важећи планови	
			број				до год.				
Бегеч	2.825	3.335	510	2.664	3.037	3.496	373	3.536	201	3.400	2012
Будисава	3.683	3.825	142	3.549	3.935	4.023	386	3.805	-20	4.249	2021
Буковац	3.043	3.585	542	2.923	3.565	4.035	642	3.915	330	4.500	2016
Ветерник	10.266	18.626	8.360	8.299	10.668	16.410	2.369	24.693	6.067	12.000	2021
Каћ	9.763	11.166	1.403	9.279	10.712	12.462	1.433	12.060	894	12.700	2015
Кисач	5.851	5.471	-380	5.947	5.651	5.570	-296	5.163	-254	5.414	2021
Ковилъ	5.299	5.599	300	4.838	5.425	5.624	587	5.745	146	5.528	2021
Лединци	1.915	2.464	549	1.827	2.299	2.789	472	2.663	199	2.700	2021
Нови Сад	178.896	191.405	12.509	191.786	214.821	251.557	23.035	188.408	-2.997	214.570	2021
Петроварадин	11.188	13.973	2.785	11.479	13.677	16.597	2.198	15.489	1.516	27.000	2021
Ср. Каменица	7.862	11.205	3.343	7.832	9.631	12.502	1.799	12.630	1.425		
Руменка	4.367	5.729	1.362	3.942	5.039	6.457	1.097	6.565	836	5.800	2011
Степановљево	1.999	2.214	215	1.912	2.146	2.219	234	2.126	-88	2.302	2021
Футог	16.064	18.582	2.518	15.458	18.025	20.341	2.567	19.919	1.337	25.000	2021
Чвнј	1.583	2.115	532	1.423	1.748	2.127	325	2.363	248	2.400	2023
Н. Сад, Петроварадин, Ср. Каменица	197.946	216.583	18.637	211.097	238.129	280.656	27.032	216.527	-56	241.570	2021
Град	264.604	299.294	34.690	273.158	310.379	366.209	37.221	309.080	9.840	327.563	2021

У посматраном периоду (1991-2002), према пописним подацима, број становника у Граду порастао је за око 35.000 од којих је 19.000 или 54% у Новом Саду, док су од насеља значајнији пораст остварила највећа насеља: Ветерник, Каћ и Футог. То указује да се у време принудних миграција у последњој деценији прошлог века највећи број имиграната сместио у Нови Сад и његово најближе окружење.

Из података наведених у табели уочљиво је да постоји значајна разлика између пописних података и оних из регистра становништва (првенствено код Новог Сада), што је имало утицаја на демографске пројекције јер су као основ за прогнозу становништва коришћени пописни подаци.

Број станова одобрених кроз идејне пројекте израђене за изградњу вишепородичних стамбених објеката у Новом Саду од 1945. до 31.12.2008. године																											
Година изградње	1956.	1957.	1958.	1959.	1960.	1961.	1962.	1963.	1964.	1965.	1966.	1967.	1968.	1969.	1970.	1971.	1972.	1973.	1974.	1975.	1976.	1977.	1978.	1979.	1980.	1981.	
Број станова	160	370	758	643	1.620	148	1.353	1.222	1.004	2.145	2.442	2.138	1.839	979	1.078	2.101	1.471	1.386	1.643	1.238	1.128	1.021	1.420	1.804	1.016	989	
Година изградње	1982.	1983.	1984.	1985.	1986.	1987.	1988.	1989.	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Број станова	1.170	750	1.100	1.763	1.170	940	1.000	983	1.551	873	517	335	520	654	747	390	619	482	725	1015	2065	3591	5959	5414	3.055	3.685	4.662

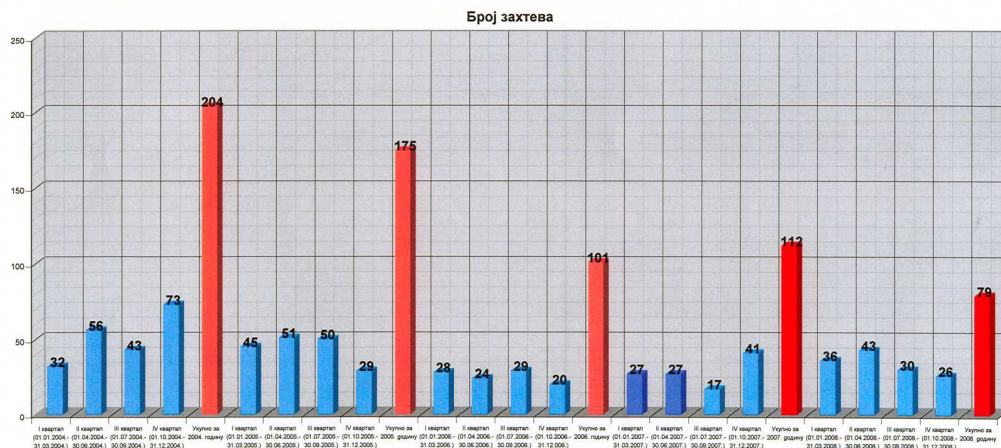


Укупно: 42822 стана
у периоду од 1945. до 31.12.1989. Године

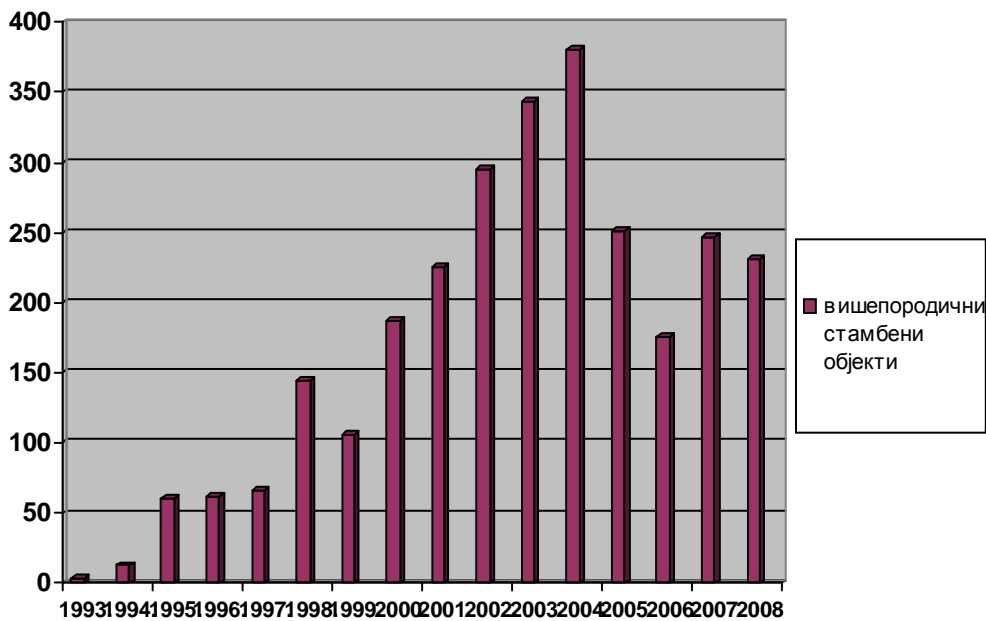
Укупно: 36859 стана
у периоду од 1990. до 31.12.2008. године

Сходно динамици броја поднетих захтева за изградњу вишепородичних стамбених објеката је и број изграђених станова у периоду од 1945. до 2008. достигао највећу вредност, те је у току 2004. године у поступку издавања урбанистичких сагласности на пројектну документацију дата сагласност за изградњу 5959 стамбених јединица. У периоду од 2000. до 2008. године дата је сагласност за изградњу 36134 стана, што представља веома значајан показатељ с обзиром да је у протеклих девет година изграђено 73% од укупног броја станова изграђених у периоду од 1945. до 2000. године. У овом периоду од 55 година укупан број изграђених станова износио је 49510.

Статистичка анализа издатих сагласности на идејне пројекте по кварталима за 2004., 2005., 2006., 2007. и 2008. годину									
	Број захтева	Број станова	Површина станова	Број пословних јединица	Површина пословних јединица	Број паркинг места	Број склоништа	Просечна површина стана	Однос броја станова и паркинг места
			(м ²)		(м ²)			(м ²)	(%)
	I	II	III	IV	V	VI	VII	III / II	VI / I
I квартал (01.01.2004. - 31.03.2004.)	32	493	23.217,36	201	27.875,84	284	14	47,09	57,61%
II квартал (01.04.2004. - 30.06.2004.)	56	1.505	79.058,16	217	23.988,32	654	42	52,53	43,46%
III квартал (01.07.2004. - 30.09.2004.)	43	1.467	69.856,23	142	5.803,23	518	35	47,62	35,31%
IV квартал (01.10.2004. - 31.12.2004.)	73	2.494	118.090,97	344	13.073,41	1.037	47	47,35	41,58%
Укупно за 2004. годину	204	5.959	290.222,72	904	70.740,80	2.493	138	48,70	41,84%
I квартал (01.01.2005. - 31.03.2005.)	45	1.521	71.105,54	179	4.765,50	584	30	46,75	38,40%
II квартал (01.04.2005. - 30.06.2005.)	51	1.605	77.049,11	159	5.265,18	637	45	48,01	39,69%
III квартал (01.07.2005. - 30.09.2005.)	50	1.512	80.871,83	134	11.559,24	665	64	53,49	43,98%
IV квартал (01.10.2005. - 31.12.2005.)	29	776	38.321,56	89	3.537,49	315	20	49,38	40,59%
Укупно за 2005. годину	175	5.414	267.348,04	561	25.127,41	2.201	159	49,38	40,65%
I квартал (01.01.2006. - 31.03.2006.)	28	712	34.918,26	52	4.023,63	321	20	49,04	45,08%
II квартал (01.04.2006. - 30.06.2006.)	24	874	40.934,43	62	47.249,15	619	18	46,84	70,82%
III квартал (01.07.2006. - 30.09.2006.)	29	942	45.549,26	64	3.693,53	362	29	48,35	38,43%
IV квартал (01.10.2006. - 31.12.2006.)	20	527	25.042,69	64	2.688,52	255	15	47,52	48,39%
Укупно за 2006. годину	101	3.055	146.444,64	242	57.654,83	1.557	82	47,94	50,97%
I квартал (01.01.2007. - 31.03.2007.)	27	815	40.051,72	83	3.684,90	427	22	49,14	52,39%
II квартал (01.04.2007. - 30.06.2007.)	27	1.157	57.594,54	147	32.853,36	698	19	49,78	60,33%
III квартал (01.07.2007. - 30.09.2007.)	17	637	31.552,65	49	4.028,29	239	15	49,53	37,52%
IV квартал (01.10.2007. - 31.12.2007.)	41	1.076	53.026,38	86	5.338,78	547	28	49,28	50,84%
Укупно за 2007. годину	112	3.685	182.225,29	365	45.905,33	1.911	84	49,45	51,86%
I квартал (01.01.2008. - 31.03.2008.)	36	1.500	78.583,95	179	11.927,16	605	32	52,39	40,33%
II квартал (01.04.2008. - 30.06.2008.)	43	1.547	96.677,54	369	42.967,74	1.110	33	62,49	71,75%
III квартал (01.07.2008. - 30.09.2008.)	30	874	43.966,90	65	3.921,61	333	24	50,31	38,10%
IV квартал (01.10.2008. - 31.12.2008.)	26	741	40.208,42	122	9.517,40	413	22	54,26	55,74%
Укупно за 2008. годину	79	4.662	259.436,81	735	68.333,91	2.461	111	55,65	52,79%
Укупно:	671	14.428	704.015,40	1.707	153.523,04	6.251	379	48,80	43,33%



Просечна површина стана, као један од показатеља квалитета становања, праћен је од 2000. године. Анализом добијених података од 2004. године до данас може се утврдити да је у односу на 2004. годину, када је просечна површина изграђених станова износила 48,7%, у току 2008. године остварено повећање и да је у тој години просечна површина стана у вишепородичним објектима износила 55,7%. Овакво повећање остварено је кроз успешну комуникацију која је остварена између стручне службе ЈП "Урбанизам" и инвеститора, односно пројектаната. Исти тренд карактеристичан је и за однос броја станова и паркингле места на парцели, те је предметни параметар у току 2004. године износио 41,84%, да би у току 2008. године његова вредност била 52,8%. Овакво повећање представља веома значајан податак с обзиром на актуелни проблем решавања мирујућег саобраћаја, односно на повећан степен моторизације који карактерише модерно доба.



Тренд пораста броја поднетих захтева за вишепородично становање у складу је са трендом укупног броја захтева у анализираном периоду. У том смислу је и број поднетих захтева за изградњу вишепородичних стамбених објеката достигао врхунац 2004. године када је у току године поднет 381 захтев, након чега се примећује пад броја предметних захтева, те је за последње четири године просечно поднето 222 захтева годишње.

Праћењем укупног броја захтева у периоду од 1991. године до данас може се утврдити да је деведесетих година просек примљених захтева био око 3000 захтева годишње и да је након тог периода број захтева постепено растао, да би у 2004. години достигао цифру од 10502 захтева годишње. Значајно повећање захтева за издавање урбанистичких услова, услова за изградњу и мишљења у поступку легализације проистекао је, пре свега, због активности градске управе за урбанизам и стамбене послове у процесу легализације бесправно саграђених објеката на територији града, ангажовања грађевинске инспекције града новог Сада на сузбијању бесправне изградње и убрзане изградње града (посебно је значајно повећање објеката вишепородичног становања у том периоду). Након 2004. године број поднетих захтева постепено је смањен да би за последње три године овај параметар износио око 6200 захтева годишње.

Приказ укупног броја захтева по годинама од 1991. до 2008. године

Година	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Број захтева	3352	2909	2340	2285	3043	3697	3016	3380	2455	3159	4215	6080	7002	10502	7873	6106	6474	6380



5. ПОСЛЕДИЦЕ ПРОМЕНА

Интензивна изградња која је присутна од краја деведесетих година, са кулминацијом 2004. године, произвела је низ значајних промена у простору и његовом коришћењу. Данас можемо говорити само о оним директно видљивим и директно мерљивим променама које карактеришу овај, ипак још незавршени процес. Укупно сагледавање последица, укључујући и социолошки аспект промена као веома важан на формирање слике града, биће реалније са временске дистанце, као и након нових истраживања.

У потпуности је промењена слика појединих делова града где је скоро у целости замењен лош грађевински фонд, а тржишту је понуђен велики број станова по приступачним ценама.

У хиперпродукцији стамбене изградње учествовао је велики број инвеститора, извођача и аутора објеката. Самим тим, може се наслутити, квалитет нових објеката у архитектонском смислу је веома разнолик. Поједини објекти, који су успели да помире интерес инвеститора и примерену градску архитектуру, налазе се окружени просечним остварењима архитектонске праксе, а понекад и неспојивим стилски и обликовно непримереним кућама. Ипак, приказане целине које су трансформисане скоро у потпуности стварају уједначену слику новоформираних уличних фронтана, тако да екстремни немају знатнијег утицаја на доживљај ширег простора.

Јавни сектор је имао нешто другачију динамику реализације.

Завод за изградњу Града Новог Сада је, у великој мери, успешно пратио нову изградњу реализујући нове саобраћајнице, као и важне саобраћајне правце од значаја за град.

Истовремено је реализована и сва потребна пратећа инфраструктура

Објекти јавних служби, школе, предшколске установе, домови здравља и сл. (сем појединих доградњи и надоградњи) нису пратили темпо урбаног развоја појединих делова града.

Подиже се ново и обнавља старо линеарно зеленило, док се дворишни простори нових зграда, у власништву станара, ретко уређују као зелене површине. Приметан је и недостатак простора за безбедан боравак и игру деце и старих особа. Споријим темпом се издвајају средства и уређују нове и постојеће зелене површине.

Бранко Б. Бојовић¹

СВРХА ДОНОШЕЊА НОВИХ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И КАТАСТРУ – ЈЕДНО ЛИЧНО ВИЂЕЊЕ – - м а р г и н а л и ј е -

РЕЗИМЕ

У уводу аутор констатује да се стање урбанизма у Србији погоршава од 1976. године, а интензивно од 1992. године и да сви закони донети од 1976. године нису битно поправили стање урбанизма у Србији. У другом поглављу аутор одређује позицију урбанизма Србије у европском урбанизму у протеклих око 180 година и констатује да је урбанизам Србије од регулационог урбанизма с почетка 19. века стигао до данашњег преовлађујућег хаоса у простору и насељима. У трећем поглављу аутор кратко излаже елементе тога хаоса у насељима, путним коридорима и посебно вредним просторима Републике. У следећем поглављу аутор пише о узроцима и последицама погрешних урбанистичких политика и мера, а у следећем поглављу износи своје виђење решења, односно праву циљну сврху коју би Закон требало да има, а то је управљање земљиштем као најбитнијом полугом за усмеравање урбанизације. У закључку аутор износи став да урбанистички закон треба да изрази целовиту политику у области коју третира и битне проблеме које струка има као што је питање метода и сл. Аутор износи став да закон који убрзава процедуре у пракси која је иначе веома дефектна и оптерећена проблемима не води решењу, односно да је такав закон промашио тему. У прилогу, аутор у најкраћем коментарише члан 55 Грађевинског закона из 1931. године, изражавајући став да је тим чланом тадашња политичка елита дефинисала политику и метод развоја градова у првој Југославији, односно Србији тог времена.

Кључне речи: политика, закон, урбанизам

PURPOSE OF PASSING NEW LAWS ON PLANNING AND CADASTRAL REGISTRY – A PERSONAL VIEW – - M a r g i n a l i a -

ABSTRACT

In introductory part, the author concludes that the situation in urban planning in Serbia has been getting worse since 1976, and even more intensively since 1992, stating that all laws passed since 1976 have not significantly improved the situation in urban planning in Serbia. In the second chapter, the author describes the position which the Serbian urban planning has had in the European urban planning for the period of some 180 years now and concludes that the current urban planning in Serbia has, from regulatory urban planning at the beginning of 19th century, become a prevailing chaos in the space and settlements of Serbia. In the third chapter, the author briefly indicates elements of this chaos in settlements, road corridors and particularly valuable spaces of the Republic. In the next chapter, the author writes about causes and effects of wrong urban planning policies and measures, while in the subsequent chapter he gives his own view regarding solutions, namely, the right target purpose which the Law should have, and that is land management as the most important lever for directing urbanization. In conclusions, the author presents his view according to which the law on urban planning should express an overall policy in the subject field, as well as crucial problems of the profession such as issues regarding methods, etc. The author also expresses his opinion that the law which speeds up procedures in practice, which is otherwise very faulty and burdened with problems, does not lead to solutions, namely, such law has missed the point. In the appendix, the author gives brief comments on Article 55 of the 1931 Construction Law expressing his opinion that through this Article the then political elite defined policy and method of developing towns in the first Yugoslavia, that is, Serbia of these times.

Key words: politic, law, town planning

¹ Бранко Б. Бојовић, дипл.инж.арх
Београд, Константина филозофа 3, в.д. главног и одговорног уредника Часописа „Изградња“
Београд, Кнеза Милоша 7а/II, е-маил: izgradnja@sezampro.rs

1. УВОД

У Србији, почев од првог републичког урбанистичког закона из 1961. године, одомаћила се пракса да се сваких неколико година донесе нов закон о планирању и уређу простора и насеља. Закони мењају називе и садржај, уносе се разне иновације и „иновације“, а стање простора и насеља у Србији је све горе. Изразито погоршање почело је са доношењем Закона са основама система друштвеног планирања из 1976. године, а погоршање је добило драматичне форме око 1990. године. Упркос честим променама закона све се мање гради плански, све се више гради неплански. То значи да закони не решавају проблеме урбанизма или их решавају погрешно.

У односу на расправу о два понуђена закона што је тема нашег скупа, определио сам се да изразим неке личне ставове само о урбанистичком закону, а проблематику геодетску само ћу додирнути у контексту урбанизма. При томе сматрам да не треба да износим примедбе на Закон са тако великим бројем чланова, већ само износим констатације са жељом да оспорим сам концепт Закона.

Материја о којој би имало смисла водити расправу је огромна и детаљно разматрање на обавом скупу и у тексту ове сврхе не би било могуће. Зато сам се определио да своју реакцију сведем на низ маргиналија које би се односиле само на неке битне и велике проблеме струке, што би требало да буде довољан повод за расправу о суштинским проблемима Закона.

2. ОПШТЕ

2.1. Европска урбанистичка пракса у протеклих око 2500 година, пролазила је кроз четири основне развојне фазе, како следи:

- Руристички урбанизам, односно спонтано настала насеља изградњом на пољопривредним парцелама или деловима таквих парцела,
- регулациони урбанизам од Хиподама (IV. в.п.н.е.) преко идеалних градова ренесансе, Пјер Мари Ланфана, инжењерског урбанизма 19. века, до данас,
- композициони урбанизам, односно естетизован регулациони урбанизам од ренесансе и барока до данас и коначно
- доктринарни урбанизам, филозофија и филозофеме урбанизма које се деле на две компоненте – урбане утопије и урбани прагматизам.

Урбаним утопијама припадају дела Томаза Кампанеле, Томаса Мора, Роберта Овена, Шарла Фуриеја, Етјена Кабеа, Џона Раскина, Тонија Гарнијеа и др. Филозофијама прагматичног урбанизма припадају остварења Хоподама идеални градови ренесансе и барокне урбанистичке композиције. Пјер Мари Ланфан, инжењерски урбанизам 19. и 20. века, Камило Зите, Ебенецер Хауард, Ле Корбизије, Станислав Густавович Струмилић, Николај Александрович Миљутин, на одређени начин и Освалд Шенглер и многи други.

2.2. Урбанистички развој у Србији 19. и 20. века могао би да се прикаже како следи:

а) Неписмена политичка елита у Србији 30-их година 19. века схвата да пут у Европу води и преко модернизације насеља. Око 1830. године у Србији Кнеза Милоша основају се плански заснована насеља, гради тзв. Абаџијска чаршија, 1842. године Франц Јанке регулише тзв. Западни Врачар, 1867. године Емилијан Јосимовић регулацијом Београда у Шанцу успоставља потпуно европске урбанистичке стандарде у Србији, ту праксу наставља Грађевински закон из 1931. године. Формално, регулационо планирање се укида 1948. године Основном уредбом о генералном урбанистичком плану, али се пракса израде регулационих планова нпр. у Београду наставља све до 1965. године, јер се ГУП Београда из 1950. године остварује израдом општинских регулационих планова. Стварно укидање регулационог планирања врши се Законом из 1961. године и од тада се техничка компонента систематски потискује у корист компоненте друштвеног планирања. Регулационо планирање уводи се тек законом из 1995. године.

б) У домену композиционог урбанизма Србија је такође имала успеха. Око 1840. године Андра Николић прави неку врсту дворског парка око Кнез Милошевог конака у Топчидеру а значајним резултатима у овом домену припадају Војномедицинска академија у Београду око 1907., композиција између Цркве Светог Марка и Студентског дома Краљ Александар (до

недавно Иво - Лола Рибар) из 1930. године, Старо београдско сајмиште из 1938. године, девет централних блокова Новог Београда из 1958. године и др.

в) Када се ради о доктринарном урбанизму може се сматрати да су дела Бранислава Којића, Бранка Максимовића, а нарочито Николе Добровића била нека врста припреме за појаву првих доктринара српског урбанизма. На жалост, после њихове смрти, није било људи који би наставили њихово дело.

2.3. Урбанизам је, по дефиницији, посао државе, због тога се може поставити неколико следећих констатација:

- Какве политичке елите – таква држава,
- Каква држава – такав урбанизам,
- Сваки народ има онакве елите, онакву државу и онакав урбанизам какав заслужује.

Остаје, ипак, обавеза елита да унапређују и народ и државу и територију.

2.4. Урбанизам је такође, по дефиницији, најпре развој, а тај развој подразумева:

- Урбанистичку политику пре свега коју ми немамо деценијама, осим неких фрагмената. Седамдесет година, донета је Резолуција о остваривање политике урбанизације у Србији о којој су сваке године Скупштини Србије подношени извештаји. Политике урбанизације нема, па нема ни извештаја о томе.
- За остваривање урбанистичке политике потребно је усклађивање сектора у простору и времену. Данас имамо неколико десетина секторских стратегија развоја од којих неке немају компоненту простора, а оне које имају међусобно су неусклађене. Усклађивање тих стратегија биће огроман посао.
- За остваривање урбанистичке политике потребно је:
 - изградити систем компетентних институција
 - оздравити планирање тј. из планирања за легализацију прећи у планирање за развој
 - изградити политику земљишта којим се управља изградњом простора државе, мреже насеља и коридора земаљске инфраструктуре
 - створити економску подршку просторном развоју политиком новца (инвестирања) и кредита
 - развити систем нормативних методологија
 - итд.

Тек на крају треба обезбедити проходност кроз административне процедуре што у ствари и није урбанистички проблем него проблем права, управе и администрације. Напазим да је потпуно незаснована тврдња да је главни проблем урбанизма Србије у овоме тренутку скраћивање административних процедура и да других проблема углавном нема. Ствар је потпуно обратна, само то у држави Србији, изгледа, нема ко да примети.

2.5. Од регулационог урбанизма с почетка 19. века Србија је до 2009. године успела да дође до потпуног хаоса у изградњи простора и насеља. Цивилизацијски, то је Србију вратило 200 година уназад. Иако сви говоре о Европи када се ради о простору Србије у току је, сасвим очигледно, нова оријентаризација простора Србије. Народ се не образује да живи у организованом и урбанизованом простору углавном зато што политичке елите апсолутно не схватају значај простора за живот народа.

3. СТАЊЕ ПРОСТОРА СРБИЈЕ

3.1. Највреднији делови простора Србије – национални и регионални паркови, предели посебне природне лепоте, бање, туристичке регије, заштитне зоне акумулација водоснабдевања и др. загађени су неконтролисаним изградњом сваке врсте.

3.2. Градови и насеља шире се спонтано неконтролисаним и неусмераваним конверзијом пољопривредног у грађевинско земљиште чиме се мења форма и струкутра насеља, драстично повећавају трошкови комуналног уређења и функционисања и др. Функцију градских архитеката (треба: урбаниста) врше приградски сељаци. Градски менаџери продају неколико десетина локација у центрима градова и насеља које би свако умео да прода, а огромне рентне диференцијале коју се јављају контактним и приградским зонама градова и насеља захватају приградски сељаци.

3.3. Инфраструктурни, а нарочито путни коридори узиђују се неконтролисаним изградњом што смањује путне брзине, комфор и безбедност саобраћаја, чиме се уништава или бар отежава функционисање целог саобраћајног система.

3.4. Очигледно је да се простор Србије загађује хаотичном изградњом и да сукобе интереса у простору нико не решава деценијама. Простор загађен неконтролисаним изградњом не може се очистити, то није ђубре да се сакупи и пренесе на уређене депоније, које иначе немамо.

4. УЗРОЦИ И ПОСЛЕДИЦЕ

4.1. Илузије о оптимистичком и планском развоју друге Југославије уопште па и у домену уређења простора и насеља, временом су се гасиле једна по једна. Губљење илузија било је најбрже у Србији која је као хегемон и угњетача, пристанком српских комуниста, стално кажњавана. Типичан пример такве казне је спречавање Србије да донесе просторни план и управља својим простором. Одлука о изради Просторног плана Србије донета је 1966. године, а План је усвојен тек 1996. године, јер су то спречавале покрајине као експоненти антисрбијанске политике, у самој Србији.

4.2. Ипак и упркос свему у периоду од 1960-1990. године и нешто мало после тога остварени су значајни резултати у планској изградњи Србије. Изграђена су многа насеља за индивидуално и колективно становање, индустријски комплекси, инфраструктуре и др. Основа те изградње била је држава као инвеститор, односно као власник фондова за изградњу и као власник фирми које су се градиле.

4.3. Друга основа планског развоја нарочито градова и насеља био је Закон о национализацији градског грађевинског земљишта и најамних зграда који је донет 1959. године и који је почео да се примењује 1960. године. Законом су национализоване велике површине градског земљишта које се лако прибављало и на којима је могло да се организовано и плански гради. Са једне стране тај закон је био отимачина и пљачка, али је омогућио плански развој градова и насеља у дужем временском периоду.

4.4. Тај период развоја завршава се са 1992. годином, када се укидају фондови за стамбену изградњу. Укида се солидарност у стамбеној изградњи, стан постаје индивидуална потреба коју грађанин мора да решава сам. То је тренутак у коме се распада друга Југославија, време блокаде и инфлације, време онемоћалих банака и одсуства било каквих па и стамбених кредита. У исто време, национализовано градско грађевинско земљиште је углавном потрошено, а нова земљишта за развој нема ко да обезбеди. Тада је требало учинити радикалне промене у политичко-правном систему, али је филозофија тадашње власти била да се не треба бавити променама јер ће се све сложити само од себе.

4.5. Масовна редистрибуција становништва због грађанског рата у Југославији, као и незадовољене стамбене потребе аутохтоног становништва нису могле да чекају. Пошто нема понуде земљишта за изградњу, настаје масовна и неконтролисана конверзија пољопривредног у грађевинско земљиште. То земљиште је основа масовне бесправне стамбене и друге изградње.

4.6. Бесправне изградње је било увек, али је експлозиван развој доживела почетком последње деценије прошлог века. Како је држава и њена економска и инвестициона моћ слабила, тако је бесправна изградња расла, да би у том времену потпуно превладала све облике легалног грађења. Већ 1993. године, пропала држава је дефинисала „политику“ према овој појави – измишљена је легализација бесправне изградње са жељом да се прикупи новац за буџете. Бесправна изградња почела је да се третира само као фискал. Таква политка била је у ствари позив на даље бесправно грађење.

4.7. Са тачке гледишта вредности, легализација бесправне изградње је награда за прекршај. Вредносни систем твораца политике легализације могао би да се одреди овако: неко вам згази дете, ви га изведете на суд, тај неко све призна, плати колико кошта то ваше дете и оде кући. Ако украдете 5000 динара идете у затвор, ако учините прекршај бесправном изградњом последица нема. Овакав вредносни систем показује апсолутан недостатак свести о значају простора за живот народа.

4.8. Легализација је вршена са великим попустима чиме је фаворизована у односу на легално грађење. Тиме се у ствари врши социјализација трошкова комуналног уређења бесправно грађених насеља, на терет осталих грађана. На жалост, наши неурбанизовани грађани не разумеју шта им власти, у ствари, раде.

4.9. Бесправна изградња и легализација бесправне изградње су у ствари рушење политичко-правног система државе, а осим тога су и израз цивилизацијског суноврата којим су оспорени сви резултати које је Србија остварила до око 1990. године. Тим антицивизацијским, ретноградним процесом Србија је враћена у предмилошевско време Србије.

4.10. Процес који је укратко приказан, индикатор је недораслости државе и њених политичких елита да управљају процесом урбанизације који је најважнији друштвени процес који се десио у Србији 20. века. Функционалне елите па и урбанистичке елите, стављене су ван употребе, остале су делатне само веома неелитне политичке елите.

5. РЕЗУЛТАТИ

5.1. Хаотичан развој простора и насеља у Србији се наставља. Учинак последњих четири-пет последњих закона је мали, скоро никакав. Стање се погоршава иако интензитет бесправне изградње релативно опада - тај пад је последица задовољења великог броја инвеститора кроз бесправно грађење, у међувремену. Најбољи доказ у корист наведене тврдње је да се сваким новим законом продужавају рокови за легализацију. Бесправна изградња, дакле и даље траје прилагођена дијалектици друштвене ситуације тренутка.

5.2. Бесправна изградња је веома хетерогена по свом карактеру и начину испољавања. Али, све бесправне градитеље власт подједнако воли и према њима се понаша једнако. У пракси борбе против бесправне изградње исти су грађанин који зида 40 м² да склони породицу и незапослени професор физичке културе, који улаже два милиона евра прљавих пара у изградњу станова за тржиште. Допринос једнакости грађана.

5.3. Солидарност у стамбеној изградњи је укинута, али је уведена у домен борбе против бесправне изградње. Бесправно сазидан објекат руши се парам буџета локалне самоуправе а не на терет инвеститора. Грађански је ред да за прекршај једног грађанина одговарају сви припадници локалне заједнице и да све њих заједно то кошта. То је такође допринос једнакости грађана и демократији.

5.4. Појам „легалација бесправно изграђених објеката“ потпуно је нетачан. У том процесу легализује се најгори начин парцелације земљишта, промена намена земљишта, насеља која никад неће постати град, промена структуре градова и насеља, и тако даље. Урбаном ткивом које тако настаје са улицама недовољне ширине и без регулације и нивелације, без зеленила и јавних простора стварно никада неће бити град.

5.5. Легализација бесправно изграђених објеката доживела је колосалан неуспех. Власти говоре да је легализовано око 15% објеката и као лојалан грађанин, ја властима верујем, али су колико јуче новине донеле вест да је у Београду од преко 140.000 објеката пријављених за легализацију, легализовано само нешто око 3%. Коначно, никада нико није јавно објавио приходе остварене легализацијом и начин утрошка тих средстава.

5.6. Основа бесправне изградње је бесправна, неурбана парцелација и конверзија пољопривредног у грађевинско земљиште. Само бесправно грађење после скоро четрдесет година настојања неких од некадашњих општина проглашено је за кривично дело, али је неконтролисана конверзија пољопривредног у грађевинско земљиште ствар пожељна, јер порез по основу промета земљишта иде у буџете раније општине, а сада локалних самоуправа. Познато је да су пуни буџети били основа раније социјалистичке, а данас грађанске демократије.

5.7. Задатак дирекција које управљају градским грађевинским земљиштем је да граде Град, а то значи да припремају земљиште за изградњу, како унутар континуално изграђеног градског ткива, тако и у зонама територијалне експанзије градова и насеља. Прибављање и припрему земљишта за ширење градова и насеља, ове дирекције по правилу не врше, већ се баве

само наплатом земљишта, односно само фискалом. Те институције неконструлисани раст и развој њихових градова уопште не тангира.

5.8. Дирекције које се не баве припремом простора за ширење градова и насеља, већ се баве само фискалом, само наплатом трошкова, односно такса, не треба ни да постоје. Тај посао могу боље и квалификованије да ураде органи који се баве фискалом на нивоу локалних самоуправа.

5.9. Планирање је темељно дегенерисано. „Планира“ се велики број територија и зона које су већ изграђене, што је својеврстан апсурд и израз потпуне немоћи државе и власти да управља простором. То је својеврсно понижавање струке и праксе планирања, који плаћају цех због оних органа који нису ни радили ни урадили свој посао у спречавању бесправне изградње. Коначно, планирање за легализације и планирање за стварни развој врши се по истој методологији, што је такође својеврстан апсурд.

Озбиљна анализа закона и праксе показала би огромне разлике између нормативног и стварног, тако да набрајању резултата тих разлика не би било краја. Једном ће се неко позабавити и тиме, тако да ћемо имати велику збирку примера за историју нонсенса.

6. КА РЕШЕЊУ – ЦИЉНА СВРХА

6.1. Циљна сврха сваког закона у нормалној земљи мора бити решавање главних проблема неке људске праксе. Тек после тога се решавају процедуре и други инструменти који су само средство тј. који имају само инструменталну вредност за остварење главних циљева и решавање главних проблема.

6.2. У конкретном случају циљна сврха новог закона требало би да буде овладавање процесима и појавама у изградњи и уређењу простора и насеља, тј. сузбијање хаоса који превлађује у простору Србије

6.3. Да би се простор ставио под контролу требало би смислити политичко-правне механизме за управљање земљиштем као најбитнијим фактором усмеравања урбанизације, односно изградње. Задатак који би требало остварити могао би се дефинисати овако: - треба наћи начин да се у условима либералне економије и приватног власништва управља земљиштима у приватној својини на начин који би омогућио пожељан и правилан развој територија и насеља.

6.4. Прва разрада те идеје је да свако може да прода и да купи а да се парцелације строго контролишу и да се неодобрене парцелације не могу укњижавати, а то значи да никада не могу бити уведене у систем хипотекарних зајмова, односно у тржиште некретнина.

6.5. Потребно је оздравити планирање тј. раздвојити и поједноставити планирање за легализацију од планирања за развој које треба стално унапређивати. Треба раздвојити методологије и процедуре. Можда планирање за легализацију не треба да раде праве планерске фирме.

6.6. Мора се створити правна основа по којој ће се насеља развијати на најбољим и најквалитетнијим просторима за развој. Мора се утврдити нормативна методологија планирања, која подразумева валоризацију природних фактора, валоризацију антропогених фактора и урбо-економске анализе. Тек на основу тога могу се изабрати простори за приоритетни развој територија и насеља.

6.7. На утврђеним правцима развоја дирекције за газдовање земљиштем откупљују земљиште.

6.8. Откупљена земљишта се укрупњавају комасацијом, планирају и уступају инвеститорима.

6.9. Када се оствари довољна и квалитетна понуда грађевинског земљишта предузимају се драстичне мере против бесправног грађења. Трошкови рушења бесправно изграђених објеката наплаћују се од инвеститора у реалном износу све до наметања хипотеке на имовину којим инвеститори располажу.

6.10. Трошкови легализације морају бити наплаћени у реалним износима и они по правилу морају бити већи него трошкови који се наплаћују од легално грађених објеката, већ због тога што су зоне захваћене бесправном изградњом зоне ниске изграђености и ређе насељености.

Може се набројити много идеја које би Србију требало да изведу из хаоса у коме се њен простор и градови налазе. Излаз из урбаног примитивизма и непросвећености, који се у Србији види на сваком кораку, подразумева јасно мишљење проблема који постоје, формирање озбиљне и јасне урбане политике и, последично, знатне промене политичко-правног система које би у либералном грађанском друштву увеле ред. Само дилетанти хаос у Србији могу правдати грађанском либерализмом. Ствар је управо обратна – у земљама највећег либерализма влада и највећи грађански ред и дисциплина.

7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

7.1. Доношење новог урбанистичког закона требало би да буде оправдано решавањем суштинских проблема за народ и државу. У конкретном случају закон би требало да буде посвећен успоравању и заустављању негативних тенденција, односно процеса и појава, у простору Србије. Овај закон се, међутим, суштинским проблемима урбанизације у Србији уопште не бави.

7.2. Убрзање административних процедура је разуме се важно, али је посвојој суштини на крају листе приоритета које оваквим законом треба решавати. Може се чак рећи да је питање процедура у ствари питање права, управе и администрације, а не урбанизма.

7.3. Разумем Владу Србије да у држави у којој више нема привреде решава проблеме инвестирања и фискала и да се у том послу довија на разноврзне начине, али мислим да тим пословима треба да се баве друга министарства и организације у држави Србији.

8. ПРИЛОГ

Грађевински закон из 1931. године био је у правом смислу речи европски закон - рађен је по аустријском узору. Тим Законом извршена је унификација урбанистичке праксе у првој Југославији, која је створена од политичких територија различитих држава, у којима је примењивано веома различито законодавство. По својој суштини овај Закон је наставак регулационог урбанизма који је масовно уведен у изградњу градова и насеља у Србији урбаном револуцијом Емилијана Јосимовића из 1867. године.

Члан 55 Грађевинског закона гласи:

Парцеларни план

- (1) За парцелисање земљишта има се приложити доказ о власништву као и парцеларни ситуациони план са висинским котама, а по потреби и са изохипсама, са уцртаним регулационим линијама и срачунатим површинама појединих парцела и целог комплекса. При парцелисању мора се водити рачуна о облику и величини парцела, да исте буду што правилније и да одговарају прописима уредбе и правилника. Парцеларни план има се поднети у три примерка.**
- (2) Општина ће одбити одобрење парцелације:**
 - 1) ако ова не одговара прописима регулационог плана, уредбе и правилника; и**
 - 2) ако систем парцелације не одговара карактеру насеља као и ако отежава услове рада и становања.**

Иако је овај члан Закона истргнут из контекста, а ја нисам правник, ипак се усуђујем да изнесем тумачење овог члана, како следи:

- Градови и насеља се развијају и територијалним ширењем;
- Земљишта у контактної зони насеља се парцелишу;
- У земљи либералне економије свако може да купи и прода парцелу или више парцела, да то овери у суду и да се укњижи;

- Нико не може да врши парцелацију пољопривредног земљишта без сагласности Грађевинског одбора јер се то више не тиче само купца и продавца, него и градског друштва. Због тога та парцелација мора да буде спроведена по јасно дефинисаним правилима;
- Грађевински одбор одобрава парцелацију, односно контролише примену одговарајућих правила;
- Дивља, односно не одобрена парцелација не може бити укњижена;
- Парцелацију може вршити само легитимисани власник;
- Снимак земљишта са висинским котама и изохипсама по логици ствари не ради се за једну парцелу, чак ни кад је велика, већ за већи комплекс земљишта;
- За формирање већег комплекса земљишта потребно је да постоји пракса урбане комасације;
- Комплекс земљишта се парцелише уз примену одређених елемената регулације, обезбеђен облик, величину и правилност парцелације, после чега се ради структура парцела, односно површина;
- итд.

Ако је моје тумачење овог Закона само већим делим тачно, онда мислим да члан 55. Грађевинског закона изражава концепцију и метод територијалног ширења насеља или се ја можда варам?

Славо Лукић¹

ЗЕМЉИШНА ПОЛИТИКА И КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА НА ПРИМЈЕРУ БИЈЕЉИНЕ

УВОД

У циљу реализације приоритетних просторних циљева и побољшања земљишне економије, неопходно је постојање адекватне земљишне политике и посебне институције задужене за газдовање земљиштем.

Као и све земље у транзицији протеклих година, и простор града Бијељине карактерише одсуство земљишне политике и институције задужене за газдовање земљиштем. У овом домену још увијек није изграђен одговарајући тржишни амбијент (тржиште земљишта, локација, тржиште закупа, тржишне институције и механизми, финансијски системи). Ни постојећи амбијент (институционални, законски) није довољно искориштен. Важећи Закон о грађевинском земљишту Републике Српске („Службени гласник РС“ број 86/2003) који обавезује на доношење општинске регулативе у одређеној мјери отежава његову операционализацију.

У Закону нису јасно дефинисани појмови, посебно ренте и сходно томе не постоји ни неопходна досљедност у појединим члановима, па се рента јавља у више чланова, често и контрадикторних (члан 63., 64., 66., 73., 74.). Потом укључивање у накнаду за додјеливање градског грађевинског земљишта, накнаду намјењену за преузето земљиште (чл. 64.), које се регулише Законом о експропријацији и која за разлику од других накнада представља буџетски расход. Велика мањкавост је и везаност накнаде за уређивање грађевинског земљишта за урбанистичку сагласност (члан 62., 72.).

Треба споменути и Законом неодговарајуће трошење средстава од накнада за трошкове накнаде ранијим власницима (члан 63.) или пак предвиђена могућност „легализације“ власништва (члан 61.) и сл. Не убира се накнада за коришћење грађевинског земљишта по основу просторног потенцијала (изгубљена рента), а диференцираном висином ове накнаде се не врши утицај на развој и коришћење простора. Примјена адекватне земљишне политике би имала значајан утицај на локалне финансије – обим и извор средстава.

Процјењује се да је у протеклом периоду општински буџет остао ускраћен за милионске износе, при покушају и локалне заједнице на обезбјеђивању социјалне сигурности за социјално угрожену популацију што је значило одсуство капитализације имовине на истовремено „преливање“ средстава различитим и бројним корисницима грађевинског земљишта, локација кроз нову изградњу, надоградњу и адаптацију стамбеног и пословног простора.

Реализацијом адекватне земљишне политике би се организовао рад на просторном планирању у циљу благовременог планирања и усмјеравања просторног развоја и реструктурирања развоја земљишта у већ урбанизованим подручјима. Примјеном адекватне земљишне политике би се подстакла и изградња инфраструктуре, која би се усагласила са урбаним развојем. Велики проблем је што не постоји посебна институција која би се борила развојем земљишта и координацијом урбаног и инфраструктурног развоја.

ИНСТРУМЕНТИ ЗЕМЉИШНЕ ПОЛИТИКЕ

Адекватна земљишна политика има значајан утицај на локалне финансије.

¹ Славо Лукић, дипл.инж.арх., ДОО „Завод за урбанизам и пројектовање“, Бијељина

Инструменти земљишне политике у већој мјери уважавају економске критеријуме. Неопходно је да се доносе програми уређења грађевинског земљишта, на основу којих се сагледава и усаглашава не само просторни развој, већ и финансирање развоја (потребан обим и извори финансирања).

Програми би били значајна основа за сагледавање могућег обима појединачних извора средстава (накнаде за кориштење, накнаде за додјелјивање и уређивање) односно, сходно томе, и за димензионисање јединичних вриједности.

Неопходно је прилагодити и унаприједити пореску политику мијењајући значај постојећих пореза везаних за земљиште и имовину. Поред класичних пореза, потребно је увести и друге порезе, као што је порез на повећану вриједност земљишта и на неизграђено земљиште, на промјену намјене земљишта и др. Неопходна је сарадња са приватним сектором и другим актерима (планерима, финансијерима, грађанима) на понуди већ постојећих простора и објеката, „производња новог опремљеног земљишта“, локација, реализација развојних програма, урбаној обнови, реконструкцији и ревитализацији неискориштених простора, вршења промоције простора у циљу привлачења капитала и запошљавања.

Локална самоуправа Бијељине треба да преузме одговорност за развој јавног земљишта (финансирање, управљање и промоцију). Такође од локалне власти се очекује да има улогу у дефинисању циљева развоја земљишта, и с тим у вези доношењу различитих мјера у домену пореске, планерске, комуналне и других политика. Треба да врши контролу спровођења земљишне политике у односу на бројне актере (власнике, закупце, земљишне предузимаче, инвеститоре и др.).

УЛОГА ДРЖАВНИХ ОРГАНА У СПРОВОЂЕЊУ ЗЕМЉИШНЕ ПОЛИТИКЕ

Улога и овлаштења локалних органа у усмјеравању урбаног развоја постају далеко већа – посебно у систему грађевинског земљишта, комуналне инфраструктуре и планирања простора, преко којих се територијално исказује економски, еколошки и социјални развој кроз одговарајуће планове и стандарде. Адекватна земљишна политика организује рад на просторном планирању у циљу благовременог планирања и усмјеравања просторног развоја и реструктурирања развоја земљишта у већ урбанизованом подручју.

Њеним дјеловањем би се ријешило садашњи проблем непланске и бесправне изградње, као и спречавање таквих тенденција у наредном периоду. Социо-економски развој је увијек повезан са развојем земљишта, а на подручју града Бијељине те неповољне тенденције су се испољиле у претварању пољопривредног у грађевинско земљиште услед стамбене изградње, као посљедице досељавања великог броја избјеглог становништва, те је на терену дошло до непланске и бесправне изградње.

Такође би се ријешило проблем неадекватног кориштења земљишта (нерационалног, неефикасног) посебно највриједнијих градских простора (централни), али и других потенцијално вриједних простора, створиле би се претпоставке (институционалне, планерске, финансијске и друге) да грађевинско земљиште, локације постану економски ресурси, тј. да локална заједница на основу њих приходује и улаже у даљи развој земљишта. У исто вријеме, постојала би одговорност за заштиту природне околине, историјских, културних и амбијентних вриједности у циљу стварања услова за одржив развој. Основни циљ развојне земљишне политике локалних власти у Бијељини треба да буде усмјерен на управљање и коришћење грађевинског земљишта, а што се може постићи стварањем повољних услова за ефикасну имплементацију социјалних и економских циљева, уз заштиту природне околине и историјских, урбаних и визуелних ресурса.

Спровођењем адекватне земљишне политике и испостављањем посебне институције задужене за газдовање земљиштем, подстакла би се изградња инфраструктуре, која би се усагласила са урбаним развојем.

Данас је велики проблем што не постоји довољна сарадња (хоризонтална и вертикална) између појединих служби (урбанистичке, имовинско-правне, газдовања грађевинским земљиштем, катастра, статистике и ЈКП, водовод и канализација, гријање, зеленило и др.), посебно што не постоји посебна институција која би се бавила развојем земљишта и координацијом урбаног и инфраструктурног (комуналног) развоја, што за посљедицу има недостатак заједничке земљишне политике.

Основни циљ би био и организовање уређења земљишта, тј. развоја инфраструктуре у циљу припреме земљишта за развој, а на основу програма уређења грађевинског земљишта

(средњорочног и годишњих) на економским принципима, како би се инфраструктурно опремање ускладило са урбаним потребама. Да би се развојни циљеви остварили неопходно је да се створе институционални услови, како би је за вођење земљишне политике располагало одговарајућим инструментима, као да се успостави кохерентност економске, фискалне, пореске и кредитне политике.

ИНСТИТУЦИЈЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗЕМЉИШНЕ ПОЛИТИКЕ

Важан предуслов је изградња различитих институција: финансијске (развојне банке, приватни фондови – пензиони и социјални и др.), развој тржишта хартије и капитала, како би се увели нови инструменти и у сектор земљишта и некретнина (кроз акционарство, дионичарство, емитовање обвезница и других хартија од вриједности). Зато се поставља реална потреба регулисања различитих аспеката закупа и лизинга у зависности од функција (становање, комерцијалне дјелатности, индустрије и др.) и концесионарства (посебно због развоја саобраћајне и комуналне инфраструктуре).

Став друштвено политичке заједнице града Бијељине је био да се занемари земљишна политика и не формирају институције које би газдовале земљиштем. Такав став, као и карактеристике социоекономских кретања у Бијељини су имале утицаја на кориштење простора, доводећи до значајног одступања у односу на планирано. Формирани су већи захтјеви за површинама за становање и пратећим дјелатностима, а мањи захтјеви за површинама намјењеним обављању привредних активности.

Десило се претварање пољопривредног у грађевинско земљиште, дошло је до потребе да се изврши парцелација при изградњи два избјегличка насеља у подручју наопремљеног комуналном инфраструктуром, претварање стамбеног у пословни простор, доградња, надоградња и адаптације, које нису финансијски санкционисане на одговарајући начин.

Неадекватно је кориштен централни градски простор од стране непрофитабилних дјелатности: локације су заузеле административним, магацинским и сличним садржајима, који по природи ствари немају потребну профитабилност. Не плаћају се накнаде за кориштење грађевинског земљишта, чиме се олакшава опстајање ових и сличних садржаја.

Са сломом економског система, пропадањем великих државних предузећа, посебно индустријских, нова појава је вишак изграђеног простора и индустријска зона је нападнута стамбеном изградњом, а порасла је тражња за мањим просторима за мале привреде и пословања. У овом периоду су велики утицај на вођење земљишне политике имали социјални фактори. Посебном одлуком Скупштине општине Бијељина избјегличка и расељена популација је била ослобођена плаћања накнаде за уређење грађевинског земљишта за стамбене објекте величине до 150 м² бруто површине.

Међутим, стање на терену показује да су инвеститори изградње најчешће након добијања грађевинске дозволе градили веће објекте (200-300 м²) и на тај начин су реализоване површине далеко изнад величине ослобођене плаћања накнаде, а да ни по том основу нису наплаћене финансијске обавезе. Јединична вриједност накнаде за уређивање грађевинског земљишта је била врло ниска, посебно за стамбену изградњу и производно-услугне садржаје. Приходи од грађевинског земљишта су били више него скромни, на годишњем нивоу су се кретали између тристотине хиљада до четиристотине хиљада КМ, а годишња реализација истих је увијек била значајно мања од планиране. При томе је дио ових средстава био усмјерен за друге намјене.

Чињеница је да је велики утицај на овакву земљишну политику имао институционални фактор. Наиме, у протеклим годинама у Бијељини је изостало формирање одговарајуће институције, која би се у име локалне заједнице бавила питањима газдовања грађевинским земљиштима, тј. припремањем и опремањем грађевинског земљишта на основу одговарајућих Програма (годишњих и средњорочних), тј. водила рачуна о финансирању грађевинског земљишта (прибављању, припремању, опремању и сл.) и на тај начин утицала на развој земљишне економије.

Непостојање посебне институције задужене за газдовање земљиштем је свакако значило и истовремено и недовољну координисаност урбаног и комуналног развоја, с обзиром да се нису радили средњорочни и годишњи програми уређивања грађевинског земљишта.

Из свега наведеног, слиједи да будућа земљишна политика треба да буде флексибилна, у смислу да је базирана на планирању земљишта за различите намјене (производњу, становање, комерцијалу и услуге, рекреацију и спорт и друге намјене) и на типовима

инвестиционих пројеката (комерцијални, јавни и друштвени). При томе, најважнији критеријум треба да буде постизање равнотеже између економске флексибилности и социјалне и еколошке рационалности.

На крају, полазећи од претходних начела, постојећег стања у погледу кориштења и организације простора, али и улоге и значаја Бијељине у окружењу, у политици развоја грађевинског земљишта Бијељине приоритетне планске активности треба да су усмјерене на реструктурирање развоја земљишта у већ урбанизованим подручјима (градски центар и његово окружење) интензивнијем и вишенамјенском кориштењу земљишта у подручјима гдје постоје „иницијативне“ развојне активности, како би се омогућило формирање неопходних подцентара и припреми новог земљишта за будуће развојне потребе и пројекте, на примјер, у зонама намјењеним развоју мале привреде.

ЗАКЉУЧАК

Град Бијељина је постао значајан демографски, друштвени и привредни центар, са бројним регионалним функцијама. Атрактивност овог центра се одразила и на захватање и проширење грађевинског земљишта, али и на испољавање различитих често и „конфликтних“ интереса. Да би земљишна политика била у функцији реализације приоритетних просторних циљева и побољшања земљишне економије, а док се не изгради тржишни амбијент, неопходно је да општина Бијељина на основу постојећих законских могућности донесе одређене могућности донесе одређене прописе (општинске одлуке), планерске стандарде (који ће изражавати економско-еколошке, социо-економске и друге аспекте) и развија нови урбани начин управљања земљиштем – унапређењем организационе структуре бољом сарадњом са свим актерима (инвеститорима, планерским, комуналним и другим институцијама и стручњацима) и подизањем организационе кроз систем управљања (менаџерски систем) и руководствене ефикасности (мотивисаност, компетентност, комуникативност).

У вези с тим, потребно је да у Бијељини постоји посебна институција (на примјер, Дирекција за грађевинско земљиште) која би се бавила комплексом питања везаних за газдовање грађевинским земљиштем, међу којима су најважнија: уређивање грађевинског земљишта, израда програма уређивања грађевинског земљишта, без којих нема, не само димензионисања висине накнада (за уређење, за коришћење) не економским принципима, већ и координирање активности на развоју инфраструктуре и урбаном развоју и потом формирање локација за различите намјене и праћење тражње (за стембене, пословне и друге кориснике) како би се формирала и одговарајућа благовремена понуда земљишта, што би, такође, допринијело реалнијем планирању урбаног подручја, и бројна друга питања.

На даље је неопходно да се донесе програм уређења грађевинског земљишта, на основу којег се сагледава и усаглашава не само просторни развој већ и финансирање развоја (потребан обим средстава и извори финансирања). Програми би били значајна основа и за сагледавања могућег обима појединачних извора средстава (накнаде за коришћење, накнаде за додјељивање и уређивање, и других) односно, сходно томе, и за димензионисање јединичних вриједности.

Потребно је поред класичних пореза уводити и друге порезе (порез на повећану вриједност земљишта, на неизграђено земљиште, промјену намјене земљишта и др.).

Неопходно је створити услове за реализацију конкретних развојних циљева и омогућити оснивање посебних агенција и развој партнерства јавног и приватног сектора, све у циљу олакшања реализације развојних циљева. Најчешћи модалитет за укључивање приватног сектора у финансирање и управљање су: концесије, приватизација, уговори о извршавању појединих послова (у сфери комуналија), заједничка улагања везана за конкретне пројекте.

Осим тога, неопходно је да локалне власти врше промоцију простора (не само упознавање са понудом одређених локација – за производњу, становање, пословање, већ и упознавање потенцијалних инвеститора са пореском и земљишном политиком, финансијским обавезама и стимулацијом) и да се предузимају пилот-пројекти, користећи на тај начин могућност укључивања различитих актера – од локалних власти, финансијских институција, различитих стручака, невладиних организација до грађана, и провјери одређена дилема, прије доношења коначних одлука или рјешења.

Мр Мирјана Керебић, Милан Пејић

ПОЛОЖАЈ И УЛОГА ЈАВНИХ УРБАНИСТИЧКИХ ПРЕДУЗЕЋА У НОВОМ СИСТЕМУ ПЛАНИРАЊА И УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА

РЕЗИМЕ

Институционализација урбанистичке делатности на општинском нивоу је тема која са практичног становишта има посебан значај у Србији, где интензивни процеси урбанизације, дезорганизације и дехуманизације простора још увек доминирају.

У том смислу је свакако неопходно анализирати резултате рада урбанистичких предузећа, потенцијале и ограничења за њихов даљи развој и поставити концепцијски и операциони оквир за унапређење положаја и статуса урбанистичких предузећа, а самим тим и струке и просторног развоја. Искуства оних који на локалном нивоу свакодневно обављају стручне послове, у разним околностима и условима рада, су драгоцена и незаобилазна.

У периоду од 1995. године до данас, дошло је до одређених промена у организацији и начину рада урбанистичке делатности на локалном нивоу. Те промене су пре свега, условљене изменама законских решења.

У складу са Законом из 1995.године, општине су биле у **обавези да обезбеде трајно обављање послова урбанистичког и просторног планирања оснивањем посебне организације или јавног урбанистичког предузећа**, што је представљало новину у односу на ранија законска решења. Многе општине су по први пут формирале своје институције или су то учиниле у сарадњи са неком од суседних општина. Поједине општине, које су на својој територији имале више предузећа оспособљених и регистрованих за израду планске документације, извршиле су реорганизацију истих.

У члану 50. Закона о планирању ("Сл. Гл. РС" бр. 47/03 и 34/06), стоји да "урбанистичке планове могу да израђују предузећа, односно друга правна лица која су уписана у одговарајући регистар за обављање послова урбанистичког планирања и израде урбанистичких планова. Урбанистичке планове, под условом прописаним овим законом, **може да израђује и предузеће, односно друга организација, које оснује општина за обављање послова урбанистичког планирања**".

Оснивање посебне организације или јавног урбанистичког предузећа од стране општине, оцењујемо као **позитивно решење, које ствара услове и отвара велике могућности за озбиљнији и систематичнији приступ планирању и уређењу простора и насеља општине**, јер:

- уважава струку као стални процес обезбеђујући континуитет просторног и урбанистичког планирања,
- наглашава значај струке и сталне бриге за простор,
- намеће обавезу општинама да улажу у ову друштвено значајну делатност која треба да води град и општину ка развоју,
- обезбеђује одговарајући стручни кадар који представља један од потенцијала развоја општине,
- именује носиоца одговорности за пропусте у просторном и урбаном развоју општине,
- отвара могућност формирања мреже урбанистичких предузећа која су задужена да на одређеном простору обављају Законом дефинисане стручне послове,
- поставља урбанизам у однос са осталим процесима на простору општине и омогућава истраживање и стварање нове и ефикасније праксе планирања на локалном нивоу.

Непостојање урбанистичког предузећа формираног од стране општине, немогућност и непримереност обављања стручних послова у органима локалне управе остављају

негативне последице на простор, урбану културу, схватања и навике грађана, за чије је превазилажење (уколико је оно и могуће) потребан дужи временски период.

У оквиру општинске управе обављају се углавном административни послови везани за издавање урбанистичких и грађевинских дозвола. План се наручује као и свака друга роба. **У периоду између два плана, прекида се континуитет процеса планирања** - одсуством урбанистичке куће од које је наручиван. Развој информационог система о простору у оваквим условима је онемогућен. Делимично истраживање простора и непраћење промена доводи, поред осталог и до запостављања земљишне политике која постаје кочница развоју града и општине. Урбанизмом се често баве "политичари", којима није у интересу да тај посао повере стручном кадру, који напушта локалне управе. Оваквом организацијом дакле, **губи се континуитет у изради планске и студијске документације, кадровски потенцијал и одговарајући институционални оквир.**

Организација урбанистичког предузећа на локалном нивоу је изузетно осетљиво питање за локалну управу, и мора бити предмет пажљивог преиспитивања стварних потреба и могућности сваке општине од стране стручних лица. Не може се препустити политичарима (онима који су на власти) да о томе искључиво одлучују.

Мишљења смо, да реорганизација постојећих урбанистичких предузећа, треба да иде ка формирању предузећа која су пре свега на услузи општинској управи и грађанима и која су задужена и одговорна за стање у овој делатности на подручју општине. Израду планова за тржиште предузеће може обављати само ако то кадровски и организациони услови дозвољавају и наравно уколико је то економски оправдано. **Мерило успешности ових предузећа треба да буду стварни постигнути резултати у простору општине, а не као до сада, само квалитетно израђени и награђени планови.**

Иако се урбанистичка предузећа оснивају за израду планске и урбанистичке документације, крајњи циљ њиховог рада није и не треба да буде израда плана већ обезбеђење сталног развоја економског, функционалног и културног амбијента за живот и рад грађана и ефикасно пословање привреде. Остваривање наведеног циља захтева пре свега **праћење и проучавање промена у простору, кроз дијагностицирање стварног стања, учачавање правих проблема и циљева релевантних за формирање стратегије и израду плана тј. обезбеђен процес трајног планирања**, што се не може остварити у оквиру органа локалне управе.

Правовремена, брза и ефикасна израда плана захтева даљи рад на реализацији планираног кроз исто тако брзе, ефикасне и правовремене програме уређивања грађевинског земљишта и уређивање и понуду локација. Уколико не дође до реализације плана настају нови проблеми просторног развоја који се враћају планерима и урбанистима на решавање. Успешна земљишна политика је услов за обављање урбанистичке делатности. Адекватни програми уређивања грађевинског земљишта и обезбеђена средства за њихову реализацију доприносе рационалном коришћењу грађевинског земљишта, подизању његове вредности и репродукцији нових локација. Зато је од изузетне важности **синхронизација рада свих субјеката на локалном нивоу.**

Да би оправдала своје постојање, урбанистичка предузећа морају пружити брзу и квалитетну услугу општинској управи и грађанима. Позитивни резултати рада морају се осетити на целом подручју општине. Од посебне је важности да грађани имају добро мишљење о урбанистичком предузећу што се може постићи високим квалитетом задовољавања захтева грађана, подстицањем њихових иницијатива и међусобном сарадњом по питању решавања бројних проблема. Стално информисање грађана и реализација разних програма на општинском нивоу јача утицај предузећа и струке. Нарочито данас, у превазилажењу присутне својеврсне кризе урбанистичке делатности и просторног развоја, урбанистичка предузећа би требало да дефинишу главне правце деловања тежећи циљу да планерска решења иду испред живота уместо да решавају створене проблеме.

Добро организовано предузеће (више него неопходно, поготово на нивоу регионалних центара), које води бригу о простору и низом акција делује у складу са циљевима постављеним на националном нивоу може дати велики допринос реализацији опредељења за полицентричан развој са тежиштем насељавања у мањим и средњим градовима. У условима неспровођења донекле превазиђеног ППРС, непостојања регионалног нивоа

планирања, могу ублажити негативне последице на простор својим ангажовањем и иницирањем сарадње са општинама региона.

Оцењујемо, да је протекли временски период од оснивања јавних урбанистичких предузећа био кратак да би се осетили сви позитивни резултати њиховог рада, посебно у условима великих политичких, кадровских, техничких и материјалних проблема, бесправне градње, недостатка геодетских подлога, нерешеног имовинског статуса земљишта, са чијим ће превазилажењем у наредном периоду доћи, надамо се до унапређења праксе планирања на локалном и регионалном нивоу. У том смислу сматрамо да је веома важно **проценити индикаторе и идентификовати факторе** који утичу на учинак рада јавних урбанистичких предузећа.

Просторно и урбанистичко планирање, кључне делатности како у адекватном уређењу и организацији простора општине тако и у отварању нових могућности целисходнијег економског, социјалног и културног развоја, захтевају одговарајући институционални оквир примерен величини града, општине и њиховог регионалног значаја. **Регионални интегритет подразумева и одговарајући институционални оквир** односно, формирање регионалних институција. Зато је регионални значај јавних урбанистичких предузећа оно што треба препознати, на чему треба инсистирати и усвојити у више стратешких докумената. Институционално повезивање и умрежавање институција макрорегионалног значаја (Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Ужице) је неминовност у процесу израде стратегије Србије као фазе у изради Просторног плана Србије и других развојних докумената републичког и регионалног значаја.

У овом тренутку када се ради на изради новог Закона, тј. када суштинска редефиниција просторног и урбанистичког планирања још није извршена, неопходно је још једном сагледати предности Законског решења из 1995. године, посебно када је у питању оснивање јавних урбанистичких предузећа у градовима различите величине. **Очигледно је, да свест о потреби трајног планирања није заживела или се губи у појединим срединама** о чему сведоче укинута јавна урбанистичка предузећа (пример Зајечар) и намере других општина које планирају да укину делатност просторног и урбанистичког планирања (пример Ужице). Укидањем служби за израду планова у оквиру дирекција, битно ће утицати на **повећање потребних средстава у буџету неопходних за планове, слабљење планерских и развојних капацитета и слабљење кадровских потенцијала**, наравно и у локалним управама за урбанизам које немају одговорне лиценциране стручњаке са неопходним искуством на изради просторних и урбанистичких планова.

Предраг Михајловић¹
мр Станка Ђурић²
Доц. др Љилјана Стошић-Михајловић³

УЛОГА УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕАЛИЗАЦИЈИ ОДРЖИВОГ ЕНЕРГЕТСКОГ РАЗВОЈА ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ

РЕЗИМЕ

Двадесет први век је век одрживог развоја, можемо са сигурнишћу рећи, човечанства. проблеми животне средине су настали као последица неусклађених друштвених процеса са природом. Услов за реализацију одрживог развоја је усклађивање ових процеса. Ово усклађивање је неопходно првенствено при разматрању и доношењу одлука у вези са развојем енергетских капацитета и енергетике као дела привредног система у целини.

Планирање развоја енергетике полази првенствено од сложених економских, социјалних и еколошких веза и односа између различитих система у привредној и друштвеној структури. Код планирања и управљања развојем енергетике, тежиште је померено са мерења успеха економског раста ка мерењу еколошких и друштвених трошкова и користи. Поред напора који се предузимају на остварењу пуне запослености и побољшању економских показатеља, предузимају се мере на унапређењу развоја енергетике, кроз повећање коришћења обновљивих извора енергије (ОИЕ). Да би се задаци дефинисани енергетском политиком у републици Србији реализовали, потребно је да се изврши интеграција планирања развоја енергетике и планирања животне средине.

Кључне речи: одрживи развој, енергетика, обновљиви извори енергије.

УВОД

Време у коме живимо несумњиво је обележено великим напорима у освајању нових енергетских извора и преиспитивањима могућности које нам природа и постојећа технологија пружају. Починје суочавање са несташицом енергије. Такође, актуелно је загађење човекове животне средине које прети да достигне глобалне размере са непоправљивим последицама. Научно-технички прогрес савремене цивилизације на разне начине угрожава човека. Целокупан развој савременог друштва показао се веома деградитиван по окружење. Исцрпљивање ресурса, нестанак биљних и животињских врста као и промене климе само су неке од манифестација које су данас распрострањене на глобалном нивоу.

Сузбијање сиромаштва и одрживи економски развој представљају два главна изазова човечанства. На оба ова проблема утичу климатске промене узроковане антропогеним факторима. Подаци показују да је глобална температура ваздуха у току 20. века порасла за 0,8°C. Осим тога климатски модели предвиђају да ће се до краја 2100. године глобална температура приземног слоја атмосфере повећати још за 1,4-5,8°C, и да ће у том периоду ниво светског мора порастати за око 9-88 cm, узрокујући поплаве у ниским приобалним зонама и друге видове штета. У погледу осталих ефеката, могу се очекивати значајне регионалне и локалне разлике у просторној расподели пораста температуре ваздуха и промене параметара режима падавина, као и промене у интензитету и учестаности појаве климатских екстрема. Такође се очекује померање климатских зона према половима и према већој надморској висини, што може довести до дисконтинуитета шумских екосистема, затим екосистема пашњака и пустиња, као и осталих природних екосистема.

