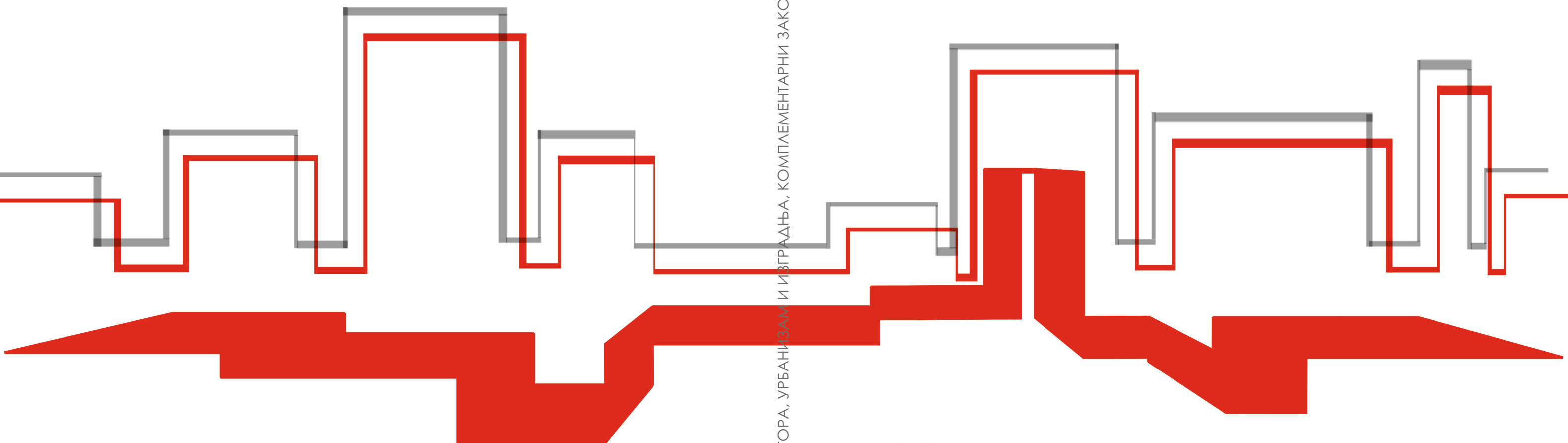




ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА, УРБАНИЗАМ И ИЗГРАДЊА, КОМПЛЕМЕНТАРНИ ЗАКОНИ И РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА

Уредници / Editors:  
др Верољуб Трифуновић  
мр Душан Минић  
Зоран Крејовић



ISBN 978-86-84275-31-0



Удружење урбаниста Србије  
Serbian Town Planners Association

ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА, УРБАНИЗАМ И ИЗГРАДЊА,  
КОМПЛЕМЕНТАРНИ ЗАКОНИ И РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА  
SPATIAL PLANNING, URBANISM AND CONSTRUCTION,  
COMPLEMENTARY LEGISLATION AND REINDUSTRIALIZATION

Врњачка Бања, 25 - 27. јун 2014.

УДРУЖЕЊЕ УРБАНИСТА СРБИЈЕ  
SERBIAN TOWN PLANNERS ASSOCIATION

РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД  
REPUBLIC GEODETIC AUTHORITY

*У сарадњи са  
In cooperation with*

Републичком агенцијом за просторно планирање  
Republic Agency for Spatial Planning of the Republic of Serbia  
*and*  
GIZ/AMBERO/ICON



МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП  
ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА

INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PROFESSIONAL SYMPOSIUM  
SUMMER SCHOOL OF TOWN PLANNING

**ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА, УРБАНИЗАМ И ИЗГРАДЊА,  
КОМПЛЕМЕНТАРНИ ЗАКОНИ И  
РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА**

**SPATIAL PLANNING, URBANISM AND CONSTRUCTION,  
COMPLEMENTARY LEGISLATION AND  
REINDUSTRIALIZATION**

25 – 27. јун 2014.

**Група аутора: ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА, УРБАНИЗАМ И ИЗГРАДЊА,  
КОМПЛЕМЕНТАРНИ ЗАКони И РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА**

**Издавач:** Удружење урбаниста Србије, Београд

**За издавача:** мр Душан Минић

**Уредници:**

др Верољуб С. Трифуновић  
мр Душан Минић  
Зоран Крејовић

**Рецензенти:**

Проф. др Весна Златановић Томашевић  
Проф. др Ненад Липовац  
Доц. др Светислав Г. Поповић

**Научни одбор:**

**Председник:**

Проф. др Миодраг Ралевић, Архитектонски факултет Београд

**Чланови:**

Др Верољуб Трифуновић, Удружење урбаниста Србије  
Др Милан Пунишић, Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања  
Доц. др Драгутин Радосављевић, Удружење урбаниста Србије  
Зоран Крејовић, Републички геодетски завод  
Мр Драган Дунчић, Републичка агенција за просторно планирање  
Доц. др Светислав Г. Поповић, Архитектонски факултет Подгорица  
Проф. др Ненад Липовац, Архитектонски факултет Свеучилишта у Загребу  
Др Бранкица Милојевић, Грађевинско-архитектонски факултет, Бањалука  
Мр Душан Минић, Удружење урбаниста Србије  
Др Татјана Мрђеновић, Архитектонски факултет Београд, УУС  
Мр Драган Јевтић, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске  
Др Ратка Чолић, GIZ/AMBERO  
Проф. др Весна Златановић Томашевић, Београд  
Мр Миодраг Ференчак, Удружење урбаниста Србије  
Др Александар Јевтић, Војвођанско удружење урбаниста  
Мр Мирослав Вујатовић, ДАГИТ, Бања Лука

**Организациони одбор:**

**Председник:** мр Душан Минић, Удружење урбаниста Србије

**Заменик:** Зоран Јовановић, Републички геодетски завод

**Чланови:**

Корнелија Еветовић Цвијановић, Војвођанско удружење урбаниста  
Милица Добричић, Републичка агенција за просторно планирање  
Љубиша Митић, ЈП Завод за урбанизам Ниш  
Светлана Јаковљевић, Удружење урбаниста Србије  
Славица Ференц, Удружење урбаниста Србије  
Славко Лукић, Завод за урбанизам и пројектовање Бијељина  
Јасна Ловрић, Удружење урбаниста Србије  
Евица Рајић, Удружење урбаниста Србије

**Технички уредник:** Јасна Марићевић

**Дизајн корица:** Јасна Марићевић

**Тираж:** 500 примерака

**Штампа:** СГР "Жиг", Београд

**Година:** 2014.

ISBN 978-86-84275-29-7

ИЗДАВАЧ ЗАДРЖАВА СВА ПРАВА: РЕПРОДУКЦИЈА НИЈЕ ДОЗВОЉЕНА

## **РЕЧ ДЕКАНА**

*Летња школа урбанизма је по десети пут пред нама. То је леп јубилеј. Школа је опстала, поред Салона, као најзначајнија манифестација Удружења урбаниста Србије. На Удружењу је да овој активности обезбеди већу подршку државних и струковних институција него што је то било у протеклој деценији.*

*Школа се и ове године организује око два тематска блока.*

*Први блок је о актуелним прописима. Честе промене закона у претходном периоду допринеле су стварању постојећег стања у простору Србије. И ове године је најављено доношење бројних важних закона. Нови закон о уређењу простора и изградњи има за циљ да убрза процедуре за добијање неопходне документације за изградњу. Том документу се мора посветити одговарајућа пажња. Истовремено, следе и бројни прописи у областима које непосредно утичу на урбанизацију. Јавна својина, порески систем, катастар непокретности ... и читав низ других система се реформише.*

*Други тематски блок је оријентисан на потребе реиндустријализације Србије. У дугом временском периоду индустрија остварује само мањи део резултата давно оствариваних у Југославији. Индустријска фаза урбанизације се не може прескочити. Држава се поново оријентише ка индустрији. Урбанистичка струка мора да, на одговарајући начин, пружи логистику.*

*ЛШУ је форум на коме ће и ове године стручњаци из Србије и иностранства изнети своје ставове. Истовремено, треба унапређивати рад ЛШУ у складу са новим условима у окружењу.*

*Срећно.*

*У Крагујевцу, априла 2014.*

*др Верољуб Трифуновић, дипл.инж.арх.*



## САДРЖАЈ

<b>I АКТУЕЛНИ ПРОПИСИ У ПЛАНИРАЊУ ПРОСТОРА, УРБАНИЗМУ И ИЗГРАДЊИ</b> .....	1
<i>Mr Миодраг Ференчак</i> ПРОМЕНЕ У ЗАКОНИМА О ПЛАНИРАЊУ И УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПРОМЕНАМА ОРГАНИЗАЦИЈЕ И САДРЖАЈА УРБАНИЗМА У НАС .....	3
<i>Проф. др Миодраг Ралевић, Бранислав Антонић, Доц. мр Бисерка Митровић</i> „ВИШЕ/МАЊЕ“ ПОРОДИЧНО СТАНОВАЊЕ У СРБИЈИ: ГДЕ ЈЕ СРЕДИНА? .....	17
<i>Зоран Хебар</i> ОСВРТ НА ПРОМЈЕНЕ ХРВАТСКИХ ЗАКОНА О ПРОСТОРНОМ УРЕЂЕЊУ И У РАЗДОБЉУ ОД 1990. ДО 2014. ГОДИНЕ .....	31
<i>Бранко Беговић</i> УРБАНА КОМАСАЦИЈА И НАЦРТ НОВОГ ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ИЗГРАДЊИ (НОВЕМБАР 2013.) .....	39
<i>Проф. др Миодраг Ралевић, Бранислав Антонић, Доц. мр Бисерка Митровић</i> ГЛОБАЛНА ОДРЖИВОСТ И СРПСКО СТАНОВАЊЕ: АНАЛИЗА ГЛАВНИХ ДОКУМЕНАТА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА У ЦИЉУ УНАПРЕЂЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ И СТРАТЕШКЕ ОСНОВЕ СТАНОВАЊА У СРБИЈИ .....	47
<i>Проф. др Александар Петровић, Филип Петровић, Јелена Марић</i> УЛОГА ПРИВАТНО ЈАВНИХ ПАРТНЕРСТАВА У ПРОЦЕСУ УРБАНЕ РЕГЕНЕРАЦИЈЕ .....	55
<i>Др Милица Максић</i> ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ У ПРОЦЕСУ ПЛАНИРАЊА И ИНВЕСТИРАЊА У СРБИЈИ – КА НОВИМ МОДЕЛИМА УЗ ЕВРОПСКА ИСКУСТВА .....	61
<i>Предраг Михајловић, др Љилјана Стошић Михајловић, Иван Танасковић</i> ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ КАО ВАЖАН ИНСТРУМЕНТ ОДРЖИВОГ СОЦИЈАЛНОГ, ЕКОНОМСКОГ И ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА .....	67
<i>Доц. др Драган Ф. Коматина, МSc Ема Алихоџић Јашаровић</i> ПРОСТОРНИ КОЛАПС КАО ЕФЕКАТ ПОСТТРАНЗИЦИОНЕ УРБАНИЗАЦИЈЕ БУДВЕ – ЦРНА ГОРА .....	73
<b>II КОМПЛЕМЕНТАРНИ ЗАКони</b> .....	79
<i>Наталија Пилиповић</i> ПРИМЕНА ЗАКОНА О ХИПОТЕЦИ .....	81
<i>Митар Трбовић</i> ЛИЦЕНЦА ЗА РАД ГЕОДЕТСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ГЕОДЕТСКА ЛИЦЕНЦА .....	85
<i>Гордана Зорић</i> ЕФЕКТИ ДОСАДАШЊЕ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ПОСЕБНИМ УСЛОВИМА ЗА УПИС ПРАВА СВОЈИНЕ НА ОБЈЕКТИМА ИЗГРАЂЕНИМ БЕЗ ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ .....	91
<i>Горица Матић, Марија Рашковић, Лепосава Тишић</i> ТРАНСПАРЕНТНОСТ ТРЖИШТА НЕПОКРЕТНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....	93
<i>Милена Трифуновић, Никола Мирковић</i> ТРЖИШТЕ СТАНОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....	99
<i>Mr Душан Минић, Зоран Д. Јовановић</i> КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ У ФУНКЦИЈИ ЛЕГАЛИЗАЦИЈЕ БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИХ ОБЈЕКТА .....	105
<i>др Бранко Божић, Christoph Jochheim-Wirtz</i> НОВ МОДЕЛ ОРГАНИЗАЦИЈЕ СИСТЕМА ВРЕДНОВАЊА НЕПОКРЕТНОСТИ ЗА СЛУЖБЕНЕ ПОТРЕБЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....	113
<i>мр Душица Трпчевска-Анђелковић</i> ЛЕГИСЛАТИВА И ЊЕН УТИЦАЈ НА КОНФЛИКТЕ У КОРИШЋЕЊУ ЗЕМЉИШТА У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ .....	125

<i>мр Стојанка Бранковић</i> ПРОЦЕНА ВРЕДНОСТИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ДЕТЕРМИНИСАЊУ ИНВЕСТИЦИОНОГ ПОТЕНЦИЈАЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....	133
<i>др Драгутин Радосављевић</i> ПОРЕЗ НА ИМОВИНУ КАО ИЗВОРНИ ПРИХОД ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....	145
<i>мр Гордана Марковић</i> РЕГУЛАТИВА И ЦРКВЕНО ГРАДИТЕЉСТВО .....	149
<i>Љиљана Парезановић, мр Стојанка Бранковић</i> ЗНАЧАЈ ИНТЕГРИСАЊА ПЛАНСКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ И КАТАСТРА НЕПОКРЕТНОСТИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА И УРБАНОГ РАЗВОЈА .....	157
<i>мр Владан Бранковић, Снежана Станковић Мијатовић</i> ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА И КОМАСАЦИЈА КАО ИНСТРУМЕНТ ЗА УРЕЂЕЊЕ И УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊЕМ ЗЕМЉИШТЕМ У ТРЖИШТНИМ УСЛОВИМА .....	163
<i>мр Наташа З. Крстић</i> КОМПАТИБИЛНОСТ ИЛИ КОЛИЗИЈА КАДА СУ У ПИТАЊУ ЛЕГАЛИЗАЦИЈА И РЕСТИТУЦИЈА .....	169
<i>Предраг Михајловић, Иван Танасковић, др Љиљана Стошић Михајловић</i> ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У КОНТЕКСТУ ИНВЕСТИРАЊА У УРБАМУ ИНФРАСТРУКТУРУ .....	175
<i>др Љиљана Стошић Михајловић, Предраг Михајловић</i> ПАСИВНА КУЋА – НОВА ДИМЕНЗИЈА ЕНЕРГЕТСКЕ ОДРЖИВОСТИ, УДОБНОСТИ СТАНОВАЊА И АРХИТЕКТУРЕ .....	181
<b>III РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА .....</b>	<b>189</b>
<i>Проф. др Миодраг Ралевић, Бранислав Антонић, Доц. мр Бисерка Митровић, Асс. Сања Симеунчевић Радуловић, Асс. Ружица Божовић, мр Џемила Бегановић</i> РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ ИЗМЕЂУ ИЛУЗИЈЕ, СТВАРНОСТИ И САВРЕМЕНИХ ТОКОВА РАЗВОЈА .....	191
<i>др Верољуб Трифуновић</i> ИНДУСТРИЈА КРАГУЈЕВЦА .....	207
<i>Јасна Ловрић</i> БАЗЕ ПОДАТАКА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ КАО ИНСТРУМЕНТ УБРЗАНЕ РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ .....	215
<i>Проф. др Весна Златановић Томашевић</i> ПРОСТОРНИ ПЛАН ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ ТРАНСНАЦИОНАЛНИ ГАСОВОД „ЈУЖНИ ТОК“ КРОЗ СРБИЈУ У ЦИЉУ ПОВЕЋАЊА ТЕХНОЛОШКОГ НИВОА ПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ .....	225
<i>Зоран Хебар</i> НЕКА ИСКУСТВА У ПЛАНИРАЊУ, ПРОЈЕКТИРАЊУ И РЕАЛИЗАЦИЈИ У СКЛОПУ РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ У ХРВАТСКОЈ .....	237
<i>др Александра Ђукић, Тијана Вујичић, мр Дијана Симоновић, Невена Новаковић</i> ПРОЦЕС РЕГЕНЕРАЦИЈЕ БРАУНФИЛДА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ: ГЕНЕЗА, СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ .....	249
<i>Наташа Живаљевић Луксор, Нађа Куртовић Фолић</i> МЕНАЏМЕНТ ПЛАН ЗА ГРАДИТЕЉСКО НАСЛЕЂЕ И НАЦРТ ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ИЗГРАДЊИ .....	261
<i>др Љиљана Стошић Михајловић, Предраг Михајловић</i> РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ КАО ОСНОВ СТАБИЛНОСТИ НАЦИОНАЛНЕ ЕКОНОМИЈЕ ....	273
<i>Драган Павловић</i> ПРОЈЕКАТ: ГРАНТ ДОНАЦИЈА РАЗМЕНА КАТАСТАРСКИХ ПОДАТАКА ИЗМЕЂУ БЕОГРАДА И ПРИШТИНЕ .....	281
<i>мр Душан Минић</i> ПОСЕБАН ПРИЛОГ – ДЕСЕТ ГОДИНА ЛЕТЊЕ ШКОЛЕ УРБАНИЗМА У СРБИЈИ .....	283

***Актуелни прописи у планирању  
простора, урбанизму и изградњи***

Мр Миодраг Ференчак, дипл. инж. арх.<sup>1</sup>

## ПРОМЕНЕ У ЗАКОНИМА О ПЛАНИРАЊУ И УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПРОМЕНАМА ОРГАНИЗАЦИЈЕ И САДРЖАЈА УРБАНИЗМА У НАС

### РЕЗИМЕ

У тексту се разматра актуелна криза урбанистичког планирања и планског уређења градова и насеља у Србији, са оценом да се уобичајени облик и садржај урбанистичке дисциплине губе у прогресивној бирократизацији њене теорије, праксе и законодавства. Поднаслови „Урбанизам без урбанизма.“ илустрирају начин изградње у коме, упркос примени важеће процедуре, изграђене куће не поседују основне урбанистичке квалитете. Нарочита пажња је поклоњена прегледу свих урбанистичких закона у Србији и дужини примене свакога од њих, као и њихових сукцесивних измена. Забрињавајући налаз је, да је просечно важење Урбанистичких закона у периоду од 83 године само 5,1 година, а у периоду задњих 11 година само 1,9 година. То је ослонац и илустрација лошег управљања и бирократизације. Ово стање прати губитак реалног садржаја у урбанистичкој делатности, што се може утврдити већ и поређењем са основним описима појма „Урбанизам“ у општим енциклопедијама.

### ABSTRACT:

This text explores the actual crises in urbanism in Serbia, finding that urbanism is lost in progressive bureaucratization. The subtitle "Urbanism without Urbanism", illustrate the way of building in the cities, where the houses legally built to the urban planning proposals, did not match the simple housing quality, as if built without any urban planning. The loss of general orientation is illustrated by frequency of changes in the laws on Urban planning (during whole period of 83 years 5.1 year on average, and during last 11 years 1.9 years on average). This is the illustration, as well as the cause of decay. The basic content of the aim "Urbanism, Urban Planning" from the simple encyclopedias, was compared to content as described in actual Laws on Planning and Building in Serbia, observing that the basics had been lost, and should be totally renewed.

### УВОДНЕ ТЕМЕ

Наслућујемо да би теме из наслова овог прилога могле да се обраде тако да поставе релевантна питања за оријентацију наших урбаниста у долазећим вremenима, за случај даљег ретроградног кретања, или чак до укидања урбанизма као препознатљиве дисциплине у нас. То нико не жели, а могуће је да се догоди.

Зашто мислим да је тако нешто могуће, кад се широм Европе, Америке и Аустралије могу запазити тенденције ка развоју и обогаћивању теорије, организације и праксе у реалном и теоријском урбанизму и урбанистичком планирању?

Тако мислим као обичан посматрач свакодневних збивања на неколико поља у којима се то може пратити, а у којима се ништа охрабрујуће не примећује. Лутање, посртање, магла, конфузија, потпуно одсуство разумевања и основне оријентације, су видљиве карактеристике актуелног периода урбанизма и урбанистичког планирања у нас.

### УРБАНИЗАМ БЕЗ УРБАНИЗМА У СТВАРНОМ ПРОСТОРУ ГРАДА

У стварном нашем граду доминира неформална (дакле безурбанистичка) изградња и на отвореним просторима и на градским улицама. Да ли нема довољно закона, правилника, дозвола, планова, услова, сагласности, лиценци, комисија, урбаниста - стручњака? Не мислимо на то! Него: уличне регулације се у стварности не шире и не исправљају, напротив, оне се сужавају и криве према преосталим купљеним предратним регулацијама. Нових дрвореда, скверова и паркова нема. Нема ни нових тргова, авенија, улица, алеја, пасажа, колонада, степеништа, скулптура, фонтана, пјачета, видиковаца, ведута, визура. Стамбене зоне и појединачне парцеле и зграде се не реконструишу и не подижу ка вишем употребном и естетском квалитету. Напротив, најбоље стамбене парцеле са најбољим кућама и зеленилом у блоку се купују, руше и замењују вишеспратним стамбеним контејнерима који, са рампама за гаражу уз зграду, испуњавају сав простор парцеле.

Налазимо у плановима увек и одглумљена "строга" планска ограничења и обавезе, по којима је, рецимо, инвеститор обавезан да за нову вишепородичну стамбену зграду обезбеди парцелу... од

<sup>1</sup> Миодраг Ференчак, дипл. инж. арх. магистар урбанизма; e-mail: miodrag.ferencak@gmail.com

најмање 600м<sup>2</sup> површине, са минимално 5% површине парцеле у зеленилу, (тј 30м<sup>2</sup> за парцелу од 600м<sup>2</sup>!), на којој ће изградити С+П+2,3+Пк кућу са двадесетак станова, са 900-1200м<sup>2</sup> стамбеног простора, на најмање 4,0 метра са једне стране од могуће исте такве или приземне старије куће на суседној парцели, на најмање 3,0 метра од једне и још 1,0 метра од друге границе парцеле, али са високим парапетима ако сусед није одмакнут за оних 3 +1 метара, (као да би се уопште нешто могло изградити више и ближе од тога). Околне парцеле са супстандардном насељеношћу (оне су много скупље за намиривање постојећих корисника) и бројним лошим објектима остају да трају и да чине збуњујуће суседство.

Може се рећи да је у пракси већ учвршћен овакав модел и да је у употреби као основни у већини градова у Србији. Даље од центра нове куће су као претходно описане. Ближе центру је форма сасвим иста, једино су све димензије повећане (спратност С+П+5,6+Пк, 50-60 станова). Ипак се у плановима коефицијенти густина изградње свих зона и даље стално подижу, са образложењем повећања компактности града. Немају све ове куће градску канализацију. Неке имају велике непропусне јаме које се празне цистернама. Купци станова ће тек научити основно о кућним инсталацијама и евакуацији отпадних вода. Наравно, не добија се компактност. Добија се дисперзија и насумичност нове изградње, брутални контрасти, дисхармонија и осиромашеност амбијента, простори без иједног стабла или травњака, мали станови без погледа, или са погледом на кровове и хаотична задња дворишта старих суседа - нови проблеми уместо решења старих. То све може да се постигне и без икаквог формалног урбанизма.



Слика 1. Нова стамбена зграда у сремском делу Београда. Све је по максималним, али дозвољеним, планским параметрима. Да ли квалитет становања и будућег амбијента оправдава огроман ангажман и време урбанистичког процеса?

У расправама чланова стручних комисија и у дијалозима инвеститора и управе поводом одобрења плана или пројекта, не говори се већ дуго о осунчаности, хладовини, проветравању, погледу из стана, игри деце у дворишту, комуникацији међу суседима, лепоти куће и зеленила, него само о високим или вишим "параметрима", праву на изградњу испуста („еркера“) изнад јавног тротоара, праву на додатне „квдрате“ у другом поткровљу или на угаоној позицији и слично. Који урбанизам може да одржи „оптималне параметре“ и борбу за такве апстракције, као разлог да се неком предузетнику смањи зарада за стотине хиљада или чак само хиљаде евра? Зар није наш, као и сваки други "Урбанизам" пао баш на покушају неке такве "неекономичне" исправке и наметања ограничења без свакоме јасног разлога?





Слика 2. Нова (иста) стамбена зграда у сремском делу Београда. Поглед на бочну страну. Нови модел је ревидовао схватање простора и дворишта код „слободностојећег објекта“. Да ли ће бити боље када се изграде слични бочни суседи? Или рачунамо да се неће изградити?



Слика 3. Модел јесте конституисан (исто нова кућа у сремском делу) и има малих варијација. Архитект понекад уноси и мало сопствене поетике. Фронтални поглед каже да живот у оваквој улици може да буде у реду. Али шта би рекли по дубини куће?



Слика 4. Иста стамбена зграда виђена са стране. Све је по дозвољеним планским параметрима. Да ли квалитет становања и будућег амбијента оправдава урбанистички процес? Шта би могло да се уради проблематичније а да се успешно прода без урбанистичких правила и ограничења „папирологије“?

У томе и јесте ствар. Ниједан урбанизам није на томе пао, напротив, он је на сличним и озбиљнијим ограничењима и створен, а дао је сасвим видљиве резултате у последњих 60-70 година у развијеном и организованом свету. Нема економских губитака у планирању квалитетног становања и атрактивног и уређеног градског простора, али ако се озбиљно и промишљено организује. Губици се јављају и одмах и касније ако се тако не чини, а ми сада то не чинимо.

#### **НЕЗАДОВОЉСТВО ГРАЂАНА, ИНВЕСТИТОРА, ПОЛИТИЧАРА И УРБАНИСТА**

Друго поље које можемо посматрати је задовољство грађана, предузетника и њихових политичких представника статусом и ефектима дисциплине. Навикли на све, грађани више не очекују ништа и нису активни у коментарисању и просуђивању „нових“ (обично 40-80 година старих) урбанистичких догађаја. Да ли је нови мост, овај или онај други, или нови велики центар-кула у граду највећи допринос или највећа глупост и нечасна обмана? Да ли је највећа глупост нова паркинг гаража, или је то лаки метро, или је то тешки метро или је то нова станица у Прокопу? Или „Београд на води“? Да ли је најкориснија и праведна или најштетнија и дискриминаторска и криминална „легализација“ кућа изграђених и настањених без грађевинске и употребне дозволе? По природи тржишта масовних медија: „добра вест је лоша вест“, доминирале су оцене да су све то глупости, грешке и лоповлуци. Уверавали су грађане страствено (уместо трезвено, систематично, аналитично и тачно) и у једно и у друго - и политичари и стручњаци и квази стручњаци, па је конфузија, неповерење и незаинтересованост за урбанистичке планове и обећане подухвате сада доминанто стање.

Нико се не жали на низак општи квалитет урбанистичких планова (а требало би и то да узмемо у разматрање), већ првенствено на недовољно велику дозвољену изграђеност тражену на конкретној локацији за коју су заинтересовани (увек треба више) и на недовољну брзину измена у њима (промену намене и повећање капацитета за изградњу нових „квадрата“), када се оне (промене) већ успешно договоре са доносиоцима урбанистичког плана (општинским руководством). Једина су питања ка урбанизму: за колико се дана може добити грађевинска дозвола? И, може ли се дозвољена изграђеност повећати изнад дозвољене изграђености, колико за то треба дана?

Са становишта хипотетичких инвеститора (хипотетичких јер ће многи одустати, јер заправо нису ни били прави инвеститори са капиталом, него су очекивали да ће им освојена урбанистичка права бити улог за прибављање капитала, потом и зато, што ни преостали инвеститори често нису хтели да граде било шта: превлађујућа већина жели да кроз актуелне операције преноса права и кроз јефтина урбанистичка документа повећа цену неког земљишта па да га даље препрода - али, то је законита тежња у овој ниској фази развоја домаћег капитализма), такво стање је неиздрживо. Оно руши



замишљене пословне комбинације и позива на елиминацију урбанизма као сметње, по кратком или дужем поступку.

Међутим, припадници урбанистичке професије треба да се припазе. Јер, ако се не нападају међусобно око претходног, политичари и предузетници се сагласно и претећи жале на недовољне планиране густине и висине изградње свуда, спорост урбаниста у изменама планова, непрактично дугачке и сложене процедуре у доношењу измена у плановима, спорост у издавању "урбанистичких папира" и неподношљиву дужину и несигурност у добијању грађевинских дозвола у случајевима за које су они заинтересовани. Почесто посумњају и на корупцију урбаниста као главни разлог овог лошег стања.

Ово је за урбанизам тежак и опасан проблем, мада су у њему сасвим замењене улоге и узроци. Он са урбанизмом има најмање везе, и сасвим видљиво указује да је место и порекло проблема у политичком и управном дворишту.

## ОПЕТ О УРБАНИЗМУ БЕЗ УРБАНИЗМА

Мене ипак највише брине одговор на једно сопствено тест питање: упркос силне енергије, времена и фрустрација које у акционом домену града у нас конзумира урбанистичко-пројектантско-административно-инвеститорски процес усмерен на неку конкретну изградњу (у чему је стручног рада најмање, а администрирања далеко највише), *шта је то што се у задњих 20-30 година у неком нашем граду и у стварности изградило, а да је то очигледно боље после читавог урбанистичко-административног процеса, него што би било без њега*, у потпуно дерегулисаним условима, без одлука о плановима, условљавања кроз дописе педесетак јавних предузећа, лиценцирање, елаборате о енергији, утицају на животну средину, локационе, грађевинске и употребне дозволе?

Узгред, да ли је неки иоле искусан урбаниста у добијеним обавезним условима десетина и десетина Завода и Јавних предузећа која мора да „прикупи“ за свој план добио неки услов или предлог из Јавног предузећа за који није знао, а који је био је од користи за задатак? Тешко, јер по дефиницији, на терену свог задатка и информационе основе, урбаниста те услове зна подједнако или боље од задужених за одговоре у тим организацијама, па су услови пуни општих места и позивања на поштовање и навођење правилника појединих служби, или контрапродуктивних техничких детаља или недостижног перфекционизма код амбициознијих учесника.

Ако се нешто заиста гради, то се у изградњи нужно ослања на коришћење постојећег стања и постојеће материјализоване урбане регулације, или изузетно, на додатке и парцијална довршавања планова и пројеката дефинисаних и отпочетих пре 30-40 и више година, дакле на протекли урбанизам.

Оно што је стварно изграђено протеклих тридесетак година, било би углавном тако и без велике актуелне и исцрпљујуће урбанистичке и управне међуигре.

*То је оно што урбанисте треба највише да брине, јер ако то остане тако још неко време, урбанизам неће бити само без урбанизма, него и без урбаниста.*



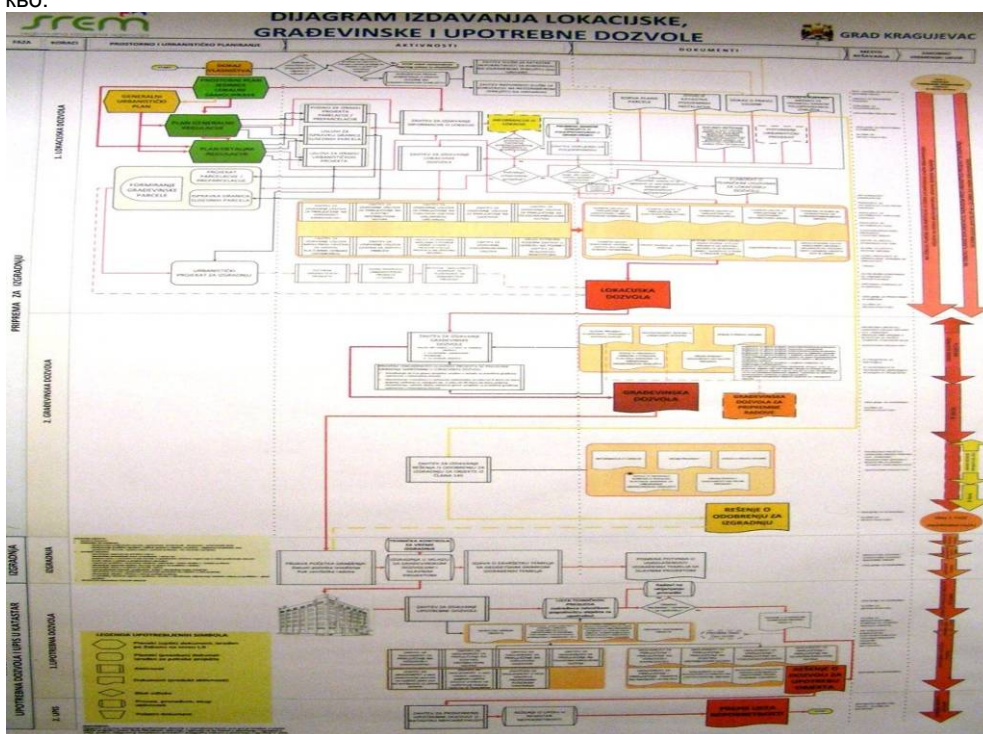
Слика 5. (лево) и Слика 6. (десно) На магистралној саобраћајници са четири траке (којој треба проширење и самих коловозних трака) одустаје се од изведеног предратног и послератног проширења регулације и ново постављене куће се легално враћају на сужени профил, без нужног разлога осим нешто веће зараде.

## МАЛА ПРОВЕРА ИЗГРАЂЕНОГ НА ПАР БЕОГРАДСКИХ ПРАВАЦА

Да покушамо малу београдску проверу, од Калемегдана па даље. Мали хотел, Филхармонија и Кинотека на Студентском тргу? Промена врло добре пословне зграде, са потпуно уклопљеном савременом фасадом, у хотел са баналном другачијом фасадом уклињеном између Позоришта и Музеја? Хотел Метропол на Булевару? Реконструкција самог Булевара (па она није таква ни у једном урбанистичком плану)? Хаотична бесправна изградња у наставку дивљег Булевара? Нове узидане стамбене зграде С+П+5,6+Пк, на уским парцелама и уским уличним профилима у пристојним



наслеђеним блоковима на Врачару- који сада више нису пристојни? Нове, са дозволама насумично постављене (на стару регулацију), стамбене зграде П+2,3+Пк на периферији? Сва остала неформална изградња? Ново велико насеље "Степа Степановић" (па и оно је настало као велики акциони пројекат војска-министарство упркос недовољности редовне урбанистичке припреме)? Знамо ли у граду неки нови парк, сквер, нову проширену регулацију са дрворедом или повученим приземљем са колонадом изграђен на проширеном простору у граду последњих деценија? Треба ли да анализирамо Нови Београд и његове нове грађевине (Центар Ушће, Ерпорт Сити, промене наших најбољих фабрика у тржне центре?). Све то има мало везе са изворним урбанистичким стратегијама и захтевима за та места, али јесте разумљиво као уносан пројекат са становишта нових власника-инвеститора, па је питање дали би то било боље или горе да нашег „урбанистичког“ процеса једноставно нема? Мислим да би основни одговор био, да би све то било тако изграђено и без икаквог новог укључивања урбанистичког сектора, по договору онога ко фактички располаже парцелом (физичко или неко правно лице, или институције за приватизацију), шпекуланата земљиштем или инвеститора, уз прихватање ниже, егзекутивне администрације - по отвореној или дискретној сугестији више инстанце. Старо правило виталног бизниса "cut the middleman" (избаци посредника), озбиљно прети оваквом урбанизму какав ми данас имамо, и треба тражити нова одржива решења уместо изгубљене борбе за одржање статуса кво.



Слика 7. Познати плакат-дијаграм (Срем / Град Крагујевац) прописаног поступка за прибављање урбанистичке, грађевинске и употребне дозволе у Србији: преко 100 корака, 70 писмених захтева, 50 учесника, 450-1000 или неодређено дана за активности

## УЧЕСТАЛОСТ ПРОМЕНА УРБАНИСТИЧКОГ ЗАКОНА КАО ПОСЕБАН ИЗВОР СЛАБОСТИ

Посветимо мало пажње нашим бројним унапређењима урбанистичких закона. Како стварно изгледа учесталост промена закона о урбанистичком планирању у нас? Да ли се из тога може доћи до закључка о вероватности претходног суда, или смо необјективно претерали ради одбране урбанистичког дворишта? Пођимо од "Грађевинског закона Краљевине Југославије" из 1931. У урбанистичком делу је служио до 1949. године када га је у томе практично заменила "Основна уредба о генералном урбанистичком плану" (Влада ФНРЈ 1949.), дакле 18 година. Њу је, после 12 година заменио "Закон о урбанистичком и регионалном планирању" из 1961. године, који је једанпут измењен 1965, а замењен је 1974. године после "Новог Устава из 1974." Дакле, важио је 13, односно 4+9 година. "Закон о планирању и уређењу простора" из 1974. је био републички закон (савезног није било сходно новим уставним концептима, као ни других савезних урбанистичких и просторно планских институција) и са изменом из 1985. служио је до 1989. године, значи 15, односно 11+4 године, када је замењен "Законом о планирању и уређењу простора и Просторном плану Социјалистичке републике Србије", који је важио је 6 година. После промене државног система почетком деведесетих, 1995. године је донет нови "Закон о планирању и уређењу простора и насеља" који је требало да обезбеди и нову прилагођеност урбанизма функционисању у условима павноправности приватне својине и слободног тржишта. То јесте учинио, али је мењан 1996, 1997, 1998. године, па замењен сасвим новим

2003. године, дакле важио је као концепт 8. година. "Закон о планирању и изградњи" из 2003. је мењан пет пута са истим називом као "Закон о планирању и изградњи" 2006, 2009, два пута, 2010. и 2011. године. Прошле године је припремљена промена и овог закона као нацрт "Закона о планирању, пројектовању и грађењу", али није још поднета Скупштини због одлуке о ванредним изборима, па се може рачунати као 2014. година и важио је као концепт 11 година.

Размотримо просечно трајање Закона у читавом периоду и по карактеристичним епохама и законима:

- Краљевина, рат, почетна социјалистичка обнова (1931-1949, без измене) 18,0 година
- Обнова, "административни социјализам" (1949-1961, без измене) 12,0 година
- "Плански социјализам", са почетним радничким самоуправљањем (1961-1965-1974) 13,0 година, 6,5 година просечно до измене
- "Самоуправни социјализам", почетна транзиција (1974-1989-1995) 21,0 година, 10,5 година просечно до измене
- Први тржишни капитализам и ратна транзиција (1995-1997-1998-2003) 7,0 година, 2,3 година просечно до измене
- Други тржишни капитализам и продужена транзиција (2003-2006-2009-2009-2010-2011-2014) 11,0 година, 1,8 година просечно до измене
- Наши урбанистички закони се развијају укупно 83 године, мењани су укупно 16 пута, тј трајали су у просеку по 5,1 годину. У социјалистичком периоду развијали су се 45 година и мењали 5 пута, тј трајали су у просеку по 9, 0 година.
- У транзиционом периоду развијали су се 19 година и мењали 10 пута, тј. трајали су у просеку по 1,9 година.

Пошто свака промена основног закона потпуно зауставља рад у надлежним канцеларијама на дугачак период, а такође се у периодима са изменама од по две до три године није, ни теоријски, могла развити ни прилагодити пракса примене у управи, мислимо да није претерано и необјективно претпоставити да су овакве добронамерне, али очигледно непромишљене промене закона један од важних чиниоца деструкције урбанизма у нас.

Чак и пре сваког даљег разматрања, мислимо да се може закључити и препоручити да је за побољшање урбанизма у нас нужно потребно прво солидно проучити и обрадити његову стручну, имплементациону и законодавну материју и тек онда припремити закон и прописе који ће трајати деценијама, а не месецима. Овако се не може напредовати и поправљати, него само назадовати и кварити.

## **ПРОМЕНЕ У КОНЦЕПТУ ОРГАНИЗАЦИЈЕ УРБАНИСТИЧКЕ ДЕЛАТНОСТИ ТОКОМ ВРЕМЕНА И ПРОМЕНА У ЗАКОНИМА**

Потсетимо се на неколико карактеристичних фаза и начина организовања урбанистичког планирања у нас, макар их обрадили као радну скицу, недовољно поуздано и детаљно, остављајући то за једно право истраживање (можда за официјелну школу или институт по захтеву државе којој треба научно поуздан увид у стање наше важне дисциплине?). Углавном ћемо имати у виду облике из највећих градова, првенствено Београда, јер се они преносе и модификовано моделују и у мањим, иако је разлика у урбанистичкој пракси и начину рада и потреба између њих огромна и суштински важна.

### **Разликовање величине града и насеља и потребне величине простора и типа документа којим се обрађује велика или мала територија и појединачни случај или уређење територије**

У *Грађевинском закону из 1931. године* о тој разлици се водило рачуна (основни полаз у разврставању урбанистичких одредби дели закон на три дела: Први, за градове и вароши, Други, за села, Трећи, за специфична насеља (бање, рударска, туристичка и друга места).

И од 1949. до 1989. године делимично се о томе водило рачуна, кроз прописе о изградњи грађевина на селу (у форми „Општинске одлуке која замењује Генерални урбанистички план“ која је функционисала све то време и била једноставан облик елементарног управљања грађењем у малим насељима).

Међутим, у *закону из 1989. године* је, у наизглед доброј намери, направљена велика промена у закону (погрешна, по нашем мишљењу, мада постоји и супротна аргументација). Укинута су два института која су омогућавала легалну изградњу на ванградским и сеоским подручјима, као и прилагођавање конкретних потреба изградње када је захтев био у довољној (али не и апсолутној) сагласности-идентичности са детаљним урбанистичким планом, или када урбанистички план није постојао. Тиме су сва насеља у Србији и све ситуације у плановима скупљене у исту групу поступка: ради и мењај детаљни урбанистички план кад год се нешто заиста гради.

Прва од две промене је била укидање могућности формирања грађевинске дозволе у селима на основу „Општинске одлуке која замењује Генерални план“. Образложење је било да се тиме најзад изједначавају права сеоских становника са правима становника града у односу на уређење насеља. Стварна последица је била сасвим другачија: сељани више нису ни тражили одобрења за градњу, јер општина није имала на основу чега да их изда. Нови вирус бесправне изградње је додат старим вирусима.

Други инструмент који је укинут је био „Урбанистичко технички услови који се доносе по поступку за доношење детаљног урбанистичког плана“. То је био инструмент који је, у складу са генералним урбанистичким планом, врло детаљно разрађивао конкретан комплекс који је требало градити, његове односе са суседством, потребну инфраструктуру која је потребна уз комплетан поступак усвајања прописан за детаљне планове (укључујући комисије, јавну и стручну дискусију, скупштину и објављивање), а који је постајао аутоматски основ за грађевинску дозволу (па и експропријацију ако је потребна). Дакле, стручност до детаља и транспарентност јавне дискусије, комисије, извршног одбора и скупштине уз конкретан контакт са инвеститором и потребном динамиком, без уношења других тема и проблема су биле обезбеђене карактеристике поступка. Овај инструмент је био укинут са образложењем да се исувише често користи и да се због тога не доносе детаљни урбанистички планови који су сигурнији инструмент за правилан развој градског простора.

Данас је јасно да је уређењу насеља у Србији нанета велика практична штета озакоњењем ових нереалних захтева који траже урбанистичку и административну перфекцију без реалне основе (а које је и стручњачки слој прихватио као добре за развој струке, што се и касније редовно дешавало). Велика штета је нанета и непријатно демагошким образложењима за обе промене. Урбанизам јесте и у претходним деценијама увек служио за „лакировку“ и политички маркетинг, али ретко за потцењивање памети грађана.

То је могао да буде знак да је неозбиљан политикантски приступ већ надвладао основну пажњу и респект према сложенем урбанистичком процесу. Отада је постигнута превласт бирократизације и бахатог политиканства и у урбанизму јачала све до данас - иако су декларативни циљеви промена били увек супротни. Да ли су овакве промене довеле до превласти бирократизације као процеса, или је бирократизација условила овакве промене, треба боље да разјашњавају други стручњаци.

*У серији закона и измена од 1995-1998.* нема експлицитне разлике између насеља по величини, али је дат скуп олакшаних и врло различитих услова за могуће формирање сталне или привремене урбанистичке дозволе и на местима где плана са довољном детаљношћу (или плана уопште) још нема, па је било могуће сачинити урбанистичко техничке услове и урбанистичку дозволу и за локације у селима, засеоцима, или у отвореном простору за потребе пољопривредних домаћинстава, или урадити урбанистички пројект и план парцелације као урбанистички план, кад год се појави реална потреба.

Важна за спровођење и еластичност функционисања система планова и разраде из фазе у фазу, је била и дефиниција међусобне субординације просторних и урбанистичких планова која је била одређена као: „Урбанистички планови морају бити у складу са просторним плановима, а планови ужих просторних целина морају бити у складу са плановима ширих просторних целина“. Овде је битно уочити да се није употребљавао раније коришћен појам „планови нижег реда и планови вишег реда“, који је до тада природно (мада већ од осамдесетих година анахронично) постојао као методолошки услов планске привреде и субординације планова. Став „усклађеност планова ужих просторних целина са плановима ширих просторних целина“, подразумева прилагођавање, оптимализацију и могућност контролисаних промена и разлика између планова веће општости и планова веће детаљности чак и када су упитању намене површина или њихов положај и величина у простору. Према уставној подели, просторне планове свих нивоа радила је Република, а урбанистичке планове општина, па просторних планова општина није могло да буде, али је уместо тога могао да се припреми и донесе „Генерални план мреже...функција према конкретној потреби за сваку одређену функцију или скуп функција, што је обећавало већу инжењерску конкретност и употребљивост планова.

*У серији закона из 2003. до 2014.* се систем планирања поново уједначава (и, у намери, то олакшава брзо и обавезно издавање грађевинске дозволе) преко безусловног доношења и спровођења три нивоа планова: генералног плана, плана генералне регулације и плана детаљне регулације, али уз обавезу управе да *никада не ради конкретне „урбанистичко техничке услове“*, него да поступком копирања и цитирања даје изводе из планова. Ако плана детаљне регулације нема, извод и дозвола се морају издати на основу плана генералне регулације, ако ни њега нема онда на основу генералног плана насеља.

Нажалост, ефект је био супротан. Пошто више није било учешћа стручњака у овој фази поступка, а расположиви планови (генерални из ранијих фаза, а и нови) нису били употребљиви за замишљен једноставан поступак, одбијање захтева инвеститора са образложењем да је непотпун се показало као најсигурнији метод за управу, па се та пракса и уврежила као доминантна и карактеристична за данашње тешкоће у раду.

### **Организација основних служби и поступака**

Вратимо се, на на концепте организације урбанистичког процеса и служби од међуратног и послератног периода до данас, где ћемо посматрати Београд као најразвијенији и са највише организованих јединица и нивоа.

У *Краљевини* је Општина имала све прерогативе и надлежности за доношење и спровођење урбанистичких планова, конкретно „Уређајне основе“ која се састојала од Регулационог плана, Уредбе о спровођењу, и Грађевинског правилника за насеља, (после сагласности Бановине, а за Београд, као престоницу, после сагласности Министарства грађевина).

Куриозитет је да општина није издавала дозволе за објекте служби у надлежности државе (војска, железнице, министарства, Народна скупштина и др.), тако да се државне власти нису уопште освртале на београдске урбанистичке планове. Најинтересантији пример је изградња таквих нових железничких постројења у Бари Венецији која нису била предвиђена Генералним планом, као и изградња обилазне пруге око Калемегдана, а одустајање од планиране изградње подземне везе Савске и Дунавске обале тунелом испод гробана.

Београд је унутар Општине града Београда имао квалитетну техничку управу са отсецима, од којих је катастарски одсек имао највише задатака из урбанистичке области (што наравно није био случај са мањим и малим општинама). Финансирање је носио посебан „Фонд за извођење регулације“. Архитектонско-урбанистички конкурси, комисије за њихово спровођење после одлуке, и директне наруџбе регулационих планова од тада реномираних бироа, су обављале потребне задатке у том периоду. Жалбе на спори или лош рад „урбанизма“ у вези са грађевинским дозволама нису биле нарочито упадљиве, а стручне полемике у новинама су биле оштре и честе (не знамо ништа о постојању удружења архитеката или урбаниста, што данас још имамо, и то није мала ствар).

Од 1946. године, уз послератну „обнову“, на предратним прописима спровођеним еластично и самоуверено од стране Народних одбора општина, формирао се постепено нови систем усаглашеног паралелног одлучивања и спровођења по партијској и по државној линији и у урбанизму. За приоритетне општинске центре урбанистичке планове су најчешће радили прилично бројни државни архитектонски бирои и атељеи чији су директори и главни пројектанти били и стручно и партијски истакнути архитекти. Република Србија је већ имала свој урбанистички завод који је имао координишућу улогу у претходно описаним активностима, као и у планирању Београда и Новог Београда, а од 1948.г. је Београд имао сопствени урбанистички завод са обе поменуте надлежности и са постепеним комплетитањем великог стручног тима са свим инжењерским специјалностима.

Министарство грађевинарства је активно радило на организацији рада и планова за Нови Београд, па је формирало и сопствени „Институт за изучавање и конкретизовање проблематике Новог Београда“. Извршни одбор народног одбора града Београда је имао и своју управу за пројектовање и своју Урбанистичку комисију која је била најважнији стручни контролор планских решења. Друштва архитеката Србије, Хрватске и Словеније су била активна и утицајна, а програмски текстови са њиховог великог саветовања у Дубровнику 1950. године су имали задатак да послуже и као платформа за оријентацију урбаниста у практичном раду. Стручни квалитет и интегритет, од нових власти прихваћених и укључених архитеката-урбаниста, је био невероватно висок.

Од 1961. године, кад је изградња и планирање Новог Београда било у пуном замаху (а паралелно и изградња великих комплекса са сличним амбицијама као што су Нови Загреб, Ново Сарајево, и други) и урбанистичке преокупације и институције и Београда, и бројних других градова и Републике и Федерације добиле су велику пажњу и висок ниво уважавања. У Београду је формирано посебно Министарство за Урбанизам и комуналне делатности, а основани су и радили Савезни завод за урбанизам и комунална и стамбена питања, Завод за урбанизам и комуналне делатности (републички), Институт за архитектуру и урбанизам Србије (уз Архитектонски факултет у Београду), велики бирои за пројектовање са урбанистичким јединицама (Енергопројект, Србијапројект, Центропројект, Архитектура и урбанизам...)и већи број архитектонских бироа са мање или више специјализованим пољима рада (Стадион, Нови Београд, Београд Пројект...), Специјализоване дирекције за изградњу и вођење реализације (Дирекција за Нови Београд, за тргове, за обале, за мостове, за паркове, за Сајмиште, за путеве и улице, за изградњу Железничког чвора,...). Финансије су ишле из сва три буџета (савезни, републички и градски) преко појединих Дирекција. Све урбанистичке планове и урбанистичко - техничке услове је радио Урбанистички завод (који је имао велику петоспратну зграду преко пута Правног факултета, а потом је ради боље и директније сарадње добио, са Дирекцијом за изградњу и реконструкцију, нову идеално пројектовану пословну зграду уз Ботаничку башту).

Међутим, сва одобрења локације и грађевинске дозволе, без обзира на важност или величину, радиле су општинске службе према месној надлежности, тако да су и у њима постојала респектабилна кадровска и организациона језгра.

За подручја са планираном индивидуалном изградњом београдске општине су имале потпуне регулационе планове са парцелацијом, положајем нових кућа и препорученим типским пројектима, обично из два различита бироа. Пројектанти објеката (великих или малих) директно су комуницирали са урбанистом задуженим за њихове урбанистичко-техничке услове и договарали најбоља решења, а тај договор се поштовао у општинским управама. За инфраструктурне прикључке у условима одговарао је урбанистички завод, али се за реализацију прикључака у пројекту тражила овера комуналне организације. Овај систем је без сумње успешно функционисао све до 1971-1974.године када су почела озбиљнија загушења. Проблеми са бесправном изградњом су се већ појавили, јер су постојеће и малобројне нове парцеле за индивидуалну градњу биле недостижне досељеницима и новим домаћинствима. Прве су подразумевале комплетан заменски стан за власнике и кориснике стамбеног објекта, а друге је требало да буду унапред експроприсане, уређене и опремљене, (што је, наравно, давало апсолутну урбанистичку предност колективној изградњи и важнијим личностима).

Од 1974. године, на развијеним основама претходног, уз Нови устав и комплетно измењено законодавство, (првенствено Закон о удруженом раду, па за њим и све остало) и урбанистички систем се радикално мења у својим облицима, садржају и организацији институција. То је требало да буде

врло децентрализован, тржишни и договорни систем истовремено, али са суптилно обезбеђеном координацијом и хијерархијом делова (некад четворостепеном; ЈУР; ООУР; ОУР; СОУР) у са доминацијом Општине као комуналне и репродукционе јединице.

Све институције које год су могле да се скину са државног и републичког буџетског финансирања скинуте су, и усмерене на финансирање преко СИЗ-ова (Самоуправних интересних заједница, нећемо то даље пратити). Партија, наравно, остаје једини политички организатор и арбитар важних одлука, али се државна управа и самоуправа са свим повезаним институцијама потпуно мењају, уз нужни идеолошки притисак и пожуривање, а наравно и концентрацију на очување власти.

*Организација урбанизма и изградње се мења.*

У Београду, на пример, од Урбанистичког завода се одузимају све управне и организационе функције, а остављају се уско стручне. Формирају се Градски секретаријат за урбанизам, са искључиво управним, без стручних функција. Од неколико специјализованих дирекција се формира једна велика Дирекција за изградњу града Београда (неке дирекције остају изван, за путеве, за мостове, за железнички чвор), унутар које је финансијско језгро урбанистичког система - Фонд за уређење грађевинског земљишта. Комуналне организације се трансформишу у јавна предузећа (са неким од поменутих самоуправних нивоа на нивоу града; Градско стамбено предузеће, Градски водовод и канализација, Електродистрибуција, ПТТ, Градско саобраћајно предузеће, Београдске Електране, Гробља и друга). Велике организационе структуре и огромна грађевинска предузећа се се појављују и у станоградњи (СИЗ становања, ИМПРОС, ЈИМПРОС, Рад, ТРУДБЕНИК, Ратко Митровић...) и још увек се успева у тада најважнијем задатку, масовној производњи станова у Београду, на чијим је крилима летео и нама најзначајнији урбанизам.

Не треба пропустити да се помене да се Градски завод за друштвено планирање и Урбанистички завод спајају у *Завод за планирање града Београда*, са обједињеним пољем рада. Таква, бар на папиру идеална институција, вероватно, никада и нигде у свету није била конституисана у урбанистичком домену „свеобухватног планирања“. Раде се етапни планови за читаво подручје, просторни план за читаву територију, Студија централне зоне, Студија метроа, бројни детаљни планови за актуелна подручја и за важна осетљива подручја, јавни конкурси смењују једни друге. Хиљаде и хиљаде станова се организовано гради, двадесетак километара тунела за Београдски железнички чвор се копа и повезује. Негде до 1982/3. године ово је период највећег видљивог замаха, квалитета, снаге и обима урбанистичког планирања у нас.

*Друга страна медаље:* Међутим, медаља, за урбанизам, има и другу страну. Прво, требало је урбанистичке задатке из статуса рада са финансијски немерљивим квалитетима превести у производе са ценом који се уговарају са Самоуправним интересним заједницама или са Дирекцијом за изградњу. Потребу и исправност („законитост“) тих поступака ће на оба места потврђивати управа, сада централизована кроз Градски комитет (касније секретаријат) за урбанизам.

*Прва последица* је била да су, за град и грађане мали, конкретни урбанистички задаци и иницијативе, подједнако као и трајни задаци (на пример, студије специфичних општих питања, или непрестано праћење догађаја и промена на територији) нестали и код политичара и код директора и код урбаниста, јер је требало прво дефинисати иницијативу и потребу кроз радни пројект за задатак, добити усклађену сагласност извршног одбора, склопити уговор, контролисати наплату и извршење кроз ситуације, а док се не потпише уговор - не може се ни радити ни размишљати. Тако се урбанизам, од конкретног и континуалног и просторно и функционално повезаног посла, претворио у низ дискретних задатака који неће увек бити повезани ни усклађено вођени.

*Друга последица* је била постепени развој ривалства између трију главних урбанистичких институција у граду (Завода, Дирекције и Комитета и њихових руководилаца разних нивоа), у коме је уместо ефикасне поделе рада и сарадње тињала суревњивост и антагонизам, а смишљена компликовања у сарадњи су се појављивала као нови манир.

*Трећа последица* је била усложњавање начина рада и управљања урбанизмом до те мере да су градоначелници и председници извршних одбора изгубили поуздање да потпуно познају систем и проблематику, па су се лагано дистанцирали од урбанизма као целовитог поља и оријентисали на специјализоване задатке као акције (водоводни прстен и фабрика воде, централна топлификација, трамвај за 21. век, пешачка улица...).

*Четврта и најтежа негативна последица* је била прогресивна бирократизација у све три институције истовремено, а од тога није могао да се заштити ни републички ни покрајински ниво (републички/покрајински Секретаријат за урбанизам и стамбено комуналне послове или слично, касније министарства), преко којих ће се управни концепти и модели спроводити даље према осталим општинама.

Постоји још једна аутоматска последица основних промена из 1974. године. Укинута су све савезне институције и задаци урбанистичко планерског садржаја (рецимо „Савезни завод за урбанизам, комуналне послове и становање“, израда „Планерског атласа Југославије“), републичке институције за урбанизам су преведене на тешко самостално финансирање, и постепено су ишчезле, а мале општине су остале без решеног система обезбеђења урбанистичких планова за њих.

*Каква је била организација у другим градовима и мањим општинским центрима?*

Нови Сад је имао сличну организацију као Београд, можда уређенију и ефикаснију због прегледније територије и отсуства поделе на општине. Други већи градови су углавном следили модел у коме је

стручна јединица за урбанистичко планирање у оквиру Дирекције за изградњу, а у управи, одељење за урбанизам и грађевинске послове је најчешће било унутар дела управе за привреду. Неки градови су као добру традицију, дуже време одржавали и посебне урбанистичке заводе (Ниш, Крагујевац, Суботица, Сомбор, Врање...) пре него што су прешли на претходно поменут модел. Мале општине су се сналазиле на разне начине. Имале су минимална стручна језгра за пројектовање и урбанизам у оквиру комуналних организација, или су све планове уговарале са преосталим блиским или познатим заводима из других места или комбиновано. *Прописаног и сређеног система уствари није било.*

Детаље из ове фазе смо наводили овако екстензивно због, што се може приметити да се у Србији и поред каснијих огромних промена у систему и законима, описани концепт организација са свим њиховим недостацима, а са мало или нимало предности, готово у целини одржао до данас.

У закону од 1995. настоји се да се уведе такав систем урбанистичких стручних институција за све локалне самоуправе, па се прописује да „Општина обезбеђује трајно обављање стручних послова урбанистичког планирања и уређења простора и насеља оснивањем посебне организације или јавног урбанистичког предузећа...“. Да би се олакшало поступање по овом захтеву за финансијски и кадровски немоћне општине, додата је могућност да „Две или више општина могу основати једно јавно урбанистичко предузеће.“ Такође, предвиђају се послови које могу да у урбанистичком планирању раде стручно квалификовани бирои и предузећа која нису јавна него у другим облицима организације и својине.

Међутим, поново је основан „Републички завод за просторно планирање и урбанизам“, који је између других очекиваних дужности имао задатак да „...води информациони систем о простору Републике“, и да води бригу о свим донетим урбанистичким плановима на територији Републике..

Уводи се систем критеријума за стручне организације које се баве урбанистичким пословима, и звање „овлашћеног урбанисте“ и „овлашћеног просторног планера“. Уместо неодређене „јавне дискусије“ по месним заједницама, прописује се формализовани јавни увид у Општини која доноси план. Осим јавног увида, за сваки просторни и урбанистички план обавезна је и стручна расправа. За поступак са њиховим резултатима задужена је посебна петочлана комисија коју именује Скупштина општине, укључујући по једног члана кога предлаже Министарство и једног члана кога предлаже „Удружење урбаниста основано за Републику“. Ово решење, у коме Удружење урбаниста добија официјелан задатак у урбанистичком систему, могло би се тумачити као тежња за подизањем значаја удружења урбаниста као „дела невладиног сектора“, како бисмо сада рекли, али можда и за континуалним међусобним ширењем и уједначавањем знања код урбаниста у Србији кроз практични рад.

Укупни резултати ових промена нису били довољно видљиви због околности изван урбанизма, али се могу уочити бројна посебна решења која су била усмерена на уздизање практичног квалитета планирања, и јачање утицаја урбанистичке струке у грађењу.

У закону од 2003. који је од иницијалних аутора прво био замишљен као обнова високо цењеног закона Краљевине Југославије из 1931. године, а потом, када се показало да то никако не може, као неопходно дистанцирање од наслеђа деведесетих година, укључујући и урбанистички закон и институције, као и у његовим каснијим изменама (2006., две у 2009., 2010., 2011., у нацрту за 2014.) мислимо да је најпроблематичнија била обузетост идејом „кровног закона“, који ће ујединити три главна специјализована домена: Урбанизам, Пројектовање и грађење и Грађевинско земљиште, и тако све решити повезано без контрадикција и на једном месту. Пошто је то уверљива понуда, такоје и урађено, и настао је закон са 273 члана у последњој верзији. Унето је неколико промена у односу на организацију.

*Прво*, републички Завод за просторно планирање и урбанизам је постао Агенција за просторно планирање, без урбанистичких домена и надлежности у раду. Информациони систем о простору и плановима са нивоа Републике упућује се на ниво општина, а регистар урбанистичких планова је прво из Министарства премештен у Републички геодетски завод, а затим поново враћен у Министарство.

*Друго*, укинута је обавеза да општине обезбеде израду урбанистичких планова оснивањем јавних предузећа или посебних организација или удруживањем више општина у формирању заједничке организације, него су упућене на привредна друштва и предузећа регистрована за планирање, по условима закона за јавне набавке. Основана је инжењерска комора којој је, преко грађевинарства, пренето лиценцирање у свем пројектовању и планирању, па чак и просторном планирању (где се не ради о инжењерима по образовању).

*Треће*, укинута је право Удружења урбаниста да предлаже по једног члана за сваку општинску комисију, него је Министарству додељен и други члан. Задржана је стручна комисија на нивоу Министарства за проверу исправности значајних општинских планова, али јој је изричито одузето право да разматра сврсисходност решења у плану, већ само усклађеност са законима и републичким прописима, као и просторним плановима ширих целина.

*На крају*, Просторно планирање и Агенција су измештени из Министарства за Планирање и грађење у Министарство за геологију и рударство, али су сада (крај априла) опет враћени (кроз закон о министарствима) у једно министарство. У изложеним организационим променама последњих двадесет, а посебно последњих десет година, тешко се може утврдити постојање и карактер напредовања у урбанистичком планирању. Видљивија је дезорјентација, која треба да буде заустављена и замењена што скоријом темељитом обновом.

## **КОРЕН ПРОБЛЕМА ЈЕ ПРВЕНСТВЕНО У ЛОШЕ УРЕЂЕНОЈ УПРАВИ КОЈУ ЈЕ ПРЕУЗЕЛА НЕУПРАВЉАНА БИРОКРАТИЈА**

*Прво*, озбиљан урбанистички план у озбиљном друштву се не мења, него се врло пажљиво уради па се упорно и дисциплиновано спроводи најмање неколико деценија да би дао основне позитивне резултате у граду. То се у нашој пракси не перципира тако. Сматра се да свака респективна изградња почиње изменом важећег урбанистичког плана, па су жалбе инвеститора и политичара на урбанизам углавном на дугачки проток времена за измену једног, или више нивоа планова пре сваке замишљене градње. Могућност да се план поштује, углавном се не разматра као основна опција. Што се урбанистичког плана тиче, ако се стално мења, значи да он и не служи сврси правилног развоја града, него нечему другом: на пример коришћењу предности група у власти над оним другим, или наметању превласти бирократије над другим секторима, или као услов за коруптивну уцену и присилни договор.

*Друго*, спровођење урбанистичких планова је пет послератних деценија било повезано са урбанистичком дисциплином у нас преко "урбанистичко-техничких услова" које су, на основу урбанистичких планова, стварног стања на терену и стварног програма намераване изградње, припремале и усклађивале стручне институције. То је било лакше доба за рад управе, а више конкретног смисла за урбанистичке раднике, међутим, тога одавно нема (заправо од 2003.). Урбанистичке планове сада спроводи управа у потпуности, директно, потпуно и безусловно на основу одредби постојећих планова и прописа, онако како их интерно тумачи и обликује сама управа, без консултација са урбанистима који су произвели план (у којима су честе контрадикције, или могућност вишеструког читања, или могућност да се направи међуинституционални заплет и проблем где га нема, а које нису никада решене писаним упутством руководиоца службе- што је основно правило добре управе), па је и ефикасност спровођења планова и брзих одговора на захтев, у потпуности у рукама организатора управе, тј политичких руководилаца.

Наравно, треба рачунати да то сазнање никада није мило тренутно одговорном политичару-руководиоцу и да они не желе ни да га разматрају. Боље да је и даље крив "урбанизам" уопште, што је можда неко други, а можда се ни не може утврдити ко је то уствари (нити шта је то уствари). Ако је тешко у једном мандату организовати и урадити шта треба да би се обезбедила квалитетна државна управа, увек је лако могуће покренути нову измену закона и тиме се прогресивно и видљиво ангажовати у време сопствене надлежности-па се тако и ради. Али, рачунајмо да се тај метод више неће примењивати, јер је супротан потребним реформама.

## **КОЛАБОРАЦИЈА УРБАНИСТА НА ОДУМИРАЊУ САДРЖАЈА**

Међутим, овде је заказала свесност и активност самих стручно оријентисаних урбаниста. Они су се опустили и променили урбанистички метод. Они шаљу циркуларна писма-дописе јавним предузећима и институцијама које дају парцијалне услове за подручје плана. То, коме треба послати захтев је различито на сваком месту и за сваки план, па је важно експертно знање урбанисте управо то. Потом чекају да стигну одговори од тих 30-50 институција. Онда праве такав текст и слику плана у којој се неће лако пронаћи сукоб са неким од дописа (макар одустајући од неког решења или информације или детаљног приказа који би открио проблем илиступање или другачије решење). Потом излажу нацрт плана на Комисији за планове, на којој не сме да се појави никаква примедба у закључку (нити на услове претходних институција), јер комисија неће арбитрирати и процењивати шта је добро решење, па њега подржати, него ће нацрт вратити на дораду обрађивачу. Урбаниста ће без противљења пристати на сваки захтев комисије за променом (на шта је, уосталом обавезан одредбом закона!). Дobar урбаниста више није онај који предлаже добра просторна решења, него онај чији планови без проблема пролазе кроз административни процес.

На активним и будућим урбанистима је да пуном концентрацијом на просторне резултате свог посла не дозволе овакво одумирање садржаја и смисла дисциплине, прво у сопственом методу рада, у стрпљивом наметању садржајности и квалитета у сопственим решењима, па потом у околностима изван њиховог задатка и радног тима.

## **ШТА ЈЕ ТО УРБАНИЗАМ, УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ?**

Још у уводном делу се могло јасно приметити да могу постојати мутне или вишеструке представе о томе на шта тачно и на који урбанизам се читава расправа односи. Постоји реална могућност да се основно разумевање изгубило у наносима дуготрајне рутине и импровизације.

Не знамо која се дефиниција данас највише користи на катедри за урбанизам Архитектонског факултета. У дневној пракси се не користи ниједна, провере исправности садржаја урбанистичке дисциплине се уопште не врше, па предлажем да проверимо две дефиниције и описа садржаја. Нека једна буде домаћа са почетака периода, из шездесетих година (Мала енциклопедија Просвета, 1968.) а друга светска, дневно актуелизована, приступачна за разумевање и широко проверена- дефиниција у Википедији каква је присутна на сајту у време писања овог текста. То нас може потсетити на недостајући садржај и форму урбанизма. Можда ћемо се сложити да се ради о застарелим концептима, а можда ћемо закључити да смо несвесно и неодговорно одлутали у баналну бирократску маглу из које и не покушавамо да изађемо.



### Урбанизам, Мала енциклопедија Просвета

Ради ефикасности пренећемо прво само релевантне делимичне наводе одреднице "УРБАНИЗАМ" (стр.759 и 761 Просветине енциклопедије):

"Урбанизам" ... урбанистика, уређење градова, теоријска и практична делатност у сврху преуређења старих и изградњу нових градова и насеља као плански организованих целина; ... У ширем смислу, урбанизам обухвата и регионално планирање и туризам... "

„Значајнији задаци који се решавају урбанистичким пројектима могу се свести на

1. Плански размештај насељених места...;
2. Одређивање перспектива развоја града или насеља за одређени развојни период, његове будуће садржине и главних функција;
3. Распоред градске територије на зоне према претежној функцији (за становање, за рад и производњу, друштвено – културни и пословни живот, школске и здравствене центре, за одмор, освежење, спорт и разоноду у природној средини);
4. Организовање мреже градског саобраћаја... која ће најповољније везати појединачне делове и привлачне центре града;
5. Обезбеђење хигијенских и психохигијенских услова живота повољним односима груписања стамбених и других зграда са потребном инсолацијом и ваздушним струјањем, са довољно слободних површина зеленила у стамбеним, друштвеним, школским и здравственим центрима, са равномерним распоредом дечјих и спортских игралишта, паркова, отворених купатила, заштитних зона зеленила између индустрије и насељених зона, поред железничких постројења и ауто путева;
6. Решење чвора спољног саобраћаја, железничког, водног, аутомобилског и ваздушног, у органској вези са урбанистичким планом, да поједина постројења не би ометала правилан развој града;
7. Организација приградске зоне за рационално снабдевање животним намирницама, за смештај комуналних и производних објеката који по својој природи не спадају у оквир градске територије, за размештај и уређење ванградских парк шума, излетишта, одмаралишта и опоравилишта за градску децу;
8. Решење појединих делова града (стамбених крајева, друштвених центара, тргова, улица, паркова), као и изгледа града у целини, просторно уметничких творевина у којима су архитектура, парковска и ликовна уметност у складним односима, сви елементи зграде, слободни простори, зејенило, визуелно делују као функционално оправдана, човеку блиска, просторно– композициона целина.

У новије време архитектонско стваралаштво се све више сједињује са урбанистичком композицијом сложенијих целина, те се архитектура и урбанизам здружују у јединствену органску просторну уметност.“

(аутори из списка сарадника који би могли бити повезани са овом беспрекорном одредницом су можда: Александар Дероко, Иван Здравковић, Бранко Максимовић, Зоран Маневић, Оливер Минић, Богдан Несторовић).

### Урбанизам, Википедија

Применићемо слободан и парафразирани превод одреднице "Urbanism" и одреднице "Urban planning" које су и тамо, а и у нас, изједначене као могући синоними у великом делу значења.

„**Урбанизам** је изучавање карактеристичних интеракција становништва насеља и градова (градских подручја) са њиховом изграђеном околином .., као и изучавање тих карактеристика, односно физичких потреба урбане заједнице (ураног друштва), односно планирање насеља и градова. Урбанизам може бити исто што и урбанистичко планирање.

**Урбанистичко планирање** (или планирање градова или насеља) је технички и политички процес који се бави коришћењем земљишта и пројектовањем (design) градског простора (urban environment), укључујући мреже саобраћаја, да би усмерио и обезбедио уредан (orderly) развој насеља и друштвених заједница. Оно се ради тога бави истраживањем и анализом, стратегијским промишљањем, архитектуром, урбаним дизајном, консултацијама са јавношћу, препорученим политикама, организацијом и применом.

**Његови најактуелнији аспекти су:**

естетичност,  
безбедност и сигурност,  
субурбанизација,  
сламови,  
пропадање градских делова,  
реконструкција и обнова,  
планови за нове градове и насеља,

саобраћај,  
чиниоци одржања животне средине,  
одржива градска инфраструктура и микроклима,  
зонирање,  
светлост и звук,  
вода за пиће и одржавање чистоће.“



## ШТА ОД ОВОГА НАЛАЗИМО У НАШЕМ АКТУЕЛНОМ ЗАКОНУ?

Мислимо да су ове две дефиниције и наводи најактуелнијих аспеката и садржаја урбанизма, које дели 50 година најдинамичнијих промена, запањујуће сагласне и подударне. Могли бисмо да се сложимо: најкраће и најкомпактније *то јесте Урбанизам, Урбанистичко планирање!*

Где и колико од тога налазимо у закону или правилницима који оријентишу праксу, а преко ње и теорију у нас? Не налазимо много или јасно. Највише о садржају налазимо у члану 3., али то је уопштено и без икаквог повезивања са евентуалном применом у плановима.

### „3. Начела за уређење и коришћење простора

Члан 3.

Уређење и коришћење простора заснива се на начелима: одрживог развоја; подстицању равномерног регионалног развоја; усклађености социјалног развоја, економске и енергетске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине и градителског наслеђа, природних, културних и историјских вредности; реализације развојних приоритета и обезбеђења услова за рационално коришћење необновљивих природних ресурса и обновљивих извора енергије; спречавања и заштите од природних и техничко-технолошких несрећа; планирања и уређења простора за потребе одбране земље и изградњу објеката од посебног значаја за одбрану земље; учешћа јавности; сарадње између државних органа, аутономних територијалних заједница, јединица локалних самоуправа, привредних друштава, установа, невладиних организација, грађана 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...“.

### Садржај планова

Такође можемо нешто да нађемо у посебним обавезним садржајима планова. Навешћемо садржај плана детаљне регулације, јер се у њему наводе и све теме из плана генералне регулације и генералног урбанистичког плана.

План детаљне регулације треба да садржи:

1. границе плана и обухват грађевинског подручја;
2. детаљну намену земљишта;
3. регулационе линије улица и грађевинске линије са елементима за обележавање...;
4. попис парцела и опис локација за јавне објекте;
5. нивелационе коте улица и јавних површина;
6. коридоре и капацитете за саобраћајну, енергетску и комуналну и другу инфраструктуру;
7. мере заштите културно- историјских споменика...;
8. локације за које се обавезно израђује урбанистички пројект или израђује конкурс;
9. правила уређења и правила грађења по целинама и зонама;
10. друге елементе значајне за спровођење...

За зоне урбане обнове, планом детаљне регулације разрађују се нарочито и композициони план или обликовни план или план партерног уређења.“

Више од овога, заправо не постоји.

### ИЗГУБЉЕНИ САДРЖАЈ УРБАНИЗМА

У закону су наведена начела на којима се заснива уређење и коришћење простора. Језик јесте новогворни, али ту има добрих начела, само нису доведена ни у какву везу са даљим поглављима и разрадама, нити имају било какву примену. У садржајима планова наводе се поглавља и листови. Налазимо зонинг. Налазимо коридоре и капацитете за инфраструктуру и улице. Налазимо и мере заштите културно историјских добара, и то је све у чему би могло да се пронађе садржајни основ урбанизма.

Можемо да поновимо само пету и осму тачку тачку из наше старе енциклопедије и да проверимо колико сада од тога радимо, а шта је изгубљени садржај нашег урбанизма, јер урбанизам је био и:

5. *Обезбеђење хигијенских и психохигијенских услова живота повољним односима груписања стамбених и других зграда са потребном инсолацијом и ваздушним струјањем, са довољно слободних површина зеленила у стамбеним, друштвеним, школским и здравственим центрима, са равномерним распоредом дечјих и спортских игралишта, паркова, отворених купатила, заштитних зона зеленила између индустрије и насељених зона, поред железничких постројења и ауто путева;*

8. *Решење појединих делова града (стамбених крајева, друштвених центара, тргова, улица, паркова), као и изгледа града у целини, просторно уметничких творевина у којима су архитектура, парковска и ликовна уметност у складним односима, а сви елементи зграде, слободни простори, зеленило, визуелно делују као функционално оправдана, човеку блиска, просторно – композициона целина.*

У нашем закону и пракси заиста налазимо и мере заштите културно историјских добара, али не налазимо и мере којима се производе нова културна добра у добром граду - што јесте прави задатак урбанизма који треба да вратимо и учинимо доминантним.

Проф. др Миодраг Ралевић, д.и.а.<sup>1</sup>  
Бранислав Антонић, д.и.а.  
Доц. мр Бисерка Митровић, д.и.а.

## „ВИШЕ/МАЊЕ“ ПОРОДИЧНО СТАНОВАЊЕ У СРБИЈИ: ГДЕ ЈЕ СРЕДИНА?

### РЕЗИМЕ

Од почетка транзиције у Србији делује као да се типологија у оквиру станоградње у српским градовима сузила на два преовлађујућа вида станоградње: вишепородичног становања у виду компактног блока у градском језгру и (једно)породичног становања у виду блокова слободно стојеће изградње на ободу града. Ово су крајности по свим урбанистичким показатељима. Стога се оправдано поставља питање: „Где је нестала средина“? Значај овог питања може се додатно нагласити ако се види да је законодавна основа постављена. Тачније, у Правилнику о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу уређен скуп правила везаних за тзв. „становање средњих густина“. На овај начин увиђа се раскорак између прописаног и примењеног. Уочени раскорак је у исто време и изазов за истраживање. Предложеним истраживањем три одабрана примера из Европе указаће се на предности и могућности станоградње која је „у средини“.

### ABSTRACT:

It is seems that the typology in housing construction in Serbia has narrowed into two dominant types since the start of country transition: multi-storey housing in compact block in downtown areas and single-family housing in the block with detached construction at the edge of urban areas. They are extremes by all urban-planning parameters. Therefore, meaningful question is emerging: "Where is middle"? The importance of the question can be even emphasized by the existence of appropriate legislature. Actually, adequate regulation, which is covered by the issue of "medium-density housing", is arranged in the Act of the general rules of parcelization, regulations and building. Thus, the gap between the legal and applied sides is noticeable. This gap is the challenge for research at the same time. Proposed research will present three selected examples from Europe, which role is the indication of advantages and possibilities of housing construction "in the middle".<sup>2</sup>

### 1. УВОД

Од почетка 1990-их година српско друштво се налази у процесу транзиције. Транзиционе прилике, које можемо описати као скуп бурних и наглих промена при преласку из једног система у други (Пиквенс, 2005, стр. 357-358), утицале су значајно на све битне области развоја. Ово се сигурно може приметити и у области становања. Једна од важних и веома уочљивих одлика у овој области је промена, боље речено **суужење типологије станоградње у Србији**. Последње две деценије преовлађују два вида стамбене изградње: вишепородично становање у виду компактног блока у градском језгру и (једно)породично становање у виду блокова слободно стојеће изградње на ободу града<sup>3</sup>. Остали видови изградње су ретки и углавном везани за посебне прилике. Како је први споменути вид становања по својим особинама онај који је „наурбанији“, а други онај који је највише „руралан/приградски“, може се лако схватити да су ово **крајности** по свим урбанистичким показатељима. Стога се оправдано поставља питање: „Где је нестала средина“?

Испрва, може се рећи и да споменути видови изградње имају и „**историјску потку**“, будући да су то били и најчешћи обрасци стамбене изградње у доба социјализма, током трајања бивше СФРЈ (Милић, 2006, стр. 152-162). Међутим, пракса Западне Европе је сасвим другачија и ту постоји непрекинут историјски развој различитих видова становања средњих густина. Чак савремени примери из неких

<sup>1</sup> Др Миодраг Ралевић, дипл.инг.арх., редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду, [miodrag.ralevic@arh.bg.ac.rs](mailto:miodrag.ralevic@arh.bg.ac.rs).

Бранислав Антонић, дипл.инг.арх., истраживач-приправник Архитектонског факултета Универзитета у Београду, [antonics83@gmail.com](mailto:antonics83@gmail.com).

Мр Бисерка Митровић, дипл.инг.арх., доцент Архитектонског факултета Универзитета у Београду, [biserkamitrovic@gmail.com](mailto:biserkamitrovic@gmail.com).

<sup>2</sup> Овај рад је урађен за потребе научноистраживачког пројекта „Истраживање и систематизација стамбене изградње у Србији у контексту глобализације и европских интеграција, у циљу унапређења квалитета и стандарда становања“ (ТР 36034) Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

<sup>3</sup> Истраживање се нужно везује за значајнија градска насеља, будући да су она по својој величини управо добар „полигон“ за развој различитих типологија становања. Напротив, села и мањи градови због своје величине и опште густине садржаја и намена нису одговарајућа за овакво истраживање.

држава које су некада биле социјалистичке<sup>4</sup> и са сличним обрасцима развоја становања упућују да је „лепеза“ примењених видова новије станоградње, како из угла урбанизма тако и из угла архитектуре, неупоредиво богатија и значајно везана на „становање које је између“. Чини се да је развој типологије у овим државама доказ плурализације друштва, тј. могућности избора различитих видова становања у условима тржишта (Ралевић, Суђић, Бировљев, 1996, стр. 298; Ралевић, 2006, 26-30). Неки од примера новије стамбене изградње који су типолошки управо „између“ су чак добили признања, били награђивани или често навођени као изванредни у научно-стручним изворима<sup>5</sup>. Овим се значај уоченог недостатка типологије још више наглашава.

Поред претходног, појави сужене типологије станоградње у пракси данашње Србије се може супротставити и постојећи **законодавни оквир**. Тачније, у данас важећем Правилнику о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу уређен скуп правила везаних за зоне тзв. „становања средњих густина“. Мада се овим Правилником питање типологије примерене за ове зоне даље не одређује, ту су постављени урбанистички показатељи (МЖСРиПП, 2011). Они су **добар „путоказ“** за примену различитих решења/видова могуће стамбене изградње. На овај начин сагледава се раскорак између прописаног и примењеног.

Уочени раскорак је у исто време и **изазов за истраживање**. Управо споменути примери добре европске праксе ће бити искоришћени за уочавање предности и могућности за српску средину још недовољно познатих видова становања који су „између“. Биће изабрана три примера из различитих делова Европе, од којих ће два бити везана за постсоцијалистичке државе. Циљ истраживања је да се путем објашњења теме, а посебно указивањем на добре примере, отвори прича о богаћењу типологије станоградње у Србији. Овим ће свакако бити дат и подстрек за развој урбанистичке и архитектонске струке у свакодневној пракси.

## 2. ТЗВ. „СТАНОВАЊЕ СРЕДЊИХ ГУСТИНА“

### 2.1. Становање средњих густина у српском законодавству

У уводу је већ споменут израз *становање средњих густина*, тачније *стамбена зона средњих густина* (МЖСРиПП, 2011). Прелиминарно, то је **једини израз** у српском законодавству који покрива област истраживања овог рада. На основу тога прво ће бити ближе описани елементи прописа којима се објашњавају и одређују становање/стамбене зоне средњих густина.

Постављени израз се матично јавља у **Правилнику о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу** (у даљем тексту: важећи Правилник), који је важећи од средине 2011. године, па је за српске прилике релативно нов. Важећи Правилник је донет као подзаконски акт Закона о планирању изградњи, усвојеног 2009. године од стране Народне скупштине РС, уз три накнадне измене и допуне<sup>6</sup> (Ралевић, Митровић, Антонић, 2013, стр. 3-12). Од значаја је рећи да се појмови становања средњих густина и стамбених зона средњих густина не спомињу у овом закону, већ се дотиче само област становања на уопштен начин (МЖСиПП, 2009-12). Слично томе, дати појмови се не спомињу ни у Правилнику о садржини, начину и поступку израде планских докумената, као незаобилазном пропису везаном за урбанистичко и просторно планирање (МЖСиПП, 2010-11). На основу овога може се закључити да је једини важећи пропис у Србији из области планирања и изградње погодан за истраживање становања средњих густина управо Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу.

Саме одредбе важећег Правилника нису нове, будући да је он у многоме **наследник „старог“ правилника**, под пуни називом *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* (МУГ, 2003). Овај Правилник је имао шири законодавни опсег, али је суштински покривао сличне елементе у вези становања средњих густина:

Табела 1: Упоредна анализа појмова становања/стамбених зона средњих густина у „новом“ и „старом“ Правилнику<sup>7</sup>

Податак	„Важећи“ Правилник - Члан/став	Извод из правилника	„Стари“ Правилник - Члан/став	Извод из правилника
Најмања површина грађевинске парцеле за вишепородичну стамбену изградњу	Члан 9.	600 m <sup>2</sup> ,	<i>Не постоји одговараће правило за област становања средњих густина</i>	

<sup>4</sup> На пример, Чешка Република, Русија, Словенија.

<sup>5</sup> Стручни часописи, веб странице, књиге и сл.

<sup>6</sup> Закон о планирању и изградњи изградњу („Службени гласник РС“ број 72/09, 81/09-исправка, 64/10 УС и 24/11).

<sup>7</sup> „Важећи правилник“ заправо данас важећи Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу (Сл. Гласник РС, 50/2011), док је „стари правилник“ је 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 (Сл. Гласник РС, 75/2003).