Најновији резултати научних истраживања узрока и могућих последица климатских промена указују да ће климатске промене индуковане антропогеним факторима имати велики утицај на глобалну животну средину и да ће светско становништво бити суочено са новим ризицима

¹ Дипл инж.арх Предраг Михајловић, Министарство за животне средине и просторног планирања РС

² мр Станка Ђурић, Министарство финансија РС, e-mail: djuricb@verat.net

³ Доц. др Љилјана Стошић-Михајловић, професор, Универзитет Union, Београд

и притисцима. У научним извештајима се наглашава да ће адаптација на ове ефекте захтевати добро познавање друштвено-економских и природних система, њихове осетљивости и рањивости на климатске промене, као и њиховог сопственог капацитета адаптације.

Индустријски раст и интензиван процес урбанизације као феномена двадесетог века довео је до значајних промена у структури и величини насеља. Анализа укупног енергетског биланса изграђене средине нам показује да се готово 50% енергије троши приликом употребе зграда. Ако би се овом проценту додало још 25% енергије која се троши приликом транспорта који је у великој мери условљен физичком структуром насеља, јасно је да је домен архитектуре и урбанизма у укупном енергетском билансу огroman.

1. ЧОВЕК КАО ФАКТОР ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У животној средини се одвија живот свих врста. Нема области људског деловања који би се одвијао ван животне средине. Она представља природни оквир живота у коме сва жива бића живе и делују, повезана узајамним утицајима. «Животна средина људских бића подразумева абиотичке факторе земљишта, воде, атмосфере, климе, звуке, мирисе и укусе, и биотичке факторе (Глипин, 1976)». Она се развила из узајамних односа орзанизама и неживог дела средине, па су због тога и везе у њој веома јаке. Човек је веома велики и значајан фактор у животној средини који много утиче на промене у природи. Његов утицај је доминирајући јер он својим многобројним делатностима обавља велике и пресудне промене. Да би све то урадио, троши велике количине енергије и природних и минералних ресурса, чиме у животну средину уноси велике количине загађујућих материја. Енергетски биланс је први пут дошао у жижу интересовања светске јавности као последица енергетске кризе седамдесетих година. Као покушај усмерене активности ка смањењу погубних последица настала је теорија одрживог развоја као скупа људских активности које остварују задовољење потреба данашњих генерација без лишавања будућих генерација могућности којима располажемо.

Изграђена средина има своје директне и индиректне последице и утицаје који се у контексту даљег развоја морају схватити као ограничења али и као велики потенцијал. Посматрано са аспекта одрживог развоја, грађење представља, у готово свим фазама, један неодржив енергетски процес. Првенствено, о представља заузимање слободног, најчешће неизграђеног земљишта, потом подразумева грађење односно уградњу веће количине материјала и система насталих као резултат производних процеса у којима се користи енергија, и на крају производ овог процеса представља структура која конзумира значајне количине енергије и истовремено генерише приличне количине отпада.

1.1. Улога грађевинског фонда у укупном енергетском билансу

Грађевински фонд представља ресурс који се стално увећава. Примарна карактеристика фонда је да он постоји као остварење у времену и на одређеном простору. Константно ширење градова доводи до исцрпљивања просторних ресурса, дисперзије функција и драстичног повећања удела транспорта у свакодневном енергетском билансу као и повећања потреба за адекватном инфраструктурном опремљеношћу локације. Са друге стране процес рушења доводи до ослобађања локација али генерише стварање велике количине отпада, губи значајну количину примарне енергије и на крају поново захтева грађење.

Анализа укупног енергетског биланса изграђене средине нам показује да се готово 50% енергије троши приликом употребе зграда. Још око 25% енергије се троши приликом транспорта који је у великој мери условљен физичком структуром насеља. На основу ове чињенице се може закључити да је удео архитектуре и урбанизма у укупном енергетском билансу велики. Градови су основни извор екстерних ефеката. Сам градски метаболизам, посебно појавом потрошачке културе и за њу везаних потреба троши велике количине обновљивих и необновљивих ресурса. Тек када се стратегија одрживог развоја планира на дугорочном нивоу, може да се разреши несугласице између локалног квалитета живљења и квалитета одрживости глобалног екосистема. Једино на тако сагледаним међузависностима може да се планира корекција, ублажавање еколошких проблема и сл.

1.2. Идеја и дефинисање одрживог развоја

Постоје различите дефиниције које се могу приписати одрживом развоју јер су различити и проблемски обухвати на које се он односи. Разлике се могу нарочито идентификовати када су у питању различити производи, економија, град, будућност појединца или пак друштва у целини. Полазна идеја одрживог развоја се односила само на природне ресурсе и животну средину, а основна теза је била да коришћење ових инпута у развојном процесу треба да буде одрживо кроз време. Једна од најпознатијих дефиниција одрживог развоја говори о моделу развоја који задовољава потребе садашњих генерација без довођења у питање могућност будућих генерација да задовоље своје сопствене потребе. Данас су схватања одрживог развоја много шира. На одрживи развој се посматра као на могући сценарио развоја уз прихватање стратегија које су окренуте ка новим приступима у будућности. Сам концепт је поред проблема животне средине проширен проблемима везаним за социјалну и економску сферу. Одрживост се дефинише у оквиру целовитог социо-економског система укључујући и однос према животnoj средини.

На тај начин су тиме обухваћена следећа питања: превазилажење сиромаштва становништва, побољшање здравља људи, унапређење технологија којима се ефикасније користе ресурси, осврт на проблематику ограничености ресурса, увођење нових критеријума на релацији трошкови-ефекти, побољшање квалитета окружења, исл.

Када се одрживи развој постави као правац развоја једне заједнице, произилази план активности, дефинисање политика, мера и инструмената које тај правац подразумева. У решавању проблема организације, уређења и коришћења простора полази се од више димензија одрживости, како би се сагледала вишезначност простора. Одрживи развој треба да се сагледава са следећих аспеката: еколошки аспект, економски, социјални и институционални који се односи на унапређење институционалних механизма.

2. УЛОГА ЕНЕРГИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПЛАНИРАЊА

Удео енергије у оквиру свеобухватног процеса планирања је у последње време довео до другачијег третирања развоја града. Један од могућих одговора на овакву проблематику представља и теорија такозваног «компакт града». Овај модел представља екстремно стање у оквиру теорије одрживог развоја, ослањајући се на максимално искоришћење свих расположивих ресурса. Руководен принципима економије, он оставља планирање без резерви, рачунајући притом на еколошку одрживост. То би значило да се у складу са могућностима врши интензивно погушћавање урбане структуре, мешање функција и максимално коришћење расположиве инфраструктуре. Овај концепт подразумева интензивну друштвену контролу процеса интервенција на физичкој структури и претпоставља организовану заједницу са јаком политичком и планерском потпором. Природни ресурси и енергија имају велики значај за одржавање живота на Земљи. «Енергија је делотворна сила материје која је способна да обавља рад. Енергија не може да се створи ни из чега, али не може да се уништи, већ се претвара из једног вида у други». Свака делатност која обавља неке интервенције у средини троши неки вид енергије у одређеним количинама. Због повећања броја становника, у концепту одрживог развоја један од најзначајнијих сектора је одржива енергетика.

Сена енергије је изузетно значајна ставка. Претпоставља се да ће ускоро трошкови енергије представљати већи део кућног буџета, што би знатно допринело социјалном раслојавању људи. За већину развијених земаља, потребе за повећањем енергетских капацитета су реалност, а цена kWh електричне енергије одређује врсту извора који ће се применити.

2.1. Резерве-производња-потрошња-потребе

У оквиру дефинисања циљева који се односе на одрживи развој садржана су два заједничка елемента:

- процес који се прати,
- и мере за усмеравање тог процеса.

Коришћење ресурса је сложен циклични процес у коме се успостављају различити односи између следећих параметара: - резерви, - производње, - потрошње и - потреба.

У основи сазнавања овог процеса је избор најбољих метода за одмеравање односа резерве-производња-потрошња-потребе, а са циљем дефинисања степена рационалности.

2.2. Ограниченост резерви необновљивих извора енергије

Поред велике штедње и примене обновљивих и трајних извора, такође је и важно трагање за најбоље могућим видовима енергије. Основна подела ресурса је на обновљиве (биомаса, ветар, Сунце, геотермална, морски таласи, хидроенергија) и необновљиви (фосилна горива). Резерве необновљивих извора имају своје границе и многе сировине су близу исцрпљивања. Степен искоришћења конвенционалних природних ресурса као извора енергије улази у фазу када се мора размишљати о њиховом проширењу и разноврсности, како би се адекватно одговорило на све веће потребе човечанства за енергијом. То се истовремено односи на проблем пораста становништва, на потребе за храном и водом и сл. Решавање ових проблема није могуће без енергије. Класични извори у будућности неће бити у могућности да све те потребе у потпуности задовоље. Неисцрпни извори енергије, кроз различите технологије нуде правце за решавање констатованих проблема. Процењено време трајања за угаљ 230 година, за нафту 100 година, за гас 80 година, за уран 100 година, што значи да су у реалном времену ови извори енергије и те како исцрпљиви.

2.3. Предност неисцрпних извора енергије са еколошког аспекта

Решавање енергетског проблема постало је у исто време значајно и са еколошке тачке гледишта. Свакако је неопходно смањити свако прекомерно трошење фосилне енергије сагоревањем. Смањена потрошња фосилних горива, уз интензивније коришћење еколошки чистих, неисцрпних извора енергије има, поред уштеде енергетских ресурса, изузетан значај и са еколошког аспекта. Нпр., соларну енергију одликује то што се она без остатака, тј. без загађујећег отпада уклапа у природни ланац кружења материје и енергије на Земљи. Она је потпуно чиста и њен извор је практично неисцрпан. Системи за снабдевање енергијом који користе неисцрпне изворе могу временом да постану економичнији и кокурентни традиционалним системима. За овакве системе је тренутно карактеристично да подразумевају веће инвестиције за производњу адекватних постројења.

2.4. Енергетско планирање у склопу урбанистичког планирања

Енергетско планирање на различитим нивоима треба у знатно већој мери да узме у обзир и захтеве који се односе на коришћење неисцрпних извора енергије. Један од значајних задатака коришћења неисцрпних извора енергије је да омогући локалним потрошачима већу енергетску самосталност и независност од националног или регионалног снабдевања енергијом као и од великих дистрибуционих система. При дугорочном планирању градова и насеља, треба предвидети и резервисати земљиште погодно за примену неисцрпних извора енергије. Претпоставља се да локални произвођачи енергије треба да постану стратешко питање даљег развоја енергетике. Основа за овакво опредељење су управо локални извори енергије. За такве системе погодни су сви неисцрпни извори енергије који се налазе на некој локацији. Суштина је производња енергије што ближе потрошачима, али и изворима енергије. При тиме поред економичности, опредељујући фактори за то су и сигурност, расположивост и ефикасност енергетског система. Концепт дерегулације омогућава потрошачу избор најповољнијег произвођача енергије.

Урбано планирање и снабдевање топлотом имају дугорочне последице јер ће се свакако постојећи објекти користити још 50 до 100 година. То би захтевало облик планирања који дозвољава урбаном развоју да функционише и под промењеним условима снабдевања топлотом. О овоме треба размишљати не само при планирању нових насеља, већ нове промене треба предвиђати и при реконструкцијама постојећег фонда објеката. Да би био ефикасан, процес примене неисцрпних извора мора да започне у фазама просторног и регионалног планирања и да се преко урбанистичког и архитектонског пројектовања протеже све до процеса изградње и експлоатације. Потрошња енергије за грејање, као и загађење ваздуха до кога у зимском периоду долази услед коришћења већег броја индивидуалних ложишта на бази фосилних горива, може се спречити путем ефикаснијег планирања система за снабдевање и дистрибуцију енергије, затим оптимизацијом односа снабдевања енергијом и урбаних структура, коришћењем неисцрпних извора енергије итд.

Сва питања у вези са планирањем и коришћењем грађевинског земљишта треба да обухвате и аспекте коришћења енергије. Дугорочне енергетске уштеде се могу постићи само уколико постоји блиска координација између урбаног планирања и политике рационалне

производње и потрошње енергије. Свест о потреби уклапања у природне законе и ланац кружења материје и енергије у екосистемима упућује на неопходност другачијег начина деловања у области архитектонског и урбанистичког пројектовања. То би подразумевало да се поред основних функционалних, естетских, конструктивних и других захтева у пројектовању и планирању изграђене средине морају узети у обзир и еколошки принципи. Облик будуће изградње мора се заснивати на одговорном приступу природи, животној средини и коришћењу неисцрпних енергетских ресурса. Због тога се у будућности планира такво пројектовање објеката, урбаних и руралних простора да се природне резерве чувају, а обновљиви облици енергије користе што је могуће интензивније, избегавајући непожељна дејства на животну средину. Сам организам урбане структуре истовремено представља и ресурс изграђених структура са великим садржајем примарне енергије. Нарочито се велика пажња мора обратити на расположивост природних ресурса на локацији, нарочито Сунца, ветра и геотермалне енергије, на чијем коришћењу треба инсистирати. Коришћење обновљивих извора енергије, при том, не сме да угрози ни на који начин околне објекте, локације или друге урбане функције.

Велике могућности уштеде енергије се могу постићи и поштовањем самих правила за биоклиматско планирање и архитектонско пројектовање. Рационална потрошња енергије као и поштовање окружења се могу постићи правилним избором локације и применом биоклиматских принципа планирања. Велики добици у топлотној енергији се могу постићи пасивним коришћењем соларне енергије. Приликом пројектовања насеља која ће правилно користити енергију сунца треба обратити пажњу на густину насеља, положај објеката, њихов међусобни положај, положај зграде у односу на Сунце и правце доминантног ветра, конфигурацију терена, итд. Општа разматрања принципа пасивног соларног грејања треба да имају знатан утицај на урбанистичко планирање и пројектовање објеката. Градски планови треба да обухвате пасивне мере у које спадају: лоцирање објеката, коришћење локалне климе и одређених метода грађења, као и активне мере: извлачење топлоте из тла, соларну енергију и складиштење енергије. Када је у питању енергетски биланс објеката, зграде треба посматрати као самосталне самодоволне системе са оптималним коришћењем одрживих облика енергије. Објекти треба да буду пројектовани као стални системи, који треба да су у могућности да одговоре различитим наменама кроз дуг временски период. Концепција снабдевања енергијом треба да полази од интеграције урбаног планирања и планирања потрошње енергије у објектима, индустрији, итд.

3. СИГУРНОСТ СНАБДЕВАЊА ЕНЕРГИЈОМ: ПРОГНОЗА СИСТЕМА 2009. до 2015.

Прогнозе наглашавају да сигурност снабдевања система у Западној и Континенталној Европи у целини наизглед неће бити угрожена од 2005 до 2007, али пуни потенцијали неће бити у потпуности искоришћени због уских грла у преносном систему. Неопходни инфраструктурни пројекти су још увек у немогућности да буду изграђени услед локалне опозиције. Неки региони показују тесну ситуацију, позивајући на знатне инвестиције у производњи и преносним мрежама. На другој страни, мало смањење маргине сигурности може бити примећено у 2007 и 2010, али у 2015 око 30 GW обавезних инвестиција у производњи ће бити неопходно да би се избалансирао потенцијални дефицит. Брзо повећање удела обновљивих извора енергије, углавном у енергији ветра, у производном миксу представља нарастајуће изазове за стабилност рада преносног система, и такође захтева значајни додатни развој преносне мреже.

У IX одељку нацрта новог Закона о планирању и грађењу под називом ЕНЕРГЕТСКА СВОЈСТВА ОБЈЕКТАТА (Члан 155.) децидирано се истиче да сваки објекат високоградње, у зависности од врсте и намене, мора бити пројектован, изграђен и одржаван тако да током коришћења има прописана енергетска својства. Пре издавања употребне дозволе прибавља се сертификат о енергетским својствима објекта, који чини саставни део техничке документације. Овлашћење за издавање сертификата издаје министарство надлежно за послове просторног планирања и грађевинарства. Министар надлежан за послове просторног планирања и грађевинарства правилником прописује енергетска својства и начин израчунавања топлотних својстава објеката из става 1. овог члана; енергетске захтеве за нове и постојеће објекте; као и услове, садржину и начин издавања сертификата.

Закључак

Концепт уштеде енергије у зградарству развоја урбаних центара, може да буде препознат као изванредан развојни путоказ, али такође може да се расплине у вртлогу постојећих ставова, мишљења и више или мање добрих постојећих пракси. Становништву у Србији реално је потребно да крену даље, из достигнутог нивоа психосоцијалне егзистенцијалне забринутости, где су тренутно укотвљени. Ништа се ново неће рећи (зато што је очигледно), ако се само изнесе став да су наши градски центри и урбана насеља сјајна и раскошна само за мањину "успешних" а при томе систематки "производе" вишак болести и свакојаке беде. Ова ситуација се мора што пре поправити. То јесте суштина концепта развоја уштеде енергије у зградарству који можда изгледа утопистички јер га је тешко достићи, без упорног настојања да се усвојени пројекти комплетно реализују. Концепција је усмерена према бризи за сваког грађанина и свакоме отвара простор да у одређеном домену преузме одговорност. У садашњим околностима, нити брига за сваког појединца, нити преудзимање дела одговорности од стране појединца, није ни лак нити једноставан посао. Овде су потребни нови квалитети: осећање припадности и међусобно поверење и подршка.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европска социјална повеља / European Social Charter, Савет Европе, 1996.
2. Европска градска повеља / The European Urban Charter, Савет европске сталне конференције локалних и регионалних власти Европе, Стразбур, Издање на српском: ЕХПЕДИТИО, Котор, 2005.
3. Вајденфелд, В., Европа од А до Ш, приручник за европску интеграцију, Фондација Конрад Аденауер, 2004.
4. Вујошевић М., Јавни интерес и стратегија актера у урбанистичком планирању, Социологија, београд, 2006.
5. Вујошевић М., Отворена питања реконституисања јавних интереса у Србији: нарушен легитимизациони основ и обнова проактивног планирања, Јавно добро, СЕП, Београд, 2004.

Мр Милица Максић¹

СМЕРНИЦЕ ИЗ ЕВРОПскоГ ПЛАНИРАЊА ЗА СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ

РЕЗИМЕ

У раду се анализирају системи планирања изабраних европских држава, како би се утврдиле могуће смернице за систем планирања у Србији. Разматра се легислативни оквир система планирања, плански инструменти који се користе на различитим нивоима, начини спровођења одређених процедура у процесу планирања (процедура учешћа јавности, процедура жалби). Утврдиће се законитости у системима планирања европских држава, као и специфичности спровођења процедура.

GUIDELINES FROM EUROPEAN PLANNING FOR PLANNING SYSTEM IN SERBIA

ABSTRACT

This paper considers planning systems of selected European countries in order to obtain possible recommendation for planning system in Serbia. Planning system legislative frame, planning instruments used on different levels, the way of conducting specific procedures in planning process (public involvement, appeal system) are considered. Regularities in planning systems of European countries will be deduced and specificities of conducting procedures.

1. УВОД

У време социо-економских промена у Србији, приближавања Европској унији, усмеравања система планирања ка системима планирања држава са тржишним системом привреде и у време израде новог закона о планирању и грађењу, познавање европских система планирања за Србију је веома значајно. У раду се разматрају системи планирања четири европске државе: Белгије, Данске, Немачке и Ирске. Државе су изабране тако да припадају различитим европским породицама планирања, како би могла да се упореде различита искуства.

Просторно, односно урбанистичко планирање у различитим државама подразумева различите концепте и носе различите називе. Да би се могли поредити системи у различитим државама, Европска комисија увела је јединствени назив "просторно планирање". Под просторним планирањем се подразумева свеукупна активност управљања организацијом активности у простору. Управљање у овом контексту значи контролу кроз регулативу, али и подстицање просторних циљева кроз стратегије и друге механизме имплементације.

У раду ће се поређење система планирања различитих држава вршити према следећем моделу: 1) Легални оквир система планирања, 2) Плански инструменти, 3) Грађевинска/урбанистичка дозвола, 4) Процедура учешћа јавности, 5) Процедура жалби.

Рад разматра организацију планирања у четири европске државе, планске инструменте који се користе на различитим нивоима просторне организације, начине спровођења одређених процедура у процесу планирања (процедура учешћа јавности, процедура жалби). Утврдиће се законитости у системима планирања европских држава, специфичности спровођења одређених процедура, како би се извукли закључци и смернице за систем планирања у Србији.

¹ Мр Милица Максић, дипл.инж.арх., ЈП Завод за урбанизам Ниш, e-mail: mmaxic@gmail.com

2. ЕВРОПСКА ИСКУСТВА

2.1. Белгија

2.1.1. Легални оквир система планирања

У Белгији је до државне реформе 1980-их, федерална држава била надлежна за просторно планирање. Национални закон о планирању из марта 1962. године био је прва свеобухватна планерска легислатива и имао је велики утицај на послератну изградњу.

Од 1970. године, белгијске регије стицале су комплетну и аутономну планерску надлежност. Као резултат овог процеса, Белгија данас има три различита и независна система планирања, од којих сваки израђује своје законе, политике и планове (NOFDP, 2006). Сваки регион донео је свој закон за просторно планирање. То су: у Фландрији - Закон о просторном планирању (*Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, 2003*), Валонији - Закон о просторном планирању, урбанистичком планирању и наслеђу (*Code Wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine*) и Бриселу - Основна правила планирања и урбанизма (*Ordonnance Organique de la planification et de l'Urbanisme*). Ови закони, иако различити, имају основу у закону из 1962. године.

У регијама Фландрији и Валонији, постоје 3 нивоа управљања: регионални, провинцијски и општински, док у регији Брисел постоје два: регионални и општински ниво. Управни нивои су истовремено и нивои планирања.

Када је у питању просторно планирање федерални ниво има надлежност над државним пругама, лукама и заштитом предела. Политике владе које се односе на грађење и инфраструктуру скоро су у потпуности концентрисане на нивоу општина.

2.1.2. Плански инструменти

Сва три региона имају развојне планове који су најчешће само усмеравајући и планове коришћења земљишта који су обавезујући. Обе ове врсте јављају се на свим нивоима, са различитим степеном детаљности. У раду ће се анализирати плански инструменти регије Фландрија. За опис планских инструмената као извор су коришћени NOFDP и APaNGO.

Правила и регулатива просторног планирања у Фландрији постављени су у Закону о просторном планирању из 2003. године (*Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*). Закон поставља оквир за све планске инструменте на регионалном, провинцијском и општинском нивоу.

На свим нивоима управљања (регионалном, провинцијском и општинском) израђују се структурни планови. Структурни план (*Ruimtelijk Structuurplan*) формира оквир политика за пожељну просторну структуру. Поставља дугорочну визију просторног планирања на својој територији. Овај план служи као оквир за остале планове, а његов плански хоризонт је 10 година.

На сваком од нивоа структурни план поставља елементе који дефинишу структуру територије за коју се план израђује (за регион у целини, провинцију или општину). План може да се фокусира на целу територију или делове те територије. Такође, план образлаже који је ниво управљања (регион, провинција или општина) одговоран за извршавање (елемената) плана.

Структурни планови који су израђени од стране управа нижег реда, морају да буду у складу са структурним плановима које су израдиле управе вишег реда. План може одступити само од усмеравајућег дела структурног плана (одступање од обавезујућег дела није могуће).

Структурни план се на свим нивоима разрађује у план коришћења земљишта (*Ruimtelijk Uitvoeringsplannen*). Овај план ствара основу за извршавање политика постављених у структурном плану. *Ruimtelijk Uitvoeringsplannen* одређује начин коришћења земљишта и регулише развој у подручју. Већина структурних планова се преводи у неколико *Ruimtelijk Uitvoeringsplannen* - ова, фокусирајући се на урбане регије, сеоске регије, економска подручја или инфраструктуру и саобраћај.

2.1.3. Грађевинска/урбанистичка дозвола

Дозвола за изградњу (*bouwvergunning/permis de bâtir*) захтева се за изградњу, поправку или рушење фиксне конструкције, промену места, промену рељефа, сечу појединачног дрвећа, итд. Регион Брисел уместо грађевинске дозволе има урбанистичку дозволу (*stedebouwkundige vergunning/permis d'urbanisme*). Ове различите врсте дозвола су сличне, али могу да захтевају различите документе или процедуре (ECb, 2000).

Дозволу за изградњу издаје општинска управа, мада постоји неколико изузетака. Предлог за изградњу проверава се у односу на усвојене планове, правила грађења и принципе доброг просторног планирања (ЕСб, 2000).

2.1.4. Процедура учешћа јавности у процесу планирања

Сваки план подлеже јавној расправи и за то време свака особа или организација може доставити примедбу. Примедбе разматра општинска, регионална или провинцијска саветодавна комисија, у чијем раду учествују и представници интересних група. Ставови комисија нису обавезујући за регионалне и локалне управе (NOFDPa, 2006).

Ово није случај при издавању дозвола за изградњу. Док подносилац пријаве има низ могућности за жалбу и процедуралну заштиту, трећа страна не може да интервенише у овај процес. Међутим, у неколико случаја, дозвољено је достављање примедби (на пример, пројекти који имају значајан утицај на суседе) (ЕСб, 2000).

2.1.5. Процедура жалби

Подносилац пријаве за дозволу може да уложи жалбу на одлуку о дозволи. Жалба се односи на одбијање/одобравање дозволе, као и на услове које дозвола поставља. Основа за жалбу може бити техничка исправност одлуке (на пример, да ли су испоштовани принципи доброг просторног планирања или су нпр, постављени презахтевни услови који немају легалну основу). Други основ за жалбу је нелегалност одлуке због одређених аспеката, на пример, неисправне процедуре (ЕСб, 2000).

У сва три региона постоји могућност за двоструку жалбу. У Фландрији и Валонији, подносилац пријаве може да се жали сталној делегацији провинције где су радови планирани. У Бриселу, подносилац пријаве може да се жали градском планерском већу (*Stedebouwkundig College/Collège d'Urbanisme*). Када је одлука сталне делегације/градског већа неприхватљива за подносиоца пријаве, подносилац жалбе може да поднесе жалбу министру одговорном за просторно планирање (ЕСб, 2000).

2.2. Данска

2.2.1. Легални оквир система планирања

Систем планирања у Данској развијао се дуги низ година. Први Закон о планирању усвојен је 1925. године. Репформа планерских закона, извршена од 1970-1977. године, имала је главни утицај на данашњи Закон о планирању, који је почео да важи 1992. године. Од тада је усвојено неколико измена закона: смернице за приобално планирање, трговина, процена утицаја на животну средину, Локална агенда 21 и стратешко општинско планирање.

У опису система планирања у Данској коришћени су подаци Министарства за животну средину Данске (Ministry of Environment) из 2002. год и Стиг Енемарк (Stig Eneemark, 2002).

У Данској постоје три нивоа управљања: национални, регионални и општински. Ово су истовремено и нивои просторне организације.

Национално планирање поставља визију развоја читаве државе. Одвија се кроз извештаје, обавезујућу регулативу, смернице и интервенције у локално планирање за области и пројекте од националног интереса. Регионалне и општинске планерске управе обавезне су да следе оквир постављен на националном нивоу.

2.2.2. Плански инструменти

Систем планирања у Данској заснован је на принципу оквирне контроле, што значи да планови на нижим нивоима не смеју да буду у супротности са планским документима на вишим нивоима. Циљеви и садржај планирања различити су на три административна нивоа и одређени су Законом о планирању.

На националном нивоу, политике просторног планирања владе изражене су у обавезујућим националним планским извештајима (*landsplanredørelser*), које министар за животну средину подноси парламенту после сваких националних избора. Извештај није у правном смислу обавезујући за регионалне и локалне управе, али има функцију "референцног оквира", за одлуке које утичу на простор (Larsson, 2006).

Бар сваке 4 год, министар за животну средину објављује један или више извештаја који описују стање животне средине у Данској. Такође, министар за животну средину подноси извештај о планирању трговине сваке 2 године Парламенту и Регионалној планерској комисији.

Национални ниво може да успостави обавезујућа правила за регионалне и локалне управе, за имплементацију националних планских политика. То су директиве националног планирања (*landsplandirectiver*). На овај начин влада подстиче специфичне пројекте, као и поједине правце развоја.

На националном нивоу могу се издати и смернице које објашњавају легислативу о планирању. Такође, министар за животну средину може да забрани предлог регионалног плана, ако се предлог противи националним интересима.

На регионалном нивоу израђују се регионални планови (*regionplanen*) и они су обавезујући за локални ниво. Ови планови са политикама, картама и смерницама за коришћење земљишта за целокупно подручје региона, успостављају свеукупну процену будућег развоја у региону, за временски период од 12 година. Регионални планови конкретизују националне циљеве за регионалним и руралним развојем.

Закон о планирању (*Lov om Planlaegning*) одређује обавезне теме које морају да разраде регионалне планерске смернице (одређивање урбаних подручја и подручја викендица, лоцирање великих јавних институција, великих тржних центара, главних саобраћајних и инфраструктурних објеката, лоцирање главних пројеката и предузећа који имају посебне еколошке захтеве, смернице за рурално коришћење земљишта и заштиту животне средине, итд) (*The Planning Act, part 3: Regional planning, §6, Subsection 3*). Ове смернице су обавезујући оквир за општинско планирање. Регионална планерска управа може да усвоји смернице и за питања која нису предвиђена законом, али општине имају слободу да одлуче да ли ће их пратити.

Поред тога што садржи смернице за коришћење земљишта у региону, регионални план прати извештај који описује претпоставке на којима је план заснован, хронолошки ред имплементације плана и претходно имплементирано планирање. Регионалне планерске управе могу да припреме допуне или измене регионалног плана. Ове допуне могу се бавити појединачном темом или могу бити повезане са специфичним пројектом.

На локалном нивоу израђују се две врсте планова: општински и локални/суседски планови. Општински план (*Kommuneplan*) треба да успостави генералну структуру целе општине и оквир за локалне планове. Генерална структура треба да укаже на свеукупне циљеве за развојем и коришћењем земљишта у општини. Овај план није обавезујући за власнике земљишта, али локални планови не смеју да буду у супротности са њим (Larsson, 2006).

Општински план прати извештај који описује претпоставке на којима је план заснован, укључујући предвиђен хронолошки ред за имплементацију и претходно имплементирано планирање. У општинском плану се одређује која се рурална подручја могу претворити у урбана и викенд подручја. Општина може одредити хронолошки ред за претварање земљишта у урбане и викенд-зоне.

Локални планови (*Lokalplanen*) морају да буду у складу са политикама и регулативама са виших нивоа и обавезујући су за власнике земљишта. Они се израђују пре него што се парцелишу велика подручја и пре великих пројеката изградње (укључујући рушење) и када је неопходно обезбедити имплементацију општинског плана. У одређеним случајевима, општинска управа може да изврши експропријацију земљишта да би имплементирала план.

Локални планови се користе у различите сврхе и зато се веома разликују по садржају и обиму. На пример, локални план може регулисати коришћење земљишта или парцелацију и изградњу у целокупном градском центру или новом подручју за становање. Такође, локални план може регулисати појединачну област (нпр. знакове и фасаде).

Локални планови се израђују за урбана подручја, али и за подручја викендица или рурална подручја. На пример, локални план се захтева када општина треба да преведе земљиште одређено за урбани развој у подручје викендица.

2.2.3. Грађевинска дозвола

Приликом одобравања грађевинских дозвола проверава се сагласност са планерском регулативом. Ако предлог за изградњу није у складу са планом, може се дозволити мање одступање од плана или се план мора изменити.

Основни елемент система планирања је подела земљишта на три зоне: урбану, викенд и руралну зону, са посебним правилима за изградњу у руралним зонама. У урбаним и викенд-зонама, изградња је дозвољена у складу са важећом планерском регулативом. У руралним зонама, које покривају око 90% државе, изградња или било која промена коришћења земљишта за намене које нису пољоприведа, шумарство и рибарство је забрањена или подређена посебној дозволи за рурална подручја.

Дозвола за рурално подручје захтева се од општинског већа за парцелацију, изградњу или промену намене постојећих зграда и неизграђеног подручја. Локални план може да замени дозволу за рурално подручје.

2.2.4. Процедура учешћа јавности у процесу планирања

Регионални, општински и локални планови, пре усвајања, морају се поднети јавној расправи и јавном испитивању. Ово обезбеђује учешће јавности у планерском процесу на свим нивоима.

Стратегија за планирање и предлог општинског плана засебно иду на јавни увид, од којих је трајање сваког јавног увида по 8 недеља. Локални план иде на јавни увид у периоду од 8 недеља.

2.2.5. Процедура жалби

Случајеве жалби испитује независни Одбор за жалбе заштите природе под Министарством за животну средину. У случају планова, само легална питања се могу поднети. Ово значи да ли се општина или регионална планерска управа придржава правила Закона о планирању и да ли има легалну власт да донесе одлуку.

Нема могућности за жалбу или испитивање садржаја усвојеног плана, чак и обавезујућих локалних планова. Ово је политичка одговорност делегирана општинским и регионалним већима Велике регије Копенхагена (чији су чланови изабрани саветници региона и градова). Међутим, одлуке општина о различитим разматрањима повезаним са администрацијом руралног подручја, могу се поднети Одбору као жалба.

2.3. Немачка

2.3.1. Легални оквир система планирања

Немачка је демократска парламентарна федерална република од 1949. године. Подељена је на 16 федералних држава (*länder-a*), од којих су три градови државе Берлин (*Berlin*), Хандштат Хамбург (*Hansestadt Hamburg*) и Хандштат Бремен (*Hansestadt Bremen*) (NOFDPb, 2006).

Федерална влада поставља смернице за просторно планирање. 16 федералних држава (*länder-a*) има правну и планерску надлежност у оквиру смерница које је поставила федерална влада. Имплементација је одговорност региона и општина, који прате одлуке федералне државе (NOFDPb, 2006).

Главна легислатива на федералном нивоу су Федерални закон о просторном планирању (*Raumordnungsgesetz (ROG)*) и Федерални закон о изградњи (*Baugesetzbuch (BauGB)*). Федерални закон о просторном планирању донет је 1965. године, а после тога имао је неколико измена. То је федерална легислатива која упоставља оквир за супра-локално просторно планирање у Немачкој, које врше *länder-и*. Овај закон дефинише циљеве и принципе просторног планирања, као и организациона правила и процедуре за извођење просторног планирања на нивоу *länder-a* (ЕСс, 1999).

Федерални закон о изградњи донет је 1986. године, а после тога имао је неколико измена. То је најважнији закон у вези локалног планирања коришћења земљишта. Главни садржај закона је регулатива која покрива садржај и процедуре за припрему локалних планова коришћења земљишта, као и правила за процену да ли је предлог за изградњу дозвољен Федерални закон о просторном планирању допуњују државни закони о планирању (*Landesplanungsgesetze (LPIG)* или *Landesraumordnungsgesetze (LROG)*), као детаљна легислатива коју доноси парламент државе за сваку од држава. Федерални закон о изградњи допуњује државна регулатива грађења за сваки од ландера (*Landesbauordnungen (LBO)*).

Федерални закон о изградњи допуњују и федерална правила. Најважнија су Федерална правила о коришћењу земљишта (*Baunutzungsverordnung (BauNVO)*). Ова правила из 1990. године садрже униформна правила коришћења земљишта која се примењују у федерацији и генерална правила за густину насељености дозвољену за сваку категорију намене земљишта. Правила специфицирају типове подручја намене земљишта (по зонама) која треба да буду примењена у локалним плановима (ЕСс, 1999).

У Немачкој постоје три нивоа управљања: федерални (*Bund*), државни (*Länder*) и локална управа, која се састоји из општина (*Gemeinden*). Број нивоа просторне организације већи је од броја нивоа управљања. Сем ова три нивоа, планови и политике израђују се на нивоу

региона (део територије државе). Такође, у случају када су општине веома мале, општинске планерске асоцијације израђују планове и политике (ЕСс, 1999).

Распodelу одговорности између федералног, државног и локалног нивоа води немачки Устав. У случајевима тзв. оквирне легислативе, Федерација поставља законски оквир, који се потом допуњује специфичном легислативом у свакој од држава. Ово важи, између осталих, за супра-локално просторно планирање (ЕСс, 1999).

Национална управа дефинише основне циљеве и принципе просторне организације државе. Ови циљеве и принципи постављени су у планерске политике и инфраструктурне пројекте од националног значаја и имају различити степен обавезности.

Федерални закон формира оквир за планирање у државама. Државе потом постављају циљеве просторног развоја за државно и регионално планирање и они су легално обавезујући. Државни ниво врши одобравање локалних планова коришћења земљишта. У погледу планирања, најважнија улога локалног нивоа је израда и усвајање локалних планова коришћења земљишта.

2.3.2. Плански инструменти

Различити нивои планирања морају да буду у координацији и постоји интеракција у оба правца ("одозго-наниже" и "одоздо-навише"). Са једне стране постоје спецификације, провере и дозволе са вишег нивоа на нижи ("одозго-наниже"). Са друге стране, потенцијали и циљеве подручја дати су вишем нивоу са нижег нивоа ("одоздо-навише"). Планови морају да буду усклађени са плановима из других области на истом нивоу (нпр. са плановима саобраћаја, екологије, пољопривреде, управљања водама) (NOFDPb, 2006).

У опису планских инструмената на различитим нивоима просторне организације коришћени су подаци Европске комисије из 1999. године.

Поред поменуте легислативе на федералном нивоу, постоје саветодавне Смернице за просторно планирање (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*) и Операциони оквир за просторно планирање (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*). Операциони оквир за просторно планирање обезбеђује генерални оквир за будућу просторну структуру.

На федералном нивоу, Федералним законом о просторном планирању предвиђена је израда Федералног извештаја о просторном планирању (*Raumordnungsbericht*). Извештај се објављује у регуларним интервалима (обично сваке 4 године). Садржи статистичку позадину, проблеме, трендове, интеракцију и политике свих сектора са утицајем на просторно планирање (укључујући финансијске политике, економију, становање, итд).

На федералном нивоу израђују се Федерални секторски планови и актови (*Fächplane*). Секторски планови се припремају за многе секторе у федерацији (нпр. федерални путеви, федерална железница, објекти за авио-превоз и одбрану). Ови планови покривају целу државу и континуално се врши њихова ревизија. Већина планова произилази из секторске легислативе.

На државном нивоу израђују се:

- државни развојни планови и програми (*Landesentwicklungspläne (LEP) или Landesentwicklungsprogramme (LEPro)*); планови и програми су иста врста инструмента, мада се процедуре, изглед и садржај, могу разликовати између држава;
- на регионалном нивоу (планерски региони у оквиру држава) израђују се регионални планови (*Regionalpläne*).

Државни планови и програми укључују свеукупне, државне циљеве просторног планирања. Такође представљају документ за координацију свим политикама и одлукама са утицајем на простор у држави. Израђују се за целокупну територију државе. Обавезујући су за јавну управу. Могу се израђивати и секторски државни планови за појединачне теме (одлагање отпада, саобраћај, очување природе, насеља).

Регионални планови морају да узму у обзир циљеве постављене државним развојним плановима и програмима и водећим принципима Федералног закона о просторном планирању. Овај план обједињује све секторе просторног планирања. План мора да одобри следећа виша државна управа (најчешће министарство државе). Обично је делом саветодаван, а делом обавезујући. Сви регионални планови укључују специфичне циљеве који су обавезујући за јавне управе, агенције, а посебно општине.

На нивоу држава се примењује Процедура просторног планирања (*Raumordnungsverfahren*) као процедура интерне координације између јавних управа. Служи као инструмент за испитивање предлога за изградњу великог формата (лоцирање аеродрома, туристичког насеља или објекта за одлагање отпада). Један од главних циљева процедуре је поређење

предности и ограничења алтернативних локација за предложену изградњу. Резултат процедуре није легално обавезујући, али га све јавне управе морају узети у обзир у припреми планова, издавању дозвола и доношењу одлука.

Два главна инструмента просторног планирања на локалном нивоу су припремни план коришћења земљишта (*Flachennutzungsplan*) (F – план) и обавезујући план коришћења земљишта (*Bebauungsplan*) (B – план). F - план усваја општинско веће, после одобравања од стране више државне управе. Обавезујући је за јавну управу и агенције (али не за приватна лица). План нема фиксно време трајања, генерални период је 10 - 15 година. План се мења са изменама услова (на пример, када је у припреми B - план који захтева измене у F - плану).

F - план треба да прикаже очекивану намену земљишта за цело подручје општине, подручја одређена за изградњу, ниво изградње - висину, индекс изграђености, главне саобраћајне и инфраструктурне објекте, пољопривредна и шумска подручја и подручја заштите животне средине и заштите предела, итд. Овај план мора да буде у складу са обавезујућим циљевима регионалног плана и да буде у координацији са F - плановима суседних подручја. B – план је други ниво у хијерархији локалних планова и обезбеђује основу за детаљном и легално - обавезујућом контролом изградње. Одредбе плана су обавезујуће за јавне управе и агенције, али и за приватна лица.

Да би се користио као легална основа за издавање грађевинских дозвола, B – план мора испуњава одређене услове (да садржи одредбе о врсти и интензитету коришћења земљишта, подручју намењеном за изградњу, подручју намењеном за локални саобраћај). B – план који испуњава ове услове назива се надлежан B – план (*qualifizierter B-план*). Могу се припремати и друге врсте B – планова, које садрже мање одредби и који могу бити целисходнији за одређене прилике, али не могу служити као основа за издавање грађевинских дозвола.

2.3.3. Грађевинска дозвола

Грађевинска дозвола (*Baugenehmigung*) је главни инструмент контроле изградње у Немачкој. Регулисана је Федералним законом за изградњу (*Baugesetzbuch-om (BauGB)*) и појединачним Државним регулативама грађења (*Landesbauordnungen (LBO)*). Захтева се за нову изградњу, проширења, измене и промену намене зграде (ЕСС, 1999).

Федерални закон за изградњу (*BauGB*) обезбеђује правила за процену да ли је појединачна изградња дозвољена у три различита случаја. У случају када је у питању издавање дозвола на подручјима где постоји B-план, B-план мора да буде квалификован (*qualifizierter B-plan*).

Одступања од плана могу се дозволити у одређеним случајевима, у односу на висину зграде или повећану густину. Може се одступити од плана када је то јавни интерес, када не ремети основне поставке B-плана, када би имплементација B-плана била отежана и у случају када се размотре интереси суседа, план не противи јавном добру (Larsson, 2006).

У Немачкој постоји и дозвола за парцелацију, која је раније била потребна у већем броју случајева, а сада се захтева у подручјима обнове и урбаним развојним зонама (Larsson, 2006).

2.3.4. Процедура учешћа јавности у процесу планирања

Процедуре учешћа јавности у припреми локалних планова садржане су у Федералном закону о изградњи (*BauGB-у*). Предвиђене су исте процедуре за B-планове и F-планове. Ово подразумева две фазе учешћа јавности. Прва фаза је на почетку планерског процеса, када се јавност информисе и када може да разматра циљеве плана. Друга фаза је када је нацрт плана изложен у периоду од једног месеца. Јавност може да поднесе приговоре, које разматра општинско веће (*Gemeinderat/Stadtrat*) (ЕСС, 1999).

У два случаја предвиђена законом, не спроводе се процедуре учешћа јавности. Први је у случају припреме, измена или поништавања легално-обавезујућег плана коришћења земљишта (*Bebauungsplan*), када ово има минималне ефекте у подручју плана или у суседним подручјима. Други случај је када су обавештење јавности и дискусија дејствовали путем других средстава (ЕСС, 1999).

За планове и програме на нивоу ландера или регионалном нивоу процедура учешћа јавности није обавезујућа. Међутим, специјалан саветодавни одбор или веће (*Planungsbeirat*) учествује у припреми планова. Овај одбор укључује представнике локалних управа, индустрије и комерцијалног сектора, асоцијација за очување природе и група грађана из тог

подручја (ЕСс, 1999). Закон који регулише одређене области секторског планирања, захтева јавно мишљење за планиране главне инфраструктурне пројекте (Larsson, 2006).

2.3.5. Процедура жалби

Жалбу на одлуку о грађевинској дозволи може да поднесе подносилац пријаве за дозволу или трећа страна. Процедура жалбе састоји се у преиспитивању легалности одлуке од стране Управе за грађевинске дозволе (*Baugenehmigungsbehörde*), која, у случају да не измени своју одлуку, жалбу прослеђује следећој вишој административној управи државе (ландера). У случају да виша управа одбије жалбу, подносилац жалбе, у року од једног месеца може да се жали локалном административном суду (*Verwaltungsgericht*) (ЕСс, 1999). Подносилац пријаве може да се жали и ако је његово право повређено одлуком јавне управе, укључујући усвајање В-плана (Larsson, 2006).

2.4. Ирска

2.4.1. Легални оквир система планирања

Систем планирања у Ирској успостављен је 1963. године када је Закон о планирању и изградњи ступио на снагу. Систем планирања у Ирској развијен је из модела Велике Британије, па због тога између ова два система постоје сличности. Последњих година систем планирања у Ирској мењао се у систем који је више отворен и партиципативан за сва укључена тела (NOFDPc, 2006).

Планерска легислатива укључује примарну и секундарну легислативу, тј. законе и правилнике. Први закон који је поставио основе модерног планирања је Закон о планирању и изградњи из 2000. године. Овај закон је основа за ирску планерску легислативу и поставља детаље регионалних планерских смерница, развојних и локалних планова, као и управљање изградњом. Између осталог, обезбеђује законску основу за очувањем природног и архитектонског наслеђа, извођење процене утицаја на животну средину и обезбеђење социјалног и приступачног становања. Након 2000. године, закон је имао пар измена и допуна, у деловима 2, 3 и 4, које се највећим делом односе на социјално и приступачно становање.

Главна легислатива која подупире Закон о планирању и изградњи (*Planning and Development Act*) је Правилник о планирању и изградњи (*Planning and Development Regulations*). Правилник прописује детаље о различитим процесима и процедурама у вези са планирањем и изградњом.

У Ирској су формирана 2 региона ранга НУТС 2 и 8 региона ранга НУТС 3. Региони ранга НУТС 3 имају одговорност за оцену развојних планова локалних управа у граничним регионима, припремање регионалних планерских смерница и регионалних економских и социјалних стратегија, подстицање сарадње, заједничких акција, споразума и консултација између локалних власти и других јавних тела (NOFDPc, 2006).

Имплементацију циљева просторног планирања врше локалне управе. Локалне управе одговорне су за припрему развојних планова предвиђених законом и за давање пристанка за изградњу (NOFDPc, 2006).

2.4.2. Плански инструменти

На националном нивоу не постоји активност као физичко планирање само по себи. Свако владино одељење и већина државних тела предузимају активности које имају просторну димензију и коначне планерске последице на локалном нивоу (Larsson, 2006).

На националном нивоу постоје различити плански инструменти. Национална просторна стратегија Ирске 2002-2020 (*National Spatial Strategy for Ireland (NSS)*) је национални стратешки плански оквир за постизање равнотеже између социјалног, економског и физичког развоја у Ирској. Кључна тачка стратегије је концепт равномерног регионалног развоја (NOFDPc, 2006).

Национални развојни план 2007-2013. (*National Development Plan (NDP)*) је седмогодишњи стратешки инвестициони план за Ирску. Развојни план подржава циљеве Националне просторне стратегије и приоритете инвестирања у складу са њом (NOFDPc, 2006).

Планови урбане обнове (*Urban Renewal Schemes*) су уведене од стране Министарства као одговор на растуће проблеме урушености великих унутрашњих подручја у градовима и насељима. Кључни циљеви планова су подстицање урбане обнове, подстицањем инвестиција приватног сектора у изградњи и реконструкцији објеката у централним градским

подручјима. Подстицаји су углавном засновани на пореским олакшицама за инвеститоре и закупце у одређеним подручјима (NOFDPc, 2006).

Законом о планирању и изградњи предвиђено је да министар било када може да донесе смернице (*ministerial guidelines*) које се односе на функције под Законом о планирању. Такође, министар може да донесе директиве о политикама (*ministerial policy directives*) у вези било које функције под Законом о планирању. Планерске управе треба да узму у обзир смернице и директиве, при вршењу својих функција.

Законом о планирању и изградњи предвиђено је да се на регионалном нивоу (НУТС-а 3) израђују регионалне планерске смернице. Регионална управа може, после консултација са планерским управама у региону, или мора по наредби Министра, да изради регионалне планерске смернице (*regional planning guidelines*). Оне се могу израдити за цео регион или један или више делова региона. Циљеви смерница треба да обезбеде дугорочни стратешки плански оквир за развој у региону. Припремају се за период од 12-20 година (Planning and Development Act, 2000, Part II – Plans and Guidelines, Chapter III – Regional Planning Guidelines).

Смернице разматрају питања трендова становништва, трендова у развоју насеља и стамбене изградње; трендова у економији и запошљавању; лоцирање индустрије и комерцијалних активности; водоснабдевање; одлагање отпада; обезбеђење образовним, здравственим и другим врстама друштвених објеката. Такође, садрже информације о могућим значајним утицајима на окружење при имплементацији смерница.

При изради смерница, регионална управа треба да узме у обзир законске обавезе локалних управа у региону и све релевантне политике владе и министарстава, укључујући националне планове, политике и стратегије (члан 23 Закона). Сваких 6 година регионалне управе врше ревизију постојећих смерница и врше њихову измену или израђују нове смернице. Развојни планови морају да буду у складу са регионалним смерницама.

Законом о планирању и изградњи предвиђено је да се на локалном нивоу израђују развојни планови (*development plans*) и локални планови (*local area plans*). Развојни планови (*development plans*) израђују се сваких 6 година за целокупно функционално подручје локалне управе. Овај план поставља свеукупну стратегију за планирање и одрживи развој у подручју. Састоји се из текста и плана (планова) и треба да буде сагласан са националним плановима, политикама и стратегијама.

Развојни план садржи циљеве за зонирање земљишта за искључиву или примарну намену. Такође, садржи информације о могућим значајним утицајима на окружење при имплементацији плана. Може да одреди и подручја за која се захтева израда локалног плана.

Локални план се може израдити за било које подручје, урбано или постојеће предграђе урбаног подручја, за које одреди планерска управа, а посебно за подручја која захтевају економску, физичку и социјалну обнову и за подручја која ће вероватно бити изложена изградњи великог формата за време периода важења плана. Министар регулативама може да обезбеди да се локални планови припремају за одређена подручја или одређене услове (члан 19 Закона). У изради локалног плана могу да сарађују две или више планерских управа за било које функционално подручје које обухвата обе управе.

Локални план се израђује за подручја:

- a) која су, према последњем попису, одређена као град, предграђа или окружење;
- b) која имају преко 2.000 становника;
- c) која се налазе у функционалном подручју планерске управе која је веће округа.

Локални план треба да буде у складу са циљевима развојног плана. Детаљност је одређена од стране локалне управе надлежне за планирање и изградњу у подручју. План укључује детаље о јавним објектима и стандарде за дизајн објеката. Такође, план садржи информације о могућим значајним утицајима на окружење при имплементацији плана.

2.4.3. Урбанистичка дозвола

Законом о планирању предвиђено је да се урбанистичка дозвола захтева за било коју изградњу која није изузета и за одобравање нелегалне изградње. У одлучивању о захтевима за дозволе, планерске управе разматрају одговарајуће планирање и одрживи развој у подручју. Пријава се проверава у односу на одредбе развојног плана, одредбе из одређених области које се односе на то подручје, националне политике, одредбе закона и подзаконских аката о планирању и изградњи, итд. У одлучивању о пријавама, планерска управа може да консултује било коју другу планерску управу ако утврди да ће појединачни предлог имати

утицаја на подручје те управе (чак и када је подручје ван државе) (Planning and Development Act, 2000, Part III – Control of Development, 32, 34).

Израда развојних планова не носи са собом брзо издавање права на изградњу. План обезбеђује, кроз одредбе зонирања, оквир за врсту изградње дозвољену у одређеним подручјима. Планерске управе морају да следе циљеве који су постављени у плану. План је легално обавезујући, али истовремено нуди и флексибилност. Пријава за дозволу која је у супротности са планом, може да се одобри резолуцијом изабраних чланова, ако се утврди да се не противи планирању и изградњу у подручју (Larsson, 2006).

2.4.4. Процедура учешћа јавности у процесу планирања

Јавност може да се укључи у израду развојног плана у почетној фази, када планерска управа објави намеру да изврши ревизију плана, у фази нацрта плана и, уколико је применљиво, у измењеној фази нацрта плана. У свим фазама, јавност може да достави примедбе, у одређеном временском периоду.

Нацрт плана се објављује и иде на јавни увид најмање 10 недеља. За то време јавност може да доставља примедбе о његовом садржају. Свака примедба добијена у одређеном временском периоду, мора да буде размотрена пре него што се план усвоји.

2.4.5. Процедура жалби

Ирска је јединствена међу европским државама по томе што има независан систем треће стране за планске жалбе, којим руководи Одбор за планске жалбе (*An Bord Pleanála*). Одбор обезбеђује форум за пресуде, на којем ће било која одлука планерске управе бити ревидирана на захтев подносиоца пријаве или друге заинтересоване стране.

Планерске управе морају одлучити о планерским пријавама у периоду од 8 недеља од датума примања пријаве. Подносилац пријаве може да поднесе жалбу *An Bord Pleanála*, у периоду од 4 недеље од доношења одлуке. Одбор поново разматра пријаву за дозволу, у складу са планирањем и развојем у подручју планерске управе и у складу са добијеним примедбама.

3. ЗАКЉУЧАК

При разматрању закључака из искустава европских држава као смерница за планирање у Србији, треба имати у виду разлике између Србије и анализираних држава. Анализиране државе припадају развијеним државама, док је Србија држава у развоју. У овим државама постоји дуга пракса планирања у тржишним условима, док је Србија тек у поступку изградње тржишног система. Анализиране државе припадају различитим европским традицијама планирања, што је утицало на различите институционалне и процедуралне обрасце планирања. Без обзира на наведене разлике, из европских искустава могуће је извући смернице за унапређење праксе планирања у Србији.

У свим анализираним државама национални ниво поставља легислативни оквир за планирање кроз законе и правилнике. Изузетак је Белгија у којој је систем планирања успостављен од нивоа региона, па су и закони дефинисани на нивоу региона. Посебан пример је и Немачка, као федерална држава, у којој је легислатива која се односи на планирање и изградњу успостављена на федералном нивоу, допуњена легислативом за сваку од држава.

У свим државама постоји хијерархија планских инструмената и планови које се израђују на нижим нивоима просторне организације, обавезни су да следе смернице које су постављене плановима на вишим нивоима просторне организације. У неким државама (Белгија, Немачка-регионални план) плански инструменти на нижим нивоима прате обавезујуће делове планских инструмената виших нивоа, док је од усмеравајућег дела могуће одступити. Овај принцип могуће је размотрити у Србији, чиме би се у плановима дефинисали делови који би били усмеравајући, односно обавезујући за ниже нивое.

На локалном нивоу у свим државама израђују се две врсте планова. Прва врста покрива територију целе општине у свим државама, обавезујућа је за јавне управе, али не одређује права на изградњу (оквирни инструменти). Друга врста плана израђује се за одређена подручја локалне управе и одређује права за изградњу (регулативни инструменти).

Регулативни инструменти (локални планови у Данској и Ирској и обавезујући планови у Немачкој) нису константног садржаја. Могу се израђивати у различите сврхе и могу бити различитог степена детаљности, што одређује надлежна локална управа.

У Данској, Немачкој и Ирској, приликом издавања грађевинских, односно урбанистичких дозвола, могућа су мања одступања од планова. Мања одступања од плана могућа су уколико се утврди да одступања неће бити у супротности са јавним интересом и бити противна планирању и изградњи у подручју.

У току израде локалних планова, у свим државама се укључује јавност. У Немачкој и Ирској, јавност се у укључује у две фазе, на почетку и у фази нацрта плана. Ово се може усвојити као позитиван пример из праксе анализираних држава. Јавност би била упозната са проблемом на почетку израде плана и избегле би се веће измене плана у фази нацрта.

У појединим европским државама могуће је изузети планове од процедуре учешћа јавности. У Немачкој су то измене или поништавање легално-обавезујућег плана коришћења земљишта (*Bebauungsplan*), када ово има минималне ефекте у подручју плана или у суседним подручјима. Други случај је када су обавештење јавности и дискусија дејствовали путем других средстава.

За планове који се израђују на вишим нивоима, у неким државама је предвиђено укључење јавности (Белгија, Данска). У Немачкој, за планове на нивоу државе и региона процедура учешћа јавности није обавезујућа, међутим, саветодавни одбор који укључује представнике локалних управа, група грађана из тог подручја и других актера, учествује у припреми планова.

Што се тиче одобравања права на изградњу, постоје различити концепти. Грађевинска дозвола постоји у Белгији (региони Валонија и Фландрија), Данској и Немачкој, а урбанистичка дозвола у Белгији (регион Брисел) и Ирској.

У свим државама могуће је поднети жалбу на одлуку о дозволи. Институције којима се подноси жалба су различите. У Белгији, у Фландрији и Валонији то је стална делегација провинције, а у Бриселу градско планерско веће. У Данској, жалба се подноси Одбору за жалбе заштите природе под Министарством за животну средину, у Немачкој Управи за грађевинске дозволе, у Ирској Одбору за планске жалбе.

📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. APaNGO: "The planning system@community involvement in Belgium", Brussels, august 2006, http://www.apango.eu/Uploads/Article/2/Backgroundresearch_Belgium.pdf, 6.7.2007.
2. Enemark, S.: *Spatial planning System in Denmark*, The Danish Association of Chartered Surveyors, Copenhagen, Denmark, April 2002., http://www.ddl.org/thedanishway/spatial_02.pdf, 11.8.2007.
3. European Comission (ECa): *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. [коришћено у електронском облику]
4. European Comission (ECb): *The EU Compendium on Spatial Planning Systems and Policies - Belgium*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. [коришћено у електронском облику]
5. European Comission (ECc): *The EU Compendium on Spatial Planning Systems and Policies - Germany*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. [коришћено у електронском облику]
6. Larsson, G.: *Spatial planning systems in Western Europe: an overview*, Amsterdam [etc.]: IOS Press, 2006.
7. Ministry of Environment and Energy Denmark - Spatial Planning Department: *The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 763 of 11 September 2002*. http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/Andre_sprog/2002/planning-act-2002.pdf, 12.8.2007.
8. Ministry of Environment and Energy Denmark - Spatial Planning Department: *Spatial planning in Denmark*, October, 2002., www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/Andre_sprog/2002/spatial-planning.pdf, 9.7.2007.
9. *National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020.*, <http://www.irishspatialstrategy.ie/pdfs/Completea.pdf>, 12.8.2007.
10. NOFDP (NOFDPa): *Spatial planning in the context of nature-oriented flood damage prevention: Spatial planning system of Belgium*, Royal Haskoning, 2006. [коришћено у електронском облику]
11. NOFDP (NOFDPb): *Spatial planning in the context of nature-oriented flood damage prevention: Spatial planning system of Germany*, Royal Haskoning, 2006. [коришћено у електронском облику]
12. NOFDP (NOFDPc): *Spatial planning in the context of nature-oriented flood damage prevention: Spatial planning system of Ireland*, Royal Haskoning, 2006, [коришћено у електронском облику]
13. *Planning and Development Act of Ireland*, 2000., http://www.irishstatutebook.ie/2000_30.html, 9.8.2006.
14. S.I. No 600/2001: *Planning and Development Regulations*, 2001., <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/si/0600.html>, 22.2.2008.
15. Federal Office for Building and Regional planning: *Urban Development and Urban Policy in Germany*, Bon 2000, http://www.bbr.bund.de/english/publications/download/berichte_bd_6.pdf, 8.7.2006.

Лидија Стефановић¹

УЛОГА СТРАНИХ ИНВЕСТИЦИЈА, ЛЕГАЛИЗАЦИЈА БЕСПРАВНЕ ГРАДЊЕ И ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У ОКВИРИМА ЗАКОНА

РЕЗИМЕ

Налазимо се у периоду када убрзано постајемо део Европе. Пред нама се налази низ културолошко-цивилизацијских прагова које морамо да савладамо у процесу интегрисања у европске развојне токове.

Од нас се очекује да брзо сагледамо облике, начине и правце уклапања у европске стандарде управљања квалитативним променама у простору и времену кроз сталну континуалну интеграцију, глобалних сила и локалних интереса, успостављањем система примене закона на свим нивоима деловања. На основу Закона о планирању и изградњи, донетог 2003.године са изменама и допунама из 2006.године донето је 23 Правилника. У односу на претходне у овом Закону се обједињује области просторног планирања и урбанизма, грађевинског земљишта и изградње објеката. Како је неопходно усклађивање Закона са Уставом републике Србије као и даље усклађивање са европским правом (одредбе о енергетској ефикасности, "зелена градња", контрола квалитета грађевинских производа ...) приступа се изради Новог закона о планирању и грађењу.

ABSTRACT

We are in a period when the rapidly become part of Europe. In the front of us is a list of series cultural-civilizational barriers that have to overcome in the process of integration into the mainstream of European development. We are expected to quickly get to see the forms, directions and ways of fitting in European standards government of qualitative changes in space and time through the continuous integration of a global forces and local interests of a system applying legal act on all levels of action.

On the basis of the Law on planning and construction, order passed in 2003 with amendments in 2006, we brought the 23 acts. Compared with all previous law in this we joined a spatial planning and urban planning, construction land and construction objects. Because It is necessary adjustment. Law with the Constitution of the Republic of Serbia as well as further harmonization with European law (terms about energy effects of "green" building, construction quality control of products ...) we access to the development the New law on planning and construction.

УВОД

Da mihi facta, dabo tibi ius – Дај ми чињенице, даћу ти право.

Процес прилагођавања наше земље новим европским трендовима треба искористити да се законодавство "европизује". Европска унија јесте политичка реалност, ипак процес усклађивања није ограничен само на доношење нових и измену постојећих домаћих прописа у складу са прописима Европске уније већ и у складу са свим оним што се зове правна тековина Европске уније или *acquis communautaire*.

Актуелна стратешка неминовност прикључења токовима европских интеграција намеће потребу прихватања парламентарне демократије, тржишне привреде и поштовања људских права- захтева који свој исказ имају и у урбаном простору. Заустављање безвлашћа и покушај да се изградња легализује отвара бројна питања.

Проблем се јавља када су неформална правила таква да нису у складу са евентуалним правилима неке верзије тржишне демократије у оквирима владавине права. Проучавањем процеса урбанизације мора се водити рачуна о његовој комплексности просторној и временској димензији.

"Да ли План може да се примењује ако нема јасно утврђених правила?"

Евидентно је да су, за разлику од претходних традиционалних ставова, потребна флексибилна средства за планирање. Све већа сложеност територијалних процеса и све

¹ Лидија Стефановић, дипломирани инжењер архитектуре-планер, Завод за урбанизам Ниш
e-mail: lidija.stefanovic@zurbnis.rs

већа несигурност у погледу просторних тенденција и узрочно-последичних односа, захтевају нове стилове планирања усмерене ка дефинисању принципа и правила управљања. Модеран план би требало да постане систем правила уз настојање да се схвате и предвиде будуће територијалне тенденције и стратешко средство упућено на активирање нових пројеката ка заједничким циљевима уз поштовање широко прихваћених вредности.

Кључне тачке - нови закон о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи

У складу са потребама и захтевима нашег друштва неопходно је процес планирања и изградње учинити ефикаснијим и бољим. Поједностављење процедуре и краћи рокови за прибављање аката за изградњу допринеће ефикаснијем и бржем напретку у области планирања и изградње. Према извештају Светске банке, Србија је на 171. (од 181), месту по брзини издавања дозвола. Министарство има за циљ да развије планирање у новом институционализованом окружењу које ће сам по себи створити Нови закон. Стварање новог институционализованог окружења у области планирања за потребе европски усмерених реформи је више него неопходно.

Кључне тачке новог Закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи јесу:

- Ефикасна процедура приликом издавања акта за градњу;
- Постојање свих облика својине на грађевинском земљишту;
- Легализација бесправно саграђених објеката;
- Енергетска ефикасност у области изградње;
- Повећана одговорност свих учесника у поступку;
- Већа овлашћења грађевинске инспекције.

Циљ новог закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи јесте повећана контрола која повлачи за собом веће надлежности инспекције са правом заустављања бесправне градње без могућности настављања исте. Један од очекиваних резултата закона јесте спречавање нелегалне градње кроз шира овлашћења грађевинских инспектора.

Последњи од девет досадашњих урбанистичких закона донет 2003. године завршава своје трајање. Новим законом надокнадиће се недостатак просторних планова, који својим непостојањем дају простор нелегалној изградњи објеката, и то јасним одређивањем рокова за њихову израду и суфинансирањем истих из буџета Републике Србије. Локалне самоуправе биће у обавези да у року од осамнаест месеци израде просторне планове и урбанистичке планове насеља.

Закон који је нужно усвојити заснива се на уставно правном поретку и основама правног система. Први од девет закона донет 1931. године био је на снази тринаест година док последњи закон, тренутно на снази, донет 2003. године траје пет година.

Просторно планирање у оквирима новог закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи

Планирање само за себе је средство а не циљ.

Стратешко планирање представља јединство процеса, којим се изграђу обавезе о приоритетима кључним и применљивим за околину, и вештине прикупљања и процене информација о прошлости и садашњости корисних за добијање јасних информација о будућности.

Нацрт закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи третира просторно планирање као интегрални део за делатност изградње док у други план ставља идеју просторног планирања као распореда будућег друштвеног развоја.

Координација наглашена у Закону односи се, као хоризонтална на повезивање суседних територија у току планирања и као вертикална на координацији усклађивања планских докумената.

Европска планерска пракса усмерена је на интегрално планирање Европе кроз модел регионализације који између осталог подразумева формирање региона. Основна идеја јесте да се подстакне интердисциплинарни приступ и рад односно сарадња трансграничних подручја и приступи методи регионализације.

Простор Републике Србије је у просторно планерском смислу једна од најруралнијих територија у Европи што је засновано на чињеници да око 50% становништва живи на селу,

а око 20% се бави пољопривредом. Трансформацију села треба плански, путем економско развојних и просторно урбанистичких планова усмерити у правцу одрживог развоја села и руралних подручја. Планирање села обухвата само по себи развој села у новом друштвено економским условима као и село у просторним и урбанистичким плановима.

Место и улога власника бесправно изграђених објеката у оквирима Новог закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи

Посебно место у оквирима Нацрта закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи заузима легализација бесправно саграђених објеката и наставак процеса легализације започет Законом о планирању и изградњи из 2003. године.

Наша земља се сусреће са појавом бесправне градње већ шездесетих година двадестог века, тада мотивисаном решавањем егзистенцијалног питања.

На самом почетку бесправно се градило на парцелисаном пољопривредном земљишту које су власници продавали као грађевинске парцеле и то у периферним градским зонама. Закон није дозвољавао такве трансакције, али власти нису ни кажњавале власнике због незаконите конверзије пољопривредног земљишта у грађевинско.

Осамдесетих година прошлог века Министарство за урбанизам и становање у Србији урадило је анкету у тридесет и једном граду у централној Србији. На основу те анкете закључено је да на терену постоји једнак број бесправно саграђених објеката и објеката саграђених на основу добијене грађевинске дозволе.

На почетку, бесправна градња је обухватала подручја ван граница урбане регулације. Проблем је решаван тако што је сваки нови Генерални урбанистички план ширио границу грађевинског подручја. Осамдесетих година бесправна градња је попримила велике размере у централним градским језгрима и то у виду доградње и реконструкције. Тим пре уводи се "новина" а то су привремене дозволе које и након свог истека или пробијања параметара из услова нису биле укинуте санкционисане или било шта слично.

Бесправно изграђени објекти на парцелисаном земљишту, као правно уоквирена некретнина, морају подлећи даљим реконструктивним подухватима. Земљиште преостало између парцела, бесправно парцелисаних и продаваних као грађевинско земљиште користи се као прилазни пут и знатно компликује процедуру легализације из разлога што је део парцеле, на коме је прилазни пут, у приватном власништву. Даљом процедуром би Општина тај део парцеле морала експропријацијом да откупи од власника по тржишној цени како би оно постало јавно.

Легализација је своје правно место нашла у Закону о изградњи из 2003. године којим је требало да се уведе ред у област изградње и уређења насеља. Ипак нису у потпуности успостављени критеријуми за разликовање бесправне градње која поштује урбанистичку норму и узурпације која крши урбанистичке стандарде и тиме смањује амбијенталне вредности окружења. Свакако је процес легализације започет и наставиће се усвајањем Законом о изградњи 2009. године, на тај начин велики број власника бесправно саграђених објеката ће ући у токове правног система.

Главни проблем легализације јесу нерешени имовинско правни односи и непостојање просторних планова. Нови закон о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи обухвата решавање имовинско правних односа као и израду просторних планова.

Као такав, Нови закон би требало да поново покрене процес легализације, ипак за њен завршетак потребан је посебан закон о легализацији бесправно саграђених објеката. Циљ јесте да се новац од легализације уложи у изградњу инфраструктуре у деловима где су бесправно подигнути објекти.

Планирање је потекло из архитектуре и цивилног инжењерства, применом високо рационалног приступа у решавању градских проблема путем физичког дизајна. Бројне критике модерничког градског планирања, које су замах добиле 1960-их помогле су ширењу подручја урбанистичког планирања како би укључиле планирање економског развоја, социјално планирање заједнице и планирање околине.

Читава пракса просторног планирања одвија се у парадигматском маниру² где су специфичности времена занемариване и подређиване друштвено политичком контексту.

² По Kuhn парадигма пролази кроз следеће фазе 1. предпарадигматски период, 2. период развоја, 3. период артикулације, 4. постпарадигматски период, 5. период кризе

Генерално, планирање се наметнуло као доминантни процес који би пружио највећу могућност контроле над урбаним процесом. Праћењем развојног пута већ поменутог парадигматског процеса приметан је и доминантан процес бесправне, дивље градње колективно произведен унутар самог политичког, административног и планерског система.

Задатак се базира на решавању неусклађености и рационализације хаоса у водећим градовима индустријске експанзије. Урбанизација је у срединама мањих размера имала карактер пионирских визија и подухвата урбаниста раног индустријализма.

Планска политика и законски оквир као свесна вољна снага у домену дефинисаних циљева, инструмената и облика уређивања и коришћења градског грађевинског земљишта и као саставни део развојне и урбане политике, одређује организацију рада, посебно планирање, усмеравање, изградњу и коришћење насеља.

На изглед безазлена трансмисија руралне праксе иницирала је формирање феномена градитељске групе, разноврсног архитектонског израза.

Као последични производ јављају се објекти изграђени без грађевинске и употребне дозволе на подручјима која нису била покривена планом и објекти грађени супротно планским одредбама. Таква градња оставила је за собом градове урушеног урбанитета и бројна питања и дилема друштва у процесу транзиције, чији су урбани процеси додатно оптерећени променом власништва над земљом.

Слојевитост и сложеност предмета актуелних правних и струковних истраживања легализације бесправно саграђених објеката дефинисана је у одређеној мери Законом о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи.

Да би се обезбедио сигуран развој и просперитет очекује се да српски град пронађе своју позицију на тржишту градова. Питање идентитета града подразумева промену токова концептуализације урбанистичког планирања ка урбаном дизајну и урбаном менаџменту ради развијања свих потенцијала града и ставрања нових вредности у њему.

У условима када је истовремено потребно привући страни капитал и сачувати сопствене економске интересе, неопходно је сагледати позитивне аспекте жеље за градњом и даље кроз формирање развојних иницијатива успоставити везу између наслеђа и потенцијала, реалних могућности и очекивања, неоспоравајући жељу самоградитеља за ставрањем сопственог идентитета које могу бити прави извор позитивних ефеката а не непрекидно жариште урбанистичких и друштвених проблема.

Место и улога инвеститора у оквирима Новог закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи

Потребно је суштински сагледати интерес инвеститора као и интерес јавности који се пре свега огледа у поштовању ширег окружења и поштовању права корисника простора као и равномерно распрострањавање планираних намена и капацитета изградње.

Реалан проблем са којим се инвеститори сусрећу јесте недефинисаност законских решења. Нови закон има тенденцију да буде транспарентан и јасно дефинише права и обавезе инвеститора чиме се истовремено јасно дефинише и његово место у Закону о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи. Главни проблем који се решава Новим законом о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи јесу нерешени имовинско правни односи, непостојање планова, неажурност катастра.

Нови закон пружа могућност инвеститорима да буду власници земљишта на коме граде објекат. Ово је први пут од 1958. године да ће бити враћена могућност стицања приватне својине на градском грађевинском земљишту и да се укида подела на јавно и остало земљиште. Овим се Нови закон о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи усаглашава са Уставом Републике Србије који је већ предвидео могућност да грађевинско земљиште може бити и приватно, што ће донети већу заинтересованост страних инвеститора за сада већ много сигурнија улагања на територији Републике Србије. Досадашња законска решења донела су доста потешкоћа када је реч о улагању страних инвеститора.

*De lege ferenda*³ - биће створени законски предуслови за улагање страних инвеститора и то новим законским изменама и поједностављењем процедуре издавања дозвола за градњу. Мера којом се смањује ризик обмане купаца некретнина од стране инвеститора огледа се у планираном формирању беле књиге са листом инвеститора на територији Републике Србије.

³ По закону који тек треба да буде усвојен

Новим законом о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи јасно је дефинисано ко и под којим условима може да се бави посредовањем на тржишту некретнина што је само једна од тачака која спречава корупцију у сфери грађевинарства.

Обезбеђене банкарске гаранције, добар биланс пословања, референце, морају бити гаранција за компанију која жели да буде у улози инвеститора.

Када се свему овоме дода и проблем застареле амортизоване опреме и механизације домаћих компанија, може се сагледати обим проблема што аутоматски представља непремостиву препреку за равноправно учешће на тендерима финансираним од стране међународних финансијских институција.

Незамисливо је постојање улагања страних инвеститора без обезбеђивања нормалних и неопходних услова пословања. Стечена права страног улагача, Законом о страним улагањима, заштићена су уписом у судски регистар чиме не могу накнадно бити сужена изменом самог закона и других прописа. Сигурност улагања и решени имовинско правни односи привући ће велики број инвестиција.

Све земље у процесу транзиције имају повећану потребу за страним инвестицијама, па самим тим и потребу за посебним регулисањем ове материје која треба да стимулише потенцијалне инвеститоре. Уклањање препрека за улагања страних инвеститора су најважнији услов за опоравак наше привреде. Дугорочна стратегија привлачења страног капитала треба да буде континуирана и комплексна и да мобилише све наше потенцијале у циљу промовисања страних инвестиција. То је озбиљан изазов за нашу земљу, где свака година мора да буде година брзог рада на стварању амбијента за инвестирање.

Енергетска ефикасност⁴ у оквирима Новог закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи

Енергетски најјачи елементи: ватра, земља, ваздух и вода по учењу античког мислиоца Емпедокла представљају корен свих ствари. Све ствари настају спајањем ових елемената. Приказивање броја четири у уметничком и архитектонском делу има статус симбола. Четврта димензија указује на тежњу кретања ка бесконачности којом из равне дводимензионалне просторне слике прелазимо у тродимензионални простор и из тродимензионалног физичког простора у четвородимензионални динамички простор.

Потреба за осветљењем, грејањем, хлађењем, простора допринели су томе да сектор зградарства троши више енергије од индустрије, зграде зато морају испуњавати минималне услове у погледу енергетске ефикасности.

Нови закон о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи предвиђа енергетску ефикасност⁴ објеката о чему се у свету одавно води рачуна. Одредбе о енергетској ефикасности⁴ (пројектовање, изградња) и тзв. "зелена градња" биће предвиђене као опште норме, а по ступању на снагу Закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи, биће донети подзаконски акти којим се ближе уређују ови односи. Појам зелене градње обједињује све напоре за очувањем природних ресурса, здравља животне средине и саме планете. Основни циљ је да у што већем броју појединаца пробудити свест о значају ових принципа, а паралелно са тим придобити и подршку институција, кроз изгласавање и примену закона који прате ову идеју. Занимљив је податак да у Европи само зграде потроше 40% енергије Најважнији сегмент зеленог покрета јесу обновљиви извори енергије, одрживи развој као и енергетска ефикасност. Енергетска ефикасност и зелена градња јесу појмови који су својом појавом претекли успостављање законских и тржишних норми. Дакле, зелено грађење није слепо праћење препорука и карактеристика појединих материјала и производа, већ пажљиво прорачунавање како ће они, и у којој мери, утицати на свеукупне карактеристике читавог објекта. Нове концепте изградње настале као део напора да се очувају природни ресурси и човекова околина уграђујемо у пројекте на новим

⁴ Енергетска ефикасност је сума испланираних и проведених мера чији је циљ кориштење минимално могуће количине енергије тако да удобност и стопа производње остану очуване. Једноставније речено енергетска ефикасност значи употребити мању количину енергије (енергента) за обављање истог посла, односно функције (грејање или хлађење простора, осветљења, производња разних производа, погон возила и др.). Енергетска ефикасност се никако не сме посматрати као штедња енергије јер штедња увијек подразумева одређена одрицања, док ефикасна употреба енергије никада не нарушава услове рада и живљења.

принципима. Инвеститори морају узети у обзир колико се енергије троши на један објекат. Законодавство у области енергетске ефикасности у суседним земљама Европе врло је динамично. У државама САД-а и Западне Европе законски акти везани за зелену градњу постају све строжији. Према многим истраживањима уштеда од 20% енергије би ЕУ донела уштеду од 60 милиона евра на годишњем нивоу.

Зелена књига Европске комисије о енергетској ефикасности настоји да идентификује препреке примене енергетске ефикасности. Књига има за циљ да идентификује проблем енергетске ефикасности и покрене иницијативу исте на свим нивоима европског друштва.

Заштита околине, енергетска ефикасност, коришћење обновљивих извора чине целину и у процесу решавања енергетске кризе морају се посматрати јединствено. Неопходно је зато наћи решење одрживог економског развоја уз стабилну енергетску политику. Неефикасно грејање и хлађење објеката има за резултат велики губитак енергије. Изградња усаглашена са начелима соларне градње може у великој мери смањити потребу за енергијом у овој области.

За решавање енергетске кризе битно је наћи одговор на питање како обезбедити довољну количину енергије у будућности и како смањити негативне утицаје на животну средину. Неопходно је озбиљно приступити налажењу начина за заштиту свих природних ресурса и повећању енергетске ефикасности. Зато активност у оквиру енергетске ефикасности захтева правно законски оквир.

Националне, регионалне и локалне власти биће задужене за имплементацију оквира делотворних акција енергетске ефикасности.

Да би примена енергетске ефикасности имала ефекта неопходна је хармонизација и усклађеност локалне легислативе⁵ (стратегије закона, стандарда и правилника).

Фонд за енергетску ефикасност

РЕЦ - Регионални центар за заштиту околине за Средњу и Источну Европу, пружа подршку кроз образовне пројекте у сарадњи са локалном самоуправом. Пројекти се заснивају на преношењу искуства са "старих" земаља чланица ЕУ на "нове" земље чланице у Средњој и Источној Европи.

Пројекат почива на потпуном приступу планирању енергетски оптималних зграда и обухвата анализу правних услова за такву градњу.

Развој пословних планова за пројекте енергетске ефикасности у Хрватској показао се као веома успешан модел.

У Србији би заменом по две класичне, штедљивим сијалицама, три милиона потрошача у годишње уштедело 701 милион киловат - сати или енергију произведену у електрани, снаге 480 мегавата.

Ово је само један начин да се у Србији рационалније користи енергија.

Штедња је неопходна јер Србија у неким областима троши пет пута више примарне енергије по јединици бруто друштвеног производа него развијене земље.

Специфична потрошња топлотне енергије у Данској је 96 киловат-сати по квадрату у сезони, а код нас 228 и то у пословним просторима и зградама, док је у приватним кућама много већа. Утрошак енергије по новоствореној новчаној јединици у неким секторима је 4-5 пута већи од западних земаља.

Закључак

"Средите називе и дефиниције. Када су имена нетачна, расуђивања су неповезана, када су расуђивања неповезана, послови иду наопако, када послови иду наопако, занемарује се неговање музике и обреда, када се занемарују музика и обреди казне су престроге или преблаге, тада је народ неодлучан и не зна шта му је чинити."

Комфучије

⁵ **Законодавна власт** или **легислатива** је назив за грану власти чија је функција доношење закона. У модерним демократским државама овај део власти налази се у рукама представничког тела, тј. парламента, мада под одређеним условима законодавне власти могу преузети и представници извршне и судске власти.

Да би закон био применљив и имао резултате све мора бити јасно дефинисано. Анализом процеса имплементације Закона о планирању и изградњи ("Сл.гласник РС"бр.47/03 и 34/06) могу се утврдити чињенице које указују на неопходност унапређења и промене постојећих законских решења.

Новим законом о планирању и грађењу употпуњује се законски оквир планирања и изградње. Истим се надокнађују недостатци претходног Закона.

Приметно наглашена брзина у доношењу и ревизији донетих закона доказује жељу законодавца да достигне одговарајући ефекат дефинисањем законодавних решења.

Циљ Новог закона о уређењу простора грађевинском земљишту и изградњи јесте пре свега привлачење инвестиција и то претежно страних, легализација бесправно сагређених објеката, успостављање равнотеже енергетске ефикасности као и давањем већих надлежности надлежним органима као што су агенција и инспекција.

Анализом процеса практичне применљивости закона реално се може сагледати степен успешности Новог закона. Сигурно је, да ће усвајање Новог закона динамичним утицајем на могућност одрживог развоја, допринети стабилном и планском развоју у области планирања и изградње.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зборник радова Како до стратегије просторног и урбаног развоја на националном и локалном нивоу Републике Србије.
2. Зборник радова Београдска отворена школа Генерација 2003/2004
3. Предност Новог закона о страним улагањима Др Инес Бесаровић
4. Убудуће без отворених питања Мр Александар Вучићевић, Мр Небојша Стефановић <http://www.ingkomora.org.rs>

Милан Јанковић¹
Наташа Стојановић²

ОЦЕНА „ПОТРОШАЧКОГ ВИШКА“ КАО МЕРА ДРУШТВЕНОГ ТРОШКА УШТЕДЕ ВОДЕ

РЕЗИМЕ

Рад даје приказ модела за оцену / евалуацију пројеката комуналне инфраструктуре. Модел, односно методолошки образац, овако како је конструисан, има универзални / свеобухватни карактер, односно може се без већих корекција и прилагођавања подједнако добро применити на готово све врсте ресурса (вода, гас, електрична енергија ...). У циљу поједностављења објашњавања приказа, као пример смо изабрали хипотетички водопривредни објект (нпр. црпилиште), а емпиријска анализа - у циљу демонстрирања коришћења модела и његових перформанси - биће урађена свеопштим / генералним подацима. Модел функционише у два потпуно независна корака, што конкретно значи да се одвојено може користити било који од њих, зависно од потреба и циљева анализе која се врши. У првом кораку врши се оцена друштвено-економске оправданости капиталних улагања у нови инфраструктурни (водопривредни) објект, а у другом кораку модел решава проблем оптималне алокације третираног ресурса (воде) на различите категорије корисника / потрошача.

Кључне речи: евалуација, цеваста мрежна инфраструктура, потрошачки вишак, планер, друштвени трошак уштеде, дисконтована садашња вредност, трошкови изградње, интерес произвођача, интерес потрошача, алокација, друштвено-економска оправданост.

CONSUMER SURPLUS AS A MEASURE OF SOCIAL COST FOR WATER RESOURCES

ABSTRACT

The Work gives a description of the model for evaluation of Municipal Infrastructure Projects.

The Model (methodological pattern) has multi-purpose character: it could be applied equally well upon all kinds of resources (water, gas, electricity and upon different kinds of net-tube infrastructure) without notable corrections.

In order to simplify explanations we chose (took) a hypothetical waterpower object (for instance a source) while empiric analyses will be done with general data in which way to demonstrate the usage of the model. This model functions through two separate steps which means it could be used separately depending on necessities and aims of on by one the analyses being done.

In the first step the estimation of economic-social validity of evaluation the (capital) investments is done while in the second step the model solves optimal allocation of the treated resource (water) upon different categories of users.

Key words: evaluation, tube-net infrastructure, consumer's surplus, social planner, public-expenditure (saving), present reodment validity, bulding coste, producer's interest of the consumer, allocation, social-economie validity (legitimacy).

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

За сваког истраживача-пројектанта (као и практичара-пројектанта), важно је да разради пример оцене пројеката једног хипотетичког комунално-инфраструктурног објекта, тако да је то - на неки начин - парадигма/модел, који користи истраживачу у даљем раду. Одлучили смо се за водозахват/црпилиште, из сектора водопривреде, који је:

- у технолошком погледу сложен;
- довољно интензиван с обзиром на инвестициона улагања;
- процесно-детаљно изучен, и
- који има основну улогу у водоснабдевању града и насеља уопште.

¹ Милан Јанковић, дипл.ек. Завод за урбанизам и комуналну делатност Србије

² Наташа Стојановић, дипл.инж.ел., Рафинерија - Панчево

1. ПОТРОШАЧКИ ВИШАК

Потрошачки вишак се најчешће користи за означавање простора испод МАРШАЛОВЕ КРИВЕ ТРАЖЊЕ појединца, између две различите цене. То је мера у новчаном облику, мада ју је Маршал оригинално представљао као вишак корисности. Представља меру користи коју потрошач остварује од могућности да купи робу по одређеној цени, нето, односно умањену за вредност онога чега је морао да се одрекне да би је купио. Наведена мера има широку примену у COST-BENEFIT АНАЛИЗИ³ и у другим подручјима примењене економије као апроксимативна мера промене БЛАГОСТАЊА, посебно код компензационе и еквивалентне варијације. Компензациона варијација представља меру промене благостања појединца, која је последица на пример, промене цене. Компензациона варијација представља максимални износ прихода који би се могао узети од некога ко је профитирао на основу неке промене, а да његова позиција не буде лошија него пре наведене промене. Компензациона варијација губитника након неке промене представља минимални износ коју би он захтевао након промене, а који би му омогућио једнако добар положај као и пре наведене промене. Еквивалентна варијација представља минимални износ који би неко ко је профитирао на основу одређене промене, био спреман да прихвати да би се одрекао те промене. Еквивалентна варијација за губитника после неке промене је максимум који би он желео да плати да би спречио да се промена догоди.

2. МОДЕЛ ПРОЈЕКТНЕ ЕВАЛУАЦИЈЕ / ОЦЕНЕ

У ситуацији недостатка финансијских средстава за нето инвестиције, односно нове објекте⁴ изградња објеката водних ресурса зависиће, пре свега, од односа трошкова редукације у потрошњи према трошковима повећања понуде. Проблем се другим речима своди на питање избора између двеју алтернатива: (1) приступити изградњи новог објекта и на тај начин прићи праћењу динамике потрошње воде коју условљава индустријализација, урбанизација или привођењу нових површина земљишта пољопривредној производњи, или (2) мерама економске политике стимулисати штедњу и на тај начин задржати потрошњу воде на садашњем нивоу. Како се оцена оправданости инвестирања врши с позиција друштвеног планера који по дефиницији истовремено уважава интересе произвођача воде (испоручиоца) и интересе потрошача (корисника), теоријски проблем се своди на упоређивању друштвеног трошка уштеде (конзервације), што није ништа друго него губитак у потрошачком вишку, дисконтованом на садашњу вредност, с трошковима изградње објекта⁵. Стога, ако је губитак у потрошачевом вишку већи од процењених трошкова изградње објекта, онда очигледно постоји друштвено-економска оправданост изградње таквог објекта⁶.

Статистичка оцена

Испоручена вода према врсти потрошача, по правилу се може сврстати у 3 широке категорије: индустријска, пољопривредна и потрошња становништва. Претпоставка са којом се улази у модел је да ће хипотетички водопривредни објекат (црпилиште) снабдевати подручје града које има десет општина у којима потрошња воде према категоријама корисника варира зависно од структуре. Имамо општине са претежним уделом индустрије, или претежним уделом резиденцијалних четврти, или пак општине на периферији (ободу) града са претежним уделом пољопривреде у својој структури.

Претпоставићемо и то да ће наше хипотетичко (црпилиште) бити капацитета 27 милиона литара воде дневно, предвиђени трошкови изградње износе 400 милиона динара. У случају да се црпилиште/водозахват не гради, мерама штедње смањиће се потрошња сваке категорије корисника, сразмерно њиховом досадашњем нивоу потрошње. База података са којом у овом примеру оперишемо састоји се од опсервација о просечној дневној потрошњи воде за три различите категорије корисника (број категорија корисника у моделу не представља никакво ограничење). Даље, коришћени су подаци о ценама за које је у

³ Дејвид В. Пирс: „Модерна економија“, Макмиланов речник, Дерета, Београд, 2005; Pearce, D.W., Nash, C.A. (1981): „The Social Appraisal of Projects“.

⁴ Варијан, Х.П. (2003): „Микроекономија, модеран приступ“, превод, Економски факултет у Београду.

⁵ Marschall, A. (1980): „The Principles of Economics“ Mac Millan, London.

⁶ Бабан, Љ. (1989): „Економија тржишта“, Школска књига, Загреб, стр. 406-407.

конкретном случају претпостављено да варирају зависно од категорије корисника, као и зависно од општине у којој се вода троши, а не варирају од месеца до месеца у току године. Модел, наравно, допушта све остале варијације у ценама. Без губитака ваљаности једна од могућности свакако може бити она која дозвољава варијацију цена по месецима унутар годину дана уз идентичне цене по свим општинама.

Исто је тако допуштена тотална варијација цена, тј. таква где цене варирају и у времену и по општинама и по категоријама корисника. У конкретном случају цена је изражена у хипотетичким новчаним јединицама, динарима на 1.000 литара воде. Укупан број опсервација износи у конкретном примеру 120 (10 општина пута 12 месеци). Модел полази од оцене функције потрошње за водом за сваку од третираних категорија корисника. Економетријска метода која се овде користи је метода најмањих квадрата⁷.

(а) Индустрија

У модерној економској литератури⁸ се приликом спецификације функције потражње индустрије за водом полази од две претпоставке. По једној смо претпоставили да индустрија исказује константну ценовну еластичност потражње за водом, и по другој да не постоје значајна колебања у потрошњи воде зависно од годишњег доба. Обе наведене претпоставке изгледају сасвим реалне, па је због тога употребљена функција потражње која генерише константну ценовну еластичност без корективне сезонске варијабиле.

$$(1) \quad Q = a P^{-\gamma}$$

Линеаризујући једначину (1) и променивши симболе модел поприма следећи облик⁹.

$$(2) \quad \ln \text{IND} = \ln a_0 + a_1 \ln \text{INDP} + e$$

где $\ln \text{IND}$ представља природни логаритам индустријске потрошње у милионима литара дневно упросечено по појединим месецима у свакој од појединих општина; $\ln \text{INDP}$ је природни логаритам цене воде за индустријску потрошњу у релевантној општини у хипотетичким новчаним јединицама, тј. динарима, на 1.000 литара воде; а „ e “ представља стохастичку грешку оцене. Адекватно теорији¹⁰, очекивани предзнак коефицијента уз експланаторну варијаблу је негативан, а очекивани предзнак одсечка на апциси је позитиван. Регресионом анализом добијени су следећи резултати:

Варијабла	Коефицијент	Стандардна грешка	t - вредност
константа	3,81	0,068	56,159
$\ln \text{INDP}$	-0,6	0,054	-10,916

$N = 120$

Кориговани $R^2 = 0,4982$

$F(1, 118) = 119,161$

Коефицијент варијације = 16,39

Добијени резултати указују да су сви коефицијенти високо значајни (сигнификантни) и да имају очекивани предзнак. Подсећајући да се има у виду да је анализа рађена хипотетичким подацима (тзв. cross-section подацима), вредност коефицијента детерминације као односа између објашњене и укупне варијације коригованог с бројем степена слободе разумно је

⁷ Петровић, П. (1982): „Увод у економетрију“, Универзитет у Београду - Економски факултет у Београду.

⁸ Вујковић, Т. (1976): „Економетријске методе и технике“, Информатор, Загреб.

⁹ Крчевинац, С., Чупић, М. (1980): „Економетријске методе“, Универзитет у Београду, Привредно-финансијски водич, Београд.

¹⁰ Маџар, Љ. (1972): „Предавања из економетрије“, на Пост-дипломским студијама Економског факултета у Београду, школске 1972/1973.

висока. Величина коефицијента еластичности од -0,6 изузетно је прихватљива¹¹. Индустриска потражња за водом је дакле ценовно нееластична¹².

(б) Пољопривреда

Логичном се чини претпоставка да ће пољопривреда користити воду за наводњавање само током 5 месеци (мај-септембар). Коришћени подаци о потрошеним количинама воде за све остале месеце су дакле нула. Стога је анализа извршена само са подацима за оне месеце у којима потрошња воде у пољопривреди постоји, што је утицало на редукацију броја обсервација са 120 на 50. Будући да је потрошња воде у пољопривреди значајно зависна од количине падавина, то је био разлог што смо у наш модел укључили и додатну експланаторну варијаблу:

$$(3) \quad 1n \text{ AGRI} = 1n a_0 + a_1 1n \text{ AGRIP} + a_2 1n \text{ RAIN} + e$$

где објашњење симбола одговара оном претходном: $1n \text{ AGRI}$ је природни логаритам количине воде потрошене у пољопривреди, $1n \text{ AGRIP}$ природни логаритам цене, $1n \text{ RAIN}$ је природни логаритам месечне количине падавина, а „e“ је стохастички термин.

Очекивани предзнак a_2 је негативан будући да више кише значи уједно и мање наводњавања па и мању потрошњу воде за пољопривредне намене.

Добијени су следећи резултати:

Варијабла	Коефицијент	Стандардна грешка	t-вредност
константа	4,55	0,254	18,32
1n AGRIP	-0,95	0,194	-4,897
1n RAIN	-1,23	0,136	-9,057

N = 50

Кориговани $R^2 = 0,6798$

F (2,47) = 53,008

CV = 22,34

Као и код претходног случаја, сви параметри су сигнификантни (значајни) и имају коректан предзнак. Ценовна еластичност је незнатно испод јединице, док је еластичност потражње с обзиром на количину падавина изнад јединице што значи да је пољопривредна потражња за водом еластична, што је такође коректан резултат.

(в) Становништво

За решавање оцене функције потражње становништва за водом обе већ коришћене претпоставке су у овом примеру напуштене. Објашњења за такав корак лежи у значајним варијацијама потражње кроз различита годишња доба, и то како укупне потражње тако вероватно и ценовне еластичности. Из тог разлога је напуштена претпоставка о константној ценовној еластичности, а уведена је тзв. вештачка варијабла¹³ како би се извршила корекција одсечка и нагиба потражне функције у летњим месецима у години. Уважавајући све наведено, функција потражње становништва за водом изгледа овако:

$$(4) \quad \text{RES} = a_0 + a_1 \text{ RESP} + a_2 g\text{RESP} + a_3 g\text{RAIN} + a_4 g + e$$

где је RES потрошња воде становништва, RESP цена, RAIN количина падавина, а „g“ је вештачка варијабла („dummy варијабла“) дефинисана као $g = 1$ за мај, јун, јул, август,

¹¹ Јовичић, М., Ковачић, З. (1984): „Збирка задатака из теоријске и примењене економетрије“, Универзитет у Београду, Економски факултет у Београду.

¹² Приручник за вредновање индустријских пројеката, UNIDO, Организација УН за индустријски развој (1988). Београд; Новаковић, В. (2002): „Квантитативни методи у грађевинском менаџменту“, Изградња, Београд.

¹³ Кљусев, Н. (1980): „Инвестиције: теорија-экономика-политика (Оцењивање и избор)“, НИРО Књижевне новине, Београд; Пауновић, Б., Зировски, Д. (2005): „Пословни план“, водич за израду, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд.

септембар, а $g = 0$ за све остале месеце у години. Из специјалне функције уочљиво је да вештачка варијабла улази у функцију два пута као мултипликативна варијабла (корекција нагиба), а једном као адитивна варијабла (корекција одсечка-константе). Регресионом анализом добијени су следећи резултати:

Варијабла	Коефицијент	Стандардна грешка	t-вредност
константа	131,41	16,38	8,023
RESP	-8,67	3,207	-2,703
gRESP	-7,4	4,97	-1,49
gRAIN	-21,36	5,03	-4,242
g	109,69	29,87	3,672

$N = 120$

Кориговани $R^2 = 0,2511$

$F(4,115) = 10,975$

$CV = 57,05$

Упоређујући ове вредности са раније две оцењене функције, резултати добијени оценом ове функције су са статистичког становишта нешто слабији. Кориговани коефицијент детерминације је релативно низак, иако су сви параметри осим једног (gRESP) високо сигнификантни. Сви оцењени коефицијенти, међутим, имају коректан предзнак.

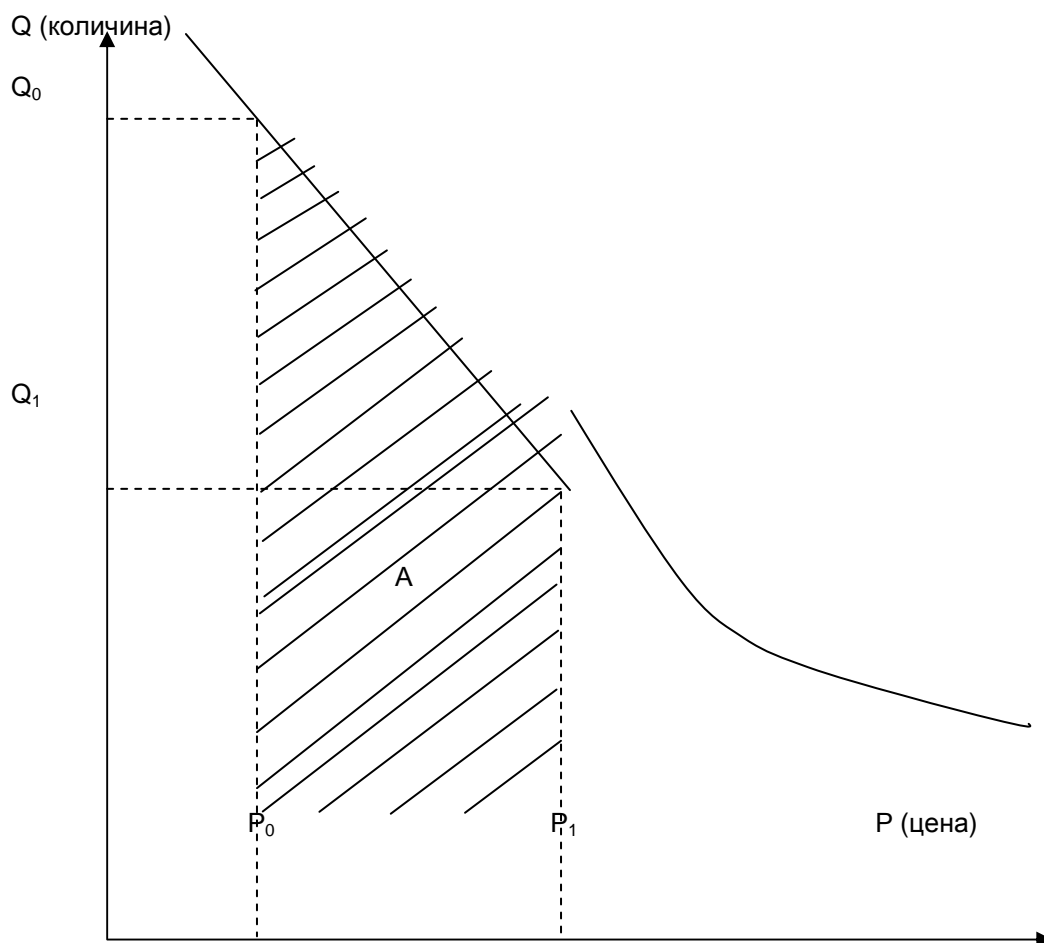
Оцена користи

Потрошачки вишак (consumer's surplus) се дефинише као новчана мера укупне корисности (утилитета) оствареног потрошњом појединог добра не рачунајући количину новца потрошену на куповину тог добра. Другим речима, потрошачки вишак, је у економији, „разлика између укупног износа који би потрошачи били вољни да плате да би конзумирали одређену количину робе која се продаје на тржишту и износ који стварно морају да плате за ту робу. Износ који би потрошачи били вољни да плате обично се интерпретира као монетарна вредност или потрошачко задовољење“¹⁴. Он се најчешће дефинише као површина испод криве потражње и изнад ценовне линије. Приликом прорачуна потрошачког вишка посебну пажњу треба посветити на јединице мере у којима ће он бити изражен. У конкретном случају јединице мере се могу једноставно израчунати коришћењем следећег израза: милиони литара / дан динари / 1.000 литара = хиљаде динара/дан. Будући да су количине изражене у милионима литара дневно, а цене у динарима за 1.000 литара, након множења резултат ће бити изражен у хиљадама динара на дан. На тај начин резултат добивен интегрисањем функције потражње у одговарајућем интервалу, што ће се показати да није ништа друго него губитак у потрошачевом вишку, биће изражен у хиљадама динара по дану. У циљу израчунавања годишњег губитка у потрошачевом вишку, резултат добивен интегрисањем биће помножен са 365 у случају индустријске и потрошње становништва, а са 153 (само за 5 месеци) у случају пољопривредне потрошње.

У сваком посебном случају (индустрија, пољопривреда, становништво) губитак у потрошачевом вишку (друштвени трошак конзервирања - штедње) се може израчунати као разлика између потрошачког вишка добивеног потрошњом количине Q_0 (дакле без уштеда) која одговара просечној цени P_0 и потрошачког вишка добивеног потрошњом ограничене количине Q_1 која се добија увођењем мера штедње. Количини Q_1 одговара свакако и нова цена P_1 .

Као што је јасно видљиво из следећег графика, губитак у потрошачком вишку је засенчена површина испод криве потражње омеђена са два нова ценовна правца P_0 и P_1 .

¹⁴ Енциклопедија Британика, сажето издање, Политика, Београд, 2005., стр. 71 (књига 7); Беговић, Б. (1995): „Економика урбанистичког планирања“, Сесмесон, Београд.



(а) Индустија

Антилогаритмујући обе стране једначине (2), те користећи добијене оцене параметра, добија се:

$$(5) \quad \text{IND} = 45,04 \text{ INDP}^{-0,6}$$

Нумеричка вредност губитака у потрошачевом вишку добиће се решавањем следећих интеграла:

$$(6) \quad \int_{P_0}^P 45,04 \text{ INDP}^{-0,6} d \text{ INDP} = 45,04 \frac{\text{INDP}^{-0,6+1}}{-0,6+1} \Big|_{P_0}^{P_1}$$

Просечна цена воде за индустријско коришћење у нашем хипотетичком примеру је била $P_0 = 3$ динара за 1.000 литара дневно. Ако се вредност $P_0 = 3$ уведе у једначину (5) добије се количина $Q_0 = 23,42$ милиона литара дневно. Респектујући мере штедње индустрија ће морати смањити потрошњу за 7,63 милиона литара дневно. Редукована количина износи $Q_1 = 15,78$, а њој одговарајућа цена (добивена поновним увођењем количине Q_1 у једначину (5) износи $P_1 = 5,82$ динара за сто литара. Коришћењем наведених података решење израза (6) даје следећу нумеричку вредност губитка у потрошачком вишку (A):

$$A_1 = 53.363 \text{ динара дневно, или}$$

$$A_1 = 19.477.451 \text{ динара годишње.}$$

(б) Пољопривреда

Антилогаритмујући и интегришући с обзиром на цену израза (3) добије се следећи резултат:

$$(7) \quad A_2 = a_0 \text{ RAIN}^{a_2} \frac{\text{AGRIP}_1^{a_1+1} - \text{AGRIP}_0^{a_1+1}}{a_1 + 1}$$

Просечна цена воде за пољопривредну употребу износила је P_0 3 динара за 1.000 литара, одговарајућа количина била $Q_0 = 9,1$ милион литара дневно (добивена увођењем цена у једначину (3), а обавезно смањење потрошње износи 1,43 милиона литара дневно, тако да нова количина износи $Q_1 = 7,66$ милиона литара дневно, с одговарајућом ценом од $P_1 = 3,59$ динара за 1.000 литара. Просечна количина падавина на употребљена у овој калкулацији износила је 3,13 цм.

Решењем једначине (7) добије се вредност губитка у потрошачевом вишку за пољопривреду:

$$A_2 = 4.938 \text{ динара дневно, или} \\ A_2 = 755.514 \text{ динара годишње.}$$

(в) Становништво

За вредност вештачке (dummy) варијабле $g = 0$, интегрисањем једначине (4) с обзиром на цену добије се:

$$(8) \quad A_{3_0} = a_0 (\text{RESP}_1 - \text{RESP}_0) + a_1 \left[\frac{\text{RESP}_1^2 - \text{RESP}_0^2}{2} \right]$$

Користећи вредност оцењених параметара, као и расположиве податке о просечној цени воде коју троши становништво $P_0 = 4,7$ динара за 1.000 литара, одговарајућој количини $Q_0 = 90,67$ милиона литара дневно, редукцији у потрошњи у износу од 17,94 милиона литара дневно, новој расположивој количини $Q_1 = 72,73$ милиона литара дневно, те одговарајућој цени $P_1 = 6,8$ динара за сто литара, добије се следећи резултат:

$$A_{3_0} = 169.046 \text{ динара дневно.}$$

За вредност вештачке варијабле $g = 1$ (летњи месеци), интегрисањем једначине (4) с обзиром на цену добије се следећи резултат:

$$(9) \quad A_{3_1} = (a_0 + a_3 g \text{ RAIN} + a_4 g) (\text{RESP}_1 - \text{RESP}_0) + (a_1 + a_2)g \left[\frac{\text{RESP}_1^2 - \text{RESP}_0^2}{2} \right]$$

Користећи добивене оцене параметара те израчунате или познате вредности за $P_0 = 4,7$ динара, $Q_0 = 98,7$ милиона литара, $P_1 = 5,8$ динара, $Q_1 = 80,8$ милиона литара, те о просечној количини падавина $\text{RAIN} = 3,13$ добије се следећи резултат:

$$A_{3_1} = 100.147 \text{ динара дневно.}$$

Пондерисани просек између губитка у потрошачевом вишку за време летњих месеци и губитка у потрошачевом вишку за време осталих месеци даће се укупни губитак у потрошачевом вишку за категорију корисника - становништво:

$$(10) \quad A_3 = 5/12(A_{3_1}) + 7/12(A_{3_0})$$

$$A_3 = 140.338 \text{ динара дневно, или} \\ A_3 = 51.223.275 \text{ динара годишње.}$$

Пажљивим праћењем читавог поступка калкулације видљиво је да укупна количина редуковане потрошње воде по свим категоријама корисника (индустрије = 7,63 милиона литара + пољопривреда = 1,43 милиона литара + становништво = 17,94 милиона литара дневно) управо одговара планираном инсталисаном капацитету од 27 милиона литара воде дневно¹⁵.

ЗАКЉУЧАК АНАЛИЗЕ И ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКЕ

Ако саберемо губитак у потрошачевом вишку за све три категорије потрошње воде добићемо:

$$A = A1 + A1 + A3 = 71.456.240 \text{ динара/годишње.}$$

Дакле, у случају да се црпилиште (водозахват) не изгради него се уместо тога морају увести мере штедње односно рестрикције/редукције у потрошњи, годишњи губитак у потрошачевом вишку ће износити 71,5 милиона динара. Међутим, важно је знати да црпилиште/водозахват као водопривредни објекат даје трајне ефекте који се протежу у временском раздобљу које надмашује годину дана. Стога је у таквој ситуацији односно фази потребно израчунати износ свих будућих губитака па их свести на садашњу вредност како би упоређење са планираном вредношћу инвестиције било могуће.

Из формуле за износ бесконачног геометријског низа израчунаћемо садашњу вредност трајног губитка у потрошачевом вишку:

$$(11) \quad SV = A/r$$

где r представља реалну каматну стопу. Како садашња вредност реагује на различите каматне стопе, то ћемо у наставку прорачунати неколико различитих варијанти:

за $r = 7\%$	$SV = 1.020.803.400$ динара
за $r = 8\%$	$SV = 893.203.000$ динара
за $r = 9\%$	$SV = 793.958.220$ динара
за $r = 10\%$	$SV = 714.562.400$ динара.

Из целокупне спроведене анализе очигледно се намеће закључак да је планирано црпилиште/водозахват са друштвено-економског аспекта оправдано градити. Садашња вредност трајног губитка у потрошачком вишку значајно надмашује предвиђена средства за изградњу водопривредног објекта који износи 400 милиона динара, и то у широком распону реалних каматних стопа. Друштвени планер ће дакле у таквој ситуацији капиталном инвестиционом захвату дати зелено светло.

3. МОДЕЛ ОПТИМАЛНЕ АЛОКАЦИЈЕ

Проблем оптималне алокације/расподеле оскудног ресурса представља основни задатак економске науке. Образлажући модел пројектне евалуације (тачка 2), пошли смо од претпоставке да ће смањење потрошње воде свих трију категорија корисника, у случају да то буде неопходно, бити извршено пропорционално њиховом досадашњем уделу у укупној потрошњи. Такав начин, иако даје одређене ефекте, међутим, никако не значи да је расподела (алокација) воде извршена према - са друштвеног становишта - оптималним критеријумима. Алокација оптималних количина уједно ће одредити и оптималну политику цена. Другим речима, у ситуацији оскудног ресурса, модел треба дати одговор на питање колико поједина категорија потрошача може количински трошити и коју цену треба плаћати да би са друштвеног аспекта били задовољени критеријуми оптималности.

С позиција друштвеног / урбо-економског планера чији је циљ максимизирање друштвеног благостања, ефикасна расподела (алокација) воде међу корисницима и подручјима

¹⁵ Јанковић, М., Стојановић, Н. (2006): „Пример употребе модела евалуације пројекта комуналне инфраструктуре: водних ресурса“, Изградња, бр. 11-12/2006., Београд.

(општинама) биће она која за резултат даје максимум износа потрошачког вишка (consumer's surplus) и произвођачког вишка (producer's surplus). Оптимална алокација и политика цена биће одређена коришћењем једноставног модела:

$$\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k \int_0^{Q_{ij}} [P_{ij}(Q) - MC_{ij}(Q) dQ]$$

(12) уз ограничење:

$$\bar{Q} = \sum_i \sum_j Q_{ij}$$

где $P_{ij}(Q)$ представља функцију потражње за водом у општини „i“ те категорији потрошње „j“; $MC_{ij}(Q)$ је функција маргиналног трошка за општину „i“ те категорију корисника „j“, док је Q укупна количина расположиве воде на територији града. Из модела се види да број општина може варирати од 1 до n , а број категорија корисника од 1 до k . Функција маргиналног трошка која се такође појављује у моделу није ништа друго него прва диференцијација (прелазак једне функције у другу) функције укупних трошкова производње и дистрибуције воде, коју исто тако као и функцију потражње треба претходно економетријски оценити¹⁶. Међутим, у одсуству могућности оцене функције укупних трошкова производње и дистрибуције због евентуалног непостојања релевантних података, у моделу ће се претпоставити константност маргиналних трошкова тако да $MC_{ij}(Q)$ неће више бити функција од „ Q “ него број, односно динари по литру испоручене воде.

Лагранжеова функција за екстрем (максимум) уз ограничење у конкретном проблему изгледа овако:

$$(13) \quad L = \sum_i \sum_j \int_0^{Q_{ij}} [P_{ij}(Q) - MC_{ij}(Q) dQ] + \lambda \bar{Q} - \sum_i \sum_j Q_{ij}$$

Користећи фундаменталну теорему интегралног рачуна, први услови за постојање екстрема функције дати су у следећим изразима:

$$(14) \quad \begin{aligned} \partial L / \partial Q_{ij} &= P_{ij}(Q_{ij}) - MC_{ij}(Q_{ij}) - \lambda = 0 \\ \partial L / \partial \lambda &= \bar{Q} - \sum_i \sum_j Q_{ij} = 0 \end{aligned}$$

за свако $i = 1, 2, 3, \dots, n$ те за свако $j = 1, 2, \dots, k$.

Теоријски, горњи систем од $n \times k + 1$ једначину је могуће решити за оптималне количине Q_{ij} и ламбда (λ) користећи Newton-Raphsonov алгоритам. Користећи добивене оптималне количине те њиховим увођењем у функцију потражње: $P_{ij}(Q_{ij})$ могуће је добити и оптималне цене. Јасно је уочљиво да у циљу максимирања друштвеног благостања, расположива количина воде мора бити распоређена тако да нето корист за друштво на маргини у сваком од подручја (општина) као и у свакој категорији потрошње мора бити једнака.

У циљу лакшег праћења функционисања модела као и његове употребе у даљњој презентацији увешћемо неколико претпоставки како бисмо избегли непотребне рачунске компликације. Без губитка генералног увида може се претпоставити да је свих 10 општина из претходног примера по својој структури једнако. То конкретно значи да међу њима не постоје варијације у потрошњи као ни у трошковима дистрибуције. Друго, оцењене функције потражње индустрије и становништва из претходног поглавља (изрази 2 и 4) заменићемо јединственом потражњом, тј. функцијом потражње оцењеном на бази збирних података. Упростићемо ради, занемарићемо такође и сезонске осцилације, а укупна потражња за водом биће третирана као она за време лета.

¹⁶ Greene, William H. (1990): „Econometric Analysis“, Macmillan, New York.

Исто тако варијабла која репрезентује количину падавина биће замењена својом просечном вредношћу у летњим месецима (3,13 cm). На тај начин добивене су две нове функције потражње, једна која репрезентује потражњу становништва и индустрије и друга која описује потражњу за водом у пољопривреди:

$$(15) \quad Q_m = 191,54 p_m^{-0,55}$$

$$(16) \quad Q_a = 25,82 P_a^{-0,95}$$

где Q_m представља количину воде у милионима литара потрошену у тзв. муниципалној потрошњи (индустрија + становништво), а P_m цену у динарима за хиљаду литара у муниципалној потрошњи. Идентичне ознаке вреде и у изразу (16) где се ради о функцији потражње за пољопривреду.

За конкретну манипулацију моделом потребне су и функција трошкова. Оптимална алокација количина и цена биће израчуната коришћењем следећих двају трошковних функција:

$$(17) \quad C_m = 25,7 + 1,5 Q^{0,85}$$

$$(18) \quad C_a = 6,5 + 2,8 Q^{0,65}$$

где C представља укупне трошкове производње и дистрибуције, а Q количине. Супскрипт „m“ означава да се ради о трошковима производње и дистрибуције за муниципалну категорију потрошача, а супскрипт „a“ да се ради о трошковима за пољопривредну категорију потрошача.

Користећи модел који смо раније развили, наш поједностављен пример може се решити на следећи начин:

$$(19) \quad \text{Max}_Q \int_0^{Q^*} f_1(Q) - f_2(Q) \, dQ + \int_{Q^*}^{\bar{Q}} f_3(Q) - f_4(Q) \, dQ$$

где је:

$$f_1(Q) = P(Q) = \left(\frac{Q}{191,54} \right)^{-0,55} \quad \text{(функција потражње за водом муниципалних корисника)}$$

$$f_2(Q) = MC(Q) = 1,275 Q^{-0,15} \quad \text{(маргинални трошак за категорију муниципалних корисника)}$$

$$f_3(Q) = P(Q) = \frac{Q}{25,82}^{-0,95} \quad \text{(функција потражње за водом пољопривредних производа)}$$

$$f_4(Q) = MC(Q) = 1,82 Q^{-0,35} \quad \text{(маргинални трошак за категорију пољопривредних корисника)}$$

Уврштавајући егзактне функције у израз (19) добија се:

$$(20) \quad S = \int_0^{Q^*} \left[\left(\frac{Q}{191,54} \right)^{-0,55} - 1,275 Q^{-0,15} \right] dQ + \int_{Q^*}^{\bar{Q}} \left[\left(\frac{Q}{25,82} \right)^{-0,95} - 1,82 Q^{-0,35} \right] dQ$$

где је „S“ симбол за функцију која се максимира. Користећи фундаменталну теорему интегралног рачуна, добија се први услов за постојање екстрема:

$$(21) \quad \frac{dS}{dQ} - \left(\frac{Q^*}{191,54} \right)^{-0,55} - 1,275 Q^{*-0,15} - \left(\frac{\bar{Q} - Q^*}{25,82} \right)^{-0,95} + 1,82 (Q - Q^*)^{-0,35} = 0$$

$$14111,2 Q^* - \frac{1}{0,55} - 1,275 Q^{*-0,15} - \left(\frac{141,5 - Q^*}{25,82} \right)^{-0,95} + 1,82 (141,5 - Q^*)^{-0,35} = 0$$

На овом месту треба напоменути да је разлика између израза (20) и (21) и оних у општем моделу (15) и (16), једино у томе што с обзиром да се оптимална алокација/расподела у конкретном примеру врши само између двеју категорија потрошње, а без територијалне алокације, ограничење из условног екстрема (12), директно је уврштено као граница одређеног интеграла у изразима (19) односно (20), тако да ограничење за изналагање екстрема функције као такво није више потребно. Користећи Newton-Raphsonov алгоритам, израз (21) може се решити за вредност Q^* :

$$Q^* = 129,2 = qm^*$$

$$\bar{Q} - Q^* = 141,5 - 129,2 = 12,3 = Qa^{**}$$

Уочљиво је дакле да оптимална алокација/расподела воде, које ће под условом да се црпилиште/водозахват изгради бити на располагању 141,5 милиона литара дневно, подразумева муниципалну потрошњу од 129,2 милиона литара дневно као и пољопривредну потрошњу од 12,3 милиона литара дневно.

Користећи добивене оптималне количине, и уврштавајући исте изнова у одговарајуће функције потражње, добиће се и оптималне цене које различите категорије потрошача треба да плаћају:

$$P(Q^*m) = (Q^*m/191,54)^{-0,55} = (129,2/191,54)^{-0,55} = 2,05$$

динара за 1.000 литара

$$P(Q^*a) = (Q^*a/25,28)^{-0,95} = (12,3/25,28)^{-0,95} = 2,13$$

динара за 1.000 литара

Дакле, оптимална цена за муниципалну категорију потрошње требала би износити 2,05 динара за хиљаду литара, а оптимална цена за пољопривредну категорију потрошње 2,13 динара за хиљаду литара.

С обзиром да је према инвестиционим плановима наше хипотетичко црпилиште требало да буде капацитета 27 милиона литара воде дневно, то ће у случају да се оно не гради потрошња ће морати да буде редукована за управо ту количину. Питање које се сада поставља јесте како алоцирати/распоредити ограничене/смањене (рестрингиране) количине воде на две категорије корисника, а да услови оптималности с друштвеног аспекта и даље буду задовољени. У новим условима први услов за постојање екстрема функције једне варијабле (21) сада постаје:

$$(22) \quad \frac{dS}{dQ^*} = \left(\frac{Q^*}{191,54} \right)^{-0,55} - 1,275 Q^{*-0,15} - \left(\frac{\bar{Q} - 27 - Q^*}{25,82} \right)^{-0,95} + 1,82 (Q - 27 - Q^*)^{-0,35} = 0$$

а оптимална алокација воде између мунипалне (становништво + индустрија) и пољопривредне потрошње као и оптималне цене које треба израчунати изгледају овако:

$$Q^* = 105,8 = Q^*m$$

$$Q - Q^* = 114,5 - 105,8 = 8,7 = Q^*a$$

$$P(Q^*m) = (105,8/191,54) \cdot \frac{1}{0,55} = 2,94 \text{ дин/1.000 литара}$$

$$P(Q^*a) = (8,7/25,28) \cdot \frac{1}{0,95} = 3,07 \text{ дин/1.000 литара}$$

Дакле, под условом да се црпилиште/водозахват не гради, оптимална алокација подразумеваће мунипалну потрошњу у износу од 105,8 милиона литара дневно уз цену од 2,94 динара за 1.000 литара, те пољопривредну потрошњу у износу од 8,7 милиона литара дневно уз цену од 3,07 динара за 1.000 литара.

Као и у претходној тачки (2), тј. „Моделу пројектне евалуације/оцене“ и овде је могуће израчунати потенцијални губитак у потрошачком вишку¹⁷ (ако се црпилиште/водозахват не гради), односно, што је идентично, потенцијални добитак у потрошачком вишку (под условом да се црпилиште гради) али овога пута у оба случаја на бази оптималне алокације воде на категорије корисника.

Користећи већ од раније познате формуле, потенцијални добитак у потрошачком вишку проузрокован изградњом црпилишта можемо израчунати на следећи начин:

За мунипалну (становништво + индустрија) потрошњу:

$$V_1 = \frac{2,94}{2,05} \cdot 191,54 P^{-0,55} \text{ d } P = 191,54 \cdot \frac{P^{-0,55} + 1}{-0,55 + 1} \cdot \frac{2,94}{2,05}$$

$$V_1 = 191,54 \cdot \frac{2,94^{0,45} - 2,05^{-0,45}}{0,45} = 103,57632$$

$V_1 = 103.576$ динара дневно, или

$V_1 = 37.805.356$ динара годишње.

За пољопривредну потрошњу:

$$V_2 = \frac{3,07}{2,13} \cdot 25,82 P^{-0,95} \text{ d } P = 25,82 \cdot \frac{P^{-0,95} + 1}{-0,95 + 1} \cdot \frac{3,07}{2,13}$$

$$V_2 = 25,82 \cdot \frac{3,07^{0,05} - 2,13^{-0,05}}{0,05} = 9,894224$$

$V_2 = 9.894$ динара дневно

$V_2 = 1.513.816$ динара годишње.

Ако саберемо потенцијални добитак у потрошачком вишку као последицу изградње црпилишта/водозахвата добићемо:

$V = V_1 + V_2 = 39.319.172$ динара годишње.

¹⁷ Stiglitz Josef F. (2008): "Ekonomija javnog sektora", Ekonomski fakultet, Beograd, prevod, drugo izdanje.

С реалном каматном стопом од нпр. 7% годишње, садашња вредност свих будућих потенцијалних добитака у потрошачком вишку износиће 561.700.000 динара, што у компарацији с планираном вредношћу инвестиционог објекта од 400.000.000 динара даје пројекту зелено светло. Очигледно је наиме, да је новчани израз потенцијалног добитка због задовољавања друштвених потреба већи од трошкова изградње објекта. На овом примеру лако је приметан пресудни утицај реалне каматне стопе на доношење одлуке. Наиме, уз реалну каматну стопу од 10%, пројект се више неће исплатити да се гради будући да ће садашња вредност износа свих будућих потенцијалних добитака у потрошачевом вишку износити око 390.000.000 динара, што је мање од трошкова изградње црпилишта.

Као нус-производ овог МОДЕЛА произилази и још неколико интересантних закључака, као што су: Оправдано се наиме може поставити питање да ли приходи остварени израчунавањем/прорачуном оптималне цене покривају трошкове производње и дистрибуције.

У случају да је одлука о изградњи црпилишта/водозахвата¹⁸ негативна добит од испоручивања воде муниципалним потрошачима (индустрији и становништву) се израчунава као:

$$\begin{aligned} \text{ДОБИТ} &= \text{УКУПАН ПРИХОД} - \text{УКУПАН ТРОШАК (РАСХОДИ)} \\ &= 105,8 \text{ милиона литара} \times 2,94 \text{ динара/1.000 л} \times 365 \text{ дана} - (25,7 + 1,5 \times 105,8^{0,85}) \text{ милиона} \\ &\text{литара} \\ &= 113.530.000 - 104.568.650 \\ &= 8.961.350 \text{ динара годишње.} \end{aligned}$$

У истом случају (дакле без црпилишта/водозахвата) добит од испоручивања воде пољопривреди је:

$$\text{ДОБИТ} = 8,7 \text{ милиона литара} \cdot 3,07 \text{ динара/1.000 л} \times 153 \text{ дана}$$

$$\begin{aligned} &- \frac{5}{12} (6,5 + 2,8 \cdot 8,7^{0,65}) \text{ милиона динара} \\ &= 4.086.477 - 7.468.637 \\ &= - 3.382.160 \text{ динара годишње.} \end{aligned}$$

Из добивених резултата је очигледно да ће у случају да се црпилиште не гради, оптимална алокација воде довести до добити за Водовод у износу од 9 милиона динара годишње у случају испоручивања воде становништву и индустрији. Међутим, оптималне цене и количине које би Водовод требао испоручивати пољопривредним потрошачима продуковаће губитак од око 3 милиона динара годишње.

Према томе, у пракси постоји могућност да цене и испоручене односно потрошене количине воде буду оптималне са ширег општедруштвеног аспекта, што је и била намена овог модела, а да истовремено то не буде профитабилно атрактивно Јавном комуналном предузећу, у конкретном случају Водоводу. У претходном делу - из добивених резултата - израчуната је добит предузећа дефинисана као разлика између укупног прихода (количина пута цена) и укупних трошкова (расхода) производње и дистрибуције.

Осврнимо се на крају шта се дешава са питањем добити Јавног комуналног предузећа у случају да се приступи изградњи црпилишта. У случају МИНИЦИПАЛНЕ ПОТРОШЊЕ имамо:

$$\begin{aligned} \text{ДОБИТ} &= 129,2 \text{ милиона литара} \cdot 2,05 \text{ динара/1.000 л} \times 365 \text{ дана} - (25,7 + 1,5 \cdot 129,2^{0,85}) \\ &\text{милиона динара} \\ &= 96.673.900 - 119.168.300 = \\ &= - 22.494.400 \text{ динара.} \end{aligned}$$

¹⁸ Спаић, Р., Ђинђић М. (1999): „Управљање изградњом градске комуналне инфраструктуре“, Изградња, Београд.

У случају ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОТРОШЊЕ имамо:

ДОБИТ = 12,3 милиона динара · 2,13 динара/1.000 л x 153 дана

- $\frac{5}{12}$ (6,5 + 2,8 · 12,3^{0,65}) милиона динара

= 4.007.447 - 8.670.233

= - 4.661.786 динара.

Очигледно је дакле да је у случају изградње црпилишта/водозахвата, добит Јавног комуналног предузећа које се бави производњом и испоруком (дистрибуцијом) воде код обе категорије потрошача негативна. У овом хипотетичком примеру предузеће дакле неће бити заинтересовано за изградњу црпилишта будући да ће - уз услове с друштвеног становишта оптималне алокације и ценовне политике - остварити губитак. Премда то у пракси по правилу није честа појава, овај је пример изабран како би се показало да шири друштвени интерес понекад може бити у колизији с индивидуалним интересом предузећа. Имајући на уму шири друштвени контекст задатак урбо-економског планера је да донесе коначну инвестициону одлуку.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА (ПРВОГ И ДРУГОГ КОРАКА) АНАЛИЗЕ

На основу извршеног аналитичког поступка произилазе два основна закључка као подлога за доношење коначне инвестиционе одлуке:

Прво, респектујући критеријум максимизирања друштвеног благостања, изградњу црпилишта/водозахвата је оправдано градити. Друштвени трошак конзервирања (штедње) воде надмашује трошак изградње овог хипотетичког објекта. Респектујући оптималну алокацију цена и количина претходни закључак је још евидентнији будући да у том случају друштвена корист од изградње објекта осетније надмашује трошкове његове изградње.

Друго, с позиција Јавног комуналног предузећа (Градски водовод ...) изградња новог црпилишта/водозахвата, уз оптималну алокацију количина и друштвено оптималне цене за обе анализиране категорије потрошача, неће бити доходно/профитно атрактивна. Очигледно је наимае, да приходи остварени обрачунавањем прорачунате оптималне цене неће покрити трошкове производње и дистрибуције. Општедруштвени интерес у конкретном случају је у колизији са индивидуалним интересом комуналног предузећа, па друштвени/урбо-економски планер треба да донесе одлуку да ли треба одустати од изградње са друштвеног становишта оправданог објекта или алтернативно прићи изградњи објекта и субвенционирати Јавно комунално предузеће, односно изградњу овог капиталног објекта за Град.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Greene William, H. (1990): „Econometric Analysis“, Macmillan, New York.
2. Kenneth Galbraith, J. (1997): „Dobro društvo“ & humani redosled, PS Grmeč, Beograd.
3. Marshall, A. (1890): „The Principles of Economics“, Mac Millan, London.
4. Pearce, D.W., Nash, C.A. (1981): „The Social Appraisal of Projects“.
5. Беговић, Б. (1995): „Економика урбанистичког планирања“, Cesmecop, Београд.
6. Бубан, Љ. (1989): „Економија тржишта“, Школска књига, Загреб.
7. Варијан, Х.П. (2003): „Микроекономија“, модеран приступ, превод, Економски факултет у Београду.
8. Вујковић, Т. (1976): „Економетријске методе и технике“, Информатор, Загреб.
9. Дејвид В.Пирс (2005): „Модерна економија“, Макмиланов речник, Дерета, Београд.
10. Енциклопедија Британика, сажето издање, Политика, Београд, 2005.
11. Јанковић, М., Стојановић, Н. (2006): „Пример употребе модела евалуације пројеката комуналне инфраструктуре: водних ресурса“, Изградња, бр. 11-12, Београд.
12. Јовичић, М., Ковачкић, З. (1984): „Збирка задатака из теоријске и примењене економетрије“, Универзитет у Београду, Економски факултет у Београду.
13. Кљусев, Н. (1980): „Инвестиције: теорија-економика-политика (Оцењивање и избор)“, НИРО Књижевне новине, Београд.
14. Крчевинац, С., Чулић, М. (1980): „Економетријске методе“, Универзитет у Београду, Привредно-финансијски водич, Београд.
15. Stiglitz Josef F. (2008): „Ekonomija javnog sektora“, Ekonomski fakultet, Beograd, prevod, drugo izdanje.
16. Маринић, Ш.И. (2006): „Економске основе урбаног развоја“, ФТН Издаваштво, Нови Сад.

17. Маџар, Љ. (1972): „Белешке са предавања из економетрије“, на Пост-дипломским студијама на Економском факултету у Београду, школске 1972/73.
18. Новаковић, В. (2002): „Квантитативни методи у грађевинском менаџменту“, Изградња, Београд.
19. Пауновић, Б., Зиповски, Д. (2005): „Пословни план“ водич за израду, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд.
20. Петровић, П. (1982): „Увод у економетрију“, Универзитет у Београду - Економски факултет у Београду.
21. Приручник за вредновање индустријских пројеката, UNIDO, Организација УН за индустријски развој (1988), Београд.
22. Спаић, Р., Ђинђић, М. (1999): „Управљање изградњом градске комуналне инфраструктуре“, Изградња, Београд.

ПРИЛОГ: Резултати регресионе анализе модела евалуације

SMPL 1999.01 - 2000.12.

24 Observations

Servies	Mean	S.D.	Maximum	Minimum
VODA	9713.7083	448.72161	10404.000	8738.0000
UKUPNO	7560.6667	584.38860	9051.0000	6706.0000
QDOM	3476.5417	189.51738	3898.0000	3080.0000
QKOM	3936.4168	534.05057	5531.0000	3071.0000
QOST	147.70833	26.833595	203.00000	102.00000
		Covariance	Correlation	
	VODA, VODA	192961.46	1.0000000	
	VODA, UKUPNO	115295.13	0.4587918	
	VODA, QDOM	-8060.3838	-0.0989038	
	VODA, QKOM	117516.61	0.5117093	
	VODA, QOST	5838.8741	0.5060072	
	UKUPNO, UKUPNO	327280.45	1.0000000	
	UKUPNO, QDOM	36220.831	0.3412644	
	UKUPNO, QKOM	281257.67	0.9403806	
	UKUPNO, QOST	9801.9469	0.6522516	
	QDOM, QDOM	34420.302	1.0000000	
	QDOM, QKOM	310.01963	0.0031963	
	QDOM, QOST	1490.4890	0.3058330	
	QKOM, QKOM	273326.26	1.0000000	
	QKOM, QOST	7621.4150	0.5549550	
	QOST, QOST	690.04007	1.0000000	

SMPL 1999.01 - 2000.12.

24 Observations

Series	Mean	S.D.	Maximum	Minimum
PDOM	74.532917	40.375410	141.56000	34.830000
PKOM	131.70083	72.289868	250.05000	60.000000
POST	63.644581	34.289209	120.41000	29.860000

	Covariance	Correlation
PDOM, PDOM	1562.2499	1.0000000
PDOM, PKOM	2795.8183	0.9995349
PDOM, POST	1326.7303	0.9999807
PKOM, PKOM	5008.0823	1.0000000
PKOM, POST	2374.7799	0.9997050
POST, POST	1126.7603	1.0000000

SMPL 1999.01 - 2000.12

24 Observations

LS // Dependent Variable is LNQDOM

	COEFFICIENT	STANDARD ERROR	T-STATISTIC
C	8.3567267	0.0820392	101.86261
LNPDOM	-0.0989917	0.0195016	-2.5121885

R-squared	0.222919	Mean of dependent var	8.152207
Adjusted R-squared	0.187598	S.D. of dependent var	0.055080
S.E. of regression	0.049645	Sum of squared resid	0.054222
Durbin-Watson stat	2.010058	F-statistic	6.311091
Log likelihood	39.05816		

SMPL 1999.01 - 2000.12

24 Observations

LS // Dependent Variable is LNQKOM

	COEFFICIENT	STANDARD ERROR	T-STATISTIC
C	8.5755996	0.1721386	49.817988
LNPKOM	-0.0958221	0.0361069	-2.2938008

R-squared	0.193002	Mean of dependent var	8.183233
Adjusted R-squared	0.156320	S.D. of dependent var	0.102840
S.E. of regression	0.094461	Sum of squared resid	0.196302
Durbin-Watson stat	2.061591	F-statistic	5.261522
Log likelihood	23.61932		

Напомена: Потрошња воде - домаћинства (QDOM), комерцијална потрошња, тј. привреда и ванпривреда (QKOM) и остала потрошња (QOST)

Просечна цена - домаћинства (PDOM), привреда и ванпривреда (PKOM), остали корисници (POST).

Предраг Михајловић¹
Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић, професор²

ЗНАЧАЈ ПРАВОГ ИЗБОРА ЛОКАЦИЈЕ ПОСЛОВНИХ СИСТЕМА И УРБАНОГ ОКРУЖЕЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ

РЕЗИМЕ

Избор локације утиче на износ потребних инвестиција, као и на улагања и трошкове у периоду економског века трајања пројекта. Погрешно изабрана локација делује трајно на пословање на таквој локацији израђеног предузећа, па се дакле губитак "у старту" може превазићи само надпросечном продуктивношћу и делотворношћу искоришћавања основних средстава и предмета рада.