Најмања ширина грађевинске парцеле за вишепородичну стамбену изградњу	Члан 9.	• слободностојећи објекат - 16 m, • објекти у непрекинутом низу - 12 m.	Не постоји одговараће правило за област становања средњих густина	
Површине намењене за изградњу	Члан 21. - Став 4)	4) опште <b>стамбене зоне у насељима средњих густина</b> са два или више типова стамбене изградње;	Члан 5. - Став 4.	4. опште <b>стамбене зоне у насељима средњих густина</b> ,
Највећи дозвољени индекс изграђености	Члан 39.	опште стамбене зоне у насељима средњих густина - 1,5	Члан 7.	опште стамбене зоне у насељима средњих густина - 1,6
Највећи дозвољени индекс заузетости	Члан 39.	опште стамбене зоне средњих густина - 50(%)	Члан 8.	опште стамбене зоне средњих густина - 50
дозвољена спратност објеката	Члан 56.	П+3+Пк	Члан 37.	• Породични објекат - П+2+Пк, • Вишепородични објекат - П+3+Пк до П+4
Најмање дозвољено растојање	Члан 57.	Растојање између рег. и грађ. линије (осим објеката у низу) - 3,0 m	Не постоји одговараће правило за област становања средњих густина	

Укупно узев, у важећем Правилнику спомињање и објашњавање правила везаних за стамбене зоне средњих густина је дато на 5 места, од којих је последње место целина од 4 члана уско везаних за ово и са одговарајућим насловом (МЖСРиПП, 2011., Чл. 56-59). У „старом“ Правилнику постоје сличне основне одредбе, али неке и недостају. Може се рећи да важећи Правилник подробије прописује планирање и изградњу становања и стамбених насеља средњих густина у односу на стари.

Од значаја је приметити да се према важећем Правилнику за стамбена зона средњих густина подразумева **само вишепородична стамбена изградња**. Поставља се питање како онда схватити пун назив за зону (*опште стамбене зоне у насељима средњих густина са два или више типова стамбене изградње*), будући да се **наглашава значај типологије**, али је он осетно онемогућен ограничавањем само на вишепородично становање. Пошто овим густа породична стамбена изградња (куће у низу, атријумске куће) није узета у обзир, то противречи примерима добре праксе из света, али и из Србије. Нпр., зона кућа у непрекинутом низу на Бежанијској Коси не би могла бити названа „стамбеним насељем средње густине“, пошто је у питању породична стамбена изградња. Међутим, одређене вредности за урбанистичке показатеље у случају овог насеља у потпуности поклапају са одговарајућим правилима за насеља средњих густина (дозвољена спратност, дозвољени индекси изграђености и заузетости), док се по другим више везују за зоне са мањом густином изградње (нпр. ширина и величина грађевинске парцеле).

Узимајући у обзир уочену противречност, неопходно је навести и правила за „**зоне ретких насеља и породичне градње**“, које према важећем Правилнику представљају прву зону за нижим вредностима за задата правила.

Табела 2: Дозвољене вредности за зоне ретких насеља и породичне градње (МЖСРиПП, 2011).

Правило изградње	Дозвољена вредност				
Највећи дозв. индекс изграђености	1,0				
Највећи дозв. индекс заузетости	40				
Дозв. спратност објеката	П+2+Пк				
Најмања површина грађевинске парцеле	Слободностојећи објекат	Двојни објекти	Објекти у непрекинутом низу	Полуатријумски објекат	Објекти у прекинутом низу
	300 m <sup>2</sup>	2 x 200 m <sup>2</sup>	по 200 m <sup>2</sup>	по 200 m <sup>2</sup>	по 200 m <sup>2</sup>
Најмања ширина грађевинске парцеле	Слободностојећи објекат	Двојни објекти	Објекти у непрекинутом низу		
	10 m	2 x 8 m	5 m		

## 2.2. Становање средњих густина у свету

Израз *становање средњих густина* из српског законодавства је истоветан енглеском изразу **medium density housing**. Овај израз је законски утврђен и примењиван у Аустралији и на Новом Зеланду, док се у другим државама спорадично среће и то махом у истраживачким радовима, а не у званичним прописима и стратегијама. Ово је свакако неочекивана околност, с обзиром да је су ове државе у сваком смислу (физички, историјски, демографски и др.) удаљене од Србије.

У **Аустралији** је развој становања средњих густина чак био окосница развоја становања на прелому 20. и 21. века. Тако је 1995. године донет „Водич доброг обликовања за становање средњих густина“ (енг. *Good Design Guide for Medium Density Housing - GDG*). У овом документу се одређује становање средњих густина преко броја, стамбених јединица по хектару, који износи 25-80 јед./ha, мада се у пракси срећу густине махом у опсегу 30-40 јед./ha. Основи циљ ове уредбе био је повећања урбаности

веома распршених стамбених целина на ободима аустралијских (веле)градава током друге половине 20. века. Због одређених недостатака<sup>8</sup> Овај водич је 2001. године замењен тзв. Стамбеним обрасцем (енг. *Residential Code*) (PAB, 1995). Нови документ је покушао да унапреди стари, задржавајући одређене елементе становања средњих густина.

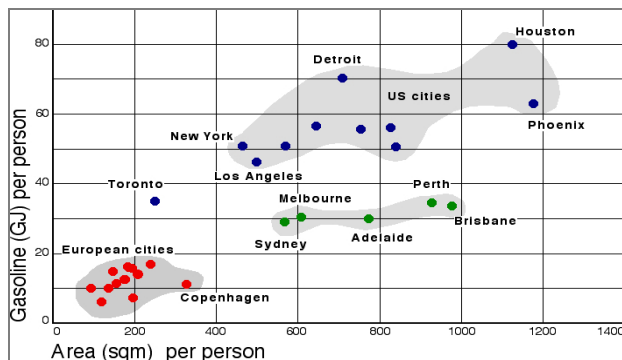
На **Новом Зеланду** становање средњих густина и данас има велики значај и примену. На пример, Стамбени завод Новог Зеланда (енг. *Housing New Zealand Corporation*) има посебне документе везане за уређење, примену и препознатљивост становања средњих густина. Овде се становање средњих густина сагледава као одговор на распршена предграђа са слободностојећим породичним кућама на ободу новозеландских велеградова, посебно Окланда као највећег (HNZC, 2004, стр. 6). Одређивање становања средњих густина и на Новом Зеланду се врши путем стамбених јединица по хектару, али уз још неке одлике (HNZC, 2004, стр. 22):

- Број стамб. јединица по ха се у већини случајева (градских прописа) креће у опсегу 30-66 јед./ха;
- Улаз у стамбену јединицу са јавне површине;
- Постојање приватног врта у дубини парцеле са јасном границом власништа;
- Постојање засебног паркинг-места уз стамбену јединицу или у њеном непосредном окружењу;
- Јасно уређени власнички односи на стамбеном јединицом.

На основу ових ставки омогућен је **развој типологије**, која обухвата и гушћу породичну изградњу и ређу вишепородичну изградњу (NZME, 2012, стр. 2).

За ово истраживање битно је истаћи да се **поимање појма густина** у аустралијском и новозеландском законодавству разликује од српског. Овде се посматра густина стамбених јединица по јединици површине (конкретно, број стамбених јединица по хектару), за разлику од српског законодавства где се посматра густина стамбене изградње према јединице површине (однос изграђеног стамбеног простора и простора парцеле на којој се дати стамбени простор гради). Ово значи да у првом случају **величина стамбених јединица** игра велику улогу у одређењу вредности густине, док је у другом случају то небитно. Код аустралијског и новозеландског законодавства постоје и озбиљне замерке у вези становања средњих густина од стране стручњака и истраживача. Прво, уочено је да густина није корисно средство за обезбеђење квалитета у пројектовању, што упућује да ово нема снажај утицаја на развој богате типологије. Друго, схватање густине је често лични доживљај, „осећај за гужву“, и стога веома променљив од особе до особе (HNZC, 2004, стр. 23).

У Северној Америци и Европи израз *становање средњих густина* (енг. *medium density housing*) се не среће као такав. У **Северној Америци** се елементи везани за становање средњих густина такође срећу код противника распршивања америчких предграђа, махом везаних за покрет *Нови урбанизам* (HNZC, 2004, стр. 15-16). Ово питање је потом било повезано са зависношћу од превоза аутомобилом и потрошње горива, који се посебно неповољно читава у случају северноамеричких градова.



Сл. 1: Однос просечне величине стамбеног простора према становнику и потрошње горива према становнику у случају европских, аустралијских и северноамеричких градова (Newman and Kenworthy's 1989 study, извор: [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Revised\\_petrol\\_use\\_urban\\_density.JPG](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Revised_petrol_use_urban_density.JPG)).

У **Европи**, са већом густином насељености, где је земљиште важан ресурс, распршивање предграђа није било присутно у већем обиму, па се потреба за уређењем становања и стамбених зона средњих густина није наметала као битно питање за тему становања. Значај густине становања се среће у великобританској и француској пракси, које су одувек неговале богату типологију стамбене изградње. У Русији, услед наслеђа последњих деценија бившег СССР-а, када су махом подизани блокови великих густина, појам *становање средње густине* (рус. *жилье средней плотности*) има другачије значење и везан је за број становника по хектару у оквиру стамбене четврти (микрорејона). При томе, појам микрорејона је везан највише за насеље масвоне изградње у виду отвореног блока са вишепородичном изградњом у вишеспратним зградама, где се густина креће 220-440 становника/ха. У случају оваквих насеља становање средњих густина одређено у распону 300-350 становника/ха, тј. 80-

<sup>8</sup> Према Водичу дошло је озаконења изградње вишеспратних вишепородичних зграда у стамбеним насељима породичних кућа, што за последицу имало побуну становника ових насеља услед угрожавања „карактера насеља“.

100 стан./ха, рачунајући просечну породицу од 3-4 члана (ДГУПС, 2004). Ово је знатно изнад густине за земље англосаксонског подручја.

Поред датог израза срећу се и слични изрази. На пример, среће се израз **развијни пројекат средњег становања** (енг. *Medium Residential Development*) у англосаксонској пракси<sup>9</sup>. Оно се може се описати као „пројектовање које има намеру да створи могућности за суседства са понудом различитих величина парцела, стамбених јединица и власничких односа“ (CR, 2007). J.Ellis одређује овај вид становања преко густине стамбених јединица, где се то креће у распону 15-25 јединица по акру (тј. 37-62 јед./ха), што је слично као у случају становања средњих густина по аустралијском и новозеландском законодавству (Ellis, 2004, стр. 37). Од значаја је споменути да исти аутор да је ово са становишта саме изградње<sup>10</sup> најјефтинији облик станоградње (Ellis, 2004, стр. 34-35).

У англосаксонском пракси среће се и израз **Townhouse** (у преводу: *Градска кућа*), који се ближе везује за „архитектонски миље“. Под њим се подразумева облик стамбене грађевине особен за градска подручја средњих густин. По изгледу то је обично породична кућа на малој парцели са више спратова. Најчешће се овакве грађевине нижу дуж улице, додирујући се међусобно бочним странама. На тај начин оне стварају повезан улични фронт, па је стога смисао градске куће близак кући у низу, али не и исти. Дати облик стамбене изградње има дугу историју у Европи и некада се првенствено везивао за живот вишег слоја у граду (Stewart, 2009).



Сл. 2 (лево): Савремено насеље „Beverly Hills“ у Хонг Конгу, по начелу изградње зграде вида Townhouse (извор: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:HongKongTownhouses.JPG>).

Сл. 3 (десно): Ново насеље „Полифас“ на северном ободу Санкт Петербурга, тзв. „село таунхауса“, са мешањем породичне и вишепородичне стамбене изградње (извор: [http://www.polifas.ru/?id\\_page=43](http://www.polifas.ru/?id_page=43)).

У осталом делу Европе среће сличан вид изградње. Илустације ради, у Француској се он назива *Petit hôtel*. У Русији је еглески појам буквално преведен (рус. **Таунхаус**), али је то другачији облик стамбене изградње. Под њим се мисли на стамбену зграду од пар (1-3) спратова и са неколико великих станова<sup>11</sup>. Станови могу имати засебан улаз, али неретко им се приступа преко заједничког ходника. Такође, станови могу имати и засебну гаражу и врт, али се често срећу и примери са заједничком гаражом и вртом. У Русији је у последње две деценије дошло до процвата новоградње у виду „села таунхауса“ у приградском подручју Москве и других већих градова Русије и других држава ЗНД. Оваква насеља су углавном састављена од стамбених јединица, али се ту могу наћи и нестамбени садржаји, најчешће трговина и услуге локалног значаја.

### 2.3. Становање средњих густина у српској пракси

Већ је речено да се данашње „сиромаштво“ типологије стамбене изградње у Србији делом заснива на **ранијим искуствима** у овом области. Овде се посебно мисли на време социјалистичког друштвеног уређења током трајања СФРЈ, које било „најпродуктивније“ по питању изградње стамбеног фонда. Током овог времена, нарочито у раздобљу 1955-1990. године, дошло је до обимне стамбене изградње **стамбених насеља „отвореног блока“** са стамбеним зградама спратности изнад П+3 (Милић, 2006, стр. 154-159). По својим показатељима ово је становање великих густина. Са друге стране, без званичног подстицаја државе, упоредо се одвијала и **породична стамбена изградња** у виду слободно стојећих породичних кућа. Њен развој је везан за обод градова, а сама градња је обично била у организацији будућих власника/станара (Милић, 2006, стр. 159-160). Овај образац стамбене изградње је често био у виду непрописне градње са елементима псеудоурбанизације (Петовар, 2003, стр. 26). Очигледно да су ова два вида стамбене изградње оставила велики утицај на данашње прилике.

И поред тога, треба споменути и одређена **позитивна искуства** по питању примењене стамбене типологије. Ово је посебно значајно за последњу деценију трајања СФРЈ (1980-те године). Тада се у

<sup>9</sup> Међутим, дати израз нема законодавну основу у датим државама, мада се среће у стратешким документима, водичима и прегледним документима.

<sup>10</sup> Под датим се мисли на физичку изградњу грађевине без трошкова куповине и опремања земљишта.

<sup>11</sup> У српској средини се ово обично назива *урбана вила*.



Београду граде насеља Голф, Божанијска Коса и Вишњицка Бања, где су се управо применили обрасци градње који испуњавају одреднице становања средњих густина<sup>12</sup>. Становање средњих густина се још ређе јављало у градовима средње величине, где није постојао велики притисак на стамбени фонд као у Београду и другим већим градовима, мада примери постоје (слика 6). На крају, треба закључити да, иако се дати концепт стамбеног развоја показао као прихваћен од становништва<sup>13</sup>, он је био релативно редак, па се није могао наметнути као очит „узор“ на новију стамбену изградњу.



Сл. 4, 5: Приказ кућа у низу на Божанијској Коси у Београду, изграђених у целини од стране једног грађевинског предузећа (лична архива).

Сл. 6: Куће у низу у Руми, настале повезивањем строгах урбанистичких правила и самосталне стамбене изградње (лична архива).

Током протеклих две деценије, које су обележене транзицијом система у Србији из социјалистичког и планског у капиталистички и тржишни, десиле су се (и даље се дешавају) крупне промене у области становања и станоградње. Оне се могу двојако посматрати, кроз планирање становања и конкретну изградњу стамбених целина и грађевина. Тако, постоје генерални урбанистички планови већих градова у Србији који садрже одредницу *становање/стамбене целине средњих густина*, док други то не обухватају, већ се област становања другачије уређује<sup>14</sup>. Међутим, уочавање сужене типологије савремене стамбене изградње може се боље осетити **истраживањем конкретне градње**. Тако се међу огласима за продају стамбених јединица (кућа, станова) готово не може пронаћи новоградња у виду куће у низу, астријумске куће или стана у стамбеној згради ниске спратности (П+1, П+2)<sup>15</sup>. Поред тога, многе веб странице које се баве прометом некретнина, приликом упита за избор траженог стана/куће, немају одреднице којима би се избор непосредно или посредно сузио на обрасце градње који су у опсегу становања средњих густина, што говори о (не)важности датих видова становања. Чак се и у случају примера градње социјалних станова<sup>16</sup>, где је постојала значајна подршка међународних стручњака и где се утицај развијене стране праксе јаче осетио, махом ишло на тип изградње стамбених зграда спратности изнад спратности од П+2.

Поред претходног, мора се нагласити да стамбена изградња средњих густина није сасвим угашена. Ипак, овде треба нагласити да се она среће махом у посебним случајевима, тј. да је реч о **изузетцима**. На пример, у случају ексклузивних насеља, попут београдског Дедиња, среће се градња у виду **урбане виле**, као елитног вида вишепородичне стамбене изградње која садржи пар великих и пространих станова, окружених већом парцелом по зеленилом. Друго, у добро очуваним **старим градским језгрима**, услед прописане заштите посебног амбијента, постављена урбанистичка правила (заузетост, изграђеност, спратност) често су слична онима која су задата за стамбене целине средњих густина, па се примери стамбене изградње разликују од уобичајених. Треће, становање средњих густина среће се и код **становања у туристичким местима**, али је оно овде посебног вида и блиско везано за туризам (повремено, сезонско и викенд-становање). Дати изузеци су сви ограничени просторно и „не играју“ велику улогу у стамбеној изградњи у Србији.

Овим се јасно сагледава да стамбена изградња током последњих 20-ак година није успела да оствари богату типологију, већ се свела на **два обрасца изградње као крајности у типолошком смислу** - вишепородичног становања у виду компактног блока у градском језгру и (једно)породичног становања у виду блокова слободно стојеће изградње на ободу града.

### 3. ПОСТУПАК АНАЛИЗЕ СЛУЧАЈЕВА

Пре навођења три студије случаја стамбених зона средњих густина из европске праксе неопходно је утврдити оквир за њихово проучавање. Он се заснива на уочавању **дозвољених вредности** за

<sup>12</sup> Дата насеља су препознатљива по кућама у низу и стамбеним зградама мање спратности.

<sup>13</sup> Споменуто београдско насеља су и после две-три деценија од градње веома цењени делови града за живот.

<sup>14</sup> На пример, важећи Генерални урбанистички план Суботице и Палића садржи зоне становања средњих густина, док важећи Генерални урбанистички план Београда јасно не третира.

<sup>15</sup> Као илустрација, за упит *кућа у низу* готово у целисти су излазили примери из Хрватске и Црне Горе, углавном везани за приморје и градњу у намени туризма.

<sup>16</sup> Овде се може навести пример УН Хабитат пројеката у 8 градова у Србији, где су се само у 2 случаја јавиле грађевине које одговарају правилима за становања средњих густина. Чини се да је велики утицај на окретање ка становању већих густина имало питање грађевинског земљишта, које је било даровало од стране градова-учесника (УН Хабитат, 2008).

урбанистичке показатеље од значаја за Правилник. При томе „горњи праг“ вредности чине правила за „опште стамбене зоне у насељима средњих густина са два или више типова стамбене изградње“, (табела 1). „Доњи праг“ вредности чине правила за „зоне ретких насеља и породичне градње“ (табела 2), које према важећем Правилнику представљају прву зону за нижим вредностима за задата правила. Збирни приказ је дат у табели 3. (МЖСРиПП, 2011):

Табела 3: Правила од значаја за анализу студија случаја према важећем Правилнику

Правило изградње	Доњи праг - зоне ретких насеља и породичне градње		опште стамбене зоне у насељима средњих густина	
1. ДОЗ. ИНДЕКС ИЗГРАЂЕНОСТИ	1,0		1,5	
2. ДОЗВ. ИНДЕКС ЗАУЗЕТОСТИ	40		50	
3. ДОЗВ. СПРАТНОСТ ОБЈ.	П+2+Пк		П+3+Пк	
4. НАЈМАЊА ПОВРШИНА ГРАЂЕВИНСКЕ ПАРЦЕЛЕ	Слободностојећи објекат	300 m <sup>2</sup>	600 m <sup>2</sup>	
	Двојни објекти	2 x 200 m <sup>2</sup>		
	Објекти у непрекинутом низу	по 200 m <sup>2</sup>		
	Полуатријумски објекат	по 200 m <sup>2</sup>		
	Објекти у прекинутом низу	по 200 m <sup>2</sup>		
5. НАЈМАЊА ШИРИНА ГРАЂЕВИНСКЕ ПАРЦЕЛЕ	Слободностојећи објекат	10 m	Слободностојећи објекат	16 m
	Двојни објекти	2 x 8 m	Објекти у прекинутом низу	12 m
	Објекти у непрекинутом низу	5 m		

Овде је потребно позвати се на претходно уочен недостатак у важећем Правилнику да се под становањем средњих густина подразумева само вишепородично становање, што је очито утицало на постављање одређених правила у Правилнику. На основу тога, сва побројана правила изградње су подељена на **две скупине**.

**Прву скупину** правила чине гранични индекси изграђености, заузетости и спратности, будући да се њима круто не одређује типологија (тј. не прави се разлика између породичне и вишепородичне стамбене изградње). **Другу скупину** правила чине она правила везана за граничне вредности за површину и ширину грађевинске парцеле, које према датим вредностима, значајно утичу на примену могуће типологије и посредно усмеравају изградњу на вишепородично становање. На крају, прва скупина правила биће од кључног значаја за избор примера добре праксе из Европе, док ће се на основу сагледавања вредности за другу скупину правила извести појединачни закључци.

#### 4. СТУДИЈА СЛУЧАЈА

Изабране су **три стамбена насеља** као студије случаја за истраживање:

1. Њухол „Би“ (енг. *Newhall "Be"*) у Великој Британији,
2. Ивакино-Покровскоје (рус. *Ивакино-Покровское*) у Русији и
3. Резиденција Либуш (чеш. *Rezidence Libuš*) у Чешкој.

**Разлози избора** случаја истраживања су:

- Сви примери су примећени од стране стручне заједнице као **примери добре праксе**. Неки од њих су понели и значајне награде, док су други често навођени као „узори“ за шири развој становања;
- Примерима из **различитих делова Европе** и на тај начин може сагледати ширина примене становања средњих густина у различитим условима. Од тога два примера су из Источне Европе, тј. из бивших социјалистичких држава. Ово посредно наглашава могућност примене у Србији;
- За разлику од претходног сви примери су грађени **на ободу већих градова**, што је у сагласју са постављеним ставом да развој различитих типологија везан за грађевинско земљиште као ограничени ресурс, што је свакако значајно за веће и значајније градове;
- Сва насеља су предвиђена за **становање средњег слоја** становништва<sup>17</sup>, што је упоредиво и са средњом густином стамбене изградње;
- Насеља су такође **разнолика по примењеним типовима становања**, с тим што се њихови урбанистички показатељи за прву скупину правила начелно крећу у задатом опсегу за истраживање.

##### 4.1. Случај 1: Њухол „Би“, Велика Британија

Први случај је британско стамбено насеље Њухол „Би“ (енг. *Newhall "Be"*)<sup>18</sup>. Насеље је изграђено на северном **ободу Великог Лондона**, у приградском насељу Харлоу. Насеље је стамбено, састављено од 84 стамбене јединице.

Насеље је 2013. Године добило реномирану **Стирлигову награду** британског удружења архитеката (RIBA). Такође, исте године насеље је одликовано и као главни победник британског такмичења *Housing Design Awards*, за најбољи стамбени пројекат.

<sup>17</sup> Конкретно вишег средњег слоја.

<sup>18</sup> Подаци преузети са веб страница: *HOUSING DESIGN AWARDS* ([www.hdawards.org](http://www.hdawards.org)), *the Guardian* (<http://www.theguardian.com/artanddesign/2013/feb/24/newhall-alison-brooks-houses-harlow-review>) и RIBA Stirling Prize (<http://ribastirlingprize.architecture.com/>).



За ово истраживање код овог стамбеног насеља битно је нагласити развијеност различитих типологија становања на релативно малом простору. Већина стамбених јединица су **породичне куће** са три различите типологије (преовлађују атријумске куће, али постоје и куће у низу и слободно стојеће куће). Мањи број стамбених јединица је у пар **вишепородичних стамбених зграда** на најважнијим, угаоним местима.

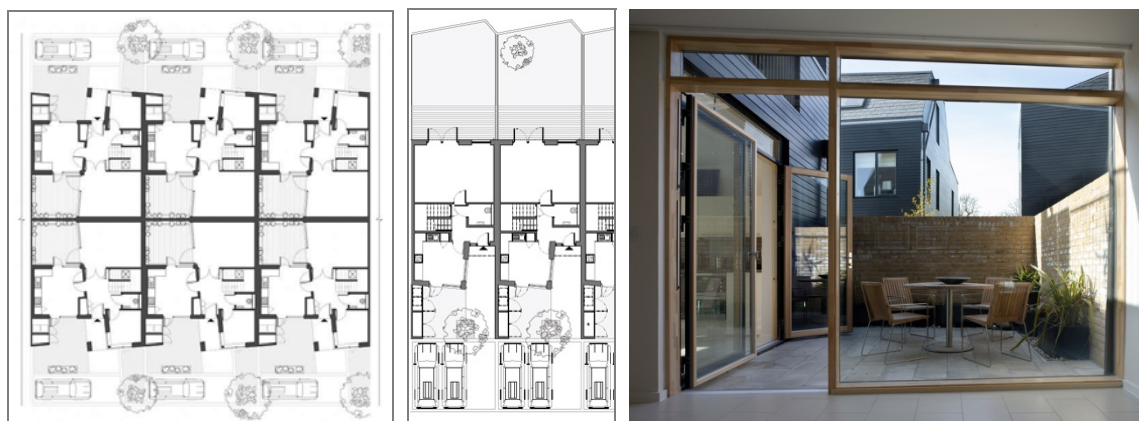
ОПШТИ ПОДАЦИ:	Назив:	Њухол „Би“ (енг. <i>Newhall "Be"</i> )
	Место:	Харлоу (Harlow), Есекс (Essex)
	Године изградње:	2013.
	Ауторски тим:	Alison Brooks Architects
	Грађ. предузимач:	Linden Homes
	Грађ. надзор:	Galliford Try
	Надлежност:	Градски савет Харлоуа



Сл. 7 и 8: Насеље Њухол „Би“ – примена различитих типологија (лево), са нагласком на атријумске куће као главни симбол насеља (десно) (извор: [http://www.hdawards.org/winning\\_schemes/supreme\\_winner/](http://www.hdawards.org/winning_schemes/supreme_winner/))



Сл. 9 и 10: Насеље Њухол „Би“ – план и просторни приказ насеља (извори: [http://www.hdawards.org/winning\\_schemes/supreme\\_winner/](http://www.hdawards.org/winning_schemes/supreme_winner/); <http://www.bbc.com/news/magazine-24013665>)



Сл. 11, 12 и 13: Насеље Њухол „Би“ – План атријумске куће (лево); План куће у низу (средина); Приказ атријума (десно) (извор: [http://www.hdawards.org/winning\\_schemes/supreme\\_winner/](http://www.hdawards.org/winning_schemes/supreme_winner/))

Табела 4: Урбанистички показатељи насеља Њухол „Би“ према правилима у важећем Правилнику

Правило изградње	Опсег према важећем Правилнику		Насеље 1 <sup>19</sup>
1. ИНДЕКС ИЗГРАЂЕНОСТИ	препоручљиво >1,0; дозвољено ≤1,5		~ 1,1
2. ИНДЕКС ЗАУЗЕТОСТИ	препоручљиво >40%; дозвољено ≤50%		~ 42%
3. СПРАТНОСТ ОБЈЕКТА	дозвољено ≤ П+3+Пк		П+1 - П+3
4. ПОВРШИНА ГРАЂЕВИНСКЕ ПАРЦЕЛЕ	дозвољено >600 m <sup>2</sup>		најмања ~ 140 m <sup>2</sup>
5. ШИРИНА ГРАЂЕВИНСКЕ ПАРЦЕЛЕ	Слободностојећи објекат	дозв. >12 m	најмања ~ 14 m
	Објекти у непрекинутом низу	дозв. >16 m	најмања ~ 7 m

**Појединачни закључак 1:** На основу претходне анализе уочава се да насеље Њухол „Бе“ по првој скупини урбанистичких показатеља у потпуности се уклапа у стамбена насеља средњих густина према важећем Правилнику. И поред тога, прво и веома очигледно **одступање** од правила датих по Правилнику је да већина стамбених јединица припада породичном становању. Мање очигледна, али не и мање значајна одступања се намећу када се узме у обзир друга skupина урбанистичких показатеља (површина и ширина грађевинске парцеле), будући да се ту срећу вредности које више него двоструко мање од дозвољених према важећем Правилнику.

#### 4.2. Случај 2: Ивакино-Покровскоје, Русија

Други случај је руско стамбено насеље Ивакино-Покровскоје (рус. *Ивакино-Покровское*)<sup>20</sup>. Насеље је изграђено на северном **ободу Велике Москве**, у приградском насељу Долгопрудниј. И ово насеље је претежно стамбено, а нестамбене намене су самоуслуга, дечје обданиште и просторије обезбеђења насеља. Ивакино-Покровскоје је подељено на два суседства са укупно од 172 стамбене јединице. Ивакино-Покровскоје је једно од познатих стамбених насеља по начелу „села таунхауса“ у Русији, о чему је раније било речи. У односу на бројна друга „села“, због свог препознатљивог архитектонског обрасца, оно је постало једно од најпрепознатљивијих и у јавним гласилима навођених примера<sup>21</sup> овог вида градње у Русији.

За разлику од претходног случаја из Велике Британије, где се сагледава више стамбених типологија, овде је присутан само један типолошки образац. То су породичне **куће у низу** спратности П+2. Површина јединица је приближно слична, око 150 m<sup>2</sup>, уз одређена одступања угаоних грађевина.

ОПШТИ ПОДАЦИ: Назив: Ивакино-Покровскоје (рус. *Ивакино-Покровское*)  
Место: Долгопрудниј (Долгопрудный), Московска област  
Године изградње: 2007-09.  
Ауторски тим: Максим Атајанц  
Грађ. предузимач: Urban Group  
Надлежност: Градски савет Долгопрудњог



Сл. 14 и 15: Насеље Ивакино-Покровскоје – присуство једне једног обрасца стамбене изградње (лево); Један од тргова у насељу, уређена као дечје игралиште (десно) (извор: www.ivakino.ru)

<sup>19</sup> Урбанистички показатељи за све студије случаја су добијени посредним путем, путем бројчаног прерачунавања. У обзир су узети критични случајеви (нпр. грађевинске парцеле најмање површине и ширине)

<sup>20</sup> Подаци преузети са веб странице *ИВАКИНО.УРБАНГРОУП* (ivakino.urbangroup.ru).

<sup>21</sup> Нпр., познати руски лист „Комерсант“ је имао прилог о овом селу као „типичном примеру“ оваквог вида градње у окружењу Москве. Такође, ово је једно од ретких насеља која су привукла пажњу и јавних гласила на енглеском језику.





Сл. 16 и 17: Насеље Ивакино-Покровскоје – Сателитски снимак (лево) (извор: Google Earth); Приказ северног суседства (десно) (извор: www.ivakino.ru)



Сл. 18, 19 и 20: Насеље Ивакино-Покровскоје – Типична стамбена јединица - основе (лево); дворишни изглед (средина); улични изглед (десно) (извор: www.ivakino.ru)

Табела 5: Урбанистички показатељи насеља Ивакино-Покровскоје према правилима у важећем Правилнику

Правило изградње	Опсег према важећем Правилнику	Насеље 2
1. ИНДЕКС ИЗГРАЂЕНОСТИ	препоручљиво >1,0; дозвољено ≤1,5	~1,8 (~1,15) <sup>22</sup>
2. ИНДЕКС ЗАУЗЕТОСТИ	препоручљиво >40%; дозвољено ≤50%	~60% (~38%)
3. СПРАТНОСТ ОБЈЕКТА	дозвољено ≤ П+3+Пк	П+2
4. ПОВРШИНА ГРАЂЕВИНСКЕ ПАРЦЕЛЕ	дозвољено >600 m <sup>2</sup>	најмања ~150 m <sup>2</sup>
5. ШИРИНА ГРАЂЕВИНСКЕ ПАРЦЕЛЕ	Објекти у непрекинутом низу   дозв. >16 m	најмања ~5,5 m

**Појединачни закључак 2:** На основу претходне анализе уочава се да насеље Ивакино-Покровскоје по првој скубини урбанистичких показатеља се делом уклапа у стамбена насеља средњих густина према важећем Правилнику. Овде се види да су индекси искоришћености и заузетости изнад прописаних, док је спратност у датим оквирима. Међутим, овде треба скренути пажњу на велики **удео заједничких површина** (интерне улице, трговине, алеје, игралишта) који чине око 40% површине целог насеља. Ови простори надомештају велику густину изградње, која се добија у односу на урбанистичке блокове. Уколико се, пак, узме у обзир цело насеље, онда су урбанистички показатељи готово идеални спрам правила у важећем Правилнику. У насељу је присутно само породично становање, што је сасвим у супротности са важећим Правилником. Слично томе, и код друге скубине урбанистичких показатеља (површина и ширина грађевинске парцеле) показатељи за насеље су значајно мањи од најмањих дозвољених према важећем Правилнику. У случају ширине грађевинске парцеле срећу се и примери где је она свега 1/3 прописане ширине по Правилнику.

#### 4.3. Случај 3: Резиденција Либуш, Чешка

Последњи анализирани случај је чешко стамбено насеље Резиденција Либуш (чеш. *Rezidence Libuš*)<sup>23</sup>. Насеље је изграђено на јужном **ободу Прага**, близу управне границе града и околног округа. Резиденција Либуш је искључиво стамбено суседство вишепородичног вида.

<sup>22</sup> У загради су дате вредности које добијају ако се урбанистички показатељи рачунају за цело насеље, а не за појединачне блокове. Ово је у вези податка да заједнички отворени простори у насељу (интерне улице, трговине, алеје, игралишта) у насељу нису јавног карактера, већ су заједничко власништво станара насеља.

<sup>23</sup> Подаци преузети са веб-страница: грађевинско предузеће SICOM (www.stavebnidruzstvo.cz); збирка стамбених примера из Чешке ARCHIWEB.CZ (www.archiweb.cz).

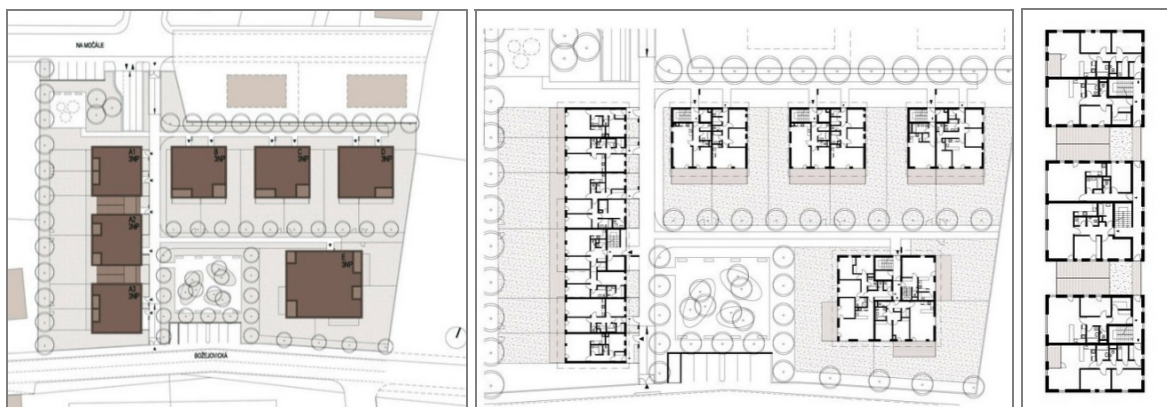
Резиденција Либуш је једно од типично стамбено насеље насеља за новоградњу у Прагу. Оваква насеља намењена су младим породицама више средње класе, које теже да споје миран породични живот са близином великог града. Насеље је **награђено** 2011. године као једно од најлепших насеља у држави<sup>24</sup>.

У односу на претходно изложене случајеве чешко насеље је **вишепородично**, па се по овоме подудара са прописаним у важећем Правилнику. Чини га 7 вишепородичних стамбених зграда спратности П+2 са укупно 45 стамбених јединица различите површине<sup>25</sup>. И поред тога што је насеље вишепородично, оно има одређене **елементе породичног становања**; станови у приземљу имају независан улаз са предбаштом и пространим двориштем у залеђу. Станови на спратовима су стога умерени на заједнички отворени простор у средишњем делу суседства, који је уређен за дружење.

ОПШТИ ПОДАЦИ: Назив: Резиденција Либуш (чеш. *Residence Libuš*)  
 Место: Праг - 4. општина  
 Године изградње: 2010-11.  
 Ауторски тим: Architektonický atelier KAAMA  
 Грађ. предузимач: SICOM  
 Надлежност: Град Праг



Сл. 21 и 22: Насеље Резиденција Либуш – заједнички простор у средишњем делу суседства (лево); засебна дворишта уз станове у приземљу (десно) (извор: www.archiweb.cz)



Сл. 23, 24 и 25: Насеље Резиденција Либуш - основе: ситуација (лево); основа приземља свих зграда (средина) и основа типског спрата западно положених зграда (десно) (извор: www.archiweb.cz)

Табела 6: Урбанистички показатељи насеља Резиденција Либуш према правилима у важећем Правилнику

Правило изградње	Опсег према важећем Правилнику		Насеље 3
1. ИНДЕКС ИЗГРАЂЕНОСТИ	препоручљиво >1,0; дозвољено ≤1,5		~1,1 (~0,9) <sup>26</sup>
2. ИНДЕКС ЗАУТЕТОСТИ	препоручљиво >40%; дозвољено ≤50%		~42% (~32%)
3. СПРАТНОСТ ОБЈЕКТА	дозвољено ≤ П+3+Пк		П+2
4. ПОВРШИНА ГРАЂЕВИНСКЕ ПАРЦЕЛЕ	дозвољено >600 m <sup>2</sup>		најмања ~500 m <sup>2</sup> ( <sup>27</sup> )
5. ШИРИНА ГРАЂЕВИНСКЕ ПАРЦЕЛЕ	Слободностојећи објекат	дозв. >16 m	најмања ~ 20 m

<sup>24</sup> Према такмичењу *Czech Real Estate Awards*: [http://www.projektroku.cz/wp-content/uploads/RPR2011\\_Nominovane.pdf](http://www.projektroku.cz/wp-content/uploads/RPR2011_Nominovane.pdf).

<sup>25</sup> Површине станова су различите, од 39 до 115 m<sup>2</sup>, са нагласком на веће станове.

<sup>26</sup> У загради су дате вредности које добијају ако се урбанистички показатељи који се добијају ако се изузму заједнички отворени простори (интерне пешачке саобраћајнице и средишњи отворени простор за дружење).

<sup>27</sup> Овај показатељ је одређен на основу појединачних зграда и њима припадајуће површине.

**Појединачни закључак 3:** Случај насеља Резиденција Либуш једини испуњава одредбу важећег Правилника да се под стамбеним зонама средњих густина подразумева вишепородична стамбена изградња. Међутим, ово насеље има **најниже урбанистичке показатеље** за прву скупину правила. Они прелазе задате вредности једино ако се изузму заједнички простори суседства (интерне пешачке саобраћајнице). За другу скупину показатеља, сходно вишепородичној изградњи, вредности су у оквиру дозвољених или близу њих (за разлику од претходна два случаја).

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

После постављеног теоретског оквира и његове провере на три студије случаја може се закључити следеће:

- Прво, појам становања средњих густина у српском законодавству се разликује од сличних појмова у другим државама. Овде се може уочити и предност српског појма, јер се он искључиво везује за **просторне показатеље**, којима се одређују могућности саме градње, као што су индекси заузетости и изграђености, на пример. У страним случајевима појам становања средњих густина и њему блиски се везују за показатеље који се могу назвати „количинским“ пре него просторним, тј. под тим се мисли на број стамбених јединица и/или број корисника по јединици површине, што тек донекле упућује на степен изградње датог простора. Са друге стране, ова „лабаво“ одређење у страним тумачењима очито даје више „слободе“ за планирање и пројектовање стамбених насеља;
- Друго, у оба случаја се становање/стамбене зоне средњих густина заснива на примени **различитих типологија** становања. Међутим, српско законодавство прописује много више правила, што свакако смањује могућности развоја типологије.
- Треће, под стамбеним зонама средњих густина у Србији се према прописима подразумева **искључиво вишепородична стамбена изградња**, па су одређена правила са овим податком усклађена (дозвољена ширина и површина грађевинске парцеле). За разлику од тога, код страних примера се не претпоставља породични или вишепородични карактер становања. Студије случаја управо потврђују да и многи типови породичне стамбене изградње могу имати одлике становања средњих густина, како је оно одређено по српским прописима. Ово је вероватно највећи недостатак одређења становања средњих густина у српском законодавству.
- Повезано са претходним, неопходно је нагласити да испитивањем изабраних случајева добре праксе делује да поштовање свих правила из српског законодавства посредно **ограничава могућу типологију** и, уопште речено, поједностављује целокупни доживљај и јединственост решења насеља, што свакако није повољно.
- Даље, **слаба примена градње насеља** према правилима стамбених зона средњих густина у Србији очигледно упућује на то да он у прописима **није довољно јасно објашњен**. Са друге стране, бројни примери у страниој пракси, од чега многи и награђивани и јавно хваљени, говоре да су дати обрасци стамбених целина средњих густина нашли широку примену и да су прихваћени од стране могућих станара/купаца на тржишту.

...

На крају, неопходно је закључити да је увођењем правила за становање/стамбене зоне средњих густина српско законодавство имало намеру да створи могућности за његов развој, али да се услед одређених неусаглашености у самим правилима за њега он није десио у **приметном обиму**. Страно искуство, са друге стране, је пример да су дати обрасци применљиви и да се чак веома цене.

На основу овога могу се дати два предлога. Први је усклађивање прописа за становање средњих густина тако да се њима **омогући и породична стамбена градња** и, самим тим, повећа распон могуће типологије, а тиме посредно и добијање квалитетнијих и различитим станарима ближим стамбених решења. Са друге стране, а то страно искуство заиста наглашава, за све оно што је ново<sup>28</sup> потребно је дато подржати **различитим видовима промовисања**, као што су: брошуре, водичи, приручници, такмичења за најбоље примере и др. На тај начин се препознатљивост становања средњих густина међу грађанством може раширити и тако посредно допринети његовом развоју и присутности на тржишту.

## 📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. *Примарна литература:*
1. Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије – МЖСиПП, *Закон о планирању и изградњи (пречишћен текст)*. Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 – УС, преузето са: [http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon\\_o\\_prostornom\\_planu\\_RS-cir.pdf](http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon_o_prostornom_planu_RS-cir.pdf).
2. Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије – МЖСиПП, *Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената*. Службени гласник РС, бр. 31/10, 69/10, 16/11, преузето са: [http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik\\_o\\_izradi\\_planske\\_dok.pdf](http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik_o_izradi_planske_dok.pdf)

<sup>28</sup> У случају источне Европе обрасци становања средњих густина су нови, јер нису били развијени током времена социјализма.

3. Министарство животне средине, рударства и просторног планирања Републике Србије – МЖСРиПП, *Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу*. Службени гласник РС, бр. 50/2011, преузето са: [http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik\\_parcelacija\\_cir.pdf](http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik_parcelacija_cir.pdf).
4. Министарство урбанизма и грађевина – МУГ, *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*. бр. 75/2003, преузето са: [http://www.kombeg.org.rs/Slike/UdrGradjevinarstvo/Statika/Informacije-zakoni/pravilnik\\_o\\_parcelaciji.pdf](http://www.kombeg.org.rs/Slike/UdrGradjevinarstvo/Statika/Informacije-zakoni/pravilnik_o_parcelaciji.pdf).
5. New Zealand - Ministry for the Environment – NZME, *Medium-density Housing: Case Study Assessment Methodology*, 2012. Преузето са: <http://www.mfe.govt.nz/publications/urban/medium-density-housing-case-study-assessment-methodology/>.
6. Public Affairs Branch, Department of Planning and Development - PAB, 1995. *The good design guide for medium-density housing*, Melbourne: Public Affairs Branch, преузето са: <http://www.theage.com.au/articles/2002/04/12/1018333416619.html>.
7. Housing New Zealand Corporation – HNZC, *Best practice in medium density housing design*. 2004, Преузето са: [https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CEEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.hnzc.co.nz%2Four-publications%2Fresearch%2Fresearch-and-evaluation%2Fbest-practice-in-medium-density%2Fbest-practice-in-medium-density-housing.pdf&ei=tlopU7\\_IKoPkywOX24GQBg&usg=AFQjCNEqWx7TAzmpOCfVIYX-BAGBXaxsdA&sig2=RRSGiiVcv2m-Jl8Gg84anA&bvm=bv.62922401,d.bGQ&cad=rja](https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CEEQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.hnzc.co.nz%2Four-publications%2Fresearch%2Fresearch-and-evaluation%2Fbest-practice-in-medium-density%2Fbest-practice-in-medium-density-housing.pdf&ei=tlopU7_IKoPkywOX24GQBg&usg=AFQjCNEqWx7TAzmpOCfVIYX-BAGBXaxsdA&sig2=RRSGiiVcv2m-Jl8Gg84anA&bvm=bv.62922401,d.bGQ&cad=rja)
8. City of Renton - CR, *Residential Medium Density Land Use Designation*. 2007. Преузето са: <http://www.rentonwa.gov/uploadedFiles/Business/EDNSP/planning/Residential%20Medium%20Density%20Land%20Use%20Designation.pdf>.

## II. Секундарна литература:

1. Дальневосточный государственный университет путей сообщения – ДГУПС, *Проектирование жилого микрорайона*, Хабаровск: 2004, преузето са: [http://edu.dvgups.ru/METDOC/ITS/ZDANIJ/GRADSTR/METHOD/MIKRORAYON/MU\\_1.htm](http://edu.dvgups.ru/METDOC/ITS/ZDANIJ/GRADSTR/METHOD/MIKRORAYON/MU_1.htm).
2. Ellis, J., Explaining Residential Density, *Places*, бр. 16(2), 2004, Преузето са: [http://places.designobserver.com/media/pdf/Explaining\\_Res\\_803.pdf](http://places.designobserver.com/media/pdf/Explaining_Res_803.pdf).
3. Милић, В., *Урбанистички аспекти социјалног становања*, Архитектонски факултет, Београд: 2006.
4. Петовар, К., *Урбана социологија: Наши градови између државе и грађанина*, Географски факултет, Архитектонски факултет, ИАУС, Београд: 2003.
5. Пиквенс, К. *Државни социјализам, постсоцијализам, и њихови урбани модели: теоретско разматрање искуства централне и источне Европе*. у С. Вујовић, М. Петровић (ур.), *Урбана социологија* (стр. 346-361). Завод за уџбенике и наставака средства, Београд, 2005.
6. Ралевић, М., *Моделовање урбаног процеса*, Архитектонски факултет, Београд: 2006.
7. Ралевић, М., Митровић, Б., Антонић, Б., Транзиција и њен утицај на урбанистичко планирање у области становања: Правила њихова примена и сагледавање изазова на примеру Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу, у Трифуновић, В., Минић, Д., Крејовић, З. (ур.). *Летња школа урбанизма 2013 – Зборник*, Удружење урбаниста Србије (УУС), Београд: 2013.
8. Ралевић, М., Суђић, М., Бировљев, М., Моделска визуелизација маркетинг система становања, у М. Ралевић, Н. Куртовић-Фолић (ур.). *Архитектоника: Унапређење и развој становања*, Архитектонски факултет, Београд: 1996.
9. Stewart, R., *The Town House in Georgian London*. Yale University Press, Boston, 2009.
10. УН Хабитат, *Књига о СИП-у - Програм становања и трајне интеграције избеглица у Србији 2005-2008.*, УН Хабитат: Београд, 2008.

## III. Електронски извори:

1. ARCHIWEB.CZ (збирка стамбених примера из Чешке) [www.archiweb.cz](http://www.archiweb.cz)
2. HOUSING DESIGN AWARDS (Британско такмичење у области стамбеног пројектовања) [www.hdawards.org](http://www.hdawards.org)
3. RIBA STIRLING PRIZE (Највиша награда удружења британских архитеката) [ribastirlingprize.architecture.com](http://ribastirlingprize.architecture.com)
4. SICOM (грађевинско предузеће) [www.stavebnidruzstvo.cz](http://www.stavebnidruzstvo.cz)
5. THE GUARDIAN новине [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)
6. URBAN GROUP > ИВАКИНО (грађевинско предузеће) [ivakino.urbangroup.ru](http://ivakino.urbangroup.ru)



Zoran Hebar, dipl.ing.arh.<sup>1</sup>

## OSVRT NA PROMJENE HRVATSKIH ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I U RAZDOBLJU OD 1990. DO 2014. GODINE

### РЕЗИМЕ

U Hrvatskoj su od 1.1.2014. novi zakoni o prostornom planiranju, gradnji i građevinskoj inspekciji. Planove državne razine izrađuje državni zavod, one regionalne županijski zavodi, a one lokalne (za 548 gradova i općina) privatne tvrtke ili županijski zavodi ako im to povjeri ministarstvo ili župan. Financiraju ih proračuni i drugi izvori pa i investitori. Provedba je za samo neke sadržaje putem lokacijskih dozvola, a za većinu se izdaje samo građevna dozvola. Nakon 1990. praktički svi provedbeni planovi su stavljeni van snage. Odobrenja za gradnju su se izdavala temeljem PPUG/O-va i GUP-ova. Posljedica je bio tzv "lokacijski urbanizam". Za svih 21 županiju planove se donosilo početkom ovog stoljeća, a za sva 122 grada i 426 općine do 2010 g. U odnosu na osamdesete godine prošlog stoljeća kada ju Hrvatskoj bilo stotinjak općina, broj od 548 gradova i općinaj je prevelik. Prednost je da se prostorni razvoj sagledava tako da sva naselja imaju radne i javne zone. Zahtjev da se sektorski planovi i projekti bez pogovora ugrađuju u prostorne planove često nije moguć zbog prostornih ograničenja. Posljednjih godina uočava se nesklad između zahtjeva zaštite prirode i razvojnih ambicija gradova i općina.

### ABSTRACT:

In Croatia are from 1.1.2014. new laws on spatial planning, construction and building inspection. State-level institution make plans for the state, regional county offices for them and local ones (for 548 cities and municipalities) can make private companies or county offices if they are to entrust the ministry or the prefect. Plans are financed by the budgets and other sources including investors. The implementation is only for some content via local permits, and for most will be only issued building permits. After the 1990th all implementation plans have been put out of power. Building permits were issued directly from PPUG / O and GUP's. The result is a so-called "urban planning by location permits". For all 21 counties plans are from the beginning of this century, and for all 122 towns and 426 municipalities up to 2010. In relation to the eighties of the last century when it was Croatia hundred municipalities, the number of 548 cities and municipalities is too big. The advantage is that the spatial development was planed so that all settlements have working and public areas. Request that the sectoral plans and projects without question built into spatial plans is often not possible due to space constraints. In recent years reveals a discrepancy between the requirements of environmental protection and the development ambitions of cities and municipalities.

### UVOD

U Hrvatskoj su 1.1.2014. stupili na snagu novi zakoni i to:

- zakon o prostornom planiranju,
- zakon o gradnji i
- zakon o građevinskoj inspekciji.

Koristim priliku da učesnike Ljetne škole upoznam sa zakonom o prostornom planiranju, ali ne preporučavajem već kritičkim osvrtom na, po mom mišljenju, dobre i loše strane tog zakona.

U zadnjih gotovo četvrt stoljeća u Hrvatskoj su na snazi bila četiri zakona koji su regulirali procese prostornog uređenja, organizaciju i procese prostornog planiranja, ali i gradnju. Pri tom ne treba zanemariti organizaciju teritorijalnog ustroja koji se u tom razdoblju mijenjao tri puta. To je utjecalo na broj i sadržaj, ali i vrstu te način izrade prostornih planova.

Već sama činjenica da se u 33 godine (od 1980. do kraja 2013. godine) donjelo četiri zakona koji su bili mijenjani ukupno 15 puta, ali koji su na različite načine određivali pravila i uvjete prostornog planiranja ukazuje na to da se radi o (pre)čestim promjenama.

Zakon donešen još 1980.g, mijenjan je 6 puta i trajao je najduže: 14 godina. Prije njega je Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta bio na snazi od 1974.g.

Zakon iz 1994.g. mijenjan je 4 puta i trajao je od 13 godina.

Zakon iz 2007. mijenjan je 5 puta, a trajao je 6 godina.

Aktualni Zakon o prostornom uređenju donešen je krajem 2013.g..

Zakon o gradnji bio je donešen 2003.g. Ukinut je 2007.g.

Sve do kraja 2013.planiranje i građenje su bili u istim zakonima. Sada je na snazi zaseban Zakon o gradnji, donešen krajem 2013.g.

<sup>1</sup> Zoran Hebar, dipl.ing.arh., Urbanistički zavod Grada Zagreba, zoran.hebar@gmail.com

Novi zakono prostornom uređenju ima ukupno 205 članaka. Dosadašnji ih je imao 354. Od toga je općim odredbama bilo posvećeno njih 22, planiranju 155, gradnji 99, nadzoru 55, a prijelaznim i završnim odredbama 29 članaka. Sada postoji poseban zakon o gradnji koji ima 203 članka, te posebni zakon o građevinskoj inspekciji sa 67 članaka. U vrijeme tuzoranja prošlog zakona radila je urbanistička inspekcija, no ona je sada ukinuta.

Prostornom planiranju je u novom zakonu posvećeno 113 članaka. Od toga se na opće odredbe i ciljeve prostornog planiranja odnosi njih 14. Na subjekte prostornog uređenja odnosi se 15 članaka. Poglavlje praćenje stanja u prostoru obuhvaćeno je u 10 članaka. Uvjetima planiranja prostora je posvećeno 8 članaka. Strategija prostornog razvoja hrvatske je objašnjena u 3 članka, a prostorni planovi u njih 51.

Provedbi prostornih planova je posvećeno 49 članaka, uređenju građevinskog zemljišta 4, a imovinskim institutima uređenja građevinskog zemljišta njih 12. Nadzor je opisan u 4 članka, a prekršajne odredbe u 2. Prijelazne i završne odredbe imaju 18 članaka.

U nastavku su prikazana osnovna obilježja zakonskih odredbi o prostornom planiranju, njihova utjecaja na status i procese planiranja. To je učinjeno na osnovu osobnih iskustava jer na planovima i projektiranju radim proteklih 40 godina Metodom usporedbe prikazana su obilježja pojedinih zakonskih rješenja.

## **1. ORGANIZACIJA PLANIRANJA**

Svim zakonima je zajedničko postojanje državnog zavoda za prostorni razvoj sa zadaćom izrade Strategije i Programa prostornog razvoja, planova područja posebnih obilježaja za nacionalne i parkove prirode, ili organiziraju njihovu izradu. U aktualnom zakonu je umjesto Programa prostornog razvoja to izrada Prostornog plana Republike Hrvatske.

Županije (kojih ima 22 + Grad Zagreb koji ima ovlasti županije) osnivači su županijskih zavoda za prostorno uređenje od 1.1. 2008. Ranije im je osnivač bila država. Imaju status javne ustanove. Zadaća im je izrada prostornih planova županija (PPŽ), županijskih izvješća o stanju u prostoru, davanja mišljenja na usklađenost prostornih planova gradova i općina sa PPŽ-om, a mogu raditi i te planove, ako im to povjeri župan ili Ministarstvo.

Takozvani veliki gradovi (sa više od 35000 stanovnika) mogu osnivati vlastite Zavode. Danas to ima samo Zagreb. Taj zavod obavlja i funkciju županijskog zavoda.

Na tržištu su sve ostale privatne tvrtke koje imaju licencu za prostorno planiranje. Njih ima sedamdesetak. U Udruhu urbanista je učlanjeni njih 22. Planiranjem se mogu baviti i ovlaštene arhitekti, ako u radu sudjeluju i posebnom uredbom propisane druge struke. Za svaki plan tvrtka mora imenovati odgovornog voditelja. To može biti ovlaštene arhitekt ili ovlaštene urbanist. Proces izrade i donošenja plana koordinira nositelj izrade. To mora biti stručno tijelo županije ili jedinice lokalne samouprave, odnosno ministarstvo.

Najmanje jednom godišnje gradonačelnik ili načelnik općine izvještava vijeće o potrebi izrade ili izmjena i dopuna nekog plana. Odlukom o izradi koja se objavljuje u službenom glasilu, određuju se pravni osnov, razlozi izrade, obuhvat, ocjena stanja u prostoru, ciljevi i programska polazišta, način pribavljanja stručnih rješenja, popis službi koje daju zahtjeve i podatke, rokovi izrade pojedinih faza, izvori financiranja te drugi relevantni elementi.

Po dostavi odluke o izradi, u roku od 30 dana službe trebaju dostaviti svoje zahtjeve koji se odnose na izradu plana. O prijedlogu plana, koji je utvrdila vlada, župan, gradonačelnik ili načelnik, provodi se javna rasprava u kojoj može sudjelovati svatko. Po objavi u medijima, javni uvid traje najmanje 30 dana, a za izmjene i dopune 8 – 15 dana.

U ranijem zakonu je bila međufaza: tzv. Prethodna rasprava. Na njoj su sudjelovali svi koji sudjeluju u davanju podataka i mišljenja te drugi sudionici. Rok joj je bio 30 dana. Po mom mišljenju to je bilo bolje jer su se svi sudionici na radnim sastancima dogovarali o usklađenju svojih interesa. Danas to nije obavezno.

Moguće je ponavljanje javne rasprave i to najviše 3 puta. Ako se niti tada plan ne donese izrađuje se nova odluka o izradi.

Po izradi izvješća o javnoj raspravi koje rade stručni izrađivač i nositelj izrade, u roku od 30 dana, traže se mišljenja tijela i tvrtki navedenih u odluci o izradi. Župan, gradonačelnik ili načelnik utvrđuju konačni prijedlog plana. Prije donošenja na vijeću, svim sudionicima javne rasprave čije primjedbe nisu ili su djelomično prihvaćene, dostavljaju se odgovori s obrazloženjem. Na prostorni plan grada ili općine treba zatražiti mišljenje županijskog zavoda u pogledu usklađenosti sa županijskim planom. Županijski zavodi često traže i druge elemente koje žele ugraditi u plan, ili se njihovi zahtjevi odnose na (pre) stari plan.

## **2. VRSTE PLANOVA**

Prema važećem zakonu postoje slijedeće razine planova:

### **A. Državna razina**

#### **1. DRŽAVNI PLAN PROSTORNOG RAZVOJA**

U ranijim zakonima on nije postojao. Zadnji je bio donesen 1974.g. Smatram da je to dobar povratak jer će se stvoriti koncept prostornog razvoja države koji nije zbir županijskih ili sektorskih planova.



## 2. PROSTORNI PLAN PODRUČJA POSEBNIH OBILJEŽJA (PPPPO)

Donosi se za nacionalne parkove, parkove prirode te za područja određena Državnim planom prostornog razvoja. Za razliku od ranijeg zakona sada taj plan sadrži i granice građevinskih područja naselja na katastarskim podlogama. To je jednostavno za prostore sa malo izgrađenih područja ili parkove manje površine. No za neke parkove prirode (npr. Žumberak-Samoborsko gorje, sa 333 km<sup>2</sup> i šezdesetak naselja), on će praktički zamjeniti dijelove prostornih planova 3 grada i 4 općine u 2 županije.

## 3. URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA DRŽAVNOG ZNAČAJA (UPU)

U ranijim zakonima takav plan nije postojao. Donosi se za područja određena državnim planom. Sadrži sve dijelove kao i „obični“ urbanistički plan uređenja, kao što su uvjeti provedbe, namjena prostora, prikaz građevnih čestica površina javne namjene i druge detaljne uvjete za gradnju i uređenje. Temeljem tog plana provodi se parcelacija. Namjera izrade ovakvih planova je da se na državnoj razini donose planovi na koje lokalna samouprava nema utjecaja. Te planove će donositi Vlada R.H.

## 4. STRATEGIJA PROSTORNOG RAZVOJA HRVATSKE

Osim navedenih planova Strategija je temeljni državni dokument za usmjerenje razvoja u prostoru. Ona bi trebala određivati dugoročne zadaće prostornog uređenja, strateška usmjerenja razvoja djelatnosti u prostoru i polazišta za koordinaciju njihovih razvojnih mjera u prostoru. Svi prostorni planovi i drugi razvojni dokumenti ne mogu biti u suprotnosti sa Strategijom. Ona sadrži:

- polazišta prostornog razvoja na temelju prirodnih, gospodarskih, društvenih, kulturnih te okolišnih uvjeta,
- osnovu i organizaciju prostornog razvoja sa smjernicama i prioritetima za postizanje ciljeva prostornog razvoja u funkciji zaštite prostora, očuvanja i unapređenja okoliša,
- razvoj prostornih sustava sa smjernicama za prostorni razvoj na regionalnoj i lokalnoj razini, osobito za razvoj naselja, infrastrukture te zaštitu krajobraza i kulturnih dobara,
- mjere zaštite okoliša određene u skladu sa Strategijom održivog razvitka RH.

Za izradu Strategije odgovorno je ministarstvo, a donosi ju Hrvatski sabor. Prema ranijem zakon bile su donešene Strategija i Program prostornog uređenja RH. Sada je Program zamjenjen Prostornim planom, što je po mom mišljenju bolje.

## B. Regionalna razina

U smislu aktualnog zakona regionalnu razinu predstavljaju županije.

### 1. PROSTORNI PLAN ŽUPANIJE I PROSTORNI PLAN GRADA ZAGREBA (PPŽ I PPGZ)

Plan određuje vrijedno obradivo poljoprivredno zemljište, infrastrukturne koridore županijskog značaja, izdvojena građevinska područja izvan naselja za gospodarsku i druge namjene županijskog značaja, uvjete gradnje za javne, društvene i druge građevine regionalnog značaja te smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja na izdvojenim građevinskim područjima izvan naselja za gospodarsku i javnu namjenu regionalnog značaja.

Ranijim zakonom je sadržaj županijskog plana bio detaljniji pa je među ostalim određivao i:

- sustav središnjih naselja regionalnog značaja,
- razmještaj gospodarskih djelatnosti, sa detaljnim određivanjem zona turističko – ugostiteljske namjene izvan naselja samo ako su potojeća izgrađena 80% i više (hoteli, turistička naselja, autokampove i kampove, luke nautičkog turizma, golf igrališta), područja marikulture i ribarske infrastrukture,
- smjernice za izradu planova lokalne razine.

Za sve županije su planovi donešeni. Biti će zanimljivo vidjeti kako će se novi sadržaj odraziti na izradu nove generacije tih planova.

U ranijem zakonu je Prostorni plan Grada Zagreba bio izjednačen sa županijskim s tim da je imao i razgraničenje prostora na uže cjeline prema namjeni te druge dijelove koji su bili propisani za prostorne planove gradova i općina. U novom zakonu je za taj plan određena obaveza definiranja:

- šuma i šumskog zemljišta značajnog za Grad Zagreb,
- koridora infrastrukture značajnih za Grad,
- građevinskih područja naselja, izdvojenih građevinska područja izvan naselja i izdvojenih dijelova građevinskih područja naselja, sa posebno označenim njihovim neizgrađenim dijelovima za koja se ne donosi Generalni urbanistički plan te neuređene dijelove tih područja, kao i područja planirana za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju,
- obuhvata GUP-a,
- obuhvata UPU-ova izvan GUP-a, sa smjernicama za njihovu izradu,
- uvjeta provedbe zahvata u prostoru izvan građevinskih područja, osim onih državnog značaja,

- uvjeta gradnje građevina javne, društvene i druge namjene regionalnog značaja,
- uvjeta provedbe svih zahvata u građevinskim područjima za koje se ne donosi GUP ili UPU.

U oba zakona je za Grad Zagreb propisana svojevrsna kompilacija županijskiog (regionalnog) i prostornog plana bilo kojeg grada ili općine.

Sve županije su donjele, a neke i više puta mijenjale PPŽ. No u zakon je ugrađena odredba da se novi PPŽ ne može donjeti prije donošenja Državnog plana prostornog razvoja. To se najvjerojatnije neće desiti u roku kraćem od 2-3 godine. No postojeće se može mijenjati, što će koristiti mnoge županije jer su važeći stari i po desetak godina.

## **2. URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA ŽUPANIJSKOG ZNAČAJA (UPU)**

Takav plan nije postojao u ranijim zakonima. Donosi se za područje određeno PPŽ-om. Propisuje uvjete zahvata u prostoru unutar svog obuhvata, ali i one za provedbu infrastrukture što se nalazi izvan područja obuhvata plana, a služi za njegove potrebe.

Pored uvjeta uobičajenih za UPU-u, sadrži i:

- detaljnu podjelu prostora po namjenama,
- građevne čestice za građenje i uređenje površina javne namjene,
- druge detaljne uvjete za gradnju i uređenje.

Smisao uvođenja ove vrste planova je da se na razini županije donose planovi za koje je ocijenjeno da su od njenog, a ne od interesa lokalnih samouprava.

### **C. Lokalna razina**

#### **1. PROSTORNI PLAN UREĐENJA GRADA ILI OPĆINE (PPUG/O)**

Njime se za područje grada ili općine određuje:

- građevinska područja naselja, izdvojenih dijelova naselja i izdvojenih građevinskih područja izvan naselja (to su područja za sve namjene osim stambene),
- neizgrađeni dio (područja određena PPUG/-om za dalji razvoj) sve tri vrste građevinskog područja za koja se ne donosi GUP- te neuređene dijelove tih područja (dio građ. područja na kojem nije izgrađena planirana osnovna infrastruktura, a to je prometni pristup, javno parkiralište, odvodnja otpadnih voda i niskonaponska elektroenergetska mreža),
- obuhvat GUP-a,
- obuhvat UPU-a za područja za koja se ne donosi GUP,
- koridore infrastrukture značajne za grad (općinu),
- uvjete provedbe svih zahvata u prostoru izvan građevinskih područja, osim onih državnog ili županijskog značaja,
- uvjete za provedbu u svim građevinskim područjima za koja se ne donosi GUP ili UPU,
- smjernice za izradu UPU-a,
- može za dijelove područja za koje se prema zakonu obavezno donosi UPU propisati uvjete provedbe sa detaljnošću propisanom za UPU.

U odnosu na dosadašnji zakon razlike su znatne. To se odnosi na definiciju neizgrađenog i neuređenog dijela građevinskog područja, obuhvat GUP-a (tog plana u dosadašnjem zakonu nije bilo), izuzimanje zahvata od značaja za državu i županiju iz nadležnosti lokalne samouprave, a naročito je značajna činjenica da se obavezne UPU-e može zamjeniti odredbama PPUG/O-a. To bi moglo rezultirati velikom detaljnošću ovih planova, a pokušaj tog skraćivajnja rokova i smanjenja troškova je već danas vidljiv na primjeru Varaždina.

Zanimljiva je odredba zakona kojim se određuje rok od 5 godina za donošenje UPU-a za izdvojeno građevinsko područje izvan naselja, jer u protivnom to prestaje biti građevinsko područje. Nova takva područja se mogu planirati samo ako su postojeća građevinska područja izvan naselja izgrađena sa 50% i više.

Građevinska područja naselja mogu se proširivati samo ako je postojeće izgrađeno 50% i više, a i tada samo za 30%.

Svi gradovi i općine donjeli su te planove. S obzirom na činjenicu da je (pre)veliki broj općina koje nisu imale sredstva a niti potrebe za kompleksnim planovima, ranijim zakonom je za njih bila pomogućena izrada PPUO-a smanjenog sadržaja. Današnji zakon tu odredbu nema.

No u zakonu je odredba koja zabranjuje donošenje novih PPUG/O-a prije donošenja novog PPŽ-a. To znači barem 3–5 godina, a dotle će se i dalje raditi izmjene i dopune.

#### **2. GENERALNI URBANISTIČKI PLAN (GUP)**

Sudbina tog plana je izazivala niz prijedora u proteklom razdoblju. U zakonu iz 2007. je taj plan bio izbrisan, a rok važenja dotadašnjih je bio određen do 2017.godine. Zamjenio ga je UPU. Ubrzo se pokazalo da je UPU predetaljan po sadržaju. Mi smo imali iskustvo sa Velikom Goricom koja ima preko 60 000 stanovnika. Za taj grad smo umjesto izmjena i dopuna GUP-a izradili UPU koji je i donešen. Mislilo se kako će to smanjiti troškove i procedure donošenja niza UPU-a u obuhvatu nekadašnjeg GUP-a. No u provedbi se često nailazi na poteškoće zbog (pre)detaljnih propozicija i prostornih rješenja.

Struka je ponovno uvođenje GUP-a jednodušno pozdravila. Obavezno se donosi za središnje naselje velikog grada (to su prema zakonu Gradovi sa više od 35 000 stanovnika te Gradovi u kojima je sjedište županija, a takvih prema popisu iz 2011.g. ima 22)

Novi GUP će sadržavati:

- neizgrađeni dio područja u obuhvatu, te neuređeni dio tih područja,
- područja određena za urbanu preobrazbu i sanaciju,
- obuhvat UPU-a unutar GUP-a, sa smjernicama za njihovu izradu,
- uvjete za provedbu za sva područja koja neće biti obuhvaćena UPU-om,

GUP-om se može za područja za koja je zakonom određena obaveza izrade UPU-a, odrediti uvjete provedbe s detaljnošću propisanom za UPU. Za očekivati je da će gradovi primjeniti tu odredbu što je više moguće, jer će tako uštedjeti novac i vrijeme.

Za GUP vrijedi odredba da ga se, prema odredbama novog zakona, ne može donjeti prije donošenja PPUG/O-a. I dalje će raditi izmjene i dopune.

### 3. URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA (UPU)

Prema zakonu je obavezan za neizgrađene dijelove građevinskih područja te za izgrađene dijelove građevinskih područja namjenjene za urbanu preobrazbu ili urbanu sanaciju. Zakonom je određeno da je urbana preobrazba skup mjera kojima se bitno mijenjaju obilježja izgrađenih dijelova promjenom urbane mreže javnih površina, namjene i oblikovanja građevina te rasporeda oblika i veličine građevnih čestica. Urbana sanacija je skup mjera kojima se poboljšava karakter izgrađenog dijela i urbane mreže javnih površina devastiranih nezakonitim građenjem.

Treba istaći da je vrlo velika površina takvih područja u gradovima svih veličina. Tako je u prošlogodišnjoj akciji podnošenja zahtjeva za legalizaciju nezakonito izgrađenih zgrada podnjeto više od 700.000 zahtjeva. Naravno da se svi ne odnose na cijele zgrade već vjerojatno polovina samo na njihove dijelove, kao što su zatvaranje lođa, manja odstupanja od dozvola ili odredbi planova.

Do sada se upotrebljavao pojam urbana obnova ili rekonstrukcija. To se u GUP-ovima posebno označavalo i propisivalo specifične oblike korištenja – propozicije za gradnju.

Planovi sanacije su bili rađeni za pojedina nelegalno sagrađena područja (npr. u Zagrebu Kozari bok, dijelovi novog Zagreba ili južne Dubrave). No od njih se brzo odustalo, a sada se ponovno vraćaju.

Biti će zanimljivo pratiti kakvi će se prostorni standardi i propozicije određivati za ova područja.

Važno je za istaći da se do donošenja ovih planova u tako određenim područjima ne može izdavati akt za građenje nove građevine. Iznimka su rekonstrukcija postojeće građevine ili gradnja nove na mjestu ili u neposrednoj blizini uklonjene građevine unutar iste građevne čestice, ako se pri tom bitno ne mijenja izgled, veličina i utjecaj na okoliš dotadašnje građevine. Ta odredba je doduše dubiozna jer se u praksi ništa ne ruši da bi novo imalo slična obilježja.

Zato će gradovi i općine vjerojatno primjeniti odredbu koja im omogućuje da se PPUG/O-m ili GUP-om odrede propozicije sa detaljnošću UPU-a, kako bi se izbjeglo izradu tih planova.

UPU će sadržavati:

- uvjete provedbe svih zahvata u prostoru,
- detaljnu podjelu na prostorne cjeline s obzirom na njihovu namjenu,
- prikaz građevnih čestica za građenje odnosno uređenje površina javne namjene,
- detaljne uvjete korištenjani uređenja prostora te gradnju građevina.

Ranijim zakonom je UPU bio nešto detaljnijeg sadržaja, a obavezan je bio za neizgrađene dijelove građevinskih područja, neizgrađena izdvojena područja izvan naselja te za područja planirana za urbanu obnovu.

### 4. DETALJNI PLAN UREĐENJA (DPU)

To je naziv iz prethodnog zakona. Ranije se zvao provedbeni urbanistički plan. U aktualnom zakonu takav plan više ne postoji. Po mom mišljenju šteta je da takav plan neće postojati. On je, ma kako se zvao jedini određivao parcelaciju u cijelom svom obuhvatu. Prošlim zakonom je bila određena obaveza njegove izrade za područja urbane komasacije. Ona je od urbanista bila tražena nekoliko desetljeća. No tek 2007. je unesena u zakon,

Očigledno se od nje odustaje jer je u prijelaznim odredbama novog zakona jasno određeno da se zahtjevi za pokretanje postupaka urbane komasacije za koje je odluka o izradi DPU- bila donešena prije 1.1.2014.g.započeti po odredbama prethodnog zakona, moraju podnijeti u roku od dvije godine, tj. do 1.1.2016.g., a gradovi moraju do 1.1.2015. osnovati komasacijska povjerenstva. Dosadašnjim zakonom je urbanoj komasaciji bilo posvećeno četrdesetak članaka. Oni su bez obrazloženja brisani.

Moja iskustva na izradi i donošenju tri takva plana (u Varaždinu i Osijeku) su pozitivna. Na žalost još nisam vidio dovršetak postupka urbane komasacije, no u prethodnim razgovorima vlasnici zemljišta su se usaglašavali sa činjenicom da će dobiti zemljišta sa građevnim česticama oblikom i dimenzijama primjerenih gradu te su bili spremni odreći se 30% svog zemljišta u korist gradnje gradskih javnih površina (ulica, parkova, igrališta, škola, vrtića) koji će u konačnosti služiti njima ili onima kojima će prodati parcele.

Treba napomenuti da se detalje koji se tiču načina izrade planova namjerava propisati novim Pravilnikom o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza obveznim prostornim pokazateljima i standardu elaborata prostornih planova koji će donjeti ministrica. Do tada je na snazi stari pravilnik. On je bio previše tehnički orjentiran, a osnovni smisao mu je bio da se može praviti kompilacije planova na svim razinama.

### **3. IZVJEŠĆA O STANJU U PROSTORU**

To su dokumenti koji se donosena svim razinama od Hrvatskog sabora do općinskih vijeća za razdoblja od 4 godine. Ranije ih je pratila obaveza istovremenog donošenja Programa za unapređenje stanja u prostoru za naredne 4 godine. Sada ona više ne postoji.

Izvješća sadrže polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih relevantnih dokumenata te prijedloge za unapređenje prostornog razvoja sa preporukama mjera za iduće razdoblje. Detalji su propisani posebnim pravilnikom.

Mene to podsjeća na nekadašnje srednjoročne prostorne planove koji su na osnovu registracija stanja i analiza ograničenja i mogućnosti određivali prostore i mjere za potencijalni desetogodišnji, te detaljne za petogodišnji razvoj. To ne spominjem, zbog nostalgije već zato jer mi se čini da bi se sada, kada je Hrvatska u EU i prostorni razvoj trebalo uklopiti u sedmogodišnja razdoblja planiranja strateških programa razvoja. Neki gradovi to i čine, ali po mom mišljenju na (pre) općenitijoj razini, pod okriljem Ministarstva gospodarskog razvoja tako da ne sadrže gotovo nikakve kartografske prikaze i smjernice.

### **4. FINANCIRANJE PLANIRANJA**

Sredstva za rad državnog zavoda osiguravaju se iz državnog proračuna i iz drugih izvora.

Sredstva za rad županijskih zavoda osiguravaju županije, odnosno Grad Zagreb za svoj zavod te iz drugih izvora.

Rad zavoda za prostorno uređenje velikog grada će se financirati iz proračuna grada te iz drugih izvora..

Sredstva za izradu prostornih planova koje donose predstavnička tijela regionalne i lokalne samouprave osiguravaju se u u državnom proračunu te proračunima županija, gradova i općina, ali i iz drugih izvora.

Za UPU se financiranje može ugovorom o financiranju uređenja građevinskog zemljišta dijelom ili u potpunosti prepustiti vlasniku zemljišta ili drugoj zainteresiranoj osobi. Uložena sredstva će mu se vratiti smanjenjem komunalnog doprinosa. Iznimno, ako se UPU donosi za zemljište koje je u cijelosti u vlasništvu osoba koje financiraju izradu UPU-a, ugovorom o financiranju se može ugovoriti da izrađivača plana bira i izravno plaćaju te osobe.

Privatne tvrtke mogu posao na izradi planova dobivati u postupku javne nabave, a od nedavno i u sklopu takozvane bagatelne nabave ili postupkom direktnog pregovaranja koji se odnose na poslove vrijedne manje od 200.000 kuna.

S obzirom na to da županijski zavodi sve češće preuzimaju izradu prostornih planova bez javne nabave, najčešće po znatno manjim cijenama, za privatne tvrtke je sve manje posla. Ulaskom u Europsku uniju ukinut je cjenik koji je formirala Hrvatska komora arhitekata gdje su bile određene najmanje cijene izrade planova. Raniji zakon je taj cjenik imao ugrađen kao obavezu.

### **5. PROVEDBA PROSTORNIH PLANOVA**

Planovi se prema aktualnom zakonu provode izudavanjem slijedećih dokumenata:

- lokacijske dozvole,
- dozvole za promjenu namjene i uporabu građevine,
- rješenja o utvrđivanju građevne čestice (parcele),
- potvrde parcelacijskog elaborata te
- građevne dozvole.

Sva odobrenja izdaju:

- ministarstvo za zahvate planirane prostornim planom Hrvatske i za zahvate što se nalaze na području dviju ili više županija, a može tu nadležnost prenijeti na upravna tijela,
- upravno tijelo županije za zahvate u nacionalnom parku i parku prirode, one određene PPŽ-om, prostornim planovima lokalne razine, a jednake ovlasti ima i upravno tijelo Grada Zagreba.
- upravno tijelo velikog grada za provedbu zahvata planiranih prostornim planom lokalne razine

#### **1. LOKACIJSKA DOZVOLA**

U ranijem zakonu osnovni dokument provedbe bila je lokacijska dozvola. Za nju je trebalo izraditi idejni projekt. Prije toga su podloge mogle biti idejno rješenje, a još ranije samo programska skica. Nadležnosti su bile jednake. Ona je vrijedila 2 godine ili do izmjene plana temeljem kojeg je bila izdana. Mogla se produžiti, ili izmijeniti, a glavni projekt za građevnu dozvolu morao je sa njom biti usklađen.

Prema novom zakonu lokacijska dozvola se izdaje samo u ograničenom broju slučajeva. To su:

- eksploatacijska polja, rudarski objekti, skladištenje ugljikovodika i trajno zbrinjavanje plinova u geološkim strukturama,

- nove vojne lokacije i građevine,
- zahvate u prostoru koji se prema posebnim propisima ne smatraju građenjem,
- etapno ilio fazno građenje građevine,
- građenje na zemljištu za koje investitor nije riješio imovinsko pravne odnose ili treba provesti postupak izvlaštenja.

U sklopu zahtjeva treba biti idejni projekt kojeg izrađuje projektant (ovlašteni arhitekt ili ovlašteni inženjer. Novost je da uz idejni projekt mora biti i geodetski projekt (parxcelacijski elaborat) kao zasebni dio. Ranije se tražilo tzv. posebnu geodetsku podlogu za izradu idejnog projekta, a parcelacija se provodila tek nakon izdavanja lokacijske dozvole.

Investitor mora sam prikupiti posebne uvjete nadležnih tijela. Ranije je to činilo upravno tijelo, osim za neke posebne slučajeve propiosane drugim zakonima.

Lokacijsku dozvolu se može mijenjati, dopunjavati ili produžiti za 2 godine. No ona prestaje važiti ako se u roku od 2 godine od dana pravomoćnosti ne podnese zahtjev za: davanje koncesije, rješenja o izvlaštenju, prijedlog o donošenju odluke o pravu služnosti ili građenja na zemljištu u vlasništvu RH, izdavanje građevne dozvole, ili ne pristupi provedbi za zahvate za koje se izdaje akt za građenje.

Za svu ostalu gradnju više se ne izdaje lokacijska već samo građevna dozvola.

## 2. GRAĐEVINSKA DOZVOLA

Izdaje se prema odredbama Zakona o gradnji.

Kako se za većinu slučajeva gradnje više neće izdavati lokacijska dozvola, investitor mora prikupiti posebne uvjete prije podnošenja zahtjeva za izdavanje građevne dozvole. Za njih reba izraditi glavni projekt. Po mom mišljenju to je loše za investitora ali i projektanta jer tek po dobivanju posebnih uvjeta može biti siguran treba li u projektu nešto mijenjati ili ne. Ranije se to radilo na razini idejnog projekta što je bilo bolje.

Građevna dozvola važi 3 godine od dana prvomoćnosti. Do tada investitor mora prijaviti početak građenja.

Za razliku od ranijeg zakona ovim su propisani rokovi dovršenja zgrade. Oni se ovisno o vrsti zgrade (određeno je 5 skupina zgrada) kreću od 3 do 10 godina.

## 6. NEKA ISKUSTVA U PROVEDBI

Početakom devedestih godina prošlog stoljeća praktički svi tadašnji provedbeni planovi su stavljeni van snage. Odobrenja za gradnju su se izdavala temeljem PPUG/O-va i GUP-ova. Obrazloženja su najčešće bila da su ti planovi iz socijalističkog sustava i ne poštuju privatno vlasništvo. Posljedica je bila da se razvio tzv. "lokacijski urbanizam". Lokacijske dozvole su se izdavale prema zahtjevima i željama investitora. To su najčešće bili takozvani "diveloperi" kojima je jedini cilj bio sagraditi što veće površine zgrada i onda ih (pre)skupo prodati. Da bi se to i formalno omogućilo PPPG/O-vi i GUP-ovi su se dopunjavali vrlo detaljnim odredbama za gradnju različitim za pojednionu dijelove prostora, a za neke slučajeve su se dopuštale gotovo ekscesne iznimke. Moglo bi se, ne bez sarkazma, kazati da su na snazi bili „generalni provedbeni planovi“. Oni se još uvijek primjenjuju.

Kao ilustraciju ističem zagrebački primjer. U njemu je tek 2002. godine donešen prvi detaljni urbanistički plan nakon 1990.g.

Za svih 20 županija planove se donosilo početkom ovog stoljeća. Oni su u velikoj mjeri akceptirali rješenja iz tada važećih PPUG/O-va. Za svih 122 grada i 426 općina prostorni planovi su bili donešeni prije 2010 g. Oni se mijenjaju češće no PPŽ-ovi te se javljaju problemi zbog zahtjeva da moraju biti usklađeni sa njima, a ovi su imali ugrađena zastarjela rješenja.

Iako se može reći da je u odnosu na osamdesete godine prošlog stoljeća kada ju Hrvatskoj bilo stotinjak općina, broj od 548 gradova i općina prevelik i u smislu ustroja i financiranja njihova rada, to je imalo i neke prednosti. Ranije se prostorni razvoj sagledavao od općinskog središta prema njenim rubovima te često mnoga naselja nisu imala planirane radne zone niti sadržaje javne namjene. Sada je svako općinsko vijeće, ma kako mala bila općina (a ima ih sa samo 2 naselja) u planove ugradilo i prostore za njihove zajedničke potrebe, a i participacija stanovnika bila je veća, jer su se problemi rješavali „na njihovom kućnom pragu“.

Posebne probleme izaziva želja da se sektorski planovi i projekti bez pogovora ugrađuju u prostorne planove. To često nije moguće zbog prostornih ograničenja, naročito za infrastrukturne koridore, koji se projektiraju bez puno obzira na obilježja i vrijednosti prostora. Tada se javlja potreba usklađivanja koje je vrlo komplicirana.

Posljednjih godina se često dešava nesklad između zahtjeva zaštite prirode i razvojnih ambicija gradova i općina. Kada je donášana Ekološka mreža (nova prošle godine) i kada su proglašavana područja Natura 2000, kriteriji za razgraničenja nisu bili usklađeni sa tada važećim PPUG/O-vima. Unutar granica zaštite bili su i dijelovi građevinskih područja. Autoritet Državnog zavoda za zaštitu prirode bio je jači od planerskih kriterija i preporuka. Posljedica je da se u planove mehanički umeću dijelovi ekološke mreže pa to dovodi do apsurdnih situacija da se u odredbama za provođenje nalaze silni popisi zaštićenih i ugroženih vrsta koji sa prostornim planiranjem nemaju nikakve veze.

Kao jedna od prijelaznih odredbi, u zakonu je određena obaveza da gradovi i općine do 1.1.2015. dopune svoje PPUG/O-ve tako da odrede neuređene i dijelove građevinskih područja planirane za preobrazbu. S

pobzirom na dugotrajnu i kompliciranu proceduru to je gotovo nemoguće očekivati u tako kratkom roku za svih 548 lokalnih samopurava.