Код избора локације важно је испитати утицај појединих фактора (тзв. техно-економски параметри) на тај избор. Дакле, код конкретног избора локације треба узети у обзир све факторе који су доминантни:

- пласман производа и тржишна оријентација,
- могућност набавке иноута (квантитативно и квалитативно),
- прибављање кадрова, посебно ако су у питању захтеви за посебним, специјализованим образовањем,
- трошкови производње који су зависни од локације,
- економска политика и институционални фактори,
- локални услови, инфраструктура и друштвено-економска околина.

Често се јављају додатни поступци како би се дошло до оптималне варијанте локације. У поступку избора локација обавезно треба проучити окружење изградње и технолошке процесе и поступке који долазе у обзир.

Кључне речи: менаџмент пословне логистике, оптимална варијанта локације, студија изводљивости, урбани менаџмент, агломерација.

ABSTRACT

Location choice influences the amount of necessary investments, also in the investments and costs which influence the whole economic period of project duration. Wrong location choice constantly influences the business at the enterprise built on such location, so losses "in the start" beginning could be overcome by extraordinary productivity and efficiency using the basic funds and labor objects input.

Making the location choice, it is very important to research the influence of particular factors (technology - economic parameters) to that choice. Therefore, consequently in making the location choice, dominant factors should be included:

- produce supply and market orientation,
- possibilities of input providing (quantity and type/quality),
- providing staff, if specialists,
- costs of producing, location dependent,
- economic policy and institutional influences,
- local conditions, basic structure, and social and economic surroundings.

Often the additional procedures are performed, to get the optimal location variant. Once when it is already chosen, the building environment should be studied, also as potential technology and procedures.

Key words: management business logistics, location optimal variant, feasibility study, urban management, agglomeration.

¹ Дипл инж.арх Предраг Михајловић, Министарство за животне средине и просторног планирања РС, 063 / 8959824, e-mail: mihajlovicp@ptt.rs

² Univerzitet Union, Beograd

УВОД

За логистику, па следствено томе и логистичку активност која се односи на избор конкретне тј. праве локације пословних и стамбених система, може се рећи да је најстарија људска делатност, а веома млада научна дисциплина.

Човек планира своје активности од када сврсисходним радом прилагођава блага природе својим потребама и управља логистичким активностима и логистиком као пословном функцијом у предузећу, од кад постоји као организациона форма. Такође, као научна дисциплина, и менаџмент је новијег датума. У 19. и 20. веку са индустријском револуцијом капитализам поприма нове облике, па су власници капитала све више одвојени од процеса управљања фирмама. Јавља се једно ново, врхунско занимање најбољих познавалаца процеса производње, размене, расподеле, специјалиста којима је животна преокупација организовање фирми и управљање процесима који се у предузећу континуирано одвијају, као услов његовог опстанка у турбулентном окружењу, какве су нпр. урбане агломерације. Није ли претенденциозно менаџмент називати тако поетским именима као што су преокупација, љубав или уметност. Уважавајући значај и супротних мишљења, ипак има смисла размишљати и на овакав начин. Пођемо ли од теорије (Т.Добжански) да све врсте на Планети одрастају брзо-за неколико дана, месеци или годину, две. Једина врста која одраста двадесет година је човек - зашто? Изгубивши инстинкте, човек је морао да добије могућност да дуго одраста да би имао времена да научи живети, па је значај учитеља и оних који управљају процесима све вреднији. Управљати материјалним и другим вредностима у условима жестоке конкуренције свакако захтева велике напоре, велико знање и обавезу сталног усавшавања-освежавања, али и проширивања и продубљивања знања. Менаџер, за разлику од многих других струка, мора бити личност синтезе бројних људских вредности - живог духа, образован, широког спектра знања, али и довољно велики специјалиста за своју област, како би оптимално ускладио бројне супротне интересе и акције свих учесника овог сложеног процеса. Менаџмент се учи као и већина других специјалности, али менаџер за разлику од других, мора бити први спреман и за промену ка свим иновацијама, ка новим поступцима, техничком прогресу као стању духа, као нужности са којим се обавезно рачуна у свим акцијама. Иновације попримају димензије експлозије, те се поставља питање могућности јединке да прати ова чуда савременог живота. Зато менаџмент на свим нивоима рачуна са информацијама и информацијом као основном полугом која мора бити квалитетна, правовремена, тј. мора доћи до ње пре осталих конкурената, мора бити специјалиста за информатику, или бар мора имати такав тим непосредно уз себе који ће му обезбедити правовремено упознавање са свим бројним и сложеним чињеницама конкретне области. Информација може имати размере глобалног знања, али и јединичне особине сировине или елемента репродукционог процеса, платежне способности купца, или изузетно повољне локације која омогућава близину ресурсима и тржишту, што има за последицу снижење трошкова који прате производњу и максимирање прихода од обављања активности. Урбани менаџмент и стратешко управљање предузећем у времену све оштрије конкуренције и различитих ограничења, постаје све тежи и деликатнији посао, који тражи довољно општег образовања и ширине али исто тако и уско специјализирање према особеностима дате гране, па и типа предузећа о коме се ради, имајући у виду одлуку о избору локације за ново или пресељење постојећег предузећа.

У Нацрту Новог Закона о планирању и грађењу у одељку **Садржина докумената просторног и урбанистичког планирања** (Члан 8., 9.) прецизирано је да се Просторни план Републике Србије доноси се за територију Републике Србије и основни је државни документ просторног планирања и развоја у Републици. Просторни план Републике Србије има стратешко-развојну и општу регулаторну функцију. Просторни план Републике Србије доноси се за период од најмање 10 година.

Просторни план Републике Србије садржи:

- начела и циљеве просторног развоја на основу природних, геолошких, привредних, друштвених, културних и еколошких услова;
- основе за усклађивање и усмеравање просторног развоја;
- организацију просторног развоја са смерницама и приоритетима за остваривање циљева просторног развоја;
- планске целине заједничких просторних и развојних обележја, за које ће бити донети просторни планови нижег реда;

- попис секторских документа и прописа из области културе, здравства и социјалне заштите, информација и телекомуникација, грађевинарства, рударства и енергетике, капиталне привреде, природних и руралних подручја, туризма, спорта и рекреације, високог образовања, мултимодалног транспорта и др.;
- питања, области и модалитете трансграничне и међународне сарадње у области просторног планирања и развоја;
- посебан програм којим се одређују просторне јединице за које се израђују регионални просторни планови величине европски NUTS 2 и 3 стандарда, на основу посебног закона;

Стратешка процена утицаја на животну средину је саставни део плана и ради се истовремено са израдом овог плана.

Студија изводљивости пројекта као врло важан елеменат садржи одређивање и избор локације, дакле места на коме ће се изградити ново предузеће или организациони део постојећег предузећа. Ово одређивање и избор одређене локације јесте од битне економске важности за конкретан привредни субјекат, али има и ширу, друштвену важност, будући да грешке учињене код избора локације имају дуготрајне и тешко отклоњиве последице. Предузеће које је изграђено на неповољној локацији или недовољно истраженој у економском, тржишном, техничком, социјалном и еколошком погледу, налази се већ у старту у инфериорном положају у односу на предузеће са оптимално изабраном локацијом. Другим речима, предузеће са недовољно проученом а изабраном локацијом налази се у субоптималном положају, па су очекивани ефекти рада истих капацитета, са истом технологијом, увек бољи код оних предузећа код којих су настали као резултат изградње индустријских капацитета и објеката на оптимално разрађеној варијанти локације.

У Члану 18. поменутог Нацрта Закона прецизирано је да Просторни план јединице локалне самоуправе мора да садржи:

- намену простора;
- посебно обележавање грађевинских подручја са границама подручја;
- зоне за које се израђује урбанистички план насеља и план детаљне регулације;
- поделу на зоне са истим условима грађења;
- правила за развој и уређење мреже насеља са распоредом привредних и осталих делатности;
- трасе, коридоре и капацитете за саобраћајну, енергетску, водопривредну, комуналну и другу инфраструктуру;
- услове коришћења и заштите природних ресурса, уређење руралних подручја, услове заштите животне средине и природних и културних добара;
- основе укупних геолошких потенцијала подручја и геолошке услове за очување природне средине (геолошку категоризацију терена према погодностима за изградњу, положају лежишта минералних сировина и водоизвориштима, као и геолошким споменицима);
- правила уређења и грађења за подручја изван граница урбанистичког плана насеља; све посебне услове, на основу којих се у зонама изван грађевинског подручја може приступити изради техничке документације, која претходи издавању акта о градњи;
- мере за заштиту у случају природних непогода и других несрећа.

Бројни примери погрешно изабраних (планираних) локација показују економску неодрживост предузећа, односно, доказ су да темељне студије локације и свестраног истраживања свих фактора који битно опредељују избор локације јесте економска варијабла успеха како предузећа тако и средине у којој оно обавља своје пословне активности. Стога, никакво рационално пројектовање нити рационална изградња објекта не може исправити грешку избора локације.

Ако предузеће није изграђено на економски одговарајућем локалитету, (имајући у виду рационално, па чак и оптимално одређену тзв. микролокацију), топе се предности рационалног технолошког процеса или рационалне техничке опремљености - конкурентна предузећа, чак и са истом опремом и истим технолошким процесом а боље изабраном локацијом, показују предности на тржишту и бележе веће нето финансијске резултате.

1. МЕНАЏМЕНТА ЛОГИСТИКЕ СА СТАНОВИШТА ИЗБОРА ЛОКАЦИЈЕ

Појам урбоекономија обухвата све принципе газдовања ограниченим ресурсима од производње до потрошње преко расподеле (приступ средствима) и размене (тржишни приступ). То су принципи газдовања, домаћинског пословања. Сада се појавио читав низ ставова, обједињених теоријом екопривреде и одрживог развоја, где урбоекономски менаџмент заузима све значајније место, па му се и посвећује све већа пажња. Ствара се једна нова, и то суштински нова економска теорија заснована на принципима одрживог развоја. Питање је како ћемо је и колико разумети, осмислити и применити, односно, хоће ли економисти имати снаге да се супротставе досадашњим економистичким трендовима (заснованим на потрошачком менталитету и немислосрдом раубовању ресурса у циљу повећања профита) и да развију једну нову, здравију, чистију економију у својој размени материје са природом.

Ако под логистиком подразумевамо обезбеђење доступности правог производа, у правој количини, у правом стању, на правом месту, у право време, за правог купца и по правој цени, онда сам урбоекономски приступ логистичким активностима обухвата девет јасно повезаних елемената:

1. Прецизна анализа и критичка оцена логистичких активности (међу којима активно учешће у избору макро и микро локације заузима доминантно место, имајући у виду чињеницу да одабир локације детерминише будуће пословање па и опстанак предузећа),
2. Јасно учовавање, истицање и дефинисање проблема који су од суштинског значаја за дату појаву,
3. Прецизно дефинисање општих, посебних и конкретних циљева за будући развој,
4. Формирање одговарајуће организационе структуре, односно организационо прилагођавање стратегији,
5. Избор радног колектива и посебно руководећег кадра,
6. Руковођење људима и организацијом преко разноврсних стимуланса,
7. Прецизна контрола свих фаза, од учовавања и дефинисања проблема, преко специфицирања циљева и организације до руковођења,
8. Корекције свих претходних фаза према новонасталим догађајима у праћењу појаве,
9. Дефинисање новог стања као резултат укупног менаџмента, тј. управљање процесима.

Код избора локације неминовно морамо поћи од природне ограничености земљишних ресурса, што нас оријентише на максималну обазривост и економисање. Везаност за земљу као оскудно добро, огромна почетна улагања и укупна вредност ових добара, прагови развоја, максимална капацитираност, незамењивост, као и друге особености ове области, захтевају одговарајуће теоријске одговоре, а затим и практичне упуте како њима газдовати у јединственом концепту одрживог развоја.

Пошто је земљиште природни монопол то са добијањем титулара постаје и својински, зато је поседовање парцеле посебно на квалитетним локацијама, право богатство. Што је погодност локације боља, то су и цене веће, па чак расту брже од осталих цена. Урбоекономски менаџмент и газдовање грађевинским земљиштем као конкретним извором микро локације, подразумева првенствено тржиште овог земљишта и свих институција које тај појам подразумева. У свету се цени да је један од најинтересантнијих бизниса баш овај у домену газдовања локацијама за размештај привредних и наравно, непривредних објеката.

1.1. Урбанистичко решење

Основне функције града су: рад, становање, рекреација и саобраћај. Функционални приступи такође обухватају проблем формирања просторне структуре града под утицајем фактора локације. Највећа је заинтересованост за проблематику локације индустрије и становања у граду, затим је све актуелнији утицај саобраћаја на реконструкцију просторних структура, док се локација рекреативних функција или сматра строго условљеном или "привремено занемарујућом".

Локација индустрије пре свега зависи од карактера градских активности, функције града, затим од модела градског развоја и од начина искоришћавања градског земљишта. Град може да буде оријентисан на активности које имају претежно екстерни значај (екстерна економија, извозна привреда, терцијарни град) или од активности које су усмерене ка граду и

његовим становницима (услугне активности, споредна економија). У зависи од активизационе оријентације града, зависи, с једне стране, модел градског развоја, а с друге стране, начин експлоатације земљишта. Функционална локација је веома ангажована резиденцијалном локацијом. Резиденцијална локација обухвата избор локације за стамбено насеље и избор сопствене локације становања. Оба избора подлежу утицају три групе фактора:

- Економска група фактора обухвата цену земљишта, стамбени трошак и транспортни трошак.
- Еколошка група фактора обухвата обележја природне средине локације (клима, висина, ветар, инсолација), обележја створене амбијенталне средине, карактеристике "јединице суседства", наиме стамбене заједнице.
- Социјална група фактора обухвата просторну стамбену сегрегацију или хомогенизацију, могућност избора и избор на основу преференције јавне сигурности, близине образовних, културних, сервисних институција.
- Следећа значајна функција града је саобраћај. Општа је тенденција пораста супротности између брзог интерградског и спорог интерградског саобраћаја.
- Потребне саобраћаја за простором расту изванредно брзо. Простор који је намењен саобраћају обухвата улице, просторе за паркирање, за одржавање и продају моторних возила, железничке просторе, аеродроме, пристаништа и др.

1.2. Локациони односи

Прва карактеристика локационог приступа је у томе што је циљ локације хуманизација локације. Анализа сваког закона локације посебно показује да у основи сваке законитости, чак и без обзира на друштвено-економски систем, који неоспорно утиче на одређене садржаје, се налази циљ - хумана локација човека или хуманизација локације човека. Друга карактеристика локационог приступа је просторно временски континуум. Он је дат кроз однос два динамична фактора: производње и човека и једног статичног, прејудуцираног фактора - локације. Временско просторни континуум подлезе стално утицајима агломерационих и деагломерационих фактора. Најзначајнији су економски агломеративни и деагломеративни фактори. Два процеса обухватају економске агломеративне факторе: локализација економије и урбанизација економије. Међу деагломерационе факторе спадају пораст ренте и урбаних трошкова, пораст трошкова живота и промене у еколошком еквилибријуму насеља. Ови фактори утичу да се најпре појави потреба за размештањем индустријских активности, затим стамбених насеља, итд. Трећа карактеристика локационог приступа је географска дистрибуција инпут и оутпут-а. Она говори о месту трећег пункта - локације у датом систему односа. Локација је статична величина, географски дата. Из тог произилази пре свега нужност да се човек са својим активностима прилагођава локацији. Човек живи свуда где може да ради, где има воде, где му клима одговара. Међутим, локација није једна, њих има онолико колико омогућава географска структура. Отуда се јавља и могућност избора локације. На избор локације утичу, законитости локације, посебне законитости локације за индустрију, за интраурбану, за интерурбану локацију. Са становишта региона све законитости могу да се сведу на два основна захтева:

- први је максимизирање напора и фактора у стварању одређеног социјалног оутпут-а, и
- други је максимизирање социјалног оутпута уз дату суму напора и фактора (инпута),
- Суштина локационог приступа, који произлази из троугла односа, налази се у захтеву за децентрализацијом активности и деконцентрацијом људи. Из тога проистиче и регионални значај локације. Он може да се посматра са три аспекта: 1. као значај за становништво, 2. као значај за економски развој и 3. као значај за регионалну урбанизацију.

2. РАЗВОЈ ТЕОРИЈА О ИЗБОРУ ЛОКАЦИЈЕ

Економски рационална локација пословних активности има значајну улогу у постизању брзог и превасходно складног привредног и укупног друштвеног прогреса. Према томе, није случајно што су проблеми локације одувек представљали једно од централних подручја економске науке. Наиме, теоријска сазнања о локацији развијала су се упоредо са укупним

друштвеним развојем. У овом делу рада указаће се на развој теорија о локацији, док ће анализом бити обухваћени концепти настали проучавањем оптималног размештаја пољопривредне производње (Фон Тинен), теорија локације која се односи на индустријску производњу (Вебер), али и Хуверова, Гринхатова и Кристалерова теорија локације.

Како су последице избора локације дугорочне, разумљиво је да се том избору посвећује велика пажња, а користе се такође и различите методе евалуације. Постоји, свакако, одговарајући развој метода које су се користиле у избору локације, оне су забележене у економској литератури и премда се не могу дословно емпиријски користити (јер су непотпуне, недовољно аргументоване и са становишта данашњих гледишта апсолутно застареле), ваља их имати у виду као историјски тренд код конципирања актуелних метода прорачуна локацијских трошкова и ефеката, као и код утврђивања укупног резултата.

Још је Хенрих фон Тинен (*Heinrich von Thunen, Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und national, Ekonomie, Hamburg, I.izd. 1870.*) истакао значај удаљености тржишта на гајење земљишних култура и цену производа и поставио тезу да се у близини потрошачког центра гаје оне пољопривредне културе чији производи ималу велику тежину или су лако покварљиви, или и једно и друго, па према томе не подносе дужи транспорт. Што се даље иде од тржишног центра, узгајају се оне пољопривредне културе које су мање тржишно значајне, немају велику тежину у односу на њихову вредност, које нису лако покварљиве, односно подносе дужи транспорт. Мада је Тиненов модел, пре свега апстрактан и скоро да нема никакву практичну вредност посматрано са становишта савремених услова привређивања, неоспорна је чињеница да је његов засигурно пионирски допринос у примени тзв. маргиналне анализе и топографског размештаја пољопривредних култура, што је од прворазредне важности. Овај је аутор с правом у економској литератури високо оцењен, он је неумњиво претходник теорије граничне продуктивности, у првом реду и због тога што је применио граничну (маргиналну) анализу и истакао значај продуктивности капитала. Наиме, ако постоји потражња за неким производом, производња ће се повећати али само до извесне тачке (када цена производа покрива трошкове производње).

Са становишта успостављања индустријске локације значајан је и научни допринос Алфреда Вебера (*Alfred Weber, Uber den Standort der Industrien, Part 1, Reine Theorie des Standorts, Tubingen, I. izd.1909.*) који је поделио факторе који опредељују локацију индустријске делатности на оне који су општег карактера (трошкови транспорта, радне снаге, земљишта) и оне посебног (нпр. покварљивост сировине, производа, степен влажности, итд.). Вебер је у анализи локације укључио три основна фактора:

1. Транспортне трошкове - који по њему представљају основни моменат на коме почива план лоцирања предузећа,
2. Трошкове радне снаге,
3. Фактор агломерације, односно концентрације.

Први фактор обухвата оријентацију предузећа имајући у виду најниже транспортне трошкове, тј. индустријска предузећа се подижу на оном локалитету који осигурава најниже транспортне трошкове. Други фактор посматра избор локације према цени радне снаге, тј. предузеће се изграђује тамо где је радна снага најјефтинија. Овај фактор по важности, у смислу Веберове интерпретације, није равноправан првом фактору. Фактор агломерације (концентрације) испољава се у оријентацији индустријског предузећа с обзиром на концентрацију индустрије, будући да се конкретно индустријско предузеће оријентише према таквој агломерацији, уз претпоставку да се смањују трошкови за путеве, трошкови снабдевања енергијом водом, и сл. По Веберу, фактори под 2. и 3. подређени су у односу на групу фактора под 1. што значи да су фактор радне снаге и агломерације само корективни фактори у односу на транспортне трошкове. Према томе, овде се као основно поставља питање утврђивање локације са становишта минимизирања транспортних трошкова, тј. транспортни трошкови су најважнији фактор локацијске оптималности. Међутим, то правило није чврсто, јер код неких индустрија то и није баш тако. Ако се, на пример, предузеће бави производњом врло финих и прецизних инструмената и то још у малим количинама, онда је много важнији фактор тржишта, а поготово важан је локацијски избор у близини стручних кадрова.

Веберов приступ локацији знатно су оплеменили и подигли на виши научни ниво аутори: Andreas Preohl, Tord Palander, August Losch, и посебно, Walter Isard и Hoover. У овом раду нема потребе о њима посебно говорити, тим пре што су им радови објављени и анализирани у бројној литератури.

Едгар Хувер (*Edgar M. Hoover: The location of Economic Activity*, McGraw-Hill, New York, 1948.) проучио је оптималну локацију индустријских објеката. Његова теорија разматра ефекте цена дистрибуција на цену производа и тражњу која следи и његов главни допринос је у основи у томе што је свој приступ избору локације засновао на принципу минимизирања цена.

Мелвин Гринхат (*Melvin Greenhut, Location in Theory and in Practice*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1956.) нагласио је тражњу и цене као главне локационе детерминанте. Односно, фактори тражње и цене утичу на све изборе места. Истакао је да је тражња таква категорија која омогућава да предузећа увећавају своје вишкове, у виду профита, на различитим локацијама, зато је локација која увећава профите оптимално место, које не мора да се подудара са дефиницијом најмањих трошкова.

2.1. Градске локације

Постоје три приступа локацији градских активности: 1) ад хос локација; 2) гравитациони модел локације и 3) економски модели локације.

- Ад хос локација карактерише се лоцирањем структура у граду случајним избором или избором по линији мањег отпора. Градови који брзо расту, који доживљавају демографску и институционалну експанзију често се одликују решавањем просторних структура ад хос локацијама.
- Гравитациони модел има своју теоретску основу у учењима физичара о понашању елемената атома у затвореном систему. Теоретичари локације сматрају да становништво и активности показују склоност да се концентришу око центра, фокусне тачке, али истовремено и спремност да мењају своју просторну структуру. При томе, и кретање становништва и кретање људских активности подлеже познатом закону гравитације, по коме је гравитација управо сразмерна маси која се привлачи а обрнуто сразмерна дистанци са које се привлачи. Г.К. Зипф дефинише процесе: диверзификацију и унификацију, којима објашњава просторно аранжирање економије. Процес диверзификације испољава се у кретању становништва ка изворима сировина. Основни мотив је економски и налази се у смањењу трошкова транспорта од извора сировина до места производње. Обзирим на различиту локацију извора сировина, процес диверзификације значи разбијање становништва у велике групе широко разбацане на неком подручју. Истовремено делује и процес унификације; јавља се тежња да се људске активности које обезбеђују живот становништва што више приближе потрошачу, која је такође економски мотивисана потребом смањења трошкова транспорта у допремању производа грађанском становништву.
- У економским моделима два основна критеријума одређују локацију становника и локацију активности у градовима: 1) цена земљишта и 2) трошкови транспорта.

Цена земљишта величином ренте утиче на минимизацију трошкова, док трошкови транспорта делују на максимизацију профита. У САД је направљен "атлас коришћења земљишта" (*Land Use Maps*) за 44 америчка града, који је послужио за посматрање законитости лоцирања осам различитих активности. Конкретни резултати ових истраживања указали су на извесна сасвим типична понашања у свим великим градовима:

- Група пословних активности банака, финансија, осигурања, показује истовремену склоност и ка централизованом лоцирању и ка дисперзији у лоцирању. Ове пословне активности карактерише располагање најјачим финансијским капиталом, због чега се губи у значају висока цена земљишта у центру. С друге стране, дисперзивно лоцирање омогућава приближавање ових активности корисницима њихових услуга.
- Малопродајна прометна мрежа у свим градовима има изражену тенденцију дисперзивног лоцирања; приближавање потрошачу економски је довољно јак разлог да компензира високу цену земљишта уколико је малопродајна мрежа концентрисана у центру града, док је лоцирање у периферним деловима града, где је земљиште јевтино, мотивисано масовношћу релативно сиромашне потрошачке скупине.
- Лоцирање културно-просветних институција - библиотека, телевизијских студија, универзитета, није толико условљено локацијом у одређеном просторном тракту града, колико *популационим квантумом*, величином града.
- Саобраћајне активности по правилу су лоциране у близини места рада, на погодном земљишту. Поред земљишта које представља природан ограничавајући фактор,

смањивање транспортних трошкова је од значаја. Конкурентност различитих облика саобраћаја чини да се у лоцирању саобраћајних активности све више поштује критеријум јевтиног транспорта. На тој основи друмски саобраћај гради своју конкурентску способност у односу на железнички, а постепено и авионски у односу на друмски.

- Индустијске активности се, по правилу, лоцирају дуж линеарних елемената: саобраћајница, магистрала, железница. Индустија је велики комплекс и понашање свих индустријских активности није исто. У највећем броју случајева битан је транспортни комплекс и отуда правило линеарног лоцирања. Међутим, тржишно оријентисане индустрије, лоциране су у центру града због близине потрошача, исто као и радно оријентисане индустрије; индустрије које су технолошки повезане непосредно са тржиштем (аутомобилска индустрија), лоциране су дуж саобраћајница, итд.

2.2. Локационе законитости

Основне законитости локације могу уопштено да се сведу на четири основна закона: 1. закон минимизирања инвестиција, 2. закон минимизирања транспорта, 3. закон равномерног територијалног развоја и 4. закон формирања привредних центара.

Закон минимизирања инвестиција. Рационално трошење расположивих инвестиционих средстава је општи захтев економског развоја. Преко њега се утиче на распрострањавање утицаја акумулационог ефекта. Иако се захтев поставља при сваком обиму акумулације, ипак уколико је "расположивост капитала" ограниченија, акумулациони ефекти рационалног трошења инвестиција су већи. Два подручја уштеда су посебно значајна: подручје инфраструктуре и подручје стамбено-комуналне привреде.

Закон минимизирања транспорта. Велики број теоретичара локације и просторне економије стоји на становишту да се садржај ових дисциплина своди на проблем транспорта и његовог минимизирања. Без разлике сви посвећују једно или више поглавља критеријуму транспорта или дистанце, истичући његову изванредну важност. Значај укључења овог критеријума у избору локације наметнут је следећим чињеницама:

- Транспортни фактор обухвата: а) ефикасност транспорта; б) трошкове транспорта и ц) примену оба принципа на релацијама с једне стране сировина и енергија-произвођач-потрошач, односно, с друге стране, производња-потрошња становништва у агломерацијама.
- У локацији индустрије међу квантитативно најизраженијим факторима је транспорт. У преко 50% локације индустрије транспорт је пресудан фактор.
- Транспорт је најзначајнији фактор регионалног афирмисања локације. Транспорт је комплексан критеријум, јер обухвата трошак, везу и ефикасност. Веза је вишеструка и обухвата не само глобалне - производњу и потрошњу, већ све структуралне елементе: врсте производа и агломерације људи.

Закон равномерног територијалног развоја. Равномерна активизација локација има вишеструки значај:

- Она омогућава отклањање територијалне поларизације развоја, чиме утиче на укупан економски развој, његову динамику и структуру.
- Значајна је за равномерно искоришћење природног богатства, јер, с једне стране, омогућава искоришћавање укупне сировинске подлоге, а с друге стране, спречава прекомерну експлоатацију природних извора екстрактивног карактера.
- Омогућава максимизирање оквира тржишта како би оно обухватило сва подручја земље и целокупно становништво. Тиме изазива потребу развоја природних центара и потенцира њихов значај у економском развоју.

Остварење ове законитости при избору локације намеће потребу преиспитивања неких релевантних односа, те и упознавање са реалним значајем тих односа. Међу њима, који су доста бројни, битна су три: а) локација-становништво, б) локација-сектор; ц) локација-органички састав. Искључива, чак ни претежна локација према дистрибуцији становништва не може да буде критеријум у решавању првог односа локација-становништво. Историјски условљен територијални распоред становништва не може да буде критеријум регионалног развоја. Однос локација-сектор садржи и испољава гранско-територијални проблем. Свакако да је тачно да ако бисмо приликом одређивања где инвестирати имали само појединачне производне гране с обзиром на њихов ефекат на општу стопу привредног раста, а занемарили питање где инвестирати са регионалног становишта, могло би доћи до нескладног територијалног размештаја производних снага. Однос локација-органички састав садржи проблем техничко-економске оптималности капацитета који се лоцирају. Обзиром да

је међу факторима производње немобилно природно богатство, делимично мобилна радна снага а најмобилнија оруђа за рад, изгледало би да избор техничко технолошког нивоа не представља проблем. Па ипак, не може се равномерни територијални развој обезбедити искључиво лоцирањем крупних и технички најсавременијих капацитета.

Закон формирања привредних центара. Са становишта економског развоја региона значајна су насеља која у односу на регион имају гравитациону, пропулзивну и интегративну функцију. Таква се насеља сматрају привредним центрима. Свако насеље не може да има ту улогу. Постоје, пре свега, локациони предуслови да се нека насеља развију у ценутар. Основни међу њима су: транспорт, вода, природно и друштвено богатство. Привредни центри су увек лоцирани на магистралним линијама, саобраћајним раскрсницама, претоварним тачкама. Масовна, брза и економски ефикасна циркулација материјалних добара, путовање људи, израз је и претпоставка интензитета живота у привредним центрима. Други локациони предуслов је вода. Значај воде за локацију насеља поново је актуализован. Трећи локациони захтев је постојећи потенцијал природом дат или људском руком створен, назван природно и друштвено богатство. Ако су прва два услова испуњена, овај постаје пресудан. У оквиру овог предуслова најзначајније компоненте јесу пољопривредно залеђе које обезбеђује снабдевање пољопривредним производима који слузе као сировина и као потрошна добра; затим погодност терена за изградњу, локационе предности у односу на инфраструктурни мрежу, повољност положаја у односу на разна тржишта, предност за агломерирање становништва, итд.

3. ИСТРАЖИВАЧКИ РАДОВИ КАО ОСНОВА ЛОКАЦИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА

Доношење одлуке о локацији јесте врло осетљиво питање. Стога, руководилац пројекта и сарадници овом питању треба да посвете изузетно велику пажњу. Олако донета одлука о локацији може, као што смо истакли, да изазове неочекивано велике економске штете, и то пре свега - дугорочно.

Најпре је потребно детаљно истражити техно-економска и друштвена обележја анализираних фабрике, специфичности постојеће производње, као и оне која се предвиђа у новој фабрици и њихове међузависности, наравно уколико је у питању проблем избора локације за обављање производних активности.

Истражује се, дакле, природа постојећих технолошких процеса, транспорт и транспортна средства, постојећа "on site" и "of site" постројења. Ово последње нарочито због тога, што се у пројектном задатку може дефинисан такође и проблем пресељења. Треба нагласити да се данас проблем пресељења решава коришћењем савремених метода квантификације.

На пример, у неком конкретном случају може се радити не само о замени постројења него и о делимичном искључењу старог постројења, због његове дотрајалости и пада делотворности. Такво постројење у функционисању постаје све скупље, настају све већи трошкови одржавања или је уочљив губитак квалитета производа.

У питању је дакле:

- пресељење оног дела постројења или помоћних објеката који су још довољно делотворни и економски исплативи те се могу уклопити на новој локацији,
- модернизација и допуна постројења у смислу заокружене технолошке целине,
- изградња потпуно новог постројења која према производном програму може али и немора бити у склопу постојећих модернизованих постројења (нпр. може се преселити део, макар и мали део постојеће фабрике, она се у потпуности реконструише и модернизује у већу, модерну фабрику, а на новој проширеној локацији изграђује се и нова).

Под тим се подразумева утврђивање негативности постојеће локације (нпр. еколошки разлози, центар града који се шири, анахронизам и опструктивност смештаја у граду, недостатак земљишта, немогућност добијања дозволе за изградњу, застарела технологија, високи трошкови производње, односно неекономична производња, неприкладност постојеће локације са еколошког становишта, итд.)

Одлучивања о локацији представља процес који се састоји из следећих корака:

1. Потреба за доношењем одлуке о локацији - менаџмент предузећа доноси одлуку о изградњи сасвим новог погона или релокацији постојећег. Ова одлука мора бити заснована на студији изводљивости са посебним акцентом на трошкове и користи од избора локације.

2. Менаџмент дефинише пројекат-локација, при томе се саставља пројектни тим. задатак тима је да прикупи основне информације о будућој локацији, укључујући захтева стејкхолдера и захтеве окружења.
3. Инжењерски аспекти појединих алтернативних подручја за нову локацију. Конкретно, овај корак подразумева топографију објекта и геолошке аспекте тла који ће утицати на пројектовање и изградњу новог објекта (ако је у питању изградња сасвим новог објекта).
4. Састављање списка основних критеријума за предложене конкретне локације. Тим који ради на пројекту-локација, прилагодиће списак битних критеријума захтевима предузећа, али ће се ослањати на захтеве. првенствено тржишта, затим радне снаге, логистике предузећа, захтеве макро-окружења.
5. Сужавање избора код разматраних подручја на којима би се, према листи битних критеријума, могла наћи конкретна локација.
6. Испитивање тачно позиционираних локација.
7. Тим за локацију сакупља и верификује податке за сваку конкретну локацију ради проучавања захтева микро окружења (нпр. услови живота локалног становништва, култура, ставови заједнице према предузећу). После сређивања ових података, тим припрема коначну листу препоручених локација.
8. Менаџмент врши избор, одређује конкретно место са листе препоручених места. Ова одлука, која је стратешког карактера, у надлежности је топ менаџмента предузећа.

У литератури је предложено више поступака за утврђивање оправданости избора локације у наставку анализирамо следеће:

1. МАРИ метода у функцији утврђивања економске оправданости постројења;
2. Оцена варијанти локација;
3. Анализа примарних фактора предложених и анализираних локација;
4. Анализа специфичних фактора локације;
5. Микроекономско одређивање оптималне локације;
6. Методолошка обрада пројекта-локација;
7. Селекција квалитативних фактора
8. Динамичка евалуација

3.1. МАРИ метода у функцији утврђивања економске оправданости постројења

Уколико се у неком конкретном случају може радити о захтеву за пресељењем објекта, у прорачуну и утврђивању економске оправданости пресељења потребно је свакако узети у обзир ликвидациону вредност постројења. Анализирају се такође, предности које једна локација има у односу на неку другу локацију. Те се предности могу односити на снабдевање енергијом, транспорт, попуњавање кадровима, итд. Потребно је истражити какве су могућности смештаја постројења и објекта у индустријској зони, постоји ли могућност проширења капацитета (тј. има ли слободног простора), налази се у близини нпр. гасовода, итд.

У циљу детаљног снимања и анализе стања на одређеној локацији потребно је посебно обрадити податке који се односе на:

- технолошки процес од сировина и репроматеријала до готових производа,
- помоћна постројења, као нпр. производња паре, резервоарски простор за сировину и финалне производе, постројење за обраду отпадних вода и отпадних производа,
- остале помоћне објекте (радионице, лабораторије, управне зграде, итд.), и
- анализу постојећег улазно-излазног транспорта.

3.2. Оцена варијанти локација

Потребно је дефинисати основне податке и захтеве смештаја за изградњу постројења и објекта. Осим тога, треба дефинисати садашње и перспективне потребе за инпутима, као и дефинисати постојеће и перспективне капацитете постројења и дефинисање постојећег и перспективног система снабдевања. Нужно је изградити листу могућих локационих варијанти (ознака конкретних локалитета) и листу могућих локационих варијанти које обухватају одређивање ужих и ширих подручја.

Такође је потребно дати детаљан опис варијаната и њихово истраживање с обзиром на смер, везе, саобраћајнице и путеве, осигурање веза са потрошњом погонских потрошних средстава (вода, струја, пара, гас, итд.).

3.3. Анализа примарних фактора предложених и анализираних локација

У овој анализи треба испитати односно дефинисати:

Сировинску основу:

- начин снабдевања од досадашњих добављача и могућност снабдевања и од других потенцијалних добављача,
- могућност снабдевања сировинама по врстама,
- удаљеност од добављача сировина односно квантификација транспортних трошкова, квалитет сировине (спецификације) и могућност супституције.

Тржиште:

- потрошња, односно тренд потрошње према подацима маркетинг службе због верификације производних капацитета,
- потребни нормативи залиха,
- постојећа и будућа конкуренција са становишта технологије, нових производа, проширења асортимана.

Снабдевање енергетским средствима:

- могућност сигурног снабдевања електричном енергијом,
- могућност снабдевања обновљивим изворима енергије,
- цене енергената.

Водоснабдевање:

- количина и извори снабдевања,
- квалитет воде, температура, садржај минерала, бактериолошки садржај,
- удаљеност изворишта снабдевања.

Климатски услови:

- минималне и максималне температуре,
- влажност,
- ветрови и потреси (историјски приказ).

Анализом примарних фактора обављамо прву селекцију, односно елиминишемо оне локације које су неповољне са становишта екопномске оправданости и егзистенције будућег производног постројења.

3.4. Анализа специфичних фактора локације

Следећи корак у обради локације јесте истраживање специфичних фактора:

Транспортне могућности:

- оптималан смештај индустријског постројења у ствари значи истражити расположиве транспортне могућности, облике односно средства транспорта, начин транспортовања сировине, међупроизвода и коначних производа. (Треба истражити да ли је расположив железнички транспорт (као најјефтинији модалитет) за сигурну допрему робе на разне удаљености већ према потреби потрошачких центара, и какви су трошкови за поједине удаљености. Треба решити могућности друског саобраћаја, тј. да ли постоје могућности друског транспорта, тј. да ли постоје могућности прикључка на ауто-пут, модерне друске (магистралне) путеве и колика је дужина потребног прикључка који треба изградити. У пројекту - локација, ваља одговорити на питање постоји ли могућност транспорта воденим путем као најјефтинијим превозом и да ли у близини локације постоји гасовод ради снабдевања постројења гасом.)

Отпадни производи:

- треба истражити законске прописе о контаминацији воде, ваздуха и земљишта. Обележја водотока у који се испушта ефлуент након обраде. Контаминацију ваздуха и испитивање технолошких процеса обраде отпадних вода и других отпадних материја.

Радна снага:

Ова анализа је такође потребна, нарочито ако је у питању врло сложена и специјализирана производња.

Обележја земљишта (тла):

У овом истраживању потребно је утврдити следеће:

- облик и величину земљишта,
- структуру земљишта (геомеханичка својства, подземне воде, итд.),

Остали фактори локације:

Истраживање посебних услова лоцирања своди се на:

- откуп земљишта,
- заштиту животне средине,
- накнада за коришћење грађевинског земљишта, итд.

Код студије варијаната локације потребно је посветити велику пажњу могућностима смештаја и специфичностима постројења, проблемима манипулације, улазном и излазном транспорту (сировине, међупроизводи, готови производи), трошковима транспортовања сировина и готових производа као и истраживању предвиђених трошкова пословања и менаџмента на одговарајућим локацијама.

3.5. Микроекономско одређивање оптималне локације

Микроекономско одређивање оптималне локације обухвата не само истраживања инсталираних капацитета и динамике изградње тих капацитета, сировине и погонских потрошних средстава (вода, струја, гас, компримирани ваздух, итд.), него и бројне друге детаље као што су нпр. услови прикључака на електричну мрежу, изградња и монтажа трафостанице, изградња кабловских водова за могућност преносне снаге, итд. Такође се на основу прорачуна потребне количине воде и њеног квалитета утврђује вода намењена производном процесу, за пару, хидрантску мрежу постројења, те се утврђује потребна изградња објекат, цевовод, црпна станица, итд. у овом оквиру истраживања даје се и размештај постројења унутар граница.

3.6. Методолошка обрада пројекта-локација

Пројектни приступ једна је од најтежих и најсложенијих концепција управљања. Овај приступ је релативно новијег порекла а заснива се на издвајању једног циља или проблема (грански, територијални, општи) и његовом решавању као релативно аутономног система. Погодан је нарочито као процедура тражења компромиса између алтернативних употреба ресурса за различите намене, а за његове потребе усавршаване су касније специфичне технике за идентификацију и евалуацију користи и трошкова.

Најпре се изводи претходна елиминација оних локација очигледно не могу задовољити основне критеријуме локације индустријских постројења (маркетиншких, економских, техничко-технолошких, друштвених и еколошких критеријума).

Потребно је учинити избор метода за валоризацију појединих локационих решења темељених на детаљном познавању:

- квантитативно мерљивих смештајних фактора, и
- квалитативно мерљивих смештајних фактора.

Циљ пројекта јесте да се утврди јединствен и објективан локацијски резултат, јер се на основу тог резултата доноси коначна одлука о локацији (менаџмент локације). При томе, неопходно је да од могућих методологија избора користити ону која је за конкретан случај најприхватљивија. Због упоређивања, врло је вероватно да ће се за ту сврху користити два или више метода, а тиме се често добија и на квалитету истраживања.

Са економског становишта посматрано, циљ примене одговарајуће методологије јесте минимизација трошкова (полазећи од концепта укупних трошкова) и максимизација економских ефеката (закључно са концептом квалитета економије) који управо произилазе из избора локације. То значи да се неће узимати у обзир они трошкови који су индигерентни на локацију, као ни ефекти који нису резултат локационог решења.

Применом динамичких метода евалуације трошкова, може се егзактно одредити минимизација суме поновљених и једнокртаних трошкова који су резултат локацијског избора. Аналоган је случај са евалуацијом ефеката изражених вредносно. Претходном елиминацијом оних локација које не одговарају задатим критеријумима, знатно се поспешује и рационализира време потребно за доношење одлуке о избору локације (менаџмент локације).

3.7. Селекција квалитативних фактора

Неопходно је испитати утицај одлучујућих локацијских фактора који се могу бројчано приказати и који представљају квантитативне факторе локације. Такође, уколико је то реално могуће треба селекционисати квалитативне факторе (могућност експанзије, степен могућег загађења, итд.) и добити одговарајуће бројчане показатеље.

Селекција квалитативних фактора мора бити врло ригорозна и аналитички се морају разматрати они квалитативни фактори који су незаобилазни. Често се примењује систем бодовања, посебна пажња се посвећује расподели укупног броја бодова на квантитативне и квалитативне факторе. Зависно од природе пројекта, учешће квалитативних фактора, изражених у броју бодова у укупном броју, може бити различито.

Међутим, примера ради то учешће је код доношења одлуке о локацији објекта из прехранбене индустрије око 10-20%. У методолошком погледу, квантитативни фактори су битни за менаџере локације. Управо због тога што се износима инвестиције додаје капитализирана нето садашња вредност годишњих трошкова пословања и менаџмента (дисконтовање новчаних токова на моменат калкулације) а временски рок капитализације и каматна стопа одређује се према конкретној привредној ситуацији у земљи и врсти индустријског постројења које се намерава пројектовати.

Такође, у комплексној анализи локације узимају се у обзир сва проширења постојећих индустријских објеката и изградња нових те предложене реконструкције и модернизације индустријских објеката. Бодовни систем служи као техничко средство свођења на заједнички израз квантитативних локацијских резултата и квалитативне оцене.

3.8. Динамичка евалуација

У анализи се користи динамичка евалуација токова ефеката и трошкова зависних од локације. Неопходно је израчунати динамичке критеријуме оправданости одређене локације, посебно кумулиране нето садашње вредности локације.

Сви пропрачуни се данас обављају уз помоћ рачунара. Динамичке квантитативне методе евалуације и поређења конкурентних локацијских варијаната употпуњавају се методом бодовања. Такође, код примене квантитативних аналитичких метода отворена је могућност коришћења транспортног модела линераног програмирања.

Познавањем транспортних количина, тарифа и капацитета извора и истовара, могуће је минимизирати транспортне трошкове. Таква минимизација доводи по правилу до великих уштеда. На тај се начин могу брзо и делотворно одредити економична транспортна средства. Пре постављања математичког модела производње и дистрибуције, треба користити резултате проучавања капацитета постројења, количине прерађених сировина, трошкове прераде, опреме, транспортних средстава и поставити економску функцију критеријума која по правилу даје минимум трошкова и максимум нето финансијски резултат. Нарочито је важно да се не изоставе ограничења, јер искључење ма и једног ограничења може довести до нереалног решења, према томе и нереалног менаџмента локације.

ЗАКЉУЧАК

Доношење одлуке о локацији предузећа (или неког његовог погона) коју менаџмент предузећа доноси данас, има импликације на пословање предузећа у будућности. Зато је доношење одлуке о избору локације најважнији задатак стратешког менаџмента. Садашње одлуке о локацији предузећа у области индустријске производње, трговине или услужних делатности не могу се доносити без разматрања економских токова и импликација, с једне стране на предузеће, а са друге, на његово окружење. Локација објекта утиче на креирање корисности времена и места добара.

Битно је прихватити да је планирање и избор (одређивање) локације знатно комплексније, чак и од радова модерне теорије локације, јер се најчешће користе различите комбинације, тј. комбиноване методе евалуације избора локације. Посебно су истакнути Тинен и Вебер, не због тога што су они у плејади теоретичара били најзначајнији или што би њихови радови могли да буду употребљиви без претходне контроле, то се чини у првом реду, стога што они имају пионирску улогу у анализи локације. Предузећа не треба олако да доносе одлуке о локацији или реалокацији својих организационих целина. Одлука најчешће захтева

преиспитивања улагања капитала, уштеде на трошковима, унапређење конкурентске предности, побољшање услуга потрошачима.

Одлука о локацији објеката јесте реално комплексан процес, на који утичу многобројни фактори а значај појединих фактора зависи од гране делатности. Да би се донела квалитетна одлука о избору локације мора се формирати тим пројекта-локација. Тим је најчешће састављен од менаџера из производње, инжењеринга, логистике, финансијског сектора, планско-амалитичког сектора, службе маркетинга као и кадровске службе у предузећу (ако је организациона структура предузећа тако обликована). Дакле, одлука о локацији може бити донета тек у консензусу пројектног тима. Препоруке за рад и спровођење менаџмента локације засновано је на комплексној анализи конкретно изабране локације. Из те анализе и детаљне студије, подразумева се да ће инвеститору бити поједностављен приступ оптималном менаџменту локације.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гереке Љиљана, **Логистика предузећа**, Знамен, Београд, 1996.
2. Сенић Радослав, **Систем и функционисање канала продаје у тржишној привреди**, Научна књига, Београд, 1996.
3. Михаљевић Гаврило, **Урбоекономија**, АУС, Београд, 2001.
4. Стошић-Михајловић Љиљана, **Пословна логистика**, ВТТШ, Врање, 2005.
5. Стошић-Михајловић Љиљана, **Тржиште, трошкови и цене**, ВТТШ, Врање, 2005.
6. Стошић-Михајловић Љиљана, **Управљање технолошким иновацијама**, ВТТШ, Врање, 2007.
7. Schmenner W. Roger, **Making Business Location Decisions**, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1982.

Мр Михаило Медведев¹

ТРАНСФОРМАЦИЈА УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕСУ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

РЕЗИМЕ

Учешће јавности у систему просторног и урбанистичког планирања мењало се са развојем друштвених односа и технологије. Промене, које су се дешавале код нас посебно у периоду после Другог светског рата, могу врло илустративно да прикажу развој делатности планирања у процесу трансформације друштвених односа у том периоду. И ако се могло очекивати да се друштвене и политичке промене, спровођене од 2000.г. под мотом демократизације, обезбедити веће учешће јавности, то се, из непознатих разлога, није догодило, па хронологија дешавања може користити за промоцију нових односа у тој области.

TRANSFORMATION OF PUBLIC INFLUENCE IN THE SPACE AND URBAN PLANNING PROCESS

ABSTRACT

The participation of public influence in the space and urban planning process has changed with the development of social relations and technology. Changes, that happened in our country, especially after Second World War, can be very illustrative for understanding of development process of urban planning in the occasions of political transformations in this period. Even supposing that our political changes after 2000., provided under the motto of democratization, have to bring larger influence of public interference in this sector, that did not happen by the unknown reasons. This chronology can be helpful for the promotion of new relationships in this sector.



ТРАНСФОРМАЦИЈА УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ПРОЦЕСУ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Мр Михаило МЕДВЕДЕВ, арх.

¹ Мр Михаило Медведев, арх. Ниш, e-mail: mmed@medianis.net

Првобитни човек као аутохтони "планер"

Процес просторног и урбанистичког планирања, како се у савременој терминологији означава процес промишљања уређења простора и насеља, на одређени начин постоји од кад је првобитни човек учинио прве иницијативе на прилагођавању природног окружења својим потребама.

У индивидуалном смислу он је тада био аутохтони "планер" који је њему доступним средствима побољшавао стање свог окружења, а његова породица је била прва "јавност" са којом је морао да усаглашава стратегију тог уређења.

У систему првобитних заједница очигледно је у томе била присутна колективна иницијатива, па су озбиљније градитељске подухвате морале договарати и реализовати групе од више учесника.

Антички владаоц као иницијатор градитељских иницијатива

Античке цивилизације су наставиле да развијају тај процес, при чему је за уређивање најстаријих урбаних структура био одлучујући појединачни, наредбодавни и инструктивни акт владоца, који је дефинисао захтев, утврђивао концепт, обезбеђивао средства и материјалне ресурсе и налагао реализацију.

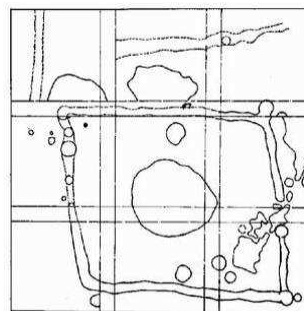
Временом су се у том процесу диференцирале делатности и специјализирали извођачи који су организовали реализацију појединих фаза изградње градова као што су: утврђивање подручја, трасирање основних саобраћајних осовина, обележавање блокова, размеравање земљишта, обезбеђивање материјала и грађење...

Појава "опозиције" градитељским концептима

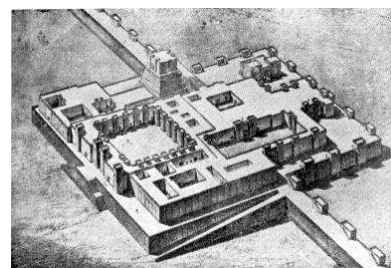
Може се речи да је тај систем, уз све озбиљнију професионализацију делатности, на неки начин функционисао и кроз период феудализма, све до савремених технолошких времена, када, са појавом железнице, индустрије, све развијенијег градитељства и капиталистичких друштвених односа, процес планирања изградње градова и уређења територије добија нови смисао.

Иницијатор, налогодавац и инвеститор, ма ко он био, (владар, председник, или напросто богати инвеститор), у то време добија "опозицију", која, (из врло различитих разлога), није увек расположена да прихвати неку понуђену концепцију просторног уређења или грађења.

У нашим приликама, од Турских времена, па све до 30-тих година XX века, урбанистичка регулатива је реализована директивно, на основу наручених регулационих планова, које су по наруцби налогодаваца из врховне власти израђивали инжењерски образовани специјалисти, при чему се учешће било какве јавности, (грађана, становника, или чак представника нижих нивоа власти), није подразумевало.



Сл.1. Неолитска кућа у околини Ниша



Сл.2. Нинива - реконструкција



Сл.3. Пиранези Рим реконструкција 1770.



Сл.4. Нишка тврђава - план ојачања

И поред тога регулациони планови с краја XIX века су врло детаљни. План за регулацију вароши Ниша од Франца Винтера, из 1878.г. поред радикалне реконструкције саобраћајне матрице има назначене градске махале, планиране јавне објекте, али и јавне чесме и баште за публику. Родољубиво настројене Нишлије су у кратком року по ослобођењу од Турака, рашчистили и реконструисали тадашњи Ниш, што само може да потврди да им је план био "по вољи".

Развојне потребе почетком XX, изградња железнице и развој првих индустријских капацитета захтевају проширење градова што се изводи такође на основу наручене планске регулативе од стране градских власти а планове раде искусни инжењери по налогу министарства. Јавност, или бар њен елитни део, у начелу подржава такве иницијативе подржавајући градску власт.

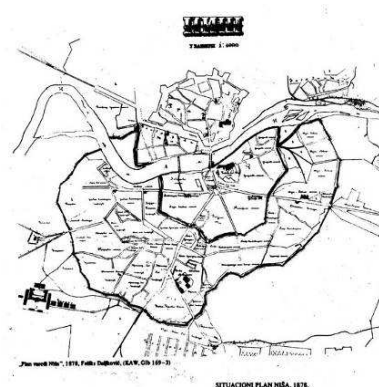
Почетци законодавне регулативе у Србији

Законодавна регулатива из области урбанизма у Србији крајем XIX века, (о регулацији улица, подизању јавних грађевина, размеравању друмова, проглашавању окружних вароши, варошица и села, регулацији Београда...) доношена је указима и препорукама Министра односно наредбама и законима који нису подразумевали било какво учешће шире јавности у њиховом доношењу и спровођењу. Доношењем Грађевинског закона 1931.г. уводи се потпуно нов нормативни и методолошки систем који планирање грађења градова третира на савремен, комплексан начин. Да би општине могле да користе овлашћења из Закона да регулишу грађење, (и приходују од наплаћивања грађевинских такси), оне морају, у прописаним роковима донети регулационе планове, уредбе о њиховом извођењу, грађевинске правилнике и оформити грађевинске одборе. Закон утврђује и одредбе за поступање у случајевима да општина у Законом утврђеном року "не изради и не поднесе на одобрење" такав план са уредбом о његовом извођењу и правилником. По први пут се тада у процес урбане регулације укључује и најшира јавност.

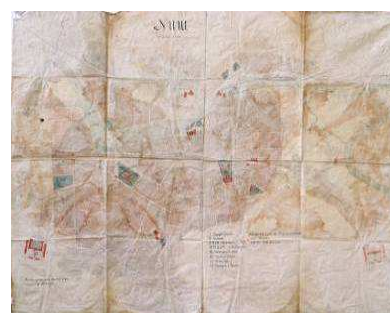
По параграфу "8". Закона "Регулациони план и уредба о његовом извођењу морају бити изложени најмање три месеца јавном увиду". "Примедбе на регулациони план и уредбу имају заинтересовани поднети општини најдаље у року од 15 дана по истеку рока јавног увида, иначе се неће узимати у обзир."

У параграфу "9" се допунски одређује да "Пошто регулациони план и уредба буду од стране општинског одбора усвојени, имају се поново изложити 60 дана јавном увиду, за које време, а најдаље у року од 15 дана по истеку овог рока, имају право заинтересовани поднети жалбе против регулационог плана и уредбе."

Непосредно по доношењу тог Закона врше се у већини градова птви детаљни геодетски премери којима се на савремен начин картира стање у простору, приказују изграђени објекти и евидентира својина над грађевинским и пољопривредним земљиштем.



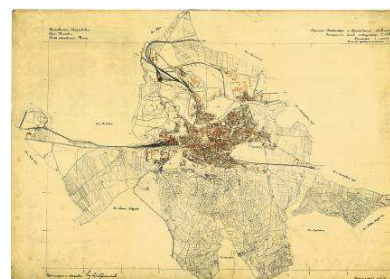
Сл.5. Турски Ниш Даљковић 1878.г.



Сл.6. Винтеров план Ниша 1878.г.



Сл.7. Андоновићев план Ниша 1907.г.



Сл.8. Геодетска подлога Ниша 1930.г.

Генерални регулациони план Нишке Бање 1933.г.

Непосредно по доношењу Закона, већ 1933.г. на иницијативу Драгише Цветковића, председника Општине Нишке у Техничком одељењу Градског поглаварства израђен је Регулациони план Нишке Бање, који је за боље разумевање у стручној, политичкој и широј јавности био приказан у виду плана и у виду макете, којом се пластично дочаравао систем саобраћајница, булевара и размештај објеката на бањским падинама Коритника.

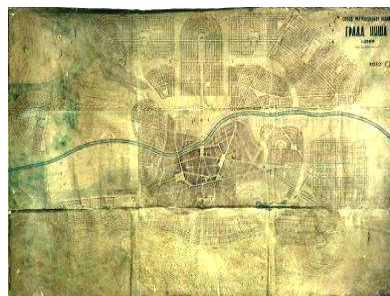


Сл.9. Генерални регулациони план Нишке Бање 1933.г. - макета

Генерални регулациони план Ниша из 1935-1939 - од идеје до усвајања

Спровођење одредби о учешћу јавности у процесу доношења регулационих планова по Закону из 1931.г. на примеру Ниша, дешавало на следећи начин.

Техничко одељење Градског поглаварства града Ниша, непосредно по доношењу Закона, покренуло је припрему врло студиозног програма за израду Генералног регулационог плана Града Ниша. На основу тог програма и извршеног детаљног геодетског премера подручја града, 1935. године расписан је и спроведен југословенски конкурс за израду Идејне скице Генералног регулационог плана Ниша.



Сл.10. Генерални регулациони план Ниша -конкурс, М.Радовановић 1935.г.

Према најбољем, другонаграђеном решењу, од осам приспелих радова, које је предложио арх. Михаило Радовановић, у Техничком одељењу израђен је предлог Генералног регулационог плана, који је стављен на јавни увид.

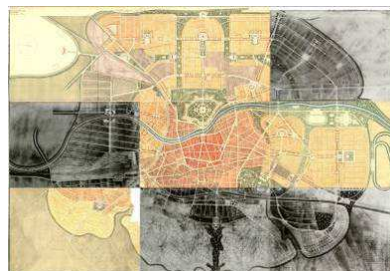
Ради јасног разумевања концепта који се предлогом плана ставља на јавни увид он је јавности презентирао на обојеним детаљним геодетским листовима, у размери 1:2.500, на којима се распознавала свака парцела, регулација и планирана намена.

У оквиру јавног увида стављене су бројне примедбе на предлог плана од којих је Грађевински одбор многе прихватио.

Конкретно Министарство војске и морнарице није прихватило предлог за измештање касарни из града чему су се успротивиле нишка Команда В. армијске области и Команда ваздухопловства.

Дирекција државних железница није прихватила предложено измештање (јужне трасе) Пиротске пруге.

Организовани нишки земљопоседници и индустријалци су успели да испослују значајно смањење грађевинског реона града, да им се не би експроприисала имовина, па су многе планиране намене, (поједине стамбене зоне, спортски терени, тркалиште и др.) остале ван граница плана који је, у измењеној верзији, са унетим променама, Министарство грађевина потврдило 1939.г.



Сл.11. Генерални регулациони план Ниша -предлог плана 1936.г.



Сл.12. Генерални регулациони план Ниша, -арх. М.Радовановића, одобрен 1939.г.

стицајем околности свега неколико година по његовом доношењу почиње рат, тако да овај план није доживео значајнију реализацију, али ће бити основа за обнову ратом разрушеног Ниша и база за нове, послератне, планерске иницијативе генералног, урбаног развоја Ниша после Другог светског рата.

Ново доба после Другог светског рата.

Нови односи у новој држави после Другог светског рата, не само да нису нашкодили, већ су значајно погодвали развоју учешћа јавности у процесу планирања.

Први законодавни акт из те области, "Основна уредба о Генералном урбанистичком плану" ("Службени лист ФНРЈ" 78/49.), у члану 10. предвиђа да Нацрт ГУП-а разматра Извршни одбор Народног одбора, излаже га на општи увид и поступа по примедбама пре коначног усвајања.

У том контексту је, на пример, припрема новог Генералног урбанистичког плана Ниша започета 1949.г. израдом идејне Регулационе скице града Ниша у тадашњем Урбанистичком заводу НР Србије у Београду. После разматрања више варијантних решења, била је стављена на јавни увид и начелно усвојена од стране Градског народног одбора, после чега је покренута израда ГУП-а који је усвојен 1953.г.

И тада је ГУП био презентиран на подлогама у размери 1:2.500 са јасним решењима.

По усвајању ГУП-а 1953.г. екипа арх. Михајла Митровића, која је израдила ГУП, наставила је његову разраду кроз израду урбанистичких решења реконструкције централног подручја Ниша.

Детаљне разраде на листовима у размери 1:500 биле су такође стављане на јавни увид грађана и разматране на одговарајућим градским комисијама, органима Народног одбора, као и на стручним скуповима архитеката Ниша.

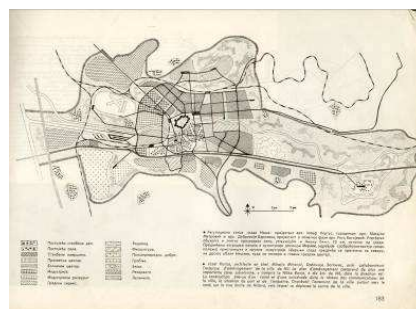
Предложена урбанистичка решења била су, најчешће, јавности приказивана и у виду макета, па је и неуки свет могао јасно да створи представу о будућем изгледу планираних структура, а делегати у органима града могли су, мирна срца да се одреде о прихватању таквих решења.

Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању из 1961.г.

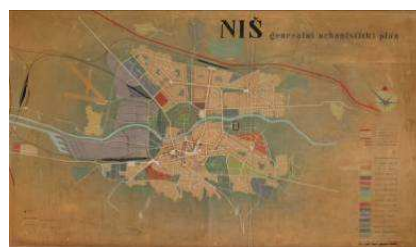
Развојем социјалистичких односа, развија се и законодавна регулатива из области планирања, па се 1961.г. доноси Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању, који у свом члану 6. предвиђа да у изради планова треба да се обезбеди "сарадња грађана, стамбених заједница и месних заједница, заинтересованих државних органа, установа, друштвених, привредних и других организација".

Члан 7. овог Закона предвиђа да се "предлог плана доставља на разматрање", у коме наведени субјекти могу да искажу своје интересе.

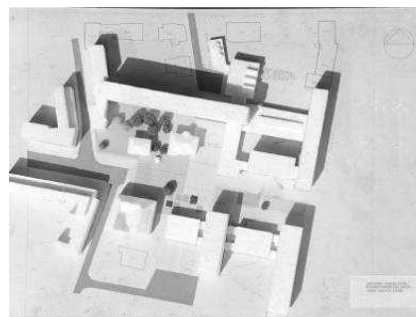
И даље се наставља пракса приказивања планских решења јавности преко макета, које се, поред осталог, масовно користе за промоцију активности политичких структура у органима власти.



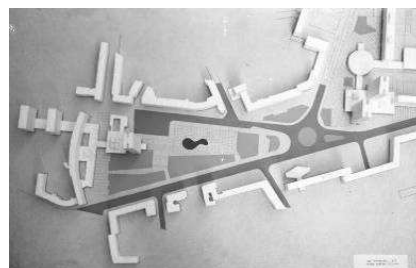
Сл.13. Идејна Регулациона скица града Ниша арх. Јозеф Кортус, 1949.



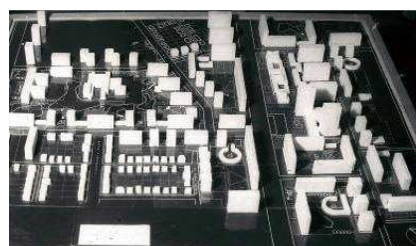
Сл.14. Генерални урбанистички план Ниша, арх. Михајло Митровић, 1953.г.



Сл.15. Центар Ниша - макета 1960.г.



Сл.16. Центар Ниша - макета 1961.г.



Сл.17. Реконструкција Ниша макета 1966.г.

Даљи развој законодавства и учешће јавности

И наредне верзије закона, (Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању из 1965.г. и Закон о планирању и уређењу простора из 1974.г.), задржавају сличне могућности укључивања јавности, с тим што се после 1974.г. разматра и Програмски део плана, а успостављањем делегатског система шири се и круг учесника у разматрању предлога планских докумената.

Генерални урбанистички план Ниша, из 1973.г. је пре коначног усвајања дуже од године дана био презентирани и разматран на преко 60 скупова организованим у свим месним заједницама на подручју Ниша, и на преко 40 скупова у привредним и друштвеним организацијама, институтима, факултетима и органима града.

Међутим, у околностима интензивног привредног развоја тих 70-тих година, све је било у духу "светле будућности", па је план, којим је отворана могућност легализације бесправне изградње и значајног проширења грађевинског реона, добио подршку шире јавности.

Планови се у проградском делу, у оно време, стављају на јавни увид и разматрају и на стручним трибинама тада врло значајне организације ССРН,

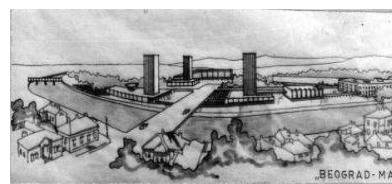
У то време Социјалистички савез радног народа Југославије био је врло значајна организација која је окупљала (политички) делегиране представнике свих структура.

На месном нивоу, на органима и телима ССРН, могло се тада лобирати за било које јавне, приватне, појединачне или групне интересе. У колико би се на органима ССРН обезбедила већинска подршка за одређене иницијативе, оне су биле прослеђиване, (уз политички акценат), самоуправним и управним органима и скоро увек су биле оствариване.

У пракси било је потпуно могуће да се на нивоу месне заједнице организује лоби, (рођака, познаника и пријатеља), и да се гласањем обустави даља израда и доношење неког плана у случају када се заинтересованом организатору лобија одузима део плаца ради проширивања регулације за изградњу булевара по траси постојеће улице са ужим профилом.

На сличан начин, лобирањем у месним заједницама, (у којима је "глас народа" био врло значајан за политичке и управљачке структуре), почиње процес толеранције, касније и легализације бесправне изградње.

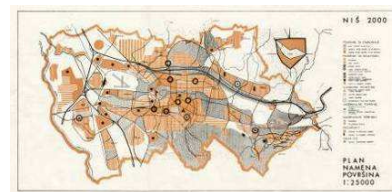
Значајно је истаћи да су у то време Детаљни урбанистички планови, (који су се радили за шира подручја, стамбена насеља или целе месне заједнице и привредне зоне), и Урбанистички пројекти, (за блокове у централним зонама или нове јавне, пословне и привредне комплексе), разрађивани са детаљно уцртаним габаритима објеката, са означеним спратностима сваког објекта, уцртаним регулативама саобраћајница са тротоарима, заштитним тракама зеленила, приказима уређења слободних простора, паркова, блоковских дечјих игралишта и др. па је план био свима јасан приказ предвиђене изградње и уређења простора.



Сл.18. Комплекс Београд Мала -1967



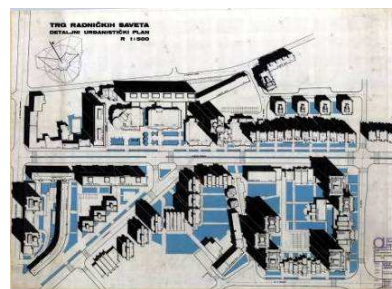
Сл.19. Нови Ниш-Криве Ливаде-Криве Вир, Макета 1969.г.



Сл.20. ГУП "НИШ-2000", арх. Властимир Стојановић, 1973.



Сл.21. ДУП "Вождово" у Нишу, 1986.



Сл.22. Ниш, Трг радничких савета, 1971.г.



Сл.23. Ниш, ДУП Криве Вир, 1972.г.

Архитектонско урбанистички конкурси

Седамдесетих година привредни и друштвени развој у целој држави је у видном успону. Грађевинска оператива је у експанзији. Политичке структуре у својим програмима покрећу масовну стамбену изградњу. Планирају се нова насеља и отвара процес реконструкције централних подручја градова.

Реконструктивни захвати у централним зонама, у то време, најчешће су предмет југословенских урбанистичко-архитектонских конкурса, који у програмима за учеснике, поред осталих техничких решења, скоро увек предвиђају израду макета, помоћу којих и стручни жирији и најшира јавност могу пластично, у три димензије, да сагледају визију предложених решења.

Урбанистички услови и слобода архитектонског израза пројектаната

Тих 70-тих година, ојачала је и организована урбанистичка делатност, с једне стране, а ојачале су и институције пројектаната.

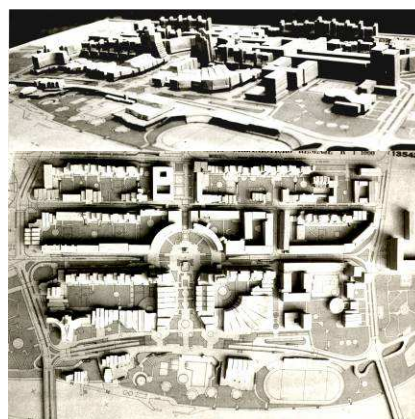
У свим градовима у Србији ојачали су урбанистички заводи и осим ингеренција у изради урбанистичких планова, млади, (надобудни) урбанисти у њима, (школовани као архитекти), покушавају да се намећу пројектантима условљавајући их у елементима архитектуре, које нису предмет суштине, (и јавних интереса), планских решења. У томе им погодује законом прописана технологија израде ДУП-ова и Урбанистичких пројеката у којима је све дефинисано, и габарити и спратности и много тога још.

С друге стране пројектанти, чији су бирои најчешће удружени са грађевинском оперативом, имају проблем да се ауторски изразе савременом архитектуром, да задовоље економичност грађења, коју им оператива условљава, а на глави им седе и урбанисти, који покушавају да им одређују не само габарите и спратности, облик крова, већ и карактер и боје фасаде.

Тај интригантни сукоб интереса запажа се у стручној јавности и Српска академија наука и уметности, на свом Првом Југословенском научном скупу "Индустријска изградња станова", 1976.г. у Новом Саду, презентира стручни реферат по позиву на тему "Модуларни системи као основ координације у интегралном пројектовању физичких структура".¹

Занимљиво за данашњи тренутак може бити да је наведени предлог могуће координације урбаниста-планера и архитеката-пројектаната, у том раду из 1973/74 г., био заснован на филозофији, (много година касније, са компјутерима, уведеног система) "Wire frame" модела, којим би урбанисти пројектантима давали планирани облик структуре будућих објеката, без улажења у ауторски архитектонски израз пројектаната.

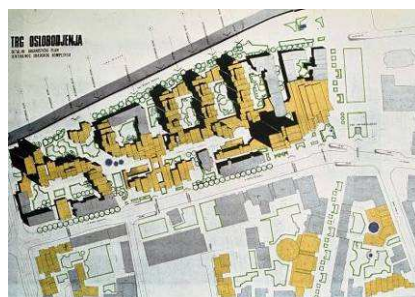
¹ Мр М. Медведев, арх. "МОДУЛАРНИ СИСТЕМИ КАО ОСНОВ КООРДИНАЦИЈЕ У ИНТЕГРАЛНОМ ПРОЈЕКТОВАЊУ ФИЗИЧКИХ СТРУКТУРА", Стручни реферат по позиву. Први Југословенски научни скуп Српске академије наука и уметности на тему "Индустријска изградња станова", Нови Сад-1976. књига IV, 101-119 - предходно са том темом одбрањен као Специјалистички рад на V курсу Постдипломских студија из урбанизма на Архитектонском факултету у Београду 1973.г.



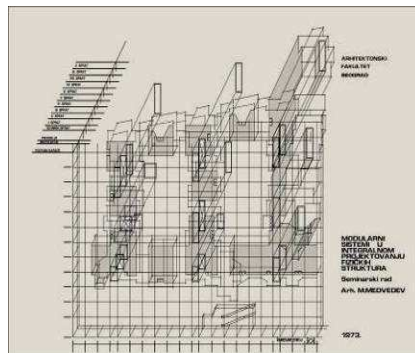
Сл.24. Краљево центар конкурс макета, 1974



Сл.25. Ниш, Трг ослобођења, конкурс, 1971



Сл.26. Ниш, Трг ослобођења, 1972.



Сл.27. Ниш, Трг ослобођења, 1973. Модуларна координација М Медведев

Договори о основама плана

У наредној генерацији закона, са развојем система самоуправних односа, формирањем СИЗ-ова (Самоуправних интересних заједница за разне области), јача и систем учешћа јавности у поступку планирања.

Тако се Законом о планирању и уређењу простора из 1985.г. уводи и категорија "Договора о основама плана", па се на пример у чл. 34. тог Закона за доношење Одлука о припремању плана подразумевају консултације са одговарајућим органима друштвено-политичке заједнице, после чега се у складу са чл. 37. доноси Договор о основама плана, који се у програмском делу разматра на јавном увиду, а о Нацрту плана, се по чл. 45. организује јавна расправа у организацијама удруженог рада, месним заједницама, СИЗ-овима, органима Друштвено-политичке заједнице, Друштвено-политичким организацијама, научним и стручним организацијама.

По чл. 47. Закона подразумевало се и мишљење о Нацрту плана посебне Стручне комисије.

Предлог плана је утврђивао Извршни савет Скупштине општине.

Пре доношења плана на заједничкој седници свих већа Скупштине општине, посебна Комисија за урбанизам Већа месних заједница и Већа удруженог рада, (састављена од делегата МЗ, ООУР-а, пензионера...), разматрала је утврђени Предлог плана, и не ретко се дешавало да га, (пола сата пре усвајања на Скупштини), толико суштински измене амандманским сугестијама, да је план постајао бесмислен.

Све умеренија стопа развоја привреде и друштва и смањене инвестиције у 80-тим годинама смањују и расположива средства за израду планова, па се полако смањује и касније потпуно искључује презентација планских решења путем макета, чиме се покушава учинити уштеда, смањити трошак и скратити време израде планова.

Задња значајнија, запажена планска, (или више истраживачка), иницијатива, која је била пропраћена и тродимензионалном презентацијом у виду озбиљније макете, била је "Студија реконструкције центра Новог Београда и Савског амфитеатра", стручног тима на челу са арх. Милошем Перовићем, приказана средином 80-тих година у галерији САНУ под мотом "III МИЛЕНИЈУМ".

Закон о планирању и уређењу простора и Просторном плану СРС" из 1989.г.

Тих 80-тих година, после скоро 20 година од првих иницијатива за израду и доношење Просторног плана СР Србије, у време када се већ јављају све већи проблеми у функционисању покрајина, (посебно КиМ) и "Уже Србије" ван покрајина, чини се напор да се бар неки проблеми реше доношењем Просторног плана СР Србије па се он појављује и у називу Закона из 1989.г.

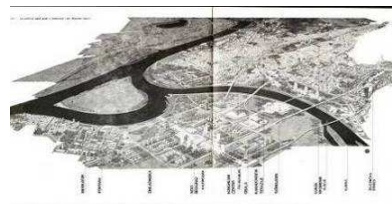
И поред проширене лезе просторних и урбанистичких планаова, који се тим Законом предвиђају, у структури израде и доношења планова нема значајнијих новина.



Сл.28. Ниш, Пешачка зона, 1976.



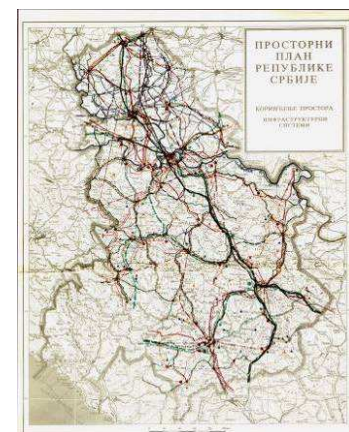
Сл.29. Нови Београд, макета



Сл.30. Нови Београд, персп. арх. Б.Јовин



Сл.31. III Миленијум, арх. М.Перовић



Сл.32. Просторни план Србије, нацрт 1990.

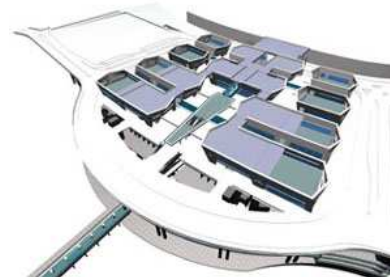
Са све озбиљнијом применом дигиталних графичких технологија у изради планова, појављују се и прве дигиталне маркетиншке презентације могућих градитељских и инвестиционих иницијатива.

Као једна од значајнијих таквих презентација запамћена је, (ипак на жалост неуспешна), дигитална промоција пројекта "Еурополис" којим је, средином 90-тих година предложена могућност реконструкције подручја око Београдске железничке станице.

У пару са њом, такође у дигиталном облику презентирана је и визија завршетка, деценијама пре тога започете Београдске железничке станице у "Прокопу", која на жалост, ни до данас, није реализована.



Сл.38. Еурополис, Београд 1996.г



Сл.39. Железничка станица "Прокоп"

Закон о планирању и изградњи из 2003.г. и актуелно стање

Све јача грађевинска мафија, у спрези са политичким партијама и подршкама разних нових невладиних организација чудних назива, после промена с почетка 2000 г. иницира израду новог Закона који, наводно треба да нас приближи Европи, а који у почетним верзијама то приближавање базира на концепцијама врло доброг, (у своје време, али не и сада), Грађевинског закона из 1931.г. После десетину и више радних верзија, и поред бројних примедби свих професионалних урбанистичких структура и више од стотину поднетих амандмана чланова и органа Удружења урбаниста Србије и урбанистичких организација, Закон се усваја у време ванредног стања, 2003.г.

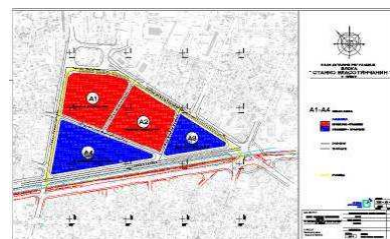
Првих 13 чланова, после прилично лоше формулисаних појмова, посвећује се статутарним одредбама Републичке агенције за просторно планирање, која је, за разлику од Републичких завода, као стручних институција, које утичу на обављање делатности у својим областима, задужена само за "агенцијске" послове.

Чланом 16. Закона, којим у ствари и почиње законодавна материја, укида се, (постојећи, усвојени), "Просторни план Републике Србије" и уместо њега уводи "Стратегија просторног развоја Републике Србије", која како год да се донесе, може бити једино краткорочна стратегија владајуће коалиције, (док је на власти).

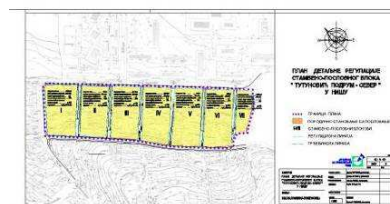
Ближи просторни развој појединих области у Републици (?), по чл. 18. одређује се "Шемама просторног развоја", (које су, колико је познато, приручни цртежи у инжењерској пракси за шематски приказ функционисања уређаја или система).

Урбанистичко планирање, на нивоу од интереса за грађане, остварује се доношењем Планова детаљне регулације, који имају још мање елемената којима се детерминише карактер планиране урбане структуре.

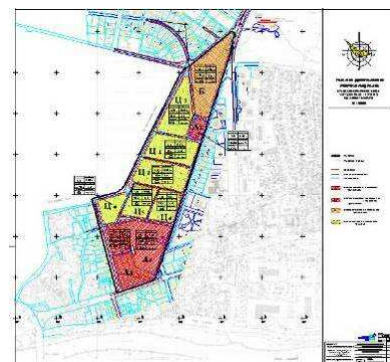
Уместо ранијих елемената урбанистичких планова, (намене простора, намене објеката, габарита, спратности, уређења простора и др.), у дигитално обрађеним прилозима најважнији елемент је издвајање јавног и осталог грађевинског земљишта, а и једна и друга категорија немају никакав смисао.



Сл.40. ПДР "Станка Власотинчанина", 2003.



Сл.41. ПДР "Тутуновић подрум", 2003.



Сл.42. ПДР "Чегарска" Ниш, 2003.

Катастарска оператива не познаје јавно грађевинско земљиште. Остало грађевинско земљиште не може бити у легалном промету, јер је у својини државе, а власништво се регулише системом преноса трајног коришћења или коришћења на 99 година.

Пре доношења одлука о приступању изради плана, (и то и просторног и урбанистичког), мора да се изради "Програм за израду планског документа", али не у смислу програмирања његове израде, него у комплетном садржају, који треба да има план, па се пре приступања изради плана мора израдити скоро цео план.

Стручну контролу планских документа, (конкретно на градском нивоу), обавља Комисија за планове, која често од десетак и више чланова има у просеку једног, ређе два архитекта, а делегирани урбаниста по предлогу Министарства, најчешће из другог града, је спречен да дође, посебно ако му се доласци не финансирају.

Може бити занимљиво да су предлагачи и подржаваоци насилно усвојеног Закона из 2003.г. одмах по његовом усвајању, успели да се колективно запосле у органима и структурама новоформиране Инжењерске коморе. Располажу огромним средствима која Комора по основу Закона и својих аката убриве и држе инструктаже како треба читати, (тај њихов), Закон.

Независно од неодговарајућег концепта Закона, јавни увид се, у пракси, и даље своди на дигитално израђен план намене површина, на зиду у холу Управе за планирање, на коме су непровидном бојом намене површина покривене све парцеле и могу да се разазнају само јавно и остало грађевинско земљиште. А врло једноставно би се, уместо тога, посредством освојених савремених технологија јавности могли да презентирају, свима разумљиви тродимензионални модели планираних структура, инкорпорирани у реалне сателитске приказе простора, подржани ГИС технологијом у којој би сваки заинтересовани учесник могао да идентификује податке који га интересују, чак и посредством "Интернет" комуникације.

Поправљање постојећег Закона или нови закони

Новоформирано Министарство и нови министар за капиталне инвестиције, који су наследили неодговарајући Закон из 2003.г. већ 2004.г. чине покушај за његово поправљање. Формирају комисију од преко 20 чланова, еминентних познаваоца струке, међутим после почетних израђених анализа о лошим, неодговарајућим и неспроводивим решењима у том Закону иницијатива за његову промену се обуставља.

Поправљање постојећег Закона из 2003. у међувремену, покреће и сасвим ненадлежно Министарство за економске односе са иностранством, које је од Аустријских ГТЗ "експерата" наручило систем нових концепата закона о планирању, грађењу и грађевинском земљишту.



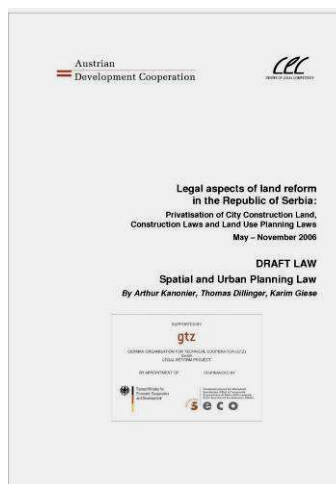
Сл.43. ПДР Центра "Пантелеј", 2003.



Сл.44. Инжењерска комора Србије



Сл.45. Дорхолска марина Београд, Студентски рад, анимација, 2008.



Сл.46. "Austrian-GTZ", Закон, 2006.

Према расположивим информацијама суштина ангажовања овог министарства била је покушај прилагођавања нашег законодавства за обезбеђење погодности страним, (и домаћим обогаченим), инвеститорима да једноставније прибављају земљиште и покрећу грађевинске подухвате, што у основи не би требало да представља проблем, да се не ради о трансакцијама које им омогућавају енормне профите по основу нерегулисаних односа у области својинских права на грађевинском земљишту.

Иницијатива са Аустријанцима није успела, али се у том контексту, задњих година, наједном појављују "Мастер планови", (који немају никакве везе са званичним системом планирања), али се више или мање успешно користе за инвестиционе инфилтрације у профитабилне градитељске иницијативе. (Стара планина, језера поред Шапца, концесије за неке нове трасе аутопутева и др.).

Ново Министарство заштите животне средине и просторног планирања и нови министар средином 2008.г. чине напор и покушавају да покрену промену Закона из 2003.г.

На чудан начин се у ту причу укључују и аутори тог погрешног закона и под фирмом Инжењерске коморе Србије, у којој су етаблирани, предлажу поправљање "свог" Закона.

Министарство, независно, припрема свој радни концепт Закона који промовише крајем 2008.г.

Удружење урбаниста Србије, преко своје комисије за Законодавство и Председништва УУС даје Министарству своје стручно мишљење, предлаже низ сугестија и стучну помоћ и сарадњу, међутим ствар застаје, вероватно због других актуелнијих програма овог хибридног Министарства. Са наговештавањем и лаганим продором рецесије у свим областима, уместо акцелерације планерских активности, долази до рестрикције средстава за планирање, прекида се израда неких започетих планова и одустаје од приступања изради нових планова.

У међувремену грађевинска мафија користи и даље све погодности за прање новца. У градовима настављају да ничу грађевинске катастрофе, а народ се забавља "Инсајдерским" открићима.

На питање ТВ коментаторке "Инсајдера": "Како сте могли да планирате грађење на земљишту које није у вашем поседу?", надобудни представник инвестиционог гиганта одговара: "Ваљда је сваком дозвољено да машта!".

На жалост многа таква "маштања" вештих инвеститора су, уз помоћ појединих политичких моћника у градским управама, реализована, или су у фази реализације, на штету грађана и градова, а у енормну и трајну корист њихових власника.

О томе је већ било речи на скуповима Удружења урбаниста Србије, али то није никога озбиљније погодило.

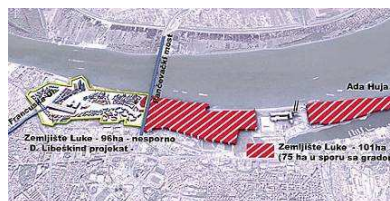
Треба очекивати да ће се ипак стећи услови да се цео овај комплексан систем доведе у ред, у коме ће доминирати јавни интерес и онемогућити све њему супротне активности.



Сл.47. "Austrian-GTZ" Имплементација,



Сл.48. ИКС поправља Закон



Сл.49. Лука Београд - Чије је земљиште?



Сл.50. Лука Београд, анимација арх. Даниел Либескинд, 2008



Сл.51. "Делта Сити" Београд, 2008

Предраг Михајловић¹
Доц. др Љилана Стошић-Михајловић, професор²

ОДРЖИВОСТ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ

РЕЗИМЕ

Динамична привредна активност која се испољава првенствено у производњи енергије, саобраћају, пољопривреди, доминантно утиче на могућност одрживог развоја. Креирање јасне визије као полазишта и окоснице за оствариву и одрживу стратегију територијално прихватљивог развоја, захтева детаљну анализу стања, како би се истражио прихватљив модел развоја. Да би опстао, човек мора да коригује постојећи начин мишљења, да формира нову филозофију живљења. Неопходно је да располаже завидним нивоом знања, толеранције и спремности за компромис. Истовремено треба уважавати стручност свих актера у простору, поштовати регионалне специфичности, начела интегралности и одрживости. "Архитектура јесте тај живи креативни дух, који из једне генерације у другу, из једне епохе према следећој, креће својим путем, постоји и ради у савршеној хармонији са људском природом и примамљивим околностима људске егзистенције".

Кључне речи: план, визија, територија, простор, развој, одрживост

ABSTRACT

Dynamic economic activities in energy production, transportation and agriculture have a predominant role in the possibility sustainbilitated development. Creating a clear vision, which is the starting point and basis for a feasible and sustainable strategy for acceptable territorial development, asked for a meticulous examination of the current situation in order to research and define an acceptable mode. In order to survive, man has to change the current way of thinking and create a new philosophy of living. Knowledge is essential, but so are tolerance and our readiness for compromise. At the same time, it is necessary to take account of the expertise of all contributing factors in space, respect regional particularities, and the principles of integrity and sustainability. "Architecture is the living spirit of creativity, which, from generation to generation, from one epoch to another, moves along its way, existes and is born in perfect harmony with human nature and the tempting conditions of human existence".

Key words: plan, vision, territory, space, development, sustainability

УВОД

Основна регулатива за реализацију одрживог просторног развоја Србије уз заштиту природе и биодиверзитета у Србији постоји, у току је окончање активности на њеном употпуњавању и усаглашавању са прописима ЕУ.

У институционалном погледу, на републичком нивоу успостављен је добар систем заштите. Завод за заштиту природе Србије, који је као прва државна установа која се бави овом проблематиком, основан 1948. године, од 1991. године је установљено и Министарство као надлежни орган управе (данас Управа за заштиту животне средине).

До данас, под заштиту је стављено 464 природних добара. Укупна површина заштићених природних добара износи око 5.427 km² што чини око 6,14% од укупне територије Србије.

У овом тренутку у току је процедура проглашења за већи број заштићених природних добара, а њихова укупна површина износи око 2.270 km² или 2,57% територије Србије, па према важећој законској регулативи и ова подручја имају статус заштићеног природног добра.

Поред заштићених природних добара, у Србији се под заштитом налази и велики број биљних и животињских врста, односно 215 биљних врста и 428 животињских врста. Постојећи степен биолошке разноврсности у Србији се може оценити као релативно висок.

¹ Дипл инж.арх. Предраг Михајловић, Министарство за животне средине и просторног планирања РС

² Univerzitet Union, Beograd

На нашој територији се срећемо са практично свим карактеристичним терестричним биомима Европе, односно са 4 од 12 терестричних биома света.

Веgetацију карактерише присуство од скоро 4.000 таксона у рангу врста и подврста, односно 600 врста васкуларне флоре и око 400 врста маховина и са 2.370 имена биљних асоцијација. Посебан ачај има 287 балканских ендемичних врста и подврста као и 59 локалних ендемита. Фауна кичмењака и бескичмењака је такође врло богата, а посебно риба, птица и сисара.

О значају Србије у глобалном очувању биолошке разноврсности говори податак да њен планински и нископланински регион представља један од шест центара флористичког диверзитета и један од центара фаунистичког диверзитета Европе.

У целини гледано, у досадашњим активностима на просторном развоју Србије уз заштиту природе у потпуности је реализована динамика угврђена важећим Просторним планом Републике Србије.

1. САДАШЊЕ СТАЊЕ

1.1. Правни аспект

Правни основ за израду законске регулативе у области заштите природе и биодиверзитета је садржан у Уставу Републике Србије у чл. 74. према коме свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, те да је свако, а посебно држава, одговоран за заштиту животне средине.

Основни Закон којим се регулише проблематика заштите природе и биолошке разноврсности је Закон о заштити животне средине („Сл. гл. РС”, бр. 66/91), чије одредбе које се односе на заштићена природна добра и ретке и угрожене биљне и животињске врсте остају на снази и након доношења новог Закона о заштити животне средине („Сл. гл. РС”, бр. 135/04), а до доношења Закона о заштити природе.

Заштита ретких и угрожених биљних и животињских врста је регулисана и кроз два подзаконска акта - Уредбу о заштити природних реткости („Сл. гл. РС”, бр. 50/93, 93/93) и Уредбу о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне („Сл. гл. РС”, бр. 31/05), као и кроз више закона којима се третира проблематика коришћења појединих природних ресурса (шумарство, ловство, рибарство, итд.).

У нашој земљи се примењују одредбе и 4 међународне конвенције - Конвенција о мочварним подручјима која су од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица (1971), Конвенција о заштити светске културне и природне баштине (Париз, 1972), Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље флоре и фауне (1973) и Конвенција о биолошкој разноврсности (1992). У фази ратификације се налази још 4 конвенције.

1.2. Организациони аспект

Највиша инстанца у извршној власти РС у овој области је Министарство животне средине и просторног планирања.

Међу стручним, јавним установама и организацијама - носиоцима Јавних овлашћења најзначајније место у овој области има Завод за заштиту природе Србије. Завод води званичну евиденцију о свим заштићеним природним добрима, припрема стручно-документациону основу за њихово проглашење, обавља послове стручног надзора, издаје услове заштите природе и животне средине за израду просторних и урбанистичких планова, шумских, водопривредних и других основа, процена утицаја објеката и радова на животну средину и другу инвестиционо-техничку документацију, програме управљања природним добрима, гранских стратегија, итд., односно мишљење на наведену документацију, заједно са другим надлежним органима учествује у контроли сакупљања и промета одређених врста билзака и животиња, стриктном очувању природних реткости, итд.

Значајно место у систему заштите, посредно и непосредно, имају Агенција за заштиту животне средине, Агенција за рециклажу, Фонд за заштиту животне средине, заводи за заштиту споменика културе, водопривредне организације, РХМЗ и др.

Важну улогу у систему заштите природе и њених вредности има и локална самоуправа.

О сваком заштићеном природном добру оперативно се стара правно или физичко лице одређено Актом о заштити. Њихов рад прате озбиљни кадровски, материјални, организациони и други проблеми.

1.3. Заштита природе

Од 1948. године, када је основана државна установа са јавним овлашћењима у вези заштите природе и посебних природних вредности, до данас, заштићено је 464 природних добара (сврстаних у три категорије - од изузетног значаја, великог значаја и значајна добра).

У РС је потврђено 72 резервата природе, 313 споменика природе (ботаничког, геолошког и хидролошког карактера) и 43 подручја од културно-историјског значаја (простори око непокретних културних добара и знаменита места).

Укупна површина заштићених природних добара износи око 5.427 km², што чини око 6,14% од укупне територије Србије.

Такође, утврђено је 35 међународно значајних подручја за птице 59 међународно значајних подручја за биљке и 13 међународно значајних подручја за лептире.

У оквиру природних добара успостављена су три режима заштите. Према Закону, у режиму I степена заштите забрањене су све активности осим научних истраживања и строго контролисане едукације. У режиму II степена заштите могуће је ограничено и строго контролисано коришћење природних богатстава и одвијање активности само у мери која омогућава унапређење стања и презентацију природног добра без последица по његове примарне вредности. У режиму III степена заштите дозвољено је селективно и ограничено коришћење природних богатстава и контролисане активности уколико су усклађене са функцијама природног добра или су везане за наслеђене облике обављања привредних делатности и становања укључујући и туристичку изградњу.

За разлику од I степена заштите, у осталим режимима заштите су дозвољене практично све активности које су у функцији одрживог развоја. Иначе, под најстрожијим режимом заштите се налази 169,25 km², односно 0,19% од укупне територије Републике, односно само 3,12% од укупно заштићених површина.

Поред заштићених природних добара, у Србији се под заштитом налази и велики број биљних и животињских врста. Под специјалним режимом заштите се налази укупно 215 биљних врста. Исти или ичан режим заштите је успостављен и на стаништима 428 животињских врста.

У овом тренутку у току је (у различитим фазама) процедура проглашења за већи број подручја заштићеним природним добрима - проширење постојећег Националног парка Шар планина, Проклетије, Златибор, Сува планина, Тителски Брег, Клисура Јерме, Заовине и др. И поред тога што још увек нису донета акта о њиховој формалној заштити, према важећој законској регулативи и ова подручја уживају статус заштићеног природног добра. Њихова укупна површина износи око 2.270 km² или 2,57% територије Србије.

Заштита природних добара и биодиверзитета односно заштита посебних природних вредности се спроводи у складу са важећом законском регулативом и кроз израду просторних и урбанистичких планова, шумских, водопривредних и других основа, програма управљања риболовним подручјима, програма управљања заштићеним природним добрима, студија о процени утицаја различитих објеката и радова на животну средину, стратешких процена утицаја планова, основа и програма на животну средину, гранских стратегија развоја и разне инвестиционо-техничке документације.

2. ЕКОНОМСКИ РИЗИК И ЊЕГОВА УЛОГА У ФУНКЦИЈИ РАВНОМЕРНОГ РАЗВОЈА

Код истраживања веома се често полази од демографске компоненте, јер становништво је носилац свих привредних и непривредних функција и својим активностима ствара нове чиниоце простора и изазива промене у датој природној средини. Међутим, у процесу развоја демографска кретања се не могу посматрати изоловано већ само у међузависности, као последица и узрок, датих природних и друштвено-економских услова, а то се манифестује кроз јединство три тока развоја: кретање станорништва, развоја делатности и промена у природној средини.

Свака од ове три компоненте кроз историју доживљавала је велике промене, условљене развојем економских и друштвено-политичких односа, а динамика овог процеса наставиће се и у будућности.

Развијеност једног подручја најсажетије се може изразити кроз неколико основних економских показатеља: народни доходак, запосленост, инвестиције и слично.

Народни доходак по глави становника у Србији задњих година бележи раст и достигао је износ око 2.500 до 3.000 америчких долара. Међутим, и даље је један од најнижих у односу

на земље Европе, а посебно земље развијеног света чији је народни доходак по становнику 25.000 или преко 30.000 америчких долара. У односу на ниво Републике Србије највећи народни доходак по становнику је на подручју града Београда (164,3). Забрињавајуће је што су изнад просека још само четири округа са подручја Војводине, а сви остали окрузи Централне Србије испод републичког просека.

У најтежој ситуацији су Јабланички (46,2), Зајечарски (55,1), Борски (52,3) и Пчињски округ (52,4).

Србија је 2004. године имала 2.050.000 запослених и око 1.000.000 незапослених. Однос 2:1 је изузетно неповољан и алармантан.

Број запослених на 1.000 становника у Републици Србији износи 275. Међутим, сматра се да је оптимална запосленост око 450. Подручје града Београда (375) и Јужно-бачки округ (336) имају највећи степен запослености. На републичком просеку су Северно-бачки округ (289), Шумадијски округ (278) и Моравички округ, а остали окрузи су испод просека Србије. Број незапослених на 1.000 становника је изузетно висок и на нивоу Србије износи 130. Испод просека су Браничевски округ (49) и подручје града Београда (100). Највећи степен незапослености крајем 2004. године евидентиран је у Јабланичком (168) и Рашком округу (169). Претходни подаци показују изузетно неповољан степен развијености.

За већи народни доходак по становнику, за већи број запослених и за смањење незапослености потребно је предузети низ мера и активности, а посебно веће инвестиције у отварање нових радних места. У друштвену, задружну, мешовиту и државну својину, 2004. године инвестирано је у Србији 152.929 милиона динара. Очигледно је да су ова средства недовољна да се покрене опоравак Србије.

Од укупно инвестираних средстава на подручје Београда односи се 45%, Јужно-бачки округ 8,13%, Нишавски округ 5,1% и Шумадијски округ 1,4%.

Непрекидност промена у друштвеним процесима доводи до формирања нове урбане слике, урбаног пејзажа, који ће задовољити све актере у простору у коме ће све човекове активности бити усклађене са природним и регионалним особеностима, односно успоставити одрживи и развој Републике Србије. У том циљу неопходан је интензиван рад мултидисциплинарног тима стручњака који има за резултат јасне смернице развоја са препорукама практичних корака. Сарадња мора бити заснована на принципима партнерства, толеранције и компромиса. Поштујући капацитет природе, може се остварити заједнички циљ: одрживи просторни развој Републике Србије.

Франк Лојд истиче "са органском архитектуром човек поново задобија своју племенитост своје подручје чији је он саставни део, попут дрвећа, реке које га вајају, брежуљака који га таласају". Како другачије и размишљати о просторном развоју Србије, него уважавати природне елементе, елиминисати штетне ефекте на живи свет и амбијент. Планским активностима чувамо биодиверзитет, стабилност и разноврсност површина.

3. МИНИМИЗИРАЊЕ ИНВЕСТИЦИЈА

Рационално трошење расположивих инвестиционих средстава је општи захтев економског развоја. Преко њега се утиче на распрострањавање утицаја акумулационог ефекта. Иако се захтев поставља при сваком обиму акумулације, ипак уколико је "расположивост капитала" ограничена, акумулациони ефекти рационалног трошења инвестиција су већи.

Почетна фаза и опредељујућа у процесу рационалног трошења инвестиција је фаза избора локације. Она је почетна и опредељујућа и за производне и за непроизводне инвестиције. Међутим, како учешће непосредно производних инвестиција једва премашује 50% укупних инвестиција, проблем уштеда инвестиција своди се на: 1) проналажење могућности извора уштеда у оквиру непосредно производних и 2) на интензификацију уштеда у непроизводним инвестицијама.

Непосредно производне инвестиције објективно су опредељене техничко-технолошким карактеристикама производног процеса. Па ипак, могућности рационализовања инвестиционог утрошка постоје. Структуру производних инвестиција сачињавају инвестиције у изградњу грађевинских објеката, у изградњу погона и набавку уређаја, машина и алата. За функционалност производних инвестиција најзначајније су оне које су уложене у набавку технике.

Поред низа фактора, међу којима су неки чак и психолошки (склоност ка репрезентативном архитектонском изгледу), локација може да утиче на економски нерационалну структуру инвестиција, посебно елементима своје географске особености.

Далеко више могућности за минимизирање пружа подручје непроизводних или посредно производних инвестиција. Пре свега, оно је нужно из више разлога: 1) инвестиционим уштедама на овом подручју повећава се реалан обим инвестиција за производњу; 2) уштеде у изградњи непроизводних, нарочито инфраструктурних капацитета, омогућавају уштеде средстава за одржавање; 3) принцип инвестиционих уштеда наводи на поштовање реда величина у изградњи привредних објеката.

Два подручја уштеда су посебно значајна: подручје инфраструктуре и подручје стамбено-комуналне привреде. Основне железничке линије, друмске магистрале, основна преносна мрежа електричне енергије - морају да буду пратиоци привредних активности, а никако "транзитног" карактера.

Друго је подручје стамбено-комуналних инвестиција. Њихов значај намеће пре свега квантум стамбено-комуналних инвестиција. Док су непроизводне инвестиције у просвету, културу, здравство, чвршће везане за територијални размештај становништва, стамбено-комунална изградња има дисперзивне особине, које значајно утичу на дисперзију у инвестицијама, што аутоматски умањује рационалност. Коначно, само подручје стамбено-комуналних инвестиција са својим периодима активизације инвестиција, комплементарном функцијом стамбене и комуналне привреде, даје могућности за постизање одређених уштеда.

4. ИНВЕСТИЦИЈЕ И РИЗИК

У условима глобализације и све јаче конкуренције на тржишту, оптимизација трошкова пројекта постаје услов добијања уговора, односно, опстанка, развоја и раста пословних система која их остварују.

Грађевински пројекти, као производи рада пословних система као инвеститора, остварују се кроз пословне и пројектне процесе. За трајан надзор над свим процесима, као услов успешног остварења пројекта, очекивања учесника у остварењу грађевинских пројеката се исказују мерљивим циљевима - *Balenced Scorecard* за процесе изворне организације и картом успеха пројекта - постигнућа пројекта – мерљиви циљеви пројекта - *Project Scorecard* за пројектне процесе.

Посматрајући пословне процесе изворне организације и карактеристике пројектног производа у току остваривања пројекта, као и потребу за прорачуном свих трошкова пословања и пројеката у свим фазама и за све учеснике, поступак грађевинске калкулације и калкулације пројекта на пољу некретнина мора омогућити израду: понудбене, уговорне, извођачке и накнадне калкулације.

Контролисано пословно окружење омогућује успешно спровођење пословних задатака управе предузећа инвеститора кроз успостављање ланца зависности мисије-визије-стратегије и мерљивих циљева пословног система.

Успостављање овог ланца зависности остварује се кроз конкретне процесе пословног система, који настају као резултат:

- *анализа потенцијала и пословања пословног система,*
- *организације функција пословног система обзиром на потенцијале пословног система и сигнале из окружења,*
- *токова процеса и активности унутар функција пословног система,*
- *узимајући у обзир потенцијалне (очекиване) пројекте (пројектне процесе и функције).*

Пројектни производи се остварују кроз пројектне процесе припадајућих функција основне и пројектне организације, за чије креирање се користе методе за управљање пројектима: *PRINCE2, PMI, ISO 1006, IPMA.*

Анализом потреба производа пројекта и методама за управљање пројектом реализују се пројектни процеси. За квалитетна остварења пословања и пројеката, инвеститори и управе основних и пројектних организација морају са довољно сигурности да предвиђају остваривање циљева пословања (потенцијале пословног система) и пројеката у животном периоду пројекта (ресурсе), као и да осигурају сталан надзор над свим процесима.

Сталан надзор над процесима подразумева декомпозицију и компоновање пословних и пројектних процеса до нивоа препознавања мерљивих перформанси процеса. Процеси у

изворној организацији производе активности које обављају функцијске јединице основне организације, при чему су поједине функционалне целине и њихови делови, у једној фази добављачи за неку активност, а купци за неку другу активност истог процеса. Основни пројектни процеси при остваривању грађевинских пројеката се формирају према захтевима производа пројекта. Основу представљају активности квалификованих функција основних и пројектних организација, неопходних за остваривање захтеваних карактеристика производа пројекта.

Коначну цену пројекта чине трошкови пројектних процеса (управљачких и процеса у вези производа пројекта) и Припадајући део трошкова процеса основне организације (управљачких и процеса у вези производа пословања основне организације) са урачунатим ризиком (пословања и пројеката) и планираном добити (укупног пословања и у пројекту).

У настојањима да се изради што прихватљивија понуда – на прагу рентабилности- вршимо анализу припадајућих пословних и пројектних процеса, на основу које добијамо минималне компоненте цене пројекта у грађевинској калкулацији.

Динамизам елемената процеса (ризици догађаји), који утичу на цену, изменит ће, кроз остварење пројекта, претпостављене минималне вредности компоненти цене пројекта. Управљање ризиком у пословању и пројектима значи квалификовање и квантификовање утицаја појединих ризичних догађаја – извора ризика на промену вредности компоненти цене пројекта и одвија се у фазама:

- идентификовање ризика и процењивање ризика,
- развој реаговања на ризик и контрола ризика.

За математички модел процене ризика користи се симулација Монте Карло.

Израђене анализе по основу овакве симулације дају основе за дефинисање процеса и структура организација за остварење пројеката и надзор над њима, као почетне параметре за информацијске системе пословања и пројекта.

Даља истраживања би водила ка развоју модела за идентификације ризика (истовремено одређивање веза узрок – последица), процењивање ризика (распони утицаја и подела вероватноће утицаја појединог извора ризика на поједини део цене пројекта унутар распона), успостављање математичког апарата за процену ризика у грађевинској калкулацији, као реаговања на ризик у процесима основне и пројектне организације.

ЛИТЕРАТУРА

1. Loyd, Wpight Fpenk, (1995) *An American Architecype*, edited by Edgar Kaufmann, Hopiyon Ppress, New York,
2. Михајловић, П., (2007) *Менаџмент у савременој архитектури, Летња школа урбанизма*, Тара, Зборник радова, стр. 197-201.
3. Пројекат LAJSENS *Развијање капацитета локалних институција у подручјима са осетљивом животном средином*, Development in Enviponmental Sensitive Areas (LIFE TCY)
4. Станковић, М., (2003) приручник, *Просторно-територијално одрживи развој*, Књижевна задруга, Бања Лука,
5. Стошић-Михајловић. Љ., Михајловић, П. (2007), *Урбана насеља у епохи глобализације - архитектура и економија* Научно-стручни скуп Ефикасност у привреди (Менаџмент, иновације, развој) (*Meeting for Scientists and Engineeps*) *ECONOMIC EFFICIENCY (MANAGEMENT, INNOVATION AND DEVELOPMENT)* Организатор (*Organizer*): Друштво за менаџмент, иновације и развој» Србија invent« - *Management, Inovation and Development Society* »Sepbia Invent«, В.Бања, Зборник радова, стр. 59-82

Мр Наташа З. Крстић¹

АНАЛИЗА ОСНОВНИХ ОДРЕДАБА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

РЕЗИМЕ

Овај рад обрађује прву главу Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ број 47/2003), као и члан 1. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ број 34/2006). Циљ рада је приказ критичке анализе уводних одредаба Закона и могућности за њихово унапређење.

Структура рада третира уводне одредбе Закона, где се у првом делу рада третира питање предмета, који Закон уређује, док се други део бави појмовником, који је дат у Закону. На крају је дат закључак у коме се укратко даје сиже без импликација за даља истраживања.

Кључне речи: Закон о планирању и изградњи, уводне одредбе Закона

УВОД

У оквиру прве главе Закона планирању и изградњи (У даљем тексту: Закон) обрађују се основне одредбе, које обухватају Предмет уређивања - члан 1. и Појмови - члан 2. Начелно, у свом српским законима, нема методолошких разлика у оквиру прве главе. Ту се прописује предмет, који закон уређује и већ из тих првих одредаба може се наслутити да ли је закон целовит и потпун, као и његова структура.

ПРЕДМЕТ УРЕЂИВАЊА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

У оквиру предмета уређивања каже се да се овим Законом уређују „услови и начин планирања и уређења простора, уређивања и коришћења грађевинског земљишта и изградње објеката; оснива се Републичка агенција за просторно планирање; уређује вршење надзора над применом одредаба овог Закона; уређују и друга питања од значаја за планирање и уређење простора, коришћење грађевинског земљишта и изградњу објеката“. (Закон, члан 1.) Као и у већини закона, овим првим чланом наводи се оквир и обухват материје, која се уређује. Према Исаиловићу и Милосављевићу „у овом делу текста утврђен је предмет Закона“ (Исаиловић, 2004, стр. 87 и Милосављевић, 2006, стр. 13), док Ђаловић коментар шири објашњењем да су „наведене групе односа, који ће њиме бити уређени.“ (Ђаловић, 2007, стр. 15)

Мирић налази да су назначене и „неке функционалне и организационе карактеристике законских решења“ (Мирић, 2003, стр. 15), односно да је законодавац „имао очигледну намеру да једним законским текстом на целовит начин уреди материју, која је везана за простор, његово планирање и уређење и све промене које у њему настану као последица изградње објеката.“ (Мирић, 2003, стр. 9)

У том смислу, одмах се може уочити да Закон има три основна сегмента. Први се односи на планирање и уређење простора, други на уређивање и коришћење грађевинског земљишта, а трећи на изградњу објеката. Основни проблем је у томе што су ова три сегмента у директном сукобу интереса, обједињена једним законом. Дакле, планирање и уређење простора има за циљ побољшање квалитета живљења, кроз оплемењивање и опремање животне средине и њено чување. Грађевинско земљиште функционише на принципу његове вредности и власничких односа. Изградња објеката подразумева искоришћавање простора, што је супротно чувању. Такође, грађевинско земљиште добија на вредности изградњом,

¹ мр Наташа З. Крстић, дипл. инж. арх. – Истраживачко пословни центар Архитектонског факултета Универзитета у Београду - сарадник Проф. др Миодрага Ралевића
NatasaZ.Krstic@arh.bg.ac.yu

али губи на вредности угрожавањем животне средине. Опет уколико нема никакве изградње нема вредност земљишта у номиналном смислу је безначајна.

За разлику од пређашњих закона из области урбанизма, „овај Закон се бави, макар како је то у његовом првом члану наведено, искључиво методолошким питањима везаним за предметну материју (услови и поступак). Резултат оваквог приступа је недостатак основних законских принципа на којима се заснива планирање и уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката. Овакав приступ може у пракси да произведе негативне последице нарочито у случајевима предузимања активности од стране јединица локалне самоуправе које, према овом и другим правним актима, имају искључиву надлежност у овој области (на пример уређивање и коришћење грађевинског земљишта).“ (Мирић, 2003, стр. 16)

Посебно је наглашено да се Законом оснива Републичка агенција за просторно планирање, као стручна организација за обављање послова у области просторног планирања, чиме се Закону одређује и карактер оснивачког акта. Овде се оправдано могу поставити три питања. Прво је да ли је Члан 1. било ког закона место на коме треба да се помиње оснивање било какве институције? Друго, због чега, онда, није истом приликом поменуто и оснивање Инжењерске коморе Србије? И треће, да ли је можда приоритетно требало да се нађе у овом првом члану ново законско решење - Комисија за планове, која се стара о планирању и уређењу простора на локалном нивоу?

Дакле, како Мирић налази, овим првим чланом „уређује се, такође, вршење стручног надзора на локалном нивоу. Уређује се, такође, вршење стручног надзора над применом одредаба Закона, као и друга питања од значаја за планирање и уређење простора, коришћење грађевинског земљишта и изградњу објеката.“ (Мирић, 2003, стр. 15)

ПОЈМОВНИК ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

У оквиру члана 2., објашњавају се појмови који се, евентуално, у Закону могу двојако тумачити. За потребе овога рада, помињу се само они појмови и њихове измене и допуне, који се директно односе на урбанизам, а то су јавна површина, јавни објекти од општег интереса, регулација, нивелација, степен или индекс изграђености, степен или индекс заузетости, град, насеље, село, градско насеље, НУТС, локација, регулациона линија, грађевинска линија, грађевински реон, изградња објекта, израда техничке документације, објекат, путни објекат, доградња, помоћни објекат, инвеститор (Закон, члан 2. и Закон о изменама и допунама Закона, члан 1.) и стандарди приступачности. (Закон о изменама и допунама Закона, члан 1.)

Не треба „испустити из вида ни чињеницу да сви закони поклањају изузетну пажњу правном дефинисању појмова. Такав приступ мање је последица чињенице да у ранијим законима (до 90–их година) појмови нису били тако прецизно и детаљно дефинисани, а више, могло би се закључити, последица је потребе да се у новим околностима појмови одреде што је могуће прецизније, ради избегавања конфликта због несавршености правне терминологије.“ (Пајовић, 2006, стр. 25)

Везано за члан 2., Мирић констатује да одредбе овог Члана садрже објашњења о значењу појединих израза, који се употребљавају у даљем тексту Закона. У целини посматрано, „ради се о изразима који се редовно користе у стручној терминологији, али се њихово право значење понекада, различито тумачи, а те разлике би, у примени Закона, могле да доведу до непотребних проблема. Из тог разлога, појмовник садржан у овом Члану има пуно оправдање.“ (Мирић, 2003, стр. 20)

Исаиловић се слаже са Мирић и позитивно оцењује увођење јасних дефиниција „појединих израза које нису на обавезујући начин утврђене у неком другом пропису. Такав приступ олакшава разумевање одредаба Закона лицима којима ти појмови нису сасвим блиски (инвеститори и други).“ (Исаиловић, 2004, стр. 87)

Милосављевић истиче важност овог Члана, „за примену у пракси одредби овог Закона.“ (Милосављевић, 2006, стр. 15) Може се још рећи да се на овај начин практично омогућује правилна примена и разумевање Закона, чиме се отклања могућност различитих тумачења.

Ђаловић подржава Исаиловића и додаје да је то бољитак „за потребе правилне примене и разумевања решења садржаних у овом Закону неопходна је њихова прецизна дефиниција. Углавном се ради о изразима који су суштински везани баш за материју која је предмет Закона“. (Ђаловић, 2007, стр. 18)

Мирић налази да у делу који се односи на „планирање и уређење простора, пажњу заслужују тумачења израза „јавна површина“ и „јавни објекти од општег интереса“ који су у досадашњој пракси повремено изазивали недоумице.“ (Мирић, 2003, стр. 20)

У том смислу, чланом 2. ставом 1. тачком 1. каже се да је јавна површина „простор утврђен планом за објекте чије је коришћење, односно изградња од општег интереса, у складу са прописима о експропријацији (јавни путеви, паркови, тргови, улице као и друге површине у складу са посебним законом).“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 1.) Са друге стране, према истом Ставу у тачки 2. каже се да су јавни објекти од општег интереса „објекти чије је коришћење, односно изградња од општег интереса, у складу са прописима о експропријацији (улице, водовод, канализација, јавна расвета, јавни објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, заштите животне средине, заштите од елементарних непогода, као и други објекти у складу са посебним законом)“. (Закон, члан 2, став 1, тачка 2.)

Ђаловић се, у својој анализи Закона, практично надовезује на Мирић и обједињује јавну површину и јавне објекте од општег интереса, где налази да је „простор утврђен планом за објекте чије је коришћење, односно изградња од општег интереса, у складу са прописима о експропријацији, односно то су објекти чије је коришћење, односно изградња од општег интереса, у складу са прописима о експропријацији. (Ђаловић, 2007, стр. 19) Овде је Ђаловић практично прилагодио дефиницију за јавну површину из Закона о планирању и уређењу простора и насеља (у даљем тексту: Претходни Закон), где се каже да је јавна површина „простор утврђен планом за објекте чија изградња је од општег интереса, у складу са прописима о експропријацији као и за објекте намењене за јавно коришћење“. (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 3.) Међутим како је већ наведено Мирић подржава раздвојено објашњење наведених термина.

Ипак, није лоше навести Ђаловићево сазнање да „према одредбама важећег Закона о експропријацији, општи интерес за експропријацију непокретности утврђује се законом или одлуком Владе Републике Србије, у складу са овим Законом. Влада Републике Србије може утврдити општи интерес за експропријацију ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области: образовања, здравства, социјалне заштите, културе, водопривреде, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, објеката за потребе одбране земље, обезбеђења заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, за експлоатацију рудног блага, као и за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица. Општи интерес за експропријацију може да се утврди ако је, у складу са законом, донет одговарајући плански акт којим је на одређеном земљишту предвиђена изградња поменутих објеката.“ (Ђаловић, 2007, стр. 19)

Тачком 3. дефинише се регулација, која представља „утврђивање регулационих и урбанистичких услова уређења простора на основу плана, односно на основу правила урбанистичке струке; (Закон, члан 2, став 1, тачка 3.) Према Претходном Закону дефинисан је термин урбанистичка регулација која представља „утврђивање регулационих, нивелационих, техничких и урбанистичких услова уређења простора на основу плана, односно на основу општих правила урбанистичке регулације, односно на основу правила урбанистичке струке према месним условима и околностима у складу са овим законом“. (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 13.) Према Вујаклији регулација представља „уређење, уређивање, удешавање, управљање, довођење у склад са законима, прописима, правилима и друго“. Овде се да закључити да постоји више врста регулације, правна, урбанистичка, социјална, ... Сходно томе, може се сматрати предметним термин урбанистичка регулација из Претходног закона. Са друге стране, Законом се ни у једном члану не појављује друга сем урбанистичке регулације. Можда је законодавац желео да уопшти Појмовник, да му омогући шири опсег, те је стога упростио, иначе коректно, дефиницију из Претходног Закона.

Према тачки 4. нивелација је „утврђивање нивелационих техничких услова уређења простора на основу плана, односно на основу правила урбанистичке струке“. (Закон, члан 2, став 1, тачка 4.) У Претходном Закону се не дефинише нивелација, као ни нивелационо решење, термин који се, иначе прилично користи у Претходном Закону. То је свакако предност Закона. Међутим, суштински би требало дефинисати нивелационо решење, односно план нивелације или нивелациони план, који се практично дефинише кроз члан 38. став 4. тачка 3. где се налаже да „План генералне регулације одређује, односно ближе разрађује: ... висинске коте раскрсница улица (нивелациони план)“. Слична дефиниција се мооже извести из члана 39. став 5. Тачка 3. где се налаже да „Планом детаљне регулације, поред елемената из члана 38. став 4. овог Закона, одређују се, односно ближе се разрађују, нарочито: ... нивелационе коте улица и јавних површина (нивелациони план)“. Из приложеног се може закључити да се нивелациони план бави искључиво раскрсницама и улицама, те да представља висинску представу улица, тргова и раскрсница. Ипак урбанистичка пракса налаже комплекснију дефиницију нивелационог плана. Заправо, у урбанистичком планирању нивелациони план или план нивелације представља план којим се приказују поред нивелационих тачака улица, тргова и раскрсница и нивелационе тачке раскршћа, као и линије нивелете, односно нивелационе равни објеката, односно кућа. Линије нивелете се приказују кроз линију нивелету или нивелациону линију венца или слемена, док се нивелациона раван приказује кроз опсег „од – до“ или спратност објеката, односно кућа. У урбанистичком планирању, текстуални и графички прилог нивелациони план или план нивелације, даје се ради омогућавања планског усклађивања, односно регулација простора кроз нивелациони ритам.

Степен или индекс изграђености је слично дефинисан коефицијенту изграђености из Претходног Закона. Према Закону то је „количник грађевинске бруто површине објеката и површине парцеле (локације, блока, зоне) изражене у истим мерним јединицама“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 5.) Док је у Претходном Закону коефицијент изграђености „бројчана вредност која се добија дељењем збира укупне бруто изграђене површине свих етажа корисног простора у свим објектима на одређеној парцели (локацији, блоку, зони) са површином парцеле (локације, блока, зоне) израженим истим мерним јединицама.“ (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 29.) Практично, ако се изузме да дефинишу различите термине, једина разлика у ове две наведене дефиниције је у правилнијем изражавању и изведеном онемогућавању изградње два објекта на једној парцели, што претходни Закон не забрањује.

Мирић налази да су за праксу „од посебног значаја тумачења појмова „степен или индекс изграђености“ и „степен или индекс заузетости“ земљишта.“ (Мирић, 2003, стр. 20) Закон степен или индекс заузетости тумачи као „количник заузете (изграђене) површине на одређеној парцели (локацији, блоку, зони) и укупне површине парцеле (локације, блока, зоне) изражене у истим мерним јединицама“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 6.) Без обзира што се и раније користио, али као проценат искоришћености, Претходни Закон не дефинише овај термин. Начелно, данас у пракси се, по навици, најчешће користи проценат искоришћености или заузетости. То је, заправо, количник габарита објекта и површине дате парцеле или свих објеката у блоку, кварту или зони и блока, кварта или зоне.

У Претходном Закону дефинисан је грађевински блок као „изграђен или неизграђен простор оивичен постојећим или планираним саобраћајницама, који је планом одређен за грађење, а представља просторну целину погодну за одређену намену“ (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 19.) Законописац Закона је случајно или намерно дефинисање овог термина изоставио. Међутим, нешто прецизнија дефиниција би свакако била дефиниција урбанистичког блока или само блока, као сувише одомаћеног појма да би му се морао додавати придев урбанистички. Тако се (урбанистички) блок може дефинисати као простор омеђен са најмање три планиране или изведене улице. Наравно, овде се одмах може констатовати да недостаје дефиниција улице, која представља сваку пешачку или колску саобраћајницу. Аналогно томе, недостаје и подела улица према важности, али је сасвим оправдано препустити је Закону о путевима, којим то није дефинисано. Како урбанистичка струка прилично користи категоризација улица, било би добро да дефиниције по врстама улица постоје у урбанистичком закону.

Важећи Закон је преузео дефиницију за термин град из Претходног Закона. Тако у оба закона у тачки 7. каже се да је град „насеље које је као град утврђено законом“ (Закон, члан

2, став 1, тачка 7. и Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 7.) Закон на који се ова Тачка односи је Закон о територијалној организацији Републике Србије (у даљем тексту: Закон о ТО), према коме је град „територијална јединица утврђена овим Законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се утврдити да је град и територијална јединица која има мање од 100.000 становника, ако испуњава све остале критеријуме предвиђене Законом“. (Закон о ТО, члан 17., ставови 1. и 2.) Према члану 20. истог Закона о ТО градови Републике Србије су: Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Приштина, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац, док је Град Београд „посебна територијална јединица утврђена Уставом и законом“. (Закон о ТО, члан 21., став 1.) Према Уставу Републике Србије (у даљем тексту: Устав), односно према члану 5., ставу 3. „главни град Републике Србије је Београд“ (Устав, члан 5., став 3.), док је према члану 7. Устава град Београд посебна територијална јединица, где се територијална организација Републике Србије уређује законом. (Устав, члан 7., ставови 2. и 3.) Закон на који се тачка 3., члана 7. Устава односи је Закон о ТО, док се члан 21., став 1. Закона о ТО односи на Закон о главном граду Републике Србије, где се у члану 1. каже да се овим Законом „уређује положај, надлежности и органи града Београда, главног града Републике Србије“. (Закон о главном граду, члан 1.)

Нешто једноставнији случај је са термином насеље, које представља „изграђени функционално обједињен простор на коме су обезбеђени услови за живот и рад и за задовољавање заједничких потреба становника“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 8. и Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 4.) Закон о јавним путевима ову дефиницију шири понављајући њен први део и додајући да се границе насеља „утврђују просторним, односно урбанистичким планом општине, односно града и означавају прописаним саобраћајним знаком на јавном путу“ (Закон о јавним путевима, члан 2., став 1., тачка 9.) Закон о ТО не дефинише насеље, али дефинише насељено место као „део територије општине које има изграђене објекте за становање и привређивање, основну комуналну инфраструктуру и друге објекте за задовољавање потреба становника који су ту стално настањени“. (Закон о ТО, члан 5.) Ситарница подржава дефиницију насеља из Закона, али даје основну типологију насеља на разбијени, линијски и збијени тип, где сва три типа имају прелазне и сложеније облике. Суштински, сва насеља дели на „сеоска и градска, тј. на села и градове“. (Ситарница, 2008, стр. 47)

Такође, према оба закона село је „насеље чије се становништво претежно бави пољопривредом, а није седиште општине“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 9. и Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 5.) Законом се не дефинише подела села, али се, у пракси у оквиру мреже насеља посебно обрађују сеоски центри, односно сеоска насеља првог реда, посебно сеоска насеља другог реда, а посебно сеоска насеља трећег реда, односно примарна сеоска насеља.

У Закону се дефинише термин градско насеље, док се у Претходном Закону дефинише насеље градског карактера. Дакле, градско насеље је „насеље са елементима градског карактера које има развијене производне и услужне делатности, а као такво је одређено просторним планом“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 10.) Насеље градског карактера је „насеље које има развијене производне и услужне делатности, а као такво је одређено просторним планом.“ (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 6.) Може се рећи да је основна разлика терминолошке природе, односно да Закон даје дефиницију и користи термин, који је више у духу српског језика.

У теорији урбанизма постоје још два термина везана за врсту насеља. То су конурбација и мегалополис. Према Ситарници, „спајањем више градских области настају јединствене градске зоне које се називају конурбације“, а „спајањем конурбација настају мегалополиси“. (Ситарница, 2008, стр. 48) Дакле, конурбација је јединствена градска зона настала спајањем градских области, док је мегалополис јединствена градска област настала спајањем више конурбација. Како у Републици Србији ни највећи град (Београд) нема тенденције ка скором прерастању у конурбацију, а посебно не у мегалополис, сасвим је оправдано дефинисање поменутих термина оставити теорији урбанизма.

Ради усаглашавања са прописима Европске уније, у нашу званичну терминологију се уводи јединица НУТС, преузета из номенклатуре статистичких територијалних јединица по стандардима Европске Уније, „којом се ближе идентификује демографски и посредно, просторни обухват одређеног планског акта.“ (Мирић, 2003, стр. 20) Према Закону НУТС је номенклатура статистичких територијалних јединица по стандардима Европске Уније, односно Статистичког завода Европске Уније у Луксембургу (ЕУРОСТАТ). НУТС 1 има четири до пет милиона становника, односно карактер федералне јединице; НУТС 2 има један до четири милиона становника, НУТС 3 има 100.000 до 1.000.000 становника, НУТС 4 има 10.000 до 100.000 становника и НУТС 5 има испод 10.000 становника.“ (Закон, члан 2., став 1., тачка 11.)

Према Закону о изменама и допунама Закона, дефиниција НУТС-а је иста, а промена се огледа у демографској величини насеља, односно према промени „НУТС 1 има три до седам милиона становника, НУТС 2 има 800.000 до три милиона становника, НУТС 3 има 150.000 до 800.000 становника, а испод 150.000 становника има територијална јединица локалне самоуправе.“ (Закон о изменама и допунама Закона, члан 1., тачка 1.) Милосављевић налази да је изменом тачке 11., у овом Члану извршено „усаглашавање са измењеним прописима Европске уније у погледу дефиниције НУТС стандарда.“ (Милосављевић, 2006, стр. 15 и Ђаловић, 2007, стр. 20)

Локација је према оба закона „место у простору на коме се гради, односно обављају радови одређени планом или другим актом донетим на основу овог Закона.“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 12. и Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 22.) Овде се може пронаћи аналогија са Претходним Законом, где је дефинисана грађевинска парцела као „најмањи део простора обухваћеног планом намењен за грађење, који обухвата једну или више катастарских парцела или њихових делова“. (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 21.) Заправо, ефикасније је дефинисати грађевинску парцелу или урбанистичку парцелу и дати јој минималне скаларне елементе да би била грађевинска. Практично овде се отвара и питање комасације, које се ни на који начин у Закону не обрађује, а без обзира што нити је питање комасације у Републици Србији до краја решено, нити постоји сепаратни комасациони закон.

Према оба закона регулациона линија је „линија која дели јавну површину од површина намењених за друге намене“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 13. и Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 23.) Питање је коректности ове дефиниције, нарочито за Закон, где би се, комотно, могло рећи да регулациона линија међусобно раздваја јавна грађевинска земљишта различитих намена и јавно грађевинско земљиште од осталог грађевинског земљишта. Ипак, регулациона линија се може сматрати и економским термином, односно термином из области грађевинског земљишта, те се тако може дефинисати и као енвелопа улице и грађевинске парцеле.

Грађевинска линија дефинише се, у оба закона, као „линија на, изнад и испод површине земље и воде, утврђена на основу овог Закона, до које је дозвољено грађење“. (Закон, члан 2, став 1, тачка 14. и Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 24.) Ово је врло јасно и прецизно дата дефиниција, међутим иста онемогућава коришћење еркера, те се, због тога, чланом 23. Правилника налаже да „испади на објекту не могу прелазити грађевинску линију више од 1,60 м, односно регулациону линију више од 1,20 м и то на делу објекта вишем од 3,00 м. Хоризонтална пројекција испада поставља се у односу на грађевинску, односно регулациону линију“. (Правилник, 75/2003, члан 23.) Овде се појављује још један нонсенс, односно немогућност коришћења подземља. То је оправдано за предњу грађевинску линију (постојање или планирање инфраструктурних мрежа: водовод, канализација, топовод, гасовод, оптички каблови и друго), међутим, нема разлога код случајева задње или бочне грађевинске линије, а које се у пракси веома користе без обзира на непостојање законске обавезности.

За област грађевинског земљишта карактеристично је да је „после више деценија, поново уведен термин „грађевински реон“ (ужи и шири), а нестали су званични називи „градско грађевинско земљиште“ и „грађевинско подручје“.“ (Мирић, 2003, стр. 20) У том смислу, према Закону, грађевински реон је „земљиште које је одговарајућим урбанистичким планом предвиђено и одлуком општине, односно града, односно града Београда проглашено за јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште намењено изградњи, а које

може бити изграђено или неизграђено, уређено или неуређено“. (Закон, члан 2., став 1., тачка 15.)

Чињеница је да Претходни Закон не дефинише термине градско грађевинско земљиште и грађевинско подручје, међутим дефинише се географско земљиште као „земљиште на коме су изграђени објекти, односно које је просторним, односно урбанистичким планом, односно другим актом донетим на основу овог Закона намењено за изградњу објеката“. (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 20.) Можда се може рећи да је ово упрошћена дефиниција грађевинског реона. Ипак, у урбанистичком, али и у просторном планирању, остаје неразрешен проблем третмана реона, који нису грађевински. У том смислу, можда треба консултовати Грађевински закон из 1931. године.

Како се Претходни Закон не бави изградњом, већ само планирањем и уређењем простора и насеља, логично је да се у њему не помиње и не дефинише изградња објекта, која се Законом дефинише као „скуп радњи који обухвата: претходне радове, израду техничке документације за изградњу објекта, контролу техничке документације, припремне радове за грађење, грађење објекта и стручни надзор у току грађења објекта“. (Закон, члан 2, став 1, тачка 16.) Ова дефиниција је значајна за овај Рад само због помињања израде техничке документације, која према Закону представља „скуп пројеката који се израђују ради: утврђивања концепције објекта, разраде услова, начина изградње објекта и за потребе одржавања објекта“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 17.). Аналогија се може наћи у Претходном Закону где је урбанистичка документација „скуп докумената који чине: просторни, односно урбанистички план; урбанистички пројект; план парцелације; урбанистичка дозвола; урбанистичка сагласност; анализе, студије и други документи израђени у оквиру припремних радова за планирање уређења простора; документи са подацима из информационог система о простору“ (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 1.) Како се Закон сматра и урбанистичким законом (трећа глава Закона носи наслов и односи се на Урбанистичко планирање), оваква или слична дефиниција би морала постојати Појмовнику Закона. Дефиниција контроле урбанистичке документације („провера усклађености плана са Законом и прописом донетим на основу Закона“ – Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 11.) не мора постојати, обзиром да се кроз члан 34. Закона дефинише Комисија за планове, њена права и њене обавезе.

Објекат је свакако фрактал урбаног простора. У том смислу свакако је оправдано да буде дефинисан у урбанистичком закону. Ипак, у Претходном Закону објекат нема своју дефиницију, мада је веома често коришћен термин. Према Закону објекат је „грађевина која представља физичку, техничко - технолошку или биотехничку целину са свим инсталацијама, постројењима и опремом, односно саме инсталације, постројења и опрема која се уграђује у објекат или самостално изводи (зграде свих врста, саобраћајни, водопривредни и енергетски објекти, унутрашња и спољна мрежа и инсталације, објекти комуналне инфраструктуре, индустријски, пољопривредни и други привредни објекти, јавне зелене површине, објекти спорта и рекреације, гробља, склоништа и друго)“. (Закон, члан 2., став 1., тачка 22.)

Према Закону путни објекат је „мост, подпутњак, надпутњак, пропуст, галерија, тунел, потпорни и обложни зид, зид за заштиту од буке као и функционални објекти (гранични прелази, наплатне или контролне станице и слично)“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 23.) Овако дата дефиниција путног објекта је „нешто шири у односу на објашњење, односно значење које произлази из Закона о јавним путевима“, (Ђаловић, 2007, стр. 19) према коме је путни објекти „су мостови, надвожњаци, подвожњаци, вијадукти, аквадукти, пропусти, тунели, галерије, потпорни и обложни зидови и слично“. (Закон о јавним путевима, члан 2., став 1., тачка 22.)

Према Закону доградња је „извођење грађевинских и других радова којима се изграђује нови простор уз, испод или над постојећим објектом и са њим чини функционалну или техничку целину; (Закон, члан 2., став 1., тачка 26.) Из појма доградња, како је дефинисана у овом Члану, „произлази да се доградњом може вршити и надзиђивање објекта, под условом да тако надзидан простор чини са постојећим објектом функционалну или техничку целину.“ (Ђаловић, 2007, стр. 20)

Помоћни објекат је, према Закону „објекат који служи коришћењу стамбеног и другог објекта, а гради се на истој грађевинској парцели (оставе, септичке јаме, бунари, оградe и слично) и

појединачни електродистрибутивни стубови и типске трансформаторске станице 10/0,4 kV.“ (Закон, члан 2, став 1, тачка 29.) Према изменама и допунама Закона, у тачки 29. „после речи: „10/0,4 kV“ додају се речи: „и 20/0,4 kV“. (Закон о изменама и допунама Закона, члан 1, став 1., тачка 4.) Ово је врло јасна дефиниција помоћног објекта, коректно допуњена.

Према Закону инвеститор је „лице за чије потребе се гради објекат, односно које финансира изградњу објекта и на чије име се издаје одобрење за изградњу.“ (Закон, члан 2., став 1., тачка 30) Претходни Закон, инвеститора дефинише као „лице које предузима радње прописане овим законом ради прибављања урбанистичке документације ради изградње објекта, односно извођење других радова којим се врши промена стања у простору“. (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачка 28.) Ђаловић налази да наведене дефиниције немају суштинске разлике и да је разлика „једино у томе што се појам, односно термин „грађевинска дозвола“ замењује појмом односно термином „одобрење за изградњу“. Из овако дефинисаног појма „инвеститор“ произилази да је за стицање тог својства потребно кумулативно испуњење два услова. Један је суштинског (материјално - правног), а други је формалног карактера. Суштински се састоји у законском опредељењу према којем је реч о субјекту за чије се потребе гради објекат, односно који финансира изградњу објекта. Формални услов је да на његово име гласи одобрење за изградњу.“ (Ђаловић, 2007, стр. 20)

На крају разматрања везано за члан 2. Исаиловић закључује да „статус инвеститора према дефиницији у Закону има свако правно (предузеће, државни орган и друго) или физичко лице за чије се потребе гради објекат и које финансира изградњу објекта и на чије се име издаје одобрење за изградњу.“ (Исаиловић, 2004, стр. 89)

Закон о изменама и допунама налаже да се „после тачке 30. додаје се тачка 31. која гласи: „стандарди приступачности“ јесу обавезне техничке мере, стандарди и услови пројектовања, планирања и изградње којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама.“ (Закон о изменама и допунама Закона, члан 1., став 1., тачке 5. и 6.)