Iako je to u političkom smislu teško očekivati prije idućih lokalnih izbora, sve je više govora o tome da se smanji broj regija (umjesto 20 županija i Zagreb: 5 – 7 regija) i broj općina i gradova (govori se o brojcima od stotinjak do prepolavljanja današnjeg broja). To će značiti potrebu izrade novih planova na svim razinama. No možda je to za planiranje dobro, jer će se potvrditi ono što sam učio još na fakultetu, a to je da je prostorno planiranje kontinuirani proces, a ne tek puka izrada planova.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Zakon o prostornom planiranju i uređenju prostora*, Narodne novine R.H. 54/80, 16/86, 18/89, 34/91, 61/91 i 59/93
2. *Uredba o izmjenama Zakona o prostornom planiranju i uređenju prostora* Narodne novine R.H. 14/94.
3. *Zakon o prostornom uređenju*, Narodne novine R.H. 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04.
4. *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, Narodne novine R.H. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12.
5. *Zakon o prostornom uređenju*, Narodne novine R.H. /13
6. *Zakon o gradnji*, Narodne novine R.H. /13
7. *Zakon o područjima županija, gradova i općina*, Narodne novine R.H. 90/92
8. *Zakon o područjima županija, gradova i općina*, Narodne novine R.H. 10/97
9. *Zakon o područjima županija, gradova i općina*, Narodne novine R.H. 86/06
10. *Zakon o lokalnoj i područnoj / regionalnoj samoupravi*, Narodne novine R.H. 33/01, 60/01, 129/05
11. *Zakon o gradnji* Narodne novine R.H. 175/03, 100/04.
12. *Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta*, Narodne novine R.H. 16/74
13. *Zakon o građevinskoj inspekciji*, Narodne novine R.H. /13
14. *Program prostornog uređenja RH* Narodne novine R.H. 50/99, 84/13.
15. *Strategija prostornog uređenja RH, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja 1997*. Narodne novine R.H. 84/13
16. *Uredba o proglašenju ekološke mreže*, Narodne novine R.H. 109/07, 124 /13

Бранко Беговић, дипл.геод.инж.<sup>1</sup>

## УРБАНА КОМАСАЦИЈА И НАЦРТ НОВОГ ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ИЗГРАДЊИ (НОВЕМБАР 2013.)

### РЕЗИМЕ

Закон о планирању и изградњи из марта 2011. уводи потенцијално веома значајан инструмент планирања, урбану комасацију, у члановима 109а, 109б и 109в. ГИЗ пројекат „Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији“, је иницирао неколико пројеката урбане комасације у Србији у претходној фази пројекта (2010-2012.) али локалне самоуправе нису имале на располагању адекватне правне инструменте (подзаконску регулативу) да би се ови пројекти у пракси до краја и реализовали. У међувремену ГИЗ пројекат је подржао Министарство грађевинарства и урбанизма у изради легалног оквира за урбану комасацију. Тек у предлогу новог Закона о уређењу простора и изградњи урбана комасација добија конкретне смернице али и даље постоји потреба да се поједини детаљи комплексног процеса прецизно дефинишу подзаконским актима.

### ABSTRACT:

The Law on constructions and planning, adopted in March 2011, introduces potentially very significant instrument for planning purposes, the land reallocation, in articles 109a, 109b and 109v. GIZ project "Strengthening of local land management in Serbia" has initiated few land reallocation projects in Serbia in the first project phase (2010-2012) but local self-governments did not have adequate legal instruments (bylaws) at their disposal to fully implement those in practice. In the meantime GIZ project supported the Ministry of Construction and Urban Planning in creation of the legal framework for land reallocation. Only in the proposed new Law on planning and construction, land reallocation receives concrete guidelines but there is still a need to define a complex process in details in bylaws.

### ЦИЉ И СУШТИНА УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ<sup>1</sup>

Урбана комасација се спроводи са циљем да се регулише преобликовање изграђеног и неизграђеног земљишта, тако да по положају, облику и величини настају парцеле које су погодне обликоване за изградњу и уређење простора.

Веома поједностављено представљено урбана комасација се састоји у томе, да се све земљишне парцеле на подручју које треба развити или уредити убацују „у један кош“, изнова парцелишу и након тога поново расподељују. При томе се укидају старе границе парцела и формирају нове рационалне границе. Власници код овог поступка имају ту предност, да (по правилу) уместо земљишта непогодног за изградњу добијају грађевинско земљиште у складу са законом о планирању. Општина унапред добија оне површине које су између осталог неопходне за комуналну инфраструктуру (нпр. путеве, паркиралишта, игралишта, зелене површине, објекте друштвене инфраструктуре итд.). **По правилу се тај одбитак површине за укључене власнике парцела може реализовати вредносно неутрално из повећања вредности грађевинског земљишта.**

Урбана комасација се може користити за пољопривредно земљиште наменом изградњи, за накнадно обликовање већ изграђених делова (допунска комасација, комасација ради преобликовања, уређење простора које је захваћено илегалном градњом, итд.).

**Искуства у земљама које овај инструмент дуго користе показују да се прихваћеност таквих мера може осигурати само, ако су поступци у свим фазама транспарентни и разумљиви, ако јавни или приватни извођач ужива пуно поверење укључених страна и ако се нико од учесника не осећа маргинализованим. Поступци представљају спровођење воље већине у локалној заједници.**

### ШТА ЈЕ ЗАПРАВО УРБАНА КОМАСАЦИЈА?<sup>2</sup>

Може се рећи да је урбана комасација правно нормирани поступак **ЗАМЕНЕ** земљишта за чије су спровођење задужени надлежни органи а користи се у сврху спровођења Плана детаљне регулације (ПДР).

<sup>1</sup> Бранко Беговић, дипл.геод.инж., Амберо Консалтинг представништво Београд, Пројекат „Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији“, под окриљем Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, belgrad@ambero.de



Основно начело поступка урбане комасације јесте очување и преуређење непокретности у приватном власништву приликом спровођења урбанистичких планова. Истовремено, урбана комасација треба да обезбеди и земљиште које ће бити коришћено за јавне намене.

Такође треба нагласити да урбана комасација **НИЈЕ ИСТО** што и комасација пољопривредног земљишта и свакако **НИЈЕ ИСТО** што и експропријација.

Треба нагласити следећа 3 основна начела поступка урбане комасације:

1. **ГАРАНЦИЈА СВОЈИНЕ** – принципијелно, власник земљишта након завршеног процеса урбане комасације поново добија земљиште, измењеног облика парцеле, величине, положаја, ...
2. **СВРСИСХОДНО ОБЛИКОВАЊЕ ПАРЦЕЛА** – по положају, облику и величини, према захтевима ПДР-а
3. **ДОДЕЛА МИНИМАЛНО ИСТЕ ВРЕДНОСТИ** – принципијелно власник добија ново земљиште које има исту или већу новчану вредност у односу на вредност земљишта унетог у поступак.

### Различити ефекти дејства урбане комасације и експропријације



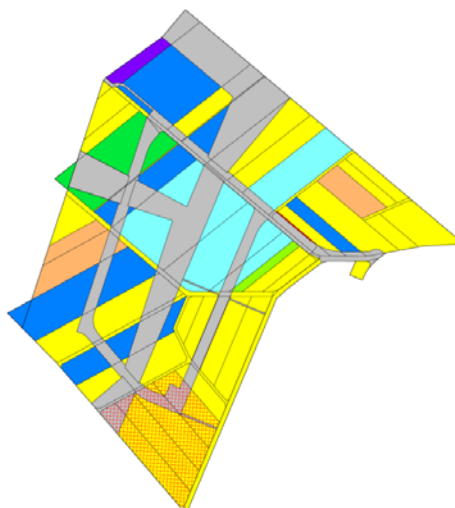
ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ



ПЛАН ДЕТАЉНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ



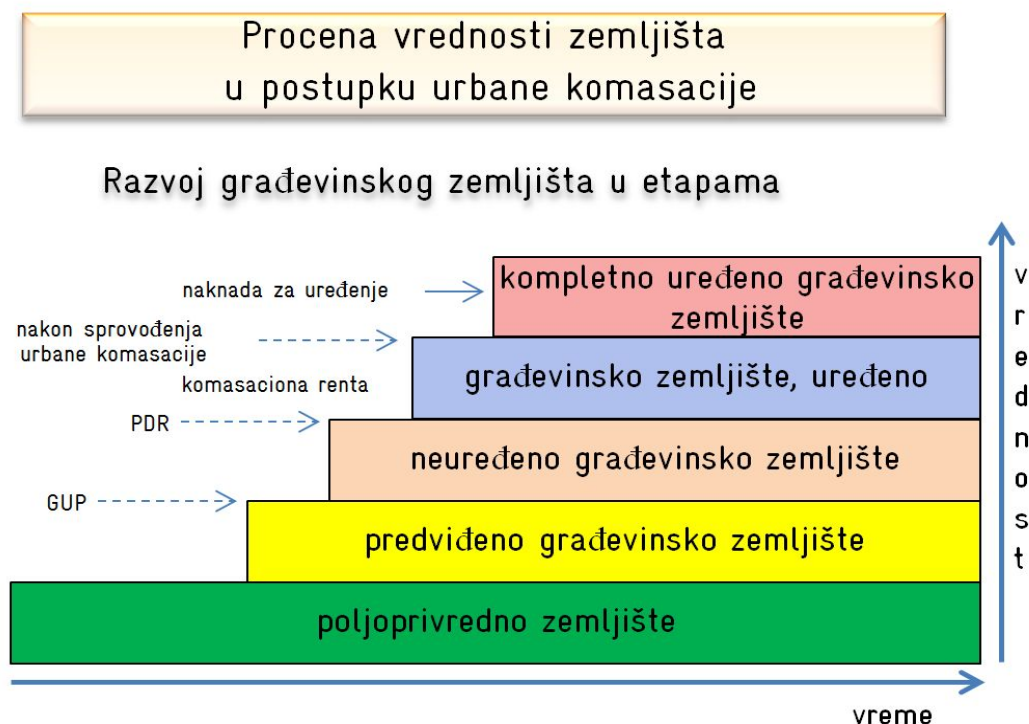
**РЕЗУЛТАТ КОМАСАЦИЈЕ**  
нова структура парцела уз очување својине и вредности



**РЕЗУЛТАТ ЕКСПРОПРИЈАЦИЈЕ**  
пресецање, изломљене парцеле и парцеле без приступа, накнада у новцу

## ПРОЦЕНА ВРЕДНОСТИ ЗЕМЉИШТА И ПОРАСТ ВРЕДНОСТИ

Посматрајући целокупан процес урбане комасације, може се рећи да је очекиван значајан пораст вредности земљишта након завршене урбане комасације у односу на почетно стање. То наравно зависи од ког почетног стања се процес посматра. На следећој слици је приказан постепени пораст вредности земљишта, од момента када је земљиште било пољопривредно па све до потпуно опремљеног грађевинског земљишта.



Реална процена вредности земљишта у Србији представља посебан проблем, имајући у виду да ова материја није стандардизована и неадекватно је законски регулисана (појединачне процене). То се посебно односи на процену вредности грађевинског земљишта. Пољопривредно земљиште јесте било предмет трговине на слободном тржишту и одређивање његове вредности не би требало да представља озбиљнији проблем.

Најављени предлог новог Закона о уређењу простора и изградњи<sup>3</sup> (у поглављу III, чланови 105-109) доноси значајне измене у вези улоге локалних самоуправа у начину појединачне процене вредности некретнина, што би на дужи рок требало да омогући и знатно поузданије процене као и широку доступност података о вредностима земљишта. Формирање локалних комисија за процену вредности непокретности (састављена од квалификованих лица различитих струковних профила, независна у раду) треба да допринесе побољшању квалитета и поузданости процене (члан 106). Подаци процена локалних комисија треба да **допуне масовну процену вредности непокретности коју спроводи РГЗ и да се чувају централизованом у бази података РГЗ-а (а не да замене постојећи систем процене РГЗ-а и не чувају у посебним базама података)** како је критиковано од стране многих учесника расправа о предлогу новог закона).

Логично је очекивати да квалификовани чланови локалне комисије за процену вредности могу да направе најпоузданију и најреалнију процену вредности непокретности на одређеној локацији јер најбоље познају локално тржиште некретнина које је подложно континуалним осцилацијама. Квалитетна и поуздана процена вредности парцела које треба да буду укључене у процес урбане комасације представља неопходан услов да би процес могао да се реализује. **Ово се нарочито односи на очекивану вредност земљишта након завршеног процеса урбане комасације, која је кључна информација и мора бити заснована на добром познавању прилика на локалном тржишту земљишта.** Осим тога, потпуна транспарентност информација о процењеној вредности парцела пре и после урбане комасације за сваког појединачног власника земљишта као и потпуно јасан механизам прорачуна вредности **су неопходни услови за успешно реализовање процеса урбане комасације.** У супротном, власници земљишта могу бити оправдано сумњичави у погледу коректности поступка и одбити учешће у процесу, што може имати за последицу немогућност реализације урбане комасације на датој локацији.

Пораст вредности земљишта кроз процес урбане комасације може бити веома велики и најчешће зависи од односа понуде и потражње на тржишту некретнина. Нека искуства из Немачке<sup>1</sup> указују на

просечни пораст вредности 4-6 пута по м<sup>2</sup>, рачунајући цену квадратног метра потпуно уређеног и на инфраструктуру прикљученог грађевинског земљишта у односу на цену почетног, пољопривредног земљишта. У областима у којима влада велика потражња за грађевинским земљиштем, овај однос може бити и неколико десетина пута а у екстремним случајевима и више. **Вишеструки пораст вредности земљишта кроз поступак урбане комасације јесте и главни мотивациони фактор за власнике да приступе процесу.** Ова чињеница наглашава одговорност локалне самоуправе на стање тржишта некретнина али нажалост омогућава и шпекулативно деловање које се мора сузбијати транспарентношћу деловања планерских служби.

### ТРЕНУТНО СТАЊЕ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ

За сада урбану комасацију законска регулатива у Србији помиње у Закону о планирању и изградњи (2009.) и то само у најопштијој форми, у члановима 109а, 109б и 109в.

Обзиром да се ради о веома комплексној материји која директно утиче на питања власништва над земљиштем (приватног и јавног), неопходна је детаљна легална регулатива која би ову материју правно регулисала а питања власништва морају бити регулисана законом. Разне техничке аспекте поступка је могуће правно регулисати и подзаконским актима.

Овде треба напоменути да је Пројекат немачке консултантске фирме Амберо Консалтинг представништво Београд (спроводи пројекат „Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији“, под окриљем Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, пројекат сарадње Владе Републике Србије и Владе Савезне Републике Немачке, финансиран од стране Владе Савезне Републике Немачке) у сарадњи са Министарством заштите средине, рударства и просторног планирања, током јесени 2011. и пролећа 2012. покренуо иницијативу за доношење подзаконских аката који би разрадили материју урбане комасације. У оквиру поменутог министарства био је израђен текст Уредбе о урбаној комасацији, који је био достављен на мишљење стручним службама Владе Републике Србије. Управо из раније поменутог разлога, да се подзаконским актом третира питање власништва, предложени текст није добио позитивно мишљење Законодавне комисије, тако да је био враћен на дораду и измене.

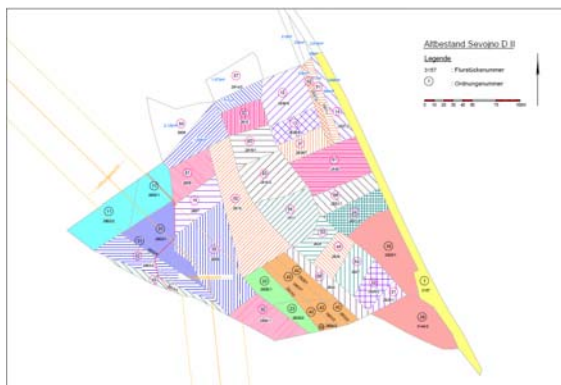
Амберо Консалтинг представништво Београд је до сада са три локалне самоуправе покренуо и спроводио „пилот“ пројекте урбане комасације, у Деспотовцу (нова стамбена зона Ресава), Новом Саду (Мишелук III) и Ужицу (нова комерцијална зона Севојно Д).



ДЕСПОТОВАЦ ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ



НАКОН УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ



СЕВОЈНО Д ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ



НАКОН УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ

Носиоци ових пројеката на локалу су биле локалне самоуправе. Искуства стечена у реализацији ових пројеката је требало да послуже као вредан материјал који доприноси стварању принципијелних поставки које треба уградити у законску регулативу. У овим примерима су коришћена искуства и методе које се успешно у пракси користе у Савезној Републици Немачкој (прве законске одредбе које третирају урбану комасацију у Немачкој потичу још из 1882. године а традиција у спровођењу почиње у 1892.).

Нова иницијатива на изради законске регулативе, за урбану комасацију, је од стране фирме Амберо Консалтинг представништво Београд поново покренута почетком 2013., у сарадњи са Министарством грађевинарства и просторног планирања.

## ШТА ПРЕДВИЂА ПРЕДЛОГ НОВОГ ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ИЗГРАДЊИ?

У Нацрту закона о уређењу простора и изградњи<sup>3</sup> тема урбане комасације се разрађује у члановима 85 – 99.

Најпре се дефинише пројекат урбане комасације, носилац поступка (локална самоуправа), правила на основу којих се пројекат израђује, правно лице које га израђује и стручни састав који у томе учествује (члан 85).

На овом месту би требало напоменути да у тексту предлога закона није детаљно разрађен садржај пројекта урбане комасације (који иначе треба да буде појашњен у подзаконским актима и приказан је даље у тексту у следећем поглављу), садржи елементе битно различите од Плана детаљне регулације и започиње се тек када је План детаљне регулације у потпуности завршен. У тексту предлога закона, у ставу 4 написано је следеће „У изради пројекта из става 1 овог члана учествује одговорни урбаниста архитектонске струке, лице овлашћено за извођење геодетских радова и вештак за процену вредности непокретности.“

У предлогу текста закона који је Пројекат Амберо консалтинга доставио Министарству, **за носиоца пројекта урбане комасације је предложен дипломирани инжењер геодетске струке**, у сарадњи са носиоцем израде Плана детаљне регулације (урбанистом) и вештаком овлашћеним за процену вредности непокретности. Радње везане за израду и реализацију пројекта урбане комасације су типични делокруг стручњака геодетске струке јер се предмет комасације (комасација пољопривредног земљишта и урбана комасација користе сличне моделе прорачуна иако се принципи прерасподеле знатно разликују) изучава у оквиру наставних планова основних и мастер студија геодезије (а не и на студијама архитектуре). Осим тога, геодетски стручњак је предложен на основу више од стогодишње праксе у Немачкој<sup>2</sup> где се као носиоц пројекта урбане комасације (мада се у немачкој пракси говори о „плану урбане комасације“ а не пројекту) искључиво налази стручњак геодетске а не архитектонске струке.

Затим следе сврха поступка (члан 86) и основна начела стварних права власника постојећих парцела као и начела прерасподеле (члан 87). Даље се дефинишу комасационо подручје (члан 88), комасациона маса, издвајање површина за јавне намене и њихов максимални удео у укупно захваћеној површини земљишта (чланови 89 и 90).

Након тога се описују странке у поступку, укључујући и носиоце стварних права на земљишту у јавној својини (члан 91). Следи појашњење појма Комисије за комасацију, укључујући и Републичку комисију за комасацију (као другостепени орган), именовања, чланства, мандата и надокнаде за рад чланова (члан 92).

Затим се дефинише ко може да иницира покретање поступка урбане комасације, деловање Комисије, рокове за одговарајуће одлуке, прикупљање података од значаја за спровођење поступка и објављивање одлука Комисије односно органа управе (члан 93).

Даље се описује уношење забележбе о спровођењу поступка у јавни регистар о непокретностима и забрана спровођења промена на захваћеном земљишту без сагласности Комисије (члан 94).

Следи опис радњи Комисије око израде пројекта урбане комасације, садржина пројекта, јавни увид и могућност улагања приговора странака у поступку са роком за подношење приговора. Затим се разрађује поступање по основу поднетих приговора, рокови, потврда пројекта, објављивање, Решења о урбаној комасацији, достављање странакама, жалбе, правоснажност, исплаћивање накнада и уношење промена у јавни регистар о непокретностима (члан 95).

Даље се појашњавају правила прерасподеле по критеријумима унетих вредности и унетих површина, све врсте надокнада у поступку и пренос постојећих терета на непокретностима (члан 96).

Затим се разматрају трошкови процеса и њихови носиоци (члан 97). Овде треба напоменути да је у последњем ставу члана 97, у коме се објашњава случај покретања поступка урбане комасације на захтев „заинтересованог лица“, унето да се стварни трошкови урбане комасације утврђују по окончању поступка урбане комасације. То би свакако требало изменити у смислу да трошкови морају бити познати пре започињања процеса урбане комасације (макар да мора да се дефинише у подзаконским документима обавеза израде прелиминарних трошкова у оквиру пројекта урбане комасације са ограничењем дозвољеног одступања приликом завршног обрачуна) јер је мало вероватно да би неко пристао да се упусту у процес без спознаје финансијских обавеза које га очекују.

Следе правна дејства урбане комасације у смислу стицања права својине, преноса терета, доспећу плаћања и брисању забележбе након спровођења промена у регистру непокретности (члан 98).

На крају, члан 99 даје овлашћења Министру надлежном за урбанизам и изградњу да може подзаконским актима разрадити поједине ставове из Закона.

## ШТА ЈЕ ПОТРЕБНО ИЗМЕНИТИ ОДНОСНО ДЕФИНИСАТИ ПОДЗАКОНСКИМ АКТИМА?

На основу предложених чланова Закона, може се рећи да су регулисани основни принципи урбане комасације који би могли да се дефинишу као „Спровођење урбанистичких планова кроз поступак ЗАМЕНЕ земљишта вођен од стране надлежних служби“.

**Поступак гарантује следеће: осигурање имовине свих учесника, доделу парцела минимално исте вредности, обезбеђивање парцела спремних за изградњу (по положају, облику и величини), спровођење Плана детаљне регулације, обезбеђење површина за изградњу јавне инфраструктуре.**

Такође је дефинисано да је урбана комасација у надлежности локалне самоуправе, која у ту сврху доноси Одлуку, оснива Комисију за урбану комасацију и сачињава предлог за образовање комисије (уз дефинисање услова рада комисије и њен мандат).

У постојећем тексту нацрта закона није дефинисано да ли треба или не треба да постоји обавеза свих правних и физичких лица на захваћеном подручју да учествују у поступку.

Такође није дефинисано трајање поступка у целини (препоруке из праксе у Немачкој су да не треба да премаши 5 година), као ни појединичних рокова за спровођење појединих корака у поступку – ово се може и мора регулисати подзаконским актима.

У подзаконским актима који би детаљније регулисали урбану комасацију неопходно је разрадити следеће:

1. појашњење о томе како се утврђује захват поступка урбане комасације и обавезне елементе пројекта:
  - попис обухваћених катастарских парцела;
  - мапа постојећег стања у одређеној размери за обележавање имовине;
  - листе постојећег стања, пре покретања поступка, са доказима о:
    - власницима;
    - парцелама;
    - намени земљишта;
    - теретима, правима и ограничењима;
  - предкомасационе вредности парцела и механизам њеног прорачуна;
  - посткомасационе вредности парцела;
  - комасациону ренту;
  - представљања вредности на мапама вредности;
  - утврђивања вредности појединачних парцела унетих у процес;
  - процентуални одбитак површина које се издвајају као површине за јавне намене;
  - износе новчаних накнада за случајеве одступања од идеалне прерасподеле;
  - номинална потраживања сваког власника;
  - квотијенте прерасподеле;
  - вредности по критеријуму вредности и по критеријуму површине;
  - планерску ренту – покривања трошкова за изградњу инфраструктуре (обданишта, игралишта, ...), како се измирију накнаде, максимум покривања трошкова.
  - мапа новог стања у одређеној размери за обележавање имовине;
  - накнаде за уређење.
2. Даље, треба дефинисати ко сачињава Комисију за урбану комасацију и поткомисију која ће вршити процену вредности некретнина унетих у процес:
  - председник Комисије (треба да буде правник са положеним правосудим испитом);
  - представник Министарства финансија (Пореске управе);
  - геодетски стручњак са положеним државним испитом;
  - стручњаци из других области (препоручљиво архитекте, грађевински инжењери, економисти, судски овлашћени проценитељ вредности некретнина);
  - представник већа локалне самоуправе.
3. Недостајућа (у нацрту новог закона<sup>3</sup>) начела прерасподеле:
  - предност учесника пропорционално унетој вредности;
  - спајање својине над земљиштем и објектима, дугорочни уговори о закупу (наслеђено право градње);
  - стварање и развргавање имовинских заједница.
4. Решење о урбаној комасацији:
  - подаци о сваком учеснику у процесу урбане комасације (име, презиме, пребивалиште);



- подаци о непокретностима (број парцеле, назив, површина, процењена вредност земљишта, култура и др.);
- одредба о престанку права својине и других права на непокретности која је унета у комасациону масу;
- парцеле или делови парцела који прелазе у својину локалне самоуправе;
- парцеле које се додељују учесницима у комасацији у складу са планом прерасподеле комасационе масе;
- износе новчаних надокнада за сваког појединачног власника (потраживање и дуговање), сходно прерасподели;
- одредбе о посебним правима и обавезама појединих учесника;
- одредбе о трошковима;
- одредбе о теретима, служеностима и ограничењима права;
- образложење;
- поука о правном леку.

## ЗАКЉУЧАК

Из претходно наведеног, намеће се закључак да је урбана комасација комплексан процес, који може да пружи планерима и локалним самоуправама ефикасан инструмент за уређење простора. Практична примена урбане комасације није могућа све док се адекватна законска регулатива не донесе и усвоји. Такође треба напоменути да је осим одредби о урбаној комасацији неопходно правно прецизирати и област процене вредности непокретности јер постојећа пракса не улива довољно поверења власницима непокретности да би њихова имовина била коректно вреднована а то је свакако неопходан предуслов за успешно спровођење урбане комасације.

Треба свакако имати у виду да се ради о процесу који директно задире у област власништва над некретностима, што је повезано са значајним финансијским последицама и очекиваним супростављеним личним одн. јавним интересима. Из тих разлога неопходна је посебна пажња и детаљност приликом стварања законске регулативе. Уколико се одређене ситуације које могу настати у пракси не регулишу прописима, то оставља могућности за опречна тумачења правних дејстава а са практичне стране оставља простор који може да доведе до дуготрајних судских спорова и у најгорем случају потпуно спречавање реализације процеса. У том смислу је потребно пронаћи оптималну равнотежу између времена неопходног за стварање квалитетних законских прописа а са друге стране минимума времена потребног за имплементацију овог инструмента управљања земљиштем у пракси.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- 1 - материјали из експертиза и презентација г. Отмар Шустер-а и Ханс-Флоријан Шустер-а (фирма Геохаус, СР Немачка, <http://www.geohaus.de/en.html>)
- 2 – материјали из експертиза и презентација г. Франк Вагенера (Градска управа града Визбадена, СР Немачка, Начелник одељења за урбане комасације)
- 3 – Република Србија, Министарство грађевинарства и урбанизма, Нацрт Закона о уређењу простора и изградњи, новембар 2013., <http://www.mgu.gov.rs/doc/poziv-rasprava-zakon-uredjenje-prostora-izgradnja/NACRT-ZAKONA-O-UREDJENJU-PROSTORA-I-GRADJENJU.pdf>
- 4 – коришћени делови текста нацрта Уредбе о урбаној комасацији, израђене у сарадњи Амберо консултинг представништво Београд са Министарством заштите средине, рударства и просторног планирања током 2011. и 2012.

Проф. др Миодраг Ралевић, д.и.а.<sup>1</sup>  
Бранислав Антонић, д.и.а.  
Доц. мр Бисерка Митровић, д.и.а.

## ГЛОБАЛНА ОДРЖИВОСТ И СРПСКО СТАНОВАЊЕ: АНАЛИЗА ГЛАВНИХ ДОКУМЕНАТА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА У ЦИЉУ УНАПРЕЂЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ И СТРАТЕШКЕ ОСНОВЕ СТАНОВАЊА У СРБИЈИ

### РЕЗИМЕ

Концепт одрживог развоја постао је последње две деценије незаобилазни елемент сваке политике развоја у свету. Током развоја концепт је уређен путем низа општих докумената, који су сада значајна основа у различитим областима. Сходно томе, данас се већ може говорити о историјском развоју концепта разрадом кроз документе. Овакав развој има две стране; са једне стране, концепт је овим сигурно стекао међународну препознатљивост и теоретску заокруженост, али је са друге, кроз ово „умножавање“ докумената, створена велика грађа коју није лако применити у оперативнијим документима нижег реда. У представљеном истраживању управо се тежи давању приказа теоретског развоја концепта на примеру теме становања. Ова тема је од великог значаја за Србију, где се последњих година доста ради на унапређењу и осавремењавању стамбене политике. Међутим, овај процес је далеко од завршеног. У складу са овим истраживање има за намеру да сагледа развој теме становања у оквиру концепта одрживог развоја у изабраним светским и европским документима као „путаказ“ за унапређење законодавне и стратешке основе стамбене политике у Србији.

### ABSTRACT:

The concept of sustainable development has become an unavoidable element in any global policy in last two decades. During developing, the concept has been organized by the series of general documents, which are now important basis in different fields. Apropos, it can be discussed about historical development of the concept by documents' elaboration today. This development has two sides; in one side, the concept certainly has achieved international recognition and theoretical roundness by the elaboration; in the other side, this "multiplication" of the documents has also made huge material, which cannot be easily implemented in operative documents of lower order. Presented research just aspires to give theoretical development of the concept through the topic of housing. This topic is significant for current Serbia, where national housing politics has been intensively upgraded and modernized last years. But, this process is far from finished. Thus, the research has intention to examine the development of the topic of housing in the concept of sustainable development in selected global and European documents as a "guide" for the upgrading of legislative and strategic basis of housing policy in Serbia.<sup>2</sup>

### 1. УВОД

Концепт одрживог развоја и, уопште, питање одрживости постали су током последње две деценије **незаобилазни елемент сваке политике** развоја у свету (OECD, 2008). Сигурно да је добар одраз за све већу присутност концепта низ званичних докумената, који стављају питање одрживости на битно место, а многи од њих већ у свом наслову имају одређење одрживости. Дати документи постоје на свим нивоима, од оних под окриљем Уједињених нација<sup>3</sup>, као светски важних<sup>4</sup>, до крајње локалне примене концепта, видљиве у бројним стратегијама одрживог развоја за ниво локалне заједнице. Слично томе, разрадом општих докумената по појединачним питањима развоја уређени су бројни документи који третирају питање одрживости у оквиру одређених области. Концепт је овим сигурно стекао међународну препознатљивост и теоретску заокруженост.

Истовремено, овај интензивни развој концепта одрживог развоја разрадом кроз многобројне документе даје основу и за размишљање о **историјском развоју концепта**. Свакако да се током времена он развијао са променом у окружењу, при томе не заборављајући полазишта постављена у првим важним

<sup>1</sup> Др Миодраг Ралевић, дипл.инг.арх., редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду, [miodrag.ralevic@arh.bg.ac.rs](mailto:miodrag.ralevic@arh.bg.ac.rs).

Бранислав Антонић, дипл.инг.арх., истраживач-приправник Архитектонског факултета Универзитета у Београду, [antonics83@gmail.com](mailto:antonics83@gmail.com).

Мр Бисерка Митровић, дипл.инг.арх., доцент Архитектонског факултета Универзитета у Београду, [biserkamitrovic@gmail.com](mailto:biserkamitrovic@gmail.com).

<sup>2</sup> Овај рад је урађен за потребе научноистраживачког пројекта „Истраживање и систематизација стамбене изградње у Србији у контексту глобализације и европских интеграција, у циљу унапређења квалитета и стандарда становања“ (ТР 36034) Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

<sup>3</sup> У даљем тексту: УН.

<sup>4</sup> За пример се може дати учесталост речи *одрживост* у документима УН. За упит за енглеску реч *sustainable* на званичној веб страници УН ([www.un.org](http://www.un.org)) добијено је преко 10.000 погодатака.



документима. Видљив доказ је тзв. Рио декларација из 1992. године, која је касније добила допуну у Рио+10 и Рио+20 декларацијама 2002., односно 2012. године. Овде се већ у наслову примећује да је реч о историјском развоју концепта кроз деценијско проматрање.

Овакав развој концепта одрживог развоја имао је и „другу страну“, будући да је овим „умножавањем“ докумената створена **велика грађа која није лака за примену** у оперативнијим документима нижег реда. На основу извештаја УН-а о спровођењу начела Рио декларације из 2012. године може се закључити да у већини њих током анализираних две деценије развоја није остварен зацртани напредак, а да се за мање од 10% њих може рећи да је напредак изузетан (UN, 2012, стр. 22-51).

Посредан доказ претходног тврђења је и то што све битније организације које се баве **применом одрживости** имају за ове сврхе спремљене водиче, планове спровођења, брошуре са смерницама и сличне документе. Циљ ово га је да се цео поступак примене поједностави и лакше оствари, и, посредно, али не имање битно, приближи обичном човеку и локалној заједници. Илустрације ради, већ је Рио декларација 1992., године имала засебан План спровођења, где је он управо означен као „даља надградња“ Декларације у циљу остварења у њој датих циљева (UN, 1992 (2), стр. 2).

**Представљено истраживање** управо има намеру да постави смернице и препоруке у вези са применом концепта одрживог развоја на тему становања. **Тема становања** је изабрана с обзиром је она од великог значаја за Србију. Последњих година доста се ради на унапређењу и осавремењавању стамбене политике, која се у новим транзиционим околностима мора прилагодити условима тржишта (Ралевић, Суђић, Бировљев, 1997, стр. 297-298). Међутим, овај процес је далеко од завршеног. Поред тога, важно је навести да су услови становања „огледало“ степена сиромаштва у друштву, а смањење сиромаштва је до сада било у средишту пажње свих значајнијих докумената одрживог развоја, закључивши са скоро донетом Рио +20 декларацијом<sup>5</sup>. Сходно томе, питање становања се недвосмислено повезује са одрживошћу. У складу са овим истраживање има за намеру да размотри развој теме становања у оквиру концепта одрживог развоја у изабраним светским и европским документима као „путоказ“ за унапређење законодавне и стратешке основе стамбене политике у Србији.

## 2. ОДРЖИВОСТ И СТАМБЕНА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ

Стамбена политика, као и друге политике развоја, обухвата склоп законодавних, стратешких, планских и других аката којима се уређује **поље становања и станоградње**. Ако говоримо о „крвним документима“ за једну државу то су сигурно следећи документи: Закон о становању, државна стратегија становања, Закон о планирању и изградњи, као кључан за станоградњу, и Просторни план државе, који секторски третира област планирања становања.

Када се наведено размотри на нивоу Србије, могу се извести следећи прелиминарни закључци:

1. **Закон о становању** је донет сада већ далеке 1992. године, када је тадашња СР Југославија тек улазила у процес транзиције, који је у међувремену значајно променио прилике на овим просторима. Поред тога, закон је претрпео много амандмана. Већ је 2003. године К. Петовар закључила да је Закон имао бројне мањкавости, посебно у односу на развој тржишне привреде (Петовар, 2003, стр. 183-185), као и по питању преко потребних реформи у овој области (Петровић, 2009, стр. 287). Стога се данас може оправдано тврдити да је Србији потребан нов и са данашњим приликама усаглашен Закон о становању (Ралевић, Митровић, Антонић, 2012, стр. 121).
2. **Стамбена стратегија** на нивоу Србије као такође важан елемент усмеравања стамбене политике није још донета. Недостатак стратегије је примећен пре више година (Петровић, 2009, стр. 287), а може се додатно нагласити и податком да многи већи градови у Србији (нпр. Ниш, Краљево) имају своје локалне стамбене стратегије. По овом питању Србија чак заостаје и за суседима који су на приближно сличном нивоу развоја. Тако је Црна Гора 2011. године донела своју стамбену стратегију (МОРТ, 2011). Поред тога, Србија има Националну стратегију социјалног становања, донету 2012. године, која би по својој природи требала бити њој подређена. Наведеним се лако увиђа раскорак услед непостојања стамбене стратегије на државном нивоу.
3. **Закон о планирању и изградњи** је најважнији закон за поље стамбеног планирања и станоградње. У тренутно важећем закону становање је првенствено битно као једна од намена везаних за одређење грађевинског земљишта. Даља разрада је дата кроз подзаконске акте.
4. **Закон о просторном плану Републике Србије** од 2010. до 2020. године је битан плански документ, који третира становање махом у оквиру теме социјалног развоја. Овде се такође уочава недостатак одговарајућег законодавног оквира током дужег низа година (НСРС, 2010, стр. 11). Међутим, стављено у овакав контекст, пажња се највише усмерава на социјално становање. Посебно поглавље у вези становања није дато, што се може означити као недостатак.

Поред главних докумената који се уређује стамбена политика у Србији треба кратко напоменути и о **прописима нижег реда**. Последњих година донет је „пакет“ докумената у вези социјалног становања (закон, стратегија, акциони план), што сигурно даје довољно добру основу за уређење развојне политике у овој области. Од значаја су и прописи везани за станоградњу и планирање становања.

<sup>5</sup> Рио+20 декларација као две основне теме значајне за одрживост данас види тзв. „зелену привреду“ и смањење сиромаштва ([www.uncsd2012.org/objectiveandthemes](http://www.uncsd2012.org/objectiveandthemes)).

Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу даје значајну количину правила и смерница за станоградњу и образовање и очување стамбених зона.

Код других прописа могу се уочити и одређени недостаци. Посебно је занимљив случај **Правилника о садржини, начину и поступку израде планских докумената**. Њиме се одређују стратешки и регулациони документи, од чега је друга група посебно битна, пошто се дају конкретна правила уза градњу и уређење простора. Становање је као битна тема одређено у случају регулационих урбанистичких планова. Међутим, у случају просторног плана јединице локалне самоуправе област становања није обавезна. Са друге стране, ова врста просторних планова кроз шематске приказе насељених места има елементе директног спровођења регулационих мера. Шематски прикази се по својој суштини израђују за насеља и просторе без шриметних већих ограничења и погодности, што у пракси значи за мања и изразито сеоска насеља и подручја. Даље, дата насеља су управо она где је становање преовлађујућа намена са конкретном изградњом<sup>6</sup>. Овим се увиђа раскорак у овој Правилнику; становање није одређено као потребна и јасно издвојена тема у случају планова којима значајно дотиче ова област, конкретно развојна политика и регулација сеоског становања.

Поред докумената, неопходно је рећи пар речи и о **Републичкој агенцији за становање**, као релативно младој установи, основаној 2011. године. По свом називу дата установа би морала бити значајан чинилац уређења и унапређења стамбене политике<sup>7</sup>. Међутим, према делатности Агенције испада да она, на основу релевантних прописа, није надлежна са стамбени сектор уопштено говорећи, већ искључиво за сектор социјалног становања<sup>8</sup>. Успостављањем ове установе са овако одређеним делокругом надлежности сигурно је пропуштена добра прилика да се створи кључни субјекат за област развоја стамбене политике као важне области за данашњу Србију.

Претходним објашњењем се може утврдити прелиминарно тврђење да Србији, и поред значајног помака последњих година, недостаје још много елемената за уређење, развој и спровођење стамбене политике.

### 3. ИСТРАЖИВАЊЕ ДОКУМЕНАТА ОДРЖИВОСТИ

Описане недостатке докумената стамбене политике у Србији, приказан у претходном поглављу, треба схватити и као **изазов за стручну и научну јавност** да да свој допринос у њеном даљем развоју. При томе, свакако се намеће потреба што јаснијег усаглашавања са тренутним токовима развоја у свету. Ово подразумева укључење теме одрживости и примену концепта одрживог развоја на стамбену политику Србије. Овде ће бити дат приказ кључних тема, питања, смерница и препорука из важних докумената одрживог развоја на нивоу света и Европе, везаних за питање становања и стамбену политику. На тај начин ће се покушати избећи раније постављени проблем примене начела одрживости у документима нижег реда, са већим потребама оперативности.

**Списак докумената** од значаја за истраживање је:

1. Брунтландски извештај,
2. Агенда 21 (Рио декларација)
3. Олборшка повеља,
4. Хабитат агенда (Истанбулска декларација)
5. Лајпцишка повеља и
6. Рио 20+ декларација.

Дати списак ће бити излаган **хронолошким редом**, да би се јасно сагледао развој теме одрживог становања кроз овде изабране документе светског и европског значаја.

#### 3.1. Брунтландски извештај

Брунтландски извештај или, пуним називом, документ „**Наша заједничка будућност**“ (енг. *Our Common Future*)<sup>9</sup> је 1987. године припремио Светски одбор за окружење и развој на челу са Гро Харлем Брунтланд<sup>10</sup>. Овај документ се сматра првим суштинским документом концепта одрживог развоја о по ком је концепт и тачно објашњен<sup>11</sup>.

У односу на задату тему становања, Брунтландски извештај даје следеће елементе од значаја:

- Обезбеђење достојног становања за сиромашне, са нагласком на обезбеђење основних услуга и опреме за становање (УН, 1987, чл. II-6).

<sup>6</sup> Нпр., пољопривреда или шумарство су обично са занемарљивим потребама за изградњу.

<sup>7</sup> Ово се посебно истиче, пошто је становање међусекторска област. Сходно томе, у Србији нема посебног ресора у оквиру неког од министарстава које би било управо надлежно за становање или стамбену политику.

<sup>8</sup> На основу описа делатности на веб страници Републичке агенције за становање (<http://www.rha.gov.rs/delatnost-3/>).

<sup>9</sup> Преузето са: <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=52>.

<sup>10</sup> Гро Харлем Брунтланд (нор. *Gro Harlem Brundtland*) је бивша премијерка Норвешке, а данас специјални изасланик УН. Захваљујући залагању Гро Харлем Брунтланд донет је споменути извештај, који је временом назван скраћено по њеном презимену.

<sup>11</sup> Одрживи развој је развој који задовољава потребе садашњице, не доводећи у питање способност будућих нараштаја да задовоље властите потребе (УН, 1987, чл. I-3).

- Вишесекторски приступ теми становања > усаглашен развој са развојем водоснабдевања и санитарних услова (УН, 1987, чл. III-4).
  - Подршка подстрецима „из локала“ за унапређење становања, попут локалних иницијатива и самоградње (УН, 1987, чл. III-4, XI-1).
  - Коришћење јефтине технологије у становању/станоградњи, посебно у сиромашним земљама (УН, 1987, чл. III-4).
  - Управљање становањем мора бити део ширег процеса управљања заједницом (УН, 1987, чл. III-4).
  - Планирање и пројектовање становања морају бити енергетски одговорни (УН, 1987, чл. III-4.2).
- Посебно је значајно поглавље 9. под називом „Градски изазов“ (енг. *The Urban Challenge*), где је подпоглавље 4. везано управо за становање за сиромашне. Овде је вредно поменути (осим већ наведеног):
- Плански развој становања у циљу спречавања прекомерних трошкова и губитака у инфраструктури и земљишном ресурсу (УН, 1987, чл. XI-1).
  - Поједностављење поступака за добијање дозвола и смањење прописа у области становања и станоградње (УН, 1987, чл. XI-3).
  - Унапређење постојећих илегално образованих стамбених насеља потребном опремом и услугама (УН, 1987, чл. XI-4).
  - Развој различитих видова власништва и новчане подршке становању/станоградњи за сиромашне (УН, 1987, чл. XI-4).
  - Унапређење могућности рециклаже отпада који настаје у становању на истом месту > коришћење отпадне воде и сл. (УН, 1987, чл. XI-5).
  - Образовање и обука по питању унапређења становања (УН, 1987, чл. XI-4).

### 3.2. Агенда 21 (Рио декларација)

Светски значајан документ „Агенда 21“ (енг. *Agenda 21*)<sup>12</sup> је познат и као „Рио декларација“, будући да је донет на великом скупу под покровитељством УН у Рио де Жанеиру. Рио декларација је први свеобухватни документ великог обима<sup>13</sup> којим се уређује област одрживог развоја. Значај документа се увиђа и по томе што је он био често навођен као полазиште за различите друге документе. Такође он је био временом обнављан, па данас постоје и Декларације Рио +10 и Рио +20.

Гледано из угла теме становања, Агенда 21 даје следеће опште елементе од значаја:

- Наглашавање становања као битног међусекторског чиниоца у одрживом људском развоју и унапређењу људског здравља (УН, 1992, чл. 6.1., 6.13.).
- Унапређење становања у приградским подручјима, где су присутни веома лоши животни услови, је предуслов остварења људске добробити (УН, 1992, чл. 6.32., 6.33.).
- Укључење питања потрошње енергије у становању са циљем смањења непотребних утрошак и примене одрживих начина коришћења (УН, 1992, чл. 7.4.).
- Поновљено залагање за остварење права сиромашних на достојан и здрав смештај, заснованог на Универзалној декларацији о људским правима УН (УН, 1992, чл. 7.6.).
- Развој различитих поступака и видова подршке развоју становања (УН, 1992, чл. 7.9.).
- Оспособљавање система (законодавног, планерског, финансијског) за сврсисходно резервисање земљишта за ново, одрживо становање (УН, 1992, чл. 7.28.).
- Побољшање квалитета градње у становању у циљу спречавања несрећа (УН, 1992, чл. 7.65.).
- Стварање програма подршке самоградњи и приступачности одрживих материјала у становању (УН, 1992, чл. 7.69.).
- Наглашавање значаја унапређења становања у приобалним подручјима (УН, 1992, чл. 17.6.).
- Укључење жена и деце у развој становања (УН, 1992, чл. 24.5., 25.14.).

Потребно је навести да у оквиру Агенде 21 нема јасног спомена социјалног или приступачног становања, мада је тематика „друштвено подржаног“ становања свакако узета у обзир кроз напред наведене мере.

### 3.3. Олборшка повеља

Први европски документ од значаја за тему одрживости у становању је **Олборшка повеља**, чији назив у приближном преводу гласи „Повеља европских градова ка одрживости“ (енг. *Charter of European Sustainable Cities and Towns towards Sustainability*)<sup>14</sup>. Овај документ је донет 1994. године у данском граду Олбору, по ком је и добио краћени назив. Овде се види да је дати документ донет и пре Истанбулске декларације (из 1996. године), која је била први светски признат документ везан за одржива насеља. Значај документа је у томе што га је потписало више од 3000 локалних самоуправа из више од 40 држава Европе. Ово је у то време био највећи европски покрет овог вида<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Преузето са: [http://conspect.nl/pdf/Our\\_Common\\_Future-Brundtland\\_Report\\_1987.pdf](http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf).

<sup>13</sup> Агенда 21 има преко 350 страница, устројених у 4 поглавља.

<sup>14</sup> Преузето са: [http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg_charter.pdf).

<sup>15</sup> Према: <http://www.sustainablecities.eu/aalborg-process/charter>.

Олборшка повеља је невелики документ, подељен на **три целине**; прва је декларација о одрживости европских градова, друга се односи на кампању, а трећа целина је везана за процес остварења циљева повеље на локалном нивоу.

У оквиру документ значај становања се огледа на следећим местима:

- Унапређење нездравог становања је веома битно по унапређење живота најугроженијег становништва (ЕК, 1994, Чл. I-7).
- Итегрални приступ планирању простора насеља - повезивање становања са осталим наменама (ЕК, 1994, Чл. I-8).
- Планирање становања као и других намена у складу са саобраћајном доступношћу (ЕК, 1994, Чл. I-9).
- Подршка локалној иницијативи на свим пољима, на и на пољу развоја становања, је дата кроз цело поглавље III.

### 3.4. Хабитат агенда (Истанбулска декларација)

Хабитат II агенда или, пуним називом, документ „**Повеља о циљевима и начелима станишта и Светски акциони план**“ (енг. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*)<sup>16</sup> је документ светског значаја донет 1996. године на скупу у Истамбулу, због чега се често назива и **Истанбулском декларацијом**. То је први познати документ у области одрживог развоја се тематски усредсређује на људска насеља и станишта, са основним циљем постизања напретка у остварењу **одрживог животног окружења** за све људе како питању стана/станишта тако и по питању насеља (УН, 1996, чл. 1).

Како је Хабитат агенда тематски опредељена за тему људских насеља питање становања је веома значајно у датом документу. Значајно је споменути:

- Поновљено залагање за остварење права на примерено становање, заснованог на најважнијим декларацијама УН (УН, 1996, чл. 26).
  - Подвлачење значаја мешовитог коришћења насељског земљишта кроз мешање становања и услуга у циљу испуњења људских потреба (УН, 1996, чл. 30).
  - Развој различитих мера подршке (планске, финансијске и др.) развоју становања за све (УН, 1996, чл. 40).
  - Подршка свих облицима социјалног становања (УН, 1996, чл. 40).
  - Унапређење стамбене политике како би она била приступачнија најугроженијима, посебно женама и деци (УН, 1996, чл. 40, 45).
  - Боље повезивање планирања становања и планирања саобраћаја, у намени веће доступности становања (УН, 1996, чл. 43).
  - Примена концепта живота и рада на истом месту (УН, 1996, чл. 43).
  - Омогућавање приступа особама за инвалидитетом свим садржајима, а посебно становању (УН, 1996, чл. 69).
  - Планирање стамбене политике тако да она укључи и питање земљишта за становање (УН, 1996, чл. 70).
  - Приближавање процеса планирања, пројектовања и одржавања становања локалној (стамбеној) заједници (УН, 1996, чл. 90).
  - Стварање доброг система за обнову и осавремењавање стамбеног фонда (УН, 1996, чл. 134).
  - Прилагођавање обрасца стамбене изградње његовом окружењу (УН, 1996, чл. 134).
  - Примена начела, мера и препорука енергетске ефикасности у становању (УН, 1996, чл. 146).
  - Развој институционалног система за подршку становању и станоградњи (УН, 1996, чл. 188, 228).
- За тему становања посебно је битно поглавље В, под називом „**Склониште за све**“, где се наглашава значајни циљеви и мере у области социјалног становања:
- Унапређење приступачности становања, тако да оно буде приступачно свима (УН, 1996, чл. 61).
  - Развој социјалног становања уз укључење приватног сектора и тржишних механизма, под надзором и вођењем јавног сектора (УН, 1996, чл. 61).
  - Подршка самоградњи стамбених јединица и са тим повезаном појединачном подстреку за развој свог стамбеног окружења (УН, 1996, чл. 73).
  - Промовисање јефтиних материјала, технологија и пројеката у становању (УН, 1996, чл. 91).

### 3.5. Лајпцишка повеља

„**Лајпцишка повеља о одрживим европским градовима**“ (енг. *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*)<sup>17</sup> из 2007. године је веома значајан документ за планирање одрживих градова у државама ЕУ. Документ је донет 2007. године у немачком граду Лајпцигу. У много чему он је унапређена и осавремењена верзија Олборшке повеље (ЕК, 2007, Стр. 2).

<sup>16</sup> Преузето са: <http://www.un-documents.net/a47r180.htm>.

<sup>17</sup> Преузето са: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf).

За тему одрживог становања битно је споменути следеће одредбе:

- Увођење мултидисциплинског и усаглашеног приступа у будућем развоја градова је кључно за превазилажење највећих проблема, од којих је један недостатак одговарајућег и приступачног становања (ЕК, 2007, Стр. 1, 3).
- Повезивање питања становања и саобраћајне приступачности (ЕК, 2007, Стр. 3).
- Значај увођења мера енергетске одрживости како у постојеће становање, тако и у станоградњу и стамбену обнову (ЕК, 2007, Стр. 4).
- Нагласак на мешању намена, што је значајно за становање као најзаступљенију урбану намену (ЕК, 2007, Стр. 4).
- Увиђање социјалног становања као кључног елемента за унапређење запуштених суседстава, што укључује различите моделе (ЕК, 2007, Стр. 5).
- Заснивање градње и обнове становања на коришћењу савремених материјала и технолошких поступака (ЕК, 2007, Стр. 5).

### 3.6. Рио 20+ декларација

Као што је раније речено, Рио декларација (Агенда 21) је доживела измене и допуне после једне, односно две деценије, у виду доношења осавремењених докумената током Рио +10 и Рио +20 свестких скупова.

На светском скупу у Рио де Жанеиру 2012. године донет је низ повезаних докумената, од којих је кључни био документ „Будућност какву желимо“ (енг. *The Future We Want*)<sup>18</sup>, која се може означити и као **Рио +20 декларација**. Рио +20 декларација са њему подређеним документима тренутно представља најновији оквир везан за одрживи развој на нивоу света. Посебно су наглашене две теме, код којих је уочен највећи раскорак између раније планираног и (не)оствареног. То су: развој тзв. „зелене привреде“ и унапређење међународне сарадње у циљу изградње институционалног оквира за примену одрживости.

У целини узев, питање становања слабо је заступљено у Рио +20 декларацији. Овде вреди споменути:

- У земљама у развоју као велики изазов наводи се развој достојног, приступачног и еколошки одговорног становања за сиромашна домаћинства (УН, 2012, чл. 53).

Један од пратећих докумената био је **Папир бр. 5 „Одрживи градови“** (енг. *Sustainable Cities*)<sup>19</sup>, који се тематиком више везује за тему становања. Овде треба издвојити:

- Унапређење хигијенско-санитарних услова у становању и даље је важно питање у многим, слабије развијеним деловима света (УН, 2012(б), стр. 4).
- Развој становања у приградским зонама као посебно осетљивим на брз раст градова (УН, 2012(б), стр. 5).
- Повезивање унапређења становања са сврсисходним коришћењем земљишта као ресурса (УН, 2012(б), стр. 5).
- Постизање стандарда „зелене градње“ код свих грађевина, па и стамбених, до 2030. године (УН, 2012(б), стр. 5).

## 4. УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД ДОКУМЕНАТА

Уколико се размотре изводи из претходно обрађених докумената лако се може уочити да се многи елементи поклапају или су слични. На првом месту уочавају три главне „струје“ по питању мера и препорука у развоју одрживог становања; прве се односе на развој одрживог становања уопште, друге се везују за развој одрживог становања за сиромашне и угрожене (код нас званично подведеног као *социјално становање*); док се треће везују за поједина подручја и целине (приобаље, сеоске средине и сл.).

Табела 1. Мере и препоруке за развој одрживог становања уопште:

Ставка	Документ	Брунтланд. извештај	Агенда 21	Олбор. повеља	Хабитат Агенда	Лајпц. повеља	Рио 20+ декл.	УК.
Међусекторски / интегрални приступ развоју		++	+	++	+	++		8
Подршка локалним подстрецима		++	++	+	++			7
Енергетски одговорно становање		+	+		+	++	++	7
Развој финансијске подршке		+	++		++			5
Веза развоја становања и коришћења земљишта			++	+	++	+	+	7
Укључење угроженијих група (мањине, жене, деца, традиционалне заједнице, инвалиди и сл.)		+	+		+			3

<sup>18</sup> Преузето са: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/302/56/PDF/N1030256.pdf?OpenElement>.

<sup>19</sup> Преузето са: <http://www.unccd2012.org/content/documents/217Issues%20Brief%20No%205%20Sustainable%20Cities%20FINAL.pdf>.



Повезивање теме становања са питањем несрећа и природних катастрофа		++						2
Мешање становања са другим сагласним наменама			+	+	++	+		5
Саобраћајна приступачност становања			+	++	++	+		6
<b>Напомена:</b> (++) веома подржано, (+) подржано, ( ) није подржано УК - Значај теме (у виду броја „плусева“)								

Табела 2. Мере и препоруке за развој одрживог социјалног становања:

Ставка	Документ	Брунтланд. извештај	Агенда 21	Олбор. повеља	Хабитат Агенда	Лајпц. повеља	Рио 20+ декл.	УК.
Обезбеђење основних опреме и услуга (посебно за илегална насеља)		++	++	++	+	++	+	10
Самоградња и самоиницијатива		++	+		++			5
Коришћење јефтине технологије		++	+		++		++	7
Рационалност по питању земљишта		+			+	+		3
Једноставније процедуре и прописи		++			+			3
Више видова власништва		+			+	+		3
Више видова подршке у градњи		++	++		++	+		7
Можућности „саморециклаже“		+					+	2
Образовање и обука по питању унапређења становања		+	++		+			4
Повезивање социјалног становања и приватног сектора					++			2
<b>Напомена:</b> (++) веома подржано, (+) подржано, ( ) није подржано УК - Значај теме (у виду броја „плусева“)								

Табела 3. Мере и препоруке за развој одрживог становања у појединим подручјима:

Ставка	Документ	Брунтланд. извештај	Агенда 21	Олбор. повеља	Хабитат Агенда	Лајпц. повеља	Рио 20+ декл.	УК.
Предграђа и приградска подручја			+		+		++	4
Приобална подручја			+					1
Сеоска подручја			++		++			4
<b>Напомена:</b> (++) веома подржано, (+) подржано, ( ) није подржано УК - Значај теме (у виду броја „плусева“)								

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Претходне табеле представљају збирни приказ заступљености теме становања у релевантним документима одрживог развоја на светском и европском нивоу, који су свакако од значаја за примену у будућим законима, плановима, стратегијама, студијама и другим документима у Србији.

Када се гледа одрживо становање уопште неколико кључних тема се издваја као битне. **Интегрални и међусекторски приступ становању** као значајној теми се увиђа код већине истражених докумената. Тема сврсисходног и одговорног коришћења земљишта за ново становање такође се сагледава као битна тема. Питање локалних подстрека и деловања “одозго”, иако значајно, у новијим документима не долази до изражаја, док се питање **енергетски одговорног становања** све више истиче као битно. Ови токови развоја сигурно морају бити узети у обзир и у српским развојним документима.

Питање **социјалног становања** у најширем смислу<sup>20</sup> те речи је веома значајно у већини докумената. Овде се посебно наглашава питање уређења илегално подигнутих насеља са лошим санитарно-хигијенским условима. Поред тога, веома често се поклања пажња и развоју различитих приступа и начинима подршке у оквиру социјалног становања. Овде се посебно подвлачи развој поступака јефтине и лаке градње. По овоме, лако се уочава да су мере у области социјалног становања првенствено усмерене на земље у развоју, где је демографски притисак на градове и станоградњу изразито присутан.

Када се узме у разматрање однос становања у посебним подручјима овде се види надовезивање на претходно. Посебно се спомиње унапређење **становања у предграђима** и то у земљама у развоју, која су управо највише захваћена демографских притиском и непрописном, нездравом и недостојном стамбеном градњом. Значајно се спомиње и **становање у сеоским срединама**, будући да су ове целине слабије умрежене и заостају у развоју за градским срединама.

Све наведене теме су од **значаја за Србију**, где се, као у земљи у транзицији, срећу на истом месту и елементи од значаја и за развијене земље и за земље у развоју. Одређени елементи, као што су „паметно“ коришћење земљишта за ново становање на ободима градова и унапређење становања у предграђима, свакако су одавно актуелне теме, које су присутне постојећим документима од значаја за тему становања. Друге теме, као што су развој енергетски одговорног становање и унапређење

<sup>20</sup> Под датим се мисли на све видове друштвене подршке становању.

стамбених заједница, суседстава у виду мешања становања са другим сагласним наменама и садржајима или интегрално планирање саобраћаја и становања, су тек у повоју и кроз будуће развојне документе их треба препознати и дати им треба дати подршку.

## 📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗБОРИ

Примарна литература:

1. Влада Републике Србије – Влада РС (2012). *Национална стратегија социјалног становања*. Београд, преузето са: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678).
2. Европска комисија - ЕК, *Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability (Aalborg Charter)*, Олборг, 1994., преузето са: [http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg_charter.pdf).
3. Европска комисија - ЕК, *Leipzig Charter on Sustainable European Cities (Leipzig Charter)*, Лајпциг, 2007., преузето са: [http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg_charter.pdf).
4. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)
5. Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије – МЖСиПП, *Закон о планирању и изградњи (пречишћен текст)*. „Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС и 24/11, преузето са: [http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon\\_o\\_prostornom\\_planu\\_RS-cir.pdf](http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon_o_prostornom_planu_RS-cir.pdf).
6. Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије – МЖСиПП, Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената. Службени гласник РС, бр. 31/10, 69/10, 16/11, преузето са: [http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik\\_o\\_izradi\\_planske\\_dok](http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik_o_izradi_planske_dok)
7. Министарство животне средине, рударства и просторног планирања Републике Србије – МЖСРиПП, Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу. Службени гласник РС, бр. 50/11, преузето са: [http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik\\_parcelacija\\_cir.pdf](http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik_parcelacija_cir.pdf).
8. Министарство одрживог развоја и туризма Црне Горе - МОРТ, *Национална стамбена стратегија Црне Горе за период од 2011. до 2020. године, са оквирним акционим планом за период од 2011. до 2015. године*. Подгорица:МОРТ, 2011, преузето са: <http://www.mrt.gov.me/biblioteka/strategije>.
9. Народна скупштина Републике Србије – НСРС (1992-2012). *Закон о становању*. Београд, преузето са: <http://www.parlament.gov.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html>
10. Народна скупштина Републике Србије – НСРС (2010). *Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године*. Београд, преузето са:Преузето са: [http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon\\_o\\_prostornom\\_planu\\_RS-cir.pdf](http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon_o_prostornom_planu_RS-cir.pdf).
11. United Nations - UN, *Our Common Future (Brundtland Report)*, 1987. преузето са: [http://conspect.nl/pdf/Our\\_Common\\_Future-Brundtland\\_Report\\_1987.pdf](http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf).
12. United Nations - UN, *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Rio de Janeiro, 1992 (2). преузето са: [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf).
13. UN Habitat, *Habitat II Declaration (Istanbul Declaration)*, Истанбул, 1996, преузето са: <http://www.un-documents.net/a47r180.htm>.
14. United Nations - UN, *The Future We Want*, Рио да Жанеиро, 2012, преузето са: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/302/56/PDF/N1030256.pdf?OpenElement>.
15. United Nations - UN, *Issues Brief 5 - Sustainable Cities*, Рио да Жанеиро, 2012(б), преузето са: <http://www.unctd2012.org/index.php?page=view&type=400&nr=217&menu=45>.

Секундарна литература:

1. OECD. *Sustainable Development: Linking Economy, Society, Environment - Summary in English*. 2008. Преузето са: <http://www.oecd.org/insights/41773991.pdf>.
2. Петовар, К. *Урбана социологија: Наши градови између државе и грађанина*. Београд: Географски факултет, Архитектонски факултет, ИАУС, 2003.
3. Петровић, М., *Трансформација градова ка деполитизацији урбаног питања*. Београд: Институт за социолошка истраживања, 2009.
4. Ралевић, М., Митровић, Б., Антонић, Б., *Урбанистичка димензија социјалног становања у транзиционој Србији: између европских узора и домаћег законодавног и стратешког оквира*. У: В. Трифуновић, Д. Милић, З. Крејовић (ур.). *Зборник радова Летње школе урбанизам 2013.: Нови и актуелни закони о уређењу простора и њихово спровођење. Приоритетни инвестициони програми и објекти* (стр. 117-128), Београд: Удружење урбаниста Србије, 2013.
5. Ралевић, М., Суђић, М., Бировљев М., *Моделска визуелизација и маркетинг система становања*. у М. Ралевић, Н. Куртовић-Фолић (ур.), *Архитектоника: Унапређење и развој становања* (297-356). Београд: Архитектонски факултет, 1997.
6. United Nations - UN, *Review of implementation of Agenda 21 and the Rio Principles*, 2012. Преузето са: [http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/641Synthesis\\_report\\_Web.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/641Synthesis_report_Web.pdf).

Извори:

1. ЕУ - Европска комисија [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)
2. Министарство одрживог развоја и туризма Црне Горе [www.mrt.gov.me](http://www.mrt.gov.me)
3. Платформа одрживих градова Европе - Sustainablecities [www.sustainablecities.eu](http://www.sustainablecities.eu)
4. Републичка агенција за становање Републике Србије [www.rha.gov.rs](http://www.rha.gov.rs)
5. Уједињене нације -УН [www.un.org](http://www.un.org)
6. Уједињене нације - Програм заштите животне средине - УНЕП [www.unep.org](http://www.unep.org)
7. Уједињене нације - Програм за људска насеља - УН Хабитат [unhabitat.org](http://unhabitat.org)
8. Уједињене нације - Рио +20 скуп [unctd2012.org](http://unctd2012.org)

Проф. др Александар Петровић<sup>1</sup>  
Филип Петровић, маг.инж.арх.<sup>2</sup>  
Јелена Марић, маг.инж.арх.<sup>3</sup>

## УЛОГА ПРИВАТНО ЈАВНИХ ПАРТНЕРСТАВА У ПРОЦЕСУ УРБАНЕ РЕГЕНЕРАЦИЈЕ

### РЕЗИМЕ

Рад истражује теоретска и правна питања везана за узроке развијања и стварања партнерстава. Посебно партнерстава која промовишу урбану и руралну регенерацију или економски развитак јер укључују широк спектар актера (укључујући централну власт, локалну власт, приватни сектор и локалне заједнице) и свестраност проблема са којима се баве. Пуно студија случаја таквих партнерстава постоји, међутим генерализована теоретска база за њихово схватање и анализирање остаје слабо развијена.

### ABSTRACT:

This work explores some of the theoretical and policy issues concerning the reasons for developing and operating partnerships. In particular partnerships to promote urban and rural regeneration or economic development are analysed as these involve a wide range of actors (including central or federal government, local government, the private sector, and local communities) and the underlying issues that they deal with are multifaceted. Many case-studies of such partnerships exist, however the more general theoretical basis for understanding and analysing them remains poorly developed.

### ДЕФИНИЦИЈА ПАРТНЕРСТВА

Термин „партнерство“ покрива широк спектар концепата и пракси које служе да опишу типове веза у различитим околностима и локацијама. Иако многи теоретичари сматрају да постоје неограничене могућности склапања јавно приватних партнерстава (Lyons & Hamlin, 1991, стр.55), издвојиле су се одређене карактеристике које су универзалне при свакој примени овог вида партнерства.

Овај облик сарадње укључује велики број актера, односно стејхолдера, који су директно укључени како у развојни ток тако и у сам процес имплементације пројекта. Јавни сектор се у овом виду партнерства не бави само комерцијалном добити, што даје изражени друштвени карактер овом виду сарадње.

Главна карактеристика партнерства је кооперација између људи и организација у јавном и приватном сектору ради заједнички добити (Holland, 1984). Хардинг (Harding, 1990) генерализује јавно приватно партнерство (ЈПП) као „било који вид сарадње актера јавног и приватног сектора који доприноси побољшању урбане економије и квалитета живота у глобалу“, иако аргументује да овако постављена дефиниција има значајна концептуална ограничења.

Бејли (Bailey, 1994) проширује дефиницију ЈПП на пројектима урбане регенерације као коалицију интереса више различитих сектора у циљу адекватне припреме и примене стратегије за урбану регенерацију одређене локације, која би задовољила све заинтересоване стране (стејхолдере).

Код оваквих видова сарадње потребно је утврдити специфичне критеријуме који морају бити испоштовани кроз реализацију и припрему пројекта. Неретко се ови критеријуми свде на економску добит (Бенет и Кребс).

У контексту урбане регенерације браунфилд (braunfield) локација, дефинишемо партнерски приступ кроз добровољно обавезивање различитих врста актера у циљу развијања дугорочне стратегије урбане регенерације која би задовољила критеријуме свих укључених актера (локалне заједнице, локалне власти). (The Scottish Office, 1993, стр. 6).

Овај приступ укључује добровољну сарадњу свих актера; широк спектар укључених актера који се простире од локалне заједнице до приватног сектора; опште прихваћена стратегија; дугорочно стратешко планирање; правилна расподела средстава.

<sup>1</sup>Проф. др Александар Петровић, ванредни професор на Универзитету Унион – Никола Тесла, alefil.petrovic@gmail.com

<sup>2</sup> маг.инж.арх. Филип Петровић, стручни сарадник на Архитектонском факултету Универзитета у Београду на катедри за урбанизам, sevenforeleven@gmail.com

<sup>3</sup> маг.инж.арх. Јелена Марић, стручни сарадник на Архитектонском факултету Универзитета у Београду на катедри за урбанизам, jelena.maric1989@yahoo.com

Један од три главна принципа према Европској комисији у својим препорукама јесте имплементације партнерстава између свих укључених актера, поготову локалних надлежних власти.

Поред тога, Аткинсон аргументује да постоје варијације значења термина као што је партнерство у домену урбане и руралне регенерације. У оба случаја партнерство доприноси оснаживању социјални односа. Термин, односно карактеристике ЈПП варирају сходно околностима средине у којима се одвијају. Такође, реални ниво утицаја различитих актера на локалном нивоу зависи од много фактора који превазилазе универзалне препоруке које се имплементирају у стратешка документа.

Како не постоји универзалан модел за имплементирање ЈПП, морамо посматрати подручја са сродним друштвено економским карактеристикама.

## ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЈПП

Основне карактеристике ЈПП су дугорочна уговорна сарадња (20-25 година) са прерасподелом пословног ризика уз побољшање квалитета услуга и одговорност приватног сектора.

Разлози имплементације ЈПП најчешће се тичу недовољне стручности јавне управе у области послова који су специфични по својој врсти и типу. Такође, треба поменути и разлоге постојања великих трошкова производње добара, односно пружања услуга уколико би били изведени у сопственој режији. Иако се прави паралела између институте ЈПП и приватизације, због могућег постојања одређених сличности, ова два појма су потпуно одвојена и немају додирних тачака.

Данас, ЈПП се јавља као све заступљенији и све успешнији модел инвестирања, као модел успешне сарадње у финансирању капиталних инвестиција – инфраструктурних пројеката, пружања услуга од општег значаја.

## ЈПП у Србији

Наша дефиниција ЈПП-а слична је међународној. Према одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама (ЗЈППК) , јавно-приватно партнерство представља дугорочну сарадњу јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, а може бити институционално или уговорно<sup>4</sup>, као и концесија као посебан облик уговорног јавно-приватног партнерства. Што се тиче тренутног светског тренда јавно – приватних партнерстава, највише оваквих пројеката је у области саобраћаја и путева, изградње мостова, спортских хала и телекомуникација. Институт ЈПП у Србији регулисан је Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама – даље ЗЈППК<sup>5</sup> (Службени Гласник Републике Србије, бр. 88/2011). Током 2011. године, основан је и Центар за јавно-приватно партнерство Привредне коморе Србије. Циљ овог Центра је да едукује и информисе заинтересоване стране о самом концепту ЈПП и помогне имплементацији истог. ЗЈППК предвиђа да имплементацију ЈПП кроз два облика – као уговорно ЈПП и као институционално ЈПП. Као могући посебан облик ЈПП, постоји концесија.

Уговорно ЈПП везује се за постојање јавног уговора. Овај уговор мора да садржи све одредбе и услове које јавни партнер сматра корисним за испуњавање задатака приватног партнера, као и за однос приватног партнера са другим учесницима који имају значајну улогу у реализацији ЈПП. Ова карактеристика је уједно и основа уговорног ЈПП, без обзира да ли јавни уговор има или не елементе концесије. ЗЈППК предвиђа садржину јавног уговора и у том делу примена одредби закона је императивна.

Доношењем ЗЈППК постављени су законски оквири и отворене су законске могућности имплементације ЈПП, чиме је овој области дато на значају.

Као облик финансирања капиталних инвестиција, ЈПП је све заступљенији модел.

ЈПП двојачко обезбеђује партнере:

- јавни партнер – кроз ЈПП добија неопходну подршку било кроз финансирање, било кроз посебна знања или слично;
- приватни партнер – кроз ЈПП остварује профит и истовремено узима учешће у најзначајним пројектима.

Положај партнера обезбеђен је уговорним одредбама, а чињеница да је један од уговарача јавни партнер, даје сигурност приватном партнеру у извршење обавеза.

У циљу привлачења страних инвестиција, поред подстицаја које држава и локалне самоуправе омогућавају, ЈПП представља један од начина пружања сигурности страним инвеститорима. Истовремено, домаћим привредним друштвима омогућава се стицање искуства у великим пројектима и евентуална експанзија на страна тржишта.

Међутим, ЈПП није примењена у Републици Србији у мери у којој је то могуће природом овог института и облика повезивања. Врло скромна пракса по питању ЈПП упућује на чињеницу да законска решења нису разрађена у довољној мери, као и да се ЈПП најчешће везује за концесију. Овакво тумачење ЈПП

---

<sup>4</sup> Члан 7 Закона. Према члану 9. Закона, институционално јавно-приватно партнерство остварује се у оквиру заједничког привредног друштва као носиоца реализације пројекта, чији чланови су јавни и приватни партнер.

<sup>5</sup> Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама

је погрешно, јер ЈПП може бити облик повезивања у смислу давања концесије, али није нужно везана за исту, нити је предуслов успостављања ЈПП посао концесије.

Мању примену ЈПП је нашла у сфери пружања услуга комуналних делатности – одржавања депонија и друго. На пример, ЈКП "Градске пијаце" су међу првима пронашле ЈПП као прави модел иновирања, реконструкције и приближавања европским стандардима.

Иако наведени примери могу представљати један од облика примене ЈПП, у овом тренутку, скромна пракса показује да је у само у поменутиим сферама комуналних делатности ЈПП искоришћен.

Неоправдано, овај облик повезивања у Србији није нашао ширу примену. Могућности ЈПП су велике, а најзначајније у области страног инвестирања и рада на капиталним пројектима у којима је међусобна сарадња и координација приватног и јавног партнера условљена самом чињеницом потребе за обављањем посла – што је и основна идеја ЈПП.

Чине се тек мали напори да ЈПП узме ширу примену у Републици Србији. Од почетка године, на основу доступних информација, само је Министарство, енергетике, развоја и заштите животне средине објавило јавни позив, у трајању 45 дана, за изградњу малих хидроелектрана у Србији (фебруар 2013. године). Кроз успех имплементације пројекта овог јавног позива била би обезбеђена како производња електричне енергије на 317 локација, тако и отварање нових радних места – очекиваних 1000. Ови показатељи довољно говоре о могућностима које ЈПП отвара и омогућава.

USAID (United States Agency for development) је израдио "USAID Пројекат одрживог локалног развоја – Спровођење пројекта енергетске ефикасности кроз јавно-приватно партнерство" као приручник за локалне власти. Са друге стране, Немачка, Италија, Пољска, Швајцарска, користе ЈПП као најбољи модел у развоју интернет повезивања и успостављања широкопојасне доступности. Дакле, овакви примери показују да – иако се примена ЈПП задржи у сфери комуналних делатности и делатности од општег интереса – пројекти ЈПП могу бити врло комплексни и од значаја за ширу друштвену заједницу. Кроз упоредни преглед примене, Република Србија може омогућити – детаљнијом законском регулативом, обезбеђивањем услова и промоцијом овог облика сарадње – да ЈПП добије адекватно место у капиталним пројектима значајним за Србију, укључујући притом и стране partnere.

## МОДЕЛИ ЈАВНО ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТАВА

Поред развојних агенција као експертског тела у иницирању и спровођењу колаборације међу стејхолдерима у процесу браунфилд регенерације, ефикасна колаборација се остварује и кроз формирање сарадње јавног и приватног сектора. У делу текста који следи приказани су могући облици јавно-приватног партнерства (ЈПП), класификовани у основне моделе на основу досадашње праксе браунфилд регенерације

Прва два модела кооперације се односе на ангажовање претежно приватног, односно јавног сектора, без њихове блиске сарадње током свих фаза процеса браунфилд регенерације. Тачније, и јавни и приватни сектор захтевају обострану сарадњу у фази финансирања. Поред тога, приватни сектор тражи помоћ јавног сектора у фази планирања, док је јавном сектору неопходна сарадња са приватним током каснијег одржавања и функционисања комерцијалних делатности. Овакав приступ се превасходно примењује у случају да је унапред познато да трошкови ремедијације земљишта и објеката нису претерано велики, а вероватноћа за повраћај уложених средстава висока. Следећи модел партнерства је концесионо јавно-приватно партнерство, тј. оно ЈПП код којег је јавни сектор носилац целог процеса, док појединим фазама процеса може управљати приватни партнер, што се регулише заједничким уговором. Тачније, приватни партнер пружа услугу, уместо јавног сектора, али под његовом контролом, а накнада за пружање услуге се регулише од стране јавног сектора. Класични примери ових партнерстава обухватају пројекте у којима локална управа преузима иницијативу и ангажује приватни сектор у фази пројектовања, изградње и финансирања. Јавни сектор може самостално да обезбеди одржавање и функционисање реализованог пројекта, или да у то укључи приватног партнера. Последњи модел јавно-приватног партнерства је заједничко улагање, које се, према тумачењу Европске комисије, назива и тзв. институционалним обликом ЈПП. Основна одлика овог модела је оснивање заједничке институције јавног и приватног сектора. Овај облик сарадње је нарочито погодан у случају браунфилд регенерације са неизвесном профитабилношћу. Заједничко јавно-приватно партнерство подразумева блиску сарадњу обе стране у свим фазама процеса, укључујући и инвестирања, одговорности, обавезе, расподелу ризика и управљање поменутом институцијом. За овај облик ЈПП је од посебне важности начин избора приватног партнера који, како искуства показују, треба да буде изабран на транспарентан и правичан начин. Под овим се подразумева организација конкурса расписана од стране јавног сектора, а усмерена на приватни сектор не само из локалног и националног окружења, већ првенствено на међународне приватне partnere. Овакав начин селекције се показао посебно значајним у случају браунфилд регенерације у земљама централне и источне Европе где је интернационални партнер често носилац новог знања, искуства и технологија, с обзиром на недовољно познавање проблематике од стране локалног јавног сектора. Такође, успешности заједничког ЈПП доприноси и стварање консензуса о циљевима пројекта и обострано разумевање у раној фази процеса. Поред тога, важно је омогућити и стварање компромиса у односу на неке од постављених циљева. Одговорности и обавезе су пропорционалне финансијском ангажовању. На крају, локална управа као један од главних партнера има дужност да ангажује и остале



јавне и приватне представнике који имају потенцијални утицај на процес, било да имају корист од тога, или могу да учину да његово пролонгирање. Најбољи ефекат се постиже када све заинтересоване стране активно учествују у процесу, константно изражавајући сопствене ставове. Најважнија поука је да се сви спорови много лакше решавају на самом почетку него у каснијим фазама процеса, док је отворена комуникација међу стејхолдерима константна током целог процеса.

## УРБАНА РЕГЕНЕРАЦИЈА

Урбана регенерација представља један од видова урбане обнове.<sup>6</sup> Регенерација (унапређење) се све чешће употребљава као шири термин који обухвата реконструкцију, а може да се односи како на најуже просторе, нпр. јавне просторе, тако и на ширу територију града. подразумева учешће различитих аспеката реконструкције у том поступку. Овде се мисли на социјалне промене, економско унапређење, побољшање еколошких сулова живота и др. (Ваништа Лазаревић). Урбана регенерација, иако релативно млад појам, увелико се примењује у већини светских и европских метропола.

Пројекти урбане регенерације примењују се углавном на девастираним подручјима-браунфилд локацијама, везују се за напуштена индустријска постројења која се у градовима налазе у непосредној близини центра, нереди на самом приобаљу. Индустријска револуција, у периоду од краја 18. века по средине 19. века, у потпуности је изменила политичке, привредне и економске системе у већем делу света. Масовна изградња индустријских објеката и постројења оставила је за собом велике површине, раније урбанизованог простора, које сада представља напуштено или недовољно искоришћено, не ретко и загађено, подручје познато под горе поменутиим термином браунфилд локације. Услед промена у економској структури град постаје центар финансија и трговине, док се индустрија премешта на периферију (Saskin, S. 1996.) Увођењем система приватног предузетништва напуштена постројења данас угрожавају урбаном ткивом града, квалитет окружења и представљају негативан економски фактор (Tomerius, S. 2000.) Сматра се да поновна употреба ових објеката, кроз регенерацију читавих градских целина, може да помогне у стварању одрживог урбаног амбијента, спречи ширење градова и даљу емиграцију локалног становништва.

Обнови и регенерацији запуштених градских простора најпре се приступило у Великој Британији, а већ од 80-их година прошлог века, овај тип пројеката доживљава експанзију. Неки од основних принципа регенерације су: да се заснива на детаљној анализи стања урбане целине и да се на најбољи начин искористе природни, људски и други ресурси, као и да се обезбеди концензус кроз учешће и сарадњу свих актера са легитимним интересом у пројекту регенерације урбаног подручја. (Roberts, 2008)

## МОДЕЛИ ФИНАНСИРАЊА РЕГЕНЕРАЦИЈА И ЈПП

Покретач процеса регенерације је најчешће град, односно Градска скупштина. Смернице за унапређење и развој одређеног урбаног подручја одређују специјализоване институције за урбанизам. Финансирање пројеката регенерације је сложен процес, некада пројекат обнове изискује висте средстава него нова изградња, зато је веома битно урадити економску анализу, дефинисати трошкове и добити. Градска скупштина, у већини случајева, учествује улагањем одређених средстава, али и омогућавањем одређених олакшица приватним инвеститорима. Потенцијални инвеститори у пројектима регенерације су приватници, банке, али и невладине, непрофитне организације. Финансијска средства остварују се из различитих фондова или порезом, углавном када је инвеститор Држава.

Локална агенда 21, у којој су једне од битнијих тема биле урбана обнова и сарадња, говори о значају заједничког учешћа администрације, заинтересованих из јавног живота, пословања, индустрије и грађана<sup>7</sup>.

Светска и европска пракса показале су да су постојање јасних механизма за финансирање и развој сарадње висте сектора на стратешком планирању главни предуслови за развој пројеката урбане регенерације. Партнерство приватног и јавног сектора је појам који се све чешће користи и подразумева много тога. За развој браунфилда је овакво партнерство веома важно, јер се заједничким напорима може остварити оно што, појединачно, партнери не би успели. Постоји много могућности за функционисање оваквог партнерства. Партнерство је погодан инструмент првенствено у оним случајевима када услови за самостално деловање приватних инвеститора нису повољни. При томе није важно да ли се са гледишта јавности ради о непрофитној сарадњи или о пуноправном партнерству у суфинансирању пројекта. Главни принципи ће у оба случаја бити исти:

- мора постојати јасан заједнички постављен циљ
- без партнерства пројекат не би могао бити остварен
- партнерство мора бити транспарентно и подржано од стране јавности
- мора постојати корист за обе стране
- свака од страна ради оно што најбоље уме, координирајући своје поступке – стварају
- заједнички тим
- ризици су равномерно подељени.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Urbana obnova je najširi oblik rekonstrukcije. Ovaj termin je koristi kada je objekat pažnje čitav grad

<sup>7</sup> Е. В. Лазаревић, Обнова градова у новом миленијуму, 2003.

Оваквом партнерству се морају учити и једна и друга страна у свим областима, а првенствено морају да се труде да током дуготрајног процеса развоја пројекта не изгубе из вида свој заједнички циљ. Најчешће је први покретач ЈПП-а сам град, односно градска скупштина. Специјализоване куће везане за урбанизам или Фонд за градско грађевинско земљиште одређују или саветују, предлажу смернице и редослед потеза.<sup>9</sup>

Развој и имплементација ефикасних финансијских модела је кључни део успешне урбане обнове, поготово у тренутној економској ситуацији, која је настала 2008. године, а у којој су инвеститори посебно опрезни у руковођењу својим капиталом. Посоји велики број студија које испитују управо како различити механизми финансирања регенерације могу привући жељене привате инвестиције. С обзиром на потешкоће са којима се инвеститори срећу приликом улагања у пројекте регенерације, у циљу ефикасности, механизми за финансирање морају балансирати између јавног и приватног сектора. Влада, град или локална заједница. Овакви механизми се, према многим студијама, деле на четири модела, од којих се, као најефикаснији, показала сарадња у виду јавно приватног партнерства. Однос између јавних и приватних инвестиција у овом случају доста варира од случаја до случаја, у зависности од задужења инвеститора. да би резултати били што ефикаснији, на самом почетку, се морају утврдити улоге и надлежности свих актера путем званичних договора. Блиска сарадња између власти, приватних инвеститора и локалног становништва пресудна је за опстанак пројекта регенерације градских подручја.

Када говоримо о ЈПП у процесу урбане регенерације и ЈПП-у, веома битан аспект представљају актери, интересне стране, односно стејхолдери. Четири типа актера битних за урбану политику (Мишел Басан, 2005) су: политичари, они углавном одређују стратешке циљеве урбаног развоја тежећи оптималној равнотежи између предузетничких циљева економског раста и општијих циљева друштвеног развоја, пре свега заштити јавног интереса, као и социјално угрожених категорија становништва; економски актери – примарно из приватног сектора- Инвеститори; стручњаци који се баве простором –операционализују стратегије урбаног развоја кроз праксе урбаног планирања имајући у виду потребе свих актера урбаног развоја и грађани – као мултифункционални корисници града.

## МОДЕЛИ ЈАВНО ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТАВА У ПРОЦЕСУ УРБАНЕ РЕГЕНЕРАЦИЈЕ

Могући облици јавно-приватног партнерства класификовани у основне моделе према примерима досадашњих резултата на пројектима урбане регенерације.

Прва два модела овог типа сарадње односе се на ангажовање већином приватног, односно јавног сектора, без њихове блиске сарадње током свих фаза процеса регенерације. Овакав приступ се превасходно примењује у случају да је унапред познато да трошкови ремедијације земљишта и објеката нису велики, а вероватноћа за повраћај уложених инвестиција је висока. Други модел партнерства је концесионо јавно-приватно партнерство, тј. ЈПП код ког је јавни сектор носилац целог процеса, док појединим фазама процеса може управљати приватни партнер, што се унапред регулише заједничким уговором. Тачније, приватни партнер пружа услугу, уместо јавног сектора, али под његовом контролом, а накнада за пружање услуге се регулише од стране јавног сектора. Класични примери ових партнерстава обухватају пројекте у којима локална управа преузима иницијативу и ангажује приватни сектор у фази пројектовања, изградње и финансирања. Јавни сектор може самостално да обезбеди одржавање и функционисање реализованог пројекта, или да у то укључи приватног партнера.(Ана Периф) Последњи модел јавно-приватног партнерства је заједничко улагање, које се, према тумачењу Европске комисије, назива и тзв. институционалним обликом ЈПП. Основна одлика овог модела је оснивање заједничке институције јавног и приватног сектора. Овај облик сарадње је нарочито погодан у случају браунфилд регенерације са неизвесном профитабилношћу. Заједничко јавно-приватно партнерство подразумева блиску сарадњу обе стране у свим фазама процеса, укључујући и инвестирања, одговорности, обавезе, расподелу ризика и управљање поменутом институцијом. За овај облик ЈПП је од посебне важности начин избора приватног партнера који, како искуства показују, треба да буде изабран на транспарентан и правичан начин. Под овим се подразумева организација конкурса расписана од стране јавног сектора, а усмерена на приватни сектор не само из локалног и националног окружења, већ првенствено на међународне приватне partnere.

Најбољи ефекат се постиже када све заинтересоване стране активно учествују у процесу, константно изражавајући сопствене ставове. Најважнија поука је да се сви спорови много лакше решавају на самом почетку него у каснијим фазама процеса, док је отворена комуникација међу стејхолдерима константна током целог процеса.

## СТАЊЕ У СРБИЈИ

Код нас још увек не постоји значајнија пракса у погледу пројекта јавно-приватног партнерства, с обзиром на то да је Закон о јавно-приватном партнерству ступио на снагу у децембру 2011 године.

<sup>8</sup> Оживљавање браунфилда у Србији, приручник за доносиоце одлука и професионалце, центар, 2008.

<sup>9</sup> Е. В. Лазаревић, Обнова градова у новом миленијуму, 2003.

Очекује се да ће Влада Комисија за јавно – приватно партнерство, која је основана у фебруару 2012. године, са задатком да пружа стручну помоћ при реализацији пројеката јавно приватног партнерства и концесија, у сваком случају допринети развоју овог концепт и код нас.

Јавно-приватно партнерство и активност грађана представља значајан фактор код решавања проблема браунфилд локација и пројеката регенерације истих. Увид у важеће, чак и најновије, стратегије, просторне и урбанистичке планове указује да је идеја и појам браунфилд локација у Србији веома ретко поменути, док инвестиције у такве локације могу да се изброје на прсте једне руке, наспрам огромног броја које чине ругло и успутну штету неизмерних димензија.

Економско, друштвено и социјално стање у коме се Србија тренутно налази директно је повезано са проблемом финансирања. Пројекти регенерације ретко се спроводе, управо због непостојања јасне стратегије, односно сарадње, којом би се свакој заинтересованој страни удовољило. Услед нерешених имовинских односа и високих трошкова санација смањен је број заинтересованих инвеститора, иако је законом о приватизацији предвиђено да трошкове санације и документације сноси локална самоуправа. Градске институције не учествују у припреми земљишта, већ се трошкови поновне израде урбанистичких планова и дефинисање параметара преноси на инвеститора и самим тим му знатно умањује профит.(пример: марина Дорћол) Овим путем Београд има финансијску добит, али само краткорочно, док се јавни интерес занемарује.

Неизбежно је финансирање пројеката урбане регенерације из приватног капитала, што подразумева:

- Спровођење различитих типова јавних интервенција
- Флексибилније издавање грађавинских дозвола
- Објављивање података о загађености
- Спровођење новог закона о фискалној децентрализацији
- Активирање цивилног сектора
- Ограничавање права својинеу јавном интересу (порези, регулатива)
- Приватни власници морају да поштују урбанистичке норме и правне акте
- Увођење каматне стопе и система субвенција

Креативни урбани дизајн је једно од решења који се у овим ситуацијама примењује у Европи и Свету, међутим код нас још не долази до изражаја јер је за њега неопходна јавна инвестиција и партнерство јавног и приватног сектора, док су већи креативни пројекти, ипак само у плановима и оптимистичким пројектима углавном страних инвеститора. Градска управа има годишње програме подршке креативним пројектима у различитим секторима, али још нема посебну стратегију за развој креативних индустрија нити посебне креативне стратегије урбане регенерације какве се могу срести у економски развијеним земљама.

Занимљиво је поменути да се у априлу 2006. године одржао регионални конгрес студената архитектуре на тему урбане рециклажеи регенерације. Тим поводом је група архитеката из Беча, у организацији Урбанистичког завода и Друштва урбаниста Београда, посетила Београд и одржала радионицу о Кабелверк-у, локацији старе фабрике каблова у Бечу која се управо трансформише у стамбено насеље, уз чување дела аутентичне фабрике и уз велику партиципацију грађана из суседства у развоју и реализацији идеје – пример где је јавно-приватно партнерство резултирало пројектом регенерације фабрике и самим тим допринело свеукупном квалитету живота у непосредној околини.<sup>10</sup>

## 📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Габор, П. (2010) Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): Добре и лоше стране, Палго центар, Београд.
2. Guasch, J. L. (2004) "Granting and Renegotiating Infrastructure Contracts: Doing It Right," WBI Development Series, The World Bank, (Washington, DC).
3. Dewatripont, M., and P. Legros (2005) "Public-Private Partnerships: Contract Design and Risk Transfer," (unpublished).
4. English partnerships (2007) English partnerships approach to community regeneration, London.
5. International Monetary Fund (2004) "Public-Private Partnership," Staff Memoranda No. 94, Washington, D.C.
6. Јуричић Д. (2008) „Економија јавно-приватног партнерства“ Економски преглед бр. 59.
7. McQuaid, R.W. (2000) "The Theory of Partnerships - Why have Partnerships", in: S.P. Osborne (ed.), Managing public-private partnerships for public services: an international perspective (Routledge, London) pp. 9-35.
8. McQuaid, R.W. (1999) "The Role of Partnerships in Urban Economic Regeneration," *International Journal of Public-Private Partnerships*, 2, 1, 3-28.
9. Павловић-Крижанић Т., Брдаревић Љ (2010) Партнерство јавног и приватног сектора у Србији: Оријентација ка правичној подели ризика и исплативости инвестиција, Палго центар, Београд.
10. Савановић, С. (2009), Јавно-приватно партнерство као инструмент унапређења јавних услуга на локалном нивоу Бања Лука : СНВ Холандска организација за развој и Центар за менаџмент, развој и планирање - МДП иницијативе, Бања Лука : Матићграф.
11. Carley, M., Chapman, M., Hastings, A., Kirk, K., Young, R. (2002) : Urban regeneration through partnership: A critical appraisal, The Policy Press, Bristol.
12. Heins, G., Bus, A (2005) Self supporting urban communities, first draft, Investigating a preventive social approach of urban renewal, ENHR International Conference, Reykjavik.

<sup>10</sup> Оживљавање браунфилда у Србији, приручник за доносиоце одлука и професионалце, Палго центар, 2008

Др Милица Максић<sup>1</sup>

## ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ У ПРОЦЕСУ ПЛАНИРАЊА И ИНВЕСТИРАЊА У СРБИЈИ – КА НОВИМ МОДЕЛИМА УЗ ЕВРОПСКА ИСКУСТВА

### РЕЗИМЕ

У раду се анализирају два типа институционалних аранжмана: институционални аранжмани за реализацију инвестиција и институционални аранжмани за укључење актера у процесу планирања. За успостављање могућих модела у овим областима у Србији, разматрана су искуства три развијене европске државе са различитим административним традицијама и различитим културама планирања: Велике Британије, Холандије и Немачке. Анализирају се могући правци унапређења институционалног оквира у Србији, као и тренутна законска и институционална ограничења у овом процесу.

### ABSTRACT:

This paper analyzes two types of institutional arrangements: the institutional arrangements for the realization of investments and institutional arrangements for the involvement of stakeholders in the planning process. For establishing the possible models in these areas in Serbia, the experiences of three developed European countries with different administrative traditions and planning cultures are researched: the United Kingdom's, the Netherlands' and Germany's. Possible ways for improvement of the institutional framework in Serbia, as well as the current legal and institutional constraints in the process are analyzed.

### 1. УВОД

Постсоцијалистичке државе (и Србија) сусрећу се са великим тешкоћама у успостављању адекватног институционалног оквира за инвестиције и просторни развој. У процесу реформе система планирања у циљу ефикасне реализације инвестиција, али и омогућавања веће транспарентности у одлучивању о просторном развоју, искуства развијених европских држава су веома важна за Србију. Европске државе формирају разноврсне институционалне аранжмане за реализацију инвестиција и дефинишу различите начине укључења актера и интереса у процесу планирања.

Истраживање је према темама конципирано у два правца. У оквиру првог правца истражују се институционални аранжмани за реализацију инвестиција. Са променама у процесу формулисања планова, где се детаљно дефинишу садржаји од јавног интереса, а одређен простор за деловање оставља приватном сектору, неопходни су различити и разноврсни инструменти за реализацију инвестиција предвиђених плановима.

Други правац истраживања су институционални аранжмани за укључење актера у процесу планирања. Пракса урбанистичког планирања у Србији налази се пред променама у циљу омогућавања веће транспарентности и колаборативности.

У циљу дефинисања могућих праваца унапређења институционалних аранжмана у Србији, за анализу и поређење са Србијом изабране су три развијене европске државе које имају различите административне традиције и културе планирања како би се истражила разноврсна искуства у овој области: Немачка (култура хијерархије), Велика Британија (култура тржишта) и Холандија (култура консензуса). Анализирани су одређена искуства у овим областима у циљу успостављања могућих модела који би могли да пронађу примену у Србији.

### 2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ

#### 2.1. Институционални аранжмани за реализацију инвестиција

Европске државе формирају различите институционалне аранжмане за привлачење инвестиција у одређене области, посебно у области у опадању, подручја урбане регенерације. У Немачкој урбане развојне мере (*Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*), предвиђене Федералним законом о изградњи (*Federal Building Code*) функционишу као средство за привлачење нових инвестиција у одређену област или регион. Ознака подручја као "области за развој" омогућава локалним самоуправама да предузму одређене мере, као што су прибављање земљишта по нижим ценама и реорганизација земљишта за препродају, док постоји потреба за одређеном изградњом. Инвеститор у име општине може да води

<sup>1</sup>Др Милица Максић, ЈП Завод за урбанизам Ниш, e-mail: mmaxic@gmail.com

цео процес, од прибављања земљишта до препродаје. Ово је важан инструмент у урбаној обнови, посебно у обезбеђивању адекватног простора у урбаним подручјима обједињавањем парцела (Schmidt, 2009).

У Великој Британији постоје Предузећа за урбану регенерацију (*Urban Regeneration Companies (URCs)*) која су основана на различитим локацијама да би координирала поновну изградњу и привукле нове инвестиције у области у опадању. Ово је механизам који није прописан законом и ограничен је гаранцијом партнера који га чине. Ови партнери обично укључују регионалне развојне агенције, локалне власти, приватни сектор и друга тела. Модел сличан моделу предузећа урбаног развоја је модел подручја урбаног развоја (*Urban Development Areas (UDAs)*) чија је улога контрола пријава за велике инвестиције. Кључна разлика између ова два механизма је да се у случају подручја урбаног развоја, када је једном урбанистичка дозвола одобрена, надлежност планирања за одређену локацију враћа назад локалној планерској управи (Retail Strategy Group, 2004).

У европским државама развијени су различити инструменти и институционални аранжмани за спровођење програма прибављања и обједињавања земљишта. Институционални аранжмани за обједињавање земљишта развијени у Великој Британији су:

- Регионалне развојне агенције (*Regional Development Agencies (RDAs)*) које добијају средства финансирања од стране Владе за спровођење програма обједињавања земљишта;

- Предузећа за урбани развој (*Urban Development Corporations (UDCs)*) која су обавезни механизам, успостављена од стране Канцеларије потпредседника Владе (*Office of the Deputy Prime Minister*) кроз законодавство са планерским овлашћењем да одлучују о свим стратешким и главним пријавама за дозволе, као и надлежношћу да спроведу Наредбу о обавезном откупу. Предузећа урбаног развоја се директно финансирају од стране централне владе путем годишњих субвенција и капиталним примањима од продаје земљишта и имовине.

Зоне урбаних партнерстава (*Urban Partnership Zones (UPZ)*) су механизам у Великој Британији који може да омогући брзо прибављање земљишта. Ове зоне комбинују инструмент удруживања земљишта у заједничком подухвату са предузећима за урбани развој и предузећима за урбану регенерацију. Зоне урбаних партнерстава су подручја посебно одређена за изградњу од стране локалних власти где партнере за изградњу бира управа путем јавног конкурса. Компанија за изградњу заједничког подухвата може да буде формирана са регионалном развојном агенцијом, *English Partnerships* или приватним инвеститором. Окрузи за унапређење пословања (*Business Improvement Districts*) су посебан вид партнерстава које многе општине у Великој Британији користе у процесу урбаног развоја и ревитализације центра града (Retail Strategy Group, 2004).

Да би привукле инвестиције, поједине европске државе поједностављују планерску контролу за одређене типове изградње или одређена подручја. Постоје области у Великој Британији у којима су ограничења за изградњу и процедуре изградње ослабљени. Предузетничке зоне (*Enterprise Zones*) су основане 1980-те, углавном у подручјима напуштених индустријских зона. Означено је преко двадесет таквих области у Великој Британији. Слабљење планерске контроле је један од неколико подстицаја да би се привукле приватне инвестиције. У овим областима, одређене врсте изградње аутоматски добијају урбанистичку дозволу, док су друге врсте изградње подвргнуте контроли на уобичајени начин. Стимулација предузетничких зона траје само десет година ("прва зона" одређена 1981. године, враћена је у уобичајену контролу планирања). Поред предузетничких зона, у Великој Британији постоје и поједностављене зоне планирања (*Simplified Planning Zones*), које су основане 1986. године. Сличне су природе, иако немају финансијске стимулације које карактеришу предузетничке зоне (Guy, 1994).

Пројекти и планови развоја инфраструктуре (*Vorhaben- und Erschließungspläne*), предвиђени у Немачкој Федералним законом о изградњи (*Federal Building Code*) су инструменти са циљем да убрзају процес изградње и укључују инвеститора који жели да гради на земљишту које није означено као земљиште за изградњу у припремном плану коришћења земљишта (*Flächennutzungsplan*). Дозвола да се гради на оваквој врсти земљишта може се одобрити под условом да инвеститор преузме трошкове за припрему оба: припремног плана коришћења земљишта и легално-обавезујућег плана коришћења земљишта, као и обавезу за било које друге трошкове изградње. Истовремена израда оба плана (на супрот изради најпре припремног плана коришћења земљишта, а потом легално-обавезујућег плана земљишта) значајно скраћује укупан процес изградње (Schmidt, 2009).

Европске државе често примењују партнерски приступ у реализацији инвестиција. У Великој Британији аранжман заједничког подухвата (*Joint Venture Arrangement*) са приватним сектором као партнером у изградњи је чест механизам примењен од стране локалних власти да би се реализовала изградња. Савет улази у споразум о изградњи са жељеним приватним инвеститором кроз конкурентни тендерски процес. Након споразума, локална власт преузима откуп земљишта и организује закуп земљишта са инвеститором. Обе стране имају једнак удео у добити остварених од било које изградње (Retail Strategy Group, 2004).

У Немачкој, партнерски приступ нема дугу историју као у Великој Британији, али интерес за партнерства наставља да расте. Савезна влада је 1999. године изјавила да ће створити нове облике сарадње између државе, приватног сектора, друштвених организација и других непрофитних институција. Као резултат, значајно је повећана сарадња између јавног и приватног сектора и формиран је велики број јавно-приватних партнерстава, посебно у области урбане регенерације.

Дистрикти за унапређење пословања (*Business Improvement District (BID)*) су врста инструмента у Немачкој, који се може сматрати врстом јавно-приватног партнерства са циљем урбане регенерације. Као пионир у Немачкој, град Хамбург је донео "Закон за јачање дистрикта трговине", који је ступио на снагу 1. јануара 2005. године. У међувремену, још три савезне државе (Хесен, Бремен и Шлезвиг-Холштајн) доносе БИД законе, сличне законодавству у Хамбургу (Friesecke, 2007).

Уговори урбаног развоја (*Städtebaulicher Verträge*) у Немачкој, предвиђени Федералним законом о изградњи (*Federal Building Code*) су уговори између локалне самоуправе и инвеститора, или власника земљишта, у којима инвеститор (или власник земљишта) преузима трошкове за припрему припремног плана коришћења земљишта (*Flächennutzungsplan*) и легално-обавезујућег плана коришћења земљишта (*Bebauungsplan*) и део обезбеђења инфраструктуре у директној вези са пројектом. Такви уговори се често користе за превазилажење финансијских и кадровских ограничења општина, и постали су уобичајени, посебно у већим градовима. Они омогућавају инвеститорима да преузму већу улогу у реализацији пројеката, а заузврат, обично подразумевају неку врсту концесије од стране инвеститора, као што је обезбеђивање приступачног становања или школе (Schmidt, 2009).

## 2.2. Институционални аранжмани за укључење актера у процесу планирања

За разлику од Србије, која у легислативи нема дефинисане методе за укључење различитих група актера у процесу планирања, као и групе актера које је неопходно укључити, Велика Британија је, као саставни део планског документа, предвидела обавезу објашњења процеса и метода за укључивање заједнице у процес формулисања плана. Законом о планирању из 2008. године и Изјавама о политикама планирања 12: Локални развојни оквир (*Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*), као саставни део локалног развојног оквира предвиђена је израда "Изјаве укључености заједнице" (*Statement of Community Involvement (SCI)*). Чланом 4.26 Изјавама о политикама планирања 12, прописано је да Изјава укључености заједнице треба да:

- објасни процес и методе за укључивање заједнице за различите типове локалних развојних докумената и за различите фазе припреме плана;
- садржи детаље о томе како су укључени различити делови заједнице;
- препозна које кључне организације и групе заједнице треба да буду укључене у различитим фазама процеса планирања, са посебним разматрањем група које обично не учествују у овом процесу;
- укључи информације о томе како ће се Изјава укључености заједнице пратити, вредновати и размотрити на локалном нивоу;
- укључи детаље о томе где групе заједнице могу да добију више информација о процесу планирања;
- препозна како ће бити укључени интереси власника земљишта и инвеститора (Office of the Deputy Prime Minister, 2004a, 4. The Core Strategy, 4.26).

На крају процеса припреме плана, приликом формулисања предлога плана, плану мора бити придружена "Изјава о слагању", која описује предузето учешће јавности и како и зашто су (или нису) резултати учешћа јавности интегрисани у план. Читав план може бити одбијен (проглашен "несигурним"), ако се може показати да је учешће јавности неадекватно или су његови инпути потпуно игнорисани (Bishop, 2008).

Изјаве о учешћу јавности (*Statement of Public Participation*) израђују се и за регионални ниво планирања. Регионална планерска тела имају законску обавезу да припреме и објаве изјаву о учешћу јавности у консултацији са владом и у вези с другим телима. Изјава учешћа јавности треба да објасни на који начин и када регионална планерска тела планирају да укључе јавност и ко ће у овом процесу учествовати. Регионална планерска тела би требало да размотре како ће на најбољи начин укључити широки пресек заједнице. Ово може имати форму једнодневне јавне конференције или низ дешавања на нивоу испод региона (Office of the Deputy Prime Minister, 2004b, Annex D, 16-19).

За разлику од Србије, у Великој Британији постоји механизам који омогућује инвеститорима да организују процес консултација и рад са заједницом у погледу појединачних предлога за изградњу, пре подношења захтева за урбанистичку дозволу. Изјава о учешћу заједнице би требало да постави политику власти за консултовање заједнице о пријавама за планирање. На пример, Изјава о учешћу заједнице може да наведе групе које би локалне власти требало да консултују о пријави и начин на који ће се ово одржати, може да подстакне инвеститоре да предузму преапликациони процес дискусије и рани процес консултације са заједницом о значајним пријавама, али не обавезује инвеститора на ово (Office of the Deputy Prime Minister, 2004a, 3. Community Involvement in Planning: How it Happens, 3.18).

Примена модела Велике Британије у Србији би била могућа, увођењем законских одредби да план прати Изјава о учешћу заједнице. Изјава би требало да објасни процес и методе укључивања заједнице, начин на који су укључени различити делови заједнице; кључне организације и групе заједнице које треба да буду укључене у различитим фазама процеса планирања, са посебним разматрањем група које обично не учествују у овом процесу. Изјава би укључила детаље о томе где групе заједнице могу да добију више информација о процесу планирања; препозна како ће бити укључени интереси власника земљишта и инвеститора. Поред тога, могла би да садржи информацију о томе како ће се Изјава укључености заједнице пратити и вредновати (Maksić, 2012).

За разлику од Србије у којој се грађани у процесу планирања не укључују на националном нивоу, у Холандији грађани могу да утичу на процес планирања на различитим нивоима. Ово је омогућено



путем великог броја саветодавних агенција и агенција за дискусију, савета и сл. (Државни савет, Социо-економски савет) који се баве обезбеђењем консензуса и заступањем различитих интереса (ESPON 2.3.2, 2007).

На националном нивоу, Саветодавно веће за просторно планирање и животну средину успостављено је да координира и подстиче консултације између управе и друштва о питањима просторног планирања. Чланови већа су представници широког низа организација (послодаваца, запослених, друштава за очување природе, одбора за пољопривреду, одбора за становање), експерти у административним и техничким питањима просторног планирања и експерти у провинцијској и општинској управи. Министри који чине део Комисије за просторно планирање, такође чине део Саветодавног већа као посматрачи. Састанци су обично отворени за јавност (CEMAT, 2005).

Веома важна институционална пракса у Холандији је изјашњавање грађана на референдуму о изградњи. Како правила референдума нису дефинисана у закону, многе општине су дефинисале своја правила за референдуме (Hendriks, 2001). Иако резултати референдума нису обавезујући и локалне управе могу да их не поштују, ово није пракса. Најбур наводи да је у Холандији 15 референдума на локалном нивоу одржано у погледу планова за изградњу (Nijeboer, 2004).

Како је Законом о локалној самоуправи у Србији, у члану 70, дефинисано да општина може да распише референдум о питањима из делокруга своје надлежности, постоји могућност примене ове праксе у области планова и предлога за изградњу, посебно за објекте чији су ефекти изградње значајни и имају утицаја на целокупно подручје града или суседне општине.

Учешће јавности у процесу планирања у Немачкој прописано је Федералном законом о изградњи (*Baugesetzbuch*) у одељку 3. и јавља се у току две фазе током припреме локалних планова коришћења земљишта. Закон наводи да јавност треба да буде информисана у најранијој могућој фази о општим циљевима и потребама планирања, око битно различитих решења која се разматрају за поновну изградњу и развој подручја и њихов вероватни утицај (Federal Building Code, 1997). Ово представља прву фазу учешћа јавности у процесу планирања. Друга фаза учешћа јавности дешава се када је нацрт плана коришћења земљишта изложен на јавни увид у периоду од једног месеца.

За планове и програме на државном 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 (ЕС, 1999).

Модел Немачке показује да се у процесу формулисања локалних планова јавност укључује у две фазе: на почетку израде плана и у фази нацрта плана. Овај модел би се могао применити у Србији, увођењем законских одредби за учешће јавности у раној фази израде плана. На тај начин било би омогућено да јавност прати целокупан процес израде плана, да учествује у дискусији на почетку процеса израде плана када се разговара о циљевима и програмским елементима, а не само на крају израде плана, уз једину могућност да коригује већ дефинисана планска решења (Максић, 2009).

У Немачкој у многим случајевима постоје разлике између идеја урбаниста и инвеститора, или између суседних општина. Такве разлике покушавају да се превазиђу путем заједничких конференција које укључују различите интересне групе, као и представнике послова, као што је Комора за индустрију и трговину (*Industrie- und Handelskammer*). У већини немачких градова постоји сарадња, коришћењем различитих добровољних или обавезујућих модела, на међуопштинском нивоу у циљу координисања изградње (RENET, 2007). Овакве врсте аранжмана за сарадњу између инвеститора и планера могуће је развијати и у Србији.

### 3. ЗАКЉУЧАК

У процесу управљања просторним развојем у Србији, препозната су два правца могућих реформи. Први правац је унапређење институционалних аранжмана за реализацију инвестиција. Форме институционалних аранжмана које недостају у Србији у односу на развијене европске државе и које је могуће развијати јесу:

- институционални аранжмани за привлачење инвестиција у области у опадању, подручја урбане регенерације;
- институционални аранжмани за спровођење програма земљишне политике (прибављање земљишта, обједињавање парцела и др.);
- институционални аранжмани за убрзање процеса изградње за одређене области или врсте изградње;
- институционални аранжмани за сарадњу јавног и приватног сектора.

Други правац могућих реформи је унапређење институционалних аранжмана за укључење релевантних актера у процесу планирања. Законом о планирању и изградњи, дефинисани су јавни увид и укључење органа, организација и јавних предузећа који су овлашћени да утврђују посебне услове за заштиту и уређење простора. Укључење јавности, прописано Законом, дешава се само у једној фази, у току јавног увида, након извршене стручне контроле нацрта Плана (члан 50 Закона о планирању и изградњи). Органи, организације и јавна предузећа, који су овлашћени да утврђују посебне услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката у фази израде или измене планских докумената,

дужни су да по захтеву носиоца израде плана, у року од 30 дана, доставе све тражене податке, без накнаде (члан 46 Закона о планирању и изградњи).

Форме институционалних аранжмана које недостају у Србији у односу на развијене европске државе и модели које је могуће развијати у овој области јесу:

- институционалне форме за сарадњу између различитих општина у погледу планова за изградњу;
- институционалне форме на различитим нивоима планирања које би укључиле представнике различитих интересних група и грађана;
- референдум као форма одлучивања о изградњи (дефинисана Законом о локалној самоуправи, али ретка у примени и пракси у одлучивању о изградњи);
- рани јавни увид (укључење јавности у раној фази у процесу планирања);
- дефинисање у легислативи метода и група актера које треба укључити у процес планирања;
- институционалне форме за сарадњу инвеститора и планера;
- развој институционалних форми које би омогућиле инвеститору рад са заједницом у погледу појединачних предлога за изградњу, пре подношења захтева за локацијску дозволу.

## 📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Bishop, J. *Participation in Planning in England: The Jury is Still Out*. Bristol: BDOR Limited, 2008. [www.bdor.co.uk/documents/JurypaperJB.pdf](http://www.bdor.co.uk/documents/JurypaperJB.pdf), 20.3.2010.
2. Guy, C. M. *The Retail Development Process: Location, Property and Planning*. London, 1994.
3. ESPON. *Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Final report*, ESPON Project 2.3.2., 2007, [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file\\_592/2.ir\\_2.3.2full.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_592/2.ir_2.3.2full.pdf), 15.10.2009.
4. European Commission (EC). *The EU Compendium on Spatial Planning Systems and Policies – Germany*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
5. *Закон о локалној самоуправи* ("Службени гласник РС", бр. 121/07)
6. *Закон о планирању и изградњи* ("Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС и 50/13 – одлука УС)
7. Maksić, M. Mogući pravci redefinicije institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih politika u Srbiji u skladu s europskim iskustvima. *Sociologija i prostor*, 2012, Vol. 50 No. 1 (192), str. 27-43. Zagreb.
8. Максић, М. *Смернице из европског планирања за систем планирања у Србији*. Зборник радова са Летње школе урбанизма 2009. "Место и улога учесника у новом закону о планирању и грађењу као и закону о државном премеу и катастру непокретности" (стр. 131-143), Удружење урбаниста Србије, Београд.
9. Nijeboer, A. Direct Democracy in the Netherlands. In Kaufmann, B. & Waters, M. D. (Eds), *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, 2004.
10. Office of the Deputy Prime Minister. *Planning Policy Statement 12: Local Spatial Planning*. London: TSO, 2004a, <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/pps12sp.pdf>, 18.2.2011.
11. Office of the Deputy Prime Minister (2004b). *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies*. London. TSO, 2004b, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147423.pdf>, 27.2.2011.
12. RENET. *Compendium on Retail Development, Planning Philosophies and Legal Instruments - Old Member States: Finland, Germany, Sweden – Report*, 2007, [http://www.location3.de/pdf/potz\\_renet\\_old-memberstates\\_2007\\_10\\_31.pdf](http://www.location3.de/pdf/potz_renet_old-memberstates_2007_10_31.pdf), 6.4.2010.
13. Retail Strategy Group. *The retail development process and land assembly*, Volume 1 – Report, DTZ Peda Consulting, London, 2004, <http://www.bis.gov.uk/files/file17957.pdf>, 1.4.2011.
14. Schmidt, S. Land Use Planning Tools and Institutional Change in Germany: Recent Developments in Local and Regional Planning, *European Planning Studies*, 2009, 17:12, 1907-1921, DOI: 10.1080/09654310903322397
15. *Federal Buiding Code (Baugesetzbuch, BauGB)* issued on August 18th 1997 (BGBl. I p. 2081), <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm>, 15.7.2011.
16. Friesecke, F. *The Role of Partnerships in Urban Regeneration – Similarities and Differences between Germany and United Kingdom*. Paper presented at Strategic Integration of Surveying Services, FIG Working Week 2007, Hong Kong SAR, China, 13-17 May 2007.
17. Hendriks, F. The Netherlands: Reinventing Tradition in Local and Regional Democracy. In Loughlin, J. (Ed.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
18. CEMAT: Thirteenth European Conference of Ministers Responsible for Regional/Spatial Planning. *Document of the Conference: Territory and Landscape, No 1*. Ljubljana (Slovenia), 16-17 September 2003, Council of Europe Publishing, 2005.

Предраг Михајловић, д-р<sup>1</sup>  
др Љиљана Стошић Михајловић, дипл.ек<sup>2</sup>  
Иван Танасковић, д-р<sup>3</sup>

## ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ КАО ВАЖАН ИНСТРУМЕНТ ОДРЖИВОГ СОЦИЈАЛНОГ, ЕКОНОМСКОГ И ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА

### РЕЗИМЕ

Просторно планирање је кључни инструмент за успостављање дугорочних, одрживих оквира социјалног, просторног и економског развоја унутар и између различитих земаља. Његова главна улога је да обезбеди интеграцију различитих сектора (попут становања, саобраћаја, енергетике и индустрије), као и да унапреди националне и локалне системе урбаног и руралног развоја, узимајући у обзир и проблематику животне средине. Овај рад има за циљ допринос развоју свести о значају све већег укључивања шире заједнице и социјалне кохезије, као и улоге свих актера просторног развоја у имплементацији стамбених и сродних политика и заштити животне средине, као главног општеприхваћеног културолошког става човека према својој природној средини и читавом окружењу.

Просторно планирање има регулаторну и развојну функцију. Регулаторна функција огледа се у чињеници да национална, регионална или локална управа мора да одобри одређену активност. Развојна функција остварује кроз доношење развојних инструмената за: усмеравање урбаног развоја, очување националних ресурса, утврђивање подстицајних мера за инвестирање, итд.

**Кључне речи:** развој и унапређење простора, социјални и економски развој

### ABSTRACT:

Spatial planning is a key instrument for establishing long-term, sustainable framework for social, physical and economic development within and between different countries. Its main role is to ensure the integration of the different sectors (such as housing, transport, energy and industry), and to promote national and local systems of urban and rural development, taking into account environmental issues. This paper aims to contribute to raising awareness about the importance of the growing involvement of the wider community of the and social cohesion, as well as the role of all stakeholders in the implementation of spatial development of housing and related policy and environmental protection, generally accepted as the main cultural attitude of man to his natural environment and the whole environment.

Spatial planning has a regulatory and development functions. Regulatory function is reflected in the fact that the national, regional or local government must approve specific activities. Development function is realized through the adoption of development tools in guiding urban development, conservation of national resources, establishing incentives for investment, and so on.

**Keywords:** Development and improvement of the area, the social and economic development

## 1. ЦИЉЕВИ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Циљеви просторног планирања су многобројни, али, за потребе овог рада издвојићемо и посебно истакнути следеће:

- (а) Подстицање територијалне кохезије путем равномернијег социјалног и економског развоја региона и боље конкурентности;
- (б) Подстицање развоја који генеришу урбане функције и унапређење односа између града и села;
- (в) Подстицање равномерније приступачности;
- (г) Обезбеђивање приступа инфраструктури и знању;
- (д) Смањење штета нанетих животной средини;
- (ђ) Унапређење и заштита природних ресурса и природног наслеђа;
- (е) Унапређење културног наслеђа као фактора развоја;
- (ж) Развој енергетских ресурса уз очување безбедности;
- (з) Подстицање висококвалитетног, одрживог туризма;
- (и) Ограничавање утицаја природних катастрофа.

Ефикасно просторно планирање умањује преклапање напора различитих актера – органа управе, инвеститора, организација и појединаца. Значај ове одлике планирања је веома велик, јер су многи од

<sup>1</sup> Министарство грађевинарства и урбанизма Републике Србије, Сектор за урбанизам и становање; самостални стручни сарадник е-mail: predrag.mihajlovic@mgu.gov.rs

<sup>2</sup> 1) Доктор менаџмента; 2) Доктор економских наука; Професор високе школе, ВШПСС, Врање, е-mail: mihajlovicr@ptt.rs

<sup>3</sup> Грађевинско архитектонски факултет, Ниш

поменутих циљева вишесекторске природе и на тај начин би их требало и третирати. Просторно планирање је активност јавног сектора на свим нивоима, али уз неопходну јасну поделу надлежности између различитих нивоа управе.

На националном нивоу, владе доносе оквирне политике које иницирају и усмеравају процес доношења одлука, стварајући услове за ефикасно функционисање планирања на регионалном и локалном нивоу. Међу главним задацима налазе се: успостављање делотворног законског оквира, координација са осталим секторима и међу регионима (укључујући и оне који прелазе националне границе), праћење примене националних смерница и принципа на регионалном и локалном нивоу и утврђивање проблема који се јављају у планирању и спровођењу. Националне власти су такође надлежне за подршку регионалним и локалним властима приликом примене националних смерница, посебно кроз оспособљавање у смислу стручне експертизе и политичког вођења.

Главни задатак на регионалном нивоу је припрема и координација свеобухватне регионалне просторне стратегије која антиципира свеукупан развој региона у наредних 15 до 20 година. Стратегија би требало да се припрема у сарадњи са регионалним и локалним актерима. Регионалне власти су такође надлежне за подршку локалним властима кроз информисање о националним и регионалним приоритетима, утврђивање заштићених подручја, планирање и обезбеђивање главних елемената инфраструктуре, процену утицаја на животну средину и оцену планова и пројеката регионалног значаја, као и за усмеравање и помоћ локалним властима путем креирања инструмената локалног планирања.

Планирање на локалном нивоу се ослања на политике креиране на националном и регионалном нивоу. Изузетан значај локалних планова огледа се у чињеници да они укључују и погађају крајње кориснике. Локалне власти треба да припреме регулаторне планске инструменте, утврде приоритетне активности, омогуће израду локалних просторних планова, координирају планирање са властима у суседству, укључе локалну заједницу кроз технике партиципативног планирања, предузму проактивне мере за подстицање развоја и прате спровођење политика и приоритета кроз, на пример, строго спровођење специфичне легислативе у области планирања.

Многе земље су у скорије време спровеле корените реформе системских закона о планирању како би се изменио систем планирања и његово функционисање. У неким земљама, међутим, законски оквир није пратио реалност просторног планирања.

## 2. ЗНАЧАЈ И НЕОПХОДНОСТ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Разлози због којих је просторно планирање неопходно у већини земаља, садржани су у следећих осам тачака:

1. **Обезбеђивање визије и доследног правца**, као и стратешке процене, не само за оно што се жели већ и за оно што је у различитим контекстима оствариво.

2. **Заштита људских права**. Када људи добију приступ земљишту они, уствари, добијају одређена права и обавезе. Промене је потребно вршити тако да се та права и обавезе поштују.

3. **Заштита природних система**. Природни системи имају сопствене процесе које је потребно испоштовати како би се достигао дугорочни одрживи хумани развој и избегла или минимизирала велика деградација животне средине.

4. **Ефикасно коришћење ресурса**. Ресурси, као што су земљиште, вода, енергија, финансије, грађевински материјали, вештине итд. су ограничени. Они који су доступни морају, независно од контекста, бити мудро коришћени како би се из њих извукао максимум.

5. **Подизање квалитета услуга у свим сегментима управе**.

6. **Координација активности и инвестиција** како би се обезбедио максималан позитиван ефекат од ангажованих ресурса захтева координацију активности и инвестиција у времену и простору. Ова координација има два облика:

- координацију различитих облика активности и инвестиција власти, и
- шира координација активности јавног и приватног сектора.

7. **Дефинисање развојних приоритета**. Да би се адекватно и равноправно задовољиле развојне потребе неке земље, неопходно је установити рационално полазиште за одређивање приоритета, као и управљање и усмеравање ресурса у подручја где су они најпотребнији.

У многим земљама драстично су се у протеклих неколико деценија променили и услови запошљавања. Иако у већини земаља пољопривреда и индустрија и даље представљају значајне секторе привреде, удео запослених у овим секторима је углавном опао. Удео запослених у сектору услуга је, са друге стране, нагло порастао. У многим земљама Централне и Источне Европе удео запослених у сектору услуга данас износи око 60%, чиме су се ове земље приближиле земљама западне привреде. Промене у запошљавању су довеле до значајних промена у просторном развоју, у структури запослених и дневним миграцијама, као и у структури и одвијању националне привреде.

Земље региона Централне и Источне Европе се суочавају са значајним локалним, трансграничним и међународним проблемима у вези са животном средином. Међу њима су:

- емисије гасова са ефектом стаклене баште,
- загађење ваздуха и воде,
- губитак биодиверзитета,

- повећана производња отпада,
- технолошки акциденти и ризици по здравље људи изазвани штетним хемикалијама.

Упркос напретку оствареном у појединим сферама, као што је смањење емисија неких загађивача ваздуха и раздвајање економског раста од потрошње енергије, за заштиту животне средине и здравља људи неопходне су ефикасније мере. Као последица јаких веза између економског раста, сиромаштва и животне средине, стање животне средине у насељеним подручјима је постало централна тема. Земље у транзицији суочавају се са последицама загађења ваздуха, земљишта и воде услед застарелих индустријских технологија и недостатка доследних политика животне средине. У Источној Европи, на Кавказу и у Централној Азији, присуство контаминираних површина и даље представља опасност за животну средину. Просторно планирање пружа конкретне алате за разматрање ових проблема.

### **3. ПРИНЦИПИ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА**

У овом поглављу су дати основни принципи просторног планирања. Иако јединствен модел просторног планирања не постоји, постоје неки општи, фундаментални принципи на којим се заснивају законски оквири и политике просторног планирања. У овом делу је описано шест кључних принципа:

- 1) принцип демократичности,
- 2) принцип субвенционости,
- 3) принцип партиципације,
- 4) принцип интеграције,
- 5) принцип пропорционалности, и
- 6) принцип предострожности.

#### **3.1. Принцип демократичности**

Демократске карактеристике просторног планирања у великој мери зависе од облика владавине. Добра влада, у смислу доношења одлука - која ствара добар пословни и легислативни амбијент резултира добрим планирањем. Просторно планирање је значајна функција централне управе која директно утиче на живот грађана. Из тог разлога веома је важно да планске одлуке доносе легитимна тела, чију одговорност контролише демократски процес. У већини земаља то значи да формалне одлуке доносе изабрани представници власти на различитим нивоима управе, уз препоруке релевантних стручњака. Ове одлуке треба да се доносе на чврстим основама, кроз законом прописане процедуре које обезбеђују јасноћу и поштовање људских права. Проверу поштовања законске процедуре приликом доношења одлука врши судство.

#### **3.2. Принцип субвенционости**

Када је то могуће, процес доношења одлука би требало да се руководи локалним потребама. Принцип субвенционости, међутим, даје на знање да би неку одлуку требало донети на вишем нивоу јер предмет или циљ дате одлуке не може на задовољавајући начин бити третиран на локалном нивоу. То је, на пример, случај са модернизацијом главних инфраструктурних објеката.

Доношење одлука на вишим инстанцама може имати и веће директне користи. Многе планерске теме се „преливају“ са једног места на друго, преко територија више општина, региона, па чак и земаља. Ширење плавних подручја у неком региону може, на пример, имати последице и на неки други регион. У таквим случајевима постоји оправдање да се део одлучивања пребаци на виши ниво управе који покрива шире подручје, чиме се избегава некохерентност стратегија просторног развоја. Ригидну поделу надлежности би из тог разлога требало избегавати. Међусобна повезаност одлука у пракси значи да ће исте надлежности неизбежно бити додељене различитим нивоима управе.

#### **3.3. Принцип партиципације**

Одлуке у просторном планирању имају толико широк и директан утицај, да њихово доношење захтева ширу дебату од уобичајеног демократског процеса. Ефикасне процедуре за укључивање заједница ће учврстити легитимитет процесу формулисања политика и доношењу одлука, стварајући осећај локалне пријемчивости и обезбеђујући поштовање грађанских и власничких права. Процес доношења одлука би требало да буде транспарентан како би сви грађани могли да се упознају са логиком њиховог доношења. Грађани би требало да имају, како приступ информацијама о развојним предлозима, плановима и политикама, тако и приступ службеницима и политичким одборима који такве одлуке доносе. Они би требало да имају могућност да дају своје коментаре на предлоге, као и да се супротставе планским одлукама. Такође је потребно да постоји и могућност упућивања жалби на негативне одлуке вишим инстанцама.

### 3.4. Принцип интеграције

Рад у секторским и географски одређеним структурама представља ефикасан и делотворан начин управљања, али такав рад производи значајне трошкове изостанка координације које је потребно утврдити и истаћи. У контексту дерегулације и приватизације, контрадикције и тензије које се јављају између сектора имају тенденцију пораста. У неким случајевима пољопривредне политике су, на пример, довеле до нежељене депопулације руралних подручја, услед чега је дошло до додатног оптерећења суседних подручја. Просторно планирање игра одлучујућу улогу у обезбеђивању кохерентности и интеграције политика кроз просторне стратегије. Интеграција између различитих нивоа управе (јурисдикције) помаже стварању комплементарних и свеобухватних политика и активности. Интеграција између различитих секторских политика увећава користи. Интеграција која превазилази административне границе доводи до стварања кохерентних политика и умањује штетну конкуренцију на ширим просторима.

### 3.5. Принцип пропорционалности

Као перманентан проблем у организацији просторног развоја кроз политике, јавља се одржавање одговарајућег баланса између обавезности и флексибилности. Обавезност у виду робусних, недвосмислених политика је од велике користи за јачање развоја јер доприноси стварању сигурности и смањењу ризика по инвеститоре. Она је, такође, важна за очување ограничених ресурса као што је висококвалитетно пољопривредно земљиште. Са друге стране, политика просторног планирања треба да буде довољно флексибилна да се прилагоди економским, социјалним и технолошким трендовима, као и да стимулише иновације. Принцип пропорционалности омогућује да се утврди права мера где би стриктне одреднице могле да се зауставе, односно где више слободе треба дати грађанима, инвеститорима и локалним доносиоцима одлука. Принцип је, у ствари тај, да „није потребно чекићем разбијати орах, ако то може да уради и крчкалица“. Другим речима, средства треба да буду пропорционална циљу. Уместо да доноси само прописане и, вероватно, не-ефикасне мере, просторно планирање мора да подстиче иницијативу и интуицију. Просторно планирање би, такође, требало да следи минималистички приступ, дајући приоритет проблематикама које захтевају хитну интервенцију. То значи да би у неким случајевима, као што је заштита осетљивих природних добара од националног значаја, неопходна била употреба ригидних директива о којима нема преговора. У већини случајева, међутим, потребан је флексибилнији приступ предлозима који можда нису били антиципирани, али који могу решити одређену ситуацију. Према таквом сценарију, критеријумски засноване политике постају значајније од ригидног зонирања, политике планирања се више фокусирају на жељене резултате, као и на критеријуме за њихову оцену, а не на диктирање решења.

### 3.6. Принцип предострожности

Када је могућа штета од неке развојне активности озбиљна или неповратна, неизвесност у погледу последица не треба да буде разлог за доношење неодговарајућих одлука или непредузимање корективних активности. Као пример овог принципа може се навести међународно прихваћен став да глобално отопљавање представља посебну претњу животној средини. Иако научници још увек не могу да се сложе око тога колико су климатске промене озбиљне, они су сложни у ставу да су ризици велики и да би због тога било мудро минимизирати могуће ефекте климатских промена кроз доношење раних одлука о ограничавању развоја у осетљивим подручјима. У ситуацијама где се, услед недостатка информација или неизвесности, утицаји развоја на животну средину не могу проценити, принцип предострожности треба применити у циљу обустављања потенцијално опасних активности у другим подручјима.

## 4. УЛОГА И ЗНАЧАЈ МЕНАЏМЕНТА У ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ

Искусни планери би требало да имају способност ангажовања актера на свим развојним нивоима:

- (а) Партиципација: ангажовање актера у реципрочним односима комуникације;
- (б) Консултације: пружање стручног савета за потребе формулисања закључака;
- (в) Заступање: наступање у име једне или више група актера у циљу заступања различитих идеја и појединаца;
- (г) Апелација: заступање идеје заједничког доношења одлука и побољшања стања погођене групе.

Важан фактор успеха или неуспеха просторног планирања је квалитет његовог менаџмента. Менаџмент подразумева организацију и координацију, политику и планирање, као и праћење релевантних пројеката. Он такође укључује и проматрање, анализу, доношење одлука и разматрање идеја које би иначе могле бити погрешно схваћене. Недостатак менаџерских способности може условити пролонгирање стања, недовољне информисаности и комуникације између представника задужених за формулисање оквирне политике и оних који ту политику треба да спроводе на локалном нивоу. Релативан недостатак квалификованих експерата, посебно у недовољно развијеним земљама, понекад отежава спровођење пројеката.

Ефикасан менаџмент локалних програма треба да буде задужен за:

- (а) Вођење процеса планирања узимајући у обзир одрживост;
- (б) Надгледање процеса укључивања заједнице;
- (в) Утицање на стратешку расподелу јавних и приватних инвестиција;
- (г) Преговарање са актерима и екстерним организацијама;
- (д) Поштовање утврђених рокова.

Квалификовани планери треба да буду свесни значаја техника интегралног просторног планирања у примењивању политике која заступа интересе и реалност свих актера, уз висок степен објективности и транспарентности. Институције надлежне за планирање треба да знају како да укључе локална удружења у процес планирања и како да њихово знање и експертизу учине корисним. Способност вођења процеса планирања такође представља кључ, јер на тај начин транспарентно просторно планирање, које се одвија на више нивоа, постаје делотворнији инструмент развоја.

Добро спроведене стратегије просторног планирања подржавају одрживи модел развоја. Иницијални трошкови планирања лако се правдају унапређењем ефикасности, интегралним финансијским стратегијама и смањеним оперативним трошковима.

### **ЗАКЉУЧАК**

Просторно планирање само по себи неће резултирати унапређењем неке одређене заједнице. До транспарентније и остварљивије промене која ће унапредити неку заједницу и која ће користити и другим заједницама и вишим нивоима управе долази се заједничком вољом свих актера, у комбинацији са кредибилним акционим оквиром.

Проблем обично није у недостатку легислативе, већ у њеној застарелости. У неким другим случајевима, реформе закона о планирању нису имале висок приоритет. Последица тога је да се реалан просторни развој на свим нивоима још увек није десио јер није донет одговарајући законски основ који би олакшао процес планирања. То се односи и на одредбе које налажу сарадњу међу институцијама надлежним за планирање, које би утврдиле секторске интересе ради обезбеђивања конзистентности у процесу доношења одлука. У земљама у којима је дошло до реформе планирања, фокус је углавном померен са физичког на интегрални приступ просторног планирања. У области планирања, као и у свим другим сферама, политичка воља, системско преиспитивање и напредак представљају кључне одреднице сваке активности која за циљ има укључивање одрживог развоја и која на тај начин уводи одговорност како на локалном нивоу, тако и на нивоу целе земље, а и шире, на глобалном – светском нивоу.

### **ЛИТЕРАТУРА**

1. Dieter, P.: URBANIZAM- Svezak 1. – Urbanističko planiranje, Zagreb, 2006.
2. Ђорђевић Ј., Тошић Б., 2012. Регионално планирање и развој, Природно – математички факултет, Нови Сад, 1-132.- рукопис
3. Закона о планирању и изградњи "Службени гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009
4. Pravilnik o izradi prostornih planova "Службени гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009
5. Просторно планирање у југоисточној Европи, Балканолошки институт, Београд, 2011.



Доц. др Драган Ф. Коматина, диа.<sup>1</sup>  
МСЦ Ема Алихоџић Јашаровић, спец. арх.

## ПРОСТОРНИ КОЛАПС КАО ЕФЕКАТ ПОСТТРАНЗИЦИОНЕ УРБАНИЗАЦИЈЕ БУДВЕ- ЦРНА ГОРА

### РЕЗИМЕ

Истраживање у овом раду бави се просторним колапсом као производом економске експанзије у посттранзиционом периоду у Црној Гори. Будва се узима као парадигма тог времена да би се показали негативни ефекти настали у процесу планирања, као и у реализацији самих планова. Радом су обухваћени сви актери у процесу урбанизације, одговорни за бројне негативне и непланиране резултате у простору, а све као последица транзиционих токова и експанзије и концентрације капитала.

### ABSTRACT:

This research deals with the spatial collapse as a product of economic expansion in the post-transition period in Montenegro. Budva is taken as a paradigm of the time to show the negative effects created in the planning and implementation of the plans themselves. The work includes all stakeholders in the process of urbanization, are responsible for many negative unplanned results in the area, all as a result of transitional flows and expansion and concentration of capital.

### 1. УВОД

Након стицања независности 21. маја 2006. године Црна Гора постаје веома интересантан просторни ресурс за економска улагања. Период транзиције оставио је неизбрисив траг кроз економску и институционалну стагнацију, који је из угла инвеститора представљао добро поље за будуће улагање, али само из перспективе жеђи државе за новцем, и инвеститора за профитом. Међутим, Црна Гора као млада држава ипак није била спремна за посљедице које прате инвеститорску логику, као и логику токова новца.

Будва слиједећи новонастале услове, исте године, улази у процес израде Просторног плана општине, желећи да буде спремна за будуће инвестиционе изазове. Након двадесетогодишње стагнације, јасна је жеља надлежних да Будва крене у правцу нове развојне политике. Кључни актери у том процесу политика – струка – инвеститор, егоистично се односећи према простору, доносе одлуке које профит стављају у први план. Треба нагласити да је профит саставни дио данашње глобализације, самим тим и урбанизације, и као такав је незаобилазна тема и саставни дио живота, али све до тренутка док не постане водећи циљ, при чему град постаје безосећајан за посљедице које производи у простору.



Сл.1. Референдумска кампања

<sup>1</sup> Доц. др Драган Ф. Коматина, диа. Архитектонски факултет Универзитета Црне Горе, komatinadragan@gmail.com  
МСЦ Ема Алихоџић Јашаровић, спец. арх, Архитектонски факултет Универзитета Црне Горе, aema@t-com.me

## 2. ПРОЦЕС ПЛАНИРАЊА

Период након распада СФРЈ до независности Црне Горе, познат као транзициони период оставио је дубок траг у простору и друштву, који се огледа кроз:



Сл.2. Будва осамдесетих и деведесетих година XX вијека. Након земљотреса 1979. године Будва се развијала као град максималне спратности П+4

- **правно-административну** неефикасност саме извршне и управне власти, која се манифестује кроз недостатак адекватне законске регулативе, непоштовање јасних стандарда у процесу градње, недостатак и застарелост планске документације, недостатак стручних планера, дуги процеси на изради планске документације без икаквих ограничења, дуго временско трајање процеса издавања грађевинске дозволе без постојања временског ограничења, нестручност и непрофесионализам, као и корупција присутна у органима управе који се баве креирањем, примјеном и контролом процеса планирања и изградње,
- **правно-политичку** која се манифестује кроз прећутно одобравање од стране политичких структура са циљем постизања политичких поена који обезбеђују што дужиостанак на власти. Неријетко су политичке одлуке, у директној супротности са постојећом планском регулативом и имају за сврху једино остварење личних материјалних користи и продужетак политичке власти.
- **социјално-економски**, који се са једне стране испољава кроз рјешавање основног стамбеног проблема, и њу чини категорија људи мањих економских могућности, док са друге стране постоји група актера коју представљају појединци или групе јаке финансијске моћи, који врше градњу без поштовања планске регулативе, са циљем остваривања профита.
- **научно-стручни**, при чему стручњаци из области архитектуре и урбанизма, одговорни за планирање простора, а услед личних материјалних остварења, крше основне принципе професионалне етике, а све на штету квалитета простора, уз последице непоправљиве девастације простора.
- **културолошки**, услед недовољно развијене свијести становништва о вриједности и значају простора.

Наравно, ни Будва као веома добар полигон за инвестиције, и инвестиционе, није остала имуна на ове појаве, која је у процесу економске експанзије након 2006. године добила нови облик, а све да би се задовољиле потребе нарастајуће експанзије капитала. Маркетиншке флоскуле „продајем некретнину са погледом на море...“, промовисане од стране страних експерата за продају некретнина, је нешто ново али брзо прихваћено код локалног становништва. Оваква политика постаје иницијална идеја и основна логика за нови концепт планирања. Интересно тројство – политика - струка - инвеститор представљају главне кривце



наступајућих просторних проблема, а који зарад индивидуалног профита, својим одлукама веома свјесно утичу на трајну деградацију простора, а самим тим угрожавају елементарно право на хуману егзистенцију у простору. Потреба да се за што краће вријеме дође до повољне локације за изградњу са богатим потенцијалом, и појаве улагачког капитала са друге стране, доводи и до убрзаног планирања Будве. Непоштовање просторних лимита и капацитета, неадекватно сагледавање постојећих изграђених површина, инфраструктурних могућности, као и саобраћајне повезаности и оптерећености, и имплементације модела „уцртавања“ на свакој приватној површини, са што већом изграђеношћу, заузетошћу и спратности, доводи до правога урбаног колапса у простору. Непостојање исправне, стручне идеје о идентитету простора и континуитету развоја града, довеле су до свођења урбанистичких пројеката и планова на пројчане параметре, лишене било које врсте урбаног квалитета и антрополошког односа према простору. „Стручна недоследност „купљена“ од стране несавјесног инвеститора не даје израђивачима планова реалну, јасну и чисту, визионарску и стручно исправну могућност да креирају и заштите простор на прави начин /5/“.

Веома транспарентна релација – политика – струка – инвеститор показала се као успјешан модел за најбезбједније просторне манипулације. Корупција и злоупотреба службеног положаја су логичан резултат у том трианглу, а доказ за то су учестале афере које потресају највиши врх институционалних органа општине Будва. У посљедних десет година, за вријеме мандата два градоначелника, десило се да су оба хапшена због коруптивних и нелегалних радњи. „Овај негативни тренд тијесно повезује инвеститора, надлежну администрацију и архитектонску и урбанистичку струку у "Бермудски троугао", у коме, због искључиво личних интереса, нестају сва правна и морална начела/5/“.

Процес којим Будва рапидно улази у зону просторног ризика, указује на губљење колективне друштвене одговорности. Предност која је дата инвестицијама и „напретку и просперитету“, а све под оправдањем „туристичког развоја“, ставља нас у замку која поставља профит испред стручних, моралних и регулаторних елемената процеса планирања и изградње. На тај начин се у основи урбанистичког планирања као кључни елементи постављају сасвим погрешни циљеви. За израду планске документације ангажовани су бројни стручњаци, универзитетски професори и институције, који би требали да буду гарант за знање и стручност, и да приликом доношења одлука о простору не смије превладати профитабилна логика, већ строго квалитет простора који је основ за удобан живот.

*Да ли је то тако?*

Струка као да је заборавила да је Будва услед земљотреса 1979. године претрпјела велике посљедице, и то упозорење природе да неће толерисати грешке, брзо су заборављени. У контексту тога, важно је напоменути одређене актуелне планске нелогичности, које се огледају кроз:

- несклад у величини урбанистичких парцела, што се манифестује тиме да је приоритет власничка парцела која постаје и урбанистичка. Тако се у једном уличном фронту јавља визуелни несклад и дисбаланс, јер се један поред другог налазе објекти различитих габарита, како у основи тако и у висини. Слика 4. илуструје једну од



*Сл. 4. Висински несклад објеката као продукт погрешног и неусклађеног формирања величина урбанистичких парцела*

конфликтних ситуација насталих на овом принципу. Међутим, овакве и сличне просторне интервенције, доводе до ситуације да одређени и простори остају потпуно лишени основних функционалних услова за живот, као што је осветљење, сунце, визууре, зелене површине и друго. Такав егоистични и експлуатацијски однос према простору директно угрожава елементарне услове за живот, чиме је битно нарушена хумана егзистенција.



Сл.5. Просторна „блискост“ објеката као продукт стручно-универзитетске просторне осмишљености планова

- велику заузетост урбанистичке парцеле, што доводи до тога да имамо смањење удаљености између два сусједна објекта. Ова појава је довела до тога да су сусједни објекти постали толико близу један другом, што је директно утицала на угрожавање интима унутар објекта. Тако се стиче утисак да је појава „хипи нудистичког“ планирања нешто што је тренд, чиме се директно утиче на приватност корисника простора. Како кроз масовно НСА слушање цијелог свијета (актуелна афера која потреса цијели свијет, а тиче се америчког масовног прислушкивања свих, под изговором одбране националне сигурности). Инспирисани овим трендом, будвански планери, кроз процес планирања врше директно угрожавање права на живот и приватност. (Сл.5.)
- велики коефицијент изграђености урбанистичких парцела што доводи до повећања густине становања, а смим тим и умањења квалитета самог становања и коришћења простора.
- погрешно димензионисана спратност објеката. Висине објеката дефинисане планском документацијом доводе до невероватно апсурдних ситуација, при чему на веома малој парцели имамо неочекивано висок објекат, који неприкладно доминира у неком „ниском“ окружењу.



Сл.6. Нова будванска стремљења у висину

Све ове планске нелогичности продукт су потребе да се на парцели добије што већа корисна квадратура којом би се остварио већи профит. „Удовољавајући“ инвеститорима са већим власничким парцелама, на тај начин профитирају и власници мањих урбанистичких парцела (мањим од 500м<sup>2</sup>), што доводи до неочекиваних и веома проблематичних структура у простору – тзв. „висибаба“, како их популарно називају мјештани. По систему да сви интереси буду задовољени, долази се до јасне и непоправљиве девастације простора. (Сл.6.)

Нови апетити у инвестиционој политици, као главни економски покретач, доводе до апсурдних ситуација при чему се поједини планови константно мијењају у складу са потребама моћних индивидуалаца, а све са циљем додатног профита, без претходне анализе или студије. Тако је ДУП „Центар“-Будва у пет година три пута мијењан и вршене су додатне „Измјене и допуне“.

### 3. ДЕХУМАНИЗАЦИЈА ПРОСТОРА - ПРАВО НА ГРАД

У процесу данашње урбанизације изостављена је синтеза кључних принципа организације урбаног простора, а то су: урбани комфор, амбијентална љепота (контекст) и економска логика, при чему је трећи елемент преовладао. Профит урбаног земљишта је једини и главни циљ. Оваквим планирањем драстично је поремећена хармонија и равнотежа у простору, што је довело до потпуне дехуманизације простора. Овакав експлотаторски однос према простору и отуђеност планирања и урбанизма, довели су до значајног пада урбаног квалитета, а самим тим и квалитета живота у одређеном простору. Урбанизација Будве ни у једном тренутку у концепту није обухватила третман одрживог развоја који се огледа кроз унапређење људског живота у том процесу, што се огледа кроз низ различитих сегмената. Непостојање мјере у димензионисању насеља и објеката, недостатак зелених и јавних површина, лоша саобраћајна мрежа, непоштовање контекста, само су неки од разлога који утичу на то да овакав град више није пожељно мјесто за живот.

Трансформације које је Будва доживјела у времену економског бума и које и данас трају, доводе нас до кључног питања на који начин помоћи Будви услед неконтролисане растуће динамике града? Претходни период је показао да веома актуелан транзициони проблем на просторима цијеле бивше СФРЈ, популарно назван нелегална, неформална или „дивља“ градња, конкретно у Црној Гори, заустављена је оног момента када су политичке структуре увидјеле да је то појава која доминантно уништава простор. Рјешење је пронађено у одлуци да се такве радње прогласе кривичним дјелом, и доношењем нове казнене политике и ригорозним правним инструментима, знатно су утицали на редуковање и смањење броја прекршаја. Овај принцип искориштен је као полазна основа и за проблеме који се јављају кроз неодговорно планирање, које је Будву као и све друге градове довело у непоправљиву позицију. Мјере које је могуће предузети ради мањења горе наведених проблема:

- У закону о планирању и изградњи, укључити мјере које се тичу казних норми. Допунити их тако да важе у истој мјери и за администрацију, и за планере и пројектанте, као и за инвеститоре и власнике парцела. На овај начин би са низом правних инструмената и система кажњавања, подигла свијест о индивидуалној и колективној одговорности, као и ставио акценат на професионалну етику.
- Извршити стручну ревизију свих планских докумената. Поред економске кризе, као фазе стагнације у експлоатацији простора, представља добру прилику да се ревидује актуелна планска документација, од стране независних експертских тимова.
- Ангажовати провјерене експертске тимове за израду планске документације.
- Континуална јавна едукација становништва о простору и његовим вриједностима.

### 4. ЗАКЉУЧАК

Простор јесте један од најважнијих људских ресурса, које јесте и остаје богатство и наслеђе свих будућих генерација. Сваки простор има своје лимите и капацитете, и једном деградиран простор се не може опоравити. Такво трошење простора онемогућава будућим генерацијама право на град, и на удобан живот. Из тог разлога треба водити рачуна о долазећим генерацијама, њиховим потребама и оном што један град треба да буде. Град као највећа градитељска мјера са једне стране и најмања просторна мјера за смислено рјешавање проблема кроз јасан регулаторан, стручан и одржив начин, мора да нам буде покретач гдје ћемо учавати, планирати, решавати, све проблеме које га оптерећују а самим тим, стварати мјесто за хумани живот свих људи.

### 📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Група аутора, ПРОСТОРНИ ПЛАН ОПШТИНЕ БУДВА, АГ инфоплан Будва, Будва 2006.
2. Група аутора, ДЕТАЉНИ УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН БУДВА ЦЕНТАР, ИПЦ - Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Будва 2008.
3. Група аутора, ДЕТАЉНИ УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН БУДВА ЦЕНТАР- измјене и допуне, ИПЦ - архитектонски факултет Универзитета у Београду, Будва 2011.
4. Борислав Петровић, Иван Рашковић, ТРАДИЦИЈА – ТРАНЗИЦИЈА, УПОТРЕБА НАСЛЕЂА У АРХИТЕКТУРИ, Цицеро, Београд 2011
5. Коматина Ф. Драган, ГЕНЕЗА И РАЗВОЈ УРБАНЕ И ГРАДИТЕЉСКЕ ДЕВАСТАЦИЈЕ ПРОСТОРА НА ПРИМЈЕРУ ПОДГОРИЦЕ, Докторска теза, Грађевински факултет Универзитета Црне Горе, Погорица 2010.

***Комплементарни закони***

Наталија Пилиповић, дипл.правник<sup>1</sup>

## ПРИМЕНА ЗАКОНА О ХИПОТЕЦИ

Одредбама Закона о хипотеци прописано је да је хипотека заложно право на непокретности, које овлашћује повериоца да, ако дужник не исплати дуг о доспелости, захтева наплату потраживања обезбеђеног хипотеком из вредности непокретности, пре обичних поверилаца и пре доцнијих хипотекарних поверилаца, без обзира у чијој се својини непокретност налази.

Највећи део своје примене овај Закон има у финансијским институцијама, пре свега банкама као повериоцима, које заложно право на непокретности користе као средство обезбеђења кредита.

Како је одредбом члана 8. Закона о хипотеци прописано да хипотека настаје уписом у надлежни регистар непокретности, дат је осврт на досадашњу праксу служби за катастар непокретности, као надлежног регистра, као и активности поверилаца – пре свега банака и њихов утицај на рад служби за катастар непокретности у поступку примене Закона о хипотеци. У том смислу је према врстама захтева и активностима у служби за катастар непокретности код примене Закона о хипотеци, као и других комплементарних закона, извршена подела на четири дела:

1. Подношење захтева
2. Одлучивање о захтевима за упис хипотеке
3. Одлучивање о захтевима за брисање хипотеке
4. Издавање вануправних аката

### 1. ПОДНОШЕЊЕ ЗАХТЕВА

Предуслов за квалитетно формулисање захтева представља правилно одређивање непокретности која је предмет хипотеке. То подразумева да су подаци у уговору о хипотеци, односно заложној изјави, као најчешћим исправама на основу којих се врши упис хипотеке, сачињени у складу са подацима катастра непокретности, сходно одредбама члана 86-88. Закона о државном премеру и катастру. У досадашњој пракси уочено је да повериоци приликом сачињавања исправе у смислу члана 8. Закона о хипотеци не поступају увек у складу са наведеном одредбом Закона о државном премеру и катастру. Чест је случај у пракси да се непокретности означавају према подацима раније издатих листова непокретности или према подацима добијеним преко веб портала, који садржи напомену да не представља званичан податак о непокретности, односно исти се не сматара изводом из евиденције у смислу члана 161. Закона о општем управном поступку.

Одредбама члана 3. став 2 Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода, односно члана 5. став 1. Правилника о висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода, прописано је да се накнада, односно такса за пружање услуга Републичког геодетског завода плаћа истовремено са подношењем захтева, односно пре извршене услуге. Међутим, у пракси је честа ситуација да подносилац захтева, не достави доказ о плаћеној накнади, односно такси за пружање услуга. Службе за катастар непокретности примају и такве захтеве, али је уочено да чак и после слања опомене са спецификацијом, обвезник плаћања накнаде, односно таксе не поступа у складу са прописаном обавезом, чиме се додатно успорава рад служби у поступку одлучивања по захтевима за упис хипотеке.

Са друге стране, Републичком геодетском заводу су се превасходно у току претходне године обраћали представници финансијских институција, указујући на дуже рокове решавања захтева за упис хипотеке, што за последицу има и повећање броја нерешених предмета. Поред напред наведених разлога који негативно утичу на рокове решавања предмета, а односе се на сам захтев и плаћање накнаде, односно таксе, анализом поднетих захтева утврђено је да нерешени захтеви за упис хипотеке најчешће постоје у ситуацијама када на истој непокретности постоји више поднетих захтева за упис хипотеке. У наведеној ситуацији је веома чест случај да је против решења које је донето по првоподнетом захтеву изјављена жалба. Дугачак временски период за доношење одлуке у поступку по жалби, утиче на немогућност решавања касније поднетих захтева, па и захтева за упис хипотеке због примене члана 125. став 3. Закона о државном премеру и катастру. Наведеном одредбом Закона прописано је да када је поднето више захтева за упис на истој непокретности, прво ће се узети захтев који је први примљен. Ставом 4. истог члана Закона прописано је да се по коначном решавању ранијег захтева узимају у поступак остали захтеви, по редоследу пријема.

<sup>1</sup> Наталија Пилиповић, дипл.правник, Републички геодетски завод, Сектор за стручни и управни надзор



## 2. ОДЛУЧИВАЊЕ ПО ЗАХТЕВИМА ЗА УПИС ХИПОТЕКЕ

Непосредно после ступања на снагу Закона о хипотеци, Републички геодетски завод је, на основу анализе рада служби за катастар непокретности и сарадње са службама за катастар непокретности, дефинисао најчешће проблеме у примени тог Закона у поступцима уписа хипотека. Ставови Републичког геодетског завода о спорним питањима, донети су пре свега на основу праксе успостављене у оквиру обављања надлежности другостепеног органа, и службама за катастар непокретности али и широј јавности су презентовани преко публикације «Билтен катастарско правне праксе». У првим годинама после ступања на снагу Закона о хипотеци, пракса служби за катастар непокретности била је у највећој мери јединствена и усаглашена. Међутим, практична примена поједних одредби Закона о хипотеци указала је да тај Закон поједина питања није дефинисао, или није дефинисао на начин који обезбеђује ефикасну примену Закона. То је довело и до промене у раду финансијских институција, односно банака у поступку примене Закона, а самим тим и утицало на различиту праксу служби за катастар непокретности.

У пракси најчешће постоји разлика у поступању како банака тако и служби за катастар непокретности у примени одредби Закона о хипотеци које се односе на измену података уписане хипотеке и на располагање неисписаном хипотеком.

**2.1** Законом о хипотеци дефинисан је настанак хипотеке, обавезне и ништаве одредбе уговора о хипотеци, права и обавезе власника непокретности и повериоца и пренос поједних права и обавеза. Законом о хипотеци није прописан институт измене хипотеке, што је довело до различитог поступања пре свега банака, а затим и служби за катастар непокретности. У случајевима када поверилац – банка закључи анекс уговора о кредиту којим се нпр. продужава рок отплате кредита, мења каматна стопа или мења други битни елемент који је чланом 12. Закона прописан као обавезан елемент уговора о хипотеци, поставља се питање да ли је Законом о хипотеци дозвољена измена уписане хипотеке или не, а ако јесте шта су елементи који могу бити мењани и на који начин. Банке као повериоци, када су уписане са хипотеком вишег реда, сматрају оправданим измену уписаних података о битним елементима хипотеке, стим што и ту постоји различито тумачење које се односи на измену висине потраживања, од захтева да се врши измена и висини потраживања до захтева да се врши измена свих елемената хипотеке осим висине потраживања које се хипотеком обезбеђује. Међутим, када је банка – поверилац уписана са хипотеком нижег реда, службама за катастар непокретности се у виду жалбе или посебног поднеска доставља предлог за одбијање захтева за измену уписаних података о хипотеци, уз тумачење да промена било ког битног елемента утиче на коначан износ потраживања са припадајућим каматама.

Министарство грађевинарства и урбанизма, као другостепени орган, у предмету број 952-01-03590/2011-09 од 24.07.2013. године, изнело је правни став да је недопуштена измена података већ уписане хипотеке.

Поднети предлози за измену Закона о хипотеци којим би се у уговору о хипотеци дефинисао износ висине потраживања које је предмет обезбеђења, али и максимални износ обезбеђеног потраживања, који укључује главно потраживање увећано за износ камате и трошкова остваривања наплате потраживања у апсолутном износу, свакако иду у прилог потреби за усаглашавање рада пре свега банака, што би за последицу имало и усаглашавање рада служби за катастар непокретности.

**2.2** Друга дилема око примене Закона о хипотеци односи се на примену одредби члана 54. Закона о хипотеци, односно на захтев за упис забележбе о одрицању права располагања неисписаном хипотеком. Као и у претходном случају, ова одредба Закона о хипотеци доследно је примењивана, односно уз захтев је достављан и уговор из члана 54. Закона. Међутим, у последње време је уочено да је код одређеног броја предмета, изјава о одрицању од права располагања неисписаном хипотеком дата у zaloжној изјави, без закључивања посебног уговора са елементима прописаним чланом 54. Закона о хипотеци. Са друге стране одредбом члана 15. Закона о хипотеци дефинисани су елементи које zaloжна изјава мора да садржи и истим није прописано да је саставни део zaloжне изјаве и изјава о одрицању од права располагања неисписаном хипотеком. Имајући у виду да је одредбом члана 54. Закона о хипотеци прописано да одрицање власника од права на располагање неисписаном хипотеком не производи правно дејство, осим ако се власник уговором обавезе према трећем лицу, а нарочито према хипотекарном повериоцу са доцнијим редом првенства, да ће у његову корист захтевати испис одређене хипотеке, то и упис у регистар изјаве о одрицању од права располагања неисписаном хипотеком треба вршити на основу таквог уговора. Како Законом о хипотеци није прописана посебна форма, довољно је да уговор буде сачињен у писменој форми.

## 3. ОДЛУЧИВАЊЕ ПО ЗАХТЕВИМА ЗА БРИСАЊЕ ХИПОТЕКЕ

Хипотека престаје исписом из регистра непокретности у који је била уписана, у складу са законом. Испис хипотеке се врши на захтев дужника, власника или повериоца, ако обезбеђено потраживање престане на начин дозвољен законом

Одредбе члана 44. Закона о хипотеци које се односе на испис хипотеке на захтев власника, прописују да се испис врши ако је дуг у потпуности исплаћен, док је одредбом члана 51. тог Закона прописано да хипотека престаје и на основу једностране писмене изјаве воље повериоца, са потписом овереним у суду или код другог органа овлашћеног законом.

У пракси се појављују случајеви да власници непокретности или повериоци подносе захтев за делимично брисање хипотеке, на основу доказа о исплати дела дуга. Наведене одредбе Закона којима је регулисан престанак хипотеке прописују као услов да је дуг у целости исплаћен, односно да хипотека у целости престаје. У том смислу је успостављена и пракса у службама за катастар непокретности да се захтеви за делимично брисање хипотеке одбијају као неосновани.

#### **4. ИЗДАВАЊЕ ВАНУПРАВНИХ АКАТА**

Службе за катастар непокретности у оквиру своје надлежности, поред управног поступка који се примењује у поступку одлучивања по захтевима за упис хипотеке, издају странкама и податке из службене евиденције којом располажу, а које могу бити од утицаја на закључивање уговора о хипотеци. Од вануправних аката које издају службе за катастар непокретности за пословање банака, односно за заложне дужнике најзначајније је издавање листова непокретности и уверења. Службама за катастар непокретности најчешће се подносе захтеви за издавање уверења о предмету захтева на који се односи забележба да постоји поднет захтев, или за издавање уверења о врсти промене на коју се односи забележба да постоји решење које није коначно. Службе за катастар непокретности издају податке из службене евиденције у складу са одредбама Закона о општем управном поступку. Уколико је за издавање података прописан одговарајући образац, издавање тог податка се врши искључиво на прописаном обрасцу. У осталим случајевима издавање података из службене евиденције врши се у форми уверења. Предмет захтева за издавање уверења може бити било која чињеница о којој државни орган води службену евиденцију, па тако и чињеница шта је предмет наведених забележби.

#### **📖 ЛИТЕРАТУРА**

1. Закон о државном премеру и катастру
2. Закон о општем управном поступку
3. Закон о хипотеци
4. Правилник о висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода
5. Уредба о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода

Митар Трбовић, дипл.правник<sup>1</sup>

## ЛИЦЕНЦА ЗА РАД ГЕОДЕТСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ГЕОДЕТСКА ЛИЦЕНЦА

### 1. УВОД

Законом о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 18/10 и 65/13)<sup>2</sup> и Правилником о лиценци за рад геодетске организације и геодетској лиценци („Службени гласник РС“ бр. 33/10)<sup>3</sup>, дефинисани су услови за издавање лиценце за рад и геодетске лиценце (личне лиценце). Чланом 10. Закона, дефинисан је делокруг Републичког геодетског завода, односно дефинисани су геодетски радови и послови државне управе које Завод обавља:

„1) основне геодетске радове;

...

**6) издавање и одузимање лиценце за рад геодетске организације;**

**7) издавање и одузимање геодетске лиценце;**

...

23) пружање услуга из делокруга Завода у оквиру међународне сарадње.“

Између осталих послова, тачкама 6. и 7. прописано је да је Републички геодетски завод задужен за издавање и одузимање лиценце за рад геодетској организацији и геодетских лиценци геодетским стручњацима.

### 2. ЛИЦЕНЦА ЗА РАД (геодетска организација)

Лиценца за рад може се издати геодетској организацији, ако испуњава услове прописане Законом.

Под појмом „геодетска организација“ подразумева се привредно друштво, друго правно лице и радња, предузетника, који су регистровани код надлежног органа за извођење геодетских радова.

Законом су дефинисани и геодетски радови за које се геодетској организацији може издати лиценца за рад:

1) израда техничке документације и стручни надзор над извођењем геодетских радова за које је предвиђена израда главног пројекта;

2) извођење геодетских радова за које је предвиђена израда главног пројекта;

3) извођење геодетских радова у одржавању катастра непокретности и одржавању катастра водова ;

4) израда геодетских подлога у инжењерско-техничким областима за које се не израђује главни пројекат;

5) израда пројеката геодетског обележавања у области урбанистичког планирања;

6) реализација пројеката геодетског обележавања у области урбанистичког планирања.<sup>4</sup>

Наведене радове геодетска организација може да изводи на територији Републике Србије, ако јој је издата лиценца за рад. Лиценца за рад се издаје решењем у року од 8 дана од дана подношења захтева.

У зависности од броја запослених геодетске струке и броја запослених са геодетском лиценцом, геодетској организацији се издаје лиценца за одређене всте геодетских радова. На пример, ако геодетска организација има два запослена лица геодетске струке од који је један са лиценцом првог реда, онада она може да изводи Геодетске радове наведене под тачкама 3), 4), 5) и 6).Изменама Закона 2013. год. дозвољено је регистровање геодетске организације и без лица са геодетском лиценцом, односно два геометра могу регистровати геодетску организацију, с тим што могу само да изводе геодетске радове у одржавању катастра непокретности и одржавању катастра водова. Такође изменама Закона из 2013.год. предвиђена је да за израду пројекта геодетског обележавања геодетска организација мора имати минимум једног запосленог са лиценцом првог реда, уместо двоје, како је било у основној верзији Закона.

Одређена ограничења постоје код јавних предузећа и правних лица који су корисници буџетских средстава.

<sup>1</sup> Митар Трбовић, дипл.правник, Републички геодетски завод, Сектор за стручни и управни надзор, e-mail: mtrbovic@rgz.gov.rs

<sup>2</sup>У даљем тексту само Закон

<sup>3</sup>У даљем тексту само Правилник

<sup>4</sup>У даљем тексту Геодетски радови

Правном лицу који је корисник буџетских средстава и јавном предузеће може се издати лиценца за рад, за Геодетске радове прописане Законом, али под условом да их могу изводити само за своје потребе.

Високошколској установи у којој се школује кадар за геодетско инжењерство може се издати лиценца за рад, али само за Геодетске радове наведене у тачки 1), односно за израда техничке документације и стручни надзор над извођењем геодетских радова за које је предвиђена израда главног пројекта.

Ако геодетска организација жели да изводи радове катастарског класирања, бонитирања и комасационе процене земљишта неопходно је да има и једно лице пољопривредне струке, високешколске спреме, са лиценцом инжењерске коморе Србије, државним стручним испитом и доказом о радном искуству од најмање 3 године на пословима катастарског класирања, бонитирања и комасационе процене земљишта.

Геодетској организацији којој је решењем издата лиценца за рад издаје се и пластифицирани штампани документ:

Слика 1: Лиценца за рад



који обавезно садржи број и датум решења којим је издата лиценца за рад, назив геодетске организације, врсте геодетских радова које геодетска организација може да изводи, број лиценце, потпис директора Републичког геодетског завода.

За сваког запосленог геодетске или пољопривредне струке, који су наведени у решењу, израђује се и легитимација за идентификацију:



Слика 2: Легитимација за идентификацију

која обавезно садржи: име и презиме, геодетску организацију у којој је запослен, ЈМБГ, број легитимације, датум издавања, потпис овлашћеног лица и печат Републичког геодетског завода.

Лиценца за рад може престати да важи или на захтев геодетске организације или одузимањем.

### 3. ГЕОДЕТСКА ЛИЦЕНЦА (лична лиценца)

Геодетска лиценца је лична лиценца, и Закон прописује две врсте, лиценца првог реда и лиценца другог реда.

Геодетску лиценцу првог реда стиче лице геодетске струке са мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, односно са основним студијама у трајању од најмање четири године у складу са прописима који су важили до дана ступања на снагу Закона о високом образовању, специјалистичким струковним студијама у укупном трајању од најмање четири године (минимално 240 ЕСПБ бодова), положеним државним стручним испитом прописаним за то образовање и радним искуством од најмање пет година у геодетској струци од чега најмање две године са тим образовањем. Геодетску лиценцу другог реда стиче лице геодетске струке са основним академским студијама, основним струковним студијама, односно са студијама у трајању до три године, у складу са прописима који су важили до дана ступања на снагу Закона о високом образовању, положеним државним стручним испитом прописаним за то образовање и радним искуством од најмање три године у геодетској струци од чега најмање једном годином са тим образовањем.

Геодетску лиценцу другог реда стиче и лице геодетске струке са мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, односно са основним студијама у трајању од најмање четири године у складу са прописима који су важили до дана ступања на снагу Закона о високом образовању, специјалистичким струковним студијама у укупном трајању од најмање четири године (минимално 240 ЕСПБ бодова), положеним државним стручним испитом прописаним за то образовање и радним искуством од најмање једне године са тим образовањем.

Лицу коме је решењем Републичког геодетског завода издата геодетска лиценца издаје и пластифицирани штампани документ и печат:



Слика 3: Геодетске лиценце првог и другог ред и одговарајући печати

Лиценца другог реда омогућава обављање геодетских радова у поступку одржавања катастра непокретности и катастра водова, израду геодетских подлога у инжењерско-техничким обалстима за које се не израђује главни пројекат за потребе извођења геодетских радова, реализацију пројекта геодетског обележавања.

Лиценца првог реда омогућава обављање свих Геодетских радова прописаних Законом.

Лице са геодетском лиценцом одговорно је за радове које изводи геодетска организација, осим у случају када геодетска организација нема запосленог са лиценцом (изменама Закона из 2013. год.

омогућено је да и два геометра могу да оформе геодетску организацију), тада је одговорно лице које изводи геодетске радове.

Лице са геодетском лиценцом може својим печатом и потписом да оверава геодетске радова, које изводи геодетска организација, само ако је са пуним радним временом запослено у тој геодетској организацији.

У случају да лице са геодетском лиценцом не изводи радове у складу са Законом, стандардима или техничким нормативима или овери елаборат о непостојећим променама или неистинитим подацима Завод ће решењем одузети геодетску лиценцу, печат и легитимацију и забранити извођење геодетских радова на период од 3 месеца до 3 године.

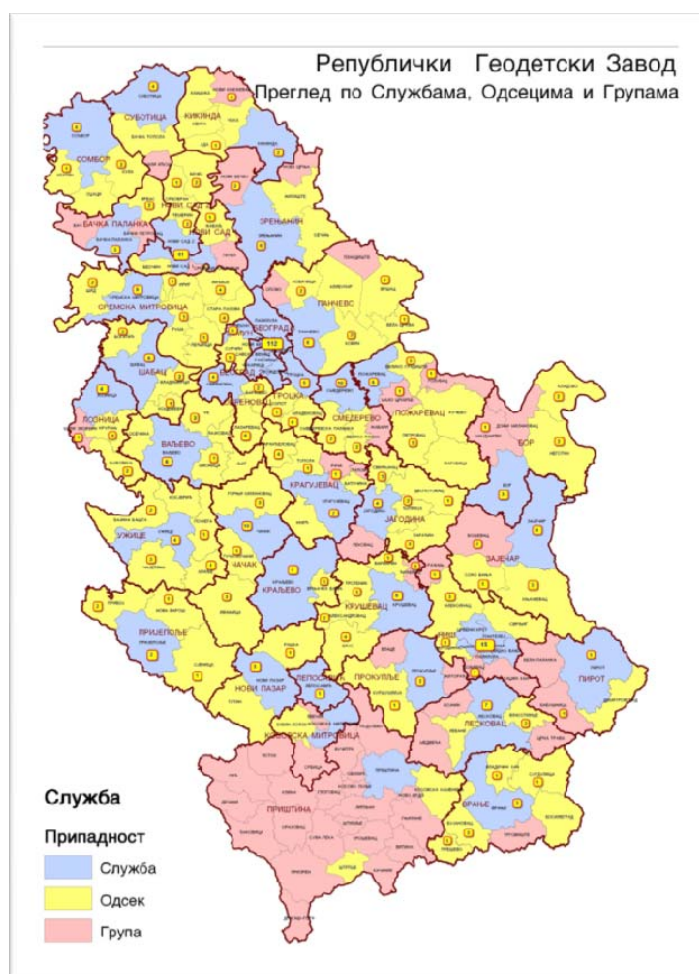
#### 4. СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ

Укупан број регистрованих геодетских организација, закључно са 10. априлом 2014. године је 460, у којима је запослено 1505 геодетских и пољопривредних стручњака, од чега је 1501 геодетски стручњак и 4 пољопривредна.