Сасвим коректно би било да се након стандарда приступачности помену и урбанистички стандарди и урбанистичко – технички нормативи. Заправо, према Претходном Закону урбанистички стандард је „урбанистички, просторни и с њима повезан критеријум, услов и правило које се користи у изради урбанистичке документације“, док је урбанистичко – технички норматив „урбанистички, просторни или технички услов за одређивање положаја, међусобних односа грађевина у простору и за обезбеђење сигурности грађевина“. (Претходни Закон, члан 2., став 1., тачке 25. и 26.)

Може се сматрати да је законодавац „имао очигледну намеру да једним законским текстом на целовит начин уреди материју која је везана за простор, његово планирање и уређење и све промене које у њему настану као последица изградње објеката. Ово подразумева употребу великог броја појмова којима је потребно одредити значење у смислу овог Закона. Ова целисходна намера законодавца да одреди значење појединих израза, није спроведена консеквенто.“ (Мирић, 2003, стр. 21) Тако имамо „недоследност у методолошкој организацији законског текста, ... што отежава разумевање појединих кључних законских норми и Закона у целини“. (Мирић, 2003, стр. 21) Наиме, није одређено значење кључних појмова, који суштински одређује концепцију и појединачна решења у Закону. То су пре свега „простор“, „просторно планирање“ и „урбанистичко планирање“.

Према томе, нови појмови у овом Закону „односе се на јавне објекте од општег интереса, регулацију, нивелацију, степен или индекс изграђености, степен или индекс заузетости, номенклатуре статистичких територијалних јединица (НУТС), грађевински реон, путни објекат, адаптацију, санацију и стандарде приступачности.“ (Ђаловић, 2007, стр. 19)

На крају разматрања, везаног за члан 2. Закона Ђаловић објашњава да „урбанистичко - технички услови за планирање простора јавних саобраћајних и пешачких површина, прилаза до објеката и пројектовање објеката (стамбених, објеката за јавно коришћење и друго), као посебних уређаја у њима, којима се обезбеђује несметано кретање деце, старих, хендикепираних и инвалидних лица, разрађени су Правилником о условима за планирање и пројектовање објеката у вези са несметаним кретањем деце, старих, хендикепираних и инвалидних лица („Службени гласник РС“

број 18/97) који се примењује у складу са овлашћењем датим у члану 175. Закона о планирању и изградњи. Овим Правилником утврђени су услови за планирање и пројектовање објеката за лица са посебним потребама у простору (тротоар пешачке стазе, пешачки прелази, места за паркирање, стајалишта јавног превоза, прилази до објекта, рампе за пешаке и инвалидна лица степенице и степеништа, подизне платформе, кретање у зградама, коришћење појединих просторија у зградама, посебни услови за поједине објекте и елементе опреме, системи за оријентацију и друго).“ (Ђаловић, 2007, стр. 21)

Оно што се још може приметити је да недостаје дефиниција за веома важан термин – простор. Овај термин је дефинисан чланом 2. словеначког закона као „*sestav fizičkih struktur na zemeljskom površju ter nad in pod njim, do kamor sežejo neposredni vplivi človekovih dejavnosti*“ и чланом 10. црногорског закона као „састав физичких структура изнад и испод земљине површине, до којих досежу непосредни утицаји људске делатности“. Ове дефиниције Пајовића „асоцирају на појам простора у класичном римском праву.“ (Пајовић, 2006, стр. 25)

Ђаловић констатује да се „објашњење појединих појмова које не садржи Закон о планирању и изградњи дато је у посебним прописима (Закон о водама, Закон о путевима, Закон о просторном плану Републике Србије, Закон о територијалној организацији Републике Србије и друго). Значење појединих израза битно се не разликује од оних који су били употребљени у раније важећим законима, којима је била уређена материја у области просторног и урбанистичког планирања, грађевинског земљишта и изградње објеката, тако да их не треба посебно објашњавати.“ (Ђаловић, 2007, стр. 18)

ЗАКЉУЧАК

Урбанистички закон као матични закон о простору треба целовито да обухвати више предмета, а с њим да буду усклађени секторски закони, који уређују супстанцу простора са неког другог, ужег аспекта, тако да закон може бити и потпун у садејству са секторским законима. У том смислу урбанистички закон сигурно треба да садржи циљеве и задатке, њихово остваривање и заштиту, а са аспекта друштва, политике, економије, технологије и екологије, који су у садејству и приказују се кроз просторно планирање, урбанистичко планирање, грађевинско земљиште и изградњу.

Из наведеног се може закључити да се члан 1. Закона бави описом правне материје, односно предметом који Закон уређује. Са једне стране то је Закон о просторном планирању, са друге то је Закон о урбанистичком планирању, са треће то је и Закон о грађевинском земљишту, а са четврте Закон о изградњи објеката.

У том смислу би кроз Појмовник кога обрађује члан 2. требало очекивати објашњење, односно дефиниције за појмове као што су просторно планирање, урбанистичко планирање, грађевинско земљиште и изградња објекта. Од свих наведених појмова овим Чланом дефинисана је само изградња објекта. Појам грађевинско земљиште је дефинисан у оквиру четврте главе Закона чланом 67. која се бави грађевинским земљиштем, без обзира што би се прегледност Закона повећала уколико би дефиниције свих термина које треба дефинисати нашли на једном месту. Појмови просторно планирање и урбанистичко планирање нису дефинисани Законом, што сигурно умањује квалитет Закона.

Поред тога, Закон би сигурно добио на квалитету, макар преузимањем неких дефиниција из Претходног Закона. То су свакако планирање и уређење простора (утврђивање услова за уређење, организацију и коришћење простора и насеља), постојеће стање (стварно стање у простору у тренутку приступања изради плана, ступања на снагу, односно током спровођења плана), намена простора (планом утврђен скуп могућности како се простор, односно грађевина може уредити, односно градити, односно користити) или како се у Закону често наилази на термин намене површина (могу бити претежне и допунске), регион (просторна целина утврђена у складу са овим законом, која има заједничка функционална, географска, економска или демографска обележја и чије просторно уређење захтевају интереси будућег развоја), промена у простору (промена намене простора, намене и елемената грађевине, намене и обележја катастарске парцеле, грађење грађевине (изградња, реконструкција, обнова, доградња, надзиђивање), извођење радова којима се материјално, функционално и

на други начин мења стање у простору на, испод или изнад површине земље или воде), рубни предео (простор од границе простора обухваћеног урбанистичким планом насеља до спољних граница катастарских општина насеља у првом кругу око насеља обухваћеног тим урбанистичким планом), заштићено подручје (простор заштићеног природног добра; простор заштићене околине непокретног културног добра; и простор у коме постоји један или више природних лековитих фактора (бања)), заштитни појас - зона, комплекс или коридор (део простора који се одређује ради очувања природног добра, заштите од загађивања животне средине или обезбеђења просторних услова несметаног обављања делатности обезбеђења сигурности становништва и околног простора), угрожено подручје (простор који је угрожен или може бити угрожен елементарном непогодом, техничким ризиком или катастрофом и сличном појавом већих размера која може да угрози здравље и живот људи и материјална добра), урбанистичка целина (насеље или део насеља, које се уређује, гради и опрема као просторна и функционална целина у складу с наменом те целине) и припремни радови (истраживања, анализе припрема података, информација и техничких подлога за потребе израде урбанистичке документације).

ЛИТЕРАТУРА

1. Вујаклија, Милан. Лексикон страних речи и израза, Београд: Просвета, 2004.
2. Ђаловић, Милија. Коментар Закона о планирању и изградњи, Београд: Службени гласник, 2007.
3. Закон о главном граду, Службени гласник РС, број 129/2007
4. Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Службени гласник РС број 34/2006
5. Закон о јавним путевима, Службени гласник РС, број 101/2005
6. Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС, број 47/2003
7. Закон о планирању и уређењу простора и насеља, Службени гласник РС, број 44/1995
8. Закон о територијалној организацији, Службени гласник РС, број 129/2007
9. Исаиловић, Миодраг. Закон о планирању и изградњи са коментаром, Београд: СМЕИТС, 2004.
10. Милосављевић, Остоја. Коментар Закона о планирању и изградњи, Београд: Пословни биро, 2006.
11. Мирић, Славица. Коментар закона о планирању и изградњи, Београд: Номос, 2003.
12. Пајовић, Душан. Урбанистички закони јужнословенских земаља, Нови Сад: Урбанизам, 2006.
13. Правилник о општим условима о парцелацији и изградњи и садржини, условима и поступку издавања акта о урбанистичким условима за објекте за које одобрење за изградњу издаје општинска, односно градска управа Службени гласник РС, број 75/2003
14. Ситарница, Рада. Уџбеник: Географија за шести разред основне школе, Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 2008.

Предраг Михајловић¹
Доц. др Љилјана Стошић-Михајловић, професор²

ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ У СВЕТЛУ НОВОГ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ

РЕЗИМЕ

Еколошко осигурање спада у економске инструменте заштите животне средине и на нашем поднебљу оно још увек представља велику непознаницу. Неке од инструмената еколошког осигурања представљају таксе које индустријски произвођачи и моторна возила плаћају приликом регистрације, еколошке дозволе и еколошки стандарди укључени у стандарде квалитета које индустријска предузећа уводе. Међутим, све ово је још увек веома мало у односу на вероватноћу и обим загађења. Штете се не отклањају редовно нити се загађивачи могу лако идентификовати. Циљ овог рада јесте да укаже на неке од смерница које су потребне како би се побољшао третман животне средине и предности увођења еколошког осигурања као средства контролisanja загађивача и загађења.

Кључне речи: еколошко осигурање, еколошка свест, еколошка штета, штетник, еколошки ризици, еколошко реосигурање

ABSTRACT

Environmental insurance is an economic instrument for preventing environment pollution and, in our area, it means something new and not familiar. Some of the instruments of environmental insurance represent the taxes which are paid for the cars in registering, taxes which industrial producers pay because they pollute the environment, environmental authorizations and environmental standards included in quality standards (razmak) for industrial producers. However, all this is not enough compared with probability and the scope of polluting environment. Neither deterrents are eliminated, nor the polluters could be identified. The aim of this workpaper is to point out some solutions which are needed in order to make the protection of the environment better and to present the good sides of using environmental insurance as the means of controlling polluters and pollution.

Key words: environmental insurance, environmental consciousness, environmental damage, environmental risks, environmental reinsurance

УВОД

Оно што је сасвим извесно и вероватно код еколошке врсте осигурања, поготово у Србији, где еколошка свест како физичких тако и правних лица није много развијена, то је да би оно омогућило трансфер и поделу ризика између загађивача и еколошких осигуравајућих кућа. Од предности које би биле остварене увођењем еколошког осигурања можемо издвојити следеће:

- Повећање еколошке свести грађана;
- Смањење корупције на локалном нивоу;
- Боља контрола загађења;
- Преузимање одговорности у случају еколошке штете;
- Обезбеђење плаћања и отклањања еколошких штета;
- Опште побољшање еколошке ситуације у земљи;

1. РЕНТА У УРБАНИЗМУ

Задатак комуналне привреде је:

- а) да дато земљиште опреми разноврсним комуналним уређајима,

¹ Дипл инг. арх Предраг Михајловић, Министарство за животне средине и просторног планирања РС

² Univerzitet Union, Beograd

- b) да свако “уређено земљиште” стави на располагање инвеститорима - за стамбену изградњу и друге намене, и
- c) да потом, многобројне и различите кориснике градског земљишта перманентно опслужује одговарајућим комуналним услугама.

Због тога је економија емљишта саставни део комуналне привреде. Основна економска категорија у економији земљишта је *рента*. Рента је специфичан облик дохотка који се јавља у свим активностима у којима је земљиште фактор производње: у пољопривреди, рударству, шумарству, грађевинарству итд. Економска теорија је рано истакла и дуго одржала интерес за овај облик дохотка. Богатство теорије потврђују сложеност економске категорије и њен значај за одређена, доста велика подручја активности.

У развијеном друштву производња у пољопривреди такође има робни карактер. Производи су намењени највећим делом тржишту. Међутим, у пољопривредној производњи постоје три главна актера: власник земље, купац земље и најамни пољопривредни радник. Реализацијом пољопривредних производа остварује се такође национални доходак створен самим процесом производње. У расподели националног дохотка учествују три лица. Радницима припада најамнина, закупцима земље припада један део вишка вредности, а власницима земље други део вишка вредности и то онај који се појавио у облику екстра профита.

Екстра профит у пољопривреди има за разлику од екстра профита у индустрији специфичне одлике. Екстра профит у индустрији условљен је применом самог капитала, док у пољопривреди може да настане и као последица коришћења различитих природних услова. Природни услови омогућавају екстра профит али нису његов извор; у пољопривреди, он представља разлику између нижих индивидуалних и виших, друштвено признатих трошкова производње.

Екстра профит који проистиче из различитих природних услова земљишта као фактора производње, назива се *диференцијалн рента*.

Код интензивне пољопривреде где се врши додатно улагање капитала ради повећања плодности тла, екстра профит се јавља у нешто другачијој условљености. Екстра профит који се јавља у овом случају, као последица интензивирања производње а у односу на земљиште где то није остварено, назива се *диференцијална рента II*.

Рента се утврђује закупним уговором између власника земље и закупца. Исти су принципи и формирања *градске ренте*. Земљиште намењено изградњи такође је приватно власништво индивидуалних капиталиста. Они могу да користе то земљиште на два начина: или да га дају под закуп на одређени временски период или да га продају. При давању земље у закуп полажу право и на диференцијалну и на апсолутну ренту. Основа за постојање диференцијалне ренте јесте ограниченост фонда грађевинских парцела. Ову ограниченост условљава потреба за одређеним фондом обрадивих површина. Ограничени фонд парцела има различиту структуру: обзиром на близину градског центра, по степену снабдевености комуналним уређајима (водовод, канализација, изграђени путеви, зеленило. итд.), што резултира из додатног улагања капитала које по правилу највише врши држава, индустријски капителисти, а најмање власници земљишта. Повољни положај и већа снабдевеност пратећим комуналним уређајима даје право власницима земљишта на већу ренту по основу власништва иако они томе нису допринели.

Национализација земљишта врши се из два основна разлога: пре свега да би се унапредила стамбена изградња у оквиру планског развоја градова. Други разлог за спровођење национализације грађевинског земљишта био је присвајање *урбанистичке ренте*. Носиоци урбанистичке ренте су грађевинске парцеле, које садрже повећане вредности за остварене комуналне инвестиције: водовод, канализацију, електричну енергију, телефон и др. Продајом грађевинских парцела градског подручја, власник је убирао и урбанистичку ренту проузроковану додатним улагањима у облику комуналних инвестиција иако такво улагање није потекло од њега. Отуда је потекла потреба да се разликују грађевинске парцеле градских региона.

2. ПОЈАМ ЕКОЛОШКОГ ОСИГУРАЊА КАО ВРСТЕ ТРОШКА У ЕКОНОМСКОМ СМISЛУ

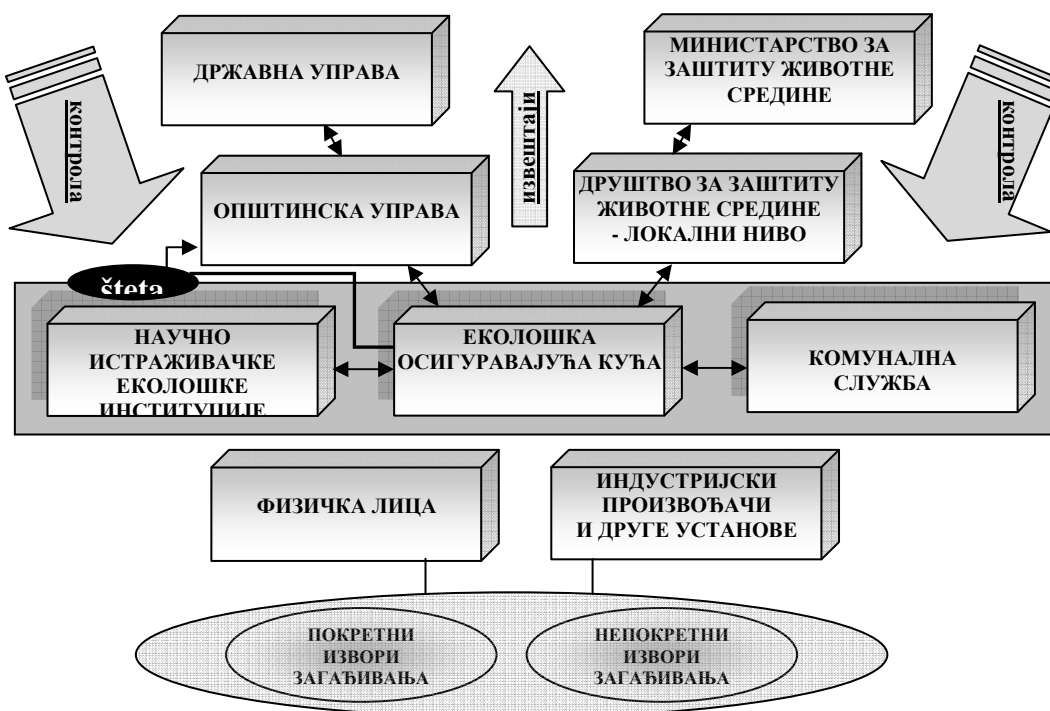
Излишно је поменути да је до остварења и спровођења еколошког осигурања дуг и напоран пут, поготово за неразвијене земље које своје ресурсе усмеравају на развој друштва и побољшање животног стандарда. У сваком случају, еколошко осигурање подразумева

активно учешће и надзор државне управе у свим фазама постојања – оснивање, пословање, контрола, процена штета, исплата штета итд. Предуслови за увођење еколошког осигурања били би следећи:

- Оформљење еколошког законодавног оквира;
- Постојање еколошког информационог система како би се омогућило више врста информација на једном месту и убрзало одлучивање;
- Постављање параметара и стандарда за мерење еколошких штета;
- Истраживање потенцијално угрожених објеката и потенцијалних загађивача;
- Истраживање локалног окружења како би се одредио спектар и зоне ризика;
- Бенчмаркинг и консултације са иностраним осигуравајућим кућама како би се добиле идеје о потенцијалним односима између премијских стопа за одређене ризике, врстама осигурања и прилагођавање наученог нашем тржишту и актуелним ризицима;
- Развој свести о осигурању различитих интересних група где се посебно издваја свест о еколошком осигурању (а која, са друге стране мора произићи из опште свести о осигурању);
- Прилагодити потребне информације специфичним условима и ризицима на локалном нивоу;

Основна препрека еколошком осигурању јесте непостојање одговарајућег правног оквира. Оно у нашем окружењу постоји још увек само у теорији и представља синтезу постојећих ризика и друштвених потреба за заштитом животне средине. Оно такође захтева комуникацију, размену информација и сарадњу неколико институција, што ћемо приказати на следећој слици бр. 1.

Свака еколошка осигуравајућа кућа мора бити контролисана од стране државне управе и Министарства за заштиту животне средине, како преко локалне општинске управе и фонда за заштиту животне средине на локалном нивоу, тако и директно. Хоризонталну сарадњу еколошка осигуравајућа кућа има са научно-истраживачким институцијама (које одређују обим и врсту загађења, као и методе за пречишћавање и довођење у првобитно стање) и са комуналним службама. Лица која учествују у осигурању деле се на правна и физичка лица, док су покретни извори загађења (моторна возила и сл.) у власништву правних и физичких лица, па за њих она и сноси одговорност и плаћају еколошке премије. У случају исплате штете, еколошка кућа може исплатити штету општинској управи као кориснику осигурања, или је сама отклонити у сарадњи са комуналном службом и научно-истраживачким институцијама.



Сл. 1. - Сарадња еколошког осигурања и других институција

2.1. ПАРАМЕТРИ ЗА ДЕФИНИСАЊЕ РИЗИКА И ВРСТЕ ОСИГУРАЊА – Економија простора

Економија простора проучава економске аспекте и карактеристике простора уопште или појединачног арх. или урбан. простора. У арх. смислу, економија простора се садржи у економичности архитектонског плана, која је остварена путем економичне употребе конструкције и конструктивног система, грађевинског материјала, економичне организације простора (функционалан положај просторија, комуникација) економичност у употреби арх. објекта (одржавање, грејање, изолација) и др. У урбан. смислу, економија простора се посматра са аспекта композиције, типа изградње, саобраћајне структуре и комуникација и др.

Стан као простор, настао у избору неке од архитектонских схема становања, има своје границе; његове су могућности одређене условима система у целини, овде се не мисли само на конструктивни систем, већ на све одлике служби које учествују у избору судбине стана и становања. Ако се он у урбаном плану заснива као слика виђеног модела, чак некада и физички тако уобличен, онда је то настојање система у целини, сходно својој природи постојања, својој ограничености да сви делујући елементи и односи међу њима буду одређени, завршени. Он је тако, до сада, као конструкција у првом реду, био изразито неразвијеног типа, дакле, потпуно одређен као финансијски захват, као економски потенцијал, као друштвени, политички и културни допринос, па би онда било неоправдано очекивати измене у понашању у областима технике и технологије, где се сада очекује испољавање његове индивидуалне својствености. Целина деловања захтева исти поступак и при образовању његовог техничког оквира, те је жеља изражена за његовом прилагодљивошћу пре критика целог система становања, израз незадовољства стамбеним објектима. Моделоване схеме стана настајале су у двоструком утицају интернационалног искуства и могућности конструктивних система, где се склопови појављују као склопови - системи, тј. они су својим елементима и њиховим односима у потпуности одређени, чиме су и композиције простора сведене на мањи број могућих случајева. Ограниченост система пружила је лажно задовољство да се детаљним моделовањем стана од стране пројектанта/конструктора уобличавају и нови видови живота.

Да би се постигла жељена прилагодљивост проблем се поставља у нешто ширем обиму него што је то само стан - породична јединица; то би обухватило низ других и урбаних јединица из дела колективне сфере насеља, што у целини чини становање. При томе се мисли на све оно, често без разлога називано "продужено становање" или "проширена породица" и слично, дакле, све оно што чини месну заједницу, место где се корисници "споразумевају како ће задовољити неке своје заједничке потребе". Они, као стамбена и урбана јединица и склоп, не могу бити строго програмски и физички одређени, па је њихова прилагодљивост/променљивост део променљивости која се дешава у самим јединицама. Можемо закључити да је и овде интересантан делатни плурализам површине чији се облик може моделовати према насталим и измењеним потребама, из чега следи да је веома осетљиво ове величине приређивати према јасно оцртаним и ограниченим моделима.

Стан је производ људског рада и има робни карактер када испуњава све услове робног опредељивања производа:

- Предметност - корисност, јер његова материјална садржина обезбеђује употребу и задовољење људских потреба.
- Друштвена корисност, јер је његова употребна вредност намењена потрошачу, друштву.
- Тржишност, јер се до њега долази преко тржишта.
- Масовност, јер је његова масовна производња претпоставка остварења његове друштвене користи и тржишности.
- Вредност, јер је производ људског рада, који је једини стваралац вредности.

У упрошћеној интерпретацији, негативно дефинисање стана као робе могло би овако да се објасни: стан није роба када се зида кућа за себе, када се тржиште не јави као посредник у задовољењу човекове потребе, када се природно склониште користи као "кров над главом", кад кмет гради кућу за феудалца. Због оваквог третмана стана - производња станова има у савременим облицима организације друштва - робни карактер. Робну производњу уопште узев, карактеришу: производња за тржиште, специфичност економских закона који регулишу робну производњу и закон вредности као основни закон робне производње. Величина и структура робне вредности битно опредељује њен ценовни облик.

Први параметар који би се код еколошког осигурања требао издвојити представљају трошкови који би били покривени полисом осигурања и њих бисмо грубо могли поделити на следеће:

- Трошкови утврђивања штете и оштећеног;
- Трошкови утврђивања штетника (једног или више њих);
- Трошкови спречавања ширења загађења;
- Трошкови довођења у првобитно стање (корективне акције);
- Трошкови неуспелих покушаја отклањања штете.

Ови трошкови свакако представљају први корак у формирању премијских стопа и утврђивању ризика и они се морају ускладити са ценама превентивних и корективних мера на нашем тржишту.

Постоје четири врсте еколошког ризика³:

- Техничко-технолошки (узроковани индустријским пропустима и непажњом, хаваријама, катастрофама);
- Друштвени (узроковани друштвеним конфликтима и катастрофама – ратови, демонстрације, револуције);
- Природни (узроковани природним катастрофама и елементарним непогодама);
- Дифузни ризици (продукти свакодневног функционисања људи).

Врсте сигурања би се могле одредити према врсти еколошког ризика:

- Осигурање имовине и лица (запослених) од сопствене еколошке одговорности (техничко-технолошки ризици);
- Осигурање трећег лица и јавних добара (вода, ваздух, земљиште) од сопствене одговорности (техничко-технолошки и друштвени ризици);
- Осигурање имовине и лица од еколошких штета узрокованих природним непогодама, друштвеним катастрофама и социјалним конфликтима (техничко-технолошки, друштвени и природни ризици);
- Осигурање биљног и животињског света (флоре и фауне) од одговорности загађивача или појаве (техничко-технолошки, друштвени и дифузни ризици);
- Осигурање биљног и животињског света од природних катастрофа (природни ризици).

Следећи корак представља утврђивање потенцијалних штетника еколошких штета. Штетници би се могли поделили на следеће:

- Индустријски произвођачи;
- Пољопривредни произвођачи;
- Моторна возила (мотоцикли, аутомобили, теретна возила, радне машине, локомотиве, чамци, бродови, авијација итд.);
- Индустријска роба у транспорту;
- Отпад у транспорту;
- Домови здравља;
- Научно истраживачки институти који се баве истраживањима која су везана за коришћење опасних материја;
- Лабораторије;
- Физичка лица (домаћинства, мали пољопривредни и други произвођачи и сл.);
- Војне и полицијске институције;
- Произвођачи енергије.

Оно што је сасвим извесно када говоримо о еколошком осигурању - то је да оно мора бити обавезно, бар када су правна лица и институције у питању. Штета се надокнађује општинској управи, и свакако да се не би смела појавити ситуација да неке штете буду надокнађене, а друге не. Увођењем обавезног еколошког осигурања прескочили би се многи нивои корупције. Свака штета би била надокнађена. Напори да се штета умањи и спречи ширење загађења били би ефикаснији јер увођењем еколошког осигурања добијају финансијску димензију.

Међутим, иако еколошко осигурање доноси многе олакшице и предности, не можемо очекивати да оно од стране потенцијалних штетника и ризичних група буде одмах и са лакоћом прихваћено. Ово осигурање, с обзиром на штете које требају бити покривене и

³ Pavlović, Dr Milan; „Ekološko inženjerstvo“, Tehnički Fakultet „Mihajlo Pupin“, Zrenjanin, 2004.

отклоњене, свакако не може бити јефтино. Оно што би се требало користити како би уговарачи били стимулисани је следеће:

- Пореске олакшице у зависности од премије обавезног осигурања (све што је више од обавезне премије укључујући и допунске ризике);
- Бонусе (уколико није дошло до штете уговарачи се стимулишу смањењем премије);
- Франшизе, тј. учешћа у штети у зависности од актуелног ризика (како би се уговарачи осигурања стимулисали у преузимању одговорности, али и умањиле премије осигурања);
- Трошкови покушаја отклањања штете и спречавања ширења загађења се морају надокнађивати како би се уговарачи стимулисали у покушајима да спрече ширење загађења;
- Кредите или одложено плаћање како предузећа не би морала премију да плате одједанпут и како их премија еколошког осигурања не би значајно пореметила у обављању пословних делатности;
- Пружање олакшица загађивачима при куповини производне опреме која ће задовољити захтеване стандарде;
- Олакшице за почетнике који тек улазе у посао или отварају мала предузећа како не би били дестимулисани у обављању делатности;
- Увођењем посебне ценовне политике која би обезбедила снижење цена загађеног земљишта и посебним олакшицама у спровођењу мера за довођење у првобитно стање;
- Удруживање мањих загађивача како би се извршила реална финансијска расподела ризика.

Оно што је специфично за еколошко осигурање јесте да би се већина еколошких ризика морала покрити и да би искључења морала бити минимална. У складу са тим и премије би биле много веће, јер еколошки процеси довођења у првобитно стање представљају веома скупе процесе. Неке од еколошких штета је свакако веома тешко измерити и одредити, јер оне укључују и нематеријалну компоненту. Нпр., помор рибе узрокован изливањем или испуштањем отпадних материја у реку је могуће надокнадити, али ће ту свакако бити утрошено много времена које није могуће надокнадити.

Још једну специфичност у еколошком осигурању представља одређивање ризика. С обзиром на различитост делатности којима се институције баве морали би се посебно одредити ризици за сваку институцију, предузетника или индустријског произвођача, из чега произилази услов да људи који ће бити запослени у оваквим осигуравајућим кућама буду стручни и едуковани у области екологије. За одређивање ризика би често били потребни тимови људи који ће излазити на терен и испитивати специфичне ризике како би одредили премије.

Уколико говоримо о законодавном оквиру који је потребно обезбедити за еколошко осигурање морамо у обзир узети неколико критичних група које је веома тешко препознати:

- Потенцијални предузетници и купци већ загађеног земљишта (проблематика је одредити одговорно лице које би дало новац за довођење земљишта у првобитно стање);
- Нерегистровани пољопривредни и индустријски произвођачи (што аутоматски узрокује теже утврђивање штетника у еколошком осигурању);
- Нуклеарне електране (превисок ризик и обим еколошке штете, као и недовољне шансе за отклањање);
- Ратови, земљотреси и друге социјалне и природне катастрофе (разлог је обим ризика и немогућност утврђивања и отклањања штете).

Еколошко осигурање би свакако било решење за све штете које је државна управа обавезна да надокнади где можемо издвојити штете узроковане природним катастрофама – поплавама, клизиштима и сл. Оштећена лица су често чекала и по неколико година да би добила нове куће или да би се старе оспособиле за живот и функционисање. Индустријски загађивачи и сада плаћају таксе и накнаде које подразумевају извесну врсту осигурања. Међутим, корективне мере се ретко спроводе баш из разлога што не постоје адекватно усмерене институције које би се посветиле редовном испитивању и спровођењу превентивних и корективних мера за отклањање штета. Еколошко осигурање би обезбедило да новац који се одваја за заштиту животне средине буде тачно и адекватно усмерен на отклањање еколошких штета и контролу животне средине, што би свакако представљало

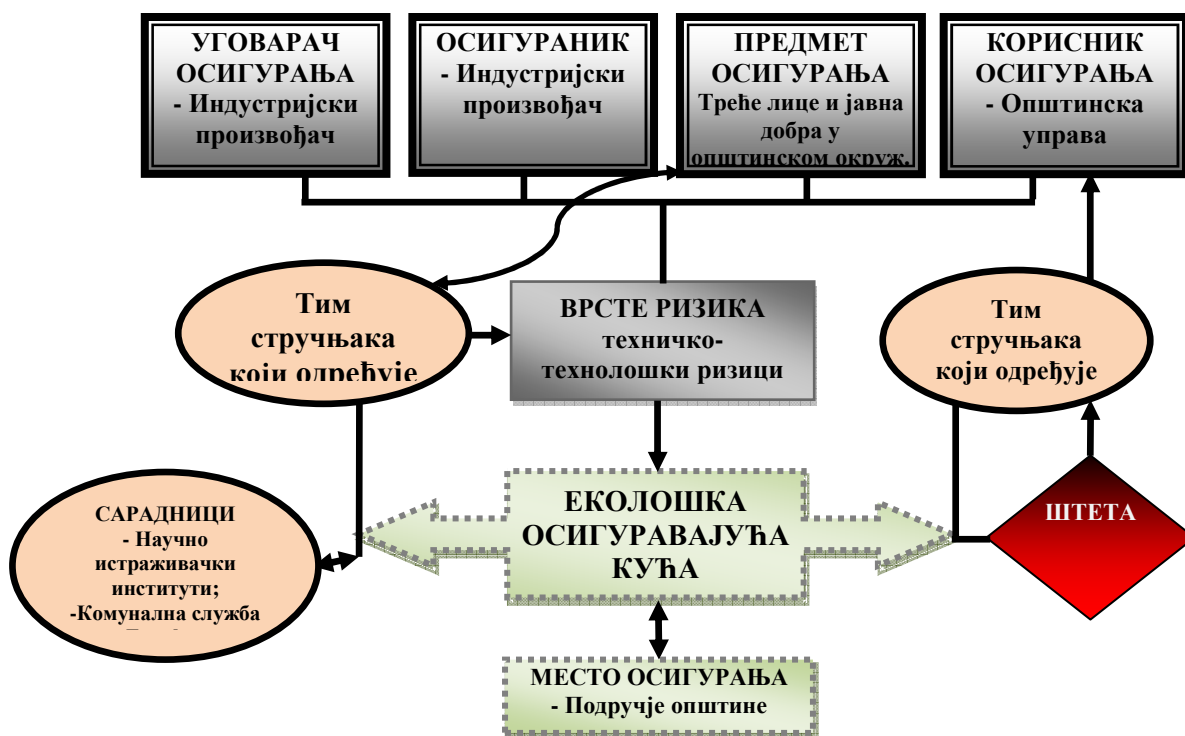
корак напред с обзиром да Фондови за заштиту животне средине често остају међу последњима на списку када су инвестиције у питању.

2.2 ЕКОЛОШКО РЕОСИГУРАЊЕ

Еколошка осигурања свакако спадају у високо ризична осигурања, поготово у Србији где су ризици поприлично високи због застарелих технологија производње које се још увек користе. Разлози за то су неадекватна производна опрема индустријских произвођача, непостојање одговарајућег законодавног оквира, високе цене корективних мера за отклањање еколошких штета, проблематике већ постојећих загађења и сл. Еколошко реосигурање би омогућило дисперзију ризика између осигуравајућих кућа, и дало еколошком осигурању глобални ниво ризика (овде претпостављамо да би реосигураваач била инострана осигуравајућа кућа, с обзиром на обим и врсту ризика). Додатак за реосигурање се укључује у премију поред осталих додатака.

2.3. ПРИМЕРИ ЕКОЛОШКОГ ОСИГУРАЊА

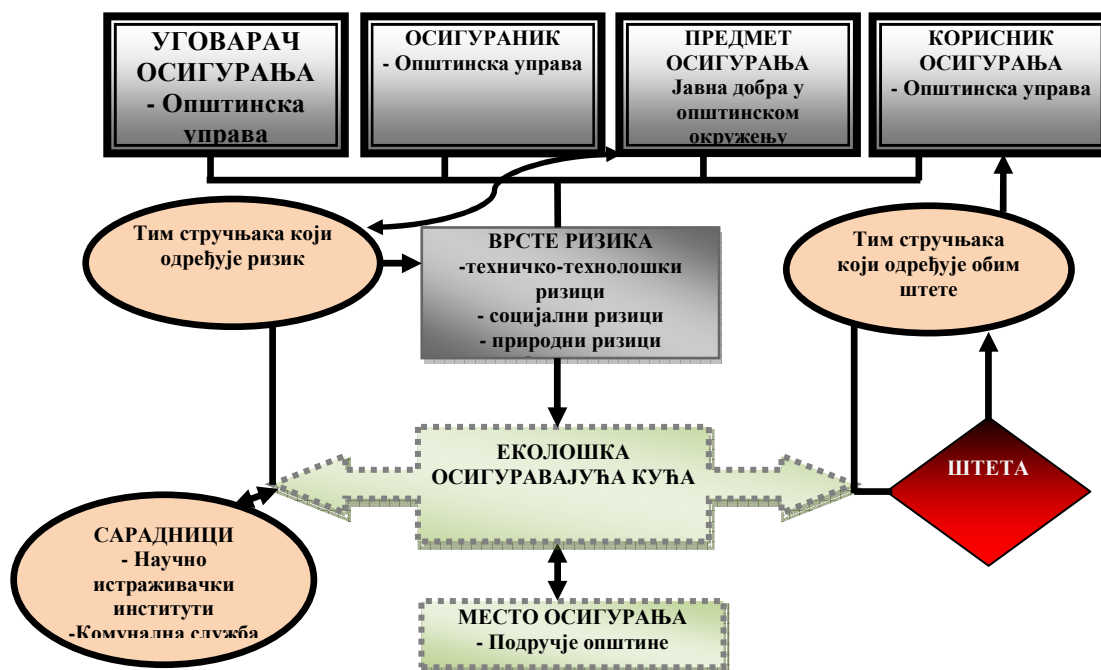
На следећима сликама даћемо два груба примера еколошког осигурања. Циљ је да се добије идеја о потенцијалним штетницима, уговарачима и обиму осигурања. Први пример (Слика бр. 2) представља осигурање трећег лица и јавних добара од потенцијалне еколошке штете (индустријски загађивачи), док други пример (Слика бр. 3) приказује осигурање јавних добара и биљног и животињског света од техничко-технолошких, социјалних, дифузних и природних ризика.



Сл. 2. - Осигурања трећег лица и јавних добара – индустријски загађивач

У случају осигурања трећег лица од потенцијалног загађења уговарач осигурања обавезно мора бити индустријски произвођач. Циљ је обезбедити треће лице – физичко лице или јавна добра од потенцијалног загађења. Овакве врсте осигурања би углавном подразумевале техничко - технолошке ризике јер у овом случају потенцијални штетник плаћа како би заштитио друга лица од своје делатности. Ризик се одређује за сваког уговарача посебно јер зависи од делатности индустријског произвођача и хемијских материја које би

могле бити ризичне за окружење. Еколошка осигуравајућа кућа у сваком моменту координира са научно истраживачким институтима, комуналном службом и фондовима за заштиту животне средине на локалном нивоу.



Сл. 3. - Осигурање јавних добара – општинска управа

У случају осигурања јавних добара и биљног и животињског света од свих врста ризика општинска управа је истовремено уговарач осигурања, осигураник и корисник осигурања. Основна разлика у односу на претходни пример је обим ризика – овде су укључени сви ризици јер једино општинска управа има интерес да осигура јавну имовину од свих ризика. Техничко технолошки ризици могу и не морају бити укључени јер је овај ризик свакако већ покривен осигурањем од одговорности трећег лица и јавних добара у претходном примеру (а штета свакако не може бити плаћена оба пута).

Уколико дође до случаја да штету претрпи општинска управа која се граничи са општинском управом која је осигураник, свакако да би еколошка осигуравајућа кућа у општини уговарача платила штету, с тим што би се захтевала писмена сагласност суседне општине.

У нацрту новог Закона о планирању и грађењу, у делу **Накнада за погодности грађевинског земљишта** (Члан 77., 78. и 79.) прописано је да накнаду за погодности грађевинског земљишта плаћа власник земљишта. Висина накнаде за погодности грађевинског земљишта утврђује се на основу коефицијента зоне урбанистичких погодности из зонинг плана, коефицијента комуналне опремљености грађевинског земљишта, максималне бруто развијене грађевинске површине објекта на парцели предвиђене урбанистичким планом насеља, односно планом детаљне регулације, сразмерно власничком уделу на катастарској парцели. Зонинг план са коефицијентима урбанистичких погодности, као и коефицијенте комуналне опремљености утврђују општина, односно град, односно град Београд својим актом, у складу са законом, на основу претходно спроведене стручне контроле. Стручну контролу зонинг плана обавља Комисија за планове, а усваја га скупштина јединице локалне самоуправе.

Када се ради о изграђеном грађевинском земљишту, за објекат који се састоји од посебних делова (стан, пословни простор, гаража и сл.), плаћа сваки власник посебног дела објекта, сразмерно свом сувласничком уделу на катастарској парцели на којој је објекат изграђен.

За погодности изграђеног грађевинског земљишта ван граница грађевинског подручја, власник земљишта плаћа накнаду само уколико је то земљиште опремљено основним објектима комуналне инфраструктуре (електрична мрежа, водовод, приступни пут) средствима у државној својини. Опремљеност земљишта из става 3. овог члана утврђује се према месним приликама.

Према нацрту поменутог Закона у делу који обрађује **Финансирање уређивања грађевинског земљишта** (Члан 80. и 81.) Финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује се из средства остварених од:

- 1) накнаде за уређивање грађевинског земљишта;
- 2) накнаде за погодности грађевинског земљишта;
- 3) закупнине за грађевинско земљиште;
- 4) отуђења, у складу са посебним законом;
- 5) других извора у складу са законом.

Општина, односно град, односно град Београд се стара о одрживом и рационалном коришћењу грађевинског земљишта.

4. ЕКОЛОШКО ОСИГУРАЊЕ У СВЕТУ

Осигуравајуће куће у пракси обезбеђују већ неколико врста еколошких осигурања:

1. Осигурање од одговорности у случају загађења – обезбеђује осигурање од одговорности власника земљишта од штете трећим лицима које су резултат загађења које долази са одређене површине;
2. Еколошко осигурање поновног оспособљавања и довођења у првобитно стање. – Подразумева покривање трошкова довођења земљишта у првобитно стање и представља додаток осигурању од одговорности;
3. Еколошко осигурање имовине. – Укључује еколошко осигурање слично као у претходном случају али се углавном примењује код трговине земљиштем;
4. Допунско осигурање за власнике земљишта који изнајмљују своје поседе, користи се углавном у финансијске сврхе;
5. Еколошко осигурање за закупце земљишта;
6. Еколошко осигурање које подразумева управљање азбестом на одређеном земљишту;
7. Еколошко осигурање од загађења при складиштењу робе испод земље – подразумева материјалну одговорност и примарне трошкове чишћења;
8. Еколошко осигурање које подразумева заштиту за предузећа која тргују моторним возилима и у свом саставу садрже и радионице за сервис и поправку моторних возила и укључује транспорт робе и покривеност на местима која нису ни у чијем поседу; Еколошко осигурање за власнике загађеног земљишта, као и предузетнике који се суочавају са неочекиваним трошковима у току враћања земљишта у првобитно стање;
9. Осигурање од еколошке одговорности за предузетнике – обезбеђује осигурање од одговорности власника земљишта од штете трећим лицима које су резултат загађења које долази са одређене површине, али и од одређених делатности;
10. Професионално консултантско осигурање које пружа обезбеђење од грешака у раду, застоја и отказа у току обављања професионалних услуга;
11. Професионално консултантско еколошко осигурање које укључује еколошко осигурање од застоја у раду и осигурање од одговорности загађења.

Ова осигуравајућа кућа укључује следеће опције:

- Поседи који нису ни у чијем власништву;
- Транспорт робе (превозник или осигурано лице);
- Осигурање од одговорности у случају подземног и ризичног складиштења робе;
- Удруживање осигураника;
- Сва позната и истражена загађења могу бити покривена;
- Пренос корисничких права може бити укључен;
- Могу се укључити и последице еколошке штете као нпр. смањење добити или смањење вредности закупа;
- Аутоматско укључивање новостечене имовине.

ЗАКЉУЧАК

Еколошко осигурање би заштити животне средине дало један нови, финансијски аспект који би свакако са собом донео већу одговорност и боље управљање и одлучивање у овој области. Навешћемо неколико директних олакшица које би утицале на управљање заштитом животне средине увођењем еколошког осигурања:

- Просторно одређивање загађеног земљишта;
- Смањење цене загађеног земљишта што оставља више простора за довођење у првобитно стање;
- Већа одговорност свих потенцијалних загађивача;
- Боље искоришћење градског земљишта уз стимулисање произвођача да улажу у градско земљиште (што оставља простор за уштеде загађеног земљишта);
- Олакшице у процесу трговине некретнинама и земљиштем;
- Већа сигурност предузећа у сопствену добит (нема неочекиваних трошкова за отклањање еколошке штете);
- Олакшице у погледу запошљавања стручњака (нема више потреба за интерним стручњацима у области екологије);
- Развој еколошке свести како физичких тако правних лица.

Пројекат еколошког осигурања би за Србију свакако представљао значајан помак у управљању заштитом животне средине. Међутим, овакав пројекат би захтевао много рада и труда за шта би свакако били потребна новчана које није лако издвојити. Први корак би био организовање јавне дискусије на тему еколошког осигурања у којој би учествовала сва заинтересована лица. За почетак је потребно дати неке идеје о премијама еколошког осигурања како би се проценило колико су оваква осигурања прихватљива за наше услове и наш животни стандард.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Васовић, В., Аћимовић, З. Циљеви индустријске екологије, Фестивал квалитета 2005., Крагујевац, 2005;
- [2] Павловић, М., Еколошко инжењерство, Технички Факултет „Михајло Пупин“, Зрењанин, 2004;
- [3] Meyer, P., Yount., Environmental Insurance and Public sector Brownfields Programs, Factor Affecting Pursuit of Insurance as a Redevelopment Tool“, Northern Kentucky university, 1999;
- [4] <http://www.zurich.com>;
- [5] Стефановић, С., Еколошка логистика производње складиштења и транспорта, Академија инжењерства одржавања, Београд, 2007.

Предраг Михајловић¹

ПОБОЉШАЊЕ НЕФОРМАЛНИХ НАСЕЉА СХОДНО НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ И ЗАКОНУ О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ

РЕЗИМЕ

Неформална насеља и развој неформалних и нелегалних насеља су прилично раширени и представљају дугогодишњи тренд у српским градовима. Скоро да нема града у Србији у коме не постоји тзв. дивље насеље. Становници таквих насеља најчешће су суочени са великим економским сиромаштвом, неписменошћу и болестима. У Закону о планирању и грађењу, у делу за спровођење легализације, могу се пронаћи упоришне тачке за побољшања неформалних насеља, кроз посебну пажњу регуларизацији неформалних насеља. Овај Закон, поред усвајања и пуне примене регулаторног оквира, предвиђа обавезу да се размотри, у оквиру порцеса израде и усвајања просторних и урбанистичких планова и права становника на недискриминаторан и непристрасан начин, а у границама међународно признатих конвенција и стандарда.

Кључне речи: неформална насеља, легализација, уклањање објекта.

УВОД

Иако одговарајуће службе за планирање посвећују дужну пажњу неформалним насељима, њиховој интеграцији и регуларизацији помоћу нових докумената просторног и урбанистичког планирања, постоје многе непознанице и дилеме које се односе на ову нову правну институцију, посебно у плановима за спровођење за урбане области са неформалним насељима. Овај документ за дискусију представља неколико појединачних аспеката који су релевантни за институционални оквир, побољшање урбаних области неформалних насеља, у сарадњи са заједницом и спровођењем пројекта за ова неформална насеља. Сврха овог документа за дискусију је да помогне планерима и званичницима надлежних општинских органа за урбанизам, у разјашњавању и стварању смерница за спровођење општинских просторних и урбанистичких планова, а све у вези са неформалним насељима.

1. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Институционални оквир за регулацију наведене области свакако узима у обзир Европску конвенцију о заштити основних људских права и слобода и њене протоколе, Конвенцију Савета Европе о заштити националних мањина и Конвенцију о елиминацији свих облика дискриминације жена, поред осталих дужности, општине су одговорне за регулисање и управљање јавним пословима на својој територији у складу са законом да би обезбедили услове за нормалан и миран живот свих становника.

На овај начин, све структуре и службе у општини воде рачуна да становници општине уживају сва права и слободе без обзира на расу, националност, боју, пол, језик, веру, политичко или било које друго убеђење, без обзира на социјално порекло, имовину, место рођења или било коју другу разлику, са циљем да сви уживају једнака и поштена права на запошљавање у свим општинским службама на свим нивоима

1.1. Побољшање урбаних неформалних стамбених области у сарадњи са заједницом

Ове урбане области су зоне које се налазе у прилично депресивној ситуацији. Оне трпе последице поплава, загађења пијаће воде, недостатка путне инфраструктуре и отежаног приступа другим деловима града. Већина ових проблема је резултат недостатка основних

¹ Дипл. инж.арх. Предраг Михајловић, Министарство за животне средине и просторног планирања РС

потреба као што су: путеви, пешачке стазе, пијаћа вода, хигијена и чишћење, струја, канализациони и дренажни канали итд. Као последица тога, ови становници пате од различитих болести и губе пуно времена да дођу до воде.

У таквим проблематичним областима становници се суочавају са недостатком или несигурном будућношћу смештаја, становништво у великој мери чине сиромашне породице или групе са ниским приходима. Обично, становници ових области праве своје куће у овим деловима са циљем да буду ближе могућностима запошљавања у граду.

Карактеристике неодговарајућих услова у којима живе заједнице су:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) Недостатак основних услуга2) Нејасно или несигурно трајање смештаја3) Породице са ниским приходима и4) Зависност од могућности неформалног запошљавања |
|--|

Наведена питања морају да буду узета у обзир при планирању или спровођењу пројеката и програма урбанистичког опоравка.

1.2 Могући модели интервенција

Локалне владе морају, у својим реакцијама на проблеме неформалних насеља, да узму у обзир методе као што су:

- 1) **Побољшање постојеће ситуације** – састоји се од побољшања инфраструктуре и постојећих услуга. Предност је што то не нарушава економски и социјални живот заједнице, док побољшање може да кошта око три пута мање од горњих метода. Ово побољшање може да се уради са или без учешћа заједнице. Овај метод би омогућио постизање следећих циљева:
 - Побољшање животних, социјалних и економских услова становника;
 - Обезбеђивање да становници буду они који ће имати користи од програма намењених побољшању услова живота;
 - Стимулација становника да побољшају своје стамбене услове и стимулисање експанзије малих активности и запошљавања;
 - Обезбеђивање да програми побољшања буду финансијски подношљиви и за становнике и за власти.
- 2) **Рушење и поновна изградња** – укључује привремено расељавање становника неформалног насеља, рашчишћавање и поновну изградњу нових станова за становнике у истој области. Изградња вишеспратница може да буде оправдана у случајевима када цена земљишта за обављање комерцијалне активности може да субвенционира трошкове земљишта намењеног за становање у истој области;
- 3) **Рушење и пресељавање** – обухвата генерално пресељавање становника у нове стамбене области, углавном ван постојећег града. Пресељење је праћено развојем нове области, где је цена коришћења земљишта већа. Проблем код овог начина је што пресељени становници обично тешко проналазе посао у новој стамбеној области и обично се враћају у град у области у којима постоји нелегална изградња;

1.3. Очекивани циљеви

Очекивани циљеви који се желе постићи овим методама могу се систематизовати на следећи начин:

- Побољшање услова животне средине, социјалних и економских услова становника;
- Обезбеђивање да од програма за побољшање услова живота корист имају становници;
- Стимулација становника да побољшају своје стамбене услове и стимулација експанзије малих активности и запошљавања;
- Обезбеђивање да програми побољшања буду финансијски подношљиви и за становнике и за власти.

Поставља се сада питање који фактори треба да буду узети у обзир када се планирају интервенције у побољшање урбаних услова уз подршку заједнице?

- 1) Обим проблема
- 2) Степен компликованости
- 3) Власништво (закуп)
- 4) Учешће заједнице
- 5) Институционални окври
- 6) Финансијска структура

- 1) **Обим проблема** – обухвата: укупан број породица у области неформалног насеља; географски положај области у којој се налазе неформалне зграде у земљи и брзина њиховог раста; обим проблема утиче на начин организације програма побољшања и на време које је потребно за спровођење.
- 2) **Степен компликованости** – обухвата посебно доминантне физичке услове у области, као што су степен ризика од поплаве и густине градње, што такође одређује врсту и могућност потребног побољшања.
- 3) **Власништво** – становници живе са страхом од пресељења од стране државе или приватних власника земљишта ако не постоји сигуран посед над земљиштем.
- 4) **Учешће заједнице** – иако се утицај заједнице разликује од једне до друге области или културе, учешће заједница је од суштинске важности, посебно када пројекти за побољшавање услова директно утичу на сваку породицу.
- 5) **Институционални оквир** – **а) Агенције у јавном сектору** које се обично баве овим програмима обухватају: развојне агенције; предузећа из одређених сектора; локалну управу; финансијске институције; и пореске и царинске агенције. **б) Приватни сектор** који учествује у програму укључује: власнике земљишта; удружења која представљају становнике основана да заступају кориснике програма побољшања, а то су породице. Улога и одговорности сваке стране морају јасно да буду дефинисане од самог нацрта пројекта. Ниво њиховог учествовања зависи од степена сложености програма за побољшање услова.
- 6) **Финансијска структура** – због великог броја становника који обично живе у зградама у неформалним насељима, финансијски трошкови инвестиција за побољшање услова становања су значајни. Због овога, важно је обезбедити пре интервенције да постоје довољна средства за ову намену и да инвестициони трошкови могу да буду покривени. Избор стратегија зависи од изабраног модела и он укључује:
 - Валидност хуманих, материјалних и финансијских извора од стране централне владе;
 - Спремност и способност корисника да плате за побољшање животних услова, инфраструктуре и услуга;
 - Ефикасност у прикупљању и коришћењу локалних такси.

2. ТИПОВИ ПРОЈЕКТА

После разматрања циља побољшања и урбанистичке легализације уз помоћ заједнице, као и фактора који треба да буду узети у обзир, избор програма за спровођење је следећи задатак. Већина програма побољшања и урбанистичке легализације припадају једном од следећих типова:

- 1) **Инфраструктура заједнице** – реализује се када су услови животне средине лоши, али је власништво јасно, па не постоји потреба за преносом власништва на становнике. Овај метод је такође одговарајући када насељом доминирају суседна насеља и када садржи само физичка побољшања, као што су путеви, канализација, водоснабдевање и енергија, прикупљање смећа итд. Овај тип програма побољшања је релативно прост и брз за спровођење, зато што захтева мање активности у поређењу са другим методима. Пренос власништва на становнике није потребан, а постоји добар ниво учешћа заједнице. Овај тип пројекта кошта мање по глави

становника, али је и корист по породици такође нижа. Побољшања могу да се финансирају од наплате пореза у области;

- 2) **Пренос власништва над земљиштем** – овај метод веома одговара када су услови животне средине добри, али је власништво над земљиштем нејасно. Овај метод је посебно добар када је клима повољна, када је становништво у тим областима ограничено и захтеви инфраструктуре минимални. Овај тип програма је фокусиран на обезбеђивање власништва над земљиштем да би се повећала сигурност и јасноћа над власништвом. У тим случајевима, основне услуге, послови око земљишта, прикупљање смећа или водоснабдевање из бунара се обезбеђују приватно од домаћинства до домаћинства. Удео владе је ограничен на топографску студију, пренос и продају парцела. Јавне инвестиције су мале, пошто је већина инфраструктурних потреба веома мала, јер је мала густина становништва;
- 3) **Генерално побољшање** – овај метод комбинује претходна два метода (инфраструктура заједнице и пренос власништва). Ови програми се обично користе када су услови животне средине лоши, густина становника је велика, а власништво над земљиштем нејасно. Метод је релативно сложен и временски захтеван, пошто постоје бројни административни захтеви и пошто он зависи од већег ангажовања заједнице. То значи да су ови програми скупљи, иако корист по породице и заједницу може да буде већа (на пример они могу да обезбеде повезивање породица са одређеним услугама, добијање вредне имовине као што је земљиште, породице се осећају безбедије са својим власништвом над извршеним инвестицијама и више су мотивисане да побољшању и прошире своје станове).

2.1. Правила функционисања пројекта

Ова правила и оријентације морају да буду припремљени пре отпочињања пројекта. Они обухватају:

- 1) **Избор пројектне области** - уз узимање у обзир следећих критеријума: а) области у којима су услови животне средине веома лоши; б) области у којима је власништво нејасно; и 3) области у којима становници захтевају промену и побољшања;
- 2) **Набавка земљишта** – да би се оно касније пренело на становнике. У тим случајевима, ове две потенцијалне опције морају да буду размотрене:
 - а) оно може да буде набављено од власника земљишта преко агенције за развој кроз преговоре за куповину земљишта, донације, размену земљишта или експропријацију у јавном интересу уз плаћање накнаде.
 - б) о томе може да се преговара између становника и власника земљишта у одређеном временском периоду;
- 3) **Избор корисника и израда плана парцела** – избор корисника почиње са пописом становништва и станова да би се утврдило које су породице власници парцела. Затим, треба урадити поступак да би се обезбедило да свака породица добије подједнаки удео парцела за све стварне становнике у тој области, у зависности од предности и позиција парцела;
- 4) **Решавање власничких питања** – власништво одређује права становника на парцелу и услуге. Облици власништва могу да буду: **пуно**, које укључује пуна и неспорна права и **закупљена имовина**, што представља дугорочно плаћање за земљиште. Када закупци чине значајан део области реализације пројекта, важно је да се јасно реше власничка питања на начин који штити становнике од присилног пресељења. Побољшање пројекта легализације захтева низ физичких услуга на начин који побољшава лоше животне услове уз надокнаду трошкова које сноси становници. Ове услуге могу да буду у облику рашчишћавања околне, нивелисања и опоравка земљишта и изградње инфраструктуре у смислу путева, канализације, прикупљања отпада и других друштвених објеката и објеката заједнице.

2.2. Економска помоћ и финансијска политика

1. **Економска помоћ** – односи се на обезбеђивање радних места у тој области са циљем повећања прихода становника. Економска помоћ може да обухвати:

- Обуку;
- Отварање нових радних места;
- Кредите и техничку помоћ малим предузећима;
- Оснивање сервисних предузећа у власништву заједнице; и
- Кредите за грађевински материјал без камате.

2. Финансијска политика – пројекти морају да буду урађени уз обраћање пуне пажње на:

- Финансијске могућности корисника;
- Буџетска ограничења локалне и централне владе.

На пример, становници који спадају у 20% становништва са најнижим приходима не би требало да плаћају више од 15% од свог месечног прихода за инфраструктуру и побољшања.

Обично, корисници пројеката побољшања и легализације треба да плате само за инфраструктуру и земљиште, из којих добијају директну корист (на пример путеви). Локалне власти плаћају трошкове за услуге које се пружају заједници (на пример здравствени центри). Централна влада плаћа за главне услуге или инфраструктуру, који су у ширем јавном интересу.

2.3. Институционални оквир за пројекте генералног побољшања

Пројекти генералног побољшања захтевају доношење институционалног оквира. Успех пројекта зависи такође и од обима разумевања о обавезама и улози сваке од страна, као и од спремности да се испуне те обавезе, као што су: финансирање активности, планирање и спровођење пројекта, подршка инфраструктури и услугама, одржавање и функционисање услуга у области, прикупљање уплата и накнада итд. Од кључне важности је да ове спецификације буду јасно назначене у званичним документима.

Према Нацрту закона о планирању и грађењу у делу који носи наслов XV.ЛЕГАЛИЗАЦИЈА ОБЈЕКТА (Члан 175. до 182.) прецизно су дефинисани услови у вези са следећем:

1. Објекти, изграђени или реконструисани без грађевинске дозволе, за које је поднета пријава у складу са Законом о планирању и изградњи ("Сл.гласник РС", бр.47/03 и 34/06), не могу бити порушени, нити за њих може бити донето решење о уклањању, до правноснажног окончања поступка легализације.
2. Орган надлежан за издавање грађевинске дозволе утврђује да ли поднета пријава садржи доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно својине на објекту и геодетски снимак са скицом парцеле, објектима и површином објекта. Уколико уз пријаву нису поднети докази из става 1. овог члана, надлежни орган је дужан да писменим путем затражи допуну документације, у року који не може бити дужи од 60 дана. Уколико у остављеном року подносилац не изврши тражену допуну документације, орган управе ће закључком одбацити захтев.
3. Надлежни орган је дужан да уредну пријаву размотри у року који не може бити дужи од 60 дана и обавести подносиоца - власника бесправно изграђеног објекта о могућностима усклађивања објекта са урбанистичким планом, односно о условима за издавање грађевинске дозволе и документацији коју је дужан приложити у циљу окончања поступка.
4. Власник бесправно изграђеног објекта, у року који не може бити дужи од 90 дана од дана пријема обавештења о условима за издавање грађевинске дозволе, подноси:
 - 1) пројекат изведеног објекта;
 - 2) доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно својине на објекту;
 - 3) доказ о уређивању међусобних односа са органом, односно организацијом која уређује грађевинско земљиште.

1. Када надлежни орган утврди да објекат који се користи, односно објекат чија је изградња завршена без грађевинске дозволе, испуњава прописане услове за грађење и коришћење, доноси грађевинску и употребну дозволу једним решењем.

2. Када министарство, односно орган аутономне покрајине утврди да објекат који се користи, односно објекат чија је изградња завршена без грађевинске дозволе, испуњава

прописане услове за грађење и коришћење, доноси грађевинску дозволу. Пре издавања грађевинске дозволе не прибавља се извештај ревизионе комисије.

3. Ако власник бесправно изграђеног, односно реконструисаног објекта не поднесе захтев за издавање грађевинске дозволе у року од 60 дана од дана добијања обавештења, надлежни орган донеће закључак којим се захтев одбацује.

4. Правноснажним окончањем поступка или правноснажним окончањем поступка којим се захтев за легализацију одбија, стичу се услови за уклањање објекта, односно његовог дела. Примерак правноснажног акта којим се одбија или одбацује захтев за легализацију, надлежни орган доставља грађевинској инспекцији.

Јединице територијалне самоуправе и аутономна покрајина су дужни да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, министарству доставе списак свих објеката са своје територије који су изграђени после 13.маја 2003.године, а нису порушени по одредбама Закона о планирању и изградњи ("Сл.гласник РС", бр.47/03 и 34/06). За сваки објекат је потребно навести датум изградње, односно реконструкције, намену, површину, име власника, као и податак да ли је донето решење о рушењу. Објекат који се користи за становање и који је његов власник пријавио надлежном органу за легализацију у складу са Законом о планирању и изградњи ("Сл.гласник РС", бр.47/03 и 34/06) може бити привремено, до правноснажног окончања поступка легализације, прикључен на електроенергетску, термоенергетску или телекомуникациону мрежу, водовод и канализацију.

3. РУКОВОЂЕЊЕ ПРОЈЕКТОМ

Развојни ентитет који планира и спроводи побољшање и легализацију области је одговоран и за руковођење пројектом. Развојни ентитет може да буде локална влада, општинско стамбено предузеће или резпрезентативно тело заједнице.

Развојни ентитет је одговоран за успостављање канцеларије за руковођење пројектом. Ова канцеларија мора да има кључни професионални тим који је обично састављен од специјалисте за заједнице, инжењера, архитекте, економисте, правника и финансијера. За пројекте побољшања и легализације већег обима, кључни тим може да има мање тимове који се баве планирањем и спровођењем више пројеката у различитим областима.

3.1. Фазе пројектног циклуса

За избор области, израду пројекта и његово спровођење у областима просечне величине од 10-15 хектара, главни тим мора да буде функционалан у просечном временском периоду од - ---- година. У том периоду може да се јави потреба за додатним временом у случајевима када је продужен период за набавку земљишта и изградњу, због лоших временских услова или због измена пројекта. Обично, пројектни циклус се састоји из следећих фаза:

- 1) **Идентификација** – која обухвата снимање области, процену и доношење приоритета у области;
- 2) **Изводљивост** – обухвата активности на процени изводљивости, што значи колико је пројекат изводљив у тој области. То обухвата: техничке студије, истраживање могућности и алтернативе набавке земљишта и процену утицаја животне средине. Овај посао мора да доведе до утврђивања алтернативних шема побољшања и легализације и одговарајућих трошкова. После тога заједница може да изабере најбољу алтернативу;
- 3) **Припрема** – ова фаза почиње пошто се заједница и развојни ентитет договоре о изабраном плану. Ова фаза почиње са припремом детаљних пројеката и радова, а у исто време склапају се коначни споразуми о набавци земљишта ако је то потребно, уклањају се грађевине које спречавају спровођење плана, врши се пренос власништва, бирају се корисници и почињу пројекти социјалних услова и услова животне средине у овој области;
- 4) **Спровођење** – обухвата постављање инфраструктуре, израду земљишних књига и расподелу грађевинског материјала за побољшање сваке станбене јединице и обезбеђивање власничких докумената корисницима који су позитивнији и коректнији у плаћању својих обавеза у односу на пројекат. Ова фаза се завршава када развојни ентитет изврши инспекцију и прихвати пројекат.

- 5) **Правни пренос пројектних компоненти** – ова фаза завршава се са правним преносом завршених пројектних компоненти на локалну управу и друге заинтересоване институције, који се извршава преносом низом услуга и имовине на локалну управу и одговарајуће сервисне институције (нпр. новоизграђени систем водоснабдевања се преноси у власништво и постаје одговорност одговарајућег предузећа за водоснабдевање које покрива ту област, да га дугорочно користи и одржава).
- 6) **Коришћење и одржавање** – ова фаза је критична да би се обезбедило да се корист од пројекта настави. Активности које спадају у ову фазу представљају повраћај трошкова кроз плаћање за извршене услуге и за њихово одржавање.

4. УКЛАЊАЊЕ ОБЈЕКТА

Сходно Новом закону о планирању и грађењу уклањању објекта, односно његовог дела, може се приступити само на основу дозволе о уклањању објекта, односно његовог дела. Уз захтев за издавање дозволе о уклањању објекта, односно његовог дела подноси се:

- 1) пројекат рушења у три примерка,
- 2) доказ о својини на објекту,
- 3) посебни услови, уколико се ради о објекту чијим рушењем би био угрожен јавни интерес (заштита постојеће комуналне и друге инфраструктуре, заштита културног добра и сл.).

Дозвола се издаје у форми решења у року од 15 дана од дана достављања уредне документације. Против решења може се изјавити посебна жалба. Странка у поступку издавања дозволе за уклањање објекта, односно његовог дела, поред власника објекта је и власник суседног објекта, уколико се његов објекат непосредно граничи са објектом чије рушење се тражи. Министар надлежан за послове грађевинарства ближе прописује садржину пројекта рушења.

Према одредби Члан 152. цитираног Закона, општинска, односно градска управа наложиће, односно одобриће решењем, по службеној дужности или на захтев заинтересованог лица, уклањање објекта, односно његовог дела, за који утврди да је услед дотрајалости или већих оштећења угрожена његова стабилност и да представља непосредну опасност за живот и здравље људи, за суседне објекте и за безбедност саобраћаја. Решење се може извршити ако су претходно решена питања смештаја корисника објекта, осим у случају када се уклањање објекта одобрава на захтев власника који тај објекат користи. Скупштина општине, односно града, односно града Београда уређује и обезбеђује услове и мере које је потребно спровести и обезбедити у току уклањања објекта који представља непосредну опасност за живот и здравље људи, за суседне објекте и за безбедност саобраћаја.

Ако општинска, односно градска, односно управа града Београда утврди да се непосредна опасност за живот и здравље људи, суседне објекте и за безбедност саобраћаја може отклонити и реконструкцијом објекта, односно његовог дела, о томе обавештава власника објекта, ради предузимања потребних мера у складу са законом.