Пољопривредни стручњаци који су решењем Републичког геодетског завода регистровани као запослени у геодетским организацијама, обавезно имају одговарајућу лиценцу Инжењерске коморе Србије.

<b>УКУПНО 460 АКТИВНИХ ГЕОДЕТСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА</b>	
<b>Укупно запослених</b>	<b>1505</b>
	<b>а) 1501 геодетски стручњак</b>
	<b>б) 4 пољопривредна стручњака</b>
<b>Геодете без геодетске лиценце</b>	<b>785</b>
<b>Са лиценцом ПРВОГ РЕДА</b>	<b>257</b>
<b>Са лиценцом ДРУГОГ РЕДА</b>	<b>459</b>

Табела 1: Структура запослених у геодетским организацијама



Слика 4: Геодетске организације по СКН на дан 31.03.2013.године

Укупан број лица којима је Републички геодетски завод, закључно са 10. априлом 2014. године издао геодетску лиценцу је 879, од чега је 330 са лиценцом првог реда и 549 са лиценцом другог реда. Од 879 стручњака са геодетском лиценцом 716 је запослено у геодетским организацијама, док су остали или незапослени или запослени у Републичком геодетском заводу.

<b>ГЕОДЕТСКЕ ЛИЦЕНЦЕ</b>			
	<b>Укупно</b>	<b>Запослених у геодетским организацијама</b>	<b>Незапослени или запослени у РГЗ-у</b>
<b>Геодетске лиценце ПРВОГ РЕДА</b>	<b>330</b>	<b>257</b>	<b>73</b>
<b>Геодетске лиценце ДРУГОГ РЕДА</b>	<b>549</b>	<b>459</b>	<b>95</b>

Табела 2: Запосленост лица са геодетским лиценцама

Највише геодетских организација регистровано је на подручју Београда (СКН Београд 1, СКН Београд 2, СКН Београд 3 и СКН Нови Београд), 112, док на пример на територији СКН Пирот имамо свега 2 регистроване геодетске организације, једна у Пироту и једна у Бабушници.

О издатим лиценцама за рад и геодетским лиценцама Републички геодетски завод води регистар, који је јавно доступан на страници <http://www.rgz.gov.rs/reg-go-public>.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Истовремено са увођењем лиценци за рад геодетских организација и геодетских лиценци, Републички геодетски завод формирао је и одељење инспекцијског надзора, задужено за надзор над радом геодетских организација.

Увођење лиценци и инспекцијског надзора треба да допринесе:

- **Бољем квалитету пружања геодетских услуга.**  
Појединцима и геодетским организацијама који не изводе геодетске радове у складу са законом, другим прописима стандардима и техничким нормативима може се забранити даље извођење радова, одузети лиценца, покренути прекршајни поступак...
- **Већој одговорности приликом пројектовања и извођења геодетских радова.**  
Лица са геодетском лиценцом, одговорна су за радове које изводи геодетска организација.
- **Квалитетној евиденцији о регистрованим геодетским организацијама, запосленима, инструментима...**  
У Регистру лиценци који води Републички завод води се евиденција о свим битним подацима геодетске организација, као што су: назив, матични број, адреса, врста геодетских радова које изводи геодетска организација, подаци о запосленим, подаци о инструментима које поседује, статус организације...  
Такође, води се и евиденција о лицима која су решењем Републичког геодетског завода добили геодетску лиценцу, а то су: име и презиме, адреса, школска спрема, број решења којим је издата лиценца, број лиценце...

## 📖 ЛИТЕРАТУРА

- Закон о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“ бр. 72/09, 18/10 и 65/13);
- Правилник о лиценци за рад геодетске организације и геодетској лиценци („Службени гласник РС“ бр. 33/10).



Гордана Зорић, дипл.правник<sup>1</sup>

## **ЕФЕКТИ ДОСАДАШЊЕ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ПОСЕБНИМ УСЛОВИМА ЗА УПИС ПРАВА СВОЈИНЕ НА ОБЈЕКТИМА ИЗГРАЂЕНИМ БЕЗ ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ**

### **РЕЗИМЕ**

*У овом раду дат је приказ укупног броја поднетих и решених управних предмета на основу Закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, очекивани и остварени ефекти Закона у досадашњој примени.*

### **ABSTRACT:**

*This work presents total number of submitted and resolved administrative cases by the Law on special conditions for registration of property on the objects built without construction permit, expected and achieved effects of the Law until today.*

### **I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ**

Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе ("Службени гласник РС", број 25/13 - у даљем тексту: Закон) у примени је од 16. марта 2013. године и важи до 31. децембра 2014. године.

Закон омогућује да се под одређеним условима у катастар непокретности упише право својине на бесправно изграђеним објектима, као и на грађевинском земљишту на коме је објект изграђен.

Бесправно изграђени објекти у смислу Закона су објекти, односно делови објеката који су изграђени без грађевинске дозволе до 11. септембра 2009. године, односно који се користе без употребне дозволе, и то: породични стамбени објекти до 300 м<sup>2</sup> нето корисне површине, станови до 200 м<sup>2</sup> нето корисне површине, пословни простори до 100 м<sup>2</sup>; гараже до 30 м<sup>2</sup>, викенд куће до 200 м<sup>2</sup>, објекти за обављање занатске делатности до 100 м<sup>2</sup>, помоћни и економски објекти.

Закон се не примењује на објекте који су изграђени на површинама јавне намене, односно на земљишту планираном за уређење или изградњу објеката јавне намене или на површини јавне намене за коју се, у складу са одредбама посебног закона, утврђује јавни интерес; на објекте изграђене у првом степену заштите природног добра, односно изграђене у зони заштите културног добра од изузетног значаја и зони заштите културних добара уписаних у Листу светске културне баштине; објекте који се налази у заштитном појасу по посебним прописима и објекте изграђене у коридору постојећег или планираног далековода (члан 1. став 3. Закона).

Власници бесправно изграђених објеката, односно делова објеката који нису поднели захтев за легализацију објекта у роковима прописаним Законом о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – УС, 24/11 и 121/12) могли су у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона (16. марта 2014. године) да поднесу Републичком геодетском заводу – надлежној Служби за катастар непокретности захтев за упис права својине у складу са овим законом.

Власници објеката, односно делова објеката који су поднели захтев за легализацију објекта у складу са наведеним законом нису имали обавезу подношења захтева за упис права својине. Орган надлежан за легализацију бесправно изграђених објеката имао је обавезу да копију њиховог захтева за легализацију објекта, који се у смислу овог закона сматра захтевом за упис права својине, достави Републичком геодетском заводу - надлежној Служби за катастар непокретности, са потребном документацијом, у року од 90 дана од дана ступања на снагу Закона. Иако је овај рок протекао, Службе за катастар непокретности су, због превеликог броја захтева, наставиле да преузимају захтеве и документацију од органа надлежних за легализацију бесправно изграђених објеката који нису били у могућности да у прописаном року испуне своју обавезу.

### **II. АНАЛИЗА РЕШАВАЊА УПРАВНИХ ПРЕДМЕТА**

Републички геодетски завод, као надлежан првостепени орган за упис права својине на непокретностима, посебну пажњу посветио је анализи решавања управних предмета који су формиран на основу овог закона како по захтеву странака, тако и по службеној дужности.

<sup>1</sup> Гордана Зорић, дипл. правник, начелник Одељења за нормативно-правне послове у Републичком геодетском заводу

Спроведене анализе показују да је до 25. априла 2014. године у Републичком геодетском заводу формирано 22888 предмета по захтеву странака и 546015 по службеној дужности на основу копије захтева преузетих од органа јединице локалне самоуправе надлежног за легализацију бесправно изграђених објеката. Републички геодетски завод је преузео 578886 захтева од надлежних органа за легализацију објеката, а према подацима добијеним од тих органа Заводу треба да буде прослеђено укупно 609975 захтева. Највећи број захтева односи се на породичне стамбене објекте.

Да би се приступило решавању примљених захтева за упис права својине неопходно је, у смислу члана 1. став 5. Закона, прибавити од органа надлежног за послове урбанизма писмено обавештење, односно мишљење да ли се захтев односи на објекте из члана 1. став 3. Закона, који не могу бити предмет уписа права својине по овом закону, уколико орган надлежан за упис права својине не може сам то да утврди на основу података којима располаже. Републички геодетски завод је за 73197 управних предмета затражио од органа надлежног за послове урбанизма наведено мишљење, које је достављено само за 41991 предмет.

Такође, да би се приступило решавању примљених захтева за упис права својине неопходно је да је уз захтев приложена сва потребна документација којом се доказује испуњеност услова за упис. Због недостатка доказа у 179343 управна предмета Републички геодетски завод је закључком наложио подносиоцу захтева да у одређеном року захтев уреди, односно да приложи потребне доказе.

Републички геодетски завод донео је 21443 решења којим се усваја захтев и дозвољава упис права својине на бесправно изграђеним објектима, 62895 решења којим се одбија, односно одбацује захтев и 25262 закључка којим се поступак обуставља.

### III. ЕФЕКТИ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

Доношење Закона имало је за циљ да омогући да се под одређеним условима у катастар непокретности упише право својине, као једно од Уставом зајемчених права, на бесправно изграђеним објектима, али не на свим, већ само на објектима одређене намене и површине, а нарочито на породичним стамбеним објектима, те да се на тај начин ти објекти заштите од рушења.

Међутим, спроведене анализе показују да су ефекти досадашње примене Закона мањи од очекиваних. Није обављено истраживање из којих разлога већина власника бесправно изграђених објеката није показала спремност да у катастар непокретности упише право својине на објектима по овом закону. Претпоставља се да разлози за то могу бити следећи:

1. одредба члана 5. Закона која прописује, као један од услова за упис права својине на бесправно изграђеном објекту на катастарској парцели која је у сусвојини, односно сукоришћењу више лица, на којој није спроведена парцелација, и писмену сагласност сувласника, односно сукорисника (дешавају се у пракси ситуације да је неки од сувласника, односно сукорисника преминуо, а да није спроведена оставинска расправа или да се сувласник/сукорисник налази у иностранству, те власник бесправно изграђеног објекта није у могућности да прибави потребну сагласност за упис права својине);

2. одредба члана 11. став 2. Закона којом је прописано да се уговор којим се отуђује објекат на коме је уписано право својине у складу са одредбама овог закона, не може судски оверити без потврде јединице локалне самоуправе на чијој је територији објекат саграђен да је власник објекта уредио односе у погледу плаћања накнаде за уређивање грађевинског земљишта;

3. трошкови геодетско-техничког снимања објеката и уписа у катастар непокретности;

4. избегавање плаћања пореза на имовину грађана.

Ако би се извршиле измене наведених одредаба Закона и продужио рок за подношење захтева за упис права својине на бесправно изграђеним објектима, могли би се очекивати већи ефекти примене Закона у наредном периоду.

Горица Матић<sup>1</sup>, дипл.геод.инж.,  
Марија Рашковић<sup>2</sup>, дипл.геод.инж.,  
Лепосава Тишић<sup>3</sup>, мастер.геод.инж.

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ ТРЖИШТА НЕПОКРЕТНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### РЕЗИМЕ

Један од основних услова за несметан развој тржишта непокретности је његова транспарентност. Тржиште непокретности и његово функционисање имају утицај на сигурност учесника на тржишту, на све професије које су везане за њега, на банкарски сектор, и инвестиције. За потребе масовне процене вредности непокретности у Републичком геодетском заводу је успостављена Евиденција тржишних цена непокретности у складу са Законом о државном премери и катастру. Објављивањем података Евиденције тржишних цена непокретности остварује се транспарентност тржишта и на тај начин се пружа адекватна подршка унапређењу тржишта непокретности у Републици Србији.

### ABSTRACT:

One of the basic conditions for the unhindered development of the real estate market is its transparency. Real estate market and its functioning have an impact on the safeness of market participants, on all professions related to market, on the banking sector, and on the investments. For the purpose of mass appraisal, Sales Price Register is established in the Republic Geodetic Authority in accordance with the Law on state land surveying and cadastre. Transparency of the market will be achieved with the publication of data from Sales Price Register, and on that way will be provided adequate support for the development of the Real Estate Market in the Republic of Serbia.

### 1. УВОД

Као земља на путу ка тржишној економији Република Србија има тржиште непокретности које је у развоју. Карактеристике таквих тржишта су нетранспарентност, неадекватна правна регулисаност, а затим и променљивост, односно повећана осетљивост на различите утицаје. Један од основних услова за несметан развој тржишта непокретности је његова транспарентност. Транспарентност обезбеђује услове за слободно формирање цена под утицајем понуде и потражње, и доводи до смиривања турбулентности тржишта у развоју. На тај начин се тржиште непокретности постепено приближава уобичајеном понашању и особинама овог специфичног тржишта. Транспарентност омогућава и развој свих професија које своје пословање везују за тржиште непокретности, пре свега проценитеља и агената за промет непокретности. Она обезбеђује изразу квалитетног индекса промене цена непокретности, мањи ризик код кредитних и осигуравајућих пословања што условљава стабилност банкарског сектора, повећава атрактивност тржишта непокретности за инвестиције, и уопште подржава развој економије.

### 2. ПОДАЦИ СА ТРЖИШТА НЕПОКРЕТНОСТИ

Подаци из купопродаја у Републици Србији постоје и служе у процесима код различитих органа власти на различитим нивоима:

1. Основни судови или припадајуће судске јединице,
2. Републички геодетски завод,
3. Пореска управа,
4. Локална пореска администрација.

Основни ток информација са тржишта непокретности кроз различите органе са процесима у којима се користе ти подаци приказан је на слици 1.

Подаци са тржишта непокретности постоје у посебној евиденцији о уговорима о промету непокретности који су поднети ради оверавања потписа уговарача [6]. Ова евиденција се води у Основним судовима од јануара 2010. године и води се у електронском облику, као централни регистар за целу територију Републике Србије. Основна сврха евиденције је спречавање вишеструког промета исте непокретности

<sup>1</sup> Горица Матић, дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, Помоћник директора за стручни и управни надзор,

<sup>2</sup> Марија Рашковић, дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, Начелник одељења масовне процене вредности непокретности

<sup>3</sup> Лепосава Тишић, мастер.геод.инж., Републички геодетски завод, Одељење масовне процене вредности непокретности

од стране истог продавца. Ова евиденција поред свих података о промету непокретности не садржи податак о уговорној цени [7]. Уговорна цена дефинисана као „вредност уговора“ је део система аутоматског вођења података у Основним судовима, и на основу ње се утврђује висина таксе за оверу уговора о промету непокретности. Оба поменута система су део правосудног информационог система и међу њима постоји веза. Веза посебне евиденције и података из катастра непокретности и адресног регистра у циљу правилне идентификације прометованих непокретности и њихове адресе не постоји. Наведени подаци су интерни подаци везани за поступке у Основним судовима, не објављују се, не постоји омогућен увид и нису доступни другим органима.



Слика 1 – Ток информација са тржишта непокретности кроз различите органе

Посредни подаци са тржишта непокретности постоје у базама Пореске управе везаним за поступак утврђивања пореске основице за порез на пренос апсолутних права на непокретностима. Основна сврха ових података условљава детаљност података везаних за пореског обвезника. У исто време подаци о идентификацији прометованих непокретности, осим што немају везу са базама катастра непокретности, немају обавезност уноса. Због тога се дешава да, у зависности од општине и оператера, идентификација прометоване непокретности у великом броју случајева не постоји<sup>4</sup>. Због немогућности идентификације непокретности у промету и локација је тешка или немогућа. Подаци из поступка Пореске управе нису доступни јавности али су доступни другим органима.

У Републичком геодетском заводу у базама Катастра непокретности се региструју промене на непокретностима и промене права на непокретностима, али не и цене из уговора о промету непокретности. Тако се поред идентификације прометованих непокретности и њихове локације пропушта регистровање једног битног атрибута тржишне економије – цене остварене у промету на тржишту.

Подаци о цени непокретности у промету на тржишту се не региструју ни међу подацима Локалних пореских администрација надлежних за утврђивање, наплату и контролу пореза на имовину.

Заједничких и свеобухватних података са тржишта непокретности нема. Размена података међу различитим органима који имају додир са тржишним подацима постоји у мањем обиму и застарелим методама. Нема интегрисања података, дељења и повезивања података успостављањем веза између база на апликативном нивоу, коришћењем web сервиса. Ако се подаци размењују, размењују се директно на дигиталном медију или папиру. Код размене дигиталних података потребно је уложити велики рад на повезивању података из различитих база који често даје веома лоше резултате у смислу искористивости података.

Национална корпорација за осигурање стамбених кредита (НКОСК, <http://www.nkosk.rs>) неколико година уназад обезбеђује јавно доступне податке са дела тржишта стамбених непокретности. Број прометованих непокретности, просечне цене и индекс цена стамбених непокретности по регионима, областима и општинама у Републици Србији су јавно доступни из промета за које су средства обезбеђена кредитима осигураним код НКОСК-а. Из овог извора нису доступни подаци о појединачним оствареним прометима.

Не постоје свеобухватни индекси промена цена непокретности како за стамбено тржиште, тако и за сва друга подржишта непокретности.

Додатни проблем који се јавља на тржишту непокретности у развоју, а постоји и у Републици Србији, везан је за документовање некоректних цена кроз уговоре о промету непокретности. У зависности од уплива кредитног финансирања у промете различитих врста непокретности долази и до различитих ситуација овим поводом. Најлошија ситуација је код промета пољопривредног земљишта код којег се за финансирање не користе кредити. Најприхватљивија ситуација је на тржишту станова на коме цене

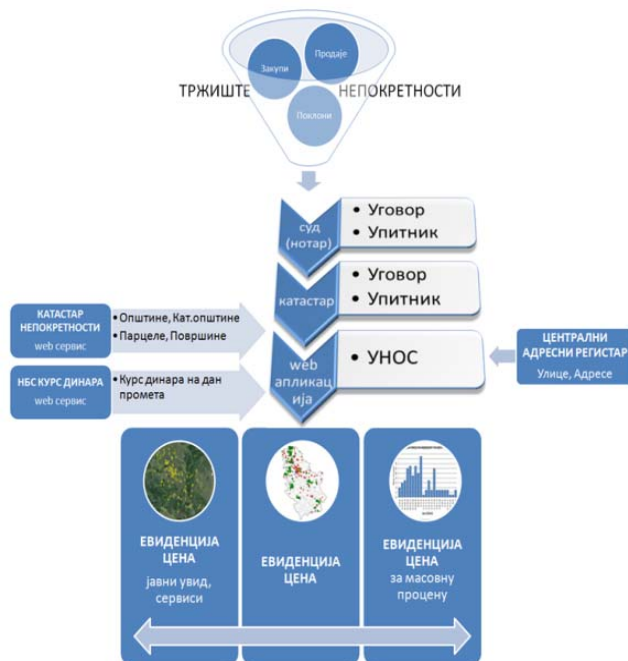
<sup>4</sup> Према анализама Пореских података из периода 2007-2011. године око 40% података има идентификацију прометованих непокретности

наведене у уговорима о промету конвергирају реално оствареним. Проблем изражавања коректних цена је последица нетранспарентности тржишта непокретности али и непостојања масовног кредитног тржишта, и постојања неколико различитих такси у процесу промета непокретности које га поскупљују. Свест о важности изражавања коректних цена у уговорима о промету изостаје и код професија које учествују на тржишту.

Целокупна ситуација на тржишту непокретности, са сличном или неповољнијом ситуацијом на тржишту закупа непокретности, повећава ризике за банкарски сектор и доводи до скупих кредитних аранжмана, а самим тим и до недоступности кредита за велики део становништва, као и за најрањивији а важан део привреде – мала и средња предузећа. Тако се ствара зачарани круг.

### 3. ЕВИДЕНЦИЈА ТРЖИШНИХ ЦЕНА НЕПОКРЕТНОСТИ

Републички геодетски завод се суочио са ситуацијом непостојања, односно неадекватних података са тржишта непокретности при припремама за изградњу система масовне процене вредности непокретности. За потребе спровођења масовне процене вредности непокретности је изграђен систем Регистра промета непокретности. То је информатички систем са web апликацијом и централном базом података у коме се води Евиденција тржишних цена непокретности. Законом [4] је дефинисано да Евиденција тржишних цена непокретности садржи податке из купопродајних уговора и уговора о закупу непокретности. Систем је развијен уз помоћ шведске донације. У оквиру III фазе пројекта изградње капацитета су обезбеђена средства за ангажовање програмера који су према захтевима запослених у Републичком геодетском заводу изградили наведени систем. Надзор су вршили интернационални стручњаци у овој области из Шведске и Словеније, који су по завршетку оценили да је систем у складу са стандардима и интернационалном праксом [2].



Слика 2 - Шематски приказ система Регистра промета непокретности

Кроз Регистар промета се бележе следећи подаци о промету непокретности:

1. Подаци за идентификацију промета (Орган овере, број и датум овере);
2. Подаци о цени из промета (датум уговора, износ, валута, јединична цена, појединачна цена за прометоване непокретности);
3. Подаци о странама у промету (име и презиме / назив, ЈМБГ / матични број привредног субјекта, место становања / седиште);
4. Податак о врсти промета (промет земљишта, објеката, делова објеката, мешовити);
5. Основни подаци о прометованим непокретностима (врста непокретности, идентификација, површина, удео у промету);
6. Додатни подаци о прометованим непокретностима који се односе на њихове карактеристике у тренутку промета потребне за анализу тржишта.

Систем Регистра промета непокретности има везе са интерним централним базама података Катастра непокретности и Адресног регистра, као и везу са сервисом Народне банке Србије за добијање курса динара према европској валути на дан промета. Шематски приказ система Регистра промета непокретности се налази на Слици 2. За прикупљање додатних података правилником [5] је предвиђен

упитник за стране у промету. При креирању упитника коришћена је и стручна сарадња са Републичким заводом за статистику и са Националним удружењем проценитеља Србије, а сагледана је и документација USAID пројекта са Народном банком Србије на тему трансакционог регистра.

У координацији са Министарством правде и Општинским судовима обезбеђена је директна достава уговора о промету непокретности Републичком геодетском заводу за потребе регистровања промета. На тај начин подаци долазе са инстанце која је најближа тржишту непокретности. У оквиру Републичког геодетског завода и његових локалних унутрашњих јединица за катастар непокретности формирана је организација од нешто више од 60 службеника који се баве регистрацијом промета непокретности. Посао се координира, прати и контролише из седишта Републичког геодетског завода из Сектора за стручни и управни надзор, Одељења масовне процене вредности непокретности у сарадњи са свим осталим секторима, пре свега Сектором за информатику и комуникације и Сектором за катастар непокретности. Изглед апликације Регистра промета непокретности се може видети на слици 3.

Слика 3 - Изглед апликације Регистра промета непокретности

Крајем априла 2014. године у бази регистра је било више од 41.000 промета који се већином односе на промете остварене у 2014. години, док се мањим делом односе и на промете из 2012-2013. године.

Не постоје правне препреке за објављивање података из Регистра промета непокретности који се односе на:

1. Врсту и подврсту непокретности у промету;
2. Приближну локацију промета;
3. Датум промета;
4. Површину непокретности у промету;
5. Валуту и износ цене.

У децембру 2013. године је отворена страница масовне процене којој се може приступити путем сајта Републичког геодетског завода (<http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/>). У оквиру ове странице ће бити организован јавни увид у податке са тржишта непокретности у Републици Србији, у податке Регистра промета непокретности. Систем за јавни увид је у припреми у оквиру Републичког геодетског завода. На страници су видљиви подаци о Регистру промета али подаци везани за развој система масовне процене.

Циљеви даљег развоја су успостављање недвосмислене ажурности на уносу података са тржишта за целу територију Републике као и на уносу додатних података, успостављање система за верификацију одиграних трансакција у сарадњи са проценитељима, успостављање система за добијање индекса цена непокретности у сарадњи са Републичким заводом за статистику. На основу свега поменутог изградња здраве основе за анализе података са тржишта непокретности потребних у поступку масовне процене, као и обезбеђивање професионалног приступа детаљнијим подацима са тржишта за оне субјекте који своје пословање везују за тржиште непокретности.

### 3.1. Стање на тржишту и у Евиденцији тржишних цена непокретности за I квартал 2014. године

Током I квартала 2014. године из свих Основних судова и њихових судских јединица је унутрашњим јединицама Републичког геодетског завода достављено нешто више од 32.188 уговора о промету непокретности. Део уговора достављених у наведеном периоду се односи на заостале уговоре из 2013. године. Претпоставка је да се око 50% достављених уговора односи на уговоре овераване током I квартала. Приоритет при уносу у систем Регистра промета непокретности су уговори оверени током 2014. године. Преглед броја достављених и регистрованих уговора се налази у табели 1.

Регион	Примљени промети				Регистровани промети			
	јануар	февруар	март	укупно	јануар	февруар	март	укупно
Град Београд	1.621	944	1.887	4.452	1.110	1.025	678	2.813
Војводина	2.229	3.593	3.827	9.649	1.085	1.566	3.062	5.713
Шумадија и Западна Србија	3.981	3.121	3.738	10.840	2.049	2.642	2.764	7.455
Јужна и Источна Србија	2.396	2.367	2.484	7.247	1.186	1.175	1.167	3.528
<b>Укупно:</b>	<b>10.227</b>	<b>10.025</b>	<b>11.936</b>	<b>32.188</b>	<b>5.430</b>	<b>6.408</b>	<b>7.671</b>	<b>19.509</b>

Табела 1 – Број достављених и регистрованих уговора током I квартала 2014. Године

Највећи број регистрованих уговора о промету непокретности, њих 16.095, се односи на промете из групе купопродаја (купопродаја, куповина од инвеститора, продаја између рођака, продаја на јавној аукцији). Преглед регистрованих промета према врстама правног посла и регионима је представљен на слици 4 (графику).



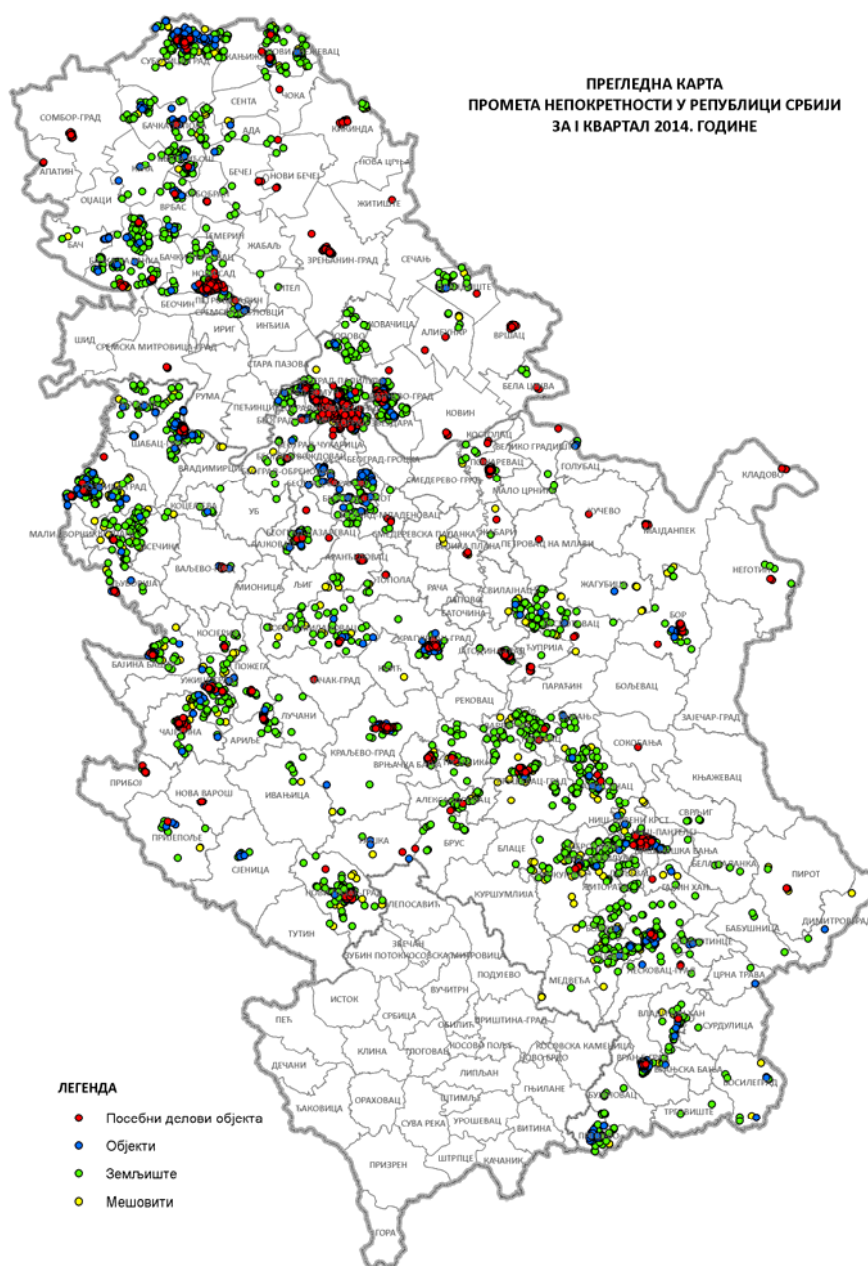
Слика 4 – Регистровани промети у I кварталу 2014. године према врсти правног посла

Према врстама прометованих непокретности највећи број регистрованих уговора о промету непокретности у систему Регистра промета непокретности у I кварталу 2014. године се односи на промете земљишта (45%), а затим на промете посебних делова објеката (31%), на промете објеката (11%) и на мешовите промете (12%). Сваки регистровани промет добија директну локацију повезивањем са интерним подацима дигиталног катастарског плана и адресног регистра. Прегледна слика оверених уговора током I квартала 2014. године и у истом периоду и регистрованих кроз систем Регистра цена непокретности за целу територију Републике Србије се налази на слици 5.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Објавом података из система Регистра промета непокретности, као и објавом извештаја везаних за тржиште непокретности из података овог система, биће постигнута транспарентност тржишта непокретности у Републици Србији. На тај начин тржишту непокретности ће се обезбедити адекватна подршка за развој. Могу се очекивати реалније цене које се изражавају у уговорима о промету непокретности, већа сигурност за све учеснике на тржишту, већи прилив инвестиција у непокретности, мањи ризици при кредитирању промета непокретности, могућност поштовања интернационалних стандарда у раду проценитеља и други позитивни утицаји.





Слика 5 – Уговори о промету непокретности оверени и регистровани током I квартала 2014. године

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Рашковић, М.: Тржиште непокретности у Републици Србији на путу ка транспарентности. Геодетска служба. 117. Београд 2014.
- [2] Одељење масовне процене. Изградња капацитета у Републичком геодетском заводу, Фаза III, Подпројекат “Развој концепта масовне процене”, Извештај. Републички геодетски завод. 2012.
- [3] Одељење масовне процене. Извештај о стању на тржишту непокретности за I квартал 2014. године, Републички геодетски завод. 2014.
- [4] Закон о државном премеру и катастру. Службени гласник РС бр. 72/09 и 18/10
- [5] Предлог правилника о процени вредности непокретности. Републички геодетски завод.
- [6] Закон о промету непокретности. Службени гласник РС бр. 42/98 и 111/2009
- [7] Правилник о вођењу посебних евиденција о уговорима о промету непокретности. Службени гласник РС бр. 4/10.

Милена Трифуновић, дипл.геод.инж.<sup>1</sup>  
Никола Мирковић, дипл.геод.инж.<sup>2</sup>

## ТРЖИШТЕ СТАНОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### РЕЗИМЕ

Масовна процена по међународним стандардима, дефинисана је као поступак одређивања вредности непокретности коришћењем стандардизованих метода над свим подацима на тржишту непокретности које се посматра. Републички геодетски завод је у своје надлежности 2009. године, у Закону о државном премеру и катастру, уврстио процену вредности непокретности према поступцима и методама масовне процене. У овом раду приказани су основни кораци дефинисања тржишта непокретности поступцима масовне процене, са освртом на тржиште станова у Републици Србији. Тржиште станова у Републици Србији обухвата две тржишне зоне; два подручја у којима се кретање цена одвија на различите начине под утицајем многобројних фактора.

### ABSTRACT:

According to International standards, mass appraisal is defined as the process of determining the value of real estate using standardized methods over all the data on the real estate market that is observed. In 2009, Republic Geodetic Authority in its jurisdiction, the Law on Cadastre included the valuation of real estate according to the procedures and methods of mass appreciation. In this paper shown the basic steps of defining the real estate market of mass appraisal methods, with emphasis on the market of appartement in the Republic of Serbia. Market of appartement in the Republic of Serbia includes two market areas; two areas in which the price movements take place in different ways under the influence of many factors.

### УВОД

Успостављање система масовне процене у Републици Србији је од великог значаја како за државне институције, приватна друштва и предузећа тако и за сваког поједника. У данашње време успостављање једног таквог система представља неопходност, из разлога што економија једне земље у великој мери зависи од тржишта непокретности. Позната је чињеница да се део прихода и примања градског/општинског буџета односи на приходе од пореза на имовину, а да тржишна вредност непокретности представља основницу за порез на имовину.

Систем масовне процене вредности непокретности обезбеђује објективност процене, једнако и фер поступање према свим грађанима, реалну процену ослобођену привремених и локалних утицаја на тржишту непокретности. Због наведеног је систем масовне процене увек вишенаменски систем, који поред равноправности постиже и велике уштеде у администрацији непокретности. Подаци из система масовне процене, као што су подаци који се односе на тржишне цене, могу да буду додатно корисни за друштво и да обезбеде транспарентност тржишта непокретности. Када се има у виду да се сви процеси одвијају у системима који се развијају за целу територију земље уштеде у свим ресурсима финансијама, кадровима и опреми су евидентни и незанемарљиви.

Тренутно, у Републици Србији се не може доћи до информације о стању и кретању цена на било ком тржишту непокретности, као ни до податка да ли уопште и постоји тржиште одређених непокретности и ако постоји, да ли постоји на целој територији Републике Србије. Када би било која установа, било државна било приватна желела доћи до одређених тржишних вредности непокретности на локалу, морала би уложити време и ресурсе како би дошла до тих података.

Републички геодетски завод је у своје надлежности 2009. године, законом о државном премеру и катастру, уврстио процену и вођење вредности непокретности. Законом је дефинисано, да се под проценом вредности непокретности подразумева утврђивање тржишне вредности непокретности чија је вредност одређена поступцима и методама масовне процене вредности непокретности. Масовна процена, по међународним и европским стандардима, дефинисана је као процес одређивања вредности непокретности на одређени датум, коришћењем стандардизованих метода над свим подацима на тржишту непокретности које се посматра, као и статистичко испитивање тих података у оквиру посматраног тржишта. Октобра 2012. године, Одељење масовне процене вредности непокретности имплементирало је први подсистем система масовне процене, Регистар промета непокретности, чија је улога прикупљање промета непокретности за целу територију Републике Србије.

<sup>1</sup> Милена Трифуновић, дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, Одељење масовне процене вредности непокретности, e-mail: milena.trifunovic@rgz.gov.rs

<sup>2</sup> Никола Мирковић, дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, Одељење масовне процене вредности непокретности, e-mail: nikola.mirkovic@rgz.gov.rs

Имплементација једног оваквог подсистема представља први корак од великог значаја за дефинисање тржишта непокретности. Велики значај се огледа у томе што до сада није постојала никаква званична и доступна евиденција о тржишту непокретности. Али, без обзира што евиденција о оствареним прометима непокретности није постојала, тржиште непокретности је постојало, само је било латентно. Тржиште непокретности представља комплексан појам, кога прати склоп међусобно испреплетених фактора које је потребно јасно дефинисати и одредити њихов утицај. За тржиште непокретности се може рећи да представља „живи“ ентитет, условљен многобројним факторима. Тај ентитет, условљен је пре свега економским, политичким и друштвеним факторима. Поред наведених фактора, значајну улогу у одређивању тржишне вредности играју и структурни фактори. Утицај структурних фактора на цену непокретности нарочито се уочава на оним подручјима где су економски и политички утицаји једнаки, или пак, када на тржишту непокретности не долази до просперитета или драстичног пада цена на тржишту. Под структурним факторима подразумевају се карактеристике непокретности које представљају независне променљиве. Тако, на пример, на тржишту станова, карактеристике стана биле би: локација, површина, структура стана, спратност и друго; на тржишту пољопривредног земљишта, под карактеристикама подразумева се: локација парцеле, начин коришћења (култура) пољопривредног земљишта – њива, воћњак, виноград ..., величина парцеле, постојање система за наводњавање и друго.

### ДЕФИНИСАЊЕ ТРЖИШТА НЕПОКРЕТНОСТИ ПОСТУПЦИМА МАСОВНЕ ПРОЦЕНЕ

Према дефиницији масовне процене, процена непокретности врши се над свим подацима који постоје на тржишту непокретности (класификација непокретности према тржиштима дата је у предлогу правилника о процени вредности непокретности<sup>3</sup> и она није тема овог рада). Улога масовне процене се управо огледа у томе, да се поступцима масовне процене на једнозначан начин третирају сви подаци на тржишту непокретности како би се тржиште могло дефинисати и описати. Једино на овај начин подаци постају упоредиви, па се процењене вредности, на пример, у Нишу могу поредити са процењеним вредностима у Новом Саду.

Како би се добила права слика о постојању и кретању тржишта непокретности, потребно је посматрати тржиште непокретности кроз дужи низ година. Тенденција развоја, односно кретања тржишта може се једино уочити у случају да се посматрање врши у довољно дугом временском периоду у коме се може запазити један циклус кретања карактеристичних варијација. Под тим варијацијама циклуса подразумевају се временски периоди у којима долази до пораста, стагнације, опадања и опоравка тржишта. Фактори који у највећој мери утичу на кретање тржишта непокретности, разлажу се на четири компоненте: тренд, цикличне варијације које су последица економских дешавања, сезонске варијације и ирегуларне варијације (непредвидиви догађаји).

Подаци са тржишта непокретности чине податке једне временске серије података (хронолошки уређен низ података за посматрану појаву). Подаци временске серије разврставају се у временске интервале, који могу бити месечни, квартални, полугодишњи, годишњи и неки други временски интервали у зависности од потребе за коју се врше одређене анализе. У поступцима масовне процене, уобичајени временски интервал који се користи за одређивање и праћење кретања тржишта је полугодиште. Наведени интервал се користи на основу теоријских закона према коме на тржишту непокретности никада не долази до наглих падова односно скокова цена. Раније анализе података са тржишта пољопривредног земљишта у Одељењу масовне процене, су потврдиле да је временски интервал од пола године оправдан. Препорука је примена временског интервала од једне године, али за примену наведеног интервала потребан је велики број података. Применом полугодишњег, годишњег и већих временских интервала постиже се не испољавање сезонских и локалних промена цена на тржишту непокретности.

Анализа временских серија може се вршити на разне начине у зависности од посматране појаве и циља који се жели постићи. За потребе дефинисања тренда (кретања цена на тржишту непокретности), анализа временске серије подразумева анализу података у функцији времена. Било која анализа подразумева пре свега одређивање карактеристика посматране појаве, како би се могло описати њено кретање. За одређивање карактеристика тренда користе се графички прикази, а на основу њих даље се разматра сумарна (дескриптивна) статистика сваког полугодишта. Сагледавајући добијене резултате доноси се закључак о кретању цена на тржишту посматране непокретности. Анализа временске серије података у функцији времена има за циљ да открије узроке таквог кретања и предвиђање будућег кретања. Улога масовне процене је праћење и дефинисање тржишта непокретности, не и прогнозирање тренда у будућем времену. У пракси је за велики број економских временских серија прогнозирање, односно очекивање кретања тренда кроз неко будуће време ретко одрживо. Из овога произилази и додатна карактеристика тржишта непокретности, а то је непредвидивост.

Главни кораци у анализи података за дефинисање тржишта непокретности подразумевају следеће:

1. Одређивање постојања једне или више тржишних зона у оквиру једног тржишта непокретности

---

<sup>3</sup> Предлог правилника о процени вредности непокретности налази се на сајту Републичког геодетског завода - <http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/?menu=none&LanguageID=2>

## 2. Одређивање тренда кретања цена у оквиру сваке претходно дефинисане тржишне зоне

**ТРЖИШТЕ СТАНОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ПРЕМА ПОСТУПЦИМА МАСОВНЕ ПРОЦЕНЕ**

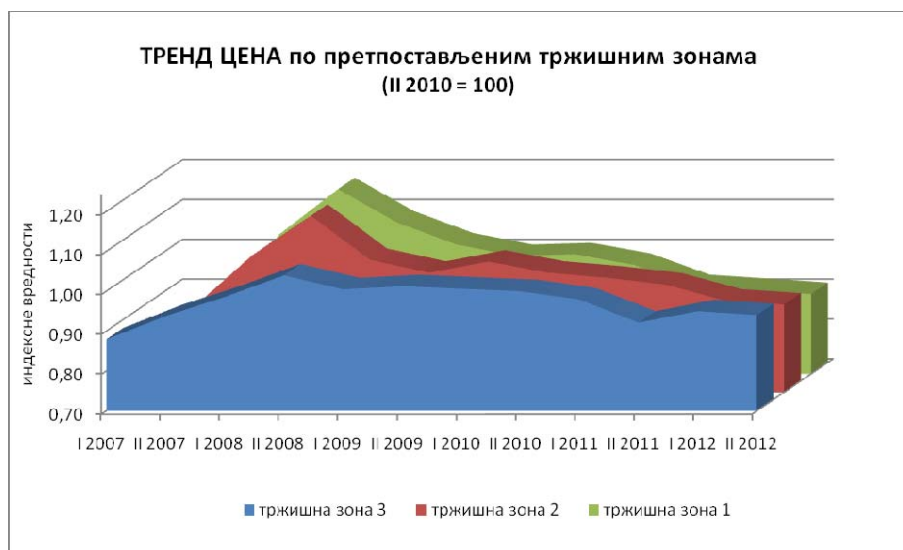
Одређивање тренда кретања цена на тржишту станова у Републици Србији, вршено је над подацима добијеним од Пореске Управе за 2007-2011. годину, као и подацима о прометима станова оствареним на тржишту током 2012. године, који су прикупљени у Регистру промета непокретности. Услед недовољног броја података у бази Регистра промета непокретности за 2013. годину, ови подаци нису узети у даља разматрања. Анализе података са тржишта непокретности подразумевају примену статистичких, графичких и других аналитичких метода.

Први корак анализе тржишта непокретности јесте одређивање постојања једне или више тржишних зона у оквиру једног тржишта непокретности. Тржишне зоне су подручја у којима постоје сличне релативне промене цена у одређеном временском интервалу, и та подручја не морају бити просторно повезана. Полазна основа за одређивање тржишних зона је графички преглед трансакција за сваку годину понаособ, на основу којих је оквирно дефинисано постојање тржишних зона. Оквирно дефинисање тржишних зона извршено је на основу броја података, нивоа цена и годишње промене цена која се може приметити посматрајући нивое цена по годинама. На основу добијених резултата, претпостављене су три тржишне зоне:

- I тржишна зона - градско језгро Града Београда – општине: Савски Венац, Стари Град, Врачар, Нови Београд
- II тржишна зона – насеља у Београду: Вождовац, Раковица, Чукарица, Звездара; КО у Београду: Палилула, Земун; катастарске општине Новог Сада – Нови Сад 1, Нови Сад 2, Нови Сад 3, Нови Сад 4
- III тржишна зона – све преостале општине на територији Републике Србије

Графичком анализом података, код прве и друге претпостављене тржишне зоне уочено је слично кретање цена по годинама али је различитост нивоа цена условила поделу. Након претпостављања тржишних зона, спроведене су статистичке анализе како би се и доказало њихово постојање. Формирана је временска серија података, где је за временски интервал коришћено полугодиште. Наведено је да у оквиру сваке претпостављене тржишне зоне постоје различити нивои (распони) цена, те се на основу тога не може вршити упоређење цена изражено апсолутним променама, јер често апсолутни показатељи нису увек погодни за упоредну анализу, нарочито када се ради о упоређивању података већег броја појава. За упоредну анализу варијација различитих нивоа цена коришћени су релативни показатељи или другим речима индекси. Из теорије статистике, познато је да индексни бројеви представљају однос нивоа посматране појаве, у овом случају нивоа цена, базног временског периода и текућег временског периода. На графику број 1, приказано је кретање индексних вредности по временским интервалима за сваку претпостављену тржишну зону. Табела број 1 садржи индексне вредности у нумеричком облику, као и разлике индекса у оквиру сваке претпостављене зоне. Индексне вредности добијене су као однос средњих вредности цена текућег периода и средње вредности цена базног временског периода.

График бр.1: кретање цена у оквиру сваке претпостављене тржишне зоне



Табела број 1: индексне вредности за сваку претпостављену тржишну зону

временски интервал	индекси зона 1	индекси зона 2	индекси зона 3	Разлика индекса (1-2)	Разлика индекса (1-3)	Разлика индекса (2-3)
I 2007	1,29	1,30	1,12	0,01	0,17	0,18
II 2007	1,16	1,09	1,06	0,07	0,09	0,03
I 2008	0,95	0,96	1,01	0,01	0,06	0,06
II 2008	0,84	0,86	0,96	0,02	0,12	0,10
I 2009	0,92	0,97	1,00	0,05	0,07	0,03
II 2009	0,98	1,00	0,99	0,02	0,01	0,01
I 2010	1,00	0,97	0,99	0,03	0,01	0,02
II 2010	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00
I 2011	1,03	1,01	1,02	0,01	0,01	0,01
II 2011	1,08	1,05	1,08	0,03	0,00	0,02
I 2012	1,10	1,07	1,05	0,03	0,05	0,02
II 2012	1,11	1,09	1,06	0,02	0,05	0,03

Сагледавајући резултате, долази се до следећег закључка:

- Тржиште станова на територији Републике Србије у периоду када није превише активно (2009-2011.године) говори да постоји једна тржишна зона и да је вредност непокретности под утицајем структурних фактора;
- Тржиште станова на територији Републике Србије у периоду када је достигло свој просперитет (2008.године) говори да постоје две тржишне зоне. Једна тржишна зона обухвата подручје града Београда (и то подручја града наведена у првој и другој претпостављеној тржишној зони) и град ског дела Новог Сада. Друга тржишна зона обухвата подручје остатка државне територије.

График бр. 2: тржишне зоне на тржишту станова



У тексту је поменуто, да је за дефинисање тржишта потребно сагледати кретање цена на тржишту непокретности у коме се може запазити један циклус кретања карактеристичних варијација. Управо, током 2008. године, тржиште станова доживљава свој просперитет, што се може најлакше уочити на приказаном графику, где су индексне вредности највише. Током 2009. године долази до благог пада цена, који се највише примећује на територији Града Београда, а уједно и показује да су цене у Београду биле високо нереалне. Током 2010. и 2011. године уочава се стабилизација тржишта непокретности, док се 2012. године бележи мањи пад цена.

Прегледом резултата, закључује се да на територији Републике Србије постоје две тржишне зоне. Једну тржишну зону обухвата подручје прве и друге претпостављене тржишне зоне, док друга тржишна зона обухвата подручје остатка територије Републике Србије. Постојање више тржишних зона у оквиру једног тржишта непокретности, у овом случају тржишта станова, показује да ће се уколико дође до значајног повећања утицаја економских и политичких фактора, вредност непокретности у једној тржишној зони много драстичније мењати него у другој тржишној зони. Тржишна зона у којој постоји најмање осцилација у кретању цена кроз време служи као најбољи репер за одређивање утицаја структурних фактора на вредност непокретности. Али, и овде се мора приступити обазриво, јер уколико не постоји задовољавајући однос понуде и потражње на тржишту непокретности, структурни фактори ни овде неће имати никакву улогу.

На графику број 2, налази се приказ дефинисаних тржишних зона на тржишту станова.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о државном премеру и катастру, Службени гласник РС бр.72/09 и 18/10
2. Закон о порезима на имовину, "Сл. гласник РС", бр. 26/01, "Сл. лист СРЈ", бр. 42/02 - одлука СУС и "Сл. гласник РС", бр. 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 - одлука УС и 47/13
3. „Извештај о поступку и анализи свођења цена на датум“, Републички геодетски завод - Одељење масовне процене, Београд, 2014
4. „Основи статистичке анализе: елементи анализе временских серија“, Др О. Бошковић, Др Р. Драгутиновић Митровић, Београд, 2012
5. Предлог правилника о процени вредности непокретности, Републички геодетски завод, Београд, 2014
6. Сајт Републичког геодетског завода, страница за Евиденцију тржишних цена и масовну процену вредности непокретности, <http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/?menu=none&LanguageID=2>
7. „Standard on Mass Appraisal of Real Property“, International Association of Assessing Officers, Kansas City, 2008

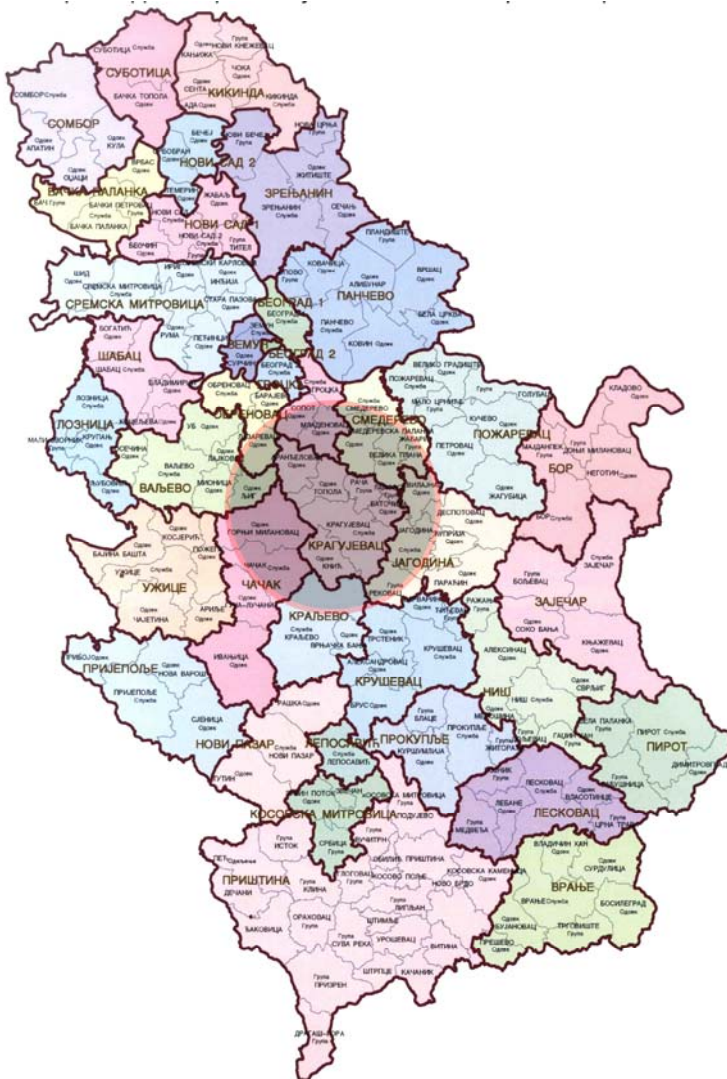


Мр Душан Минић<sup>1</sup>

Зоран Д. Јовановић, дипл. инж. геод.<sup>2</sup>

## КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ У ФУНКЦИЈИ ЛЕГАЛИЗАЦИЈЕ БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИХ ОБЈЕКТА

У овом реферату, аутори су, сажето приказали стање уписа бесправно изграђених објеката у катастар непокретности и резултате – ефекте примене досадшњих прописа који су покушавали да реше питање легализације бесправно изграђених објеката на подручју Шумадијског управног округа. Шумадијски управни округ обухвата седам политичких општина:



1. Аранђеловац,
2. Топола,
3. Рача,
4. Кнић,
5. Лапово,
6. Баточина и
7. Град Крагујевац,

Прилог 1. Географски положај  
Шумадијског управног округа

Поред наведеног, у овом реферату, аутори су изложили и своје виђење и свој предлог могућег начина коришћења постојећих података катастра непокретности у функцији постизања ефикасније легализације бесправно изграђених објеката

<sup>1</sup> Мр Душан Минић, Председник удружења урбаниста Србије

<sup>2</sup> Зоран Д. Јовановић, дипл. геод. инж., Служба за катастар непокретности Крагујевац



## 1. СТАЊЕ УПИСА БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИХ ОБЈЕКТА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ НА ПОДРУЧЈУ ШУМАДИСЈКОГ УПРАВНОГ ОКРУГА

### 1.1. Катастар непокретности

Катастар непокретности, као савремена, ефикасна, квалитетна, поуздана и јавна евиденција о непокретностима и правима на њима израђена је и стављена у службену употребу практично за читаву територију Републике Србије, (постоје веома мали број појединачних парцела за које катастар непокретности још увек није ступио на снагу).

Ради се о савременој и потуно аутоматизованој државној евиденцији о непокретностима и правима на њима коју је израдио и сада успешно одржава Републички геодетски завод са својим унутрашњим организационим јединицама у седишту завода у Београду и са својим организационим јединицама – Службама за катастар непокретности које се налазе у градовима и општинама.

На подручју Шумадијског управног округа катастар непокретности израђен је и стављен у службену употребу у свим катастарским општинама.

У наредној табели, приказани су статистички подаци: број становника, број катастарских општина и површине општина и Града Крагујевца.

Општина/Град	Број становника	Број КО	Површина општине/града у хектарима
Аранђеловац	48000	19	37589
Баточина	12000	12	13565
Кнић	16000	36	41310
Крагујевац	175000	62	83640
Лапово	8000	1	5502
Рача	13000	17	21573
Топола	25000	29	35651
<b>УКУПНО:</b>	<b>297 000</b>	<b>176</b>	<b>238 830</b>

Табела 1. - Преглед статистичких података за подручје Шумадијског управног округа

### 1.2. Упис бесправно изграђених објеката

У реферату, у табели 2. приказан је број уписаних објеката у катастар непокретности и број објеката који су у катастру непокретности уписани као бесправно изграђени, посебно по општинама и градовима и укупно на нивоу Шумадијског управног округа – стање почетак 2014. године

Назив града/општине	Број уписаних објеката	Број уписаних објеката изграђених без грађ. дозволе
Аранђеловац	23155	4648, (20%)
Баточина	7583	1951, (26%)
Кнић	13734	3318, (24%)
Крагујевац	95591	54987, (57%)
Лапово	3291	1274, (39%)
Рача	8133	1263, (16%)
Топола	18188	4318, (24%)
<b>Укупно</b>	<b>169675</b>	<b>71759, (42%)</b>

Табела 2. - Број уписаних објеката у катастру непокретности и број објеката који су уписани са правним статусом "Објекат изграђен без грађевинске дозволе", на подручју Шумадијског управног округа

Према подацима приказаним у табели 2., јасно се може видети да је од укупног броја уписаних објеката у катастар непокретности који износи 169.675 објеката, 71759 објеката је уписано у катастар непокретности са правним статусом "Објекат изграђен без грађевинске дозволе", дакле изграђен нелегално, што у процентима исказано износи око 42%.

Највећи проценат бесправно изграђених објеката у односу на укупан број уписаних објеката у катастру непокретности налази се у Крагујевцу, где је у катастру непокретности уписано укупно 95591 објекат, а од тог броја 54987 објеката је уписано као бесправно изграђени, што изражено у процентима износи око 57%.

Најмањи број објеката изграђених бесправно, у односу на укупан број уписаних објеката у катастру непокретности, налази се у Рачи, што изражено у процентима износи 16%.

Свих 71 759 бесправно изграђених објеката уписани су у катастар непокретности и за сваки тај објекат у катастру непокретности постоје утврђени конкретни подаци који су приказани у табели 3.

Редни број	Податак катастра непокретности
1.	назив катастарске општине
2.	број катастарске парцеле
3.	назив улице и кућни број парцеле на којој је изграђен бесправни објекат
4.	површина парцеле на којој је изграђен бесправни објекат
5.	начин коришћења парцеле на којој је изграђен бесправни објекат
6.	врста земљишта на коме се налази парцела - објекат
7.	подаци о имаоцу права на земљишту
8.	подаци о врсти права и облику својине на земљишту
9.	број објекта -зграде на парцели
10.	површина објекта у основи
11.	начин коришћења објекта -зграде
12.	спратност објекта - зграде
13.	правни статус објекта - зграде
14.	подаци о имаоцу права на бесправном објекту - згради
15.	подаци о врсти права и облику својине на бесправном објекту - згради
16.	подаци о посебним деловима зграде
17.	број посебног дела зграде - стана
18.	корисна површина посебног дела објекта - зграде
19.	структура - собност посебног дела објекта - зграде
20.	подаци о теретима и ограничењима на земљишту, зградама и посебним деловима зграде

Табела 3. - Преглед структуре података катастра непокретности

Поред исказаног укупног броја уписаних објеката у катастру непокретности, на терену постоји још један свакако много мањи број изграђених објеката међу којима има објеката који су изграђени без дозволе али и објеката који су изграђени са дозволом, који нису још геодетски снимљени и нису ни уписани у катастар непокретности.

Међутим, ако се има у виду да је првим прописима који су регулисали питање легализације бесправно изграђених објеката донети још 2003. године, Закон о планирању и изградњи, (Сл. Гл. РС бр.47/03.), да је од 2003. године покренут поступак геодетског снимања и учртавања на катастарским плановима бесправно изграђених објеката, да је тада у највећој мери извршено геодетско снимање и учртавања бесправних објеката на катастарским плановима, да је у међувремену неколико пута, кроз одређене измене Закона и одобравање нових рокова за пријављивање бесправно изграђених објеката за легализацију такође вршено геодетско снимање и учртавања бесправних објеката на катастарским плановима, то је сасвим јасно да је на подручју Шумадијског управног округа највећи број бесправно изграђених зграда геодетски снимљен учртан на катастарским плановима и уписан у катастар непокретности.

На основу информација које су аутори овог реферата прикупили у разговорима са запосленима у службама за катастар непокретности и са запосленима у органима локалне самоуправе, са подручја Шумадијског управног округа, званичан податак о броју објеката који постоје на терену, а који још увек нису геодетски снимљени и нису уписани у катастар непокретности нема ни у оквиру РГЗ-а нити на нивоу локалне самоуправе. Ипак, према процени аутора, а на основу прикупљених информација код запослених у државним органима и у органима локалне самоуправе, број таквих објеката могао би да се креће у интервалу од 15 – 25% у односу на укупан број до сада снимљених и у катастру непокретности уписаних објеката на подручју Шумадијског управног округа.

Очигледно је да је у бази података катастра непокретности већ уписан највећи број бесправно изграђених објеката, према процени, више од три четвртине бесправно изграђених објеката већ је геодетски снимљено, учртано на катастарском плану и уписано у бази података катастра непокретности.

За сваки бесправно изграђен објекат, који је у катастру непокретности већ уписан, постоје званични подаци детаљно наведени у овом реферату.

Наведени подаци о бесправно изграђеним објектима, према мишљењу аутора реферата нису укључени у прописе који регулишу питање легализације на начин на који би то могло да буде урађено обзиром на структуру и важност ти података,

Ако се има у виду и чињеница да је за више од 50% територије Србије урађен и у службену употребу стављен ДКП, а за подручје Шумадијског управног округа овај проценат износи 44%, онда се веома лако може ДКП упоредити са урбанистичким планом који је такође у дигиталном облику, што би без сумње на веома ефикасан и економичан начин показало да ли има и који су објекти изграђени на јавним површинама, у заштићеним зонама или на инфраструктурним коридорима.

У наредној табели, приказан је број катастарских општина по градовима и општинама и број катастарских општина у којима је израђен и у службену употребу стављен дигитални катастарским план.

Назив општине/града	Укупан број КО	Број КО у којима је израђен ДКП	Број КО у којима је израђен ДКП у %
Аранђеловац	19	3	16%
Баточина	12	4	33%
Кнић	36	13	36%
Крагујевац	62	31	50%
Лапово	1	1	100%
Рача	17	12	71%
Топола	29	13	45%
<b>Укупно:</b>	<b>176</b>	<b>77</b>	<b>44 %</b>

Табела 4. - Прегледна табела за подручје Шумадијског управног округа са укупним бројем КО и бројем КО у којима је израђен ДКП

Очигледно је дакле да су подаци о бесправно изграђеним објектима који се налазе у катастру непокретности од изузетног значаја и изузетне важности када говоримо о решавању правног статуса тих објекта, односно када говоримо о легализацији бесправно изграђених објеката.

## 2. ПРИМЕНА ПРОПИСА О ЛЕГАЛИЗАЦИЈИ БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИХ ОБЈЕКТА НА ПОДРУЧЈУ ШУМАДИЈСКОГ УПРАВНОГ ОКРУГА

### 2.1. Ефекти примене прописа о легализацији

У овом реферату у Табели 5., приказани су ефекти примене прописа о легализацији са стањем од 2003. године па до краја 2013. године, на подручју Шумадијског управног округа.

Редни број	Град-општина	Број примљених пријава	Број решених пријава	Број нерешених пријава
1.	Аранђеловац	2295	1588 (69%)	707
2.	Баточина	673	24 (4%)	649
3.	Кнић	766	45 (6%)	721
4.	Крагујевац	27000	5164 (19%)	21836
5.	Лапово	692	135 (20%)	557
6.	Рача	503	40 (8%)	463
7.	Топола	1469	478 (33%)	991
	<b>УКУПНО:</b>	<b>33398</b>	<b>7474 (22%)</b>	<b>25924</b>

Табела 5. - Прегледна табела са бројем примљених и решених предмета за легализацију бесправно изграђених објеката на подручју Шумадијског управног округа, у периоду од 2003. године па до краја 2013. године

Подаци приказани у Табели 5., показују да у временском периоду од 10 година, од 2003. када је законом прописана легализација па до краја 2013. године, примењујући прописе који су регулисали ову материју, легализација бесправно изграђених објеката на подручју Шумадијског управног округа спроведена је у доста малом проценту.

Од укупног броја примљених пријава за легализацију који износи 33398 предмета, решено је укупно 7474 предмета што у процентима изказано износи 22%.

Дакле, за 10. година примене закона о легализацији, решено је 22% предмета за легализацију, у ком проценту се налазе и захтеви који су одбачени или одбијени.

Највећи учинак на легализацији бесправно изграђених објеката остварен је у Аранђеловцу, где је од 2295 примљених пријава за легализацију решено 1588 предмета, или 69%.

Најмањи учинак на овим пословима остварен је у општинама Баточина, Кнић и Рача, испод 10%.

Крајем 2013. године законодавац доноси нови Закон о легализацији који ступа на снагу 01.11.2013. године, (Сл. Гл. РС бр. 95/13), а Правилник који ближе регулише одређена питања из наведеног закона ступа на снагу 05.12.2013. године.

О ефектима примене овог Закона и Правилника у овом тренутку се не може говорити јер још увек нема података о његовој практичној примени, његовој ефикасности, економичности и његовој успешности.

Међутим, према процени аутора овог реферата, а имајући у виду веома битне чињенице везане за наведени Закон о легализацији из 2013. године, које се односе на одређене одредбе у Закону које регулишу трошкове легализације, тј. да трошкови легализације нису смањени већ су повећани у односу на трошкове који су били предвиђени у претходном Закону и чињеницу да су поострени урбанистички услови за легализацију бесправно изграђених објеката, (намена објекта, спратност објекта и удаљење бесправно изграђеног објекта од суседних објеката морају бити усклађени са важећим планским документом и са одредбама Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу, додуше предвиђени су и одређени изузетци уз прибављене сагласности), питање успешности примене овог закона остаје отворено.

Време ће надамо се брзо показати практичне ефекте примене овог Закона који сада прописује строжије критеријуме за легализацију и прописује повећане трошкове легализације у односу на претходни Закон и претходне прописе који су били повољнији од сада важећег Закона и Правилника, па ипак није имао успешну примену у пракси.

## **2.2. Ефекти примене Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе**

Овај Закон ступио је на снагу у марту 2013. године, ("Сл. Гл. РС", број 25/2013. од 15.03.2013. године) и овим Законом регулисан је начин и поступак уписа права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе. Закон је јасно дефинисао на које се непокретности односи овај Закон и под којим условима се на тим непокретностима може уписати право својине, као и у којим случајевима се бесправни градитељ може у катастру непокретности уписати као власник на бесправно изграђеном објекту и као власник на земљишту на коме је објект бесправно изграђен.

Одредбе овог Закона су на један нови и другачији начин регулисале ову материју од одредби важећег Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима, (Сл.Гл. РС бр. 25/02, 101/05; 72/09; 18/10; 65/13.), па је тако у нашој земљи од марта 2013. године настала специфична ситуација у којој су у два Закона, а на различит начин регулисана иста питања. Упис права својине на бесправно изграђеним објектима јасно је регулисан у Закону о државном премеру и катастру, а исто то је регулисано само на другачији начин и у Закону о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе.

Такође, овим Законом предвиђене су одређене обавезе и за органе локалне самоуправе и за РГЗ и утврђени веома кратки рокови за поступање по одредбама овог закона.

Овај Закон о посебним условима, због горе наведеног, код грађана, а и код запослених у државним и локалним институцијама изазвао је одређене нејасноће и дилему.

Независно од постојања одређених дилема и нејасноћа око примене наведеног закона, одмах након ступања на снагу закон је почео да се спроводи у пракси. Одржавана су саветовања на тему примене наведеног Закона, написана су одређена упутства за поступање по овом Закону, донет је и Правилник.

Органи локалних самоуправа имали су обавезу да РГЗ-у доставе примљене захтева за легализацију бесправно изграђених објеката са прилозима у фотокопији у року од 90 дана од дана ступања на снагу закона, (до јона 2013.), а РГЗ је имао обавезу да преузме достављене захтеве, да их заведе и да их приоритетно решава.

Такође и грађани, бесправни градитељи, који нису били до тада поднели захтев органу локалне самоуправе за легализацију, имали су могућност да РГЗ-у поднесу захтев за упис права својине по овом Закону у року од годину дана од дана ступања на снагу закона, (до марта 2014. године).

Како се радило о огромном послу, јер се код органа локалне самоуправе налазио велики број поднетих захтева за легализацију које је требало фотокопирати и доставити РГЗ-у, то у многим случајевима рок није могао бити испоштован.

Поједине локалне самоуправе и данас врше сукцесивно достављање надлежним службама за катастар непокретности фотокопије примљених захтева за легализацију иако је законски рок за достављање тих захтева давно истекао.

У вези са обавезама по овом Закону, РГЗ из Београда је свим службама за катастар непокретности у градовима и општинама доставио јасно прописана упутства и начин поступања код примене Закона о посебним условима за упис права својине на бесправно изграђеним објектима.

Такође РГЗ је припремио и форму извештаја, који је достављен свакој служби за катастар непокретности. У наведеном извештају уносе се на недељном нивоу сви карактеристични подаци о броју примљених предмета од локалне самоуправе и од грађана и о броју решених предмета и то по структури, решени, одбијени, одбачени, закључак за допуну и др.

На основу прописаног начина поступања и прописаног начина достављања извештаја, на нивоу РГЗ-а обезбеђено је поступање по одредбама овог Закона приоритетно и једнообразно. Такође, на нивоу РГЗ-а обезбеђено је редовно пређење решавања ових предмета на недељном нивоу, по службама за катастар непокретности и укупно на нивоу Србије.

У Табели 6. приказани су резултати примене Закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, за подручје Шумадијског управног округа са стањем од ступања на снагу Закона па до априла 2014. године.

Назив града/ општине	Укупно поднето захтева за лега- лизацију	Укупно преу-зето од локалне само- управе	Укупно прим- љених захтева од стране грађана	Укупно пред- мета	Донето		Број уписа-них објеката	Број донетих закљу- чака
					Решења о упису	Решења о обушта- ви/одби- јању уписа		
Аранђеловац	2295	2295	288	2583	78	0	75	11
Баточина	673	620	36	656	256	331	219	785
Кнић	766	766	8	774	188	583	355	210
Крагујевац	27000	3060	328	3388	1631	470	2392	571
Лапово	692	692	83	775	212	395	532	266
Рача	503	503	12	515	67	305	256	123
Топола	1469	1469	23	1492	174	119	300	67
<b>УКУПНО</b>	<b>33398</b>	<b>9405</b>	<b>778</b>	<b>10183</b>	<b>2606</b>	<b>2203</b>	<b>4129</b>	<b>2033</b>

Табела 6 - Прегледна табела са подацима у вези примене Закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе на подручју Шумадијског управног округа

На основу података приказаних у Табели 6. јасно се може видети:

- да су надлежни органи у локалној самоуправи у Аранђеловцу, Тополи, Книћу, Лапову и Рачи поступили по обавезама из Закона и доставили надлежним службама за катастар копије свих примљених захтева за легализацију,
- да је надлежни орган локалне самоуправе у Баточини од укупног броја примљених захтева 673, надлежној служби за катастар непокретности доставио фотокопије за 620 примљених захтева, или у процентима 92%,
- да је надлежни орган локалне самоуправе у Крагујевцу, од укупног броја примљених захтева за легализацију који износи 27000, надлежној служби за катастар непокретности доставио фотокопије за 3060 примљених захтева, или у процентима 11%,
- да је на нивоу Шумадијског управног округа од 2003. године па до априла 2014. године поднето укупно 33398 захтева за легализацију,
- да је од укупног броја примљених захтева за легализацију, на нивоу Шумадијског управног округа, а тај број износи 33398 захтева, надлежним службама за катастар непокретности, до априла 2014. године достављено укупно 9405 захтева, што у процентима износи 28%, (због Крагујевца),
- да је од стране грађана примљено укупно 778 захтева за упис својине по овом Закону,
- да је од укупног броја примљених захтева на нивоу Шумадијског управног округа (преузето од локалне самоуправе и примљено од грађана), који износи 10183 предмета донето укупно 4809 решења, (о упису и о обустави или одбијању), што израђено у процентима износи више од 47%, а ако се укључи и број донетих узакључака у овом поступку који износи 2033 закључака, проценат обрађених предмета износи 67% што представља врло добар резултат рада Службе за катастар непокретности Крагујевца,
- да је највећи проценат решених предмета, од укупно примљених, остварен у СКН КНИЋ (99.61%),
- да је најмањи проценат решених предмета, од укупно примљених, остварен у СКН АРАНЂЕЛОВАЦ (3.%).

### 3. ПРЕДЛОГ МОГУЋЕГ НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ПОДАТАКА КАТАСТРА НЕПОКРЕТНОСТИ У ПОСТУПКУ ЛЕГАЛИЗАЦИЈЕ БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИХ ОБЈЕКТА

База података катастра непокретности, како је у реферату само делимично приказано, (јер поред наведених постоје још пуно података од државног интереса а који нису по оцени аутора, везани за питање легализације па нису ни наведени у реферату), садржи велики број изузетно важних података о бесправно изграђеним објектима који би могли веома корисно да буду употребљени у поступку легализације бесправно изграђених објеката.

Аутори овог реферата стоје на становишту да се законодавац у досадашњем раду на доношењу прописа у области легализације бесправно изграђених објеката, није довољно посветио питању коришћења постојећих података из катастра непокретности.

Аутори овог реферата сматрају да би питање легализације бесправно изграђених објеката могло бити много ефикасније и много економичније решавано користећи постојеће податке катастра непокретности.

Како је у реферату приказано, у бази података катастра непокретности постоје званично утврђени и уписани подаци за 71 759 објеката који су изграђени без грађевинске дозволе, а што је према проценама аутора више од три четвртине од укупног броја објеката који постоје на терену, на подручју Шумадијског управног округа, а нису геодетски снимљени и нису уписани у катастар непокретности.

Ако се зна да је ДКП за подручје Шумадијског управног округа израђен за 44% од укупног броја катастарских општина, (овај проценат на нивоу Србије је већи), а да се преостали катастарски планови у аналогном облику могу ефикасно скенирати и превести у дигитални облик са тачношћу које је потребна за успешну идентификацију и поређење са дигиталним урбанистичким плановима, онда би се могло на један доста једноставан и економичан начин доћи до веома важних података, има ли и који су то објекти бесправно изграђени на јавним површинама, у заштићеним зонама или на инфраструктурним коридорима.

Дакле, користећи постојеће податке катастра непокретности, без потребе масовног изласка на терен, без посебних трошкова и процедура, у сарадњи РГЗ-а и органа локалне самоуправе, могу се практично идентификовати сви они објекти који би могли бити легализовани јер се не налазе на јавним површинама, у заштићеним зонама или у инфраструктурним коридорима, уколико испуњавају и још неке друге, по оцени аутора не тако строге услове који би били прописани. Трошкови легализације требало би да буду реални, да узму у обзир све специфичности које су у Србији довеле до масовне бесправне градње и тренутно реалне финансијске могућности бесправних градитеља.

Истовремено, предложеном идентификацијом, такође на доста ефикасан и економичан начин утврдио би се и број свих објеката који су израђени на јавним површинама, у заштићеним зонама и у инфраструктурним коридорима, значи утврдили би се сви објекти који не би могли бити легализовани. Даља судбина ових објеката била би прописана у закону.

Користећи предложен начин идентификације бесправно изграђених објеката са важећим урбанистичким плановима и користећи у катастру непокретности постојеће податке о бесправно изграђеним објектима, на један доста једноставан, ефикасан и економичан начин може се доћи до веома важних података о томе који би објекти могли да буду легализовани а који то не би могли.

На овакав начин, до наведених података дошло би се за више од три четвртине бесправно изграђених објеката на подручју Шумадијског управног округа.

За то би било потребно доношења новог закона или измена постојећег Закона о легализацији, где ће се јасно регулисати поступци и обавезе органа локалне самоуправе, поступци и обавезе РГЗ-а и других државних органа, поступци и обавезе бесправних градитеља, рокови и минимални трошкови.

За објекат који би на овај начин испунио услове да буде легализован, по оцени аутора овог реферата, законодавац би требало да пропише нову шифру за правни статус таквог објекта, на пример "Објекат легализован". За објекат који би добио наведену шифру сматрало би се да више није бесправно изграђен. На таквом објекту, бесправни градитељ стекао би својину сагласно одредбама закона које регулишу питање стицања својине и таква објекат може бити предмет легалних трансакција и на таквом објекту би се могла уписати и хипотека.

Користећи постојеће податке из катастра непокретности на предложен начин, уз додатне нове одредбе у закону, легализација бесправно изграђених објеката могла би да буде успешно спроведена за више од три четвртине од укупног броја бесправно изграђених објеката на подручју Шумадијског управног округа а слични ефекти би се остварили у за подручје читаве наше државе Србије.

Наравно, питање легализације бесправно изграђених објеката јесте доста сложено и начин његовог решавања захтевао би и решавање и других питања која би закон морао да регулише, али основна идеја аутора овог реферата јесте да скрену пажњу на изузетно важне податке о бесправним објектима који постоје у катастру непокретности и да предложи један од могућих начина на који би ови подаци могли да се искористе у поступку легализације.

Аутори овог реферата предлажу и могуће решење и начин поступања након што би се бесправни објекат легализовао на горе изложен начин. Уколико бесправни градитељ жели и има потребу да измени правни статус за свој објекат који је легализован на предложен начин и за који је уписан, на пример правни статус "Објекат легализован", он би то могао да уради у посербном поступку код надлежног органа локалне самоуправе, израдом пројекта изведеног стања свог објекта, и спровођењем прописне процедуре за добијање грађевинске и употребне дозволе, након чега би постојећи правни статус "Објекат легализован" био измењен у "Објекат има одобрење за градњу", или "Објекат има одобрење за употребу".

Сматрамо да ова наша иницијатива или идеја, о потреби прописивања начина и поступка коришћења постојећих података катастра непокретности у поступку легализације бесправно изграђених објеката има основа, да заслужује пажњу свих који су са овим питањем повезани, да уз озбиљнију анализу овог предлога исти би могао да буде унапређен и уз одговарајуће измене закона би се могло доћи стварно до једног новог ефикаснијег и економичнијег поступка легализације бесправно изграђених објеката.

#### 4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

- О ефектима легализације према прописима који су важили од 2003. године па до 2013. године јасно говоре практични резултати, од укупног броја поднетих захтева за легализацију 33398 захтева, за 10 година примене постојећих прописа решено је свега 7474 предмета, или исказано у процентима свега 22 %. на подручју Шумадијског управног округа, а слична је ситуација и на нивоу Србије. Очигледно је да постоји потреба да се овом питању приступи на другачији начин.
- Крајем 2013. године на снагу ступа нови Закон о легализацији. Практична примена овог Закона тек је на самом почетку тако да не постоје у овом тренутку релевантни подаци за оцену ефикасности

овог Закона. Међутим, оно што је по оцени аутора овог реферата већ сада довољно јасно, то је да ни овај закон са свим својим прописаним процедурама и сада донетим јако строжијим условима под којима бесправно изграђени објекти могу бити легализовани, неће омогућити легализацију бесправно изграђених објеката на једноставнији, ефикаснији и економичнији начин из разлога:

- Висина трошкова које бесправни градитељ треба да плати за уређење грађевинског земљишта по 1м<sup>2</sup> јесу већи него што је то било у претходном закону, а који није имао успешну примену иако су ови трошкови били доста мањи,
- Објекат неће моћи да буде легализован уколико не испуњава одређене услове прописане планским документом, (намена, спратност и удаљење од суседних објеката, осим изузетно уз одређене сагласности),
- Легализација бесправно изграђених објеката у нашој земљи очигледно није једноставна, ради се о веома великом броју бесправно изграђених објеката, око 1,2 милиона бесправно изграђених објеката, а постојећи прописи у досадашњем периоду нису омогућили успешно решавање овог питања.
- Решење овог питања по оцени аутора овог реферата требало би тражити у доношењу новог или у изменама постојећег Закона о легализацији, на начин који би требало да узме у обзир све околности под којима је омогућено да се појави тако велики број бесправно изграђених објеката у нашој земљи, да се има у виду реалне финансијске мигућности бесправних градитеља и да потупак буде једноставан кратак и ефикасан.
- Коришћење постојећих података о бесправно изграђеним објектима који се налазе у катастру непокретности представља нову идеју у овом поступку који би требало озбиљно размотрити, искористити све постојеће податке из базе података катастра непокретности (алфанумеричке и графичке), одредити се за поступак који би подразумевао идентификацију бесправних објеката у смислу да ли је изграђен на јавним површинама, у забрањеним зонама или на инфраструктурним коридорима, и ако јесте не дозволити легализацију таквих објеката а ако није, дозволити легализацију таквих објеката, уколико ти објекти испуњавају и друге минималне услове прописане законом и тако легализованом објекту доделити шифру на пример "Објект легализован".
- Прописати послове и обавезе РГЗ-а у овом поступку са реалним роковима за поступање,
- Прописати послове и обавезе органа локалне самоуправе са јасним и реалним роковима за поступање,
- Прописати јасне обавезе бесправних градитеља са јасним и реалним роковима за поступање,
- Утврдити и прописати минималне трошкове легализације,
- Прописати поступак спречавања нове бесправне изградње,
- Законом забранити нове рокове за легализацију.
- Прописати начин поступања са бесправно изграђеним објектима који неће моћи да буду легализовани,
- Прописати начин поступања за објекте који су бесправно изграђени, а још увек нису геодетски снимљени и нису уцртани на катастарским плановима и нису уписани у катастар непокретности и нису пријављени за легализацију.

Дакле, веома је јасно да у катастру непокретности постоји велики број важних, суштинских и потребних података који могу без посебне процедуре, трошкова и времена да се искористе за потребе легализације бесправно изграђених објеката на начин који би законом био прописан.

На предложен начин, односно коришћењем постојећих података из катастра непокретности о бесправно изграђеним објектима, по оцени аутора овог реферата, питању легализације бесправно изграђених објеката могло би се приступити на један нови, надамо се ефикаснији и свакако и економичнији начин него што је то био случај у досадашњој пракси.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о планирању и изградњи
2. Закон о легализацији
3. Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретн остима,
4. Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе



др Бранко Божић<sup>1</sup>  
Christoph Jochheim-Wirtz<sup>2</sup>

## НОВ МОДЕЛ ОРГАНИЗАЦИЈЕ СИСТЕМА ВРЕДНОВАЊА НЕПОКРЕТНОСТИ ЗА СЛУЖБЕНЕ ПОТРЕБЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### РЕЗИМЕ

Вредновање непокретности представља веома важан сегмент развоја тржита непокретности и од непроцењиве је важности за развој економије и друштва у целини. У Републици Србији преко 20 закона и неколико десетина подзаконских аката, бави се овом проблематиком и управо захваљујући несистемском приступу уређењу система вредновања, данас се у свакодневној пракси сударамо са неконзистентношћу приступа и суочавамо са бројним последицама такве политике. У раду се анализира актуелно стање у овој области код нас и у свету и предлаже нови модел организације система вредновања непокретности у Републици Србији који подразумева поделу одговорности између локалне самоуправе и државне управе коју представља Републички геодетски завод, као посебни орган којем су поверене надлежности у области изградње инфраструктуре просторних података у Републици Србији.

### ABSTRACT:

Land valuation is of a great importance to the real estate market development and has a significant impact to the state economy, also. More than 20 different legal documents (laws and bylaws) in Republic of Serbia contains some aspect of regulation related to this matter and has an impact to obviously no uniform and no systematic approach. Having this in mind, no consistency of the actual system produces a lot of serious problems. This article analyze the actual state of the art in this area in Serbia and suggests the new organization model of land valuation system development. The new proposal assumes share of the responsibilities between Republic geodetic authority and local municipalities with serious external quality control. This approach guarantee more flexibility and transparency through it's development.

### 1. УВОД

Процена вредности непокретности (аппраисал, валуатион) јесте процес оцене вредности конкретне непокретности на одређеној територији у одређеном временском периоду (датуму), [1], [6]. Извести једну информалну оцену економске вредности непокретности није велики проблем, међутим формална процена мора бити заснована на чињеницама и презентована подацима користећи стандардизоване процедуре и методе и мора бити документована у облику писаног извештаја као извештај процене. Формалне процене реализују се за различите сврхе, од економских трансакција (купопродаја, инвестиционо улагање, лизинг, осигурање), приватних захтева (развод, стечај, и сл.) или државне (службене) потребе. Државне потребе укључују послове опорезивања имовине, експропријације, комасације, конверзије и др., свуда где су укључени државни органи и институције или постоје државни (друштвени) интереси. Порези на непокретностима су свакако један од највећих подухвата у који је држава ангажована. Обавеза проценитеља јесте да припреми процене за потребе пореза на имовину користећи препознатљиве (стандардизоване) методе и технике, конзистентне са постојећим правним прописима. Приликом вредновања непокретности, јављају се три фундаментална проблема [15]. Први проблем је да се јасно дефинише која се вредност процењује. Други значајан проблем јесте да се јасно дефинишу права и интереси над непокретностима које су предмет процене. Трећи фундаментални проблем јесте одредити адекватан метод или методе на основу којих ће се процена направити. Основица пореза на имовину је најчешће вредност непокретности (ad valorem) и то, углавном тржишна вредност (market value). Слично је и код одређивања накнада у поступку комасације, експропријације и конверзије права, утврђивања пореза на пренос апсолутних права, наслеђа, поклона, осигурања кредита и др. [2], [11], [12], [16-24]. За сваки од наведених поступака, неопходни су одговарајући подаци о непокретностима. Подаци (физички и тржишни) морају бити пажљиво прикупљени и верификовани тако да се проценитељ у њих може у потпуности поуздати. У противном, изведени закључци су неупотребљиви и могу довести до озбиљних последица. Дакле, за успешно вредновање непокретности, неопходна је ажурна, тачна и потпуна база просторних и тржишних података, а ако је обезбеђена и адекватна компјутерска подршка, развој система вредновања непокретности значајно се може убрзати [1], [2], [3], [4], [5], [15], [25], [26], [27].

<sup>1</sup> Бранко Божић, доктор наука, редовни професор, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, bozic @grf.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Christoph Jochheim-Wirtz, Ambero Consulting – Icon Institute, christoph.jochheim-wirtz@icon-institute.de

Процена вредности непокретности се развија кроз два, у основи и веома повезана приступа: 1) појединачну процену (*individual property valuation, single property valuation*) и 2) масовну процену (*mass valuation, mass appraisal, etc.*). Под појединачном проценом се сматра утврђивање вредности појединачних непокретности. Robert J. Gloudemans у [9],[15] масовну процену вредности непокретности дефинише као "систематско вредновање групе (већег броја) непокретности на одређени датум, коришћењем стандардизованих процедура (прикупљања, верификације и класификације физичких, правних и тржишних кључних карактеристика о непокретностима) и метода статистичког тестирања". Дефиниција потенцира системски приступ, уважава стандардизоване процедуре и поуздане механизме верификације квалитета модела. Избор појединог приступа последица је природе захтева за проценом, али у оба случаја, неопходно је успоставити пун капацитет сарадње свих релевантних државних институција како би се створио основни предуслов развоја, а то је транспарентност система. Ако је мотив вредновања непокретности утврђивање пореске основице, појединачна процена би била временски неефикасна, недовољно објективна, тешко применљива и скупа, јер се истовремено вреднује већи број непокретности. Са друге стране, масовна процена не допушта вредновање утицаја свих појединачних карактеристика непокретности, суочава се са огромном количином података и могућностима њихове ефикасне обраде. Унапређењем информационог система катастра непокретности и чињеницом да свака појединачна карактеристика непокретности није неопходна, масовна процена постаје доминантна полуга пореском систему, у значајној мери доприноси минимизирању социјалне компоненте вредновања, чиме се олакшава развој система опорезивања непокретности (имовине).

## 2. ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ У ОБЛАСТИ ВРЕДНОВАЊА НЕПОКРЕТНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У нашем законодавству се за непокретну имовину користи израз непокретност. У чл. 4 Закона о државном премеру и катастру [18], под непокретностима се подразумева: 1) земљиште (катастарске парцеле пољопривредног, шумског, грађевинског и другог земљишта), 2) надземне и подземне грађевинске објекте (зграде свих врста, привредни објекти, објекти културе, спорта и рекреације, склоништа и други грађевински објекти) и 3) посебне делове објекта који чине грађевинску целину (стан, пословни простор, гаража и др.). Поставља се једно логично питање – у којој мери је српско законодавство конзистентно у смислу дефинисања јасног концепта система вредновања, укључујући меру вредности, врсту права које се порцењује и методологију.

### 2.1. Мере вредности непокретности

Мера вредности непокретности има свој правни и економски аспект и може бити различита. Правни аспект се огледа у њеној статутарној или законској заснованости дефинисаној одређеним прописом. Када је реч о порезима на непокретности (имовину) у Србији, они су дефинисани Законом [17]. У чл. 5, Закона, основица пореза на имовину (код пореског обвезника који не води пословне књиге) дефинисана је вредношћу непокретности, основица пореза на наслеђе је тржишна вредност наслеђене имовине (чл. 16), а основица пореза на пренос апсолутних права је уговорена цена у тренутку настанка пореске обавезе, ако није нижа од тржишне вредности (чл. 27). Економска детерминанта вредности произилази из чињенице да непокретност поседује вредност само ако је од користи (употребљива, *eng. utility*) и ако је ограничена (лимитирана, постоји у ограниченим количинама, *eng. scarcity*). Употребљивост се може дефинисати на више начина, као капацитет изражености жеље за поседовањем и сл. Употребљивост није исто што и користољубље и више по природи има психолошку конотацију која зависи од ставова купца и продавца на самом тржишту. Ограниченост употребе непокретности јесте други важан квалитет непокретности који утиче на њену вредност. У вредности непокретности морају бити заступљене обе компоненте. Без било које од њих, непокретност се не може третирати као економски производ. Поред употребљивости и ограничености од посебне важности за анализу јесу понуда и потражња, антиципација (принцип да је тржишна вредност једнака садашњој вредности будуће користи), субституција (принцип да је вредност конкретне непокретности једнака вредности прибављања сличног, као замене), вишак вредности (приход који остаје након одбитка рада, капитала и других трошкова) и друге околности (динамички утицаји попут опште економије, промене у политици, демографија и сл.).

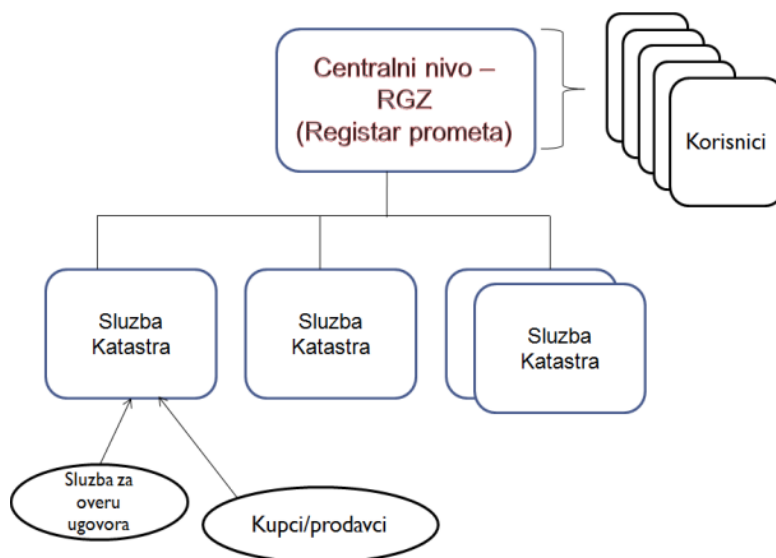
### 2.2. Носиоци вредновања непокретности у Републици Србији

У Републици Србији, постоји неколико законских носилаца активности вредновања непокретности. То су: 1) Пореска управа, 2) Републички геодетски завод, 3) јединице локалне самоуправе, 4) судски вештаци и 5) сертификовани проценитељи (Национално удружење проценитеља Србије – НУПС и Удружење проценитеља Србије).

Надлежности Пореске управе регулисани су Законом о порезима на имовину [17], Упутством о поступку и начину утврђивања пореза на пренос апсолутних права [24], Законом о експропријацији [19], Упутством за утврђивање вредности одузетих непокретности (интерни акт Пореске управе, 2012) и Законом о враћању одузете имовине и обештећењу [22], (табела 1).

Закон о државном пемеру и катастру [18] обавезује Републички геодетски завод (РГЗ) да поступцима масовне процене одређује тржишне вредности непокретности, дајући им епитет "генералне" процене, без јасне представе шта то заправо значи. Закон обавезује РГЗ на сарадњу са локалном самоуправом и дефинише трогодишњи период обнове процене. Успостављена је евиденција тржишних цена непокретности кроз **Регистар промета** непокретности. Регистар се формира на основу података из купопродајних уговора и уговора о закупу (добивају се од стране надлежних органа за оверу) и базе катастра непокретности. Путем посебних упитника [10], приликом уписа права на непокретности, предвиђа се и прикупљање додатних информација о непокретностима (слика 1). Очекује се да би Регистар промета могао бити врло користан извор информација уколико се обезбеди пуна транспарентност система и оствари потпуна стручна контрола свих процеса његове изградње и одржавања од стране експерата и будућих корисника.

Надлежности органа локалне самоуправе у погледу процене вредности непокретности регулисане су Законом о порезима на имовину [17], Законом о планирању и изградњи [20], Законом о пољопривредном земљишту [23], Правилником о начину утврђивања основице пореза на имовину на права на непокретностима [11] и Уредбом о условима, критеријумима и начину остваривања права на конверзију права коришћења у право својине уз накнаду, као и начину одређивања тржишне вредности грађевинског земљишта и висине накнаде по основу конверзије права коришћења у право својине уз накнаду [25], Законом о промету непокретности [21] и др. Основицу пореза на имовину чини вредност непокретности (Закон дефинише седам врста непокретности: грађевинско, пољопривредно и шумско земљиште, станови, куће за становање, пословне зграде и гаражна места). Вредност се утврђује на основу корисне површине и просечне цене квадратног метра у зони у којој се непокретност налази. Просечне цене квадратног метра и зоне, одређује локална самоуправа. За те потребе је развијен јединствен информациони систем локалне пореске администрације – ЛПА. Информациони систем треба да обезбеди вођење евиденције пореских обвезника, рачунање основице и висине пореза на имовину као и праћење његове наплате. Имплементација новог система опорезивања имовине је започела 2007. године. У базу података ЛПА унети су преузети подаци о физичким лицима из Министарства унутрашњих послова и о привредним субјеката (правним лицима) од Агенције за привредне регистре, док је Пореска управа из својих база (по филијалама) уступила податке о непокретностима и пореским обвезницима. База се одржава на основу пореских пријава и накнадним прикупљањем података од стране организационих јединица општине или града. До 2013. године, подаци катастра нису преузимани.



Слика 1: Модел организације система прикупљања и вредновања непокретности у РГЗ

Увидом у садржај наведених нормативних и планских документа, јасно се учовавају бројна међусобна преклапања и недоследности који намећу потребу за међусобном хомогенизацијом и раздвајањем надлежности, са јасним системским односом према питањима од општег интереса, у шта свакако спада и систем вредновања непокретности који је претпоставка успешног уређења и функционисања државних органа и привреде у целини.

Табела 1: Законске основе, носиоци, предмет и методе процене вредности у РС

Пропис	Поступак	Мера вредности, право и методе
<b>Пореска управа</b>		
Закон о порезима на имовину (СГ РС бр. 26/01, СГРС бр. 42/02 - одлука СУС и СГРС бр. 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 - одлука УС и 47/13)  Упутство о поступку и начину утврђивања пореза на пренос апсолутних права (ПУ, 2010)	Порез на пренос апсолутних права	Тржишна вредност
		Право својине - Упоредњем купопродаја - Трошковна метода
Закон о порезима на имовину	Порез на наслеђе и поклон	Тржишна вредност
		Право својине - Упоредњем купопродаја - Трошковна метода
Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (СГ РС, бр. 72/2011)  Упутство за утврђивање вредности одузетих непокретности (ПУ, 2012)	Накнада за одузете непокретности	Тржишна вредност
		Право својине - Упоредњем купопродаја - Трошковна метода
Закон о експропријацији (СГ РС, бр. 53/95, СЛ СРЈ, бр. 16/2001 - одлука СУС и СГ РС, бр. 20/2009 и 55/2013 - одлука УС)	Накнада за експропријацију	Тржишна вредност
		Право својине - Упоредњем купопродаја - Трошковна метода - Приносна метода
Правилник о начину утврђивања основице пореза на имовину на права на непокретностима (СГРС 38/01, 45/04 и 27/11)	Порез на имовину	Просечна тржишна вредност Петоструки катастарски приход
		- Упоредњем купопродаја - Трошковна метода - Приносна метода
<b>Локална пореска администрација</b>		
Закон о порезима на имовину (СГ РС бр. 26/01, СГРС бр. 42/02 - одлука СУС и СГРС бр. 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 - одлука УС и 47/13)	Порез на имовину	Вредност непокретности Књиговодствена вредност
		- Право својине - Право коришћења - Лизинг - Државина - Упоредњем купопродаја - Трошковна метода
Уредба о условима, критеријумима и начину остваривања права на конверзију права коришћења у право својине уз накнаду, као и начину одређивања тржишне вредности грађевинског земљишта и висине накнаде по основу конверзије права коришћења у право својине (СГ РС 67/11)	Накнада по основу конверзије права коришћења у право својине	Тржишна вредност
		- Право својине - Упоредњем купопродаја - Трошковна метода - Приносна метода
<b>Републички геодетски завод</b>		
Закон о државном предмету И катастру (СГ РС, 79/09 и 18/10)	?	Тржишна вредност (генерална)
		?
		?

### 3. СТАНДАРД ПРОЦЕНЕ ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ И ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

#### 3.1. Међународни стандард за масовну процену

Standard on Mass Appraisal of Real Property [9] представља наставак серије стандарда који се бави организацијом система масовне процене вредности непокретности. Први документ из поменуте серије појавио се 1983. године, затим, 1984., 1988. и 2002. под садашњим називом који се није мењао ни у издањима из 2012. и 2013. године. ИААО стандарди нису обавезујући, али заслужују пуну пажњу, будући да представљају резултат богатог искуства најбољих примера добре праксе. *Стандард* дефинише неопходне услове за успостављање система масовне процене вредности непокретности, базирајући се на потребама пореске политике. *Стандард* посебно указује на улогу проценитеља, надзора (контроле) и пореских обвезника. Сва решења су прилагођена особинама САМА (*Computer*

Added Mass Appraisal) решења, а предложене процедуре усмерене су ка утврђивању тржишне вредности непокретности помоћу уобичајене три методе (приступа) - методе трошкова (*cost methods*), методе упоређења (*comparison method*) и приносне методе (*income method*). *Стандард* посебно наглашава важност комплетних и тачних података, ефективне моделе вредновања као и адекватно управљање ресурсима. Поред дефинисања проблема масовне процене, *Стандард* детаљно описује:

- прикупљање и одржавање базе података о непокретностима,
- методе вредновања непокретности,
- тестирање модела процене и осигурање квалитета,
- захтеве везане за образовни ниво учесника,
- обраду података,
- организацију обнове (периодичног) процеса вредновања и
- *cost-benefit* анализу.

*Стандард* прописује тржишну вредност као меру вредности непокретности и генерално је дефинише као вредност која се утврђује у поступку масовне (и појединачне) процене. Да би се одредила тржишна вредност непокретности, стандард предвиђа коришћење једначина, табела и других приказа заснованих на математичким анализама тржишних података. Приликом вредновања појединачних непокретности, *стандард* упозорава да није довољно ослонити се само на купопродајну цену непокретности, већ је пожељно анализирати и податке са тржишта. Квалитет процене вредности непокретности зависи од комплетности и тачности прикупљених физичких и тржишних података о непокретностима до којих се долази успостављањем одговарајућих поступака и процедура за прикупљање и одржавање базе података (подаци о власништву, локацији, величини, намени, физичким карактеристикама, цени, ренти, вредности и др.). *Стандард* посебно указује на важност тачних, комплетних и ажурних катастарских планова као извору информација, а дигиталне катастарске планове повезана са ГИС алатима и базама просторних података види као основу развоја САМА система, чија примена може значајно убрзати развој масовне процене.

Тестирање и оцена квалитета параметара модела је завршни корак у масовној процени, без којег се не може замислити његова примена. Независно од начина дефинисања вредности непокретности, као показатељи квалитета процене најчешће се користе релативне мере квалитета (*sales ratio studies*). IAAO стандард (*Standard on Ratio Studies*, IAAO 2013a) детаљно описује и дефинише оцену квалитета процена у моделу масовне процене. Стандард презентује два примарна аспекта анализе квалитета процене, и то: ниво процене (*assessment level*) и униформност процене (*uniformity*).

### 3.2. Систем вредновања непокретности у Немачкој

Вредновање непокретности у Немачкој је регулисано Законом о грађевинарству из 1960. године (German federal building code, BauGB), којим је тржишна вредност дефинисана као вредност која се односи на одређен датум и која се реализује на фер тржишту у уобичајеном поступку и реалним условима окружења, без родбинских веза између учесника [4], [5]. Следећи важан документ којим је уређена процена вредности непокретности у Немачкој је покрајинска уредба (декрет) за процену - German federal valuation decree (Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV) која представља основу за реализацију поступка вредновања непокретности и водич за вредновање - German administrative regulation for valuation ("Wertermittlungsrichtlinie" – WertR).

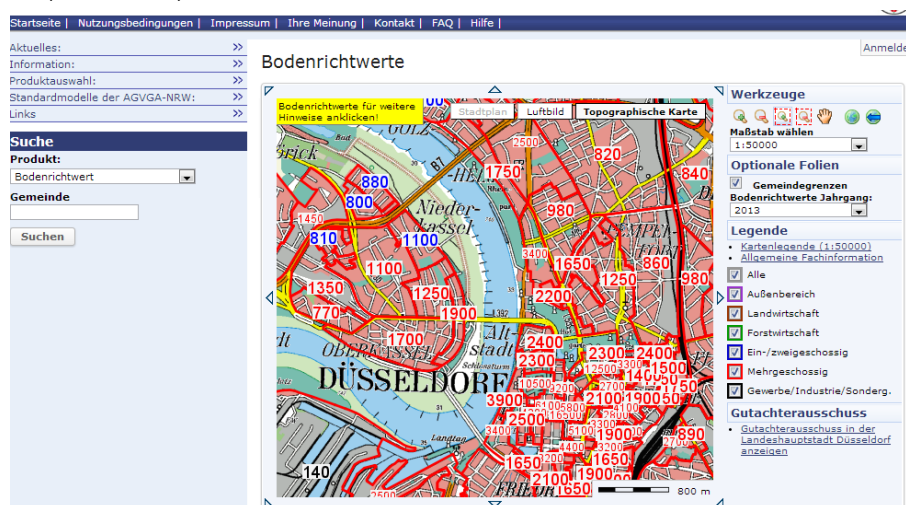


Слика 2: Карта оријентационих вредности земљишта (<http://www.duesseldorf.de>) (970 = вредност у ЕУР / м<sup>2</sup> површине, 1,5 = коефицијент бруто развијене површине, W-IV-40 = стамбена површина са IV-спрата и 40 m дубине)



**Слика 3:** Карта оријентационих вредности других непокретности (<http://www.duesseldorf.de>) (Неуређено (W-1,5/780) W = стамбено 1,5= бруто развијена површина 780 = вредност EUR/m<sup>2</sup> (стамбено/корисна површина); Уређено (W-1930/1150) W = стамбено 1930 = година изградње 1150 = вредност EUR/m<sup>2</sup> (стамбено/корисна површина); Заједнички простор (1970/1900) 1970 = година изградње 1900 = вредност EUR/m<sup>2</sup> (стамбено)

Законом су регулисани организација и њени задаци. На покрајинском нивоу формира се Врховно веће вештака под којим су одређен број већа вештака који се формира на нивоу локалне самоуправе и градова већих од 60000 становника (у Немачкој има укупно 1367 већа вештака). Свако веће вештака чине председник, заменик и један број стручњака (бирају се по почасној дужности) различитих профила (грађевински инжењер, економиста, стручњак за непокретности и сл.). Веће израђује налазе о тржишним вредностима, води збирку купопродајних цена и одређује оријентационе вредности непокретности (слике 2 и 3).



**Слика 4:** Приказ зона и оријентационих цена у сервису BorisPlus (<http://www.duesseldorf.de>)

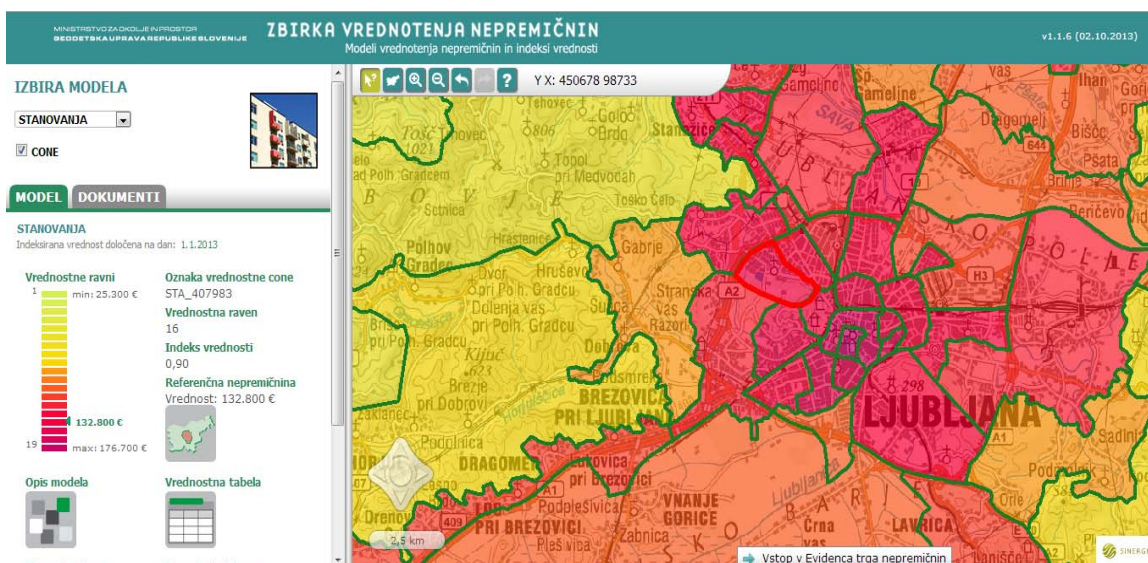
Већу вештака у раду помаже Пословница већа вештака која је стационирана или у оквиру геодетске службе или органа управе и броји, просечно 15 лица. Мандат чланова већа вештака траје од 4 до 5 година, уколико их бирају окружне управе. Подаци о оријентационим вредностима непокретности графички се приказују у оквиру програмског решења BorisPlus (слика 4) којим управља Врховно веће вештака.

BorisPlus, поред графичких садржи и нумеричке податке од значаја за поједину непокретност и већина података, осим личних података о власницима, доступни су заинтересованим корисницима. На тај начин, већа вештака испуњавају своју законску обавезу о успостављању транспарентног тржишта непокретности.

### 3.3. Систем вредновања непокретности у Словенији

Словенија је донела Закон о масовној процени вредности непокретности и на тај начин проблем масовне процене подигла на највиши ниво. Законом су дефинисани елементи система вредновања, одговорности, стандарди, непокретности које би требало вредновати, регистар продајних цена, регистар модела вредновања, процес генералног вредновања, процес процењивања и индексирања.





Слика 5: Подаци о вредносним зонама у моделу стамбених непокретности

Упоредо, како би остварили потпуну евиденцију о променама и новим објектима, донет је и Закон о регистрацији непокретности (Real Property Registration Act).

Закон дефинише податке о објектима и деловима објекта које треба прикупити и проверити непосредно и помоћу посебно припремљених упитника, директно на терену. Теренски део посла трајао је годину дана, а исто толико и њихова обрада и успостављање Регистра непокретности (завршен 2008. са око 6.5 милиона регистрованих непокретности). Имплементација система вредновања на оперативном нивоу започела је 2006. године. У складу са Законом, формирана је посебна јединица за вредновање (Valuation office) при Геодетској служби Словеније (Surveying and Mapping Authority) крајем 2006. године, са 24 запослена експерта (у 2012.) од којих 12 на централном и 12 експерата на регионалном нивоу.

Табела 2: Вредносна табела

Површина (m <sup>2</sup> )		Прилагођено лето изградње ставбе										
		1929	1930	1945	1955	1965	1975	1985	1995	2000	2005	2010
0 - 14	Основа	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Додатни m <sup>2</sup>	2.748,96	2.921,60	3.014,56	3.187,20	3.359,84	3.452,80	3.625,44	3.811,36	3.984,00	4.342,56	4.515,20
15 - 29	Основа	41.168	43.824	45.152	47.808	50.464	51.792	54.448	57.104	59.760	65.072	67.728
	Додатни m <sup>2</sup>	2.031,84	2.124,80	2.217,76	2.297,44	2.390,40	2.483,36	2.563,04	2.656,00	2.748,96	2.921,60	3.094,24
30 - 49	Основа	71.712	75.696	78.352	82.336	86.320	88.976	92.960	96.944	100.928	108.896	114.208
	Додатни m <sup>2</sup>	1.660,00	1.859,20	1.925,60	1.992,00	2.058,40	2.191,20	2.324,00	2.456,80	2.523,20	2.656,00	2.788,80
50 - 74	Основа	104.912	112.880	116.864	122.176	127.488	132.800	139.440	146.080	151.392	162.016	169.984
	Додатни m <sup>2</sup>	1.487,36	1.646,72	1.699,84	1.752,96	1.859,20	1.912,32	1.965,44	2.124,80	2.231,04	2.284,16	2.337,28
75 - 99	Основа	142.096	154.048	159.360	166.000	173.968	180.608	188.576	199.200	207.168	219.120	228.416
	Додатни m <sup>2</sup>	1.434,24	1.487,36	1.540,48	1.593,60	1.752,96	1.806,08	1.912,32	1.965,44	2.071,68	2.124,80	2.177,92
100 - 129	Основа	177.952	191.232	197.872	205.840	217.792	225.760	236.384	248.336	258.960	272.240	282.864
	Додатни m <sup>2</sup>	1.394,40	1.460,80	1.500,64	1.553,76	1.633,44	1.686,56	1.766,24	1.859,20	1.899,04	1.952,16	2.031,84
130 -	Основа	219.784	235.056	243.024	252.320	266.928	276.224	289.504	304.112	316.064	330.672	343.952
	Додатни m <sup>2</sup>	1.367,84	1.420,96	1.460,80	1.527,20	1.580,32	1.633,44	1.686,56	1.752,96	1.819,36	1.885,76	1.938,88

Вредност гараџе као један од простора становања

Шт. вред. равни	Референчна непокретничина EUR	Становање EUR	Гараџа EUR
16	132.800	132.800	11.120

Закон о масовној процени је 2011. године допуњен обавезом систематског и свеобухватног прикупљања података купопродаја и закупа резиденцијалних и пословних објеката, тако да је и Регистар продајних цена постепено унапређен у Регистар тржишта непокретности (Real Estate Market Register). Комплетан систем је оформљен и од 01.01.2012. је у употреби (слика 4, табела 2). У складу са Законом, перманентно се врши валидација модела и тестирање адекватности у периодима од четири године. Дозвољена разлика процене и остварених цена износи 10%.



### 3.4. Систем вредновања непокретности у Шведској

Шведска је Законом о процени вредности непокретности (Real Property Assessment Law) уредила организацију и начин вредновања имовине [13]. Законом је дефинисано да процењена вредност не сме бити испод 75% тржишне вредности, а вредновање непокретности реализује се на сваке три године. Стандард вредновања је тржишна вредност, при најбољој и највишој (highest and best use) употреби непокретности, а временска епоха вредновања јесте друга година пре године на коју се порез односи (нпр, за 2013 је 2011). Национална служба за премер (National Land Survey – NLS) као државна установа, одговорна је за одржавање модела вредновања и примену ИТ технологије. NLS одржава Базу продајних цена која је интегрисана у Информациони систем непокретности (Property Information System). Порези на имовину, методе вредновања и стандарди, успостављени су на националном нивоу и под ингеренцијом су Министарства финансија (Tax Board). Активности приватних проценитеља одвијају се на регионалном нивоу и укључени су у поступак обнове зонирања, одређивања вредносних зона и правила вредновања. База података продајних цена садржи све трансакције у Шведској и представља основу тржишне анализе. У моделу процене, користе се подаци зедње три године и над њима се спроводи детаљна анализа и припрема за генералну процену (general assessment). Недостајући подаци се допуњују кроз посебан поступак који се спроводи непосредним контактом са власницима непокретности или закупцима, преко локалних пореских служби. Процес почиње од анализе вредносних зона према подацима претходног циклуса генералне процене где се уносе измене, сходно променама на терену, затим се дефинише вредносни ниво за нормирану непокретност (norm property) у свакој вредносној зони. На основу таблица и формула процењују се остале непокретности према својим карактеристикама у односу на нормирану непокретност. Модели и зоне се тестирају на сагласност, при чему се користи *ratio study* релативна мера (однос процене из модела и остварене цене; просечан однос треба да буде 0.75 и бољи, сходно Закону који захтева не мање од 75% тржишне вредности). Задња фаза припреме обухвата избор правила вредновања и укључује вредносне карте са вредносним зонама и вредносним нивоима у свакој зони. Рад на креирању зона је пре свега заснован на искуству проценитеља, а мање на статистичкој анализи. Процес почиње анализом зона из претходног циклуса вредновања (од пре три године). Уобичајена је појава да се између два периода вредновања број зона повећа за око 10% (податак из 2007. године). Други део процеса, односи се на процену вредности свих непокретности и спроводи се у Пореској администрацији, углавном на локалном нивоу. Поступак започиње средином октобра, годину дана пре генералне процене када се шаље одговарајући упитник сваком власнику на увид и сагласност. Пореска администрација припрема и шаље упитник према подацима из регистра, заједно са предлогом процене, заснованом на подацима регистра и правилима вредновања за одговарајућу зону локације непокретности. Сваки поседник има право приговора који доставља пореској администрацији почетком новембра (рок 15 дана). Након анализе примедба и отклањања уочених недостатака, Пореска администрација шаље решење обвезницима до краја јуна исте године (година у којој се процена врши). Уколико обвезник није задовољан проценом, може захтевати нову процену, за коју је установљен рок од пет година, рачунато од краја године у којој је процена изведена. На нову процену, обвезник може уложити жалбу суду (administrative court). Жалба не задржава плаћање пореза, а уколико је обвезник у праву, враћа му се разлика, увећана за камату.

Представљање прикупљених информација и извођење бројних анализа, реализује се применом GIS технологије. GIS је интегрисан са САМА системом, а свака промена фактора капитализације аутоматски ажурира нове вредности непокретности као и нове релативне односе остварених цена и процена. Слично, до промена вредности се аутоматски стиже и у случају промене граница вредносних зона. По завршетку циклуса масовне процене, резултати се објављују на Интернет страници Пореске агенције (вредносне зоне, правила вредновања и начин примене модела вредновања).

### 4. ПРЕДЛОГ НОВОГ МОДЕЛА СИСТЕМА ПРОЦЕНЕ ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ ЗА СЛУЖБЕНЕ ПОТРЕБЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

На основу анализе искустава из досадашњих активности и примера добре праксе, јасан, неопходан, једнообразан и свеобухватан систем процене вредности непокретности у Републици Србији треба да се темељи на следећим полазним претпоставкама:

- једнообразној и праведној процени вредности непокретности на територији целе Земље, за све потребе и уз активно учешће релевантних институција и квалификованих проценитеља,
- тржишној вредности непокретности као мери,
- међународним стандардима и искуствима,
- концепту масовне процене вредности непокретности,
- постојећим условима, организацији, потребама и могућностима,
- подацима катастра непокретности и тржишним подацима,
- транспарентности, рационалности и одрживости система за што шире потребе,
- законској, информатичкој и организационој конзистентности система, и
- интероперабилности система.

За остваривост постављених полазних претпоставки потребно је на нивоу државе:

- исказати јасна политичка опредељења,
- дефинисати кључне потребе за проценом,
- усвојити детаљна стратешка опредељења и концепт,
- донети одговарајућа законска и подзаконска акта,
- дефинисати организацију система,
- обезбедити техничке могућности за спровођење усвојеног решења,
- дефинисати међусобне обавезе елемената система и јасне поступке и процедуре,
- усвојити динамику реализације система масовне процене, и
- обезбедити финансирање система.

За вредновање непокретности неопходно је планирати одговарајуће техничке, кадровске, организационе и финансијске ресурсе који морају бити повезани са плановима и очекиваним резултатима. Предлог новог модела почива на претпоставци поделе одговорности између локалног и централног (државног) нивоа уз контролу независног специјализованог стручног органа (експертски тим). Оперативну компоненту система вредновања непокретности треба организовати у два нивоа, централни и локални (слика 6).

**Локални ниво** система вредновања чинили би одабрани представници једне или више локалних самоуправа (**Подручна јединица за процену**), из састава:

- постојеће службе катастра непокретности,
- органа пореске управе у локалној самоуправи,
- јединице локалне самоуправе надлежне за утврђивање, наплату и контролу прихода локалне самоуправе,
- општинског органа надлежног за послове урбанизма,
- месно надлежног суда/нотар,
- локалних проценитеља (агенције за непокретности), и
- других служби, по потреби.

Локални ниво система би према јединственим упутствима и процедурама:

- прикупљао нове и контролисао постојеће катастарске и тржишне податке и информације о непокретностима (актуелно стање, примене, промет, закуп, и др.),
- уносио податке о непокретностима и промету у Регистар промета,
- анализирао прикупљене податке, одређивао вредносне зоне, вредносне нивое и нормирану непокретност са припадајућим специфичностима,
- припремао одговарајуће таблице за вредновање непокретности,
- специфицирао и калибрисао параметре модела вредновања и вршио тестирање квалитета процене,
- израђивао карте оријентационих вредности непокретности,
- процењивао нове непокретности, у складу са посебним захтевима и потребама,
- израђивао одговарајуће извештаје и прегледе тржишних вредности на својој територији, и достављао податке процене централном нивоу и овлашћеним корисницима на територији из своје надлежности.

Број подручних јединица за процену формирао би се у зависности од постојеће територијалне организације и степена развоја тржишта непокретности. Број ангажованих лица у подручној јединици зависио би од:

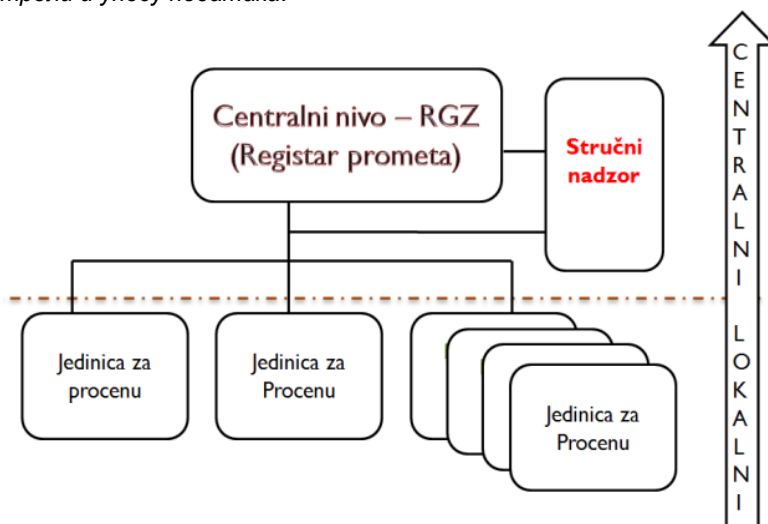
- обима посла,
- величине територије коју покрива као и
- интензитета активности на тржишту непокретности.

Квалификациона структура чланова подручне јединице за процену треба да обухвати стручњаке из: грађевинске, економске, правне, пољопривредне, шумарске, рачунарске, просторно-планске, архитектонско-урбанистичке и геодетске струке. Осим што морају поседовати одговарајуће универзитетско образовање, проценитељи у оквиру подручне јединице за процену морају имати најмање пет година практичног искуства у области процене вредности непокретности и успешно завршену одговарајућу обуку. Обука подразумева доношење и спровођење посебног **Плана обуке**. План обуке, начелно, треба да обухвати следеће опште садржаје: 1) економски принципи, 2) основе теорије вредновања, 3) основе права, 4) статистика, 5) технологија грађења, 6) основе рачуноводства, 7) економија земљишта, 8) технике вредновања непокретности, 9) право својине, 10) урбано и рурално планирање, 11) менаџмент непокретности, 12) основе премера и катастра, 13) практичан рад на вредновању, 14) одржавање објеката, 15) маркетинг, 16) администрирање земљиштем, 17) политика пореза и 18) стручна пракса. Након успешне реализације програма обуке, полагао би се стручни испит пред одговарајућим сертификационим телом и стекла лиценца - **Проценитељ непокретности**. Обнова лиценце проценитеља спроводила би се на пет година, уз задовољење следећих услова: 1) најмање три успешна годишња извештаја процене, 2) похађање одговарајућег курса иновације знања у трајању од најмање три дана у години, и 3) учешће на одговарајућим стручним скуповима, семинарима и конференцијама. Од неког ко успешно заврши обуку и задовољава све остале услове (образовања, искуства и др.) очекује се да је у стању да:

- познаје и примењује процедуре вредновања, буде у стању да одабере адекватан приступ и методу вредновања (у зависности од специфичности услова) вреднује објекте и успешно

- уради комплетан извештај процене,
- познаје структуру и функционисање тржишта непокретности (цене, вредности, закупе, лизинг и сл.),
- прати и процењује развој тржишта непокретности, цене закупа, стање у грађевинарству, посебне услове понуде и потражње као и трендове развоја тржишта непокретности,
- познаје економске ефекте права и терета над непокретностима и начин њиховог узимања у обзир приликом вредновања непокретности,
- познаје неопходну теорију финансијских, статистичких и економских метода инвестирања и рентирања,
- познаје тржишне методе, утицај локације и анализу ефеката (користи) улагања,
- познаје основе администрирања пословима процене (принципи буџетирања, инвестиције и сл.),
- познаје услове градње, правила регулације, процедуре и методе градње, материјале градње и њихове карактеристике, одговарајуће стандарде и техничке регулативе, процедуре и критеријуме идентификације оштећења и дефеката у градњи,
- познаје релевантне прописе у области планирања и изградње и вредновања непокретности,
- познаје остале правне прописе од значаја за решавање имовинско-правних проблема (права суседа, катастар непокретности, закон о становању, и др.), и
- познају фискалну регулативу, потребе и рокове везане за њу.

За прикупљање, контролу и унос података мора се припремити и донети одговарајуће *Упутство о прикупљању, контроли и уносу података*.



Слика 6: Предлог новог модела организације система вредновања непокретности у Републици Србији

**Централни ниво** система вредновања треба бити лоциран на једном месту (предлаже се да то буде у Републичком геодетском заводу) и бавио би се:

- надзором над извођењем послова прикупљања и уноса података катастра и са тржишта,
- развојем и одржавањем Регистра промета,
- развојем веб апликација за потребе уноса података,
- израдом одговарајућих извештаја и индекса непокретности на националном нивоу,
- уписом података процене у базу података катастра непокретности, и
- заштитом и безбедношћу података.

Цео процес нагледа и контролише експертски тим састављен од компетентних стручњака из различитих области (Министарство финансија - Пореска управа, Министарство грађевинарства и урбанизма, Републички геодетски завод, Министарство правде, Републички завод за статистику, Стална конференција општина и градова, Народна банка Србије, Национално удружење проценитеља, и образовне институције). Експертски тим би се претежно бавио:

- анализом значаја и потреба развоја система вредновања и неопходних ресурса за његову реализацију (укључујући и примену САМА - Computer Added Mass Appraisal),
- израдом неопходних законских и подзаконских аката и стандарда,
- комуникацијом са јавношћу и подизањем свести о потреби стварања јединственог и транспарентног тржишта непокретности,
- организацијом школовања и перманентног (целоживотног) усавшавања људских ресурса,
- планирањем и организацијом спровођења интерне и екстерне контроле појединих процеса на централном и локалном нивоу (осигурање квалитета),
- дефинисањем правила приступа и коришћења јединственог Регистра промета, и
- политиком заштите података.

## 5. ЗАКЉУЧАК

„Савремено друштво захтева квалитетне информације о простору за оптимално управљање ресурсима, ефикасно одлучивање и непрекидан развој“ речи су садржане у Стратегији успостављања инфраструктуре просторних података у Републици Србији за период 2010. до 2012 [14]. године коју је донела Влада Републике Србије. Ова констатација врло инспиративно указује и на важност система вредновања непокретности чије се концептуално решење још увек профилише. Систем вредновања тражи своје место у Друштву које на разне начине, било свесно или не, задржава развој система вредновања непокретности и успорава читав процес. Недвосмислено важну улогу у будућем развоју овог система има јавна управа која мора омогућити „већи приступ географским информацијама“, [14] како би технологија достигла пуни потенцијал и обезбедила безброј могућности унапређења јавних сервиса. Креирање националне инфраструктуре просторних података и базе података неопходне у поступку вредновања непокретности као њеног саставног дела јесу обавеза читавог друштва, свих јавних државних органа, а свакако и свих осталих организација и појединаца који се на било који начин баве прикупљањем, анализом и обрадом просторних информација од јавног значаја које су важне за савремено и ефикасно функционисање друштва [8]. Тржиште непокретности инсистира на доступности и релативно једнаставном приступу просторним информацијама које су један од кључних аксиома његовог успешног развоја. У процесу стварања једног таквог друштва, систем вредновања и сви актери тог система морају имати свест о његовом јавном значају и својој улози у том процесу.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Almy, R.: Real Property Assessment Systems, Lincoln Institute of Land Policy, Introducing a Market Value-Based Mass Appraisal System for Taxation of Real Property in the Czech Republic, Cambridge, Massachusetts, 6-11 October 2002
2. Arsić, M., Randelović, S., Bučić A., Vasiljević, D.: Reforma poreza na imovinu u Srbiji: Rezultati i perspektive, Fondacija za razvoj ekonomske nauke, 2012.
3. Danos – International property consultants & valuers, Serbian real estate market overview H1, 2013.
4. Seidel, C.: Transparency in the German real estate market – results and problems, chances and new development, FIG Commission 9, CIREA and HKIS Symposium, Xian, China P.R. 16-20 October 2005.
5. Seidel, C.: Valuation of real estates in Germany, methods, transparency, market development and current aspects of research, 2005.
6. European Group of Valuers Assotiation (TEGoVA): Country-Specific Legislation and Practice Country Chapter, Germany, 2010.
7. European Group of Valuers Assotiation (TEGoVA): Country-Specific chapter on property valuation in Austria, 2011.
8. Enemark, S., Supporting Capacity Development for Sustainable Land Administration Infrastructures, The Eighth United Nations Regional Cartographic Conference for the Americas, New York, 2005
9. International Association of Assessing Officers: Standard on Mass Appraisal of Real Property, Kansas City, Missouri 64105-1616, 2013.
10. Nacrt Pravilnika o proceni vrednosti nepokretnosti, Republički geodetski zavod, Beograd, 2012.
11. Pravilnik o načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu na prava na nepokretnostima, SGRS 38/01, 45/04 i 27/11
12. Republička agencija za prostorno planiranje, Ministarstvo za infrastrukturu, Izveštaj o realizaciji Prostornog plana Republike Srbije, Beograd, 2008
13. Samuelsson, P.: Official and Unofficial Valuation Standards in Sweden, FIG Working Week, Stockholm, Sweden, 14-19 June, 2008
14. Strategija uspostavljanja infrastrukture prostornih podataka u Republici Srbiji za period 2010. do 2012. godine, Vlada Republike Srbije, 2010.
15. The Appraisal of Real Estate, Eleventh Edition, (Chicago: Appraisal Institute), 11. Quoting from The Appraisal Foundation, Uniform Standards of Professional Appraisal Practice, "Definitions" section, 1996.
16. Zeković, S., Evaluation of the current urban land system in Serbia, Spatium, br. 17-18, str. 55-60, 2008.
17. Zakon o porezima na imovinu, SG RS 26/01, 45/02, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12-odluka US i 47/13
18. Zakon o državnom premeru i katastru, SG RS, 79/09 i 18/10.
19. Zakon o eksproprijaciji, SG RS, br. 53/95, SL SRJ, br. 16/2001 - odluka SUS i SG RS, br. 20/09 i 55/13 - odluka US
20. Zakon o planiranju i izgradnji, SG RS, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - Odluka Ustavnog suda, 50/2013 - Odluka Ustavnog suda, 54/2013 - Rešenje Ustavnog suda
21. Zakon o prometu nepokretnosti, SG RS, br. 42/1998
22. Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, SG RS 72/2011
23. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, SG RS, бр. 62/2006, 65/2008 - dr. zakon i 41/2009
24. Uputstvo o postupku i načinu utvrđivanja poreza na prenos apsolutnih prava, SG RS 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07 i 20/09
25. Uredba o uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja prava na konverziju prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu, kao i načinu određivanja tržišne vrednosti građevinskog zemljišta i visine naknade po osnovu konverzije prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu, SG RS br. 67/11 i 20/12.
26. Farnkvist, O., Market Data Collection for Mass Valuation of Commercial Real Estate, XXII FIG Congress, Munich, Germany, October 2006,
27. Labropoulos, A., Dimopoulou, E., Zentelis, P.: The necessity of developing a CAMA system for the Real Estate Market in Greece, Faculty of Surveying, Engineering NTU, Athen, 2004.

ACKNOWLEDGEMENT

*Овај рад је реализован у оквиру пројекта “Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији”, финансираном од стране Немачког Министарства за економску сарадњу и развој, по налогу Немачке организације за међународну сарадњу (GIZ)*

мр Душица Трпчевска-Анђелковић, дипл.инж.арх<sup>1</sup>

## ЛЕГИСЛАТИВА И ЊЕН УТИЦАЈ НА КОНФЛИКТЕ У КОРИШЋЕЊУ ЗЕМЉИШТА У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ

### РЕЗИМЕ

Земљиште је комплексни природни ресурс са специфичном структуром, које обухвата не само површински слој са рељефним облицима и појавама, већ и хидрологију, геолошке и минералне резерве, вегетацију, живи свет и климатске карактеристике. Од ове сложене структуре земљишта произилази и сложеност процеса који се одвијају у, над и испод земљине површине и које имају утицај на све остале ресурсе повезане са земљиштем.

Просторно планирање, т.ј. планирање намена земљишта (*Land use planning*) је комплексна дејност, регулисана правним оквиром, кроз бројне законске и подзаконске акте. Планирање земљишта, поред матичног закона, Закона за просторно и урбанистичко планирање, је директно и индиректно регулисано и бројним другим законима који се односе на: катастар земљишта, воде, шуме, пашњака, природне и културне вредности и др.

Интегрално планирање треба заснивати на хармонизацији свих законских и подзаконских аката, који су актуелни за овај процес. У супротном, планирање ће бити не само нерационално и неодрживо, већ и основа за продуцирање бројних конфликта у коришћењу и управљању земљиштем, које резултирају различитим облицима деградације земљишта, природе и животне средине.

**Кључне речи:** коришћење земљишта, законска регулатива, просторно планирање, конфликти, деградација

### LEGISLATION AND ITS INFLUENCE ON THE CONFLICTS IN LAND USE PLANNING IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

#### ABSTRACT:

Land is the most complex natural recourse, which encompasses not only the land surface, but also the relief, hydrology, geological and mineral reserves, vegetation, wildlife and climatic characteristics. There from, processes that use to happen on, under and above the land surface, are also very complex and have influence to all the recourses bound up with land.

Spatial Planning is comprehensive activity, regulated with many Laws and rulebooks. Besides the basic, Law on Spatial and Urban Planning, land use Planning is directly and indirectly regulated by the many other Laws related to the land cadastre, land, water, forests, pasture land, natural and cultural values etc.

Integrated Planning should be based on harmonization between all the legal acts and rulebooks.

If not, the planning will be irrational, unsustainable and could produce many conflicts in Land planning and Management. This could also be a reason for land and environment degradation.

**Key words:** Land use, legislation, Spatial Plannig, conflicts, degradation

### УВОД

Постојећа структура, намена и коришћење земљишта је резултат више развојних процеса где поред природних, на начин коришћења земљишта утичу и антропогени фактори. Глобално коришћење земљишта омогућава експлоатацију природних ресурса и развој, пре свега примарних делатности, али истовремено пружа и услове за одвијање осталих активности. Историјски, земљиште је било и остало основа примарне људске делатности. Од земљишта зависи производња хране, а с тим и опстанак човечанства, одбрамбена способност земље, производни процес и бројне привредне гране. Земљиште је и природни амбиент и окружење људских насеља, као и простор за разне активности и рекреацију људи. То се може истовремено третирати као предмет, сретство за рад и радну средину и зато је битан материјлни предуслов за укупни развој.

Један од основних предуслова за рационално коришћење земљишта и одрживи развој је сватање комплексности земљишта, тј. његовог функционисања као систем међусобно повезаних и зависних делова. Комплексност овог система налаже и комплексно управљање, које је надлежност бројних субјеката (институција, заједница, појединаца и т.д.) на различитим нивоима и регулисано бројним законским и подзаконским актима.

Земљиште је предмет и интерес различитих корисника. Потребе корисника за земљиштем су различите: као екосистем за пољопривредну производњу и друге примарне активности, простор за изградњу и развој људских насеља, за експлоатацију природних ресурса и друге економске активности. Корисници имају различите циљеве, приоритете и интересе, који су често супростављени. Неадекватно и нерационално коришћење земљишта од стране различитих корисника је могућност за продуцирање конфликта и чести разлог различитих облика деградације земљишта.

<sup>1</sup> мр Душица Трпчевска Анђелковић, дипл.инж.арх., Агенција за планирање простора, Скопје, Р.Македонија

Ако је земљиште систем међусобно зависних елемената (ресурса), повезаних чврстом двонасочном везом, при чему и најмања промена једног елемената система утиче на остале, нарушавајући природни баланс; онда и управљање земљиштем треба да буде системског карактера. Једино тај начин омогућава одрживост система и обезбеђивања економског, социјалног и еколошког бенефита за све кориснике. То значи да сви који управљају земљиштем на националном, регионалном и локалном нивоу требају успоставити и одржавати међусобне везе и односе тако да функционирају као јединствен систем. Уколико сви елементи овог система делују у истом смеру, т.ј по истим принципима (принципима одрживог развоја), резултат ће бити рационално управљање земљиштем.

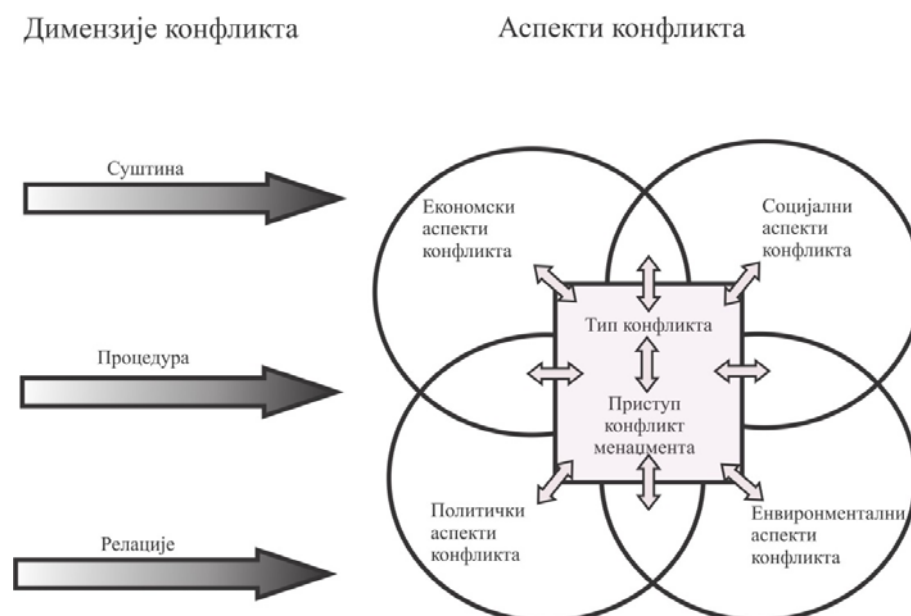
Управљање земљиштем ја надлежност бројних субјеката (институција, заједница, појединаца, итд.), на различитим нивоима, а посебно важан део овог система ја легислатива која уређује коришћење земљишта кроз дефинисање надлежности, обавеза и интереса појединих субјеката и корисника. Легислатива везана за коришћење земљишта у Републици Македонији ствара могућности за појаву бројних конфликта у планирању и управљању. Преплитање надлежности, недефинисане обавезе и отсуство регулесања појединих активности, су само неке од појавних облика конфликта. Зато се менаџирање конфликтима намеће као интегрални део планирања, коришћења, управљања и заштите земљишта у правцу постизања одрживог развоја. Најбољи начин превазилажења конфликта је партиципативни приступ у планирању и управљању, тј. равноправно учешће свих актера и stakeholder-а.

### ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ

Конфликти као друштвена појава нису повезане само са политиком и политичким питањима. Појава конфликта и конфликтних ситуација је присутна у свим сегментима друштвеног развоја, као резултат различитих ставова и интереса. У литератури постоји доста теорија и теоретичара који се баве проблематиком конфликта.

Конфликти у коришћењу земљишта садрже елементе две основне теорије: макро и микро теорија. Мада је у основи елементарни конфликт у односу човека као корисник и земљишта као ресурс, који се манифестира неадекватним, нерационалним приступом у коришћењу, конфликти између различитих корисника земљишта су бројнији, разноврснији и озбиљнији у односу на последице по квалитет земљишта, ресурса и животне средине. Притом треба истаћи да корисници могу бити индивидуе и групе које повезује заједнички интерес за коришћење земљишта. Групе су најчешће преставници бизнис сектора, а понекад и јавног (државног) интереса.

Проучавања конфликта у литератури базирају се на холистичке погледе у односи на природне ресурсе. Према овом приступу, природни ресурси су не само атрибути физичког енвајронмента, већ и економског, социјалног и културног поретка. У суштини постоји конгруентност између концепта природног и друштвеног (социјалног) система (Lively i Preiss 1957; Fires 1990; Lee et al. 1990, Nahtola 1990). Научни приступ у погледу природних ресурса залаже се да се они не третирају одвојено као социолошки, економски и физички, већ као комплекс. Зато, аналитички оквир за истраживање конфликта третира овај феномен са различитих аспекта (E. Hellström, стр.15)<sup>2</sup>.



Шема. Димензије и аспекти конфликта

<sup>2</sup> Eva Hellström Conflict Cultures – Qualitative Comparative Analysis of Environmental Conflicts in Forestry



Сазнања о деградацији екосистема у прошлом веку су постала неспорна. Беспремерна људска експлоатација ресурса довела је до губитка видова у обиму који надмашује природно ниво више од 1000 пута и уништавања бројних екосистемских услуга који су есенцијални за укупни живот, као регулација климе, снабдевање водом и пречишћавање воде. За разлику од раније, у ерама колонизације, могућности за задовољавање нарасле потражње за земљиштем, данас су знатно већи. У исто време, порасла је и еколошка свест, а с тим и потреба за очување биодиверзитета и екосистема. Комбинација интензивног развоја, коначне резерве земљишта и пораст еколошке свести и едукације, резултирали су и са порастом конфликта у коришћењу земљишта. Одговор на бројне еколошке кризе које су се појавиле, углавном је реакционаран, са новим законима и другим правним актима усмереним на специфична питања. Тако, активности и мере за смањење деградације земљишта су *ad hoc* и без системских ефеката и утицаја. Овај секторски приступ заједнице према еколошким проблемима је довео и до пораста бирократије.

Највећи део земаља имају различите законе, институције и политичке циљеве за вођење различитих сектора, као: пољопривреда, воде, шуме, енергија, здравство и т.д. Ови сектори раде и доносе одлуке најчешће фокусиране искључиво на свој делокруг надлежности, што често резултира са појавом конфликта између различитих сектора, институција и Владе. Бројне секторске стратегије, бирократски однос и наслеђено утилитарно управљање је довело до стварања расцепљеног управљања које је нефлексибилно и тесно у опсегу деловања, у просторном и временском смислу и неспособно за решавање конфликта. У супротном, еколошки проблеми су по природи комплексни, међусобно тесно повезани неизвесношћу, мултидисциплинарношћу и широки у просторном и временском смислу. Честа појава и комплексност ових проблема је била мотив за креирање интегралних приступа у управљању ресурсима у свету (Carlson, Stefox, 2010).

## ЦИЉ И МЕТОД РАДА

Циљ овог рада је да кроз опсежну анализу различитих докумената утврди конфликте у коришћењу земљишта у Републици Македонији, условљени легислативом.

Основни методолошки приступ је анализа секундарних података, односно метода „анализа садржаја“ (content analyzes) различитих извора података. Комплексност земљишта као ресурс, и процес његовог коришћења и управљања, налаже свеобухватну анализу великог броја секундарних извора података, где су анализирани читави документи и посвећена посебна пажња на стање у коришћењу земљишта, у смислу: Ко га користи?; Како га користи?; Постоји ли законски основ за његово коришћење?; Има ли проблема при коришћењу?; Који су ти проблеми?; Где се треба усмерити хармонизација законске регулативе по секторима, да би се избегли конфликти?; Постоје ли капацитети за то?

Анализа обухвата:

- Релевантну легислативу (законски и подзаконски акти),
- Стратешки и остали плански документи на националном и регионалном нивоу који се односе на коришћење земљишта укупно и земљишних ресурса појединачно (земља, шуме, пашњаци, воде, минерални ресурси, природно наслеђе);
- Субјекти одговорни за управљање земљиштем, односно земљишним ресурсима, њихова организациона структура, надлежности и међусобне везе и релације.

Метод компаративне анализе је примењен за међусобно упоређивање истих и сличних појава, класификација и категоризација, који су повезани са предметом истраживања. Ова метода је коришћена за утврђивање недостатака у начину коришћења земљишта, уређеним актуелном легислативом, за које треба предложити приступ и метод у будућности који ће спречити појаву конфликта.

## РЕЗУЛТАТИ

### *Законска регулатива*

Управљање земљиштем и природним ресурсима као: вода, пољопривредно земљиште, шуме, пашњаци и минерални ресурси је регулисано правним оквиром кроз бројне законе. Закон за катастар некретнина, Закон о пољопривредном земљишту, Закон за шуме, Закон за пашњаке, Закон за воде, Закон за минералне ресурсе и Закон за водне заједнице су директно повезани са овом проблематиком и у њима су земљиште и природни ресурси вредновани као ресурси посебног значаја и интереса за читаво друштво. Поред наведених, постоји и велики број законских и подзаконских аката који уређују одређене аспекте везане за управљање земљиштем и све то потврђује комплексност земљишта и његове структуре, као и управљања с њим.

Закон за пољопривредно земљиште уређује коришћење, располагање, заштиту и пренамену пољопривредног земљишта. Основни циљеви овог Закона су: рационално коришћење земљишта као ограниченог ресурса, заштита и обезбеђивање правне сигурности власницима и корисницима земљишта.

Законом за шуме се уређује планирање, управљање, привређивање, одгајање, заштита и коришћење шуме и шумског земљишта, и остваривање општокорисних функција шуме и шумског земљишта.

Законом за пашњаке се уређује управљање, унапређивање и коришћење пашњака у државном власништву, активности који престављају јавни интерес.

Закон за воде уређује питања која се односе на површинске воде, стални и повремени водотеци, језера, акумулације и извори, подземне воде, приобално земљиште и водна станишта и њихово управљање, које укључује: заштиту и чување воде, заштиту од штетног дејства воде водопривредне објекте и услуге, организациона постављеност и финансирање управљање водама, као и услове, начин и поступке коришћења или испуштања воде.

Заштита природе, која се спроводи кроз заштиту биолошке и пејсажне разноврсности и заштиту природног наслеђа, је регулисана Законом за заштиту природе.

Закон за просторно и урбанистичко планирање уређује услове, начин и систем просторног и урбанистичког планирања, врсте и садржај планова, израду и поступке доношења, спровођење и мониторинг реализације планова.

Израда, доношење и спровођење Просторног плана Републике Македоније и урбанистичких планова је дејност јавног интереса.

Закон за катастар некретнина уређује основна геодетска питања, премер некретнина у функцији катастра некретнина, државне топографске карте, регистар просторних јединица, садржај и управљање податцима Геодетско-катастарског информационог система Република Македоније, успостављање, одржавање и јавни приступ у Националну инфраструктуру просторних података.

Поред ових закона, постоји још ред других законских и подзаконских аката, који су на директан или индиректан начин везани за коришћење земљишта.

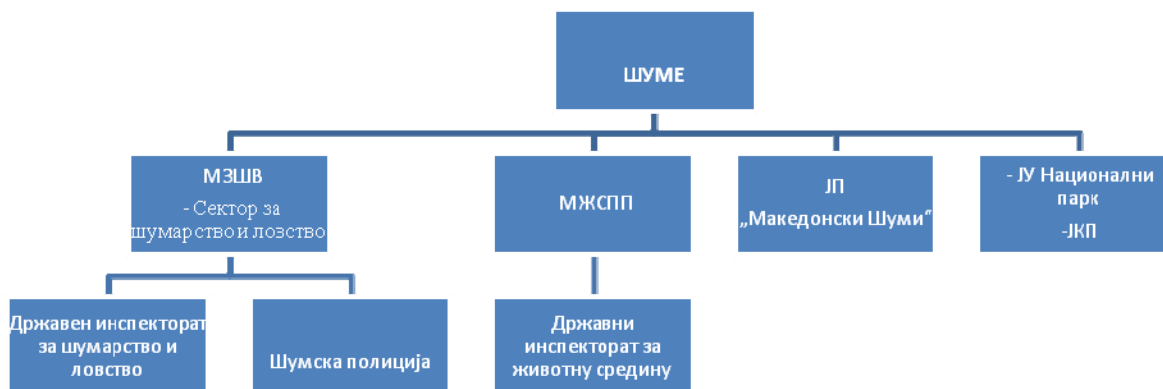
Пољопривредно земљиште је добро општег интереса за Државу које ужива посебну заштиту. Пољопривредним земљиштем у државном власништву управља Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду, преко Сектора за регистрацију и управљање пољопривредним земљиштем.

Пашњаци, као део пољопривредног земљишта, су такође дефинисани као добро општег интереса за Државу и њихово управљање је у надлежности Јавног предузећа за привређивање пашњацима.

Шуме су део националног блага државе, које се према Уставу убраја у добра општег интереса која су предмет посебне заштите. Шуме су надлежност Министарства за пољопривреду, шумарство и водопривреду, преко Сектора за шумарство и лов. Привређивање шумама од привредног и заштитног карактера у државном власништву је у надлежности Јавног предузећа "Македонски Шуми". Управљање и привређивање са шумама у заштићеним подручјима је у надлежности субјеката који управљају подручјем, сагласно Акту за проглашавање и Закону за заштиту природе.

Контрола активности који се одвијају у шумама је у надалежности Државног инспектората за шуме, који се налази у склопу Министарства за пољопривреду, шумарство и водопривреду. За шуме у заштићеним подручјима, одговоран је и Државни инспекторат за животну средину, у саставу Министарства за животну средину и просторно планирање. Постоји и Одео за шумску полицију, са задатком да штити шуме од илегалних сеча, који се налази у саставу Министарства за пољопривреду, шумарство и водопривреду.

Субјекти који управљају шумама су одговорни за све активности у шумским екосистемима, укључујући и управљање са ризицима.



Графикон. Организациона постава надлежних институција за управљање шумама

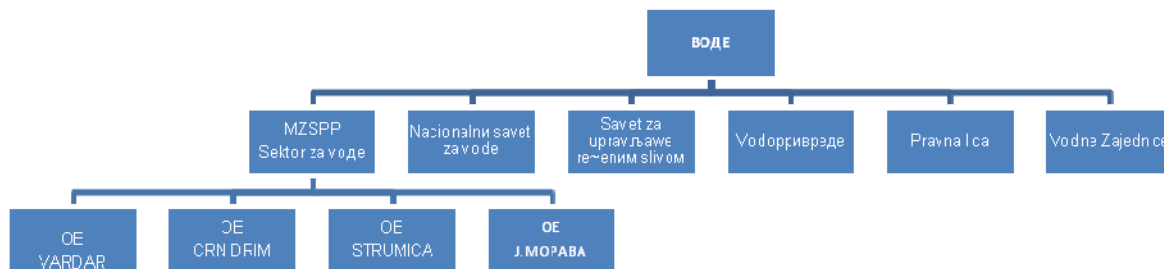
Мада свака од наведених институција има тачно утврђене надлежности, регулисане Законом, ипак управљање једним ресурсом од великог броја субјеката, реално доводи до преклапање одређених компетенција, што често доводи до појаве конфликта у простору или отсуства предузимања одређених мера које су од кључног значаја за управљање и заштиту шума.

Управљање водама се врши по подручјима речних сливова, чије границе утврђује Влада Републике Македоније. Управљање је у надлежности органа управе који је надлежан за радове из области животне средине, т.ј. Сектор за воде у Министарству за животну средину и просторно планирање, преко своје организационе јединице које се требају формирати за сваки речни слив. Територију

Републике Македоније сачињавају подручја 4 речна слива реке: Вардар, Црни Дрим, Струмица и Јужна Морава. Ове организационе јединице још нису формиране, јер су са доношењем новог Закона за воде, сви надлежности прешли у Сектору за воде при МЖСПП<sup>3</sup>, са распадањем Јавног предузећа Водопровреда Републике Македоније.

Привређивање, коришћење, функционирање и одржавање хидросистема, система за наводњавање и одводњавање је у надлежности Водопривреда, као автономне јавно правне субјекте, предвиђене Законом за водопривреду.

Водне заједнице представљају удружења власника или корисника пољопривредног земљишта, удружених ради коришћења, управљања, одржавања, изградње, реконструкције и доградње малих система за наводњавање или одводњавање и инфраструктуре за наводњавање и одводњавање на територији заједнице; који су предвиђени посебном Законом за водне заједнице.



Графикон. Организациона постава надлежних институција за управљање водама

Графикон јасно говори о комплицираној институционалној постави за управљање водама. Још је већи проблем што део ових субјеката предвиђеним Законом, још нису формиран, па тако постоје и проблеми које се једноставно не могу решавати.

Заштита природе, т.ј. природног блага и биодиверзитета је дејност јавног интереса, која је уређена Законом за заштиту природе.

Највише категорије природног наслеђа (строги природни резерват, национални парк и споменик природе) се проглашавају посебним законима, док ниже категорије (паркови природе, заштићени предели и вишенаменска подручја), проглашава Влада. Управљање, надзор и заштита ових подручја врше субјекти под условима и начину утврђеним у акту за проглашавање заштићеног подручја и Закона за заштиту природе.

#### Плански документи

Поред националних стратегија као најзначајни документи за управљање земљиштем, постоји доста планских докумената који се баве планирањем и коришћењем земљишта и земљишних ресурса.

Планирање шума и шумског земљишта (које обухвата управљање и привређивање), се остварује кроз следеће документе:

- Општи план за привређивање шумама,
- Посебни планови за привређивање,
- Програм за привређивање,
- Годишни планови за привређивање.

Основни плански документи за управљање водама су:

- Водопривредна основа Републике Македоније,
- Планови за управљање речним сливовима.

За управљање заштићеним просторима израђују се Планови за управљање, које доноси субјекат који интегрално управља подручјем под заштиту. У овим плановима се утврђују посебне мере и активности за заштиту.

Просторни план Републике Македоније је стратегија за просторни развој државе, која даје смернице за намену, организацију, коришћења и заштиту простора Државе. Регионални просторни планови представљају разраду националног просторног плана и израђују се за:

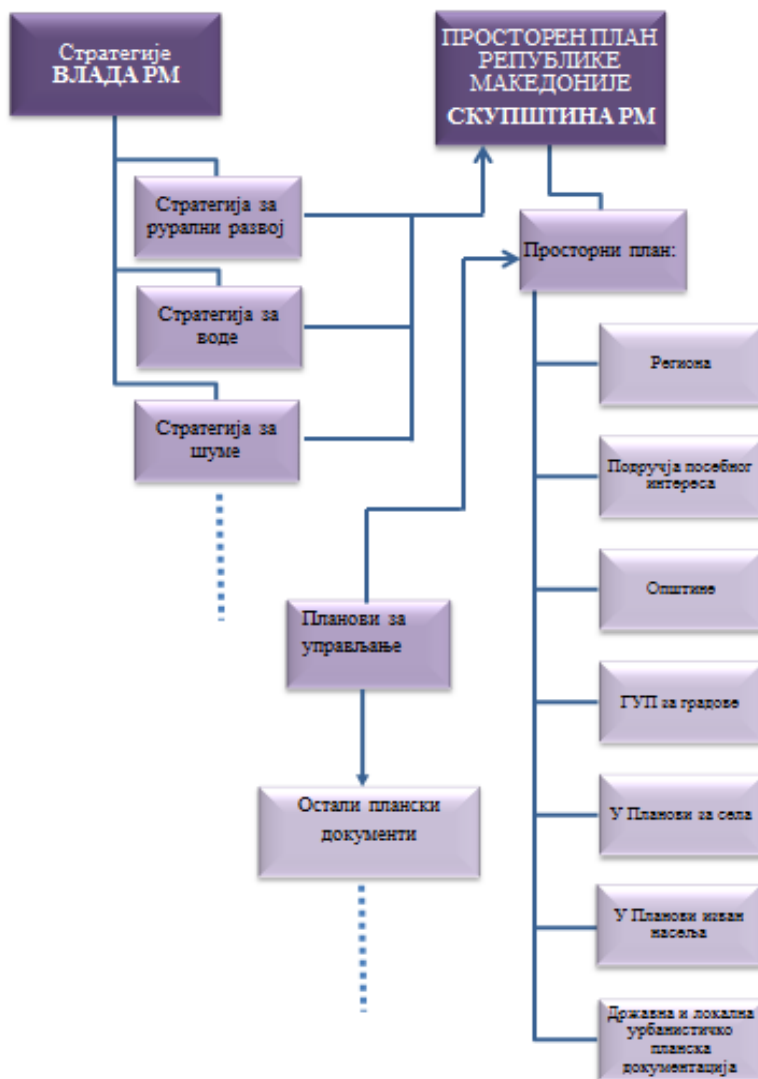
- регионе, које представљају географску, економску или функционалну целину,
- подручја посебног државног интереса (национални паркови и друге категорије заштићених подручја за експлоатацију минералних ресурса, саобраћајни и други инфраструктурни коридори, енергетски производни системи, мелиорациони системи и друга подручја државног значаја),
- општине (административна подручја јединице локалне самоуправе, утврђене Законом за територијалну организацију).

У процесу планирања и спровођења планова у Републици Македонији, постоји хиерархија која је утврђена Законом, према коме, имплементација планских решења које су зацртане у плановима вишег нивоа, реализирају се кроз планове нижег нивоа. Осим тога, највиши положај просторног плана на

<sup>3</sup> Министарство за животну средину и просторно планирање

хиерархијској лествици, произлази и од поступка његовог доношења, у процедури Скупштине Републике Македоније. Тиме, Просторни план добија снагу и карактер закона, те су решења и одреднице које он доноси, обавезне за све планове, стратегије и документе нижег нивоа, које доноси Влада, Министарства, општине и други органи.

У сагласности са овом хијерархијом, или усаглашавање по вертикали, Законом за спровођење Просторног плана РМ, утврђује се потреба да се сви остали стратешки документи у држави хармонизирају са одредницама Просторног плана РМ, као највишу, националну стратегију за просторно уређење (усаглашавање по хоризонтали).



Шема. Хиерархија планских документа

### Конфликти

У нашој планерској пракси, усаглашавање секторских стратегија са одредницама Просторног плана Државе, често се не спроводи доследно, па се понекад доносе и стратегије чија су решења супротна од решења Просторног плана. Ово је пропуст у секторској регулативи која уређује области за које се доносе предметне стратегије, и која у том делу није у складу са одредбама Закона за спровођење Просторног плана Републике Македоније.

Такође и хијерархија по вертикали се често не поштује, па се доносе урбанистички планови испред просторних, због потешкоћа у финансирању просторних планова који се веома скупи пројекти.

Основни конфликти у коришћењу пољопривредног земљишта је пренамена земљишта највиших бонитетних класа у грађевинско, на основи урбанистичких планова које доносе општине. Ово је супротно са одредбама Просторног плана који дозвољава пренамену само у случају највишег јавног интереса. На тај се начин, одговорност пребацује са државног на локални ниво. Факт да општине доносе и планове које финансирају и приватни инвеститори (физичка и правна лица), омогућава занемаривање државног интереса на рачун локалног и приватног.

Код управљања са шумама, бројни конфликти су евидентирани у смислу неусаглашености Плановима за привређивање са шумама са одредницама просторних планова. Ово је поново пропуст секторске регулативе (Закон за шуме), т.ј. неусклађеност са одредбама Закона за спровођење просторног плана РМ.

Још су озбиљнији конфликти у заштићеним областима, где се често са шумама управља на начин који је утврђен Плановима за привређивање, иако се исти налазе у зонама заштите за које су зацртани строги режими и у којима је дозвољено само т. з. одрживо коришћење. У овим просторима често одсуствује и реакција надлежних инспекцијских служби, због преплитања надлежности шумске полиције, субјекта који интегрално управља са територијом заштићеног подручја и Државног инспектората за животну средину.

Чини се да су конфликти најсложенији у делу управљања са водама, где поред одсуства стратешких докумената (Водопровредна основа РМ датира из 1975 године), постоје и бројне још увек недефинисане надлежности због пребацивања надлежности у МЖСПП<sup>4</sup>, након распада Јавног предузећа "Водопривреда Републике Македоније".

У заштићеним подручјима су најозбиљнији конфликти који настају у процесу одређивања граница заштићених подручја, у које улазе велике површине пољопривредног земљишта, шуме и пашњаке, чиме се компликује њихово коришћење у односу на заштитне мере, утврђене режимима заштите.

Ови и још редица других конфликта јасно указују на потребу ревидирања актуелне законске регулативе и усаглашавања надлежности, одговорности и мере за коришћење земљишта и земљишних ресурса.

## ЗАКЉУЧАК

Базирано на свеобухватним анализама релевантне законске регулативе, надлежних субјеката и структуре и организације надлежности, може се закључити да је коришћење и управљање земљишта у Републици Македонији регулисано великим бројем правних аката, који су у највећем делу секторског карактера, т.ј. односе се на поједине ресурсе. То је разлог за постојање нејасно дефинисаних и делегираних надлежности, или њихово одсуство у одређеним случајевима, као и преклапање, односно делегирање исте надлежности различитим субјектима.

За решавање ових конфликта потребна је озбиљна анализа разлога и природе истих, на основи које ће се дефинирати дубина, суштина и структура неопходних промена за обезбеђивање одрживог развоја и рационалног коришћења природних ресурса.

Једини начин за решавање и превенирање конфликта је интегрални приступ у целом процесу коришћења земљишта, који обухвата: креирање и доношење регулативе, планирање, спровођење планова, и имплементација планских решења. Управљање конфликтима (конфликт менаџмент) као део интегралног приступа реализује се наследећим нивоима:

- легислатива,
- капацитет институција и администрације,
- међусекторска координација и комуникација,
- дистрибуција информација и података,
- планирање и доношење одлука.

Конфликт менаџмент се реализује кроз следеће кораке:

- Функционална анализа,
- Укључивање заинтересираних страна,
- Организација јавних дебата, презентација, радионица,
- Доношење заједничких (консензус) одлука са учешћем свих партиципијената.

Интегрални и интердисциплинарни приступ је неопходни на свим нивоима управљања са конфликтима: у креирању нове и ревидирању актуелне легислативе, у планерском процесу, као подршка у процесу доношења одлука (decision support), конституирање различитих тела и делегирање надлежности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Агенција за планирање простора, Просторни план Републике Македоније, 2004
2. A. Santorineou, K. Siakavara, C. Davos, „Spatial conflict management in urban planning“, University of J. Hatzopoulos the Aegean, University of California, [http://www.env.aegean.gr/labs/Remote\\_sensing/publications/Athina\\_Jnh\\_GeogrAeg.pdf](http://www.env.aegean.gr/labs/Remote_sensing/publications/Athina_Jnh_GeogrAeg.pdf), 28.04.2014
3. Д. Ђорђевић, Т. Дабовић „Ка новој улози просторног планирања“, Гласник српског географског друштва, 2004
4. EFI – Finland - FF + partners from Western Balkan countries, „Conflict management between forestry and environmental sector“, regional project, 2008
5. Eeva Hellström „Conflict Cultures –Qualitative Comparative Analysis of Environmental Conflicts in Forestry“, 2001
6. Matthew Carlson, Brad Stelfox „Integrated resource management and planning“, 2009
7. William G. Cunningham Conflict Theory and the Conflict in Northern Ireland The University of Auckland, 1998.
8. (<http://oregonstate.edu/instruct/comm440-540/triangle.htm> 17.03.2014

<sup>4</sup> ibid

9. Закон о пољопривредном земљишту (Сл. весник РМ, бр.135/07, 18/11, 42/11, 148/11, 95/12, 79/13, 87/13, 106/13, 164/13, 39/14),
10. Закон за шуми (Сл. весник РМ, бр. 64/09, 24/11),
11. Закон за пашњаке (Сл. весник РМ бр. 3/98),
12. Закон за воде (Сл. весник на РМ, број.87/08, 06/09, 161/09, 83/10, 51/11, 44/12, 163/13),
13. Закон за водопривреде (Сл. весник РМ, бр. 85/03),
14. Закон за водне заједнице (Сл. весник РМ, бр. 51/03),
15. Закон за животну средину (Сл. весник РМ, бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13 и 42/14)
16. Закон за заштиту природе (Сл. весник РМ, бр. 67/04, 14/06, 84/07, 35/10, 47/11, 148/11, 59/12, 13/13, 163/13, 41/14)
17. Закон за просторно и урбанистичко планирање (Сл. весник РМ, бр.51/05, бр.137/07, бр.91/09, 124/10, 18/11, 60/11, 53/11, 144/12, 70/13, 55/13, 163/13, 42/14),
18. Закон за спровођење Просторног плана Републике Македоније (Сл. весник РМ бр. 39/04)
19. Закон за катастар на недвижности (Сл. весник РМ бр. 40/08)

Мр Стојанка Бранковић<sup>1</sup>

## **ПРОЦЕНА ВРЕДНОСТИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ДЕТЕРМИНИСАЊУ ИНВЕСТИЦИОНОГ ПОТЕНЦИЈАЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

### **РЕЗИМЕ**

*Данас, локалне самоуправе у Републици Србији у условима растуће регионалне конкуренције покушавају да привуку инвеститоре у жељи да постану регионални центри економског развоја и део глобалног тржишта. Потенцијални ресурс сваке локалне самоуправе који интегрише различите тематске области на одређеном простору представља грађевинско земљиште. На изазове растуће урбанизације и реиндустријализације може се одговорити применом савремених технолошких сазнања у управљању грађевинским земљиштем и регулисању односа у простору. Детерминисање инвестиционог потенцијала применом нових система процене вредности грађевинског земљишта, са тржишном оријентацијом и ГИС технологијом, дало би позитиван импулс економском развоју и успостављању социјално уравнотеженог развоја земље. За обезбеђивање таквог импулса неопходна је примена нових научних сазнања и израда законске регулативе у овој области.*

*Кључне речи:* грађевинско земљиште, процена вредности, ГИС технологија, законска регулатива

### **ABSTRACT:**

*Presently, local governments in the Republic of Serbia, under the conditions of growing regional competition are attempting to attract investors desiring to become regional centers of economic development and part of the global market. Construction land is a potential resource for each local government, with integrating various thematic fields and with the interests intertwined at the certain area. Growing processes of urbanization and re-industrialization may be achieved by utilizing modern technological knowledge in land use and regulation of spatial relations. Determination of investment potentials by application of the new system for construction land valuation with market orientation and GIS technology for provides positive impulse towards economic development and establishing socially balanced development of a country. Providing such an impulse requires application of new scientific knowledge and establishing legislation in this field.*

*Keywords:* Construction Land, Valuation, GIS Technology, Legislation

## **1. УВОД**

Одрживи привредни раст и развој локалне самоуправе заснован је на знању и иновативности који обезбеђује конкурентност и боље економске резултате привреде, привлачење капитала и подизање животног стандарда становништва уз заштиту животне средине. Препознавање развојних тежњи и могућности подразумева јасне визије жељене будућности локалне самоуправе која се детерминише у локалним стратешким документима одрживог развоја. Промена друштвеног уређења у Републици Србији усмерила је планско административну економију ка тржишно оријентисаној економији, где је потребно обезбедити претпоставке за стварање просторних услова за спровођење планске документације и реализацију тржишне привреде. Нови просторни планови и системи уређења грађевинског земљишта и привођење намени истог, према просторно планској документацији, захтевају припрему земљишта, решене имовинско правне односе, извршене парцелације и препарцелације и успостављање одговарајућег комуналног стандарда.

Процена вредности постојећих непокретности локалне самоуправе одвија се кроз студију активности регионалне и локалне привреде и кроз студију процене предметне непокретности са свим њеним атрибутима. Резултат таквих студије јесте разумевање највишег и најбољег коришћења непокретности, односно његово најпрофитабилније коришћење у датом времену, са дефинисаним циљевима и уз постојећа правна, физичка и финансијска ограничења.

## **2. ИНФРАСТРУКТУРНА ОСНОВА ПРОЦЕНЕ ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ**

Квалитативна и квантитативна инфраструктурна основа за процену вредности непокретности јесте катастар непокретности, јединствен регистар о непокретностима са начелима законитости, конституивности, јавности, поуздања и обавезности уписа. Катастарске и власничке информације о непокретностима, као и информације добијене или дистрибуиране од стране других институција, чине интегрални део националне или европске просторне инфраструктуре података. У катастру непокретности садржани су подаци о: земљишту (катастарске парцеле пољопривредног, шумског,

<sup>1</sup>Мр Стојанка Бранковић, дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, e-mail sbrankovic@rgz.gov.rs



грађевинског и другог земљишта), надземним и подземним објектима, посебним деловима објеката који чине грађевинску целину (стан, пословни простор, гаража и други) и стварним правима на непокретностима.

У Републици Србији реформа катастарског система кроз поступак оснивања катастра непокретности завршена је 2012. године. Предности катастра непокретности у односу на начин одвојеног вођења података о земљишту са једне стране и података о правима и ограничењима на непокретностима, са друге стране су следеће:

- Подаци о непокретностима и правима на њима су интегрисани и воде се у једној државној институцији- Републичком геодетском заводу;
- Ефикасније и економичније пословање и повећана поузданост извршених уписа;
- Већа заштита права власништва на непокретностима и заштита свих података;
- Ефикасније ажурирање података у алфанумеричким и графичким базама;
- Бржа и ефикаснија дистрибуција података заинтересованим корисницима;
- Развој тржишта непокретности и унапређење транспарентности;
- Могућност бржег и сигурнијег обезбеђења хипотекарних потраживања.

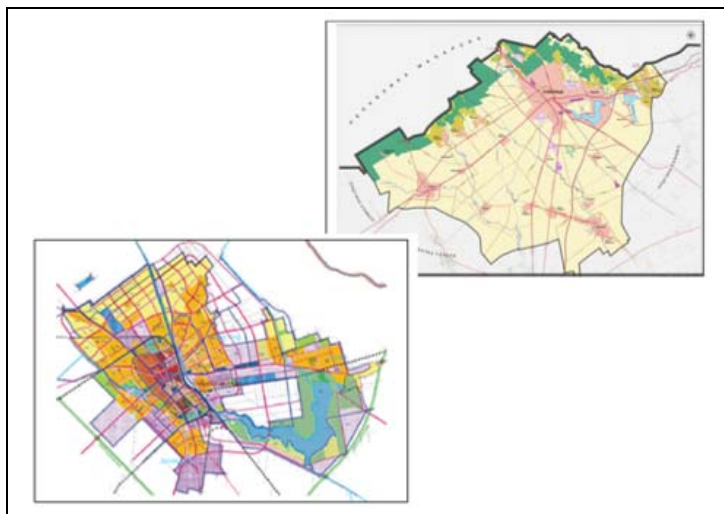
Познавање тржишне вредности непокретности, која је локацијски идентификована и чији титулар је познат, у условима савременог пословања постаје значајан атрибут сваке непокретности. Процена вредности непокретности је поступак који подразумева примену специфичне методологије, стандарда и етичких правила, а сврха процене може бити различита. Ради ефикаснијег спровођења поступка процене и добијања што реалнијих резултата, неопходно је користити успостављена методолошка упутства и дефинисане стандарде у процени вредности (Mankiv, 2007).

## 2.1. Просторно и урбанистичко планирање

Просторно и урбанистичко планирање је мултидисциплинаран и континуирани поступак где су просторни планови и урбанистички пројекти најбољи регулаторни инструменти планирања простора. Просторним плановима се разрађују начела просторног уређења, утврђују циљеви организације просторног развоја, заштите, коришћења и намене површина. Израдом планске документације и дефинисањем власничке евиденције о непокретностима, локалне самоуправе стварају основне претпоставке успостављања тржишне привреде. Заједничко за све локалне самоуправе у поступку детерминисања инвестиционог потенцијала јесте:

- Подела простора на зоне;
- Планска контрола грађења;
- Примена одредби о грађењу и
- Контрола одрживог развоја.

Подела простора на зоне представља нацрт локалне самоуправе у којима су одређене активности дозвољене, а друге ограничене. Обухват планске контроле грађења јесте да се у оквиру просторних планова дефинишу одређени атрибути као што су величина, тип и место градње на појединим грађевинским парцелама. Ови стандарди се дефинишу текстом о зонској регулацији и припадајућим картама које одређују границе појединих зона у чијем обухвату се врши контрола одрживог развоја. Грађевинско земљиште јесте земљиште одређено законом и планским документом као грађевинско, које је предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом и земљиште које служи за редовну употребу тих објеката.<sup>2</sup>



Слика 1. Просторни и генерални план града Суботица<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Закон о планирању и изградњи, 2009

Грађевинско земљиште, јесте један од највреднијих ресурса у савременим привредама, па тако и у Републици Србији. Са аспекта планирања и уређења простора акценат јесте на урбаној меморији, односно на очувању препознатљивог идентитета локалне заједнице, који се пре свега огледа у планиметрији урбане и архитектонске структуре, али и са настављањем процеса градоградње у континуитету у духу овог времена, са резервисањем простора и за наредни плански период.<sup>4</sup>

Да би се остварили сви сложени циљеви планског уређења простора, значајно је детерминисање грађевинског земљишта, као инвестиционог потенцијала, које носи својинско или корисничко право, а које је дефинисано у катастру непокретности.

## **2.2. Тржиште грађевинског земљишта**

Тржиште грађевинског земљишта представља један од предуслова економског развоја и функционисања свих осталих тржишта у једном систему. Најважнији извори финансирања локалних самоуправа били су накнада за коришћење и накнада за уређење грађевинског земљишта. У одређивању висине тих накнада постојао је концепцијски проблем, где су често биле неадекватне и неприлагођене савременој тржишној привреди. Критеријуми за одређивање висине накнада били су: степен уређености земљишта, локацијске погодности, опремљеност земљишта, комунална инфраструктура и остали, који су се могли операционализовати на различите начине. Конкретне критеријуме, висину накнада, олакшице и ослобађање од истих, доносиле су општине и градови. Децентрализовано одлучивање о свим елементима накнада донело је велике разлике у политици накнада за коришћење и уређење грађевинског земљишта између општина и градова.