Ово је посебно актуелно имајући у виду ситуацију са којом су се суочиле власти и грађани ромске националности. У првој половини априла ове године одржао се протест Рома у Београду због рушења кућа близу комплекса "Белвил" у Новом Београду у близини објекта Универзијаде. Са друге стране Град не може дозволити да дивља насеља коче развој. Они траже да им се надокнади сва имовина која им је уништена у рушењу и да им се обезбеди привремени смештај. Уклањање овог насеља почело је на основу решења градског секретаријата за инспекцијске послове како би се уредио простор за изградњу саобраћајнице, то јест магистралног прстена уз улица Јурија Гагарина и Милутина Миланковића због предстојеће Универзијаде. Једно је сигурно: багерима и полицијом не решава се проблем ромских сиротињских насеља, нити спроводи циљ проглашене и много пропагиране Декаде Рома у Србији. Упркос постојању формалних услова за рушење, заштитник грађана најоштрије је осудио начин на који се приступило решавању проблема нелегалних ромских насеља у Београду. Заштитник грађана је оценио да рушење сиротињских насеља без обезбеђивања решења за њихов нужни смештај, указује да надлежни органи немају системске одговоре на проблеме најугроженијих породица. Предложеним новим Законом републичке власти су коначно понудиле конкретан системски

одговор на питања и проблеме заједнице и других најугроженијих грађана која се нагомилавају деценијама - становање, образовање и здравље пре свих.

Закон је такође дозволио могућност за реконструкцију објеката. Решењем којим се одобрава реконструкција објекта, утврђује се рок у коме се радови на реконструкцији морају завршити. Ако се реконструкција објекта не заврши у утврђеном року општинска, односно градска управа наложиће, односно одобриће решењем, по службеној дужности или на захтев заинтересованог лица, уклањање објекта, односно његовог дела.

Уклањање објеката може да врши предузеће, друго правно лице или радња, који су уписани у одговарајући регистар за грађење објеката, односно за извођење радова. Ако уклањање објекта који се гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе и главног пројекта, извршава, на терет инвеститора, општинска или градска управа, рушење тог објекта врши предузеће, друго правно лице или радња, који су уписани у одговарајући регистар за грађење објеката, односно за извођење радова. Уклањањем објекта руководи одговорни извођач радова. По извршеном уклањању објекта, односно његовог дела, мора се извршити уређење земљишта и одвоз грађевинског отпада, у складу са посебним прописима.

ЗАКЉУЧАК

Прецизно спровођење пројеката на градском нивоу може значајно да побољша ситуацију у областима нелегалне изградње, да стимулише становнике да побољшају своје станове и учине да заједнице буду одлучујући фактор у мобилисању програма урбанистичког побољшања и легализације на локалном нивоу.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Пројекат LAJSENS *Развијање капацитета локалних институција у подручјима са осетљивом животном средином*, Development in Environmental Sensitive Areas (LIFE TCY)
2. Станковић, М., (2003) приручник, *Просторно-територијално одрживи развој*, Књижевна задруга, Бања Лука

Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић¹

ЕКОНОМСКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ РАЗВОЈА ПОСЛОВНИХ СИСТЕМА САГЛАСНЕ СА ЗАКОНОМ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ

РЕЗИМЕ

У раду су дефинисани фактори утицаја на ефективност и ефикасност друштвено-економског развоја пословних система као и пример кроз програм Европске Агенције за реконструкцију: Регионални друштвено-економски развој у Србији (Regional Socio-Economic Development in Serbia PSEDP). На крају, у закључним разматрањима сумирани су резултати до којих се дошло у току реализације овог рада.

Кључне речи: раст, регионални развој, ефективност, ефикасност

ABSTRACT

This document presents the factor of the efficiency and affectiveness of the socio-economic development bussines systems as well as the example thru European Agency for Peconstruction's programme: Pegional Socio – Economic Development Programme in Serbia - PSEDP. In the end, the results gathered during the research are summed.

Key words: growth, regional development, effectiveness, efficiency

УВОД

По опште прихваћеној дефиницији "раст је повећање једне јединице, најчешће нације, изражен кроз укупни друштвени производ скуп добара и услуга остварених у току једног периода, укључујући и амортизацију, у односу на број становника. Док се експанзија дефинише на кратак период, раст се односи на дуги период (на пример, време потребно да се изврше четири петогодишња плана)" [3,24]

„Основни садржај сваке политике развоја састоји се у:

1) Фаворизовању динамизма развоја, који нису ништа друго него одређени аспекти динамизма човека, јер се свде на природна кретања и квалитет становништва, на капацитет техничког прогреса – инвенцију и иновацију – и на обнављање институција, било да се ради о институцијама-организацијама таквим као што су породица и јединица производње или институцијама-нормама таквим као што су својима, тржишна привреда или правила расподеле,

2) Организовању материјалног и обавештајног центра за пропаганду економски повољних ефеката". [4,32]

Наш аутор (Р. Сојановић у књизи „Велики економски системи“) наводи да је "лимитираност свеобухватна. Осим природних ресурса и осим положаја, лимитирани су и: оруђа за рад на високом техничком нивоу, енергетски извори, квалификована и нарочито висококвалификована радна снага, технолошки процеси на високом нивоу, увозна средства за производњу. Али ако лимитираност практично обухвата све производне и уопште привредне ресурсе, па и све остале ресурсе за развој било кога друштвеног подсистема, дакле ако је свеобухватна, она, ипак, није свуда иста, тј. разни су степени лимитираности. Стога, у процесу коришћења ресурса, оптималан економски систем мора имати и оптималну комбинацију свих ресурса са становишта њихове лимитираности, употребљавајући све више оне мање лимитиране ресурсе. Према томе, између неке две варијанте увек је боља она која предвђа мање коришћење лимитираних ресурса" [3, 115,116]

У нацрту Закона о планирању и грађењу истиче се да је **циљ доношења закона** (Члан 2.) да обезбеди стручно, рационално, естетско, одрживо и уређено коришћење земљишта, објеката, инфраструктуре и услуга. Основна начела (Члан 3.) заснивају се на уређењу и коришћењу простора сходно одрживом развоју; подстицању равномерног територијалног

¹ Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић, професор, Универзитет Унион, Београд

развоја; усклађености социјалног развоја, економске и енергетске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине, природних, културних и историјских вредности; реализацији развојних приоритета и обезбеђењу услова за рационално коришћење необновљивих природних ресурса; учешћу јавности; сарадње између органа државне власти, територијалних јединица, јединица локалних самоуправа, привредних друштава, установа, невладиних организација и других учесника у просторном развоју; усаглашености са европским стандардима и нормативима у области планирања и уређења простора у циљу стварања услова за трансграничну и међународну сарадњу и укључивање Републике Србије у процесе европских интеграција.

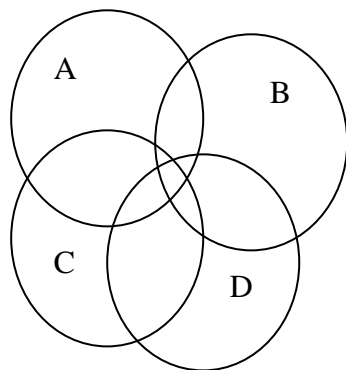
1. ОПШТИ ПРИСТУП ЕФЕКТИВНОСТИ И ЕФИКАСНОСТИ РАЗВОЈА

У наредној табели приказана је матрица утицаја остварених циљева уз коришћење расположивих извора ресурса.

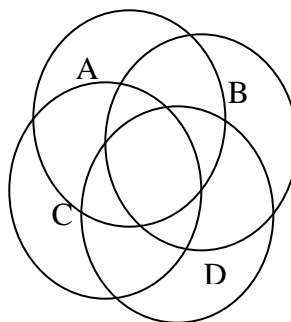
Слика 1. Три скупа параметара за ефикасност и ефикасност друштвено-економског планирања као прве фазе свесног (усмераваног) развоја

		Коришћење извора	
		СЛАБО	ДОБРО
Остваривање циљева	ВИСОКО	Ефективно али неефикасно (Неки ресурси су изгубљени)	Ефективно и ефикасно (Циљеви су остварени и фактори – ресурси су добро употребљени. Подручје високе продуктивности)
	НИСКО	Неефикасно и неефективно (циљеви нису остварени а ресурси су лоше коришћени)	Ефикасно али неефективно (Ресурси нису неискоришћени, али циљеви нису остварени)

Слика 2. Тренутно стање код нас



Слика 2а. Пожељно стање као циљ коме се тежи



Легенда:

Скуп А. Општи, посебни циљеви и стратегије

Скуп В. Пројекти (писани документи – пројектна документација)

Скуп С. Потребна финансиска средства за инвестирање (новац, а дефинишу га извори финансирања: банке, донатори, буџет, инвеститори)

Скуп D. Остали ресурси (људски пресурси и други материјални ресурси (нпр. опрема, „know-how“, природни ресурси)

Објашњење Сlike 2. Тренутно стање код нас:

Елементи скупова А, В су локални за један регион. Овде треба истаћи да код нас још нису дефинисани региони сходно критеријумима ЕУ. Према Закону о подстицају равномерног регионалног развоја Србије 2007-2012. година термин регион има следеће значење: Регион је територијална јединица за примену регионалне политике. Јединица за примену регионалне политике је статистички регион – округ - према статистичким методолошким дефиницијама.

Елементи скупа D су делимично локалног а делимично ван утицаја локалних актера и постоји мање елемената у односу на скуп A. Елементи скупа C су углавном ван утицаја локалних актера друштвено-економског развоја (скуп C има најмање елемената).

То надаље значи да су сва четири скупа на различитим нивоима утицаја, због чега имају различит број елемената. Отуда пресек скупова зависи од елемената скупа којих има најмање тј. који су ван утицаја локалних актера друштвено-економског развоја а то је скуп C^2 и делимично скуп D. Ово важи за локални (општински) и регионални (обласни) ниво.

На основу података Министарства финансија Владе Републике Србије, Управа за трезор о висини могућег задуживања општина у Србији за 2007. год (Borrowing capacity), креће се у интервалу од минимално € 26.182,82 до максимално € 89.850.486 или у просеку, € 2.929.427 по општини. Укупан износ инвестиција 79 општинских инфраструктурних пројеката из области водовода, канализације и чврстог отпада, пријављених у базу података SLAP (флукутирајућа листа општинских инфраструктурних пројеката „project pipeline“ формирана 2007. године у оквиру програма ЕУ под називом „Municipal infrastructure agency support programme“ – MIASP www.miasp.com) до новембра 2007. износи € 542,661,824 или просечно по пројекту € 6.869.137 Очигледан је јаз између просечне могућности задуживања општина и стварно изражених потреба за инфраструктуром. Могуће решење за премошћавање овог јаза је удруживање више општина у јединствен међуопштински пројекат, што је уосталом и законска обавеза у случају регионалних депонија (којих је дефинисано укупно 28 у Србији).

Остале области, у овом случају: водовод и канализација нису регулисане на овај начин и препуштено је општинама као могућност удруживање на заједничком пројекту. Такође, удруживањем се постиже достизање „критичне масе“ тј. могућност смањења укупних трошкова по становнику, чиме се смањује и ризик улагања и повећава одрживост инвестиције путем одређивања реалне тржишне цене будуће комуналне услуге, која ће обезбедити не само покриће трошкова одржавања, већ и амортизацију и акумулацију за будућа улагања. Наравно то је предмет студија изводљивости за сваки пројекат појединачно.

Ефективност и ефикасност регионалног друштвено-економског развоја дефинисана је пресеком скупова A, B, C и D.

Да би се проширио пресек ових скупова (Слика 2а), морају сви елементи да су зависни од фактора („stakeholder“-а) истог нивоа друштвене организације.

У којој мери је најнееластичнији скуп (C) подложен утицајима актера „stakeholder“-а истог нивоа утицаја као и остали скупови, одређује се ефективност и ефикасност регионалног друштвено-економског развоја.

Тренутно стање у нашим домаћим условима је да постоје општински, а у неким случајевима и регионални развојни планови, којима су дефинисани стратешки циљеви и приоритети развоја (Елементи скупа A), од стране општинских - регионалних актера друштвено-економског развоја, а да су ресурси пре свега новац и различити облици монетарне ефикасности, ако и остали (људски, техничка опремљеност и способност), на општинском/регионалном нивоу ограниченији, тј. углавном дефинисани на вишем државном нивоу). Отуда се намеће закључак да постоји несклад између елемената скупа A, C и D, а могући закључак је да при одређивању приоритетних циљева и писању пројеката (елементи скупа A B), морају се сви фактори узети у обзир. Због тога, тренутно постоји несклад – дискрепанца између планова, пројеката и ресурса, чиме је регионални друштвено-економски развој тренутно неефикасан.

Такође, због тога не постоји ваљани пројекат на свим нивоима. Овај несклад је узрок да су планови нереални и да се слаби самопоштовање актера и тражи се решење ван региона, често ad-hoc, што такође може довести до дуплирања употребе ресурса, чиме се нарушава оптимални, жељени ниво ефикасности и ефикасности што је један од предуслова за атрактивност области и за остале спољне ресурсе.

Могућа решења повећања ефикасности и ефикасности регионалног друштвено-економског планирања у нас, под датим претпоставкама, јесте да приликом одређивања циљева и приоритета у регионалном/обласним развојним плановима (елементи скупа A), као ограничавајући фактор узети чињеницу ко одрђује елементе остала три скупа. То практично значи да су неопходне информације о свим изворима информисања (елементи скупа C), осталим ресурсима (елементи скупа D), као и то да ли постоји већ написана пројектна

документација (елементи скупа В). Треба имати у виду да је израда пројектне документације процес који захтева такође ресурсе (пре свега новац и људске ресурсе) али и време.

2. ПРЕПРЕКЕ ОДРЕЂИВАЊУ ЦИЉЕВА, СТРАТЕГИЈА, ПРОГРАМА И ПЛАНОВА НА НИВОУ МАКРО И МЕЗО ЕКОНОМИЈЕ

Најчешће навођено ограничење јесте достизање критичне масе потребних ресурса, у првом реду финансијских.

Достизање критичне масе: Ограничење код дефинисања пресецишта четири скупа фактора друштвено-економског развоја је различит ниво у друштву на којем се они дефинишу. Отуда, циљеви, стратегије, програми и планови се дефинишу једино на нивоу друштвене организације на којем се дефинишу и елементи сва четири скупа (А,В,С,Д).

Могући нивои друштвене организације су:

1. Месне заједнице,
2. Општине,
3. (Регион) / (Округ) / Област,
4. Покрајина,
5. Република.

Уколико један ниво друштвене организације нема елементе (или нема утицаја на елементе) једног од скупа, препорука је да недостајуће елементе потражи на другом (вишем по вертикали) или другом елементу истог нивоа (по хоризонтали).

Могућа решења:

- Удруживање више општина (регионализација) могуће решење за достизање потребних претпоставки друштвено-економског развоја, или
- Партнерство јавног и приватног сектора

Досадашњи примери су:

- Успостављање регионалних развојних агенција,
- Законски дефинисане регионалне депоније (које претпостављају оснивање заједничког, новог јавног комуналног предузећа за више општина за управљање регионалном депонијом)

Развој је мање ризичан, тј. стабилнији је уколико постоје елементи сва четири скупа и уколоко су они уједначени.

Између чинилаца друштвено-економског развоја постоји однос зависности, који се математичким језиком може преставити као:

- a) $\{C \cup D\} = > A$
- b) $\{A \cup C \cup D\} => B$

Предмет претходне анализе у процесу дефинисања развоја друштвене организације би требало да буде анализа испуњености елемената сва четири скупа и њихов међусобни однос.

При томе, неке од могућих техника које се могу успешно применити јесу:

- мапирање (општинских, регионалних, међуопштинских) ресурса: простора, земљишта, стручњака,
- одређивање локалних извора финансирања за развој (буџети општина),
- дефинисање свих изван општинских, регионалних и државних извора финансирања (банке, државни буџет, донације, Фонд за развој Републике Србије),
- експертско знање (SWOT анализа, brainstorming и друге технике).

Тржишна привреда је простор у коме раде пословни системи, на свом путу до:

- задовољног купца (инвеститора, наручиоца) производа и услуга (производа пројекта) као најважнијег разлога постојања пословног система и
- одржања и раста потенцијала пословног система стварањем додатне вредности оствареног производа пројекта,
- током делатности, учесници у пословном систему сусрећу разне неизвесности, а нарочито у транзиционим економијама каква је и наша економија.

Овде наводимо део значајних изазова на које пословни системи морају да буду спремни и које морају да уважавају при доношењу одлука и планова у погледу избора делатности и структурисања потенцијала пословног система: глобализација: визије, мисије, политике, стратегије, директиве, упутства; ИТ/ИС - Интернет, Интранет, виртуалне организације оријентација на купца: мерење задовољства купаца, брзина: усмеравање на циљеве – МБО

(Management by objective), брзина одлучивања на најнижим нивоима (empowerment, lean organization), - изврсност: модели пословне изврсности, TQM (Total Quality Management), управљање кључним, управним и подржавајућим процесима, БСЦ (Баланцед Сцорекард), трошкова реализација: смањивање трошкова, надзор над трошковима процеса и активности (Activity Based Costing), комплетна решења: иновације, размена знања, одрживи развој.

У наведеним условима свакако је важно, осим купаца пројектног производа и улагача у потенцијале пословног система које остварује пројект, изразити и задовољити интересе и других заинтересованих страна у окружењу у којем делује пословни систем – окружењу предизећа:

- друштво, добављачи, купци, власник, управа, запослени ..., увек уважавајући начела одрживог развоја.
- Врховна управа пословног система структурише (дистрибуира) улагачки капитал у потенцијале пословног система, с циљем његовог одржања и повећања кроз делатности пословног система, обнављајући потенцијал система кроз учествовање у трошковима производа пројекта.
- Успех управе зависи искључиво од квалитета обављања овог задатка.
- Успешно спровођење задатка управе је могуће у контролисаном пословном окружју.
- Контролирано пословно окружење осигурава се кроз успостављање ланца зависности мисије-визије-стратегије и мерљивих циљева.

Уопштено, интереси свих учесника исказују се кроз мисију предузећа, било оно тога свесно или не, и било да је мисија написана или није.

Мисија је «разлог постојања». За грађевинско предузеће може изгледати као:

- «Бити успешан у пружању услуга у оквиру грађевинских пројеката, поуздан партнер купцима и добављачима, те стабилан партнер заједници, придржавајући се начела одрживог развоја.»
- Мисију можемо остварити ако су улагачи и менаџмент у стању да замисле «будуће жељено стање» - визију –
 - стање пословног система, које се жели постићи у дефинисаном будућем раздобљу испуњавањем мисије –
 - стање потенцијала у реалном окружју.
- За грађевинско предузеће визија може бити:
 - Остварити квалитетне и поуздане грађевинске пројекте
 - Трајно побољшавати производњу и унапређивати производне процесе уз одржив развој
 - Остварити (жељено) стање потенцијала (биланса) у планском раздобљу...
 - Остварити добит из пословања
 - Осигурати задовољство купаца и других учесника посла
 - Унапређивати осјећај припадности и тимски рад.

Улагачи и менаџмент који су у сталној трци за добијањем нових уговора и никад немају спремне купце производа и услуга, (кориснике услуга и инвеститоре у окружењу) који «нестрпљиво чекају» да потенцијали извођача буду увећани («оплођени») у њиховим пројектима. Изложени су, у својим настојањима, изузетно великим ризицима у подухватима (пројектима). Уважавајући интересе свих учесника у послу (носилаца пословних улога), као и мисију и визију пословног система, за пословни успех неопходно је одредити «стратешке правце деловања» - стратегију, која ће омогућити исказане амбиције раста потенцијала пословног система извођача, кроз остваривање пројеката купаца, како би тржиште (купци) препознали и уважили пословни систем као компетентнога и конкурентног партнера и реализатора пројеката наручилаца.

2.1. Стратешко планирање у организацијама

Стратешко планирање је процес којим водећи чланови једне организације предвиђају њену будућност и развијају неопходне поступке и операције за достизање те будућности. Стратегија се остварује кроз конкретне процесе предузећа који настају као резултат:

- Анализа потенцијала и пословања пословног система,
- Организације функција пословног система с обзиром на потенцијале система и сигнале из окружења, токова процеса и

- Активности унутар функција предузећа (подразумевајући овде и потенцијалне пројектне процесе и функције.

Планирани процеси и активности изворне-основне организације резултат су стратешког планирања за планско раздобље. Стратешко планирање означавају:

- радикално размишљање и предвиђање о будућности,
- постављање у средиште резултата које организација жели постићи (уравнотежен биланс успеха),
- фокусирање на оптимизацији резултата пословања и квалитету процеса у организацији, као кључних за испоручивање квалитетних производа и услуга,
- усмереност културе организације прилагодљиве променама.

Кључна питања на које стратегија даје одговоре:

- Како ће потенцијали пословног система изгледати у раздобљу планирања?
- Како остварити дивиденду?
- Како постићи добит?
- Како ћемо рационално распоредити новац и трошкове?
- Како ћемо одржавати нашу способност за трајним побољшавањем?
- Које процесе морамо унапредити да бисмо задовољили заинтересоване стране?

2.2. Пример стратегије за грађевинско привредно друштво

- Осигурање тржишта за годишњу производњу из основне делатности у ЕУР,
- Планирано стање потенцијала пословног система,
- Остварење добити пре опорезивања на нивоу % од остваривања,
- Увођење новог производа и услуге за купце,
- Трајно побољшавати производе и процесе у циљу повећања искористивости производних капацитета, смањења трошкова и повећања продуктивности,
- Побољшање система квалитета, заштите човекове средине и околине, сигурности на раду и заштити здравља радника,
- Одржавати партнерски однос с купцима и добављачима,
- Поштовати начело одрживог развоја у свим пословно производним процесима.

У складу са стратегијом (правцима деловања) пословни систем доноси мерљиве пословне циљеве, као што су:

- Повећати капитал емисијом деоница за ... ,
- Осигурање тржишта за годишњу производњу из основне делатности од ЕУР,
- Остварење добити пре опорезивања на нивоу % од остваривања,
- Увођење, на пример, панелних зидова у производњу као новог производа на тржиште у следећој години,
- Увођење анкеровања типа ВТ као новог производа на тржишту у следеће 2 године,
- Планиране рокове испорука (пројектовања и извођења) испуњавати до 95%,
- Производне капацитете искористити 90% (рентабилност),
- Смањити трошкове некавалитета испод 2%,
- Одржати продуктивност до изнад 95%,
- Осигурати „just in time“ испоруке без стварања залиха,
- Надзирати трошкове некавалитета,
- С комуналним предузећима постићи споразуме о одвозу производног отпада и његовом депоновању или складиштењу - збрињавању.

2.3. Мерење успеха или неуспеха – *Balanced Scorecard*

Следећа фаза у стварању логичке везе између мисије предузећа и остварења мерљивих циљева је мерење успеха или неуспеха, односно:

- провера узрочно последичне везе мисија-мјерљиви циљеви, на којој се базира стратегија,
- провера способности компаније (стања потенцијала компаније) да достигне планирано,
- концентрисање енергије управе на стварно дефинисане проблеме,
- мерити се може само у системима где се контролишу процеси.

Стратешко управљање, кроз изложени редослед почев од мисије до мерљивих циљева, у којем се они могу исказати скупом циљева и параметара (перформанси) битних за успех пословања, називамо *Balanced Scorecard* – уравнотежена карта постигнућа. Контролисање свакога постављеног циља као резултата стратегије предузећа могуће је кроз дефинисање кључних параметара (перформанси, обележја) процеса за остварење тог циља.

Balanced Scorecard (БСЦ) је концепт, којег су представили Каплан и Нортон 1992. године у *Harvard Business Review*, са идејом да БСЦ буде модел за оцену успешности менаџмента. У почетку као средство извештавања, то је био структурни начин повезивања разних показатеља коришћених у приказивању резултата пословања. БСЦ је и тада укључивао критичне видове пословања, те је такође заменио неке традиционалне финансијске мере са делом нефинансијских (неопипљивих) елемената. БСЦ је инструмент, односно методологија за трансформисање стратешких циљева организације у показатеље перформанси пословних процеса. БСЦ је уједно и структурисани приступ за коришћење информација везаних за мерење перформанси; значајно олакшава постављање циљева; помаже у распоређивању ресурса; осигурава менаџерима одржавање или промену стратегије остварења постављених циљева; омогућава извештавање о напредовању остварења истих. Најчешће се БСЦ изражава кроз заједничке циљеве-перформанце процеса, формулисаних унутар 6 перспектива:

- Финансије - мери крајњи резултат пословања који се на крају прелива деоничарима (улагачима) и другим учесницима (стање потенцијала пословног система),
- Купци – праћење пословања очима купаца и тржишта како би се задржао фокус на потребама купаца и њиховом задовољству, као условима за останак и завладавање тржиштем.
- Унутрашња реализација – фокус је на организовању и праћењу кључних интерних процеса пословања; побољшање тих процеса један је од главних показатеља будућег финансијског резултата,
- Иновације – квалитет запослених и учесника у пројектима очитује се у овој перспективи,
- Запослени – одговарајуће инвестирање у ово подручје темељ је опстанка и дугорочног развоја,
- Управа – Пословодство мора бити у могућности да сагледа своје пословне процесе, да их препозна, дефинише и њима управља кроз мерљиве перформансе процеса.

Унутар наведених перспектива битно је одредити параметре који се мере и њихове карактеристичне вредности (перформансе), њихове нивое мерења, периодичност мерења и јединице мерења. При овом се не улази у методе анализирања и моделовања пословања, већ се само постављају оквирне почетне тачке и потребне перформансе за мерења.

ЗАКЉУЧАК

Оптималан ниво ефикасности и ефективности друштвено-економског развоја се обезбеђује уколико су елементи сва четири скупа зависни од регионалних актера друштвено-економског развоја. Или, у општем случају, оптимално коришћење ресурса и остваривање циљева (који су тада и реални) обезбеђују се у околностима у којима би сви елементи скупова А,В,С и D били зависни од истог нивоа актера друштвено-економског развоја.

Такође, неопходно је постојање и институционалног оквира за управљање регионалним-општинским друштвено-економским развојем.

Могући задатак новоформираних Регионалних развојних агенција код нас, између осталог јесте и формирање регионалног-локалног Фонда за развој, као институције која треба да спроводи (прати и координира) процес инвестирања развоја на локалном нивоу.

📖 ЛИТЕРАТУРА

[1] Интегративни план друштвено економског развоја Баната 2005-2007

[2] Рету.Ф., За филозофију новог развоја, ИРО Матице Српске, Нови Сад, Европски центар за мир и развој, Београд, Центар за упоредно изучавање технолошког и друштвеног прогреса, Нови Сад, Београд, 1986

[3] Радна група за трансформацију јавних комуналних предузећа, Трансформација јавних комуналних предузећа у републици Србији, XXXVI Скупштина Сталне Конференције Градова и Општина, Београд, 3. децембар 2007.

[4], Стојановић, Р., Велики економски системи, савремена администарција, Београд, 1993.

[5] Стратегија регионалног развоја Србије, Републички завод за развој, Београд, 2007

[6] Ђурић мр Н, др Сајферт З., „**Значај пројекта за друштвено-економски развој случај Банат**“
Зборник радова, XI Интернационални симпозијум из пројектног менаџмента, YUPMA, Београд, 2007.

Миодраг Почуч¹
Мр Љиљана Вукајлов²

ПРИСТУПАЧНОСТ - КРИТЕРИЈУМ КВАЛИТЕТА ПЛАНИРАЊА И ИЗГРАДЊЕ

РЕЗИМЕ

Рад „Приступачност - критеријум квалитета планирања и изградње“ представља још један у низу покушаја да се укаже на значај и потребу изградње окружења ЗА СВЕ, односно окружења које поштује физичке, сензорне, когнитивне, психичке, старосне и/или демографске разлике међу људима. Као основа за израду рада коришћени су резултати истраживања о стању у области приступачности које је током 2008. године спровео Центар „Живети усправно“ из Новог Сада. Рад такође указује и на социјалну и економску потребу да се „дизајн за све“ као концепт, у што је могуће већој мери, угради у нови Закон о планирању и изградњи Републике Србије.

ABSTRACT

The paper „Accessibility as Quality Criterion in Planning and Building“ is yet another attempt to highlight the significance and need of creating an environment accessible FOR ALL, i.e. an environment that respects physical, sensory, cognitive, psychogenic, age, and/or demographical diversity among people. It is based on the findings of the research on the situation in the area of accessibility carried out during 2008 by the Centre “Living Upright”, Novi Sad. The paper also points out the social and economic need to include, as much as possible, the concept of Design for All into the new Law on planning and building in the Republic of Serbia.

1. УВОД

Поједине групе корисника урбаног простора, као што су: особе са инвалидитетом, мала деца, родитељи са малом децом, труднице, особе са повећаном телесном масом, старије особе, особе са привременим повредама (прелом руке, ноге) и слично, суочавају се са бројним потешкоћама приликом свог кретања. Најчешће се сматра да су те групе корисника саме узрок томе, услед својих смањених физичких способности и специфичних захтева приликом кретања. Међутим, то је потпуно погрешно, а друштво се, на тај начин, ограђује од преузимања одговорности коју би објективно требало да преузме ради стварања окружења које ће бити доступно свима.

Мобилност свих људи, а нарочито горе наведених група са отежаним степеном кретања и/или комуникације, зависи пре свега од услова који постоје у окружењу. Из тих разлога, дефиниција инвалидности се данас развила до те мере, да се признаје значај чинилаца окружења у животима особа са инвалидитетом. У преамбули и у члану 1. Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом, се наводи да инвалидност заправо проистиче из интеракције неке особе са баријерама из окружења, као и оним које се одражавају у ставовима заједнице, а отежавају учешће особа са инвалидитетом у друштву.³ Под условима у окружењу се подразумева: (не)адекватно становање, (не)постојање одређених саобраћајних елемената неопходних за несметано кретање, (не)могућност коришћења средстава јавног превоза као и (не)постојање различитих сервиса, услуга и производа који (ни)су доступни свим становницима.

¹ Миодраг Почуч, дипл. инж. саобраћаја, координатор програма за приступачност, Центар Живети усправно Нови Сад, просис@gmail.com

² мр Љиљана Вукајлов, дипл. инж. архитектуре, предавач на Департману за саобраћај на предмету Урбанизам и асистенткиња на Департману за архитектуру и урбанизам Факултета техничких наука Универзитета у Новом Саду, liljavukajlov@sbb.co.yu

³ Sestranetz R., Adams L. „Слободно кретање особа са инвалидитетом у Југо-Источној Европи: Неприступачно право?“, Disability Monitor Initiative South East Europe, Handicap International-канцеларија за Југо-Источну Европу, 2006. године.

Због неприлагођености човековог окружења, велики број људи живи под сталном сегрегацијом, спутани су и са ограниченим су могућностима да искажу све своје потенцијале као активни чланови друштва. Таква изолација доводи и до погрешног схватања појма инвалидности, нарочито од стране доносиоца одлука и стручњака, који особе са инвалидитетом класификују као "неспособне људе" којима је потребна заштита и брига од стране других људи. Међутим, решавање проблема инвалидности захтева свеобухватну акцију друштва, посебно у области социјалне заштите, на основу које би особама са инвалидитетом била омогућена пуна партиципација/учешће у свим сегментима живота.

Дакле, повећање мобилности грађана, у контексту овог рада, није само успостављање односа у простору и времену, већ је то веома важан предуслов да би се остварио друштвени контакт и самосталност људи. Интеграција свих становника (без обзира на њихове различите физичке, психичке и/или интелектуалне карактеристике, могућности и способности) у свакодневни живот, зависи управо од адекватног планирања окружења у циљу повећања њихове мобилности и самосталности⁴.

2. ПРАВНИ ОКВИР

Постоји низ правних аката који се односе на приступачност:

- Слободно кретање представља једно је од основних људских права гарантованих Универзалном декларацијом о правима човека, међународним пактовима о грађанским и политичким правима и слободама, економским, социјалним и културним правима.
- Равноправност је гарантована и правним актима Републике Србије - Уставом Републике Србије али и Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.
- Постојање приступачног физичког окружења и јавног превоза, је једно од основних начела на којима почива Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом (члан 3).
- У нашој земљи, питање приступачности физичког окружења даље је уређено и Законом о изменама допунама Закона о планирању и изградњи (2006.) али и Правилником о условима пројектовања и планирања у вези са несметаним кретањем деце, старих, инвалидних и хендикепираних лица (1997.).

3. СТАЊЕ У ОБЛАСТИ ПРИСТУПАЧНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Упоредо са демократским променама у земљи (од 2000. године) у нашим већим градовима, и то углавном у њиховим ужим центрима, почело је да се у мањој мери води рачуна о потребама особа са инвалидитетом. Нажалост, интервенције су се сводиле само на побољшање приступа појединим пешачким прелазима и увођење звучних сигнала за особе оштећеног вида на сигналисаним раскрсницама.

Узроци таквог стања добрим делом леже у веома ниском нивоу свести и неинформисаности грађана, у нерегулисаним прописима и недостатку техничких стандарда за пројектовање, као и у незнању и непостојању мултидисциплинарног и систематског приступа решавању ових питања. Истовремено, у Србији постоји само неколицина експерата који се баве овим питањима, али чак ни они нису у могућности да употребе своје теоријско знање у друштвеном контексту у коме је неопходно променити скоро сваки сегмент. Без обзира на постојање афирмативних мера у законодавству Републике Србије (Закон о планирању и изградњи, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом), не постоје ресурси за контролу и развој у области приступачности. Шири стручна и друштвена јавност још увек није схватила поенту и суштину потпуног учешћа свих грађана, па се и даље ради неплански и стихијски, уз непотребно трошење људске снаге, времена и новца.

Истраживање које је почетком 2008. године, спровео тим Центра Живети исправно у Новом Саду, иде у прилог претходним тврдњама. Истраживање је спроведено с циљем да се испита ниво информисаности (График 1.) и ставови стручне јавности у вези са приступачношћу и концептом дизајна за све. У истраживање су били укључени:

⁴ Почуч М., „Дизајн за све као стратешки правац за стварање приступачног окружења“, Удружење урбаниста Србије, Летња школа урбанизма 2008.

представници медија, доносиоци одлука, архитекти, урбанисти и инжењери различитих профила, који раде на креирању окружења, било као теоретичари или као практичари.

У целини гледано, резултати истраживања одражавају веома позитиван став испитаника према концепту приступачности. Они заправо подржавају модел друштва у коме су сви људи равноправни и имају једнака права на услуге, а позитивно су оријентисани и у свом личном ангажовању у том правцу. Сматрају, такође да тој теми треба посветити више пажње (График 2.), да креирање приступачног окружења подстиче њихову креативност, да оно повећава безбедност људи, да производи и услуге треба да буду приступачни свим људима, желе више да сазнају о томе и слично. Међутим, изражено је њихово непознавање суштине концепта, непознавање прописа, непрепознавање (не)приступачности јавних садржаја. Закључујемо, да они заправо обрађају пажњу на приступачност само онда када одређена ситуација (одређени посао) то налаже, односно, да приступачност није сегмент који је интегрисан у њихово размишљање и деловање.

График 1. Ниво информисаности јавности о приступачности



Уочено је да се стручњаци тек на терену срећу с овом темом с обзиром да немају претходно знање. Можемо претпоставити да се тада суочавају са већим проблемима и да сходно томе праве и више грешака у раду (на пример: изградје објекат који нема квалитет приступачности или желе да конструишу нешто приступачно, али немају све потребне информације и знања, јер претходно о томе нису имали прилике да се информишу и да нешто науче). Ово је заправо податак који нам показује да приступачност као тема није у довољној мери заступљена у нашем образовном систему и да ју је потребно увести у образовне институције, или барем организовати чешће семинаре (који би могли бити и обавезни за поједина подручја и професије) за студенте и стручњаке, како би се овај „проблем“ превазишао.

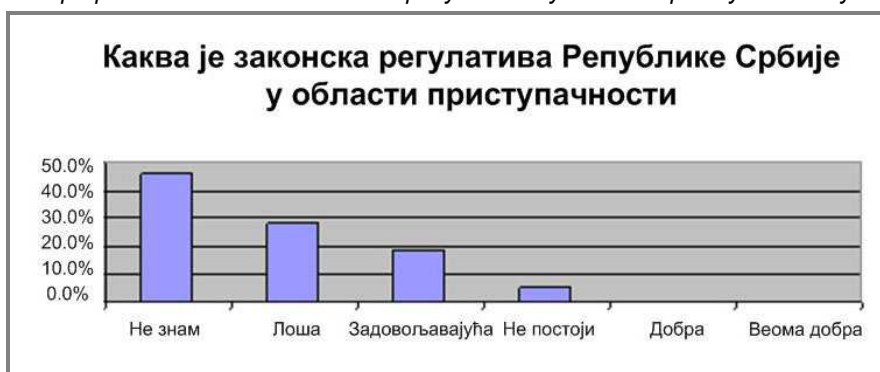
Наша стручна јавност је недовољно (веома слабо) информисана о потреби за стварањем приступачног окружења, па се може претпоставити колико је тек шира јавност неинформисана о томе. То даље води претпоставци да грађани мало суделују или уопште не учествују у процесу планирања и стварања окружења, као и да не знају своја права.

Изненађујући је податак да скоро 50% испитаних не зна каква је законска регулатива у области приступачности (График 3.). Истовремено, сами стручњаци, а још више доносиоци одлука не познају довољно ову сферу (46% стручњака и 35% доносилаца одлука зна или мисли да сви јавни објекти по законима Републике Србије треба да буду приступачни тј. није сигурно) на основу чега се може претпоставити да исти, у пракси, заправо не поштују увек законску регулативу у овој области. Када се одговори у вези са тим колико поштују стандарде у свом раду, доведу у везу са њиховим познавањем тих истих стандарда и закона, можемо закључити да заправо не воде рачуна о приступачности у мери у којој је то потребно и да вероватно у неким ситуацијама мисле да поштују стандарде, а заправо то не чине.

График 2. Ниво пажње јавности према теми приступачности



График 3. Познавање законске регулативе у вези са приступачношћу



На захтев да наведу три приступачна јавна објекта/садржаје у локалној заједници, испитаници су заправо одабрали објекте који се никако не могу сврстати под категорију „приступачних“. То је заправо један од најиндикативнијих података о слабом познавању проблематике приступачности и непрепознавања (не)приступачности јавних садржаја.

Када је реч о узроцима неприступачног окружења, већина испитаника сматра да га треба потражити у непоштовању закона и правних регулатива, незаинтересованости доносилаца одлука, недостатаку знања, и у неукључивању корисника у процес одлучивања. Поред већ поменутог незнања и непознавања регулативе, ово заправо указује на неадекватну комуникацију између оних актера од којих заправо треба да зависи стварање приступачног окружења (доносиоци одлука – стручњаци - корисници). Испитаници као најмањи проблем (узрок) наводе недостатак новца које се, са друге стране, нажалост, у јавности помиње као највеће оправдање.

Највећи број испитаника се само декларативно (али не и практично) опредељује за приступачно окружење које је засновано на равноправности и једнаком учешћу, показују резултати да највећи број њих (скоро 40%) заправо сматра да су специјализована решења боља од оних за све, односно од оних решења која су прилагођена свим људима!

4. ИДЕНТИФИКАЦИЈА КЉУЧНИХ ПРОБЛЕМА И ПРЕДЛОГ МЕРА

Имајући у виду све резултате истраживања али и дугогодишњи рад аутора у области приступачности, могу се истаћи следећи проблеми:

- Када се у Републици Србији говори о приступачности⁵ тада се углавном мисли на инвалидност, односно на права особа са инвалидитетом и у том смислу се помиње неприступачност човековог окружења (физичке средине, информација, производа и

⁵ Приступачност значи да свако има једнак приступ изграђеном окружењу без дискриминације по основу нечијег нивоа способности. Оно се може дефинисати као могућност коју било који појединац, на било којој локацији са било којом способношћу, има на располагању како би учествовао у одређеној активности или низу активности у оквиру изграђеног окружења.

услуга) и немогућност особа са инвалидитетом да у тој и таквој средини функционишу на адекватан начин. Из тога се може закључити да још увек није схваћена суштина потпуног и једнаког учешћа СВИХ грађана без обзира на њихове физичке, сензорне, интелектуалне карактеристике или године старости. У прилог овоме иде чињеница да када се прича о приступачности, већина људи у Србији заправо има у виду само особе које користе инвалидска колица, док су све остале особе потпуно и неправедно занемарене у том процесу (мала деца, стари, особе са привременим инвалидитетом, труднице ...). Дакле, процес планирања и уклањања баријера спроводи се са фокусом на планирање и пројектовање за особе са инвалидитетом (специјалан дизајн) уместо са фокусом на све људе (дизајн за све).

- Без обзира на афирмативне мере које постоје у законодавству наше земље, још увек не постоји јасна методологија за стварање приступачног окружења. Решавању проблема неприступачног окружења у Републици Србији још увек се приступа потпуно неплански, кампањски (стихијски) и без сагледавања једног ширег контекста у којем се реконструкција окружења/објекта одвија. Такав начин рада доноси мале/слабе резултате који су ограничени нпр, на обезбеђивање приступа улазу у једну зграду, док остали елементи приступачности као што су приступ инфраструктурама, комуникацијама, услугама и производима који се нуде у датом објекту остају и даље нерешени.
- Постојећи и важећи подзаконски акт – *Правилник о условима пројектовања и планирања у вези са несметаним кретањем деце, старих, инвалидних и хендикепираних лица (1997.)*, и поред чињенице да садржи доста веома високих стандарда, ипак не дефинише све потребне елементе приступачности. Сам његов назив указује на чињеницу да је то правилник који је израђен у време и у складу са поштовањем тзв. медицинског модела инвалидности. У том смислу, неопходна је његова хитна допуна и надоградња са новим елементима приступачности.
- Члан 2., тачка 31⁶, и члан 42., тачка 15⁷ Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи се не поштују у пракси. Прекршиоци се не санкционишу или се санкционишу у занемарљивом броју случајева за непоштовање тих чланова Закона.
- Не постоје ресурси за контролу и развој приступачности. У том циљу било би пожељно и потребно да се:
 - Уведе строжија контрола (инспекција) али и санкције за све прекршиоце;
 - Осмисли обавезна процедура за контролу приступачности како на нивоу планирања тако и на нивоу изградње. То би могло да се постигне на следећи начин:
 - увођењем обавезне процене испуњености услова за приступаčnost (на нивоу планирања и израде пројеката, а пре почетка градње);
 - обавезном провером услова приступачности након завршетка градње, а пре стицања употребне дозволе за објекат.
 - Увођење и издавање посебне лиценце за «ревизоре приступачности». Уколико се квалитет приступачности прихвати као неопходан, за сваки објекат појединачно ће се, врло брзо, указати потреба процене/ревизију његове приступачности. На тај начин створиле би се и могућности за развој различитих методологија за ревизију приступачности.
- Дефинисане техничке карактеристике за одређене производе које иду преко јавних набавки нису у складу са стварним потребама грађана. Уколико се неки производ набавља од јавног новца (нпр. урбани мобилијар, лифт) онда тај производ треба да буде за све грађане, односно сви грађани би требали да имају могућност да користе тај производ, што у пракси није случај. Јавне набавке на тај начин могу бити веома снажан инструмент за решавање бројних проблема у области приступачности.

⁶ "31. "стандарди приступачности" јесу обавезне техничке мере, стандарди и услови пројектовања, планирања и изградње којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама."

⁷ "15) посебне услове којима се јавне површине и јавни објекти од општег интереса чине приступачним особама са инвалидитетом у складу са стандардима приступачности."

5. СОЦИЈАЛНИ ЗНАЧАЈ ПРИСТУПАЧНОСТИ

Већ смо напоменули да постоји општи позитиван однос према приступачности и концепту „дизајн за све“ и сагласност да је неопходно да се она обезбеди на свим нивоима друштва и у свакодневном животу. Међутим, реалност у пракси ипак показује да највећи број људи заправо не зна шта то заиста значи.

Изграђено окружење омогућава свим појединцима да се развијају као особе, и стога треба да буде осмишљено тако да узима у обзир разноликост становништва коме је намењено, и потреба коју сви имамо, да будемо независни.

Изграђено окружење, и сви његови елементи или компоненте треба да буду осмишљени у складу са концептом приступачности, схваћеним као обезбеђивање окружења са карактеристикама које омогућавају свакоме од нас да приступи различитим садржајима који се нуде: култури, простору, зградама, комуникацији, услугама, привреди, учешћу, итд.

Приступачно окружење треба да испуни следеће критеријуме:

- **Поштовање различитости** која постоји међу људима (нико није маргинализован);
- **Безбедност** за све;
- **Здравље** (не изазива опасност по здравље људи);
- **Функционалност** (пројектовано са намером да послужи одређеној намени);
- **Лако сналажење и разумљивост** (оријентација у простору, пријем информација);
- **Естетика** (да испуни естетске критеријуме).

„Стварање окружења са различитошћу у димензијама, перцепцији, моторном, когнитивном и културном различитошћу на уму, рађа солидарност и олакшава интеракцију међу људима. То је дефинитиван корак ка једнаким могућностима, то јест, свакоме нуди могућност да остварује право на живот какав жели, да буде независан/на, самосталан/лна ... да буде особа!⁸“

У циљу стварања приступачног окружења користи се концепт „дизајн за све“ који анализира све људске потреба и тежње и захтева учешће крајњих корисника у свакој етапи процеса дизајнирања. Нарочито је корисна употреба концепта „дизајн за све“ у процесу планирања и изградње.

„Дизајн за све представља интервенцију у окружењу, обликовању производа и услуга, са циљем да свако, укључујући и будуће генерације, без обзира на године, род, способности, или културно порекло, може равноправно да учествује у друштвеним, економским, културним и слободним активностима. Стога морамо да примењујемо дизајн за све у урбанизму, менаџменту и изградњи града, јер то је оруђе које гарантује приступачност града. То је битно за 10% становништва, потребно за 40% становништва и комфорно за свих 100% становништва. Тако, разноликост у димензијама, перцепцији моторици и когнитивна разноликост морају да се узму у обзир када се развија окружење, јер свако има ЖЕЉУ, ПОТРЕБУ и ПРАВО да буде независан, да сам/сама бира свој стил живота и да живи у окружењу без препрека (које смо ми створили)⁹.“

Дизајн за све је дакле, начин/модел за стварање приступачног окружења. То је филозофија и стратегија планирања која је пре свега усмерена на људе.

6. ЕКОНОМСКИ ЗНАЧАЈ ПРИСТУПАЧНОСТИ

Када су у питању економски аспекти, постоји потпуно погрешна представа међу инвеститорима и градитељима да приступачност кошта, односно да је скупља. Овај мит о додатном трошку мора се разорити пошто су трошкови за приступачна решења која треба урачунати када се планира зграда знатно нижи, а трошкови адаптирања су исто тако веома прецењени. Чињеница је да су трошкови и адаптације постојећих и планирања нових зграда по стандардима приступачности безначајни у поређењу са целокупним трошковима зграде.

Са друге стране, адекватним планирањем и изградњом приступачног окружења могу уштедети значајни јавни трошкови. На пример:

⁸ ЕКП – Европски концепт приступачности за органе управе, 2008.

⁹ Извор: Францеск Арагал, материјали са предавања на семинару «Човек и окружење», 2008. Нови Сад

- Планирањем приступачних јавних објеката у старту (а не накнадно након што већ буду изграђени) може се уштедети значајан новац (по неким истраживањима и до 30%);
- стварањем система јавног превоза који могу сви да користе (превозна средства, објекти у саобраћају) штеди се новац који се издваја за превоз специјалних намена (особе са инвалидитетом);
- Планирањем и стварањем окружења за све, смањује се број опасних ситуација и незгода што за последицу има настанак трошкова лечења и осигурања;
- планирањем и стварањем објеката (на пример: хотел) који могу сви да користе остварује се много већи број корисника (туриста) и у складу са тим и много већи профит.

„Треба да се сетимо да приступачност градове чини привлачнијим, како за људе који у њима живе, тако и за потенцијалне посетиоце (туризам) – а да не помињемо оне компаније или стручњаке који траже погодно окружење за покретање посла.“¹⁰

7. ЗАКЉУЧАК

Препознавањем принципа приступачности као једног од основног мерила квалитета планирања и изградње постижу се вишеструки ефекти који се огледају у планирању и одрживој градњи на добробит свих грађана.

Имајући у виду све досадашње анализе и закључке до којих се дошло истраживањима али и искуство аутора, могуће правце даљег развоја ове области треба тражити у унапређењу законских и подзаконских аката и инсистирање на њиховој доследној примени у пракси. Додатне неопходне мере су и: проширење домаћих стандарда, унапређење процедура изградње, повећана контрола и санкције, увођење лиценце за ревизоре приступачности и побољшање комуникације између свих актера који утичу на стварање окружења.

Паралелно с тим, неопходна је и промена начина размишљања и виђења проблема кроз рад на обучавању сопствених експерата, професионалаца и шире јавности, изменама и усавршавањем наставних планова и програма. Само на тај начин може се доћи до тачке када је могуће правити акционе планове и системски решавати питање приступачности нашег окружења, које ће у знатној мери уштедети време, новац, људску снагу и донети одрживе резултате.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Aragal F. (with support of the EuCAN Members), „European Concept for Accessibility“, EuCAN Info-Handicap Luxembourg, 2003. године.
- [2] Aragal F., Саграмола С., Нојман П., (са подршком EuCAN чланова), „Европски концепт приступачности за органе управе“, EuCAN Info- Handicap Luxembourg, Центар Живети усправно Нови Сад, 2008. године.
- [3] мр Вукајлов Љ., Почуч М., „Критеријуми приступачности објеката“ Зборник радова 6. Научно стручно саветовање: „Оцена стања, одржавање и санација грађевинских објеката и насеља“, 2009.
- [4] Почуч М., „Дефинисање техничких елмената градских комуникација према потребама особа са инвалидитетом“, Факултет техничких наука Нови Сад, 2004. године.
- [5] Почуч М., „Слободно кретање“, студија случаја, Дисабилиту Монитор Иницијативе Соутх Еаст Еуропе, Хандикап Интернационал-канцеларија за Југо-Источну Европу, 2006. године.
- [6] Почуч М., „Могућности примене концепта универзални дизајн и дизајн за све у планирању саобраћаја, Савремене тенденције унапређења саобраћаја у градовима - Прво саветовање са међународним учешћем, Депарتمان за саобраћај Факултета техничких наука Нови Сад, 2007. године.
- [7] Почуч М., „Дизајн за све као стратешки правац за стварање приступачног окружења“, Удружење урбаниста Србије, Летња школа урбанизма 2008.
- [8] Sestranez R., Adams L. „Слободно кретање особа са инвалидитетом у Југо-Источној Европи: Неприступачно право?“, Disability Monitor Initiative South East Europe, Handicap International-канцеларија за Југо-Источну Европу, 2006. године.

¹⁰ ЕКП – Европски концепт приступачности за органе управе, 2008.

Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић¹

ТРЖИШНИ ПРИСТУП И МЕНАЏМЕНТ КАО ВАЖНА СНАГА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ

РЕЗИМЕ

Тржишне снаге и управљање животном средином - екоменаџмент представљају тежњу да се елиминишу негативне тенденције и утицаји у односу на животну средину и здравље људи. Према томе, заштита животне средине не траба да буде лимитирана економском и друштвеном развијеношћу. Управљати животном средином значи спроводити основне стратешке активности којима се дефинишу плански принципи и критеријуми заштите, одређују се средства и дефинишу правци развоја животне средине. Екоменаџмент се довија кроз четири дугорочна и међусобно повезана процеса: привредно реструктурирање, смањење загађености животне средине, просторно планирање и рационално коришћење природних ресурса.

Кључне речи: управљање, животна средина, одрживи развој, екоменаџмент.

ABSTRACT

Market and environmental management system - ecomanagement means that environment have to eliminate negative influence to health function and environment. On the another hand the protection environment must not limit economic and socio development. Environmental management system represents a basic strategic activities that defines planning principles and criteria of protection, maintenance and development of the environment. The environmental management has to run through four longterm and mutually interacted processes: economy restructuring, environment pollution reduction, spatial planning and rational use of natural resources.

Key words: management, environment, substain developmnet, ecomanagement

УВОД

Са становишта економије као науке и праксе менаџмента, планирање поседује неопходне интегративне потенцијале за управљање променама у простору, дугорочни временски хоризонт и позицију катализатора за усклађивање јавног, друштвеног и приватног интереса. Концепт еколошког одрживог друштвено-економског развоја постаје у савременим условима камен темељац планирања развоја, остварујући утицај на све сфере људског деловања и активности. Међутим, пут ка одрживости је сложен и дуготрајан процес, јер захтева промену мишљења и понашања свих учесника и друштвених чинилаца, односно, прихватање става да је еколошки учинак развоја једнако важан као и економски.

Процес планирања је изражен у изузетно сложеним активностима, које могу оставити дугорочне последице на велики број људи. Од изузетног је значаја да се проуче последице и предупредне фактори који их изазивају, и то тако што ће се позитивна дејства фактора подстицати, а негативно дејство ће се спречавати или ће се познавати аспекти испољавања. Концепт одрживог развоја није нов, али у нашој земљи систем екоменаџмента и маркетинга није успео да обезбеди уравнотежену организацију и уређење простора, које би на задовољавајући начин заштитило животну средину. Супротстављеност различитих мишљења и интереса на релацијама "друштвени и економски развој - урбанистичко планирање - заштита животне средине" утицала је на стварање парцијалних и међусобно неповезаних приступа заштити животне средине. Постојећи модели стратешког екоменаџмента планирања претежно укључују заштиту животне средине као посебан сектор планирања, што са становишта одрживог развоја не може дати целовите резултате.

Наведене околности указују да у садашњем тренутку недостају многи предуслови за остваривање суштинске улоге екоменаџмента планирања у заштити животне средине.

¹ Доц. др Љиљана Стошић-Михајловић, професор, Универзитет Унион, Београд

Међутим, без обзира на уочена ограничења, а имајући у виду да је планирање кључна карика у систему управљања променама у животној средини, треба покушати одредити и оквире за формулисање стратегија управљања животном средином у планирању у новим и промењеним условима.

Уколико се жели постићи свеукупни позитивни развој урбане агломерације изузетно битан фактор чини еколошка слика града и еколошка валоризација његове средине. Користећи искуства развијених земаља и потписаних глобалних декларација, градови и простор око њих могу наћи правилан пут ка одрживом развоју своје територије. Истовремено, претпоставка је да одрживи развој града не подразумева само правилне планске одлуке већ и перманентну едукацију доносилаца одлука (на локалном или републичком нивоу), као и свеукупно (еко)информисање становника о неопходности здраве животне средине. Један од начина приближавања оваквих ставова грађанима је и ефикасан екомаркетинг надлежних државних органа, који би пропагирао одрживи начин размишљања. Све ове аспекте покривао би екоменаџмент, који мора постати императив у будућем развоју урбаних подручја у нашој земљи.

1. ТРЖИШНИ МЕХАНИЗАМ И ОДРЖИВИ УРБАНИ РАЗВОЈ ПРЕМА НАЦРТУ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ

Тржиште је исходиште и полазиште техничког решења - урбанистичког решења локације и идејног решења објекта, уколико је некретнина у таквој фази развоја да је могућ утицај на урбанистичко решење.

Некретнине, тржиште некретнина. У праву и економији, појам се користи за архитектонске и грађевинске објекте, али не у њиховом техничком смислу, већ у смислу њихове материјалне и тржишне вредности. Улагање у некретнине представља вид економског пословања, када архитектонски објекти представљају предмет за очување вредности капитала и остварење вишка вредности. Тржиште некретнинама представља карактеристично тржиште са одређеним законитостима које познаје економија трговања некретнинама. Вредност некретнина не садржи се само у вредности грађевинског материјала, рада и вредности амортизације архитектонског објекта, већ је она садржана у законитостима тржишта некретнина: понуди, потражњи, локацији објекта, карактеристикама и стандарду изграђеног објекта, социјалној структури људи који насељавају локацију, близини центра и осталим урбаним карактеристикама.

Потрошачка архитектура је архитектура настала из принципа развоја потрошачког друштва, са намером да задовољи нарастајуће потребе кориснока као потрошача архитектонског добра. Паралелно са развојем потрошачке архитектуре, настала је тзв. *"Throw away Architecture"*, која представља идеју "архитектуре за једнократну употребу", градњу за ограничено коришћење, која ће моћи да сустигне темпо савременог живота. Потрошачка архитектура је била тенденција нарочито развијена у потрошачким друштвима, са високо развијеним потребама становништва и тржиштем које их задовољава. Са аспекта корисника, п.а., естетски значај је далеко мањи од функционалног, а економски моменат је најзначајнији. Развој потрошачке архитектуре на западу, међутим, није довео до изградње колективних стамбених зграда нити до раширене употребе префабрикованог система градње, већ је заустављен на нивоу градње индивидуалних стамбених објекта ограниченог времена трајања.

Стамбено тржиште је потпуно специфично у односу на тржишта других материјалних добара. Према J.V. Cullingworth-у, та специфичност проистиче из особености робног облика стана:

- Стан је дуготрајно добро које служи потрошњи за више генерација.
- Стан је географски лоциран, што узрокује његову имобилност и имобилност земљишта на коме је фиксира.
- Цена производње је сама по себи висока и испољава тенденцију пораста, пре свега услед пораста вредности.

Са друге стране, понуда и тражња на стамбеном тржишту, такође имају поред класичних и специфичне облике понашања. Обим понуде на стамбеном тржишту условљавају: 1) обим и квалитет постојећег стамбеног фонда; 2) обим продуктивних ресурса који могу да се инвестирају у становање и 3) фактори који детерминишу продуктивност оваквих ресурса.

Обим и квалитет постојећег стамбеног фонда могу да буду значајан фактор нормализовања односа на стамбеном тржишту. Ако је његовим обимом и квалитетом (квантумом) решена стамбена криза, на стамбеном тржишту се уз нормално конкурентни однос понуде и потражње задовољавају нове стамбене потребе. Али, по правилу нија такав случај. У већини земаља понуда још увек значајно заостаје за тражњом. Обим продуктивних ресурса у грађевинарству првенствено зависи од обима стамбених инвестиција. Уопште узев у формирању стамбеног капитала учествују унутрашњи и спољашњи извори. Унутрашње изворе представљају цена за стан и цена становања и штедња, а спољне зајмови и хипотеке. У целини узев, стамбени капитал се формира под неповољним околностима: 1) то представља ангажовање дугорочних кредита, због чега се краткорочни кредити јављају као конкурентнији, 2) високи трошкови стамбеног капитала јављају се на другој страни као препрека стимулирању на тржишту капитала. Принуђена на економску регулаторну функцију, држава се и на овом подручју често јавља као носилац иницијативе и разноврсности облика, а и као партиципант у формирању стамбеног капитала. За јачање понуде на стамбеном тржишту, битна су два кретања:

- Јачање саморегулативних кретања у производном подручју понуде, у подручју грађевинарства која имају основу у дејству закона рентабилности.
- Јачање спољних регулативних кретања у подручју формирања стамбеног капитала, где друштво као целина је једино способно и најзаинтересованије за оживљавање кретања. Питање је само избор репрезентената друштва.

Тражња на стамбеном тржишту такође има специфичности. Најпре, на њу утичу: величина и структура становништва, величина дохотка и преференције домаћинства, однос између цене станова и других материјалних добара личне потрошње, структура постојећег стамбеног фонда. Поред класичног утицаја, јавља се у одређеним ситуацијама специфично понашање тражње. Стамбене преференције су различите у зависности од старосне структуре домаћинства, женидбеног статуса, величине домаћинства, а затим од утицаја тржишта, еколошких оквира итд. Промене у дохотку или очекиване промене у дохотку еластичније се одражавају на тражњу станова него на друге дугорочније потребе. Стамбена тражња је знатно одређена очекиваним ценама, предвиђањима која се односе на цене. Ако се очекује пораст цена, реализација тражње је интензивнија. Девалвација новца интензивира улагање новца у становање, а тиме и бржу реализацију тражње.

Сва кретања везана за стамбену тражњу своде се на доходовни и ценовни еластичитет. У чистим тржишним условима стамбена тражња је нееластична; стамбена потреба спада у ред базичних, основних потреба егзистенције људи, те је њено задовољење нужно без обзира на цену и без обзира на доходак. Међутим, могућа су практична одступања од чистог модела стамбеног тржишта и у условима робне производње. Релевантна одступања за формирање еластичитета у стамбеној тражњи јесу:

- На одређеним степенима економског развоја, по правилу степенима високе развијености, стамбена потреба прелази границе животне егзистенције, а манифестује се у тежњи да се настањују луксузни станови.
- Ако се у стамбеном газдинству формира станарина као неекономска цена, као нижа, субвенционирана, тежња за становима биће еластична у односу на доходак, али не и у односу на цене, пошто је на страни цене изостало кретање.
- Начин стицања стана, може такође да учини тражњу изразито доходовно еластичном. Овом облику еластичности погодује стамбена криза.
- У поремећеном редоследу потреба јавља се стихијско формирање тражње.
- Изразито диференцирање кретања у оквиру понуде и у оквиру тражње онемогућава да се стамбено тржиште испољи као агрегатно. Његова дезагрегатност, напротив, веома је јака, а манифестује се у постојању неколико суптржишта: 1. тржиште социјалних станова, 2. тржиште са економском ценом, 3. тржиште са тржишном ценом, 4. тржиште индивидуалних произвођача, 5. тржиште монополистичких произвођача.

Стан као роба. Стан је производ људског рада и има робни карактер када испуњава све услове робног опредељивања производа:

- Предметност - корисност, јер његова материјална садржина обезбеђује употребу и задовољење људских потреба.
- Друштвена корисност, јер је његова употребна вредност намењена потрошачу, друштву.
- Тржишност, јер се до њега долази преко тржишта.

- Масовност, јер је његова масовна производња претпоставка остварења његове друштвене користи и тржишности.
- Вредност, јер је производ људског рада, који је једини стваралац вредности.
- У упрошћеној интерпретацији, негативно дефинисање стана као робе могло би овако да се објасни: стан није роба када се зида кућа за себе, када се тржиште не јави као посредник у задовољењу човекове потребе, када се природно склониште користи као "кров над главом", кад кмет гради кућу за феудалца.

Због оваквог третмана стана - производња станова има у савременим облицима организације друштва - робни карактер. Робну производњу уопште узев, карактеришу: производња за тржиште, специфичност економских закона који регулишу робну производњу и закон вредности као основни закон робне производње. Величина и структура робне вредности битно опредељује њен ценовни облик. Због тога ће цена стана, односно становања бити одређена величином робне вредности а њихова наменска структура структуром вредности робе.

Анализа тржишта треба да установи постојање потребе и могућности купаца да остваре своје потребе - куповину изграђеног простора (пословног и стамбеног). Истраживање тржишта представља део оруђа техника које стоје на располагању савременом пословању. Представља скуп и анализу података који се односе на једно тржиште, почев од узорка индивидуитета или група тржишта које се налазе у односу према одређеним производима на тржишту. Ови подаци односе се на: карактеристике потрошача, њихово понашање, ставове, мишљења, професије, затим на економску моћ тржишта, степен потрошње, организације и промена. Истраживање тржишта укључује све форме *маркетинга* и социјалних истраживања, као што су потрошачке и индустријске анализе и прикази, психолошка истраживања, опсервацијске и панел студије. Такође, након анализе, за ваљану одлуку о улагању у пројекат, неопходни су закључци који би садржали:

- садашње и будуће стамбене (или неке друге) потребе,
- проблеми, ограничења и препреке,
- потенцијали као посебан део предлог мера за остварење потенцијала, односно побољшање или омогућавање остварења потреба купаца, а тиме и поспешивање продаје.

Одрживи урбани развој је пут који обезбеђује коришћење добара на начин који задовољава потребе развоја садашњих генерација, а обезбеђује и будуће генерације да и оне задовоље своје потребе. брига за одржавање и побољшање квалитета животне средине и заштита здравља људи све више расте. Постизање учинака у заштити животне средине захтева од свих учесника прихватање обавезе да се систематски приступи увођењу система управљања заштитом животне средине (Environmental Management System (EMS) и његовом сталном побољшању.

Урбани простор плаћа високу цену развоја и без уважавања еколошких законитости и поштовања основних еколошких критеријума даљи развој, једноставно не би ни био могућ. Сведоци смо да је стање квалитета животне средине у градовима све проблематичније. У том циљу треба предузети две врсте активности:

1. Већ деградирану средину треба довести у стање које не омета функционисање живота и привредних активности, и
2. Задржати је на постојећем нивоу квалитета.

Обе активности се могу постићи системом мера усмеравања и управљања. Систем различитих мера које кроз систем организације друштва, обезбеђује квалитетнију животну средину, може се дефинисати као управљање животном средином. Приликом спровођења ових мера у пракси мора се поћи од организовања, финансисјке и правно-легислативне консолидације у области заштите животне средине.

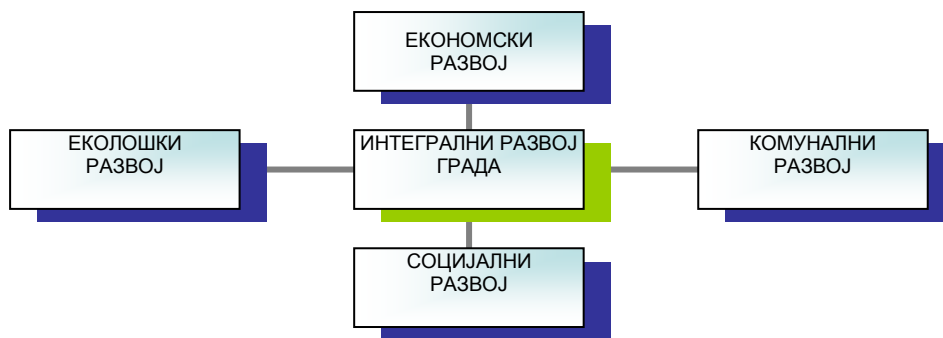
Еколошки систем поседује карактеристике динамичног и отвореног система у којем антропогени утицаји константно нарушавају постојећу равнотежу и прети да једног дана равнотежа буде успостављена на штету људи. Начин коришћења расположивог простора у оквирима формирања и развоја урбаних насеља представља један од битних фактора којима човек свесно утиче на стање у свом екосистему.

Одрживи развој града може се посматрати само кроз интегралност економског, комуналног и еколошког развоја. Јасно је да се принципи одрживог развоја морају спроводити приликом планирања или реконструкције урбаних насеља, као и при самом градском функционисању.

При томе се не сме заборавити да град представља посебан ентитет и комплекс природних услова и физички изграђених структура.

У урбаном простору доминирају економски, социјални, комунални и еколошки проблеми па је из тог разлога потребно постизање консензуса развоја ове четири области. Постизање циљева интегралног и одрживог развоја града обезбеђује се уравнотеженим развојем и односима између ове четири компоненте. То је предуслов за постизање суштински квалитетног нивоа живота у граду.

Слика 1. Компоненте одрживог развоја урбаних насеља



Може се рећи да је циљ урбаног екоменаџмента побољшање квалитета животне средине у градовима. То подразумева постојање низа мера којима се обезбеђује оптимизација природних и друштвених чинилаца који непосредно утичу на квалитет урбане средине и квалитет услова живота људи. Квалитет животне средине се дефинише државним стандардима али и уредбама и актима које доносе локални органи управе. Овим прописима одређују норме које мора да задовољи одређена средина да би се сматрала повољном за заштиту, рад и одмор становника.

У вези са напред наведеним веома је значајно истаћи да је према нацрту новог Закона о планирању и грађењу (Члан 18.) прецизирано да Просторни план јединице локалне самоуправе посебно садржи:

- намену простора;
- посебно обележавање грађевинских подручја са границама подручја;
- зоне за које се израђује урбанистички план насеља и план детаљне регулације;
- поделу на зоне са истим условима грађења;
- правила за развој и уређење мреже насеља са распоредом привредних и осталих делатности;
- трасе, коридоре и капацитете за саобраћајну, енергетску, водопривредну, комуналну и другу инфраструктуру;
- услове коришћења и заштите природних ресурса, уређење руралних подручја, услове заштите животне средине и природних и културних добара;
- основе укупних геолошких потенцијала подручја и геолошке услове за очување природне средине (геолошку категоризацију терена према погодностима за изградњу, положају лежишта минералних сировина и водоизвориштима, као и геолошким споменицима);
- правила уређења и грађења за подручја изван граница урбанистичког плана насеља;
- све посебне услове, на основу којих се у зонама изван грађевинског подручја може приступити изради техничке документације, која претходи издавању акта о градњи;
- мере за заштиту у случају природних непогода и других несрећа.