Будући да тржиште грађевинског земљишта није постојало, односно да грађевинско земљиште није било у промету до 2009. године и није имало цену, вредност земљишта се одређивала према физичким карактеристика и наведеним критеријумима. Усвајањем Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09) омогућена је приватизација грађевинског земљишта, као подршка градовима и општинама у унапређењу управљања земљиштем. Измена правног режима накнаде за коришћење грађевинског земљишта настала је усвајањем Измене Закона о порезима ("Службени гласник РС", бр. 78/11, 57/12 и 47/13). Интегрисањем накнаде за коришћење грађевинског земљишта у порез на имовину, пред локалним самоуправама отворила су се нова питања, а која условљавају следеће кораке:

- Примену нових модела процене вредности грађевинског земљишта;
- Израду законске и подзаконске регулативе у овој области.

Данас, у привредном амбијенту, фактори који утичу на развој и успостављање нових модела процене вредности непокретности могу се сврстати у четири категорије: друштвени, економски, правно политички и еколошко локацијски фактори. Друштвени фактори образлажу трендове начина коришћења непокретности, као и потражњу и цену; економски фактори се односе на опште стање међународне, националне, регионалне и локалне привреде; правне политичке одлуке државне владе могу допринети повећању или смањењу тражње за непокретностима и еколошко локацијски фактори у великој мери објашњавају трендове вредности непокретности у једном граду или на датом тржишту.

Процена вредности непокретности се обавља у економском и политичком окружењу, у којем и јавни и приватни сектор делују, реагују и сарађују. Проценитељи морају бити нарочито свесни политичких активности које мењају политику пореза на имовину и начин коришћења земљишта и изградњу, за све учеснике на тржишту непокретности (Powers, 2012).

## **3. ПРОЦЕНА ВРЕДНОСТИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА**

Развој и унапређење тржишта грађевинског земљишта је део стратешког плана управљања земљиштем сваке локалне самоуправе. Први корак у реализацији стратешког плана јесте:

- Свеобухватни попис неизграђеног општинског земљишта;
- Класификација грађевинског земљишта у најмање три групе:
  - грађевинске парцеле резервисане за будућу јавну намену;
  - грађевинско парцеле намењено продаји/давању у закуп по тржишним ценама;
  - грађевинске парцеле које се могу продавати/давати у закуп под одређеним условима;
- Детерминисање власничке структуре грађевинског земљишта.

Вредност грађевинског земљишта на један специфичан начин одређује урбанистичка регулатива. Власник или корисник грађевинског земљишта у Републици Србији, ограничен је са регулационим планом који уобичајно прописује највећу спратност и корисну површину објекта на датој парцели.

Сходно томе, вредност грађевинског земљишта на слободном тржишту, директно зависи од урбанистичких услова, односно од површине, намене и планираног или постојећег објекта. Процену вредности непокретности за потребе државних органа у Републици Србији, врше државни

<sup>3</sup> Службени лист града Суботица бр. 16/12

<sup>4</sup> Извод из Генералног плана града Суботица 2014-2025

службеници/проценитељи (одређивање пореза на пренос апсолутних права власништва, порез на имовину, вредност земљишта и објеката у поступку експропријације и друго), а за потребе судова у судским поступцима процену вредности непокретности врше проценитељи/судски вештаци.

У стручној литератури, у области процене вредности непокретности, познате су три методе процене вредности, које су се развијале годинама кроз разне варијације и то су:

- Метода поређења (компаративна метода);
- Доходовна метода (метода вредновања прихода);
- Трошковна метода (метода стварне вредности).

### **Метода поређења**

Метода поређења продаје је метода избора и примењује се када су на располагању подаци о купопродајама непокретности. Модели ове методе приказују понашање тржишта кроз поређење непокретности чија се процена врши са непокретностима за које је купопродаја недавно обављена. Упоредне непокретности се бирају према сличности са предметном непокретношћу. Тржишна вредност се у коначном поступку процењује кориговањем купопродајне цене упоредних непокретности.

Метода поређења продаје захтева следеће кораке: дефинисање сврхе процене, прикупљање података, анализу тржишних података у циљу формирања јединица за поређење и одабир атрибута за корекције (односно дефинисање модела), израду корекција одређених параметара (калибрација модела), примена модела за свођење упоредних непокретности на посматране непокретности и анализа коригованих купопродајних цена ради процене дате непокретности. Суштина је у прецизном дефинисању сврхе процене, јер сврхе процене дефинише изворе информација, методе одабира упоредних непокретности и технике корекције.

Општи исказ овог модела гласи:

$$MV = S_c + ADJ_c \quad (1)$$

Где је  $MV$  процена тржишне вредности,  $S_c$  је купопродајна цена упоредне непокретности, а  $ADJ_c$  је укупна корекција у новчаним јединицама која се примењује на купопродајну цену упоредне непокретности ради изједначавања квалитативних и квантитативних разлика између атрибута упоредне и предметне непокретности.

### **Доходовна метода**

Доходовна метода заснива се на принципу, да вредност инвестиције у непокретност одговара квалитету и количини прихода који се очекује током животног циклуса инвестиције. Дакле, вредност је процењена, садашња вредност будућих користи (укупни приливи и приход од продаје непокретности на крају циклуса). Процена вредности непокретности која генерише приход врши се капитализацијом. У најједноставнијем облику, капитализација се добија дељењем садашњег прихода одговарајућом стопом повраћаја, чиме се утврђује вредност прихода. Модел који се користи за процену садашње вредности прихода који се очекује у будућности је познат под називом IRV формула.

$$V = I / R \quad (2)$$

Вредност = Приход / Стопа

IRV формула представља општи модел, који се користи као основа за све примене доходовног приступа. Коришћење овог модела за процену вредности, захтева процену прихода и стопе повраћаја. Приход је годишњи нето пословни приход који се очекује од непокретности чија се процена врши. Стопа је стопа капитализације, која одговара посматраној непокретности на дан процене вредности. Утврђивање вредности (за калибрацију) прихода и стопе представља најтежи део доходовног приступа.

### **Трошковна метода**

Трошковна метода, која се назива и метода стварне вредности, са инжењерским приступом, заснива се на теорији да се тржишна вредност изграђене тј. уређене парцеле може проценити као сума вредности земљишта и амортизоване вредности уређења:

$$MV = LV + IV \quad (3)$$

Где је  $MV$  тржишна вредност,  $LV$  вредност земљишта, а  $IV$  амортизована вредност уређења.  $IV$  се може разложити на трошкове замене новим објектом (RCN), који представљају трошкове изградње објекта (корисне површине) и амортизацију (D), па формула сада гласи:

$$MV = LV + (RCN - D) \quad (4)$$

Модел трошковне методе, такође захтева спецификацију и калибрацију модела. Спецификација у овом случају представља избор процедура које ће се користити за процену трошкова изградње, утврђивање амортизације, процену вредности земљишта и тржишну корекцију резултата. Трошковна метода се делимично оправдава принципом супституције (замена), информисани купац ће за изграђену непокретност платити највише колико је потребно за прибављање празне парцеле и изградњу објекта-супститута једнаке корисности, под претпоставком да нема скупих кашњења у изградњи. То значи, када

су тржишта у (дугорочној) равнотежи, цене нових објеката одговарају трошковима изградње, уз разуман профит једнак опортунитетном трошку (*Breitung, 2011*).

#### 4. НОВИ СИСТЕМИ ПРОЦЕНЕ ВРЕДНОСТИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Међу најбитнијим индикаторима економског капацитета локалних самоуправа за генерисање инвестиција, налази се доступност грађевинског земљишта, било у оквиру индустријских зона, слободних зона или изван њих. Нови системи процене вредности непокретности настају као потреба за једнакости и конзистентности у проценама вредности, првенствено за потребе опорезивања, а могу се користити и у друге сврхе. Концептуално, развој и примена система масовне процене вредности непокретности јесте развој модела процене по којем се долази до процењене вредности непокретности, укључујући параметре који утичу на тржишну вредност, као и до које мере такви параметри утичу на цену.

Масовна процена вредности непокретности се одвија у неколико узајамно зависних система, који се дефинишу сходно специфичностима тржишта непокретности, обиму расположивих података са тржишта непокретности, обиму података који представљају квалитативне и квантитативне карактеристике непокретности, степену развоја и примене геоинформатичке технологије и степена кадровске и стручности обучености људских ресурса, у реализацији техничког поступка одређивања вредности непокретности.



Слика 2. График тржишне вредности непокретности

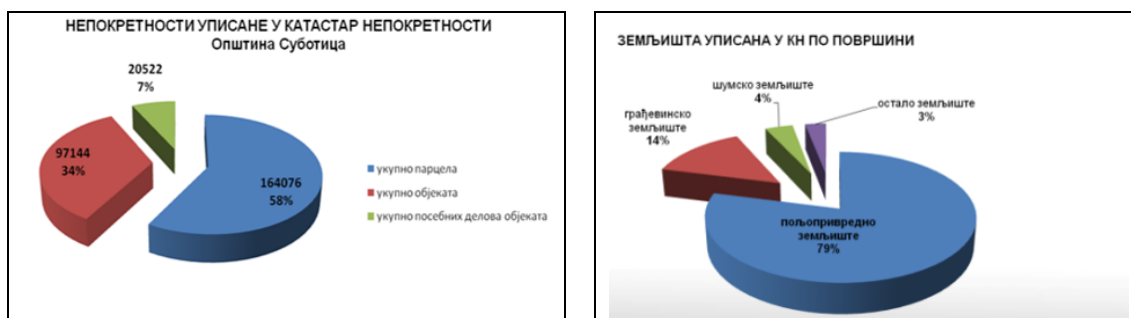
Масовна процена вредности непокретности представља систематску процену група непокретности на одређен дан, помоћу стандардизованих процедура и статистичких тестова. За разлику од појединачне процене, масовна процена вредности непокретности захтева израду модела процене вредности, који је у стању да реплицира силе понуде и тражње на широј територији. Контрала квалитета код ове две методе спроводи се фундаментално другачије. Код појединачне процене вредности непокретности, са фокусом на појединачну непокретност, поузданост процене вредности се најчешће утврђује на основу обима истраживања и анализе или поређењем са купопродајама упоредних непокретности, док се у масовној процени вредности користе статистичке методе за утврђивање тачности и конзистентности процене вредности.

Развој информатичке технологије и размена геоинформација, омогућавају да свака локална самоуправа брже евидентира и користи веће количине информација о непокретностима. Данас, информაციони системи омогућавају чување и брз приступ подацима о непокретностима и купопродајама, повезивање више врста података за једну парцелу коришћењем дигиталних графичких база, израчунавање сумарних мера, прилагођавање података и процену вредности непокретности. Најчешће коришћена метода процене вредности грађевинског земљишта у систему масовне процене, јесте метода поређења. Приступ поређења продаје полази од коришћења стварних купопродајних цена, односно цена које се остварују на отвореном, конкурентном тржишту без принуде, које спајају купце и продавце и које имају исправне информације о непокретностима.

##### 4.1. Анализа тржишних података за град Суботицу

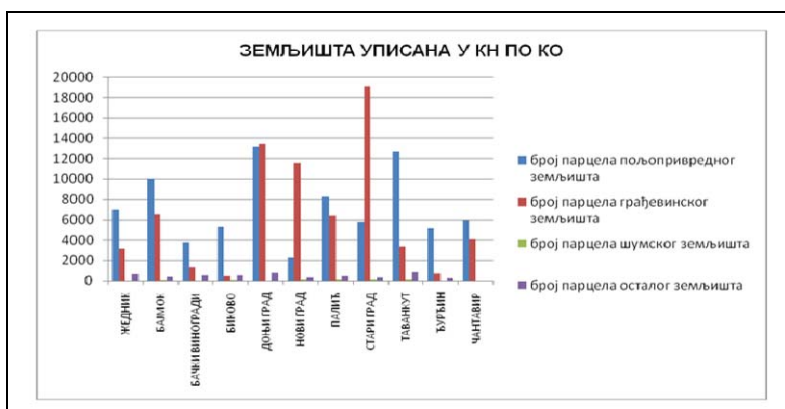
Анализа тржишних података о купопродајама била је фокусирана на институционалне механизме и методе прикупљања података са тржишта непокретности. Институционална сарадња пореских и катастарских институција кроз обезбеђивање података из купопродаја са тржишта непокретности, а у поступку утврђивања пореза на пренос апсолутних права власништва била је веома драгоцену за спроведено истраживање. У раду је приказана анализа тржишних података купопродаја непокретности на подручју града Суботица, за период од 2007-2011. године.

Град Суботица налази се на крајњем северу Војводине, заузима површину од 100737 хектара, од чега је 79% пољопривредно земљиште, 14% грађевинско земљиште, 4% су шуме и 3% остало земљиште. Укупан број парцела на територији општине је 164076 уписаних у 66311 листова непокретности.



Слика 3. Подаци о непокретностима у базама КН

Преглед броја парцела пољопривредног, грађевинског, шумског и осталог земљишта које су уписане у катастар непокретности по катастарским општинама, града Суботица приказан је хистограмом на слици 4.

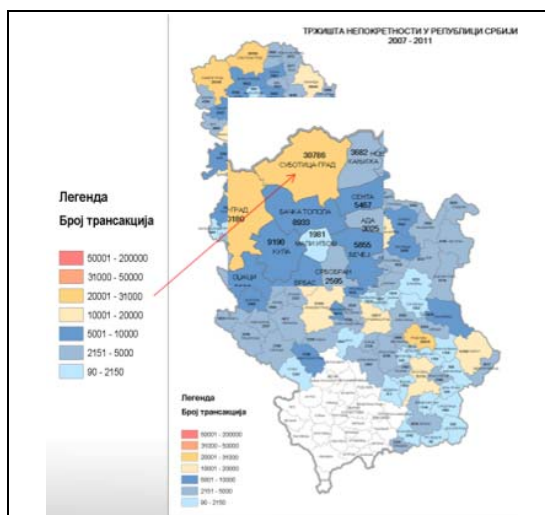


Слика 4. Преглед земљишта по КО у базама КН

На подручју града Суботица за период 2007- 2011. године извршено је 30786 купопродаја различитих непокретности.

Табела 1: Број купопродаја према врсти непокретности за град Суботицу

Број	Врста непокретности	Број купопродаја	%
1	Стамбене непокретности	16916	55
2	Пословне непокретности	1235	4
3	Индустријске непокретности	-	-
4	<b>Земљиште</b>	<b>12635</b>	<b>41</b>
5	Непокретности посебних намена	-	-



Слика 5. Преглед купопродаја за град Суботицу

Прикупљени тржишни подаци о купопродајама земљишта интегрисани су са подацима катастра непокретности, адресног регистра и са дигиталним графичким базама (ортофото и дигитални катастарски планови) Републичког геодетског завода.

Критеријуми за издвајање квалитетних купопродаја за анализу били су:

- Попуњен податак о катастарској општини;
- Уговорена или пореска (процењена) цена  $\geq 5$  дин/м<sup>2</sup>;
- Укупна (збирна) површина  $\geq 100$  м<sup>2</sup>;
- Уговорена цена  $> 5$  дин/м<sup>2</sup>;
- Датум уговора у опсегу 1.1.2007. - 31.12.2011. године
- Један уговор једна непокретност.

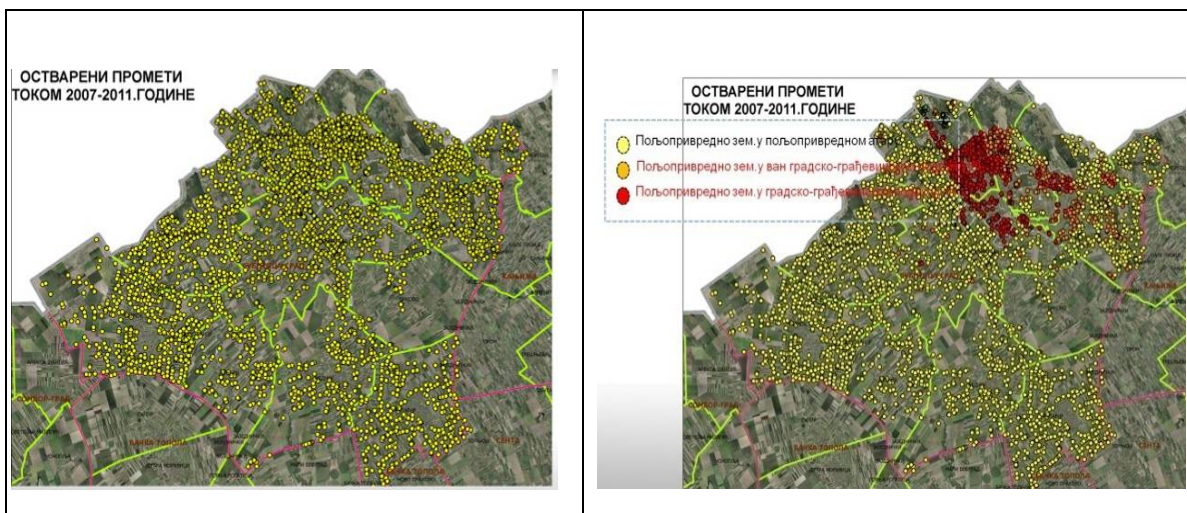
Издавање квалитетних купопродаја пољопривредног и грађевинског земљишта извршено је по катастарским општинама, на основу којих је била могућа даља анализа. На територији града Суботица од 12635 купопродаја земљишта (пољопривредно, грађевинско, шумско), након анализа и интеграције података са подацима из Републичког геодетског завода, извојено је 5883 квалитетне купопродаје или 47% података од почетног броја.

Табела 2. Број купопродаја земљишта на територији града Суботица

ГРАД СУБОТИЦА		
НЕПОКРЕТНОСТИ	Број купопродаја	%
<b>ЗЕМЉИШТЕ</b>	<b>12 635</b>	<b>100</b>
Пољопривредно земљиште	11 650	92
<b>Број квалитетних купопродаја</b>	<b>5 559</b>	<b>44</b>
Грађевинско земљиште	512	4
<b>Број квалитетних купопродаја</b>	<b>324</b>	<b>3</b>

### Геолокација тржишних података

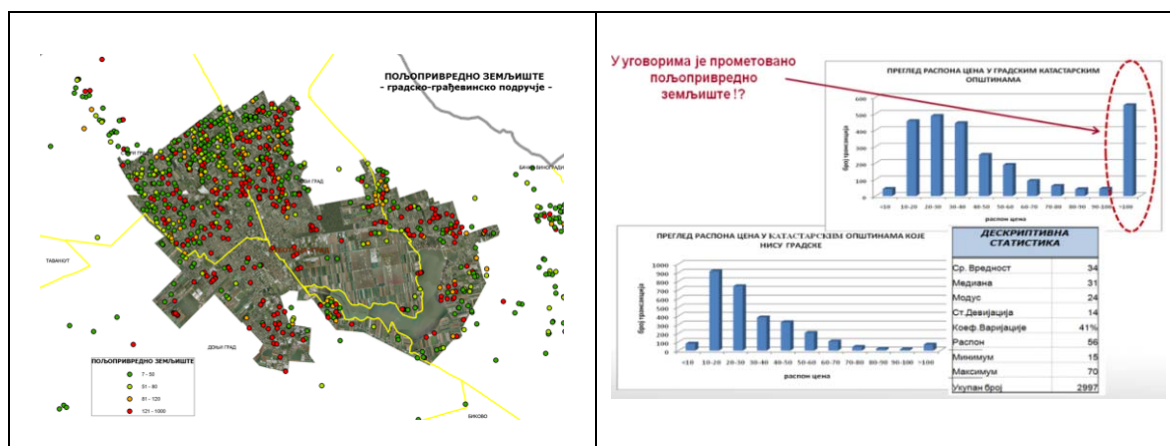
Применом ГИС алата и дигиталних графичких база за даљу анализу тржишних података извршено је геолоцирање купопродаја земљишта (пољопривредног и грађевинског). Геолоцирање купопродаја на територији града Суботица извршено је на два начина. За градске катастарске општине геолоцирање извршено је на дигиталним катастарским плановима аутоматски (нумерички катастар), а за остале катастарске општине геолоцирање извршено је на растерима катастарских планова у софтверском окружењу ArcGis, дигитализацијом центроида прометоване катастарске парцеле или броја парцеле.



Слика 6. Геолоциране купопродаје земљишта

На основу извршене анализе геолоцираних купопродаја у простору у дигиталним графичким базама (ортофото), идентификоване су купопродаје пољопривредног земљишта (из уговора) које су биле у обухвату ГУП за град Суботицу, односно то су биле купопродаје грађевинског и градско-грађевинско земљиште (слика 6).





Слика 7. Геолокација и хистограм цена купопродаја у обухвату ГУП града Суботица

Применом дескриптивне статистике утврђена је средња вредност тржишних цена и коефицијент коваријације од 41%, као мере варијабилитета којом се мери одступање (дисперзија) цене земљишта од средње вредности и приказује проценат хомогености статистичког скупа (слика 7).

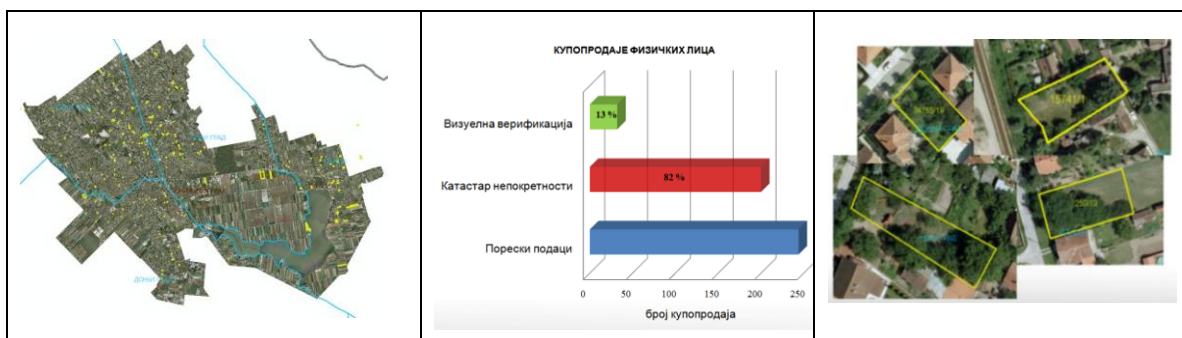
Геоинформациони системи омогућавају просторне анализе (планирање, природни ресурси, управљање евиденцијама земљишта и друго), могу у потпуности интегрисати просторне и атрибутивне податке кроз различите лејере и користити за вишенаменске потребе. Формирање база података геоинформационих система је комплексан поступак, који обухвата прикупљање података, њихову проверу и процесе организовања. С обзиром да су геоподаци доступни у разним аналогним и дигиталним облицима, попут карата, фотограметријских, сателитских снимака или табела са подацима, просторне базе података могу се формирати на више начина, а да при томе међусобно не искључују једна другу.

Помоћу информација из других база података (као што су зонирање, педологија, планови плавних подручја, границе политичких општина и друге физичке, друштвене, државне и економске јединице) у ГИС-а могуће је развити веома софистициране САМА моделе процене. У ове моделе је могуће увести анализе разних фактора који су од утицаја на вредност непокретности (Geertman, 1995)<sup>5</sup>.

#### 4.2. Тржишни подаци грађевинског земљишта

Према пореским подацима на територији града Суботица за период од 2007- 2011. године било је 489 купопродаја грађевинског земљишта. Анализом тржишних података у првој итерацији издвојене су 324 купопродаје грађевинског земљишта, где је 286 купопродаја било у централним катастарским општинама: Стари град, Нови град, Доњи град и Палић.<sup>6</sup>

Анализом тржишних података утврђена су два распона цена грађевинског земљишта. Распон цена једне групе купопродаја грађевинског земљишта износио је од 200-500 дин/м<sup>2</sup>. Анализом базе података купаца и продаваца утврђено је да су се ове купопродаје грађевинског земљишта одвијале између физичких лица.



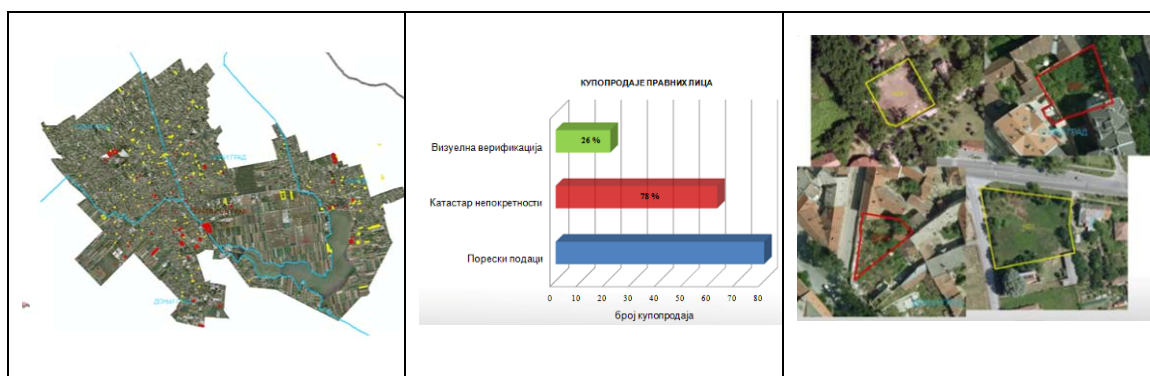
Слика 8. Купопродаје грађевинског земљишта између физичких лица

Распон цена друге групе купопродаја грађевинског земљишта износио је од 500-1300 дин/м<sup>2</sup>. На основу података у купцима и продавцима утврђено је да су ове купопродаје грађевинског земљишта вршене између правних лица, за које је ово земљиште у будућности имало статус "нове инвестиције".

<sup>5</sup> САМА- Масовна процена вредности непокретности уз компјутерску подршку

<sup>6</sup> Анализа се односила на неизграђено грађевинско земљиште





Слика 9. Купопродаје грађевинског земљишта између правних лица<sup>7</sup>

Анализа тржишних података купопродаја грађевинског и пољопривредног земљишта у обухвату ГУП града Суботица, дала је приказ велике хетерогености података о ценама садржаним у купопродајним уговорима. Контрола података о непокретностима из уговора и података из катастра непокретности представља основну контролу тржишних података. Катастарске институције су главни носиоци геопросторних података и података о непокретностима, за чију безбедност, тачност, доступност и подобност се користе модерни системи осигурања и контроле применом ISO стандарда, што представља важан сегмент у процесу одређивања тржишне вредности грађевинског земљишта, као инвестиционог потенцијала локалних самоуправа.

Када се планским документом промени намена пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште, орган надлежан за доношење плана дужан је да у року од 15 дана од дана ступања на снагу планског документа, органу надлежном за послове државног премера и катастра достави акт који садржи попис катастарских парцела у којима је промењена намена.<sup>8</sup>

На територији града Суботица у катастар непокретности уписано је са различитим својинским статусом (јавна својина, приватана, корисништво и други облици својине) око 50000 парцела грађевинског земљишта, за које је потребно одредити тржишну вредности (табела 2).

Табела 2. Подаци из база КН за град Суботицу

ЗЕМЉИШТЕ							
ОПШТИНА	КАТАСТАРСКА ОПШТИНА	ПОВРШИНА КО	УКУПАН БРОЈ ПАРЦЕЛА	ПОВРШИНА ПОЉ. ЗЕМ	БР ПАРЦ. ПОЉ. ЗЕМЉИШТЕ	ПОВРШИНА ГРАЂ. ЗЕМЉ.	БР ПАРЦ. ГРАЂ. ЗЕМЉИШТЕ
СУБОТИЦА	ЖЕДНИК	11831,9932	10963	10631,1426	7011	832,5252	3185
	БАЈМОК	13005,2097	16950	11886,7287	10036	824,0521	6520
	БАЧКИ ВИНОГРАДИ	2047,6053	5671	1606,3386	3768	301,7907	1368
	БИКОВО	7927,5323	6343	7461,0397	5347	143,1486	426
	ДОЊИ ГРАД	15490,015	27181	12678,8126	13203	2400,2904	13462
	НОВИ ГРАД	5794,9264	18697	1992,5123	2253	2436,5963	11590
	ПАЛИЋ	10955,3317	19610	6250,7233	8284	2857,4387	6364
	СТАРИ ГРАД	8070,5659	25258	4107,1582	5771	2577,4787	19141
	ТАВАНКУТ	9345,6878	17109	7736,8175	12725	701,5527	3367
	ЂУРЂИН	7035,1901	6259	6702,8309	5176	207,9035	809
ЧАНТАВИР	9233,0142	10035	8589,3787	5946	621,5146	4080	

#### 4.3. Индексације цена земљишта у обухвату ГУП града Суботица

Након анализе квалитета тржишних података купопродаја, извршеног геолоцирања купопродаја на ортофотоу и упоредним прегледом података о непокретностима са подацима катастра непокретности, на територији града Суботица, извршена је индексација купопродајних цена земљишта. На основу индекса кретања цена дефинисане су тржишне зоне, односно територијалне зоне земљишта у којима се цена у одређеном временском интервалу мењала на исти или сличан начин. Индексација цена даје податак колико је тржиште неке непокретности "атрактивно" – да ли су цене скочиле, пале или се цене нису мењале у времену. Подручја са истим или сличним индексима кретања цена припадају истој тржишној зони. Приказ индекса кретања цена за Севернобачки округ дат је у табели 3.

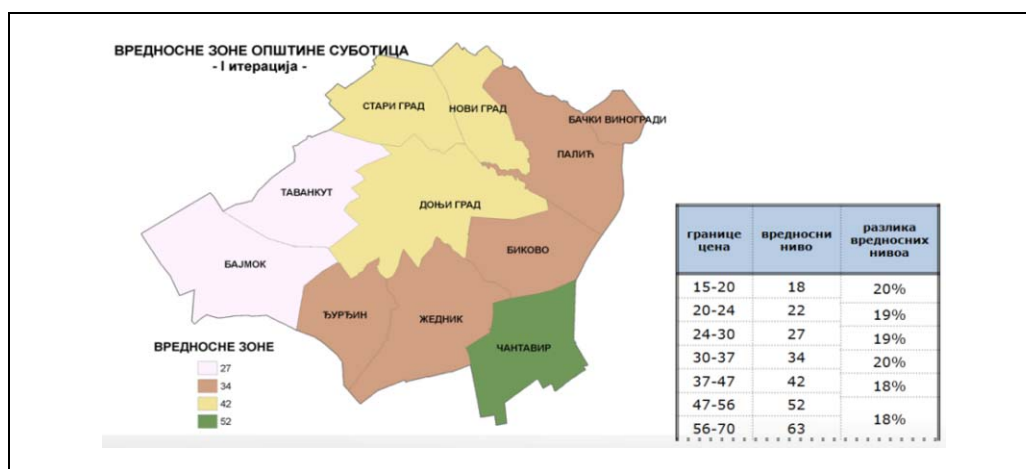
<sup>7</sup> Купопродаје правних лица приказане су на ортофотоу у црвеној боји

<sup>8</sup> Члан 87. Закона о планирању и изградњи, 2009

Табела 3. Индекси кретања цена за Северно-бачки округ

Севернобачки округ	Индекси кретања цена земљишта по општинама Севернобачког управног округа				
	Годишњи индекси кретања цена у односу на 2011.				
	2007	2008	2009	2010	2011
Мали Иђош	Нема података	1,27	1,14	1,08	1,00
Бачка Топола	Нема података	1,34	1,29	1,11	1,00
Суботица – градске КО	1,88	1,60	1,19	1,02	1,00
Суботица – остале КО	2,2	1,80	1,50	1,30	1,00

На основу квалитетних купопродаја земљишта и распона купопродајних цена одређене су вредносне зоне за подручје града Суботица у обухвату ГУП и изван њега (слика 10).



Слика 10. Вредносне зоне земљишта на подручју града Суботица

Табела 4. Цене земљишта у обухвату ГУП града Суботица

ГРАД СУБОТИЦА	Уговори за пољопривредно земљиште <sup>9</sup> дин/м <sup>2</sup>	Уговори за грађевинско земљиште - физичка лица дин/м <sup>2</sup>	Уговори за грађевинско земљиште - правна лица дин/м <sup>2</sup>	ГУП
КО Стари град	42	220-500	500-1300	Да
КО Нови град	42	220-500	500-1300	Да
КО Доњи град	42	220-500	500-1300	Да
КО Палић	34	220-500	500-1300	Да

Распон цена земљишта из купопродајних уговора од 220-500дин/м<sup>2</sup> и 500-1300дин/м<sup>2</sup> указује на постојање више локацијски значајних вредносних новона грађевинског земљишта, који се поступцима и методама масовне процене вредности дефинишу за целу територију града Суботица. Цене земљишта у распону од 42-220дин/м<sup>2</sup> могу представљати или прецењено пољопривредно земљиште или потцењено грађевинско земљиште, односно овај распон цена представља "сиву зону цена" земљишта. За даљу анализу тржишних података укључују се и други фактори који су од утицаја на стандард становништва, просечна примања, куповну моћи становништва, планско ограничења и друго.

Основни поступци методологије масовне процене у дефинисање модела процене вредности грађевинског земљишта обухватају:

- Одређивање тржишних зона индексаацијом цена;
- Дефинисање вредносних нивоа;
- Одређивање вредносних зона у обухвату вредносних нивоа;
- Дефинисање референтне парцеле у грађевинском земљишту/грађевинске парцеле;
- Одређивање релацијске табеле/вредносни фактори;
- Дефинисање математичкиг модела/формуле;
- Тестирање модела процене вредности.

<sup>9</sup> Цене су индексирани

У раду је за анализу тржишних података примењена метода поређења продаја или компаративна метода, из разлога великог статистичког узорка, односно великог броја купопродаја на територији града Суботица. Поступком тестирања квалитета тржишних података идентификован је и одређен број некавалитетних података, што је за даљи поступак масовне процене и статистичку анализу података веома значајно детерминисати.

## **5. ПРАВНА РЕГУЛАТИВА НОВИХ СИСТЕМА ПРОЦЕНЕ ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ**

Поред економских, политичких, географских, демографских и других фактора, врло битан елемент инвестиционе климе сачињавају правни прописи (закони и позаконски акти) у надлежности државних и локалних институција. Порез на имовину сматрао се некада једним од најопштијих пореза и представљао је главни извор прихода сваке државне управе. Данас, порез на промет и приход су битнији извори прихода једне државе, али порез на имовину остаје главни извор прихода локалне самоуправе.

У Републици Србији процену вредности непокретности за потребе опорезивања врше државне институције:

- Пореска управа за одређивање пореза на пренос апсолутних права власништва;
- Локалне самоуправе за одређивање пореза на имовину.

Основна сврха масовне процене вредности непокретности јесте свеобухватан и објективан порез на имовину, са јавно доступним информацијама о тржишној вредности непокретности, неопходним за успостављање транспарентног тржишта непокретности у Републици Србији. Примена система масовне процене вредности непокретности на националном нивоу, детерминише потребу израде законске регулативе у овој области. Препорука за израду правне регулативе обухватила би:

1. Израду закона којим би масовна процена вредности непокретности била стандардна метода процене у одређивању вредности пореске основице за порез на имовину;
2. Израда подзаконских аката (уредби, правилника, инструкција, упуштава) за дефинисање техничког поступка методологије масовне процене вредности непокретности;
3. Израда подзаконских аката који дефинишу институционалну сарадњу државних и других органа у смисли одређивања обавеза и надлежности у поступку масовне процене вредности непокретности.

Предлог израде законске регулативе за администрацију масовне процене вредности непокретности (од реализације до дистрибуције) обухватио би следеће поступке:

1. Поступак администрације вредности непокретности од стране институција које врше процену на даљу надлежност,
2. Поступак администрације вредности непокретности од пореских институција до крајњих власника/корисника непокретности;
3. Поступак администрације вредности непокретности на јавни увид од стране институција које врше процену вредности непокретности.

## **6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Земље, које за циљ имају унапређење пореске политике и буџетских средстава, велику пажњу усмеравају на прецизније процене тржишне вредности непокретности, у односу на софистициране системе и моделе. Имајући у виду да су пријављене купопродајне цене често непоуздане, циљ јесте, развој једноставних модела процене тржишне вредности непокретности, који би се заснивали на закону тржишта, закону понуде и потражње, традицији и специфичностима локалног тржишта и појединачним реалним купопродајним ценама. На основу емпиријских истраживања и анализа тржишта непокретности у Републици Србији закључна разматрања са препорукама су:

- Транспарентност тржишта непокретности, као значајног фактора развоја тржишне економије, унапређује се јавно доступним информацијама са тржишта непокретности и применом међународних стандарда за процену вредности непокретности;
- Инфраструктурну основу за имплементацију масовне процене вредности непокретности представља катастар непокретности, јавни регистар о непокретностима и правима на њима;
- Примена ГИС система и статистичких метода у процени тржишне вредности грађевинског земљишта доприноси одрживости селекционог процеса у избору инвестиционог потенцијала;
- Ефикасна земљишна администрација зависи од ефективне организације, одговарајућег правног система и ефикасне комуникационе и информационе технологије за прикупљање, чување, одржавање и дистрибуцију одговарајућих земљишних и географских информација.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Breitung, J.: GLS estimation of dynamic factors models, Journal of the American Statistical Association, 106, 150-166, 2011
2. Бранковић, С.: "Real Estate Mass Appraisal in the Real Estate Cadastre and GIS Environment", Геодетски лист 2, 119-134, Загреб, 2013

3. Бранковић С., Миладиновић М.: Development of real estate mass valuation concept in the Republic of Serbia, Међународна конференција, Кладово, 2011
4. Бранковић С.: Modern aspects of land consolidation in organization and spatial planning, Међународна конференција, Кладово, 2011.
5. Бранковић С., Парезановић Љ.: Market research and analysis real estate in the Republic Serbia, Први Српски геодетски конгрес, Београд, 2011
6. Geertman, S.: GIS and models of accessibility potential an application in planning, International Journal of Geographical Information Systems, 9, 67-80, 1995
7. Mankiw, G.: Принципи економије, Центар за издавачку делатност Економски факултет, Београд, 2006
8. Пејчић, Д.: Економски капацитет локалних самоуправа за привлачење инвестиција, Београд, 2011
9. Powers, S.: Market Value and Mass Valuation: U.S. and International Practices, Lincoln Institute of Land Policy, Center of Excellence in Finance Ljubljana, Slovenia, 2012
10. Закон о државном премеру и катастру у Републици Србији, 2009
11. Закон о планирању и изградњи у Републици Србији, 2009
12. СЛОП- Стратегија локалног одрживог развоја града Суботица 2013-2020, 2006
13. Генерални план Суботица-Палић до 2020, 2006.

Др Драгутин Радосављевић<sup>1</sup>

## ПОРЕЗ НА ИМОВИНУ КАО ИЗВОРНИ ПРИХОД ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

### РЕЗИМЕ

На основу Закона о финансирању локалне самоуправе,<sup>2</sup> порез на имовину је једини порез који у потпуност администрира локална администрација. Поступак утврђивања, контроле и наплате овог пореза, који је у готово свим земљама развијеног света један од најзначајнијих прихода, у потпуности је у надлежности локалне пореске администрације. Од недавно, законским изменама, не постоји накнада за коришћење грађевинског земљишта, па је пред локалним самоуправама тежак задатак да надоместе изгубљени приход који су имали. Држава је увидела да је ово приоритетан задатак за финансије локалне самоуправе, па је најавила измене Закона о порезу на имовину, како би локална самоуправа убирала приходе који ће, временом, постати најјаснији и најиздашнији у њиховим буџетима.

**Кључне речи:** порез, имовина, локална самоуправа

### ABSTRACT:

According to the Law on Local Government Finance, property tax is the only tax that is fully administered by the local administration. The process of identification, control and collection of this tax, which is in almost all countries of the developed world is one of the most important revenue is entirely within the jurisdiction of local tax administration. Recently, legal changes, there is no fee for the use of land, and before local governments difficult task to compensate for lost income they had. The state has recognized that this is a priority task for local government finance, and has announced amendments to the property tax to local government revenue was collected which will, in time, become the most safe and the most productive in their budgets.

**Keywords:** tax, property, local self-governments

Порези на имовину су врста јавних прихода у систему јавних прихода републике Србије. Предмет опорезивања је имовина. Они спадају у реалне порезе пошто погађају само имовину водећи рачуна о личности и економској снази обвезника.

**Имовина се као предмет опорезивања посматра као:**

1. имовина у статистици (манифестација економске снаге физичког или правног лица); и
2. имовина у динамици (пренос имовине и имовинских права којим се стиче економска снага за опорезивање).

**Порези на имовину: се деле на: порез на имовину, порез на наслеђе и поклоне и порез на пренос апсолутних права.**

Сви ови порески облици предвиђени су Законом о порезима на имовину.<sup>3</sup> Пореска основица овог пореза је тржишна вредност на дан 31. децембар године која предходи години за коју се плаћа порез.

**Висину тржишне вредности непокретности одређују основни и корективни елементи.**

**Основни елементи** су: корисна површина и просечна тржишна цена квадратног метра одговарајућих непокретности на територији општине.

**Корективни елементи** су: локација непокретности, квалитет непокретности и други елементи који утичу на тржишну вредност непокретности.

Када се утврђује пореска основица за **обрачун висине пореза на имовину за пољопривредно земљиште**, онда се примењују два правила. Прво правило, за утврђивање пореске основице за обрачун висине ове врсте пореза, је када порески обвезник води пословне књиге, и у том случају основица овог пореза је вредност непокретности утврђена у његовим пословним књигама, а у случају да не води пословне књиге онда је основица петоструки катастарски приход.

Пореска основица за **одређивање висине пореза на имовину за право својине на акцијама на име и на уделима у друштвима са ограниченом одговорношћу** које поседује правно лице је вредност исказана у његовим пословним књигама, а ако је порески обвезник физичко лице онда је то вредност исказана у пословним књигама емитента акција односно удела.

Стопе пореза на имовину:

- на права на непокретности пореског обвезника који води пословне књиге до 40%;
- на права на земљишту код обвезника који не води пословне књиге до 30%; и
- на права на непокретности пореског обвезника који не води пословне књиге, осим на земљишту:

<sup>1</sup> Доцент на предмету Јавне финансије Универзитета Метрополитан Београд

<sup>2</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе „Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/2011, 93/2012.

<sup>3</sup> Закон о порезима на имовину „Службени гласник РС”, бр. 80/2002 ...47/2013.

Табела 1.

На пореску основицу	Плаћа се на име пореза
до 10.000.000 динара	до 0,40%
од 10.000.000 до 25.000.000 динара	- // - + до 0,60% на износ преко 10.000.000 динара
од 25.000.000 до 50.000.000 динара	- // - + до 1,00% на износ преко 25.000.000 динара
Преко 50.000.000 динара	- // - + до 2,0% на износ преко 50.000.000 динара

Овај порески облик познаје бројна пореска ослобођења и значајне пореске кредите. Билансни значај овог пореза је релативно скроман - износи око 1,5% укупних буџетских прихода који се остваре на територији Републике.<sup>4</sup>

Приход од наплате овог пореза на територији локалне самоуправе припада тој локалној самоуправи у 100% износу.

На основу Закона о финансирању локалне самоуправе,<sup>5</sup> јединице локалне самоуправе су добиле овлашћења да у целости утврђују, наплаћују и контролишу јавне приходе које остварују од изворних прихода, међу којима је и порез на имовину, од 1. јануара 2007. године. По истом закону локална самоуправа је преузела од Министарства финансија - Пореске управе, запослене који су радили на пословима утврђења, наплате и контроле пореза на имовину, као и просторије, опрему и средства за рад од 1. децембра 2006. године.

Са применом Закона о финансирању локалне самоуправе, јединице локалне самоуправе добиле су могућност да закључе уговор о пружању техничке и друге помоћи са Министарством финансија - Пореском управом за послове: утврђења, наплате и контроле јавног прихода од пореза на имовину, али најдаље до 31. децембра 2008. године. До тог датума јединице локалне самоуправе су радиле на оспособљавању своје службе да обављају послове утврђења, контроле и наплате овог пореског облика. На почетку 2010. године у Србији само девет општина у Србији: Брус, Варварин, Гаџин Хан, Жабари, Жагубица, Мионица, Трговиште, Трстеник и Доњи Милановац, нису основале своје локалне пореске администрације. Данас све јединице локалне самоуправе у Србији администрирају порез на имовину.

Непосредно са спровођењем фискалне децентрализације спроводе се и промене пореских прописа за смањење губитака јавних прихода. Процене за 2013. годину показују да је Република Србија имала губитак јавних прихода по основу пореских расхода преко 115 милијарди динара, односно преко 11,5% укупних пореских прихода или 0,4% БДП.

У односу на прикупљена средства, највећи губитак је код **пореза на имовину** (физичка лица).

Вредност имовине се утврђује на основу података из Републичког Статистичког Завода о цени квадрата новоградње у одређеној локалној самоуправи.

На обрачунату пореску обавезу у складу са одредбама старог Закона, порески обвезници су имали право на пореске кредите – 40% за власнике некретнине и 10% за издржаване чланове, до максималног износа од 70% обрачунате пореске обавезе. Порески кредити у случају пореза на имовину представљају пореске расходе по основу којих се умањују јавни приходи локалних самоуправа.

Треба посебно нагласити да је, по попису из 2012. године, чак 99,7% некретнина у поседу физичких лица у Србији имало вредност процењену на мање од 8 милиона динара.<sup>6</sup> Порез на имовину у Републици Србији подлеже прогресивним стопама, али на основу стварног стања видимо да се обрачун пореза врши искључиво по стопи од 0,4%.

Један од главних разлога, оваквог начина обрачуна пореза на имовину, јесте систематско потцењивање процене вредности некретнине. Полазне процене тржишне вредности, која је готово увек потцењена, се додатно умањује по основу локације, квалитета изградње и амортизације. По ранијем законском решењу вредност амортизације је била јако висока (до чак 70%) која је највише доприносила систематској потцењености стварне вредности некретнине у Србији.<sup>7</sup> Данас је вредност амортизације сведена на 40%. Процењује се да губитак јавних прихода по основу потцењене вредности некретнина износи преко 100% прихода од пореза на имовину.

Губици јавних прихода по основу пореских кредита и потцењене основице се акумулирају (не сабирају се, већ се множе), тако да укупно умањење јавних прихода износи преко 300% прикупљених прихода по основу пореза на имовину.

Укупна прикупљена средства у 2012. години, од овог пореског облика, износе 21,4 милијарде динара, 2011. године 17,1 милијарди, а 2010. године 19,4 милијарди динара.

На основу свега изнетог, изменом закона ушло се у темељну измену овог пореског облика, како би се спречили велики губици јавних прихода које убирају локалне самоуправе.

Као прво било је неопходно да се стопа амортизације на вредност имовине, која се утврђује на основу података из Републичког Статистичког Завода о цени квадрата новоградње у одређеној локалној

<sup>4</sup> Andras Vigvari, оп, цит., стр. 123.

<sup>5</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе „Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/2011, 93/2012.

<sup>6</sup> У 2006. години у Пореској управи је било регистровано 1.685.700 некретнина у власништву физичких лица. Процењена вредност за чак 92,5% некретнина била је мања од 2 милиона динара.

<sup>7</sup> Просечна стопа амортизације у Србији је износила 45% у 2006. години.

самоуправи, квалитету градње и амортизацији по основу старости некретнине по стопи од - 1,5% годишње, смањи на 1%, а да се максимални износа амортизације од 70% смањи на 40%.

Што се тиче пореске стопе, јавиле су се велике дилеме. Да ли увести јединствену пореску стопу, пропорционалну за све обвезнике у износу од 0,4% или оставити постојеће решење које има карактер прогресивне пореске стопе. Ову дилему изазвале су поједине локалне самоуправе које инсистирају на задржавању постојећег законског решења.

Као друго, накнаду за коришћење грађевинског земљишта, која је предвиђена на основу Закона о финансирању локалне самоуправе,<sup>8</sup> као изворни приход локалне самоуправе, је од 1.1.2014. године заувек отерана у прошлост и њу јединице локалне самоуправе уграђују у порез на имовину.

Ефекти нестанка накнаде за коришћење грађевинског земљишта видеће се брзо. Мада по старом, добро познатом моделу, порез на имовину је управо претрпео измене у погледу апсорбовања бивше накнаде. Из свега овога најдебљи крај ће извући привреда и то мала и средња предузећа на чија плећа ће се пренети највећи део повећања пореза на имовину. Сви знамо да је то мера која има логичан смисао јер ко има храбрости и политичке самоуверености да порез на имовину повећа грађанству на куће и станове, који сутра треба на изборима да оцене рад те власти.

Какве је ефекте имао измењени Закон о порезу на имовину видели смо у првој години његове примене, приходи су били већи за 4 милијарде, по најавама из Министарства финансија у 2014. години могу се очекивати већи приходи. У сваком случају, од њега се очекује да да резултате у погледу правичног опорезивања према имовинској маси појединаца и правних субјеката, а локалним самоуправама значајније и сталне приходе.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о финансирању локалне самоуправе „Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/2011, 93/2012.
2. Закон о порезима на имовину „Службени гласник РС”, бр. 26/2001, 45/„Службени лист СРЈ”, бр. 42/2002-одлука СУС и „Службени гласник РС”, бр. 80/2002 и 135/2004.
3. Закон о изменама и допунама Закона о порезима на имовину „Службени гласник РС”, бр. 61/2007 и бр. 24/2011.

<sup>8</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе „Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/2011, 93/2012.



мр Гордана Марковић, дипл.инж.арх.<sup>1</sup>

## РЕГУЛАТИВА И ЦРКВЕНО ГРАДИТЕЉСТВО

### РЕЗИМЕ

Црквено градитељство је важна област архитектуре и урбанизма у којој се примењују црквени канони и секуларна регулатива. Оба правца регулативе имају локалну и глобалну димензију. У секуларном смислу – то је ниво Републике Србије и ниво међународних конвенција, у духовном смислу – то је ниво Помесне Српске православне цркве и ниво Православне Цркве. Овај рад се задржава на секуларној регулативи. У Србији то су закони из области планирања и изградње, заштите културних и природних добара, регулатива о црквама и верским заједницама, реституцији црквене имовине итд. За црквено градитељство које је под заштитом, важне су и међународне конвенције Савета Европе и Унеска.

### REGULATIONS AND CHURCH ARCHITECTURE

#### ABSTRACT:

Building of churches is important area of architecture and urban planning to which are applied the canons of the church and secular legislation. Both types of regulation have a local and global dimension. Precisely, secular laws - to the level of the Republic of Serbia and the level of international conventions, in the spiritual sense – rules to the level of Autocephalous Serbian Orthodox Church and the Orthodox Church level. This teme is about the secular legislation. In Serbia that are legislation in area of planning and architecture, protection cultural and natural heritage, regulation about churches and religious communities, restitution of property etc. In the church architecture, which is protected by the state, there are also important international conventions made by the Council of Europe or by the UNESCO.

### УВОД

Црквено и секуларно градитељство припадају технички, естетски и значењски различитим стилевима градње, но, обједињује их јединствени стваралачки рукопис човека (homo creator) у корпусу културе грађења. Пролазећи кроз историјско време ови обрасци су се прожимали, мање или више, истовремено примајући и утицаје који су долазили са суседних, некада и удаљених простора.

Заједничке теме црквеног и профаног грађења данас, везане су за потребу унапређења умешности уређења простора и пројектовања, за појашњење улога стручњака и власника у настајању једног архитектонског дела, за утврђивање начина управљања изграђеним целинама, за одрживо коришћење очуваног градитељског наслеђа и природних богатстава, за процену бонитета изграђених добара у бројним поводима њиховог вредновања и тд. Сличност у приступу изучавању посвећеног и световног градитељства везана је и за регулативу и легислативу тј. за неопходност њихове примене у поступку планирања, грађења и одржавања зграда и изграђених целина, као и у потреби садејства домаћег и међународног законодавства.

Појам „црква“ као грађевина, везан је за хришћанску веру и хришћански простор тако да се и појам црквено градитељство односи на еру хришћанства. Самосвојност грађења црква огледана у две хиљаде година одрживој намени Богослужења и у одрживости образаца градње који ту намену прате, запажа се на урбаном, архитектонском, грађевинском и занатско-уметничком нивоу. Посебност црквених зграда и организације целина тј. централна позиција храмова у парохиском или манастирском окружењу има свој организациони, духовни, ликовни и симболични смисао. Ове грађевине органски припадају свеукупном простору – урбаном, руралном или слободном, показујући градитељске врхунце у обликовању целине, композицији, пропорцији, материјализацији. Тиме, црквене и манастирске порте врше посебну мисију градитељског моделовања културних пејсажа у видљивом естетском и мисију посвећивања простора у нематеријалном, духовном смислу.

Однос регулативе и црквеног градитељства посебно је илустративан на примеру манастира – општежића, грађевински затворених целина организованих у простору око манастирског храма – католикона. Те целине нису и духовно затворене, чак, хоризонтална пропусност духовних енергија има и видљиве трагове у успостављању веза са манастирским метосима и другим манастирима. Простор једне порте је одраз само једног градивног чвора духовне мреже у тлу а из сваког од њих уздиже се стуб нетворене светлости ка небу. Недељивост дејстава материјално/нематеријално у опстајавању

<sup>1</sup> Гордана Марковић, магистар техничких наука – област архитектуре и урбанизма – заштита и ревитализација градитељског наслеђа; управник Агенције за пројектовање, консалтинг и издаваштво у области црквеног градитељства ГЕРОНТИССА, gerondisa@gmail.com

манастира као оригиналне грађевински затворене и хијерофаничне форме, недељивим чини и примену црквене и мирске регулативе. Прављењем поређења, успоставља се условна сличност у примени помесних правила и домаћих закона тј. васељенских канона и међународних конвенција.

## ЦРКВЕНА РЕГУЛАТИВА

### Простор Православне Васељене

Православна Црква која је прво организам а потом организација, састоји се од Помесних цркава (1), аутокефалних и надаље аутономних, које су делови једног тела, установљеног Првим доласком који се историјски збио пре двадесет векова у Витлејему. Простор Православне васељене је првенствено духовни обухват догматског и канонског јединства локалних цркава, планерски – то је простор на коме живе православни верници неусловљен административним границама појединачних држава и градитељски – то је корпус храмова и храмовних целина, у очуваном волумени или материјалним траговима, од првих векова хришћанства до данас.

Изучавање живота и мисије Цркве помаже разумевању и црквеног градитељства, отвара видике ван линеарног тока времена и мерљивог простора и потврђује дејство начела интегративности. Управо код црквеног градитељства, узроковано духовном повезаношћу свих Помесних цркава и свих православних храмова, изражено је мирско начело хоризонталне координације које се не односи само на повезивање суседних територија већ обједињује и удаљене просторе истих духовних вибрација. Такође, код црквеног градитељства приметно је појачање и вертикалне координације у уређењу простора, које се не исцрпљује само мирском регулативом просторног и урбанистичког планирања од националног до локалног нивоа, већ има јаке темеље на којима миленијумима опстајава тело Цркве. То су црквена правила која уређују догматска питања тог Богочовечанског организма из којих произилазе и услови уређења простора – организације манастира и изградње храмова. У том смислу, као поређење са мирском регулативом која је односна на црквено градитељство, користи се израз црквена регулатива. Суштински, област канона Цркве неупоредиво је шира од практичног и савременог назначења „црквена регулатива“ као сликовитог прилагођавања појму мирске регулативе. Хронолошки, канонско Предање Цркве почиње од Апостолских правила, док се канони Васељенских и Помесних сабора и правила Светих Отаца изграђују паралелно у распону од девет векова, да би Светоотачка правила почела истодобно али остала најмлађа по времену настанка сежући и до првих векова другог миленијума. Као једном утврђене и непроменљиве вредности, Свети канони прате живот Цркве у историји, руководећи и одржавајући тај пут.

Апостолска правила или установе, настала су у време живота Христових Апостола, у почетку опстајући као предањска, касније су сабрана и записана под тим именом. У Светом Писму утврђена су у књигама Новог Завета, кроз Дела светих Апостола и Посланице светих Апостола. На Истоку, у зборнике црквених канона уведено је 85 Апостолских правила, потврђиваних и на каснијим црквеним Саборима. Први међу Саборима је Апостолски сабор у граду Јерусалиму, одржан око 50.г. на коме су донете прве Одлуке. Потом, по важности, Свештени канони Цркве седам Васељенских сабора донети на сабрањима Светих отаца одржаним од 325-787.г. (2), у градовима – духовним центрима Византијског комонвелта – Никеји Витинијској, Цариграду, Ефесу у Азији, Халкидону у Витинији – укупно 190 правила. У називима Сабора остала су и имена градова што симболично истиче значај места/града сабрања и похрањује га у историјску ризницу равно уз догађај. Заокружујући сабрања, десет Помесних сабора одржани су у периоду 314-880.г. (3) у градовима: Анкири, Неокесарији у Понту, Гангри Пафлагонијској, Антиохији Сиријској, Сардици, Лаодикији у Феникији, Цариграду, Картегини, и на њима је донет 321 Свештени канон.

Правила Светих Отаца су веома бројна, као што је велики и број мученика и исповедника који су прибројани светима. Посебна важност дата је светитељима поменути на Светом петошестом Васељенском сабору, Св. Дионисије Велики Александријски, Св. Свештеномученик Петар Александријски, Св. Григорије Неокесаријски Чудотворац, Св. Атанасије Велики Александријски, Св. Василије Велики Кападокијски, Св. Григорије Ниски, Св. Григорије Богослов, Св. Амфилохије Иконијски, Тимотеј Александријски, Теофило Александријски, Св. Кирило Александријски, Св. Генадије Цариградски, Св. Свештеномученик Кипријан Картагенски, сви упокојени између 258. и 444.г. Тако су, само у периоду од III до Vв. написана 174 Светоотачка канона и канонска одговора што са касније придодатих 138 правила/посланица чини 312 црквених установа Светих Отаца. У именима Светих Отаца садржан је и придевски облик имена градова, као потврда јединства духовних школа и урбаних форми.

Анализа наведених правила и Свештених канона разрађена је у оквиру опсежног урбанистичко-архитектонског истраживања, на примеру утврђивања зона заштите (4) манастирских комплекса где је показана њихова изузетно важна, чак претежна улога у односу на улогу мирске регулативе.

Улога Свештених канона Цркве, Апостолских и Светоотачких правила, важна је не само за просторну поставку храмовних целина – обухват, оријентација, геометрија у тлу, волумени, већ и за појединачне грађевине – архитектура храма, материјализација, стил грађења, унутрашње уређење, тј. важна је за одрживост њихове функције, у ком смислу и оне остају вековима одрживе вредности.

## Помесна правила

Простор Републике Србије неупоредиво је мањи од простора на којима духовно дејствује Српска православна црква, но, правила Помесне српске цркве важе за тај духовни обухват имајући исходиште у правилима Цркве. Где год делови организације Помесне српске цркве дејствовали у свету данас, службени језик тог деловања је српски а писмо које се користи је ћирилица. По називу територија тих делова (архиепископије, митрополије, епархије) а по редоследу духовне надлежности првојерараха датог у Патријаршији српској у Београду, то су и делови пространства пећког, београдско-карловачког, загребачко-љубљанског, црногорско-приморског, дабробосанског, шабачког, звоничко-тузланског, сремског, бањалучког, будимског, канадског, банатског, новограчаничко-средњезападноамеричког, источноамеричког, бачког, британско-скандинавског, бихаћко-петровачког, осечко-пољског и барањског, средњоевропског, западноевропског, тимочког, врањског, шумадијског, жичког, славонског, браничевског, милешевског, далматинског, будимљанско-никшићког, захумско-херцеговачког, ваљевског, рашко-призренског, нишког, западноамеричког, горњокарловачког, аустралијско-новозеландског, крушевачког, охридског и скопског, полошко-кумановског, брегалничког, битолског, те старих области хвостанске, јегарске, моравичке, липљанске, ремезијанске, стобијске.

После дванаест Епископија у Рашкој, Зети и Захумљу, које је на Сабору у Жичи 1221.г. устројио Архиепископ Сава I (5), Српска православна црква, опстајући вековима као Архиепископија, потом Патријаршија или Митрополија, данас ужива достојанство Патријаршије и има 41 организациону јединицу (6). Број ових духовних заједница је променљив, обзиром на могућност арондација Епископија по проценама и одлукама Светог архијерејског Сабора. Промена шематизма епархија на помесном нивоу је могућа, за духовни корпус остајући формално-административна, управо захваљујући принципу задржавања општих вредности – утемељењу на изворним помесним и правилима Цркве.

За Помесну српску цркву, то је средњевековно наслеђе у облику литургијског – манастирски типичи, правног – манастирске повеље, законици и хагиографског сведочења – житија владара и црквених великодостојника, које истовремено има научну, историјску и књижевну вредност. Све врсте средњевековних докумената значајне су и за науку градитељства, за утврђивање просторног обухвата манастира и манастирских поседа, за њихову намену, за подизање живота у манастирима, за организацију манастирских целина, за архитектонске обрасце храмова и других грађевина, за њихово функционално украшавање тј. потчињавање прото-мајстора Богослужбеним потребама и његово сједињавање са невидљивим кретњама духовног.

Манастирским повељама се оснивају или дарују манастири, утврђују границе деловања – поседовног и духовног, њима се печати аманет владара-ктитора о неутуђивању црквене имовине. Само је удаљавање светог и световног у савременом добу довело до гледања на ктиторске повеље као на музејске вредности иако су оне полазишта не само за истраживање већ и за обнову, тиме и одрживо очување манастира. Топографски план са нанетим топонимима поседа из манастирских повеља, прва је страница урбаног пергамента (palimpsestos) од кога треба поћи и који би требао бити завршна слика којој се тежи, макар у симболичном назначавању првобитног обухвата целине. Манастирске повеље утицале су и на настанак Законака цара Душана (7), који се не једино, али бавећи се суштином односа у средњевековној држави, бави и животом монаха тиме и устројством манастира.

Устави српског монаштва, зависно од типа монаштва (идиоритмија или киновија) угледају се на устав Св. Саве Освећеног (+532.г.), тзв. Савански типик и на устав манастира Богородице Евергетиде у Цариграду (манастир основан око 1050.г.), тзв. Евергетидски типик. Сачинитељ типика за српске испоснице и манастире је Архиепископ Сава I, укрепљен за то свише, имајући опитно искуство оба монашка подвига. То су: Карејски типик (1199.г.) тзв. Уставац – путоказ пустињачком монаштву; Хиландарски типик (око 1200.г.) настао као превод једног дела Евергетидског устава; Студенички типик (1208.г.), написан по узору на Хиландарски типик и истовремено основ за писање Устава Српске православне цркве. Први српски Архиепископ написао је 1219.г. и Номоканон или Законоправило, зборник државних закона и црквених канона.

Писање биографија/житија српских владара и црквених великодостојника осим што је дејствовало у времену настанка као подстицај ширења хришћанске љубави и ојачавања симфоније државно-црквеног уређења, кроз историју и данас важно је и као сведочанство поступка оснивања манастира, од одабира места градње (савременим техничким језиком речено – избора локације) до литургијског украшавања храмова (данас речено – функционалног опремања објеката). Први биографи били су из породице Немањића – краљ Стефан Првовенчани и Архиепископ Сава I који су описали живот свога оца Стефана Немање. Потом, хагиографи који су кроз житија сачували и запажања о црквеном градитељству, посебно истакнут из редова клирика Архиепископ Данило II (1270-1337.г.) са делом – Живот краљева и архиепископа српских. Монашке ставове у своја дела уграђивали су и монаси-архиепископу Светом Сави или пустињаку Светом Петру Коришком у другој половини XIII века, или, преподобни Григорије Цамблук (иако странац, игуман Дечана од 1402. до 1406.г.) са својим изузетним делом – Житије Стефана Дечанског. Житијима се баве и учени припадници лаоса, па ће Константин Философ, бугарски књижевник у раном XV веку написати врхунско дело средњевековне хагиографије – Живот деспота Стефана Лазаревића, драгоцен историјски извор и о изгледима Града Београда који је у том замаху учињен српском престоницом. Биографије су и извори изучавања српске културе кроз пет

векова, знајући да је овај вид документовања живота личности али и феномена простора заокружен делом патријарха Пајсија у XVII веку – Житије светог цара Уроша.

Манастири у Српској православној цркви имају улогу правних лица, као што су то и Патријаршија, Епархије и Црквене општине. Тиме, манастири могу поседовати непокретна и покретна добра.

Мирска регулатива ће, са изузетком Закона израђеног у Министарству вера Владе Републике Србије (Преднацрт урађен 2004.г.), у богатом корпусу црквеног градитељства препознавати само цркве и манастире који уживају заштиту Државе. Напротив, црквена регулатива све светиње сматра једнако важним за Литургијски живот Цркве те не одређује бригу о њима у односу на време њиховог историјског трајања или према оцени њихових уметничких вредности. Године грађења/обнове светиње, њен грађевински бонитет, њене стилско-изражајне вредности, ма коју оцену имале у секуларним институцијама, чине је значајном и јединственом за духовни простор у коме се налази, за паству коју окупља и за Цркву којој припада.

## МИРСКА РЕГУЛАТИВА

### Домаћа регулатива

Под домаћом мирском регулативом за оквир ове теме подразумевају се правни акти у Србији који се односе на градитељство (од градоградитељства до опремања грађевина), кроз планирање, изградњу и заштиту културног наслеђа и природних добара те процес одрживог управљања. Суштина мирске регулативе је стварање правног система за уређење живота у савременом добу и отуда честе промене закона које прате учестале промене животних услова. У том смислу, правна историја државних закона везана за однос Цркве и Државе, па и црквено градитељство, има корен у Начертанију о духовној власти, донетом 1836.г. Дух садејства и хармоније организма Цркве и организације Државе (тада федералне заједнице) прекинут је њиховим одвајањем 1953.г. Ти закони нису супротстављени корпусу црквених правила чија је суштина Богослужење и све што се око те окоснице креће – богослужбена лица, богослужбена места, богослужбени предмети и црквене утвари. Градитељство, и одређеније – архитектура, за црквену регулативу битно је у контексту проучавања хришћанске археологије уз сликарство, вајарство, уметничке занате и епиграфику, тј. у историјском континуитету представља помоћну науку литургије, уз психологију, естетику, музику и др. Ова, по суштини различита кретања црквене и мирске регулативе, у израђеном простору остварена су као света (sacra) места и профано (profanus) окружење. Њихово усаглашавање је неопходно ради очувања самобитности и традиције на једној тј. очувања могућности слободе избора на другој страни. Бављење црквеним градитељством само на секуларном (световњачком) нивоу – стање које је обележило другу половину XX века у многим православним земљама и у Србији – води у изучавање храмова као уметничких достигнућа и тежњу да буду представљени као туристичке занимљивости, покретна добра као музејске вредности, води у посветовљавање светог – покушајем смештања небоземних вредности у сужени простор науке. Тежња преимућива грађанске власти над духовном био је насилни пут без излаза, напротив, развојна перспектива црквеног градитељства је у суживоту државне и црквене хијерархије.

Домаћа регулатива у Србији, земљи која је само у XX веку прошла нивое различитог државног и друштвеног уређења, од Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1918.г.) преко федералне заједнице до суверене Републике (2006.г.), голготски пут кроз атеистички једнопартијски строј од демократског до социјалистичког уређења чији закони нису познавали цркве већ верске заједнице (удружења), до успостављања вишестраначког политичког система, пратила је те потресе и посртала заједно са тим променама. Стога, закони односни на црквено градитељство (област грађења, културе, образовања, вера) могу бити анализирани у равнима, по кратким временским интервалима где промена ма ког закона има за последицу промену контекста. Анализа домаће регулативе везане за црквено градитељство може се вршити по различитим темама као што је илустративан пример сагледавања вредновања црквеног градитељства у контексту процене вредности непокретности (8).

Преглед регулативе на почетку друге деценије XXI века односи се на важеће законе који могу бити доведени у везу са црквеним градитељством у Србији. Свакако, исходиште је Устав Републике Србије по коме нема државне и обавезне религије тј. зајемчено је човеково природно право, слобода испољавања вере. Одвојеност државе и цркве не значи супротстављање њихових оригиналних вредности насталих у Вечности (Црква) и у историјској реалности (Држава). У службеној употреби у Републици Србији је српски језик и ћирилично писмо, као и већ речено, на далеко ширем духовном простору Српске православне цркве. Уз Српску православну цркву која окупља највећи део верника, правни субјективитет у Србији имају и друге традиционалне цркве: Римокатоличка, Словачка евангелистичка, Реформаторска хришћанска, Евангелистичка хришћанска и историјске верске заједнице: Јеврејска и Исламска.

Закон о Просторном плану Републике Србије 2010-2020.г. препознаје манастире у оквиру органских и културних реликтних предела, са позивом на одређене манастирске целине – манастири са UNESCO листе (Сопоњани, Ђурђеви Ступови, Студеница, Дечани, Пећка Патријаршија, Грачаница) као и на манастир Бањску. Питање „културних стаза“ из овог Закона и све бројнијих институционалних препорука/залагања за туристичке обиласке светих места има јасан негативан одговор у контексту

црквених правила. Средње решење покушава се наћи кроз „духовно ходочашће“ при чему суштина кршења канона остаје иста док је исказ тих тежњи језички умеренији.

Једини закон који се изричито односи и на црквено градитељство је Закон о црквама и верским заједницама (9), настао ради одређивања улоге цркве у друштву, тј. улоге црква и верских заједница као јавних установа, која им је одузета у другој половини XX века. Уз основне и завршне одредбе те правни положај, Закон садржи и поглавље „Делатност црква и верских заједница“ у оквиру кога на првом месту обрађује Богослужбену делатност – богослужбени простор и градитељство. Црквама и верским заједницама дата је самосталност у грађењу објеката, право учешћа у изради урбанистичких планова, могућност самосталне организације извођења радова, коришћење буџетских средстава, увођење посебне намене сахрањивања у објектима или земљишту на коме су објекти саграђени. У градитељском смислу, Закон дефинише верске објекте – храмове, парохијске домове, манастирске конаке, административноуправне зграде, школе, интернате и болнице. Остале делатности, добротворне делатности, културна и образовна, такође показују посебну улогу и значај црквеног градитељства, кроз дефинисање носиоца културне и научне делатности (као новина то су манастири и ризнице), кроз заштиту сакралног наслеђа и културних добара и у установама цркве и тд. Значај Српске православне цркве, тј. Помесне српске цркве у телу Цркве на територији Републике Србије, огледа се и у првом месту које заузима у набрајању традиционалних црква које имају континуитет у Србији. Имајући у виду улогу те Помесне цркве у „обликовању, очувању и развијању идентитета српског народа“ (10), подразумева се да и њена Богослужбена места – храмови, тиме и црквено градитељство, имају немерљиву улогу у одрживости српске духовности и културе.

Непосредну везу са црквеним градитељством успоставио је и Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама (11), који је дао одређене резултате, највише трудом Дирекције за реституцију Републике Србије која наставља рад у оквиру Агенције за реституцију, активне у његовом спровођењу до септембра 2008.г. Уз основне и завршне одредбе, Закон одређује субјекте права на реституцију, предмет враћања и обештећења, облике враћања, утврђујући поступак за остваривање права. Учинак поступка реституције огледа се и у скретању пажње јавности на законима засновано безакоње одузимања црквене имовине те и у симболичном исправљању неправде отварањем јавног поступка разобличавања догађаја у Југославији после 1945.г.

Закон о културним добрима (12), уз основне, казнене и завршне одредбе, бави се: врстом културних добара која уживају претходну заштиту, правима, обавезама и одговорности сопственика, утврђивањем културних добара, уписом у регистар културних добара, делатношћу заштите и установама заштите, мерама заштите и другим радовима на културним добрима, прометом и експропријацијом културних добара, гаранцијама за иностране изложбе и надзором над применом закона. Сажетије, бави се утврђивањем културних добара, мерама њихове заштите и презентације. У опусу културних добара, по њиховој типологији, најзаступљеније је црквено градитељство. Најважнију улогу у оквиру црквеног градитељства понели су манастири, претежно категорисани као културна добра од изузетног значаја. Међутим, у самом Закону о културним добрима манастири се не помињу ни као посебна врста добара нити као посебна категорија добара иако се у регистру културних добара, као најзаступљеније одреднице налазе света места, цркве, манастири и гробља. Потврду значаја манастира у корпусу културног наслеђа има и преовлађујући упис ових добара из Србије на UNESCO's World Heritage List and World Heritage List in Danger, тиме и најзначајнијих српских универзалних културно-историјских вредности.

Закон о заштити природе (13) у заштиту животне средине, тј. биолошких, геолошких и предеоних разноврсности, укључује и активности човека, штитећи спој природних и створених вредности. У том споју значаја је улога црква и манастира, обзиром на њихову историјску одрживост и на вишевековно учешће у естетским обележјима предела. Начело интегрисане заштите обухвата просторно и урбанистичко планирање, тиме и очување затечених, свеукупних културних и природних вредности. Иако је структура тог Закона усмерена на природна добра, природна документа, заштићена подручја и врсте, бројни су примери црквеног градитељства које ужива ту заштиту. Осим непосредног очувања природног простора око непокретних културних добара – најчесталије манастира и испосница, Закон о заштити природе посредно штити и она добра црквеног градитељства која нису у статусу заштите културе али су обухваћена националним парковима или пределима изузетних одлика.

Закон о планирању и изградњи (14), уз основне и завршне одредбе, бави се питањима просторног и урбанистичког планирања, радом Републичке агенције за просторно планирање, грађевинским земљиштем, изградњом објеката, издавањем грађевинске дозволе, процесом грађења, добијањем употребне дозволе, Инжењерском комором Србије и лиценцама, уклањањем објеката, њиховом легализацијом и тд. Исти Закон је и непосредно везан за црквено градитељство, посебно за манастире, имајући у виду одредбе Чл. 133 који упућује на посебну процедуру издавања грађевинске дозволе за објекте који су категорисани као културна добра од изузетног значаја, који су уписни на UNESCO листу светске културне и природне баштине или, који су у границама заштите заштићеног природног добра. Црквеним градитељством бави се и кроз израду докумената просторног и урбанистичког планирања и зависно од удубљености обрађивача у ову област, тј. спремности на сарадњу са Српском православном црквом (када је у питању црквено градитељство Истока), планови као правни акти могу значајно утицати на одрживост архитектуре светих места.

Задатак мирске регулативе у односу на црквено градитељство је захтеван и тежак – из перспективе света бринути о вредностима које припадају другој димензији – а истовремено су и видљиве изграђене структуре. Осим што суделују у слици предела који се штити, црквене грађевине имају стилске одлике средњовековних градитељских школа, ризнице су остварења старих уметничких заната и драгоцени извори за изучавање аутохтоних мајдана племенитих материјала. Изграђени корпуси манастира потребују и бригу о одрживом опстанку у простору који око њих расте кроз процес урбанизације (називан урбаном револуцијом, у пракси често остварен као урбани хаос). „Религиозни човек је жедан бића. Ужасавање пред „Хаосом“ који окружује његов настањени свет одговара његовом ужасавању пред ништавилом. Непознати простор који се протеже с ону страну његовог „света“, некосмизирани је непосвећени простор, проста аморфна претежност где никаква оријентација још није могућа, никаква структура се још није указала, тај профани простор представља за религиозног човека апсолутно не-биће.“ (15).

Како је циљ спровођења градитељске регулативе интегративно сагледавање, усмеравање и вођење градитељства ка одрживом развоју, код црквеног градитељства неопходно је и успостављање односа са црквеном регулативом, за структуре црквених и манастирских порти, у градовима или руралним срединама. Важност црквеног градитељства обавезује планере/урбанисте/архитекте да просторни положај једног корпуса (у граду или у слободном простору), његов статус (заштићено или неевидентирано културно/природно добро) не утиче на поступак обраде једне такве целине. Ту важност, свакој целини посебно, даје њена припадност телу Православне Васељене кроз градитељску мрежу (свака светиња је чвориште) и духовну умреженост свих православних храмова. Кроз њихову припадност једнако Вечности и Времену, историјском и животу у савременом добу.

### Међународна регулатива

Као што се на црквено градитељство унутар Помесне српске цркве односи црквена регулатива читаве Православне Васељене, тако се и на простор Републике Србије односи и мирска регулатива настала ван њених граница, потврђена (*ratificatio*) од стране највиших државних органа. За област црквеног градитељства, истраживана је регулатива односна на културну и природну баштину, тиме и на манастире као најзначајније репрезенте културног наслеђа и културног пејсажа, као целине у целини (целовитост изграђеног корпуса у целовитости природног/урбаног окружења). Држава Србија је потписник, или наследник потписника, међународних конвенција које су за ову област акти Council of Europe и UNESCO, међународних организација насталих у првој деценији после Другог светског рата са циљем, између осталог, унапређивања и повезивања интернационалних културних токова. На идеју интернационалне бриге о прожимању култура народа и обједињавању градитељско-планерских поступака, утицали су и скупови догођени у првој половини XX века, према којима су, после одржаних конференција у Атини и Венецији издате повеље – Атинска 1931.г. и Венецијанска 1964.г.

Међународне ратификоване конвенције које се могу применити у бризи око очувања манастира су, наведене хронолошким редом: Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention, The Hague 1954 – Конвенција за заштиту културних добара у случају оружаних сукоба (1956.г.); Second Protocol, The Hague 1999 – Закон о потврђивању другог протокола уз Хашку конвенцију од 1954.г. о заштити културних добара у случају оружаних сукоба (2002.г.); The World Heritage Convention, Paris 1972 – Конвенција о заштити светске културне и природне баштине (1974.г.), Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Paris 2003 – Закон о потврђивању Конвенције о очувању нематеријалног културног наслеђа (2010.г.); Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Paris 2005 – Закон о потврђивању Конвенције о заштити и унапређењу разноликости културних израза (2009.г.); European Cultural Convention, Paris 1954 – Европска конвенција о култури (2001.г.); European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage, London 1969, European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage Revised 1992 – Закон о ратификацији Европске конвенције о заштити археолошке баштине (1990.г.); Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe – Закон о ратификацији Конвенције о заштити Европског архитектонског блага (1991.г.); European Landscape Convention, Florence 2000 – Закон о потврђивању Европске конвенције о пределу (2011.г.). Конвенције су ратификоване некада и са великим закашњењем после њиховог доношења (16), али је њихова потврда драгоценост за укључивање у токове законодавства културе, природе, заштите, архитектуре, археологије у садашњем добу (XXI век) и садашњем културолошком простору (Балканско полуострво, Европски континент и Свет).

У недељивом контексту Васељене Србија живи од покрштавања тј. користи Свете каноне хришћанства од њиховог настанка у првим вековима устројавања хришћанске догме у области црквене регулативе, док, у мирски глобални простор улази у другој половини XX века. Примена конвенција у простору претежнија је од њихових стилски и правно хуманистички цизелираних текстова.

За простор Републике Србије, који се у наведеним међународним организацијама сагледава у културолошком контексту региона Југоисточне Европе, примену конвенција могу сведочити посленици културе – савременици збивања на подручју Балкана на прелазу два последња века. На пример... очекивана је примена Хашких конвенција која је изостала, чиме је у зонама конфликта црквено градитељство знатно страдало. Конвенција о културној и природној баштини примењена је уписом

српског културног наслеђа на UNESCO листе – представљањем светској јавности, са примедбом државе Србије да је српско црквено градитељство на Косову и Метохији уписано по припадности територији а не по припадности народу који га је створио и који га настањује. Са применом Конвенције о нематеријалној баштини се касни, осим због кашњења у потврђивању, обзиром и на околност да је међународна регулатива увела категорију непостојећу у домаћим законима – шта је то нематеријално наслеђе? Управо је простору Републике Србије са ванредно вредним репрезентима нематеријалног наслеђа (простор читавог Балкана је носилац тих вредности већ неразлучиво прожетих у суживоту нација) дата поука шта значи доцња у административним токовима савремених институција. Европска конвенција о култури истиче „европске вредности“, сужавајући тиме обухват црквеног градитељства који, будући у телу Цркве, има двехиљадегодишњи континуитет на простору видљивог Света и шире. Конвенција о заштити археолошке баштине, свакако драгоцену у делу упутстава за стручне поступке, но, тешко применљива на црквено градитељство у коме је циљ ревитализација садржаја а не конзервација и презентација материјалних остатака. Конвенција о заштити архитектонског блага, значајна је у делу заштите просторно-естетског садејства природе и човека-градитеља, док је назив „европско архитектонско благо“ неприхватљив обзиром на корпус храмова Помесне српске цркве који тај простор надилази. Конвенција о пределу потврђује средњевековним житијима српских владара исказан значај избора локације за светињу тј. значај предела за изграђену структуру, прихватљиво и у делу улоге предела у планирању простора, са опет сувишним сужавањем кроз термин „европски предео“, што је за простор храмова, манастира и њиховог неограниченог хијерофаног дејства неприхватљиво.

Тежња међународних конвенција, када је и градитељство у питању, да чувају постојећа и стварају нова уметничка дела, посебно суоднос старо-ново (homo aestheticus) потребна је и за очување светих места али не и довољна. Очување намене изграђених структура манастира у пуноћи њиховог делања преважно у односу на црквену регулативу превазилази циљ одржања лепог и древног. Извирући из суштине богослужбеног живота у простору и историјском времену тај циљ је – одржати изворну намену на месту изворно зачете структуре. Природа те намене је таква да она дејствује ван корпуса изграђеног, уписујући се у место, у тло, предео и топоним.

Моћ мирске, особито међународне регулативе, могла би се показати на једном савременом примеру манастира и града. То је манастир Св. Јована Претече, Студион, основан у V веку и центар одбране Православља у доба иконоборства (у VIII и IX веку), чак „најзначајнији манастир средњевековног Константинопоља“ (17), са типиком који је у себе уградио устав Св. Саве Освећеног и био квасац устројства подвижничког живота у манастирима Свете Горе, ширећи се надаље. Страдавши више пута кроз историју, данас је Студитски манастир урушена цариградска светиња пред добијањем нове намене – пред претњом изласка из надлежности Министарства културе Турске и претварања у живу џамију. Да ли ће се то догодити? То је поље на коме треба потврдити моћ мирских међународних конвенција и циљева које истичу међународне организације – одржање културног идентитета, интернационална брига о заштити културне баштине итд.

## ЗАКЉУЧАК

За бригу о црквеном градитељству важно је истовремено учешће Државе и Цркве, тј. примена свевремених духовних и савремених правних средстава. Прихватањем тог поступка иде се корак даље – у прихватање примене Светих канона и мирске регулативе у њиховој свеукупности.

Затварање истражитељског делања у државне (Република Србија) или помесне (Српска православна црква) границе, при чему помесни/духовни простор знатно надилази административне линије ентитета, није прихватљиво за бригу о корпусу црквеног градитељства, будући да не би било на добробит његове одрживости у времену у коме нам та брига припада.

Истраживачу црквеног градитељства неопходно је проћи историјске дубине (од III до XXI века) и географски простор који назначавача хришћанство (од пустиња Мисира и Мале Азије, те од градова Јерусалима, Рима и Цариграда), кроз Свето предање и Света правила Цркве, од првих скитова крај Александрије или Јордана, преко монашке целине Свете Горе која се као суверена територија налази у држави Грчкој, до данашњих манастира на Косову и Метохији, на Фрушкој Гори или уз токове река Лима, Дрине, Саве, Мораве и тд.

Иако црквено градитељство свој корпус подиже на духовном, неопходно је његово одржавање и у односу на савремени друштвено-државни оквир, у смислу коришћења могућности датих тим обухватом. Примена секуларних вредности градитељства, у смислу примене технолошко-инжењерских достигнућа, прихватљив је алат одржавања изграђене структуре и њеног повезивања са инфраструктуром модерних насеља у делу саобраћајних токова, извора воде и енергије, телекомуникација и тд. (на плану домаће регулативе) тј. заштита културних вредности тих изграђених структура, од локалног до нивоа утврђивања и очувања универзалних вредности (међународне конвенције).

Доиста, поређењем црквене и мирске регулативе у области црквеног градитељства, уочава се пуноћа и светост прве те променљивост и пролазност друге. Но, како црквено градитељство сажима вечност и време у својој богослужбеној намени, што и објекте црквеног градитељства чини значајно различитим, за успешност одржавања посвећеног простора и црквене архитектуре потребно је прожимање ових



регулатива у стручној сарадњи и узајамном допуњавању. Смисао грађења храмова и уређења њима припадајућег просторног обухвата уводи у градитељску сферу која постоји на други начин и тиме потребује други приступ, отварајући питање потребе да ли је градитељ условно призван као homo religiosus и је ли спреман да послуша узвишено руковођење датим му даровима... „Излази човјек на посао свој, и на рад свој до вечера“ (18).