2. НАЧЕЛА УПРАВЉАЊА ЖИВОТНОМ СРЕДИНОМ

Екоменаџмент мора бити један од основних принципа урбанистичког планирања, с обзиром на то да град представља сложен полуфункционални систем. Стога, просторни распоред елемената и функција су веома значајни како због функционисања заједнице, тако и због квалитета живота у граду. Управљање животном средином није само везано за проблем загађивања воде, ваздуха и земљишта, већ и за обезбеђење равнотеже у екосистемима и

заштиту природе, као и за управљање ресурсима, развој еколошких процеса и опреме, усавршавање правних аката, систем еколошког образовања и друго.

Основу за функционисање ефикасног система управљања животном средином чине усаглашена начела, разграничене надлежности и савремене и ефикасне друштвено-управне мере. Сагледавајући специфичности везане за један урбани простор могу се издвојити пет група активности које у међусобној интеракцији, имају резултат ефикасан систем екоменаџмента, то су:

1. Економско-просторни аспекти управљања,
2. Правне основе управљања простором,
3. Техничко-технолошки аспект,
4. Организациони (институционални) ниво управљања,
5. Информациони систем као основа управљања.

Које ће врсте акција предузети, у циљу побољшања квалитета животне средине, зависи од потреба за нивоом квалитета, стања саме средине, урбаних карактеристика, организационих и техничких могућности заједнице да спроведе предвиђене мере.

Слика 2. Активности у систему екоменаџмента



До сада је у свету донето више резолуција, програма, декларација и других докумената у којима су дата нека општа упутства која би требало да се поштују приликом развоја градова. У делу поменутог нацрта Закона под насловом **Финансирање уређивања грађевинског земљишта** (Члан 80. и 81.) истакнуто је да се финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује из средстава остварених од:

- 1) накнаде за уређивање грађевинског земљишта;
- 2) накнаде за погодности грађевинског земљишта;
- 3) закупнине за грађевинско земљиште;
- 4) отуђења, у складу са посебним законом;
- 5) других извора у складу са законом.

Општина, односно град, односно град Београд се стара о одрживом и рационалном коришћењу грађевинског земљишта.

Приликом еколошког планирања одрживог развоја града мора се водити рачуна о граничним (еколошким) капацитетима простора. Овај концепт се заснива на проучавању и дефинисању способности одређеног простора (екосистема) да се прихвати емисија загађујућих материја и исцрпи њихов негативни утицај до границе која му обезбеђује функционисање. Другим речима, треба одредити ниво оптерећења средине, а да не дође до нарушавања равнотеже у екосистему. При томе се, наравно, узимају у обзир све предвиђене мере контроле и ограничавања испуштања загађујућих материјала из било ког извора. За дефинисање еколошког капацитета било ког простора, а посебно урбаног, потребна су одређена истраживања која подразумевају примену метода системске анализе, експерименталног деловања и директног осматрања. Управо оваква комплексна истраживања указују на постојаност датог екосистема и његову способност да поднесе спољашње и унутрашње пресије. Дефинисање еколошког капацитета урбаног подручја у целини за које се стратешки план активности доноси, или појединих његових делова, представља стратешку основу и предуслов остваривања плана са аспекта активне заштите и управљања животном средином.

У савременим условима, применом еколошких начела у стратешком планирању одрживог развоја градова представља императив. Према бројним ауторима, основна начела у овом планирању су:

- међузависност еколошких фактора,
- граница толеранције, и

- сложеност односа у екосистемима

Важно је напоменути да екопланирање одрживог урбаног развоја мора представљати квалитативно виши ниво планирања од урбанистичког. Урбанисти углавном нису посматрали град као екосистем, већ су приликом техничког пројектовања града предност давали економским, хигијенским и естетским принципима. Не улазећи детаљније у анализу предности и недостатака оваквог приступа, треба напоменути да се у складу са светским стандардима и принципима одрживог развоја акценат мора ставити на еколошке принципе урбаног развоја. То значи да се применом еколошких принципа у планирању урбаног развоја и поштовањем еколошких стандарда може напарвити синтеза између екологије, менаџмента и урбанизма, а у циљу одрживог урбаног планирања. Такође, поштовањем еколошких фактора приликом планирања смањила би се могућност прекорачења еколошких капацитета средине, а самим тим обезбедио квалитетнији здравствени ниво становништва.

3. ИЗГРАДЊА СИСТЕМА ЕКОМЕНАЏМЕНТА

Управљање квалитетом животне средине је сложен мултидисциплинарни задатак чију стратешку основу сачињавају принципи одрживог урбаног развоја и који може бити успешно остварен уколико постоји добро организован информациони систем о животној средини. Информациони системи који се користе за потребе планирања и заштиту животне средине имају мање или више наглашен управљачки карактер.

Савремени приступ управљању животном средином и планирање развоја није могуће без квалитетних, детаљних и ажурних информација о изворима загађивања, о стању животне средине на свим подручјима, расположивим техничко-технолошким решењима, као и о економским анализама и правној регулативи.

Заштита и управљање животном средином је саставни део управљања на свим организационим нивоима и он је континуиран процес који мора бити координиран са друштвеним и економским процесима (као што су заштита здравља, безбедност запослених, квалитет, финансије и др.). Принципи и елементи управљања животном средином су:

- политика заштите животне средине,
- планирање,
- увођење и имплементација,
- мерење и вредновање (проверавање и корективне мере),
- преиспитивање и побољшавање, и
- континуирано побољшање

Према томе, у свакој стратегији управљања животном средином јављају се четири основне компоненте, то су:

1. фаза идентификације,
2. фаза мониторинга,
3. фаза валоризације, и
4. фаза регулације.

Слика 3. Компоненте система управљања животном средином (екоменаџментом)



У фази идентификације кључни елемент представља добијање информација на основу којих би се дошло до сазнања о потенцијалним ефектима загађивања. Идентификација у суштини представља најзначајнију фазу, јер је у овој фази управо потребно препознати и пописати све врсте извора загађења, места, тј. локације загађења, као и хемијске материје

које у том загађењу учествују. Саставни део ове фазе требало би да представља и катастар извора загађења.

Саставни део стратегија управљања је и фаза мониторинга. У овој фази се спроводе непосредна праћења и мерење загађујућих материја, њихово распрострањавање и локализација. Циљ система мониторинга је да се добије што прецизнија слика загађења урбане области и да се постави мрежа контролних мерних станица на угроженој територији. У фази мониторинга дефинишу се јединствени показатељи, јединице и начин мерења, период праћења као и начин обраде и приказивања резултата.

Трећа фаза, која је дефинисана као фаза валоризације или оцене, завршава се у збиру свих информација у вези са животном средином које су добијене у ранијим фазама. На тај начин се одређује стварни ниво квалитета средине. Као посебна група метода издваја се метода валоризације која је посебно значајна за потребе просторног, односно урбанистичког планирања. У зависности од постављених задатака, циљева и специфичности урбане средине може бити речи о комплексној валоризацији целокупне урбане средине, затим о компонентној (гранској) валоризацији, елементарној валоризацији и атрибутивној валоризацији и упоређивању.

Последња фаза је фаза регулације односно примена разних инструмената и мера у циљу ефикасног управљања животном средином.

За усмеравање жељеног стања животне средине у будућности морају се користити прогностичко-планске методе и модели како би се управљање довело до егзактног нивоа. Због тога је неопходно утицати на развој метода управљања животном средином, како на теоријском тако и на нивоу прописа, стандарда и упутстава. Управљање сложеним системом, каква је животна средина, захтева да се укаже на основне концепте и процедуре анализа квалитета животне средине неког простора.

Модел управљања мора да показује добар однос између субјеката (надлежни државни органи) и објекта управљања (елементи животне средине), средства управљања (закони и планови), као и позицију инструмената управљања (регулативе, стандарди, нормативи, критеријуми и информације). Спровођење планских решења заснива се на усклађеној примени инструмената и мера у различитим областима усмеравања развоја, изградње и коришћења простора и заштите животне средине.

4. НИВОИ УПРАВЉАЊА ЖИВОТНОМ СРЕДИНОМ

Стратегија урбаног развоја дефинише одговарајући докуменат на нивоу државе разрада тог документа на нивоу насеља је основ за планирање урбаног развоја. У савременим условима, основ свих докумената за развој људских насеља јесте усклађени развој, односно развој у складу са природним могућностима, који ће будућим генерацијама обезбедити могућност континуираног развоја.

Питање животне средине је кључни фактор у развоју насеља, првенствено због израженог конфликта човека са природом. Атмосфера се све више загађује на свим нивоима што доводи до деградације животне средине и утиче на здравље људи, биљни и животињски свет.

Као потврда чињеници да загађење животне средине нарушава здравље становништва говори податак да су лоши услови средине одговорни за 40 од 100 смртних случајева. Загађење издувним гасовима у градовима директно угрожава 3 милијарде људи у свету, а бука око 150 милиона људи који су свакодневно изложени буци изнад 65 dB, првенствено од моторних возила. Број аутомобила расте три пута брже од броја становника. Еколози и биолози стално упозоравају да се на ивици истребљења налази 25000 биљних врста и 1000 врста птица што чини око 10% од укупног броја на земљи, а око 700 животињских врста је у опасности од истребљења.

Урбани развој данас мора бити подређен заштити животне средине. Управљање заштитом животне средине је један од најважнијих задатака у процесу планирања и имплементације на свим нивоима управљања животном средином, од локалног до националног.

Кључни ниво управљања живоном средином представља комунални ниво, односно град, из разлога што се на овом нивоу јављају највећи проблеми нарушавања животне средине. У креирању и спровођењу задатака управљања животном средином учествују сви институционални нивои државне администрације.

Управљање животном средином подразумева скуп усклађених стратегија, активности и мера у области очувања, уређења и заштите као и коришћења природних ресурса и животне

средине на свим нивоима. То подразумева стратешки приступ усклађивања дугорочних привредних и друштвено-економских циљева и циљева заштите животне средине. Управљање квалитетом животне средине може бити самосталан систем управљања, али исто тако и организовани део друштвеног управљања.

Потребно је нагласити да је екоменаџмент веома комплексан а у савременим условима ослања се на системе маркетинга, контролу и управљање ресурсима, квалитета и на компјутерски интегрисаној логистичкој подршци. Наравно, за успешно спровођење промена на свим нивоима управљања животном средином, основни услов је знање, стално оспособљавање за нови начин рада, нове технологије и нова организација у чему треба да учествују сви актери а главну реч имају менаџери (руководиоци) на појединим нивоима управљања поготово у организацијама које се баве урбанистичким планирањем. Доношење одлука (одлучивање) може се окарактеристаи као вид уређења односа међу људима уз истовремену реалтивизацију конфликта, као резултата међусобно супротстављених интереса.

Побољшања се могу остварити увођењем управљачких модела у планирање. Са становишта времена које је обухваћено управљањем у системима се разликују три врсте управљања:

- оперативно,
- тактичко и
- стратегијско.

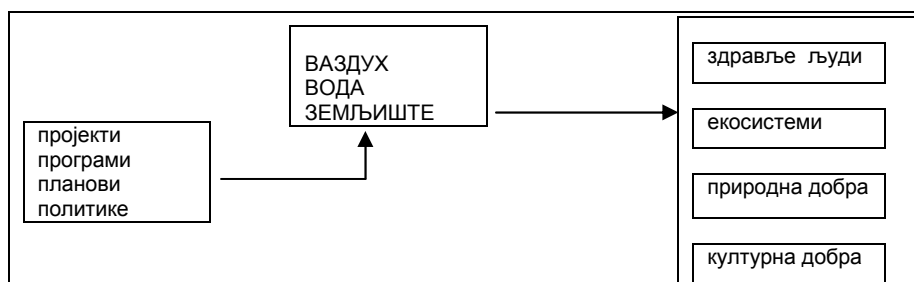
Оперативно управљање представља основни ниво и одвија се у реалном времену са врло брзим управљачким одлучивањем, а у складу са догађајима који се непосредно одвијају у систему и његовој околини. Ово је најконкретнији вид управљања који захтева савремен и оперативан информациони систем у коме је приступ информацијама брз и некомплицован. На овом нивоу врши се прикупљање података везаних за различите облике мерења параметара животне средине, као и других структурираних и неструктурираних информација.

Тактичко управљање је виши ниво управљања, на коме се задају циљеви, критеријуми и ограничења оперативног управљања. Оно се бави оптимизацијом система на врменском нивоу у интервалима који нису дужи од средњорочних програма. На овом нивоу се налазе подаци добијени на основном нивоу (резултати мерења) и подаци који се овде генеришу (нормативи, стандарди, регистри). Овако геднерисани подаци се користе на свим нивоима Стратегијско управљање се бави планирањем дугорочног развоја системима и параметрима који имају стратешки значај за управљање системима.

Еколошки приступ планирању заснива се на процени еколошког капацитета простора, што захтева стварање обимне базе података о стању животне средине, извођење индикатора животне средине, а у новије време индикатора одрживог развоја. Посебно значајан инструмент за превентивну заштиту животне средине јесте примена система процене утицаја планских решења на животну средину, који омогућује да се у оквиру планова различитих нивоа обезбеди стретшки оквир, чиме се стварају услови за усклађивање приступа заштити животне средине на државном, регионалном и локалном нивоу.

Планиране активности и захтеви у простору могу да представљају изворе деградације и загађења физичких делова животне средине, услед промена токова и потрошње енергије, воде, ваздуха и материјала. Поремећаји у физичкој средини, који превазилазе еколошки капацитет простора, нужно изазивају негативне последице код људи, екосистема, природних и културних добара. Повезивањем наведених релација између појединих објеката добија се целовит и флексибилан модел управљања животном средином.

Слика 4. Интегрални модел управљања животном средином



Процес планирања је испреплетен процесом доношења одлука, а сам процес управљања је незамислив без одговарајућег информационог система. Наиме, у процесу планирања од суштинског је значаја адекватно и правовремено доношење одлука и то на основу поузданих информација.

Виши степен отворености и демократичности модела одлучивања може се постићи применом начела транспарентности. Обавезна web презентација са основним информацијама, јавни тендери са критеријумима за избор обрађивача, прецизно и недвосмислено формулисање уговорних обавеза између наручиоца и обрађивача су само први корак у новој организацији система планирања одрживог развоја градова.

7. МЕТОДЕ И ИНСТРУМЕНТИ МЕНАЏМЕНТА У ПЛАНИРАЊУ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ГРАДОВА

Пораст свести о значају животне средине и могућности утицаја на животну средину повећао је интерес за развој модела за боље разумевање и смањење штетних утицаја на животну средину. Међународни стандарди (који су и код нас преведени) описују принципе и оквире за спровођење заштите животне средине уз поштовање прописаних минималних захтева. Управљање заштитом животне средине је један од основних задатака садашњих и будућих генерација.

Опште је прихваћен став да менаџмент маркетинга има пет основних функција:

1. планирање,
2. организовање,
3. кадровску политику,
4. руковођење и
5. контролу процеса.

Развој способности код људи који се баве екоменаџментом условљен је образовањем и обуком. Може се истаћи да екоменаџер може да се јави у шест улога:

1. Регулатор - понашање менаџера креирају други, али и он утиче на понашање других,
2. Иноватор - менаџери настоје да створе промене и да се прилагоде променама којесу други изазвали,
3. Катализатор - иновације које се прихватају морају што је могуће више испуњавати и захтеве за растом ефикасности,
4. Опумоћени старатељ - менаџмент мора да се штедљиво односи према потрошњи ресурса,
5. Посредник - посредује између системских захтева и захтева окружења,
6. Вођа - научним техникама руковођења, али и емоционалном повезаношћу са подређенима мотивисати подређене да максимално обављају поверене задатке.

Преко Адиджесовог модела идеалног менаџера показано је да се сви потребни квалитети никада не могу срести у једној особи, па постаје јасно зашто нема идеалног менаџера, што се не може рећи и за менаџмент. Следеће особине се могу врло лако комплетирати у менаџерском тиму:

1. Произвођач - "мајстор свог заната", да би ово постигао мора познавати све тајне своје примарне професије: технологију, маркетинг, финансије или неке друге области, сем тога мора бити свестан када ради добро,
2. Управник - није довољно да познаје начин на који се нешто "производи" нарочито када то треба да уради неко други. Мора бити изврстан управљач, дакле човек који планира, координира и контролише спровођење,
3. Предузетник - неопходно је да остварује функцију предузетништва, неопходност постојања ове функције наводи динамична околина у којој се појављују нове прилике и нове опасности. Менаџер мора бити способан да мења циљеве и стратегије, да брзо одлучује, а тиме и да ризикује. Мора бити способан да препозна, предвиди нови ток стварности и да га искористи,
4. Интегратор - под интеграцијом се подразумева процес у којем ризик појединца постаје ризик групе. Задатак интегратора је да нађе компромис између захтева и могућности организације и појединаца и тиме их међусобно приближи.

Процес планирања је изражен у изузетно сложеним активностима, које могу оставити дугорочне последице на велики број људи.

У најкраћем урбани екоменаџмент као промотор развоја на свим нивоима:

- представља скуп активности везаних за физичке промене у простору које се предузимају у циљу унапређења квалитета живљења са економског, еколошког и социјалног аспекта и подизања ефикасности рада комуланих система и осталих урбаних функција,
- обухвата елементе планирања земљишта, становања, финансирања и социјалног развоја,
- мора бити заснован на потпуним информацијама о постојећем стању и на расположивој документацији, а одлуке које се доносе базирају се на анализи и дијагнози постојећег стања,
- омогућава стварање равнотеже између економског, еколошког и социјалног развоја чије показатеље и податке треба уградити у планове и стандарде,
- артикулише јавни интерес и дефинише мере за његову заштиту, а све евентуалне промене усмерава према параметрима који служе за заштиту јавног интереса,
- представља метод прикупљања средстава за економску валоризацију земљишта као ресурса и његову репродукцију и уређење у циљу даљег рационалнијег коришћења.

Екоменаџмент представља део добре пословне праксе код свих организација које имају јасну стратегију и циљ заснован на сталном коришћењу својих процеса. За организације које се баве планирањем одрживог развоја градова оно представља изазов и начин за доказивање и опредељење за нове приступе, нове филозофије, нов начин мишљења, критички и научни приступ, спремност и оспособљеност за промене, за напуштање половичности и предузимање пословних и других подухвата са бољом ефективношћу и уз општу афирмацију делотворне праксе.

Методи и инструменти за управљање животном средином су систематизована средства за прибављање информација о животној средини и помоћ при доношењу одлука о еколошком учинку текућих и планираних активности у циљу заштите и унапређења животне средине, односно остваривања циљева одрживог развоја. Ова средства могу бити коришћена од стране свих друштвених субјеката (било из приватног или јавног сектора), у свим делатностима и на свим нивоима, почев од локалног, преко регионалног и националног све до интернационалног.

У пракси се примењује већи број средстава екоменаџмента, односно управљања еколошки одрживим развојем. Неки од инструмената се користе као законска обавеза, неки су стандардизовани на нивоу националних или међународних стандарда и њихова примена је добровољна, а остали се налазе у фази развоја и усавршавања. Методе и алати се могу разврстати на различите начине, зависно од тумачења одрживости. У неким приступима одрживости, инструменти су више технички оријентисани на утврђивање еколошког капацитета простора и утицаја људских активности на животну средину, док у другим приступима значајно менсто заузимају политичка средства, која имају за циљ стварање првенствено услова за адекватно укључивање јавности у процесе одлучивања о животној средини и развоју. За оквир ове студије, чини се погодним да се методе и инструменти екоменаџмента разврстају у неколико група:

1. Идентификација и анализа стања животне средине,
2. Коришћење информација за дефинисање политика и акција,
3. Процена ефеката политика и акција,
4. Управљање акцијама,
5. Информисање о питањима одрживог развоја,
6. Стварање друштвене климе за одрживи развој.

Основне карактеристике појединих метода и инструмената приказане су у наредној табели.

Табела 1. Преглед примене метода и инструмената за управљање заштитом животне средине у функцији одрживог развоја градова

Намена	Назив	Опис
Идентификација и анализа стања животне средине	Праћење стања животне средине	Прикупљање, интерпретација и објава информација о стању животне средине
	Еколошки капацитет	Мере које указују на способност самоодбране животне средине
	Еколошки учинак	Процена површине земљишта за потребе људске активности у насељу

Коришћење информ. за дефинисање политика, акција	Расподела еколошког буџета		На основу утврђеног еколошког капацитета одређује се еколошки буџет, који се преко дозвола додељује корисницима	
	Еколошко зонирање простора		Сепарација простора према сличним својствима животне средине	
	Индикатори одрживости животне средине		Систем индикатора одрживости животне средине заснован на релацијама: притисак стање-одговор	
Процена ефеката, политика, акција	Стратешка процена животне средине		Формализовани поступак процене утицаја одлука о политикама, плановима и програмима на животну средину	
	Процена утицаја инвестиционих пројеката на животну средину		Правилник о анализи утицаја објеката и радова на животну средину	
	Процена еколошког ризика		Правилник о методологији за процену опасности	
Управљање акцијама	Еколошко планирање и управљање		Проблем идентификације еколошки стратешких циљева и израде акционих планова	
	Екоменаџмент система		Формализовани и стандардизовани систем екоменаџмента	
Информисање о питањима одрживог развоја	Базе података и интернет		Објављивање података питањима одрживог развоја, рачунарске базе података, Интернет и комуникације	
Стварање друштвене климе за одрживи развој	Индикатори одрживог развоја		Систем агрегираних индикатора и индекса разумљивих јавности	
	Здрав и продуктиван живот у складу са еколошким захтевима		Акциони план за одрживи развој на локалном и националном нивоу уз свих заинтересованих	

Стратешка процена животне средине може имати више облика:

- Секторски (стратегije развоја саобраћаја, енергетике, водопривреде),
- Просторни (процена просторних планова на државном, регионалном и локалном нивоу),
- Индиректни (еколошко оцељивање научних програма, планова за приватизацију јавних предузећа итд.)

Обухват стратешке процене животне средине подразумева испитивање квалитета: ваздуха, вода, земљишта, биодиверзитета као и рециклирање отпада. Поред тога може се узети и процена утицаја више извора (кумулятивна процена стања) и процена социјалних утицаја. Кумулативна процена утицаја узима у обзир утицаје који појединачно могу бити прихватљиви, али кумулативно неприхватљиви, због акумулације у времену и простору, синергизма, индиректних и интерактивних ефеката.

Процена социјалних утицаја обухвата процену утицаја већих пројеката, програма и планова на социјални статус становништва, који се односи на здравствени аспект, економске активности, економски статус друштвених група, политичку ефикасност.

ЗАКЉУЧАК

Последњих година проблеми урбаног развоја и његовог финансирања код нас постају веома сложени, у првом реду због драматичних политичких и друштвених промена, продубљивања друштвено-економске кризе и веома изражених миграција становништва. Ограничења реалне стратегије развоја на дужи рок, са становишта ефикасног и рационалног планирања, коришћења, организовања и правног уређења јесте крупан недостатак, будући да се у простору ништа не дешава а да није у интеракцији са друштвено-економским развојним процесима.

Имајући у виду да је планирање кључна карика у систему управљања променама у животној средини, треба одредити оквир за формулисање стратегија екоменаџмента у новим и променљивим условима. С тим у вези, предложен је приступ екоменаџмента у планирању, који обезбеђује комплексно решавање еколошких проблема и већу флексибилност у доношењу развојних одлука. Омогућује комбиновање превентивних и мера санације, избором одговарајућих метода и инструмената који се могу применити на различитим нивоима управљања.

Планирање као елемент екоменаџмента, које је засновано на еколошким принципима, поседује неопходне интегративне потенцијале за управљање променама, дугорочни временски хоризонт и позицију катализатора за усклађивање секторских и развојних политика и стратегија.

У савременим условима и времену када је концепт одрживог развоја прихваћен на глобалном нивоу, улога стратешког планирања у екоменаџменту постаје још значајнија, јер је јасно да су последице садашњих одлука критичне одреднице како за трошкове економског и социјалног развоја, тако и за цену обезбеђења квалитета животне средине.

Друштвено-економска ситуација и однос према животној средини код нас указује да у садашњем трнутку недостају многи предуслови за остваривање суштинске улоге урбаног планирања. Међутим, без обзира на уочена ограничења, а имајући у виду да је планирање кључна карика у систему одрживог развоја променама у животној средини, предложени су оквири за формулисање стратегија управљања животном средином.

Стратегија екоменаџмента у планирању одрживог развоја урбаних средина заснива се на следећим начелима:

- заштита природних вредности и културног добара јесте апсолутни приоритет,
- рационално коришћење земљишта, воде, енергије и укупних природних ресурса,
- доследна примена принципа предострожности за оне активности које могу да доведу до ризика и неизвесности и да изазову еколошку штету,
- као бољу и елегантнију варијанту у решавању еколошких недоумица користити приступ "предвидети и спречити" уместо приступа "реаговати и лечити",
- обезбедити усаглашеност политика и стратегија заштите животне средине на свим нивоима (од локалног до националног),
- обезбедити примену модела еколошке предвидљивости и учешћа јавности у доношењу одлука о урбаном, првенствено просторном развоју.

Нови приступ обезбеђује већу флексибилност у доношењу одлука, јер поред еколошко-техничких фактора уважава у већој мери друштвено-економска питања, тако да се кроз консензус заинтересованих страна може доћи до усклађивања интереса државе, инвеститора, локалних заједница и грађана.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Ђурић, С., Стошић-михајловић, Љ. (2008): **Менаџмент системи у функцији повећања енергетске ефикасности**, монографија, одрживи просторни развој градова, ИАУС, Београд
2. Ђурић, С. (2008): **Анализа трошкова и добити у економској проблематици управљања индустријским отпадом и стратегије локалног економског развоја** монографија, Одрживи развој градова, ИАУС, Београд
3. Ђукановић, М (1996): **Животна средина и одрживи развој**. Елит, Београд
4. Љешевић, М. (1998): **Детерминација индикатора одрживости града**, монографија, Стратегија развоја и уређења насеља у новим условима, УУС, Београд
5. Михајловић, П., Ђурић, С., Стошић-Михајловић, Љ. (2008): **Управљање расположивим алтернативним енергетским изворима у урбаној средини**, монографија, Одрживи просторни развој градова, ИАУС, Београд
6. O' Riordan, T.(2005): **Environmental Science for Environmental Management**, Longman Group, Singapore
7. Стошић-Михајловић, Љ. (2007): **Стратешки аспекти економског, еколошког и просторног развоја и инвестирања**, монографија. индустријски менаџмент и развој, ФИМ, Крушевац
8. Стошић-Михајловић, Љ (2007): **Стратегије локалног економског развоја**, монографија Индустријски менаџмент и развој, ФИМ, Крушевац
9. Стошић-Михајловић, Љ., Ђурић, С. (2008): **Економска одрживост просторног развоја Србије**, монографија Одрживи просторни развој градова, ИАУС, Београд
10. Филиповић, Д. (2000): **Моделовање загађивања животне средине градова - мониторинг и заштита**, монографија, задужбина Андрејевић, Београд

Светозар Клајић¹,
Милан Илић²,
Саша Ђорђевић³

УТВРЂИВАЊЕ КРИТЕРИЈУМА ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ПОТРЕБНОГ БРОЈА ТАКСИ ВОЗИЛА ЗА ОБАВЉАЊЕ ОВОГ ВИДА ПРЕВОЗА У ГРАДОВИМА

РЕЗИМЕ

Презентација треба да укаже на критеријум који је примењиван приликом одређивања потребног броја такси возила за обављање овог вида превоза на територији града Ваљево, као и поступак за одређивање потребног броја такси стајалишта на подручју града Краљево. Иначе, Законом о превозу у друмском саобраћају утврђено је да град доноси програм којим се дефинише оптимално организовање такси превоза. Како је ово обавеза, али пре свега нужна потреба свих градова, потребно је разрађивати и даље ове критеријуме како би се дошло до што реалнијих потреба.

Кључне речи: такси возило, такси стајалиште, такси превоз

ESTABLISHING CRITERIA TO DETERMINE THE NECESSARY NUMBER OF TAXIS FOR EXECUTION OF THIS TYPE OF TRANSPORT IN TOWNS

ABSTRACT

The presentation should indicate the criteria that have been applied in determining the necessary number of taxi vehicles for execution of this type of transport in the territory of the town of Valjevo, as well as the procedure for determining the necessary number of taxi ranks in the territory of the town of Kraljevo. The Law on Transport in Road Traffic stipulates that the program which optimally defines taxi transport should be made by the town. As this is an obligation, and first of all a necessity of all towns, it is necessary to continue to develop these criteria in order to establish the most realistic requirements.

Key words: taxi vehicle, taxi rank, taxi transport

1. УВОД

У члану 36. Закона о превозу у друмском саобраћају, утврђено је да град доноси програм којим се дефинише оптимално организовање такси превоза. Скупштина града, у складу са саобраћајно–техничким условима, уређује ближе услове за обављање овог вида превоза и доноси годишњи план потреба, односно, утврђује потребан броја такси превозника. Између осталог, прописан је и услов да постоји обезбеђено место за такси возило према годишњем плану потреба. Саобраћајно – технички услови дефинишу се у текућој години за наредну годину.

Функционисање такси система у градовима није засновано на стручним основама, не постоји јединствени тарифни систем (важи закон слободног тржишта), нема контроле квалитета услуга, послује се нерентабилно. Обзиром да није регулисан број такси возила, постојећи број није резултат транспортних захтева. Постојеће локације и капацитет такси стајалишта одређивани су стихијски, а не по потреби. Опремљеност такси стајалишта је на ниском нивоу.

Оправданост доношења годишњег програма за ауто-такси превоз на територији неког града огледа се у: увођењу реда у овој области, задовољењу захтева корисника такси превоза, исказивању обима потреба за коришћењем таксија, као и дефинисање потребног броја такси

¹ Светозар Клајић, дипл.инж. грађ.

² Милан Илић, дипл. инж. саоб

³ Ђорђевић Саша, дипл. инж. саоб.

"ХАРМОНИЈА ПРОЈЕКТ" Д.О.О., ВАЉЕВО; Ул. Војводе Мишића 13/Б; тел. 014 / 228 – 353;

e-mail: klaja@nadlanu.com

станица и број места на њима, боље искоришћење постојећих капацитета такси возила и стајалишта, смањење трошкова, узимање у обзир при урбанистичком планирању и сл.

Постојећа проблематика разматрана је кроз два пројекта:

- утврђивање критеријума за потребан број такси возила на територији града Ваљева,
- анализа такси стајалишта у Краљеву.

2. КРИТЕРИЈУМ ЗА УТВРЂИВАЊЕ БРОЈА ТАКСИ ВОЗИЛА У ВАЉЕВУ

2.1. Уводно разматрање

Основни циљ овог докумена заснива се на процени потребног броја таксиста на подручју града Ваљева.

Стратешки циљеви имају шири значај:

- увођење реда у систем такси превоза,
- доношење документа који ће представљати основу у погледу контролисања броја лиценци издатих за рад,
- задовољење захтева корисника,
- боље искоришћење постојећих капацитета такси возила и стајалишта,
- смањење трошкова пословања,
- потпунијем планирању.

2.2. Утицајни показатељи на број захтева за такси превозом

Директна последица броја захтева може се огледати кроз:

- просторни развој града,
- степен развијености привреде,
- прираст становништва у граду,
- мобилност становништва,
- ЈГПП.

Промена структуре града изражава се у све већем ширењу и одливу становника са ужег градског подручја, посебно из централне зоне, према периферним деловима града и приградским насељима.

Промена структуре привреде и запослености односи се на појаву све веће заступљености терцијалних делатности у централном градском подручју, чиме се постепено потискује становништво и индустрија у периферна и приградска насеља.

Промена саобраћајне структуре града карактерише се перманентним растом броја регистрованих путничких возила.

Густина мреже и учесталост линија ЈГПП доста добро је изражена у централним деловима града и на главним коридорима до периферних делова града. Међутим, овакве повољности јавног превоза погодују само оној популацији становништва који гравитира овим линијама.

Ширење урбаних зона према приградским зонама има своје границе, а које су везане за способност саобраћајног система града да омогући становницима тих насеља да на један прихватљив начин дођу до својих циљева у ужем градском подручју.

На основу овога можемо закључити да постоји и да ће постојати на даље изражена мобилност становништва из периферних и приградских насеља ка центру и обратно, што свакако повећава и број захтева за превозом.

2.3. Анализа постојећег стања

Анализирање постојећег стања заснива се на утврђивању чињеничних стања на терену, што нам омогућава да уочимо све карактеристике тог система. У овом предмету евидентиран је:

- начин организовања такси превоза у Ваљеву,
- број регистрованих такси возила у Ваљеву,
- број такси стајалишта у Ваљеву са описом сваког такси стајалишта,
- распоред такси возила по такси станицама у Ваљеву, где је дефинисан и просечан број такси возила по такси месту и
- карактеристике превозних захтева на територији града Ваљева,

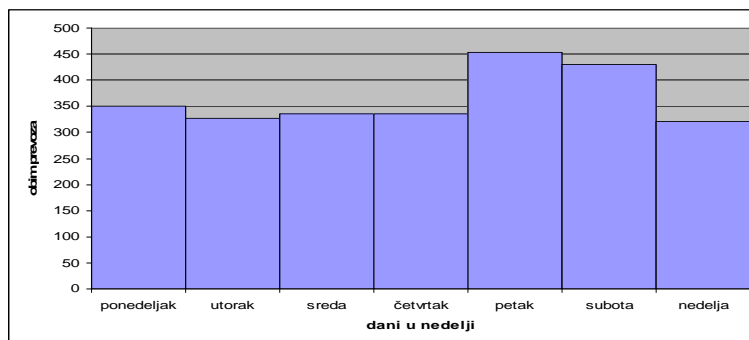
Табела 1.: Упоредба броја такси места и броја такси возила по градовима

Ред. бр.	Назив града	Број обележених места за возила	Број такси возила	Просечан број такси возила по такси месту
1.	Ваљево	83	140	1,7
2.	Шабац	120	120	1
3.	Лозница	110	110	1
4.	Краљево	90	200	2,2

Укупан број регистрованих дозвола за рад добило је 140 такси возила. На територији града утврђено је 15 такси стајалишта са укупно 83 обележених места за паркирање. Стављањем у однос ова два параметра добићемо да на једном такси месту долази 1,7 такси возила (табела 1.).

На основу анализе неравномености потражње такси превоза, а спроведене на основу случајног узорка, може се закључити да у оквиру сезонске неравномерности постоји одређена законитост. Верски и државни празници, летњи и зимски годишњи одмори, распусти, одређени дани у недељи (петак и субота) и часови током дана увек могу да се имају у виду као дани са повећаним захтевима за такси превозом. Међутим, та законитост не може се односити на временске прилике, односно неприлике.

Слика 1.: Дијаграм расподеле обима такси превоза по месецима у Ваљеву



2.4. Критеријум за дефинисање потребног броја такси возила

У овом поступку основна идеја је била одређивање потребног броја захтева за такси превозом на годишњем нивоу. За одређени број податка спроведена је анкета.

Просечан број захтева за превоз добијен рачунским путем одговара статистичким подацима добијених од стране такси служби, који се крећу просечно између 2200 и 2400 превезених путника током једног дана.

Из овог параметра долази се до броја захтева за такси превозом на сат.

Једно возило током једног часа може да изврши просечно 2,14 вожњи.

Стављањем у однос просечног броја вожњи током једног сата и броја захтева на сат долазимо до потребног броја возила по сату. Одавде лако долазимо до потребног броја возила на дан.

Потребан број возила које је потребно укључити у рад такси службе на територији града Ваљева износи 135 возила за наведене превозне захтеве.

2.5. Закључна разматрања

Како није велика разлика између броја такси возила према постојећем стању и броја возила према захтевима није потребно спроводити било какве програме за свођење такси возила на потребан број. У задовољењу постављених циљева потребно је предузети одређене мере:

- замрзнути примање нових таксиста,
- опремити возила радио станицама,
- утврдити више стајалишта са мање места за возила,
- организовање кружног таксија и сл.

3. УТВРЂИВАЊЕ КРИТЕРИЈУМА ЗА ПОТРЕБАН БРОЈ ТАКСИ СТАЈАЛИШТА У КРАЉЕВУ

3.1. Анализа постојећих локација

Према Програму потреба за ауто-такси превозом на територији Краљева у 2007. години, утврђено је да ће 220 такси возила задовољити потребе становника за овим видом превоза, а да је потребно само 39 места за паркирање.

До сада је издато 130 решења о испуњености услова, а укупан број такси места је 61.

Анализирајући однос између постојећих такси места и броја издатих одобрења за возила која испуњавају услове за обављање такси превоза успостављен је следћи однос: 2,2 такси возила на једно такси место, а до краја 2007. године планирано је да тај однос буде 3.7 такси возила на једно такси место

Ови односи су функционално повезани и са посечном величином такси стајалишта.

Просечна величина такси стајалишта у оквиру граница ГУП-а Краљево и ППО Краљево износи 8,2 такси места.

Просечна величина такси стајалишта у функцији заузимања јавних површина у оквиру регулационих профила саобраћајница креће се око 125 м², не рачунајући површине које заузимају улаз и излаз са такси стајалишта.

На подручју општине треба очекивати да број регистрованих возила буде од 30.496, а на територији ГУП-а 21.959.

Планирана мобилност становника на подручју ГУП-а Краљево је 2,15 путовања на дан по становнику и 2010. године треба очекивати 202.008 путовања на дан.

Узимајући у обзир број планираних путовања путничким аутомобилом и међузависност између регистрованих возила и број такси возила у корелацији са бројем регистрованих возила, долази се до податка да се у постојећим условима за базну 2007. годину дневно обави превоз путника такси возила око 1,5 путовања (постојеће), а до краја 2007. године 3.000 путовања на дан такси возилима (табела 1.).

Табела 1.: Расподела путовања према видовима превоза

Вид кретања	Учешће у дневном обиму путовања у %	Број кретања на дан при Мо - 2.15
Пешице	65	131.305
Јавни превоз	12	24.241
Путнички аутомобил	18	36.361
Бицикли	5	10.100

3.2. Оцена постојећег стања такси превоза у

На основу претходних разматрања, може се констатовати да постојећих 130 регистрованих такси возила задовољавају потребе становника Краљева за овим видом превозних услуга.

Просечна величина такси стајалишта од 8,2 такси места или 125 м² заузетости јавног земљишта је недопустиво велика, обзиром да су потребе много мање, имајући у виду да је број измена возила на такси стајалишту таква да је сасвим довољно да такси стајалишта буду величине од 60 м², односно капацитета 4 такси места.

Сва такси стајалишта су адекватно просторно лоцирана осим у улици IV Краљевачког батаљона и на тргу "Светог Саве".

3.3. Планирана диспозиција такси стајалишта

На основу процењене дневне мобилности становника Краљева од 2,15 кретања по становнику на дан, произилази да ће се 2010. године, на територији града обавити око 202.003 путовања, са чињеницом да ће тада у граду живети 93.057 становника.

Посматрајући еластациони период од 2002. до 2010. године произилази да ће број путовања порастати годишње за око 1,5%.

Већ смо раније изнели да ће број путовања такси превозом 2010. године износити 3.000 путовања на дан.

У следећој табели приказан је однос броја путовања на дан "такси превозом" до краја планског периода (табела 2.).

Из табеле 3. произилази да ће се захтеви за превозом до краја планског периода кретати као што је изражено у табели 3. Табела 3. формирана је на основу рекогносцираних података из базе 2007. и односа да се данас једним регистрованим такси возилом обави око 17 превоза у оба смера, стим што ће тај број опасти на 15 превозника у току дана у оба смера по једно такси возило, до краја планског периода.

Коефицијент дистрибуције такси возила по једном такси месту до краја планског периода, кретаће се према подацима из табеле 4. То значи да је коефицијент такси возила по једном такси месту, задржан као константа до краја планског периода, а који је добијен на основу анализа постојећег стања.

Табела 2.: Однос броја путовања на дан "такси превозом" до краја планског периода

Година	Укупан број путника на дан	Број путовања путничким возилом	Број путовања такси возилом
2010	202.008	36.361	3.000
2015	217.618	39.172	3.212
2020	259.532	46.715	3.830

Табела 3.: Захтеви за превозом до краја планског периода

Година	Број такси возила	Број такси места
2010	200	90
2015	214	97
2020	255	116

Табела 4.: Коефицијент дистрибуције такси возила по једном такси месту до краја планског периода

Година	Број такси места	Број такси возила по једном такси месту
2010	90	2,2
2015	97	2,2
2020	255	2,2

3.4. Захтеви за такси местима до краја планског периода

У постојећем стању на територији града лоцирано је 55 такси места, односно 59 такси места, са новоизграђеним такси стајалиштима у оквиру паркинг простора код аутобуске станице.

Из табеле 5. произилази да ће се постојећи број паркинг места увећати за око 1,96 пута у односу на базну 2007. годину.

Узимајући у обзир просечну величину такси стајалишта од 4 места, произилази да на подручју обухваћеним ГУП-ом треба да има око 29 стајалишта, што у односу на постојећи број такси стајалишта представља знатно повећање, али и представља и додатне проблеме за локалну самоуправу по питању просторне дистрибуције такси стајалишта.

Табела 5.: Захтеви за такси местима до краја планског периода

Година	Број нових такси места
2010	31
2015	31+7=38
2020	38+19=57

 **ЛИТЕРАТУРА**

1. "Закон о превозу у друмском саобраћају", Сл. гласник РС "бр. 46/95, 66/01, 61/05 и 62/06
2. Генерални план Краљева за 2010. годину
3. Генерални план Краљева за 2020. годину
4. "Одлука о јавном превозу путника", Службени гласник општине Ваљево, бр. 3/03 – пречишћен текст: 1/04, 1/06 и 2/08
5. "Организација и технологија јавног градског путничког превоза", Др. Радован Бранковић
6. Просторни план општине Краљево за 2021. годину
7. Саобраћајна студија Краљева, ЦЕП, 2000. година
8. Стратегија развоја, уређења и коришћења простора за 2021. годину

Доц. мр Светислав Г. Поповић¹

СТАТУС ОВЛАШЋЕНОГ АРХИТЕКТЕ И ИНЖИЊЕРА У ГРАДОГРАДИТЕЉСТВУ

РЕЗИМЕ

Анализирајући основе Закона о планирању и уређењу простора и Закона о инвестиционим објектима Црне Горе у периоду од 1961. године до данас са посебним освртом на овлашћеног архитекту и овлашћеног инжињера могу се примјетити различити критеријуми добијања звања овлашћеног инжињера гдје су у неким периодима ти критеријуми били блажи у неким строжији. Конкретно и само наше окружење представља слику која је створена као резултат ових законских одредби.

Кроз закључак овог рада, користећи позитивна искуства из региона и шире, дате су одговарајуће препоруке у циљу постизања квалитетнијих и свеобухватнијих рјешења.

Кључне ријечи: Овлашћење, лиценца, инжињер, архитекта, одговорни планер, водећи одговорни пројектант.

АНАЛИЗА ЗАКОНСКЕ ОСНОВЕ ИЗ ОБЛАСТИ ПЛАНИРАЊА

Користећи искуство засновано на традицији градоградитељства по европским стандардима у новој држави Књажевину Црној Гори створио се услов за израду првих законских аката везаних за правила грађења. По овим правилима до првог свјетског рата градили су се градови Даниловград, Никшић, Подгорица, Цетиње,... Послије ослобођења у Зетској бановини Краљевине Југославије примјењивана су правила Грађевинског законика из 1931. године. Законодавство о грађењу послје другог свјетског рата дуго времена је користило правила Закона из 1931. године, да би се затим формирали јединствени закони на читавој територији ослобођене Југославије /1961/, а касније преточили у републичке законе. Распадом СФРЈ, републике односно независне државе доносе свој нови сет закона којима покушавају да се приближе стандардима Европе.

Овлашћени инжињер је пролазио кроз све ове фазе историјског, друштвеног и политичког живота. Зависно од периода развоја државе и друштвеног поретка, његова овлашћења су се мијењала законским актима.

Инжињер у периоду од 1945. године своја овлашћења тражио је кроз девет закона о урбанистичком и просторном планирању и једанаест закона о изградњи и финансирању објеката.

Закон о урбанистичком и просторном планирању од 1964 год. до 2005. год. доносио се сваких четири и по године у просјеку, а Закон о изградњи и финансирању објеката у периоду од 1961.год. до 2000. год. сваке три и по године. Брже су се мијењали и доносили нови закони, него што су успјели да заживе генерални и регулациони планови који су се радили на основу ових закона.

Кроз ове законе различито су третирана овлашћења. Послове из области урбанизма и урбанистичког пројектовања могао је да обавља стручњак са високом стручном спремом и пет година радног искуства у струци, за област урбанизма и инфраструктуре. Ово правило је важило до доношења Закона 1985. год. када је прописано да се овлашћени инжињер постаје послје три године радног искуства и положеним стручним испитом из области урбанизма и грађевинарства. Послије десет година Законом из 1995. год. укида се стручни испит и тражи се само искуство од три године на пословима урбанизма. Године 2005. уводи се подјела на одговорни планер и планер.

¹ Доц. мр Светислав Г. Поповић, дипл. инж. арх.

"Одговорни планер може бити дипломирани инжењер архитектуре или дипломирани просторни планер, са најмање пет година радног искуства, који има стручне резултате на руковођењу израдом планских докумената.

Планер може бити лице са високом стручном спремом и најмање пет година радног искуства, које има стручне резултате на изради планских докумената.

Стручним резултатима сматрају се резултати остварени на руковођењу или изради најмање два планска документа".

Овим законом први пут се уводи лиценца која се уписује у регистар лиценци који води надлежни орган државне управе и објављује се у "Службеном листу Републике Црне Горе".

2008. год. ступа на снагу јединствен синтетни Закон о уређењу простора и изградњи објеката бр. 51 од 22.08.2008. год. Члан 36. овог Закона даје либералније услове за бављењем урбанистичким планирањем и каже

"Одговорни планер може бити лице са високом стручном спремом /четворогодишњи студијски програм/ са три године радног искуства, положеним стручним испитом и да је члан Коморе... "

Овим законом се регулишу и питања овлашћења страног лица за израду планског документа за којег важе иста правила прописана чл. 36. Питање о одговорности за штету и осигурање од одговорности учесника у изградњи регулисано је чл. 71. поменутог Закона. Овим чланом нијесу дефинисана права заштите овлашћеног инжењера.

АНАЛИЗА ЗАКОНСКЕ ОСНОВЕ ИЗ ОБЛАСТИ ИЗГРАДЊЕ ОБЈЕКТА

Кроз Закон о изградњи инвестиционих објеката 1967. год. овлашћење одговорног пројектанта подијељено је на основу инвестиционих вриједности објеката, тако да за предрачунску вриједност до 300.000,000 дин. инвестициону техничку документацију може урадити лице са средњом стручном спремом и 5. година праксе, а за нарочито сложене и специфичне објекте, овлашћени пројектант са високом стручном спремом, оне струке, смјера који припада изради инвестиционо техничке документације. Закони из 1974. год. и 1981. год. дају исте услове као чланови закона из 1967. год. само због инфлације додјељује се предрачунска вриједност од 500.000,000, односно 10.000.000,000 динара.

Новина настаје у Закону 1983. год. за сложене и специфичне објекте, прописано је да овлашћени пројектант оне струке, смјера који припада изради инвестиционо техничке документације, мора имати пет година рада у струци и положен стручни испит. Испит се брани пред Републичким комитетом за урбанизам, грађевинарство и стамбено комуналне послове. Ове комисије никада нијесу профункционисале.

Ово потврђује и Закон из 1986. год., док Закон о изградњи и финансирању инвестиционих објеката из 1993. год. овлашћење даје послџе пет година рада у струци, без обавезе полагања стручног испита. Услови за стицање овлашћења 2000. године се драстично мијењају и гласе:

".....лица која имају високу школску спремину одговарајуће струке и овлашћења за пројектовање, с тиме да испуњеност услова из овог члана утврђује инжењерска комора лиценцом..... "

Извршена је подјела на водећег пројектанта, односно одговорног пројектанта за објекте за које грађевинску дозволу издаје надлежно министарство, односно јединица локалне самоуправе. И за једно и друго овлашћење потребно је имати три године радног искуства у струци.

Синтетни Закон о уређењу простора и изградњи објеката бр. 51 од 22.08.2008. год. у дијелу Инвестиционе градње чл. 84 каже да послове водећег пројектанта обавља лице са звањем дипломираног инжењера или специјалиста одговарајуће техничке струке за израду појединих дјелова техничке документације, са три године радног искуства на изради ревизији, надзору, прегледу или оцјени техничке документације, положеним стручним испитом и да је члан Коморе. Чланом 85. истог Закона одређују се овлашћења страног лица за израду техничке документације под условима прописаним чл. 84.

УМЈЕСТО ЗАКЉУЧКА - ПРЕПОРУКЕ

Сваки овлашћени архитекта и овлашћени инжињер потребно је да сноси пуну одговорност према инвеститорима, тијелима власти и другим институцијама, употребљава све своје способности и предности како би се постигла најбоља архитектонска, техничка и социјална рјешења, која ће допринијети здравом начину живота људи у отвореним и затвореним просторима. У том циљу предлаже се формирање степена овлашћења у зависности од специфичности и стручне оспособљености инжињера кроз школовање и рад у струци и то:

- а) вођа пројекта-руководилац радног тима,
- б) водећи овлашћени инжињер,
- ц) одговорни овлашћени инжињер.

Вођа пројекта-руководилац радног тима потребно је да има најмање 10 година радног искуства у струци, који је завршио додипломске студије, дипломске-специјалистичке и мастер студије, односно који је током својих студија стекао најмање 300 ЕЦТС бодова, мора имати међународно признату овјеру способности за управљање пројектима и образовање из подручја архитектуре, грађевинарства, електротехнике и машинства.

Водећи овлашћени инжињер потребно је да има најмање 5 година радног искуства у струци, који је завршио додипломске студије, дипломске-специјалистичке и мастер студије.

Одговорни овлашћени инжињер потребно је да има најмање 3 година радног искуства у струци, који је завршио додипломске студије, дипломске-специјалистичке и мастер студије.

Свакако у односу на раније Законе потребно је предвидјети да овлашћени архитекта, овлашћени инжињер који обављају дјелатност израде пројектне документације и извођења објеката сnose одговорност за штету коју би обављањем послова могли учинити инвеститору или другим особама и исто тако да заштите своја права од самовоље инвеститора која је нарочито изражена кроз промјене инвестиционо техничке документације без знања и учествовања овлашћеног инжињера и надлежних институција које су расписале услове израде.

Ово осигурање од одговорности могли би, овлашћени архитекта и овлашћени инжињер, обезбиједити кроз плаћање Комори адекватне надокнаде. Инжињерска комора би требало да преузме осигурање од одговорности и да склопи уговор о условима осигурања са извођачем, односно особом која обавља дјелатност израде пројекта.

ИЗВОРИ

А. ЗАКОНИ О УРБАНИСТИЧКОМ И ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ

А.1. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РЕПУБЛИКЕ ЦРНЕ ГОРЕ

1. Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању, "Службени лист СРЦГ", бр. 36/64.
2. Закон о измјенама и допунама закона о урбанистичком и регионалном просторном планирању, "Службени лист СРЦГ", бр. 28/71.
3. Закон о измјенама и допунама закона урбанистичком и регионалном просторном планирању, "Службени лист СРЦГ", бр. 29/73.
3. Закон о планирању и уређењу простора, "Службени лист СРЦГ", бр. 23/76.
4. Закон о планирању и уређењу простора, "Службени лист СРЦГ", бр.16/81.
5. Закон о планирању и уређењу простора, "Службени лист СРЦГ", бр. 46/90.
6. Закон о планирању и уређењу простора, "Службени лист СРЦГ", бр.16/95.

А.2. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА РЕПУБЛИКЕ ЦРНЕ ГОРЕ

1. Закон о планирању и уређењу простора, "Службени лист РЦГ", бр. 28/05.

А.3. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЦРНЕ ГОРЕ

1. Закон о уређењу простора и изградњи објеката, "Службени лист ЦГ", бр. 51/08.

Б. ЗАКОН О ИЗГРАДЊИ И ФИНАНСИРАЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА

Б.1. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ФЕДЕРАТИВНЕ НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

1. Закон о изградњи инвестиционих објеката, "Службени лист ФНРЈ", бр. 45/61.

Б.2. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

1. Закон о изградњи инвестиционих објеката, "Службени лист СФРЈ", бр. 20/67.

Б.3. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ ЦРНЕ ГОРЕ

1. Закон о изградњи инвестиционих објеката, "Службени лист НРЦГ", бр. 29/62.

Б.4. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РЕПУБЛИКЕ ЦРНЕ ГОРЕ

1. Закон о изградњи инвестиционих објеката, "Службени лист СРЦГ", бр.16/68.
2. Закон о допунама закона о изградњи инвестиционих објеката, "Службени лист СРЦГ" бр. 20/70.
3. Закон о изградњи инвестиционих објеката, "Службени лист СРЦГ", бр. 35/74.
4. Закон о изградњи и финансирању инвестиционих објеката, "Службени лист СРЦГ", бр. 35/8.
5. Закон о измјенама и допунама закона о изградњи и финансирању инвестиционих објеката, "Службени лист СРЦГ", бр. 21/83.
6. Закон о измјенама и допунама закона о изградњи и финансирању инвестиционих објеката, "Службени лист СРЦГ", бр.10/86.
7. Закон о измјенама и допунама закона о изградњи и финансирању инвестиционих објеката, "Службени лист СРЦГ", бр. 29/93.
8. Закона о изградњи и финансирању инвестиционих објеката, "Службени лист СРЦГ", бр. 29/90; 33/90; 46/90; и 29/93.

Б.5. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА РЕПУБЛИКЕ ЦРНЕ ГОРЕ

1. Закон о изградњи и финансирању инвестиционих објеката, "Службени лист РЦГ", бр. 55/00.

Проф. др Миодраг Ралевић¹

МОНИТОРИНГ УРБАНИСТИЧКИХ И ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА – од Комисије за планове до Републичке агенције за просторно планирање

РЕЗИМЕ

Циљ рада је да да преглед сада важећег приступа „стручне контроле“ планова као начина свеукупне контроле читавог система планирања од стране дефинисаних тела и служби, са циљем увођења МОНИТОРИНГА као облика праћења „само“ ефеката понуђених предлога одлука-решења и могућих последица тако понуђених решења по будући развој предметног подручја плана у циљу правовременог побољшања будућих планских токова урбаног развоја.

MONITORING OF URBAN AND SPATIAL PLANNING – from Commission for Plans till Republic Spatial Planning Agency

ABSTRACT

The aim of the paper is to give review of presently valid “expert control” approach of Plans as a way of all together revision of whole planning system by the defined entities and services, with the target of introducing monitoring as a type of watching for “only” effects of propositions, decisions, solutions and measuring possible consequences of the offered solutions for future development of objective plan’s area, in the aim of improvement in the right moment of future plan’s urban development flows.

УВОД

Основно питање на које треба струка (а и политика) да одговори је да ли ће вршити КОНТРОЛУ или ће спроводити МОНИТОРИНГ утврђивања „ефеката“ својих ПЛАНСКИХ одлука.

Разлика између КОНТРОЛЕ и МОНИТОРИНГА је суштинска.

КОНТРОЛА¹ у свом суштинском значењу представља НАДГЛЕДАЊЕ и НАДЗОР над системом планирања у целини, што потврђује наша целокупна пракса контролисања процеса израде просторних и урбанистичких планова и пројеката.

МОНИТОРИНГ² у свом изворном значењу има улогу сталног процеса ПРАЋЕЊА, правоременог сагледавања ПОСЛЕДИЦА (позитивних и негативних) које могу изазвати одређене предложене „планске одлуке“ (урбанистичка решења, предложени параметри просторне организације итд.) са циљем да се могу правомерно избећи негативне консеквенце.

Логична веза између КОНТРОЛЕ и МОНИТОРИНГА је што се мониторингом обезбеђује „механизам процеса праћења, надгледања и обележавања“ одређених ефеката „претходних одлука“ са циљем да се могу исправити и донети нове.

Суштинска разлика је у томе што се кроз КОНТРОЛНИ СИСТЕМ врши НАДЗОР над целокупним системом планирања (над актерима, процедурама, резултатима итд.), а МОНИТОРИНГОМ се прате и проверавају (и једино) ефекти, последице и консеквенце предложених планских одлука по будући урбани развој у простору.

¹ Проф. др Миодраг Ралевић, д.и.а., редовни професор на департману за урбанизам, Архитектонког факултета, Универзитета у Београду

Шема односа КОНТРОЛЕ и МОНИТОРИНГА

	Својства	Циљ	Предмет	Основне одлуке
КОНТРОЛА	Преглед ↓ Надгледање ↓ Надзор	Спровођење: • Закона • Плана • Политике	Систем планирања: • Актери (грађани, експерти, инвеститори) • Процедуре • Резултати	Поступак ↓ Закључивања
МОНИТОРИНГ ↓ ПРОЦЕС	Бележење ↓ Надгледање ↓ Праћење	Мерење последица ↓ Консеквенци ↓ Ефеката	Процес одлучивања ↓ Провера предлога ↓ Исправљање негативних ефеката	Процеси ↓ Механизам

СУШТИНСКА СВОЈСТВА МОНИТОРИНГА

МОНИТОРИНГ је сталан процес праћења, израде и реализације планова, програма и пројеката. Мониторингом се врши МЕРЕЊЕ ЕФЕКТА понуђених решења (просторних, урбанистичких, техничких...) са циљем утврђивања ПОСЛЕДИЦА и КОНСЕКВЕНЦИ са више аспеката: економског, еколошког, правног, социолошког, технолошког итд. На основу добијених информација преко мониторинга, за очекивање је се могу поправити претходно предложена решења, односно, да се могу донети нова боља – квалитетнија решења.

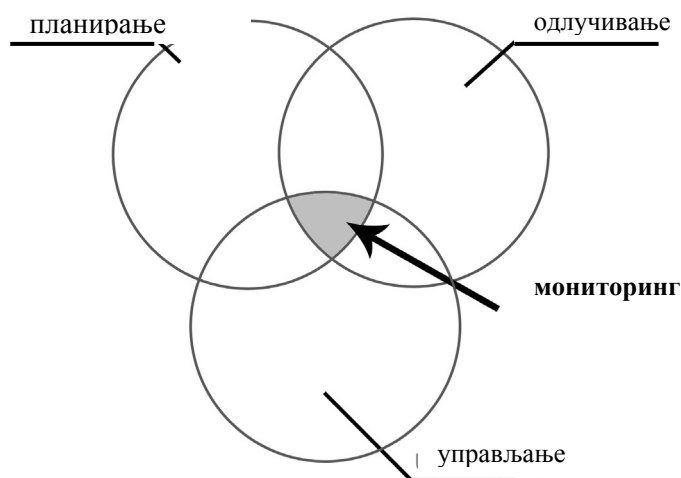
Мониторинг треба да постане једна од најважнијих компоненти савременог планирања и одлучивања у вези са „трошењем ресурса и развојем потенцијала“, а формирањем сталне повратне спреге успостављају се услови за УПРАВЉАЊЕ БУДУЋИМ (УРБАНИМ) РАЗВОЈНИМ ПРОЦЕСИМА.

„Мониторијум“ има примарну функцију правовремене опомене и подсећања да нешто није у реду са предлогом решења, секундарном нивоу мониторијум „упућује“ на побољшање решења и „поучава“ како то поправити.

„Монитор“, особа задужена да врши мониторинг је у првом плану „опомињач“ а не „саветодавац“ на секундарном нивоу, или је **службеник** који „прати“ одвијање плана и „извештава“ заинтересоване за одвијање мониторинга.

Неопходна је јасно дефинисана „АПАРАТУРА“ која омогућава прецизно мерење ефеката понуђених решења.

Главна улога „мониторига“ у процесу РАЦИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА РАЗВОЈЕМ постаје једна од њених главних компоненти: планирања, одлучивања и управљања урбаним и просторним развојем.



ОД КОНТРОЛЕ ДО МОНИТОРИНГА УРБАНИСТИЧКИХ И ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА

Веома је важно, чак је можда кључно питање, за подизање квалитета „стручне контроле“ просторних и урбанистичких планова, да се уведе мониторинг као основни вид контроле планова што ће захтевати следеће:

- Уместо КОНТРОЛЕ целокупног планерског система, прелазак само на праћење ефеката појединих предлога „одлука“;
- Прелазак са НАДЗОРА целокупног система, на праћење ефеката појединих решења;
- Уместо ПОСТУПКА закључивања мишљења о понуђеним решењима, прелазак на формирање механизма континуираног процеса мерења ефеката сваке фазе процеса управљања урбаним развојем;
- Уместо улоге „свезнајућег контролора“ прелазак на „мониторинг саветодавца“ компетентног за област (аспект) стручне надлежности коју прими;
- Строго утврђивање (стручно мерење) последица и консеквенци за сваки кључан стручни део који се „прати“ и то са аспекта: економских, еколошких, технолошких и функционалних аспеката;
- И коначно схватање да се мониторингом не доносе одлуке већ се учествује у процесу доношења одлуке, на које једино право имају да формирају предлоге-решења, стручњаци-експерти, а да доносе одлуке лица изабрана демократским путем од стране грађана за које се доносе урбанистички и просторни планови.

Основну структуру мониторинга урбанистичких и просторних планова чине четири основна нивоа, по садашњем законодавству, кроз које треба да врши „праћење“ контроле квалитета и то:

I ниво	је лиценцирање услова за учешће у изради урбанистичких и просторних планова.
II ниво	праћење израде урбанистичких и просторних планова.
III ниво	службена провера (имплементација) планова.
IV ниво	институционална организација израде планова.

I ниво - добијање лиценци за израду урбанистичких и просторних планова

Лиценце издаје Инжењерска комора Србије.

Издају се само личне-појединачне лиценце.

Издају се лиценце за одговорног планера и одговорног урбанисту.

Лиценца се издаје уз испуњени услов „2+2“ тј:

- Два потписника (сведока) који дају препоруке
- Учешће у два плана у било каквој улози (од сарадника до руководиоца), а добија се право на руковођење свих нивоа планова;

Недостатак лиценцирања је вишеструк:

1. Не врши се лиценцирање организација које израђују планове и једини услов је да се сами „региструју“ за израду планова, уз ангажовање лиценцираних стручњака;
2. Лиценце за појединце треба што пре градирати према врсти и нивоу планова, поготову кад се ради о стицању права да се руководи израдом плана;
3. још је важније прецизно дефинисати струке које могу да руководе израдом одређеног плана, а које могу да учествују у изради појединих нивоа планова.

II ниво – „стручна контрола“ - праћење израде урбанистичких и просторних планова

Контролу врше Комисије за планове.

Комисије се формирају тако што 1/3 састава директно делегира Министарство надлежно за област урбанизма и просторног планирања а 2/3 бира скупштина локалне заједнице.

Идеја је да 1/3 чланова, које предлаже Министарство обавезно буде лиценцирано од стране ИКС-е.

Недостатак оваквог вида формирања „комисије за мониторинг“ је виша струка.

Било је покушаја да се законом комисија „прогласи“ за врховно тело одлучивања чије ће се одлуке неприкосновено прихватити.

Комисије преузимају право одлучивања уместо само саветодавне улоге.

1. Мешају се надлежности Министарства и локалне заједнице јер „сви чланови комисије „равноправно“ учествују у разматрању свих питања“
Уместо тога неопходно је решење наћи у два правца:
 - Прецизирати надлежност чланова комисије тако што ће представници Министарства водити рачуна о надлежности Министарства, а остали о надлежности локалне заједнице,
 - Формирање комисије само на локалном нивоу, а надлежности Министарства урадити да се одвија у кругу Министарства
2. Увођење „Волонтеризма“ и (нажалост) „лаицизма“ у рад комисије, јер „сви могу бити чланови“ комисије без обзира на спрему и квалификацију. Неопходно је побољшање извршити у два правца
 - Увести могућност (чак обавезу) да се као чланови појаве експерти из области права, екологије и економије, јер без њиховог присуства није могуће егзактно утврђивати ефекте понуђених решења;
 - Увести обавезу поседовања нивоа школске спреме за чланове комисија;
 - Увести обавезу да председници комисија могу бити само из изворних струка, за урбанистичке планове - архитекте-урбанисти, а за просторне планове - просторни планери (и евентуално архитекте урбанисти);
 - Поштовати лиценцу израђивача (обрађивача) плана и његову одговорност према коначно предложеном решењу.

III Ниво - Службена припрема планова и провера имплементације планова

Службе за праћење израде и имплементације планова послова на локалном и државном нивоу и надлежности су на први поглед подељене.

Запошљавају се лица различитих струка, према расположивим могућностима, већином високе стручне спреме.

Није јасно дефинисана улога у односу на комисије за планове, „ко је коме одговоран“.

Имају двоструку улогу:

- Улогу “сервиса” за припрему израде планова.
- Улогу “контрола” за имплементацију планова.

Неопходно је урадити следеће:

- увести строго правило да службама руководе примарно архитекте-урбанисти и евентуално инжењери осталих струка;
- увести обавезну структуру запослених у служби уз минимум 1-2 инжењера архитектонско урбанистичке струке;
- увести улогу априорне надлежности за припрему планова односно доделити им улогу носиоца за припрему планова, а комисију за планове свести само као саветодавну службу, а не носиоца израде планова;
- увести лиценце за запослене у службама, посебну категорију за припрему и „стручну контролу“ усклађености са плановима.

IV ниво – институционализација израде урбанистичких и просторних планова

У овом тренутку званично имамо једну (једину) институцију на националном нивоу а то је РАПП – Републичка Агенција за просторно планирање.

Остале инвестиције могу (а не морају) да постоје, што је ствар одлуке локалних заједница.

На овај начин је извршена „концентрација и централизација“ (чак и монизација) планског система.

РАПП постала је једина и тиме неприкосновена институција од које све почиње и у којој се све завршава.

Неопходно је што пре побољшање извршити у више правца:

- ићи на формирање мреже урбанистичких институција како на националном, тако и на нивоу регија - округа, тако и на нивоу локалних заједница;

- проширити надлежности РАПП агенције на одређивању (минимум) за носиоца извршних просторних планова националног и регионалног значаја;
- смањити улогу контроле планова и дати јој кључну улогу у „праћењу“ (процедури и координацији) израде просторних планова до нивоа регије - округа , а ниво окружних и локалних просторних планова препустити **мрежи регионалних и локалних институција**.

НАПОМЕНЕ И ДОПУНЕ

1. КОНТРОЛА – НАДЗОР, НАДГЛЕДАЊЕ
(М. Вујаклија, "Лексикон страних речи и израза" Просвета, Београд, 1986).
2. Погледати значење МОНИТОРИНГА у оквиру ПОЈМОВНИКА проф. Др М. Јанића, издата 1998. године.
3. Исто као претходно.
4. Погледати М. Вујаклија, "Лексикон страних речи и израза".
5. Исто као претходно.
6. Неки пут РАПП личи на црну рупу из које све настаје и у којој све нестаје, што је у супротности са свим демократским моделима процеса планирања.