#### НАПОМЕНЕ И ИЗВОРИ

- (1) Према Диптиху Цариградске Патријаршије, 14 аутокефалних цркава су: Константинопољска, Александријска, Антиохијска, Јерусалимска, Руска, Српска, Грузијска, Румунска, Бугарска, Кипарска, Грчка, Албанска, Пољска, Чешко-Словачка.
- (2) Свети први Васељенски Сабор, 325.г. Никејски; Свети други Васељенски Сабор, 381.г.Цариградски; Свети трећи Васељенски Сабор, 431.г. Ефески; Свети четврти Васељенски Сабор, 451.г. Халкидонски; Свети пети Васељенски Сабор, 553.г. Халкидонски; Свети петостети Васељенски Сабор, 691.г. Цариградски; Свети седми Васељенски Сабор, 787.г. Никејски.
- (3) Помесни сабор Анкирски, 314.г.; Помесни сабор Неокесаријски, 315.г.; Помесни сабор Гангрски, 340.г.; Помесни сабор Антиохијски, 341.г.; Помесни сабор Сардички, 343.г.; Помесни сабор Лаодикијски, друга половина IV в.; Помесни сабор Цариградски, 394.г.; Помесни сабор Картагенски, 419.г.; Помесни сабор Цариградски Прводруги, 861.г.; Помесни Велики сабор Цариградски, 880.г.
- (4) Марковић, Г.: „Зоне заштите српских манастира на Косову и Метохији“, докторска дисертација у процедури одбране на Архитектонском факултету Универзитета у Београду.
- (5) Рас, Топлица, Моравица, Дабар, Будимље, Хвосно, Призрен, Браничево, Грачаница, Превлака, Стон и Београд.
- (6) 2 Архиепископије, 4 Митрополије, 35 Епархија.
- (7) Законик Стефана Душана проглашен на законодавном Сабору у Скопљу 1349.г., допуњен 1354.г.
- (8) Марковић, Г.: „Процена вредности непокретности – Проблематика процене вредности непокретности културних добара на примеру црквеног градитељства“ у: Зборник радова Међународног научно-стручног скупа Летња школа урбанизма Тара 2012.- Удружење урбаниста Србије, Београд, 2012., стр. 351-363.
- (9) Сл. гласник РС, бр. 36/2006.
- (10) Закон о црквама и верским заједницама, Чл. 11, други став.
- (11) Сл. гласник РС, бр. 46/2006.
- (12) Сл. гласник РС, бр. 71/1994.
- (13) Сл. гласник РС, бр. 36/2009.
- (14) Сл. гласник РС, бр.72/2009.
- (15) Елијаде, М: Свето и профано.- Доситеј, Београд, 1998., стр. 50-51.
- (16) У заградама иза назива сваке Конвенције дата је година њене ратификације.
- (17) Вести из сестринских цркава, електронска адреса Српске православне цркве: [www.spc.rs](http://www.spc.rs), 31. јануар 2013.г.
- (18) Пс. 104.23.

Љиљана Парезановић<sup>1</sup>  
Мр Стојанка Бранковић<sup>2</sup>

## ЗНАЧАЈ ИНТЕГРИСАЊА ПЛАНСКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ И КАТАСТРА НЕПОКРЕТНОСТИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА И УРБАНОГ РАЗВОЈА

### РЕЗИМЕ

Један од стратешких циљева Републике Србије јесте уређење простора и управљање просторним развојем кроз дефинисање и реализацију програма у овој области. Сви захвати у простору спроводе се у складу са планском документацијом, посебним прописима и локацијском дозволом. Најважнији услов у реализацији просторних и урбанистичких планова јесу решени имовинско правни односи на просторној локацији. Катастар непокретности као јединствен регистар о непокретностима и стварним правима на њима представља темељ инфраструктурног система за реализацију планске документације и њихову интеграцију у сам систем. Савремене алфанумеричке и графичке базе катастарских институција интегрисане у ГИС окружењу пружају значајне могућности унапређења просторног планирања и урбаног развоја сваког града и општине.

**Кључне речи:** планска и урбанистичка документација, катастар непокретности, законска регулатива

### ABSTRACT:

One of the strategic objectives of the Republic of Serbia is spatial arrangement and management of spatial development through defining and implementing programs in this field. Any endeavors in the space are being implemented in line with the planning documents, special by-laws and location permit. The most important condition for spatial and urban plans implementation is to resolve property rights at the spatial location. The Real Estate Cadastre, as a unique register of real estate and property rights, is the foundation of the infrastructural system for planning documents realization and their integration in the very system. Modern alphanumerical and graphical databases of cadastral institutions, integrated in GIS environment provide for significant improvement possibilities for spatial planning and urban development of every given town and municipality.

**Keywords:** Planning and Urban Documents, Real Estate Cadastre, Legislation.

### 1. УВОД

Просторно и урбанистичко планирање, као делатност која анализира и планира коришћење простора са циљем просторног усклађивања свих потреба и процеса, заснива се на принципу „од већег ка мањем“. Просторни план Републике Србије је плански акт највишег нивоа у држави и са њим треба да буду усклађени просторни планови нижег нивоа, односно просторни планови подручја посебне намене, региона, градова и општина. За реализацију замисли просторних и урбанистичких планера неопходна је сарадња са другим струкама и државним институцијама, јединицама локалне самоуправе, привредним друштвима, установама, невладиним организацијама, грађанима, што је и дефинисано основним начелима уређења и коришћења простора ( *члан 3. Закона о планирању и изградњи*). Геодетска струка која даје подлоге за просторно и урбанистичко планирање, катастар непокретности, као јединствена евиденција о непокретностима и правима на њима и теретима и ограничењима, као и катастар водова, заузимају посебно место у сарадњи урбаниста са другим струкама.

### 2. ЗНАЧАЈ ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИЈА О ПРОСТОРУ

Данашњем друштву су потребне информације о простору много више него икада раније. Информације из катастра непокретности потребне су у многим областима за доношење јасних и правих одлука на локалном, регионалном и националном нивоу. Ови подаци важни су и за многе аспекте друштвеног деловања као што су: анализе и заштита животне средине, планирање и инфраструктурни развој, здравље, образовање, 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 и катастарским подацима.

<sup>1</sup>Љиљана Парезановић, дипл.геод.инж.,Републички геодетски завод, e-mail ljparezanovic@rgz.gov.rs

<sup>2</sup> Мр Стојанка Бранковић, дипл.геод.инж.,Републички геодетскзавод, e-mail sbrankovic@rgz.gov.rs

У том смислу, Европска унија је 2007. године, у сарадњи са државама чланицама и прикљученим државама развила и усвојила директиву INSPIRE (Infrastructure for SPatial InfoRmation in Europe initiative<sup>3</sup> – Инфраструктура за просторне информације у Европи). Сврха директиве је дефинисање основних правила усмерених ка успостављању Инфраструктуре просторних информација у Европској унији за потребе еколошких политика Заједнице и потребе политика и активности које могу имати утицај на животну средину. Потреба за INSPIRE директивом проистекла је из општег стања и недефинисаних правила везаних за просторне податке у Европи. Намера је била да се релевантни и квалитетни геопросторни подаци учине доступним као основа за постепено стварање хармонизоване просторне структуре података, у циљу формулисања, имплементације, надзора и процене приликом доношења одлука на нивоу Европске уније, са становишта територијалног утицаја.

### **Геодетско-катастарска документација**

Успешна реализација реформе катастарског система кроз пројекат "Израда катастра непокретности и упис права у Србији" од стране Републичког геодетског завода имала је за резултат препознавање приоритета у *Стратегији развоја електронске управе у Републици Србији* која између осталог предвиђа и увођење електронског катастра непокретности. У складу са компонентама *Стратегије развоја електронске управе (e-government)* Републике Србије, Републички геодетски завод је задужен за питања квалитета и дистрибуције података катастарског непокретности и основних геопросторних података, успостављање и одржавање база података и обезбеђивање функционалних електронских сервиса за приступ информацијама.

Полазећи од законске основе и државне потребе и интереса за целовитом, савременом и ажурном евиденцијом свих непокретности и права на непокретностима, која ће вишеструко бити од користи при стицању, преносу, ограничењу или укудању права на непокретностима, бржем решавању имовинско-правних односа и спровођењу правилне пореске политике, неопходно је располагати савременом геодетско-катастарском документацијом.

Геодетско-катастарску документацију, значајну за развој и организацију простора, чине низ планова и карата израђених у разним размерама, као и одређени број пописа и прегледа који садрже значајне податке о потребним елементима простора. Међутим, прикупљање података о простору представља комплексну друштвену активност у чијем решавању поред геодетских учествују и друге струке, као што су: правна, пољопривредна, геолошка, хидролошка, шумарска, метролошка, грађевинска, архитектонска, економска, статистичка и друге. Подаци о простору, сакупљени и презентовани од свих струка, могу да дају потпуну документацију и да послуже као основа за планирање, развој и организацију просторних целина.

Имајући у виду да се стање у простору непрестано мења, геодетско-катастарска документација се стално допуњава новим подацима, одржава и ажурира, а у зависности у које се сврхе користити, зависи и са којом тачношћу се израђује. Основу за израду геодетско-катастарске документације чине катастарски, комасациони и топографски премер земљишта.

Подаци премера земљишта, на основу којих се формирају графичке и нумеричке базе података о простору, неопходни су у разним областима привредног и друштвеног развоја. У научно-техничком и привредном процесу, подаци геодетско-катастарске документације користе се за потребе:

- Просторног и економског програмирања и планирања општина, региона и подручја са посебном наменом у Републици Србији;
- Утврђивање урбанистичких услова за уређење, изградњу, реконструкцију и асанацију насеља;
- Пројектовање и изградњу индустријских, саобраћајних, туристичких, здравствених, комуналних и других објеката инфраструктуре;
- Израда наменских (тематски) карата као што су: педолошке, бонитетне, ерозионе, хидролошке, геолошке, сеизичке и др.;
- Израда карата специјалних намена као што су: школске, археолошке, туристичке, метеоролошке, ваздухопловне и др.;
- Израда карата за статистичка и друга истраживања.

Потребе наведених привредних и друштвених делатности захтевају и израду специфичних геодетско-катастарских документација са оптималним бројем података о сваком просторном елементу, зато што она истовремено представља основу националне инфраструктуре геопросторних података.

### **3. КАТАСТАРСКИ И КОМАСАЦИОНИ ПРЕМЕР И УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ**

Сведоци смо катастарских и комасационих премера који се у последњој деценији одвијају у више катастарских општина у Војводини, где се на основу података тих премера врши оснивање или обнова катастра непокретности. Готово по правилу, катастарски и комасациони премери су истовремено јединствена прилика за планирање простора, проширење грађевинског реона, планирање

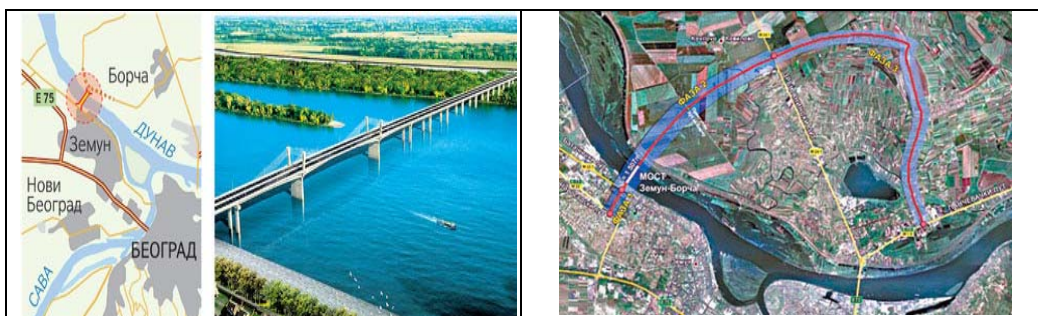
<sup>3</sup> Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) was published in the official Journal on the 25th April 2007. The INSPIRE Directive entered into force on the 15th May 2007

индустријских или викенд зона, спортских блокова, груписање парцела у власништву Републике Србије, са правом коришћења јединице локалне самоуправе, чиме се омогућава једноставнија реализација планиране индустријске зоне или спортског комплекса.

Значајни ефекти комасационих премера у циљу урбанизације простора су:

- Уређење имовинско-правних односа на непокретностима;
- Уређење и заштита пољопривредног земљишта кроз нову организацију простора;
- Спровођење програма заштите и унапређења животне средине, заштићених природних добара и културно-историјских вредности;
- Израда новог ажурног катастарског премера и обнове катастра непокретности;
- Формирање савремене геодетско-техничке документације у дигиталном облику (дигитални катастарски планови, ортофото, дигитални модел терена);
- Формирање савремене јединствене евиденције о непокретностима и уписима права на непокретностима, теретима и ограничењима (дигитални операт катастра непокретности).

За релевантност и изводљивост инфраструктурних објеката поред стратешког оквира, важан елемент јесте и правни оквир пројекта. Поред анализе учесника у пројекту, укључујући и процену институционалних капацитета, важна анализа обухвата прикупљање, систематизовање и прелиминарне оцене релевантне техничке документације и решавање имовинско-правних односа, односно идентификовање власништва или корисништва на непокретностима које се налазе у обухвату планираних пројеката. У поступку комасационих премера, најрационалнији поступак у реализацији пројеката експропријације за потребе инфраструктурних објеката у обезбеђивању финансијских средстава за провођење промена у катастру непокретности, јесте интегрисање тих пројеката у пројекат комасације.



Слика 1. Пројекат моста Борча-Земун, град Београд

Катастарски премер који се изводи у грађевинском реону катастарске општине може да наметне потребу за ревидирањем постојећих урбанистичких планова и њиховим усаглашавањем са новим премером. Посебно треба узети у обзир неопходност израде новог пројекта геодетског обележавања, сходно чињеници да је саставни део катастарског премера израда нове геодетске основе за одржавање премера и катастра непокретности. Узимајући наведено у обзир и чињенице да ће се преношење на терен регулационих линија, као и пројекта парцелације вршити са нове геодетске основе потребно је одредити нове елементе за њихово преношење на терен.

Катастарски планови у дигиталном облику, површине парцела срачунате из координата и њихова потпуна усаглашеност са стањем на терену и уписом у катастарски операт катастра непокретности омогућава значајна убрзања у реализацији урбанистичких планова, односно у одређивању елемената експропријације.

Следећи пример приказује упоредни преглед фотосигналисаног стања у поступку катастарског премера катастарске општине Кулпин и регулационе линије (слика 2).



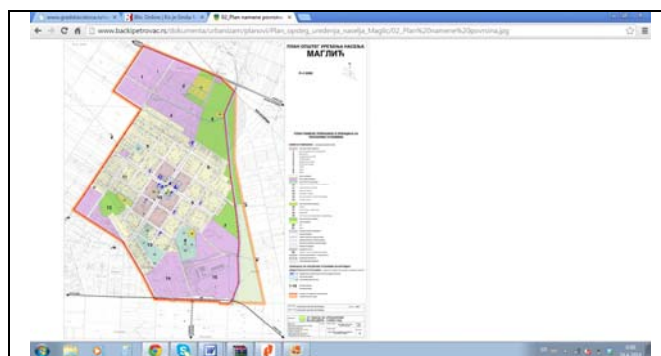
Слика 2. Регулационе линије у катастарском премеру

### **Врсте земљишта и начин коришћења**

Катастар непокретности, као евиденција о непокретности, садржи велики број података о земљишту, међу којима су врста земљишта и начин коришћења. Ова два термина у пракси често изазивају недоумице о њиховом значењу и упису у катастар непокретности. Врсте земљишта су:

- Грађевинско:
  - градско грађевинско земљиште,
  - грађевинско земљиште изван граница градског грађевинског земљишта;
- Пољопривредно;
- Шумско и
- Остало.

Упис одређене врсте земљишта врши се у складу са дефинисаношћу земљишта одређеним планским документом. У пракси се показало да често постоје нејасноће око уписа грађевинског земљишта у катастар непокретности, тако да се дешава да јединице локалне самоуправе сматрају да је доношење просторног плана, којим је дефинисан обухват грађевинског земљишта и текстуално дат опис границе грађевинског земљишта и његовим објављивањем у општинском јавном гласилу и на интернет страници града односно општине, довољна документација за упис грађевинског земљишта у катастар непокретности. Сходно члану 87. Закона о планирању и изградњи прописан је начин уписа грађевинског земљишта у катастар непокретности.



Слика 3. Регулациони план КО Маглић, општина Бачки Петровац

Јединица локалне самоуправе је у обавези да, органу надлежном за послове премера и катастра, односно надлежној организационој јединици Републичког геодетског завода, достави списак парцела које су одређене за грађевинско земљиште. Начин коришћења земљишта је стварни начин коришћења, одређен културом и класом, који се одређује катастарским класирањем и сврстава се у једну од категорија обрадивог или необрадивог пољопривредног земљишта, природно неплодног или вештачки створеног неплодног земљишта (слика 4).

UVID U PODATKE PARCELE BROJ 2348/1							
Opština :	109	BLACE					
Kat. Srez:	10						
Kat. Opština:	003						
PARCELA	PLAN	SK/MAN	LIST	ST. KRUG	NAMENA ZEMOJITA	PROMENA	
02348/001	8	32/2004	031/8	701/901	Gradsko grajevinisko zemljit		
ULICA - POTES	BON DEO	KULTURA	POVR[INA	h a m²	PRIHOD		
DRAGU(KO BRDO	001	ZEMOJITE	POD ZGRADOM-OBJE	0 42 84	0.00		
DRAGU(KO BRDO	002	ZEMOJITE	POD ZGRADOM-OBJE	0 09 30	0.00		
DRAGU(KO BRDO	003	ZEMOJITE	POD ZGRADOM-OBJE	0 07 97	0.00		
DRAGU(KO BRDO	004	ZEMOJITE	POD ZGRADOM-OBJE	0 00 43	0.00		
DRAGU(KO BRDO	005	ZEMOJITE	UZ ZGRADU - OBJE	2 38 10	0.00		
UKUPNO:					2 98 64	0.00	

UVID U PODATKE PARCELE BROJ 2960							
Opština :	109	BLACE					
Kat. Srez:	10						
Kat. Opština:	003						
PARCELA	PLAN	SK/MAN	LIST	ST. KRUG	NAMENA ZEMOJITA	PROMENA	
02960/000	7	12/1938	00183	701/901	Pogoprivredno zemljite		
ULICA - POTES	BON DEO	KULTURA	POVR[INA	h a m²	PRIHOD		
STO[OV]JA BRD	001	LIVADA 2.klase		0 09 87	3.92		
UKUPNO:					0 09 87	3.92	

Слика 4. Базе катастра непокретности

#### **4. СТАНДАРДИЗАЦИЈА ПРОЦЕСА РАЗМЕНЕ ПОДАТАКА СА ЕКСТЕРНИМ КОРИСНИЦИМА**

Скоро свака организација, без обзира на то да ли је привредна или припада јавној управи, стратешки део своје мисије остварује у комуникацији са окружењем – корисницима услуга, купцима, партнерима, грађанима и регулаторима. При томе се развијају сложени пословни процеси, како они у односима са околином тако и унутар саме организације, великим делом праћени обимном документацијом. Ти процеси представљају велики изазов у погледу ефикасности и економичности пословања.

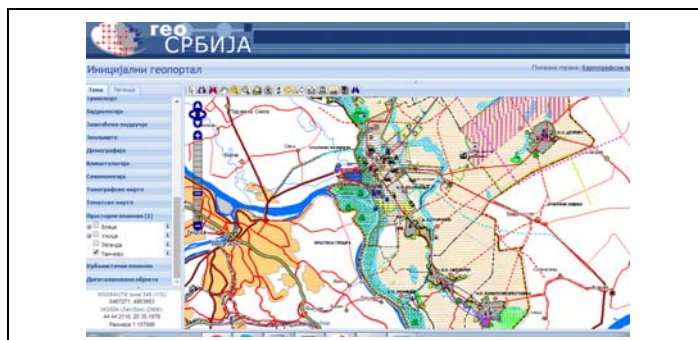
Чињеница је да постоји константан притисак за постизање равнотеже корисничких захтева и способности јавног сектора за снабдевање геоинформацијама, као и императив да услови за



коришћење и размену просторних података морају бити јасни и недвосмислени. С тим у вези, заједнички оквир за сарадњу и размену информација заснованих на простору има за циљ да постигне баланс између обезбеђивања заштите података и приватности и захтева корисника за лак приступ широком спектру геоинформација.<sup>4</sup>

Републички геодетски завод, у складу са европским иницијативама и тенденцијама, поштујући принципе INSPIRE директиве, успешно имплементира активности на успостављању *Инфраструктуре просторних података у Србији* која представља интегрисани систем геопросторних података омогућавајући корисницима да идентификују и приступе просторним информацијама добијеним из различитих извора, од локалног, преко националног до глобалног нивоа, на свеобухватан начин.

На тај начин покушано је да се одговори на важан циљ одговорних јавних институција да службени подаци буду доступни на једноставан и ефикасан начин који подразумева коришћење савремених информационих и комуникационих технологија. Такође, кроз успостављање инфраструктуре просторних података, задовољава се потреба за заједничким оквиром за сарадњу и размену информација заснованих на простору коју имају многе институције надлежне за обезбеђивање геоинформација као и различити нивои корисника.

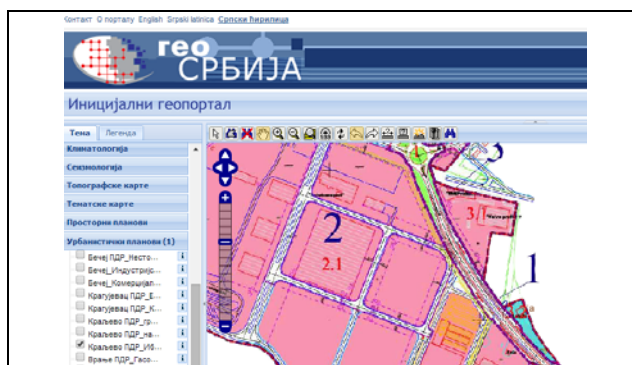


Слика 5. Просторни плана града Панчева

У току сарадње са екстерним корисницима услуга, констатовано је, да је могуће коришћење свих расположивих података на интернету, дефинисањем права приступа у самом поступку регистрације, преузимање података на порталу ГЕОСРБИЈА у свим могућим форматима који одговарају постојећим интернационалним стандардима као што су **excel, txt, xml, и shape**.

Заједничка сарадња свих институција у реализацији одрживог развоја и заштите животне средине допринеће успостављању регистра планске документације у оквиру НИГП<sup>5</sup> са циљем да се обезбеди:

- Могућност приступа интегралним текстуалним и графичким верзијама планских докумената сачињених на свим нивоима државне власти;
- Способност графичког представљања напретка у усвајању и објављивању ових докумената на територији Републике Србије;
- Регистравање планске документације кроз алфанумеричке и графичке базе катастра непокретности.



Слика 6. План детаљне регулације „Ибарска магистрала“, Краљево

Користећи постојеће ИТ структуре, као основу за унапређење размене података, повезивањем доступних линкова у процедури преузимања података, креиран је веб сервис намењен екстерним корисницима који на тај начин директно преузимају званичне податке који су неопходни за обављање свих врста послова.

<sup>4</sup> Стратегија успостављања инфраструктуре просторних података у Републици Србији за период од 2010. до 2012. године

<sup>5</sup> Национална инфраструктура геопросторних података



Слика 7. Web сервиси за претраживање података

Овим веб апликацијама омогућено је корисницима да на несметан, брз и поуздан начин, поднесу одређен захтев или документа, као и да дођу до квалитетних и тачних података:

- О носиоцу права на предметним непокретностима, површини предметне парцеле и њених делова као и терети и ограничења (упис хипотеке, забележбе о постојању нерешених предмета и др.) односно подаци који се воде у алфанумеричкој бази података, тј. у листу непокретности;
- Подаци о положају предметне парцеле, са координатама детаљних тачака, графички и векторски приказ парцела који се налази у графичкој бази података
- Подаци о геодетској основи – тригонометријске, полигонске и тачке референтне мреже, параметри трансформације
- Ортофото план и дигитални модел терена.

У току унапређења контроле квалитета, посебна пажња посвећена је питањима која су везана за епоху података доступних на вебу и могућност њиховог ажурирања, затим начин евидентирања података који су преузети и контрола њиховог сврсисходног коришћења, начин плаћања и висина накнада за преузете податке.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Интегрисање планске документације и катастра непокретности, као и пуна интеграција информационог система и база података о простору јесте задатак свих државних институција. Потпуна интеграција података о просторним ентитетима, документима и процесима пословања, правима, теретима и ограничењима на непокретностима доступним путем интернета допринеће увођењу нових инструмената управљања земљиштем и нови приступ у развоју просторног и урбанистичког планирања. Остваривање сложених циљева интегрисања планске документације могуће је постићи применом водећих информационог технологија, апликативних софтверских решења са јаким ГИС платформама и увођењем Web сервиса за екстерне кориснике интернета.

Значај интегрисања планске документације и катастра непокретности јесте обезбеђивање ефикасног обављања и управљања свим пословним процесима који се односе на креирање, коришћење и одржавање планских докумената уз сталну примену механизма праћења, као и ефикасно пружање свих неопходних информација, извештаја и анализа на увид надлежним државним институцијама у реалном времену.

## 📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Станковић,И.,Бранковић С.: Development of e-processes concept in the Real Estate Cadastre within the quality improvement project, FIG Working Week, Roma, Italy,2012
2. Бранковић, С.: Modern aspects of land consolidation in the organization and spatial planning, Међународна научна конференција, Кладово, Србија, 2011
3. Бранковић, С.,Парезановић, Љ., Трајановић З.:Procedure of land consolidatiodn supervision,Међународна научна конференција, Кладово, Србија, 2011
4. Закон о државном премеру и катастру у Републици Србији, 2009
5. Закон о планирању и изградњи у Републици Србији, 2009
6. Закон о шумском земљишту, 2010
7. Закон о пољопривредном земљишту, 2009
8. Стратегија развоја е-управе у Републици Србији 2009-2013,
9. Стратегија развоја електронских комуникација у Републици Србији од 2010-2020,
10. Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020,
11. Просторни план града Панчево, 2009.



мр Владан Бранковић<sup>1</sup>  
Снежана Станковић Мијатовић<sup>2</sup>

## ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА И КОМАСАЦИЈА КАО ИНСТРУМЕНТ ЗА УРЕЂЕЊЕ И УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊЕМ ЗЕМЉИШТЕМ У ТРЖИШНИМ УСЛОВИМА

### РЕЗИМЕ

У земљама Европске Уније, планирање и уређивање простора је Уставна категорија, присутна је и владавина права, што омогућава ефикасну заштиту и примену приватних својинских права над градским земљиштем и ограничава простор за самовољу, тако да постоји висок степен сигурности власника и корисника градског грађевинског земљишта. Како би наша земља била конкурентнија и привлачнија већем броју инвеститора потребно је извршити и прилагођавање управљања земљиштем новим изазовима отворене тржишне привреде. Основни циљеви савременог система управљања земљиштем укључују коришћење доступних ресурса што рационалније могуће, обезбеђење позитивних импулса за економски развој и заштиту животне средине, паралелно са друштвено уравнотеженим развојем. Успешно испуњење циљева захтева адекватно формулисане инструменте планирања и управљања и њихову уравнотежену имплементацију. Урбана комасација је један веома важан инструмент за спровођење и реализацију планских докумената. Нагласак је стављен на општинском управљању земљиштем и увођење нових, тржишно оријентисаних планских инструмената на основу искустава у развијенијим земљама и на основу законске регулативе у земљама у региону.

**Кључне речи:** Устав, закон, просторно уређење, процена некретнина, урбана комасација.

### URBAN PLANNING AND REPARCELLING AS A MEANS OF REGULATION AND IMPROVEMENT OF LAND MANAGEMENT IN MARKETING CONDITIONS

#### ABSTRACT:

In EU countries, planning and regulation of space is a constitutional category, alongside Rule of Law, which enables effective protection and application of private property rights over city land and also limits the room for arbitrariness, so that there is a high level of security of owner and user of city land. In order for our country to be more competitive and attractive to a larger number of investors, adjustments of land management protocols need to be done in order to suit new challenges of open market economy. Baseline goals of modern land management systems include using available recourses as rationally as possible, securing positive momentum for economic growth and environmental protection, parallel with socially balanced development. Successful fulfillment of goals requires adequately formulated means of planning and managing and their balanced implementation. Urban reparacling is a very important means of application and realization of planning documents. Land management on municipal level is emphasized, alongside introducing new, market-oriented means of urban planning, based on experiences in developed countries and based on law regulations in countries in the region.

**Keywords:** Constitution, law, land planning, real estate evaluation, urban reparacling.

### 1. УВОД

Као ресурс грађевинско земљиште је неуништиво, непокретно и хетерогено. Степен државне интервенције на тржишту грађевинског земљишта у земљама Европске Уније је већа него на другим тржиштима. 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. Такође, власник грађевинског земљишта има и одређене обавезе од којих су најзначајније плаћање пореза (порез на имовини, на промет, на капитални добитак, наследство, поклон и др.). Да би тржиште у земљама у транзицији могло да функционише потребно би било да се као прво изврше земљишне реформе: повраћај земљишта, аграрну реформу, комасацију земљишта, реформу закупских права и то формирањем више тржишта права а мање тржишта земљишта. Досадашњи покушаји да се код нас омогуће правне радње у поступку промета некретнина имали су као резултат дивљу градњу и дивљу парцелацију земљишта а правне радње везане за кредитирање стамбене изградње и инфраструктуру су биле неспроводиве, због лоше законске регулативе, неажурних и неуслагашених података из земљишних књига и катастра о имовини. Решавање овог проблема је успостављању ажурних података

<sup>1</sup> мр Владан Бранковић, дипл. инж. грађ., Министарство саобраћаја, ул. Немањина 22-26, Београд, Република Србија, e-mail: skak89@gmail.com;

<sup>2</sup> Снежана Станковић Мијатовић, дипл. инж. арх., Општина Петровац на Млави, ул. 8.октобра број 6/11, Петровац на Млави, Република Србија, e-mail: arhsnezanas@gmail.com;

у катастарском оперативу, доступност истих јавности, повраћај имовине, равноправност свих својинских права који омогућавају да се испоље слободe, права и интереси појединаца.

Урбанистичко планирање, уређење и одређивање начина коришћења земљишта намењеног за грађење спада у делокруг јединица локалне самоуправе. Главни инструменти планирања простора су урбанистички планови, којим се спроводи поступак уређења, односно утврђује начин коришћења земљишта.

При изради урбанистичких планова треба посебно уважити:

- опште захтеве за здравим стамбеним и радним простором, и сигурности грађана у стамбеним и радним просторима,
- стамбене потребе грађана и подстицање економичног грађења,
- социјалне и културне потребе породица, младих, старијих и хендикепираних особа,
- захтеве спорта, образовања, слободног времена и одмора,
- одржавање, обнову и даљи развој постојећих делова насеља као и неговање и обликовање слике насеља и предела,
- питања заштите и неге споменика културне баштине као и делове насеља, улица и тргова од историјског, уметничког и урбанистичког значаја,
- потребе за богослужјем које су утврђене од стране цркве, односно признате верске заједнице,
- питања заштите околине, заштите природе и неге предела, посебно природног богатства, воде, ваздуха и тла, укључујући и налазишта сировина,
- питања: власништва, снабдевања грађана, пољопривреде, шумарства, свих видова инфраструктурних објеката.

Урбана комасација (урбана препарцелација) или реалокација земљишта по неким ауторима у Србији се спомиње још 1931. године у закону о изградњи. Због разних политичких промена до данас није могла бити успостављена, пре свега због дуготрајних процедура, недостатка искуства и недовољно развијених прописа. Она омогућава редeфинисање и прилагођавање катастарских граница парцела у складу са урбанистичким планом. У новим условима развоја урбана комасација поприма карактер комплексног развоја. Циљ је задовољење потреба данашњег друштва тј. да се направе одговарајуће парцеле, у погледу локације, облика и величине, за изградњу објеката или другу употребу. Овакав инструмент управљања земљиштем може да олакша нову изградњу и да значајно утиче на урбану обнову и ревитализацију бровнфиелд инвестиција. Ово комплексно питање отвара транспарентан и регулисан процес преговора између локалних власти и приватних власника земљишта. Развој локалне самоуправе много зависи од његове ефикасности. Нагласак је стављен на општинском управљању земљиштем и увођење нових, тржишно оријентисаних планских инструмената, тј. поступку урбане комасације, која због политичке ситуације, код нас, још увек није законски ваљано регулисана. Основни циљеви савременог система управљања земљиштем укључују коришћење доступних ресурса што рационалније могуће, обезбеђење позитивних импулса за економски развој и заштиту животне средине, паралелно са друштвено уравнотеженим развојем.

Реч комасација долази од латинске речи "commassare", што значи скупљање у масу (згруписавање). Сврха урбане комасације (урбане препарцелације) је преобликовање постојећих катастарских парцела у нове грађевинске парцеле, у складу са донесеним планом детаљне регулације и то само на подручју обухвата тог плана. Општина је у обавези да да налог за спровођење урбане комасације, ако и чим је то потребно за спровођење плана детаљне регулације. Вођење поступка комасације неспорно је правна чињеница важна за правни промет некретнина.

Влада Републике Србије може уредбом утврдити:

- образовање надлежног органа за урбану комасацију (комисија) при општини и њену надлежност,
- образовање републичког надлежног органа за урбану комасацију (републичка комисија за урбану комасацију) и њену надлежност (која одлучује у жалбеном поступку током поступка препарцелације).

Одлука о спровођењу урбане комасације је тада коначна.

У поступку препарцелације појављују се као учесници:

- власници катастарских парцела на подручју препарцелације,
- имаоци права уписаних или осигураних укњижбом у јавне књиге евиденције непокретности на некој катастарској парцели,
- имаоци неукњижених права у јавне књиге евиденције непокретности и/или неког права којим су стекли право наследства ...,
- општина,
- управљачи комуналне инфраструктуре.

Објављивање решења о препарцелацији мора се објавити на подручју општине на начин уобичајен за јавно објављивање одлука. У објави решења о препарцелацији мора се истаћи обавеза пријављивања свих права која нису видљива из уписа у јавне књиге евиденције непокретности, а које омогућују учествовање у поступку препарцелације. Пријава се подноси надлежном органу за урбану комасацију у одређеном року.

Од тренутка објављивања решења о препарцелацији па до ступања на снагу пројекта препарцелације доносе се и ограничења у изградњи, препарцелацији као и другим поступцима предвиђени Законом, на грађевинском земљишту у комасационом подручју.

Подручје препарцелације се мора ограничити, али не сме бити веће од обухвата плана детаљне регулације, али може бити мање.

Поједине парцеле које отежавају спровођење препарцелације као и оне парцеле које су у складу са Планом могу се изузети из поступка препарцелације.

Надлежни орган за препарцелацију израђује катастарски план и попис катастарских парцела на подручју препарцелације. У плану се приказују већ израђене грађевинске и све катастарске парцеле. План би требао да садржи и попис власника катастарских парцела. План постојећег стања и делови пописа постојећег стања морају бити изложени на јавни увид у општини у одређеном трајању (минимум 30 дана од дана објављивања).

## 2. ИЗВОЂЕЊЕ УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ

Урбана комасација по свом садржају и сложености знатно се разликује од комасације пољопривредног земљишта. Треба истаћи да се овдје ради о високовредном земљишту, па то изискује већу стручност и сложеније геодетске радове. Поред улица и стамбених зграда у градовима постоји још и низ других објеката, као и велики број подземних и надземних инсталација. Сви ови објекти морају бити смештени у релативно малом простору. Дода ли се томе још и цена уређења грађевинског земљишта закључује се да је поступак овакве комасације изузетно сложен поступак. Међутим, то нас не сме обесхрабрити да се она спроведе.

Како се сви објекти не граде у исто вријеме, а на терену морају представљати једну планом предвиђену целину, треба посебно обратити пажњу планирању комасационог подручја.

Комасација градилишта би требало да садржи:

- Утврђивање постојећег стања, односно стања пре урбанистичког (комасацијског) захвата,
- Процену земљишта пре комасацијског захвата, без уношења елемената новог стања,
- Израду плана детаљне регулације, односно комасацијске основе,
- Обележавање комасацијске основе (подручја), односно плана детаљне регулације,
- Обележавање грађевинских блокова и градилишта,
- Процену вредности нових градилишта,
- Обрачун одбитака за заједничке објекте и друштвену изградњу, као и остала рачунања у вези са доделом нових градилишта,
- Деобу градилишта учесницима комасације и завршне радове.

Просторно планирање и пројектовање треба да усклади односе функције и намене, да делује како би површине биле добро димензионисане и правилно искоришћене. У вези с тим потребно је донети одговарајућу регулативу будуће изградње, посебно у погледу величине и облика будућих градилишта. Површине испод прописаног минимума најбоље је да се откупе у корист комасацијског фонда из којег би се подмиривале потребе изградње "посебних" објеката, а могу се користити и у друге сврхе.

За преношење урбанистичког плана на терен, најбоље је да се примени нумеричка метода, јер се тако добијају најпоузданији подаци о заједничким површинама као и елементи за сва детаљна обележавања. Површине старих парцела и будућих градилишта морају се одредити с довољном тачношћу, јер површине заједно са проценом земљишта представља кључ за нову деобу.

## 3. МАСА ЗА УРБАНУ КОМАСАЦИЈУ И ДЕОБА

Све катастарске парцеле на подручју урбане комасације обједињују се у јединствену масу за препарцелацију.

Из масе за препарцелацију морају се најпре издвојити површине и доделити општини и/или осталим управљачима комуналне инфраструктуре, а које су одређене унутар граница подручја препарцелације, као:

- саобраћајне површине на којима се одвија јавни промет,
- површине за: јавна паркиралишта, зелене површине, дечја игралишта, уређаје за заштиту од буке и штетних гасова, базене за пречишћавање отпадних вода који служе претежно потребама становника на подручју препарцелације.

Том доделом намирени су општина и остали управљачи јавне инфраструктуре. Преостала маса површина је маса за деобу (прерасподелу). Остале површине које су према плану детаљне регулације намењене за јавне сврхе могу се издвојити и доделити осталим управљачима инфраструктуре, ако се за све површине осигура прикладно заменско земљиште које може бити изван подручја препарцелације, а које се уноси у масу за прерасподелу.

Ради израчунавања удела који припада власницима катастарских парцела, који учествују у деоби преостале масе површина, требало би да служи мера површине или однос вредности који су досадашње катастарске парцеле имале пре покретања поступка препарцелације. Ту меру мора надлежни орган за препарцелацију једнозначно одредити обавезном проценом, узимајући у обзир интересе учесника у поступку.

Ако надлежни орган за урбану комасацију полази од деобе према вредности онда се маса за деобу мора делити међу заинтересованим учесницима у поступку према њиховом уделу у вредности земљишта.

Сваком власнику се мора доделити једна грађевинска парцела најмање оне тржишне вредности коју је имала његова катастарска парцела у тренутку доношења решења о препарцелацији.

Тржишна вредност грађевинске парцеле која се додељује мора се израчунати према тржишној вредности тих парцела у тренутку доношења решења о препарцелацији. При томе се узима у обзир тржишна вредност настала услед препарцелације. Настале разлике би се морале надокнадити у новцу.

#### **4. ПОДЕЛА ПРЕМА ПОВРШИНИ**

Ако надлежни орган за урбану комасацију полази од деобе према површини онда мора уз претходно израчунавање дела одбитка, одбити од катастарских парцела обухваћених препарцелацијом тај део, чиме би се изједначиле предности које су се повећале у поступку препарцелације.

Уколико се не може доделити нова парцела с једнаким или једнаковредним положајем, онда се разлике у вредности утврђене у том случају би требало изједначавати у површини и/или новцу. Однос вредности у тренутку доношења решења о препарцелацији су онда меродавни за утврђивање плаћања у новцу или давање за изједначавање. Треба регулисати и случајеве ако неки власник мора напустити стан или пословни простор у подручју препарцелације, а није му могуће, поступком препарцелације доделити одговарајућу грађевинску парцелу. Тада се споразумно може договорити накнада у новцу или власништву над грађевинском парцелом изван подручја препарцелације или неком другом некретнином.

Уколико то служи циљевима препарцелације и ако су власници разумни, може се доделити заједничко власништво над земљиштем. То се примјењује над јавним површинама или зеленим површинама, ако их користе само одређени власници (слепе улице, зелене површине унутар блокова зграде или куће у низу).

#### **5. ИЗРАДА И САДРЖАЈ НАЦРТА ПРЕПАРЦЕЛАЦИЈЕ**

Надлежни орган за урбану комасацију након спроведене расправе с власницима (странкама у поступку) приступа припреми и изради пројекат препарцелације. Из пројекта препарцелације мора бити видљиво ново стање са свим стварним и правним променама, које ће се остварити на земљишту обухваћеним подручјем препарцелације.

Пројекат препарцелације састоји се од плана препарцелације и препарцелацијског пописа.

План препарцелације приказује постојеће и будуће стање на подручју препарцелације. У плану се морају посебно унети границе и ознаке нових парцела као и њихове површине.

Попис препарцелације би требао да садржи:

- катастарске парцеле укључујући и оне које су додељене изван подручја препарцелације према њиховом положају, величини и врсти намене уз истовремени приказ старог и новог стања с подацима о њиховим власницима,
- права на некој парцели и права на парцели с теретом, захтеве за намиривање из земљишта и/или лична права којима су овлашћени за наследство, posed или коришћење неког земљишта или о ограничавању обвезника у коришћењу земљишта уколико се она укидају, мењају или поново заснивају,
- терети за парцеле према редоследу и износу,
- новчана плаћања, вредност земљишне парцеле у случају доделе за грађење објеката и уређаја комуналне инфраструктуре итд.,
- оне у чију корист и на чији терет су утврђена новчана давања,
- обухваћене и предложене површине за комуналну инфраструктуру, јавне зелене површине, површине за акумулирање и пречишћавање отпадних вода,
- налоге за градњу, модернизацију или обнову и санацију постојећих објеката као и налоге за зелене површине или сађење одређених врста стабала,
- терет на грађевинским парцелама, јавна права на одређеним парцелама, захтеве за намирење, потраживања из неке грађевинске парцеле,...

#### **6. ОБЈАВЉИВАЊЕ ПРОЈЕКТА ПРЕПАРЦЕЛАЦИЈЕ И СТУПАЊЕ НА СНАГУ**

Надлежни орган за урбану комасацију мора објавити одлуку о урађеном пројекту препарцелације на начин уобичајен за ту општину. У објави се мора упозорити да се пројекат препарцелације може погледати код организације која је израдила тај пројекат и да се може добити извод из тог пројекта. Пројекат препарцелације може погледати сваки учесник препарцелације ако покаже оправдани интерес.

Учесницима би се морао доставити извод из пројекта препарцелације, али само онај део који се односи на њихова права

Ако надлежни орган за урбану комасацију прихвати измене пројекта препарцелације као нужне, онда се објављивање и достављање измењеног пројекта препарцелације може ограничити само на оне који су обухваћени том изменом.

За ступање на снагу, пројекат препарцелације се мора објавити на начин уобичајен за место у тренутку у којем је тај пројекат постао правоснажан.

Пре правоснажности целог пројекта препарцелације надлежни орган за урбану комасацију може одобрити ступање на снагу делове пројекта ако уложени приговори немају утицаја на те просторне делове. Особе које су уложиле приговоре морају се обавестити о тој одлуци.

Објављивањем пројекта препарцелације замењује се претходно правно стање с новим правним стањем које је утврђено пројектом препарцелације. Објављивање укључује право нових власника на поседовање додељених површина.

Општина би морала сproveсти пројекат препарцелације оног тренутка када је објављена његова правоснажност. Она би требала учесницима прибавити права новог поседа и коришћења, а у неопходним случајевима и мерама принудне управе.

## 7. ИСПРАВЉАЊЕ ЈАВНИХ КЊИГА ЗА ЕВИДЕНЦИЈУ НЕПОКРЕТНОСТИ

Надлежни орган за урбану комасацију доставља катастру непокретности један оверени препис објављивања правоснажности пројекта препарцелације и један оверени препис пројекта препарцелације и тиме захтева од њих да унесу правне промене у јавне књиге евиденције непокретности и да истовремено пониште у јавним књигама евиденције непокретности напомену о покренутом поступку препарцелације. То се односи и на катастарске парцеле које су додељене изван обухвата препарцелације.

План препарцелације и препарцелацијски попис служе као службени попис грађевинских парцела све до исправка јавних књига за евиденцију непокретности ако је, служба надлежна за вођење истих, оверила и потврдила да пројекат препарцелације одговара по облику и садржају за уношење у јавне књиге за евиденцију непокретности.

Све до исправке јавне књиге за евиденцију непокретности допуштен је увид у пројекат препарцелације свакоме ко има оправдан интерес.

Ако је план детаљне регулације ступио на снагу, онда би могао надлежни орган за урбану комасацију:

- допустити улаз у посед општине или другим носиоцима јавног интереса за грађење објеката и уређаја комуналне инфраструктуре, пре правоснажности пројекта препарцелације,
- одобрити и другим учесницима у поступку препарцелације улаз у посед земљишта или права коришћења након израде пројекта препарцелације и преноса на терен међа нових парцела које су одређене пројектом препарцелације.

## 8. ЗАКЉУЧАК

Урбана комасација ≠ комасација пољопривредног земљишта ≠ експропријација.

Урбана комасација је комплексан процес и ефикасан инструмент за уређење простора и као таква је неопходна и од посебног је значаја, јер не постоје велика подручја земљишта, с једним власником, која се могу уредити у складу са планом детаљне регулације. Њоме би се могло осигурати земљиште за грађевинске парцеле у подручјима са штедљивим коришћењем грађевинских површина и минималним трошковима градње техничке урбанистичке инфраструктуре, нарочито када се ради о пренаменама постојећих стамбених и индустријских подручја у нова стамбена подручја.

Практична примена није могућа без адекватне ваљане законске регулативе, јер директно задире у област власништва над некретностима у најширем смислу речи. Приликом доношења законске регулативе о ограничавању права власништва, законодавац би требао водити рачуна да правилно усклади јавне и приватне интересе и власничка права са развојним циљевима, јер су „рупе у закону“ претња употребљивости.

### ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Којовић М. (2013.), Локалне заједнице у одрживом развоју: Европски центар за мир и развој (ECPD) Универзитета за мир Уједињених Нација, Београд.
2. NALAS радна група за урбан. планирање (2011), Изазови регуларизације неформалних насеља у југоисточној Европи
3. Стратешки план Сталне конференције градова и општина Србије за период од 2014. до 2017. године, 41.(2013.)
4. The Urban Institute, Washington DC, USA, Локални економски развој у Србији.
5. <http://gislounge.com/ll/geomarketing.shtml>,
6. [www.ambero-icon.rs/wp-content/uploads/2013/04/WS-Land-reallocation-2013-03-26\\_SRB.pdf](http://www.ambero-icon.rs/wp-content/uploads/2013/04/WS-Land-reallocation-2013-03-26_SRB.pdf).
7. [www.ambero-icon.rs/wp-content/uploads/2013/06/20130530-BB-Detaljna-regulativa-urbane-komasacije.pdf](http://www.ambero-icon.rs/wp-content/uploads/2013/06/20130530-BB-Detaljna-regulativa-urbane-komasacije.pdf).
8. <http://www.microgis.ch/en/geomarketing>,
9. [www.ekapija.com/website/sr/page/602571/Za-pove%27anje-vrednosti-parcela-Novi-Sad-zapo%27Deo-primenu-novih-instrumenata-upravljanja-zemlji%27A1tem](http://www.ekapija.com/website/sr/page/602571/Za-pove%27anje-vrednosti-parcela-Novi-Sad-zapo%27Deo-primenu-novih-instrumenata-upravljanja-zemlji%27A1tem)
10. <http://www.geohaus.de/en.html>

мр Наташа З. Крстић, д.у.а.

## КОМПАТИБИЛНОСТ ИЛИ КОЛИЗИЈА КАДА СУ У ПИТАЊУ ЛЕГАЛИЗАЦИЈА И РЕСТИТУЦИЈА

### РЕЗИМЕ

Предмет рада је разматрање наше законске регулативе примарно кроз Закон о легализацији и Закон о реституцији. Циљ рада је утврђивање постојање колизије између ова два закона и других закона, који су тренутно на снази. Структура рада је формирана на бази студије случаја парцеле са објектима на којој се треба једновремено извршити и реституција и легализација, што се описује у уводном делу. У оквиру првог дела описује се случај са аспекта реституције, а у другом са аспекта легализације. Закључком се приказују могућа решења, али и јасно описују недостаци законодавства, због којих долази до оваквих и сличних случајева.

**Кључне речи:** Реституција, Легализација, Закон

### COMPATIBILITY OR COLLISION WITH REGARDS TO LEGALIZATION AND RESTITUTION

#### ABSTRACT:

The subject of paper is dealing with our legislation, primarily based on the Law on Legalization and the Law on the Restitution. The aim of the study is to determine the existence of any conflict between the two laws and other laws that are currently in force. The structure of the paper is formed on the basis of a case study of the parcel with buildings for which restitution and legalization should be carried out simultaneously, as described in the introduction. In the first part, the case is described in terms of restitution, whereas in the second, the case is described from the legalization point of view. The conclusion shows the possible solutions and clearly describes the shortcomings of the legislation resulting in such and similar cases.

**Keywords:** Restitution, Legalization, Law

### УВОД

Предметно подручје представљају две парцеле, које се наслањају једна на другу, а на којима су изграђени објекти. То су парцела 5552/1 и 5555 КО Лесковац. Изграђени су објекти за потребе Трговинско шпекулативне радње Тончић и припадале су Костадину Тончићу. Након његове смрти, наслеђује га четворо његове деце и једно његово дете, а које је дао на усвајање свастиси и пашеногу, који нису имали своје деце. Међутим, свако је добио по једну петину парцела и кућа, а од 1959. године им је забрањен приступ објектима до даљњег, а на основу Акта о подржављењу. Заправо, Акт о подржављењу је издат онима, који су у датом моменту имали пребивалиште у Лесковцу, док двоје, који су се још пре Другог светског рата преселили за Београд, овај папир никада нису добили, нити постоји документ, који би потврдио да је исти икада њима издат.

Пратећи Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, може се констатовати да су према Члану 63. сви грађани били у обавези да прикажу своју имовинску карту, јер „затвором до годину дана казниће се за кривично дело грађанин који у циљу да избегне национализацију или иначе прелаз у друштвену својину по одредбама овог закона зграде, идеалног дела зграде или посебног дела зграде, прећути пред комисијом за национализацију, или другим надлежним органом да има у својини неку од таквих непокретности“. Суштински, могло се највише задржати кућа са два стана и малим станом (двособан стан) и гаража са два паркинг места и простор за обављање делатности до 70м<sup>2</sup>. Члановима 42. до 49. регулисана је надокнада власницима за ово принудно изнајмљивање од стране државе, а за период од 50 година. Члановима 50. до 53. уређује се однос према теретима над непокретностима. Тако, ако је неко ставио под хипотеку предметну непокретност зарад унапређења исте, онда хипотеку перузима држава, а ако је искористио за нешто друго, онда му обавезност враћања дуга остаје. Треба навести и да уколико је према Основном закону о експроприацији исплаћен мањи износ него што би се добио према овом Закону, онда се то надокнађује, а у супротном остаје Држава нема потраживања. Према Члану 67. непокретности прелазе у друштвено власништво, што значи претходни власник се брише из Књиге катастра непокретности, а на његово место књижи се друштвена својина о чему се детаљно говори у Закону о својини на деловима зграда и то Чланом 2. којим се општини на чијој се територији налази предметна непокретност даје право располагања.

СТИЦАЈЕМ ОКОЛНОСТИ ДВА ВЛАСНИКА, КОЈИ СУ УРЕДНО ПРИЈАВИЛИ ПОМЕНУТУ ИМОВИНУ СА НАЦИОНАЛИЗАЦИЈУ, А КОЈИМА НИКАДА НИЈЕ ИЗДАТ АКТ О ПОДРЖАВЉЕЊУ, ОСИМ ТЕ ИМОВИНЕ И НИСУ ИМАЛИ НИШТА У ТО ВРЕМЕ. САМИМ ТИМ СЕ МОЖЕ ПРЕДПОСТАВИТИ ДА ДРЖАВА НИЈЕ БИЛА ЗАИНТЕРЕСОВАНА ЗА ПРЕОСТАЛЕ ТРИ ПЕТИНЕ. У ЈЕДНОМ КРАТКОМ ПЕРИОДУ ОПШТИНА ЛЕСКОВАЦ ЈЕ ОВАЈ ПРОСТОР КОРИСТИЛА ЗА СВОЈЕ ПОТРЕБЕ, АЛИ ГА ЈЕ КАСНИЈЕ НАПУСТИЛА. У ТОМ ПЕРИОДУ, ТОКОМ ЈЕДНОГ ЛЕТЊЕГ ВИКЕНДА 2002. ГОДИНЕ, БЕЗ ИЧИЈЕ САГЛАСНОСТИ И ДОЗВОЛЕ,

постављен је објекат величине око 30м<sup>2</sup> и уредно предат захтев за легализацију вертобрана. Правни наследници, односно власници непокретности, су одмах пријавили случај општини Лесковац, надлежном суду и Министарству за капиталне инвестиције, те је 2006. године донета пресуда да се нелегално, безплански, неплански и противправно постављен објекат уклони, а под претњом принудног извршења. До данас објекат није уклоњен, а катастарски власници немају право располагања својом непокретношћу, већ чекају Одлуку Агенције за реституцију, која је овај случај разделила на шест предмета и поред тога што је горе поменути Костадин имао само пет наследника.



Слика 1 – Парцела 5555 има проценат заузетости 100%, а на парцели 5552/1 нелегални објекат се налази испод броја парцеле - преузето са сајта Републичког геодетског завода, радне групе за израду геопортала

## РЕСТИТУЦИЈА

Читајући пажљиво Основни закон о експроприацији и Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, јасно се увиђа да је експроприација вршена зарад општег добра и унапређења заједнице, а за потребе изградње одређених заједничких јавних садржаја. Са друге стране национализовали су се станова за издавање (значи вишак) и неизграђено грађевинско земљиште (опет вишак) за потребе смештаја доведених људи насилним миграцијама село град, као и за смештај оних, који су услед ратних дејстава изгубили своје непокретности. Може се сматрати да су оба закона писана коректно у духу социјализма и са стремњом унапређења свих заједница државе, где се очекивало „боље сутра“. Ово се нарочито види из Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта где законописац обећава правичну надокнаду за наредних 50 година коришћења непокретности. Међутим, овим и Законом о својини на деловима зграда, законописац налаже упис општине са правом располагања у Књиге катастра непокретности. Овде се већ јавља прва неправилност. Но, ови закони ни у другим сегментима нису поштовани, па онда овај детаљ и није могао бити предмет измена или допуна закона. Последња измена Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта ступа на снагу 1963. године, те се као логичан след 2005. године доноси Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, коју треба пријавити до почетка марта 2014. године, што би се могло сматрати педесетогодишњицом престанка спровођења Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта са свим његовим изменама и допунама. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу ступа на снагу 2011. године, а добија формалне измене 2013. године. Ако се рачуна март месец 2014. године временом када би реално требало отпочети процес реституције, који се притом треба урадити најправичније могуће, онда је сасвим у реду што је доношењем Закона 2011. године, обезбеђено три године да се у новооснованој Агенцији за реституцију, предмети колектују, ажурирају и употпуне. Такође је било довољно времена и да се утврде потенцијалне неправилности у Закону, па су исте исправљене. Сада је на Агенцији за реституцију да поступи према Закону и тиме испуни један од услова за приступ Републике Србије Европској унији.

Дакле, поменути случај се одвијао тако што су наследници пријавили на основу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта и Уредби о поступку за спровођење



национализације најамних зграда и грађевинског земљишта сву своју непокретну имовину и државни орган управе је наложио подржављење садашњих парцела 5555 и 5552/1 КО Лесковац за три наследника, али укњижба државне својине на предметним парцелама никад није извршена. Једновремено са пристизањем Акта о подржављењу, престају да стижу пореска решења за дату имовину, али не само онима којима је имовина подржављена већ свим наследницима. На питање како то да се нико није жалио, информисао и слично запослени у Агенцији за реституцију незванично наводе да су то била страшна времена и да би се „због тако нечега могло отићи у лудницу или на Голи оток“. У међувремену Костадинови наследници завршавају свој животни век и њих наслеђују њихови наследници. Карактеристично је да се у свим Оставинским решењима појављују предметне непокретности као власништво са правом сувласништва, где се не помиње да ли је у питању право располагања или само право коришћења.

Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине ступа на снагу 2005. године и према истом се даје могућност физичким лицима којима је имовина одузета или њиховим наследницима или правним следбеницима да изврше пријављивање Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије благовременом предајом Пријаве одузете имовине, која је саставни део овог Закона. Према Члану 1. овог Закона „овим Законом уређује се поступак пријављивања и евидентирања имовине која је на територији Републике Србије одузета без накнаде тржишне вредности или правичне накнаде, применом прописа и акта о национализацији, аграрној реформи, конфискацији, секвестрацији, експропријацији и других прописа донетих и примењиваних после 9. марта 1945. године“. Чланом 6. се ограничава благовременост подношења Пријаве на 30. јун 2006. године. Наследници, у ствари сувласници су благовремено поднели заједничку Пријаву одузете имовине.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу ступа на правну снагу 2011. године, а према Члану 1. овог Закона „овим Законом уређују се услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења за одузету имовину, која је на територији Републике Србије применом прописа о аграрној реформи, национализацији, секвестрацији, као и других прописа, на основу аката о подржављењу, после 9. марта 1945. године одузета од физичких и одређених правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину“, а пре 15. фебруара 1968. године према Члану 6 овог Закона. Према Члану 4. „имовина се враћа у натуралном облику или се даје обештећење у виду државних обвезница Републике Србије и у новцу“, а Чланом 5. се именују групе физичких лица, која имају односно немају право на повраћај имовине или обештећење. Овде се може поставити питање ко има право на наследство, јер једно од Костадинове деце је дато на усвајање и у целости и самостално наследило је своје стараоце, а притом крвне наследнике нема. Потенцијални правни наследници, деца из претходног брака супружника, се не прихватају поменутог наследства. Питање за Агенцију за реституцију или за суд је да ли онда ова петина припада Држави или другим наследницима, како би било да се оставинска расправа поднела по овом питању и да се поменути наследници нису прихватили наследства. Други наследник је буквално остављен без крова над главом заједно са својом породицом. Његов наследник је у међувремену постао страни држављанин одричући се притом наше држављанства и као такав није добио обештећење, па се овде поставља питање остваривања његовог права обзиром на „услов реципроцитета“ из Члана 5. Став 1. Тачка 5. Остали наследници су се редом уписивали у Књигу катастра непокретности, према совјим Оставинским решењима, али је проблем што немају сви Акт о подржављењу (Члан 2. Став 1. Тачка 34.).

Према овом Закону и фактичком стању, Костадинови наследници имају право на повраћај имовине у натуралном облику, обзиром да су им одузете изграђене парцеле и да објекти на њима и даље могу бити у функцији. Ово је битно, јер уколико некретнина услед више силе није издржала (на пример: урушила се или слично) до дана повраћаја, према Члану 7. „бивши власник нема право обештећења“. Такође, према члановима 18. и 22. бивши власник, односно његови наследници и правни следбеници немају право повраћаја непокретности, грађевинског и пољопривредног земљишта и шума у натуралном облику, које се данас користе у јавне сврхе, већ им се од стране Републике Србије исплаћује обештећење, које ће према Члану 31. утврдити Влада Републике Србије до 01. јануара 2015. године, а на основу правилне расподеле две милијарде евра намењених за сврху реституције заједно са годишњом каматом од 2%, обзиром да ће се исплата вршити у ратама, где ниако укупно обештећење не сме прећи пола милиона евра по бившем власнику, наследнику или правном следбенику. Значајно је и то да се према Члану 14. не може захтевати „враћање плодова, нити накнада штете по основу изгубљене добити због немогућности коришћења, односно управљања подржављеном имовином, као и по основу њеног одржавања у периоду од дана подржављења до враћања имовине“.

Овај Закон има и оснивачки карактер, јер се чланови 51.-59. баве оснивањем Агенције за реституцију, а њеним радом чланови 63. и 64. Овој Агенцији су Костадинови наследници благовремено предали сву документацију у оквиру Пријаве одузете имовине, на предметима се још увек ради, мада је мало чудно како има шест предмета, код шест референата (правника), а могућих наследника првог реда има смо пет. У сваком случају, обавештени су наследници да је геодетска служба излазила на терен и да је један од предмета у завршној фази, те да ће се за потребе других предмета преузети извештај.

## ЛЕГАЛИЗАЦИЈА

Према Закону о враћању одузете имовине и обештећењу, Члан 22. Став 6. и Члан 45., поступак легализације је старији од поступка реституције, односно повраћаја одузете имовине и обештећењу. Начелно, ово даје прече право новијем објекту. Међутим, уколико се предметни објекат не легализује, односно из било ког разлога одбије за легализацију и управним поступком одреди Закључак о дозволи извршења рушења, онда се то има учинити према Члану 34. Закона о легализацији и према Члану 198. и Члану 171. Став 5. Закона о планирању и изградњи одмах и о трошку извршеника. Према Члану 35. Закона о легализацији, као и према Члану 84. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи овакав објекат мора бити искључен са електроенергетске, гасне и мреже електронских комуникација, мреже даљинског грејања, водовода и канализације најкасније 3 дана од доношења Закључка о дозволи извршења рушења.

У предметном случају лице, које није ни власник ни сувласник права коришћења земљишта, а ни власник или сувласник било ког објекта на парцели, противправно је унело грађевински материјал и изградило објекат величине око 30м<sup>2</sup> и предало Захтев за легализацију ветробрана. Обзиром да су власници над земљиштем и објектима потражили помоћ надлежних органа, поступак легализације овог објекта је прекинут на основу Закључка о дозволи извршења број 356-36/06-07 од 27. фебруара 2006. године Општинске управе за инспекције и грађевинске послове Лесковац, а на основу Дописа број 220-354-147/2005-05 од 15. фебруара 2006. године Министарства за капиталне инвестиције, којим се извршиоцу налаже уклањање објекта. Обзиром да је извршилац уредно примио Закључак и да није поступио према њему, на основу Решења број 220-354-147/2004-05 од 15. марта 2006. године Републичког грађевинског инспектора Министарства за капиталне инвестиције Општинска управа за инспекције и грађевинске послове Лесковац доноси Закључак о дозволи извршења принудним путем о трошку инвеститора број 356-36/06-07 од 20. марта 2006. године. Објекат до данас није уклоњен, а оправдања Општинске управе су различита: нема новца у фонду за ту сврху, какви сте ви то људи – будите мало хумани, биће, раскинули смо уговор са агенцијом за рушење и сад чекамо нови уговор, ... Да је ишта у овом случају према закону, праву и моралу, био би издат барем налог за искључење извршиоца са електроенергетске мреже, мреже водовода и канализације, а била би укинута и телефонска линија и интернет, обзиром да предметни објекат нема функцију становања, већ пословања.

Легализација није нова појава у нашем друштву. Појавила се још са Законом о посебним условима за издавање грађевинске односно употребне дозволе за одређене објекте из 1997. године, али је и овај Закон примарно захтевао доказ о власништву над грађевинским земљиштем или сагласност власника тог земљишта. Да би се према овом Заону добила Употребна дозвола било је нужно и да објекат испуњава услове „у погледу стабилности, безбедности и хигијенско-санитарне заштите“. Ово је први закон у историји српског законодавства, који омогућава легализацију објеката подигнутих без Грађевинске дозволе. Сви претходни закони су дозвољавали легализацију проширења објеката зарад побољшања санитарно техничких услова живљења у смислу доградње кухиње, купатила, тоалета, ..., као и зарад одбране од елементарних непогода и ратних дејстава.

Суштински Закон о легализацији иде у прилог онима који са предумишљајем граде без Грађевинске дозволе, чиме одлажу сакупљање документације и укидају могућност одбијања. Заправо, највећи проценат објеката се легализује, ако је основни проблем за добијање Грађевинске дозволе недостатак Урбанистичког плана, па непостоје Урбанистички услови. Овде се мисли да је неко изградио објекат на сопственој парцели, да има комплетан Архитектонско-грађевински пројекат, Пројекат инфраструктуре објекта и веза са јавним простором, као и Пројекат уређења парцеле, Сагласности комисија са граничних парцела, али да недостаје одговарајући Урбанистички план, који би наложио Урбанистичке услове у смислу спратности, заузетости парцеле, положаја места повезивања са градским мрежама инфраструктуре, ... Сви други случајеви су врло дискутабилни и требали би бити одбијени одмах на почетку, при пријему поднеска, а не беспотребно оптерећивати администрацију.

Један од такође битних проблема при легализацији је несагласје евиденције о правима у катастру и неретко лоша ажурност катастра на интернету, што доводи људе у забуну, а власништво правом располагања над грађевинским земљиштем је основни услов за улазак у процес легализације. На жалост ни у једном закону се не помиње обавезност критичног посматрања на објекат, који се легализује, па услед некритичности приликом одобравања легализације објеката долази до стварања неестетских делова града, које ружи само један објекат, што је довољно да се направи деценијска штета. Питање је и да постоји овакав аспект у закону, како би то функционисало, обзиром на обученост лица која се баве одобравањем легализације објеката и обзиром на њихове приходе. Начелно, разлика у документацији за потребе добијања Грађевинске и касније Употребне дозволе и легализације објеката је у размери у којој се штампа пројекат, јер Аутор пројекта будућег објекта ће инсистирати на потпуној исправности Пројекта у смислу поштовања важећих закона, стандарда и норматива струке и приликом изградње инсистирати на поштовању Пројекта, а када је легализација објекта у питању, већином се на основу мерења објекта направи Пројекат и на основу поверења у власника учрта да јесте и нешто што није проверљиво.

Треба нагласити још и да се након Закона о посебним условима за издавање грађевинске односно употребне дозволе за одређене објекте из 1997. године, појавио Закон о планирању и изградњи 2003.

године, па поново Закон о планирању и изградњи 2009. године, па Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе 3013. године и на крају Закон о легализацији објеката из 2013. године, а да сви само продужавају рок за пријем Поднесака за легализацију.

## ЗАКЉУЧАК

Могућа ређења за овај случај су да се ванпарнично нагоде катастарски власници са извршиоцем безправне изградње. Они се могу нагодити да он њима уступи објекат под одређеним условима или да они уступе њему парцелу под одређеним условима. Обзиром да је мала вероватноћа да до тога дође, а да је решење о уклањању предметног објекта извршено, власници ће, одмах по окончању поступка реституције бити принуђени да захтевају од Општинске управе Лесковац извршење по хитном поступку или ће бити приморани да то сами спроведу, о свом трошку па да се после наплаћују од Општине. Наравно да постоји и опција да извршилац прекрши власништво права коришћења на своје име, али то би већ било кривично дело, које се суди и по горе свим поменутих законима и по кривичном закону, како за налогодавца, тако за налогоизвршиоца – запосленог на пословима укњиже у Републичком геодетском заводу, служби за катастар непокретности.

Исправно је размишљање законописца да легализација треба бити старија од реституције, али је то уједно и подстрекивање на безпланску, непланску, безправну, нелегалну и нелегитимну градњу, а тиме и потенцијално директно угрожавање људских живота. Чему струка и стручњаци служе, због чега уопште учимо икакве школе, ако ћемо са сваким новим законом везаним за урбанизам, грађење и објекте само продужавати рокове за пријем Поднесака за легализацију и само продужавати агонију? Докле тако? Колико људи треба да изађе на улицу да би се срушио неки нелегални објекат? И како је држава уопште смела да дозволи нелегалну градњу? Како то да се нелегална градња није појављивала до пре двадесет, тридесет година? Многи криве урбанисте, који нису благовремено размишљали и ширили опсег планова, претварајући пољопривредно у градско грађевинско земљиште, а притом не знају да урбанисти само предлажу израду плана, као и границе плана, а да инвеститор, односно држава прихвата или одбија и израду плана и границе и план уопште, а преко својих надлежних институција, чиме се директно шпекулише са ценом земљишта уопште. Са друге стране, држава доноси законе, али се закони не поштују од стране самих државних органа. Када је Решење о извршењу рушења извршено, онда га треба извршити, а не тржити оправдања да би се сачекала нека нова легализација.

## ЛИТЕРАТУРА

- Одлука Уставног суда број ИУз-295/2009 (Службени гласник РС број 50/13)  
Одлука Уставног суда број ИУз -233/2009 (Службени гласник РС број 42/13)  
Основни Закон о експропијацији (Службени лист ФНРЈ, број 28/47);  
Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта (Службени лист ФНРЈ, број 52/58, 3/59, 24/59, 24/61, 1/63);  
Уредба о поступку за спровођење национализације најамних зграда и грађевинског земљишта (Службени лист ФНРЈ, број 4/59, 53/60, 8/64, 1/65)  
Закон о основама својинскоправних односа (Службени лист СФРЈ број 6/80, 36/90, Службени лист СРЈ број 29/96, Службени гласник РС број 115/05)  
Закон о изградњи објеката (Службени гласник РС број 44/95, 24/96, 16/97, 43/01)  
Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте (Службени гласник РС број 16/97)  
Закон о планирању и изградњи (Службени гласник РС број 47/03, 34/06)  
Закон о планирању и изградњи (Службени гласник РС број 72/09, 24/11, 121/12)  
Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине (Службени гласник РС број 45/05)  
Закон о државном премеру и катастру (Службени гласник РС број 72/09, 18/10, 65/13)  
Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (Службени гласник РС број 72/11, 108/13)  
Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе (Службени гласник РС број 25/13)  
Закон о легализацији објеката (Службени гласник РС број 95/13)  
Програм обуке за судије управног суда – Враћање одузете имовине и обештећење (реституција), Правосудна академија и УСАИД, 2012. године  
[www.geosrbija.rs](http://www.geosrbija.rs)  
<http://www.rgz.gov.rs>  
<http://www.propisi.com/ustav-ne-dopusta-privilegije-u-korist-prekrsilaca-ustavni-sud-ukinuo-odredbe-o-legalizaciji.html>  
<http://www.propisi.com/legalizacija-objekata-donet-poseban-zakon.html>  
<http://www.propisi.com/legalizacija-objekata-izgradjenih-bez-dozvole.html>  
<http://profisistem.com/zakoni/strana/916>  
<http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/131113/131113-vest1.html>

Предраг Михајловић, д-р<sup>1</sup>  
Иван Танасковић, д-р<sup>2</sup>  
др Љиљана Стошић Михајловић, дипл.ек<sup>3</sup>

## ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У КОНТЕКСТУ ИНВЕСТИРАЊА У УРБАМУ ИНФРАСТРУКТУРУ

### РЕЗИМЕ

Садржај овог рада је усмерен ка идентификовању капацитета локалних институција у циљу прихватања и спровођења просторног планирања које би довело до бољих инвестиционих инфраструктурних пројеката, односно пројеката који би имали стваран утицај на најозбиљније урбане проблеме са којима се суочавамо у процесу реиндустријализационих токова.

**Кључне речи:** организација, планирање, простор, инвестирање, урбана инфраструктура, одрживи развој

### ABSTRACT:

The content of this paper is aimed at identifying the capacity of local institutions to the acceptance and implementation of spatial planning which would lead to better infrastructure investment projects, ie, projects that would have a real impact on the most serious urban problems that we face in the re-industrialization flows.

**Keywords:** organization, planning, space, investment, urban infrastructure, sustainable development

### УВОД

У раду се полази од чињенице да је урбанистичко планирање у досадашњој пракси углавном тежило да контролише будућност. Супротно од ове констатације, просторно планирање претпоставља антиципацију будућих догађаја и предлаже начине на које се може реаговати на проблеме и шансе које би у будућности могле да се појаве.

Такође се констатује да је способност просторног планирања да усмерава инвестиције у инфраструктуру запостављена и заборављена, а да се данас на просторно планирање у урбаним подручјима гледа скоро само као на средство за креирање и оправдавање политика контроле над земљиштем. Ово је од посебног значаја за спровођење децентрализације, где се локалне самоуправе суочавају са решавањем различитих инфраструктурних проблема, а да при том још увек не поседују одговарајуће кадровске и организационе капацитете.

У том смислу просторно планирање пружа савет у вези са врстом, величином (у односу на број корисника), локацијом и временом реализације неког инфраструктурног пројекта. Суштина процедуре лежи у одређивању фаза развоја одређене инфраструктуре како би се минимизирали укупни трошкови, а максимизирао број корисника у свакој години, не прелазећи утврђени годишњи буџет локалне самоуправе за дати пројекат.

### 1. МЕТОДОЛОГИЈА ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Методологија просторног планирања обухвата више важних процедура које је неопходно пажљиво припремити, спровести и стално контролисати спроведено.

#### 1.1. Утврђивање трендова који су обликовали простор

Кретање броја становника: ако није било битних миграција довољан је последњи десетогодишњи период; израчунава се просечан годишњи пораст – добијене податке потребно је продискутовати са комуналним предузећима како би се утврдила њихова тачност;

Кретање намене земљишта: на основу постојеће планске документације, личних запажања, утврђивања зона у којима су промене биле интензивне; продискутовати добијене резултате са планерима при локалној администрацији, локалном привредном комором, важнијим агентима за некретнине и важнијим грађевинским предузећима;

Кретање привреде: грубо утврђивање стопе привредног раста или пада на основу обима производње и/или кретања запослености; утврђивање посебних производних или услужних активности које имају

<sup>1</sup> Министарство грађевинарства и урбанизма Републике Србије, Сектор за урбанизам и становање; самостални стручни сарадник е-mail: predrag.mihajlovic@mgu.gov.rs

<sup>2</sup> Грађевинско архитектонски факултет, Ниш

<sup>3</sup> 1) Доктор менаџмента; 2) Доктор економских наука; Професор високе школе, ВШПСС, Врање, е-mail: mihajlovicp@ptt.rs

велике стопе раста или опадања у смислу њиховог утицаја на зараду становништва и промену у потражњи објеката и земљишта; утврђивање значајних промена у активностима које се одвијају око или у близини града, а које би могле утицати на раст или пад градске привреде; утврђивање националних и глобалних активности које би могле имати утицаја на градску привреду; Кретање дистрибуције благостања: утврђивање ефеката текућих трендова у претходне три области; консултације са пословним круговима, посебно пословним удружењима и банкама; коришћење статистичких података; посебно је важно утврдити да ли укупно расположиво благостање намењено покривању трошкова услуга расте једнако брзо као и потреба за услугама, односно да ли би трошкови изграђене инфраструктуре на једног корисника могли бити већи или је потребно обезбедити јефтину изградњу (овде је потребно обратити посебну пажњу на кретање удела сиромашне популације).

## **1. 2. Утицај политика Владе и агенција које за циљ имају организацију урбаних подручја**

Консултација планских докумената (генералних и просторних планова) ради утврђивања планираног ширења грађевинског земљишта, привредне и друштвене улоге урбаног подручја у региону и земљи и главних физичких промена које би у том смислу град требало да претрпи, других важних промена у намени простора у оквиру грађевинског земљишта, планираних промена у оквиру мреже путева; у случају непостојања планова, спровести шире консултације са свим важним актерима;

Консултација других докумената ради утврђивања економске улоге коју би град требало да има у развоју региона и земље, затим ради утврђивања главних физичких промена које би у том смислу град требало да претрпи, утврђивања главних физичких промена које настају спровођењем пројеката Владе, невладиног сектора, страних донатора и других развојних тела, утврђивања других важних промена у намени простора у оквиру грађевинског земљишта и утврђивања других важних промена у оквиру мреже путева;

Анализа градске политике социјалног развоја (уколико постоји), политика сузбијања сиромаштва, политика и пројеката утицајних невладиних организација и страних донатора, како би се утврдиле главне промене у физичкој структури града које би довеле до имплементације ових политика и пројеката.

## **1.3. Физички услова који земљиште чине релативно погодним за потребе урбаног развоја**

Утврђивање физичких услова који земљиште чине релативно погодним за потребе урбаног развоја обухвата више важних и међусобно повезаних целина, то су:

1. Утврђивање нагиба и клизишта;
2. Утврђивање плавних зона;
3. Утврђивање носивости тла;
4. Утврђивање шумских подручја;
5. Утврђивање коридора будућих важнијих саобраћајница и електричних водова;
6. Утврђивање подручја квалитетног пољопривредног земљишта;
7. Утврђивање подручја која не би могла лако бити прикључена на нову инфраструктуру (на основу претходно наведених анализа);
8. Утврђивање ограничења и потенцијала за коришћење земљишта у и око града у урбане сврхе.

## **1.4. Потребе за инфраструктуром и одговарајућих локација за њену изградњу**

Утврђивање потреба за инфраструктуром и одговарајућих локација за њену изградњу обухвата неке од следеће наведених процена и стратешка планска документа:

1. Процена кретања активности у околини града на основу претходних анализа, кретања величине и привредне активности околних градова, кретања руралних активности (земљорадња, сточарство, рударство);
2. Процена кретања градске привреде (кретање главних активности, процене стопе раста, развој нових активности);
3. Процена кретања броја становника (у обзир узети и миграције као и могуће узроке);
4. Процена кретања дистрибуције благостања и њеног утицаја на раст сиромаштва (укључујући и квалификације будућег придошлог и рођеног становништва);
5. Процене кретања намене земљишта и утицај овог кретања на повећање броја становника у оквиру грађевинског земљишта, као и на просторну;
6. Дистрибуцију сиромашног становништва (кретање будућих прихода, утицај привредних активности, текућих промена у намени земљишта и планских докумената);
7. Одређивање места и праваца физичког ширења града, као и процена броја становника у тим новим деловима града (потенцијали и ограничења за нову изградњу у околини града, постојећи трендови, промене у активностима у околини града, спровођење планова, кретање броја становника);
8. Процена површине земљишта које ће бити захваћено екстензијом у наредних пет година (постојећи трендови у коришћењу, политике Владе, кретање броја сиромашних);

9. Одређивање намене проширеног земљишта и места на којима ће се у оквиру њега населити сиромашно становништво (процена удела сиромашних који би се могли настанити у новим зонама, правци промене коефицијента коришћења земљишта за становање сиромашних, постојећи коефицијенти, итд.).

### 1.5. Утврђивање постојећих елемената инфраструктуре

У обзир је потребно узети објекте (школе, здравствене установе, паркове, јавне површине, пијаце итд.), системе (путеве, водовод, електричне водове...) и земљиште у јавном власништву, јер сви ови елементи инфраструктуре захтевају инвестициона улагања. Такође је потребно узети у обзир и оне елементе инфраструктуре који се налазе ван града, али који су директно повезани са градским активностима, као што су, на пример, депоније. У обзир је потребно узети све, без обзира на ниво надлежности. Локална предузећа би податке потребне за доношење одлука у сфери просторног планирања могла да добију од виших инстанци. Уколико су у скорије време рађени урбанистички планови, карте које приказују објекте инфраструктуре би требало да постоје у надлежној локалној служби, али ће вероватно бити потребно извршити њихово ажурирање. У случају када претходних карата нема или када је потребно њихово ажурирање, најпре је потребно потражити релевантне информације од предузећа надлежних за појединачне елементе инфраструктуре јер постоји вероватноћа да су ова предузећа за своје потребе ажурирала карте. Уколико нема довољно времена и/или кадрова, а инфраструктуре је много, потребно је дати приоритет оним елементима инфраструктуре који нас највише интересују, дајући предност онима који захтевају највеће јавне инвестиције (на пример, главни путеви), онима који обезбеђују приоритетне јавне услуге (на пример, водовод) или комбинацији оба. У следећем кораку је потребно издвојити најважније приоритете за које је изводљиво прикупити и картирати податке, а затим за њих направити прве планске предлоге. Информације о величини и квалитету постојећих елемената инфраструктуре је потребно прикупити од истих извора из којих су добијене њихове локације. Добијене информације треба придружити објектима на карти, али се треба држати само најосновнијих (на пример, да је основна школа предвиђена за 200 до 300 ђака, за разлику од детаљнијих информација које се баве величином учионица, површином земљишта, бројем радних сати у недељи и сл.).

### 1.6. Процена потреба за инфраструктуром

Утврђивање врсте, локације, величине и основног квалитета елемената инфраструктуре које је потребно обезбедити за период од пет година. За све елементе инфраструктуре који су предмет интересовања, потребно је извршити грубу процену количине и основног квалитета у складу са проценом кретања броја становника, њиховим примањима, њиховим активностима, њиховој просторној дистрибуцији и активностима које је могуће проценити у наредних пет година. За утврђивање врсте, количине, величине и основног квалитета инфраструктуре, користе се утврђени стандарди. Неке од њих утврђује Влада кроз своје политике, али се они у пракси ретко остварују због чега је потребно осврнути се и на њихову примену у пракси. За мрежне системе, из праксе треба узети врсту и основне величине (на пример, ширина пута, цеви и сл.). За јавне службе (као што су школе), процене потреба утврђују се на основу величине популације, користећи постојећи однос услуге на одређену популацију (на пример, једна школа на 5.000 домаћинстава), али уз могућност усклађивања са могућим променама Владиних политика и расположивим средствима. За дефинисање потреба потребно је користити оба нивоа обезбеђивања услуга – идеалан, који дефинишу политике, и онај који се остварује у пракси. Може се претпоставити да су линијски системи (на пример, путеви, водовод, канализација) неопходни у свим изграђеним подручјима, али њихов квалитет ће се утврдити на основу идеалног стања и оног које се јавља у стварности. Јавна предузећа често располажу проценама инвестиција у инфраструктуру, али је потребно ове процене довести у бољу везу са антиципираним кретањима становништва и привреде.

### 1.7. Процена елемената урбане инфраструктуре за које су потребне нове инвестиције у физички развој

Код процене елемената урбане инфраструктуре најпре је потребно упоредити локације, величину и квалитет постојећих елемената инфраструктуре са процењеним потребама у наредних пет година. Разлика ће указати на потребе за физичким развојем инфраструктуре (на пример, потребно је пет уместо три школе). Разлике у квалитету указују на потребу за заменом или доградњом постојећих објеката или линијских система (на пример, повећања капацитета школе са 300 на 500 ученика). Поређења треба прво извршити у односу на идеалне стандарде, а затим на оне који се остварују у пракси;

1. За линијске системе (на пример, путеви, водовод итд.) треба одредити подручја где је потребно њихово продужење или замена, водећи посебно рачуна о: подручјима могућег ширења града, изграђеним подручјима у којима се очекују интензивне промене, централним зонама, главним стамбеним зонама, главним зонама производне индустрије, главним пословним зонама ван централне зоне.

2. Код јавних служби допунске објекте је потребно разместити тако да се попуне празнине или превазиђу слабости у опслуживању. Посебно је потребно обратити пажњу на празнине или слабости које би могле да се јаве у наредних пет година и то у подручјима могућег ширења града и изграђеним подручјима у којима се очекују интензивне промене. Резултате је потребно проверити са плановима развоја инфраструктуре које израђују јавна предузећа.

Потребно је проценити и време за које би неки елемент инфраструктуре требало да буде изграђен узимајући у обзир инвестиције које је потребно ангажовати пре изградње објекта и време када ће се на новоформираном подручју јавити корисници. У том смислу време завршетка неког инфраструктурног објекта се може приказати или, једноставно, кроз године или у односу на кључне инфраструктурне објекте које је претходно потребно завршити.

### 1.8. Планска решења у процесу програмирања инвестиција у урбану инфраструктуру

Употреба брзих планских решења у процесу програмирања инвестиција у урбану инфраструктуру односи се на:

1. Карактеристике које треба узети у обзир, а спроведене анализе утичу на дефинисање димензија и квалитета објекта;
2. Када су за пројекте обезбеђени трошкови. Поред трошкова који су условљени величином, квалитетом и локацијом, просторно планирање може да укаже на оне инвестиционе трошкове који неће остварити користи јер недостају неки други елементи инфраструктуре, као, на пример, непостојање водовода на индустријском земљишта.
3. Када се утврђују проблеми и шансе за инвестирање у инфраструктуру: дебате на локалном нивоу међу политичким лидерима и становништвом често нису засноване на добром познавању физичког развоја. Информације о будућим кретањима и процењеним потребама за инфраструктуром помажу да се утврди да ли су проблеми и шансе озбиљни колико се то чини на први поглед, као и да се установе она ограничења и потенцијали који би иначе били игнорисани;
4. Када се претходно утврђују пројекти у које би се могло инвестирати: будући да предлози долазе од политичких лидера, изабраних тела, јавних предузећа, децентрализованих служби министарстава, локалних удружења и других актера који имају свој специфичан угао посматрања, овој листи могли би се додати елементи урбане инфраструктуре за које су потребне нове инвестиције, процењене у поступку планирања;
5. Када се за пројекте утврђују локације у граду или изван њега: за инвестиције у инфраструктуру потребан је простор, али познавање физичких веза обезбеђује адекватније лоцирање за сваки тип инфраструктуре;
6. Када се утврђују почетни приоритети за ове пројекте, као и када се одлучује који ће се приоритети одбацили: листа предлога пројеката готово увек мора да се скрати јер су неки од њих нереални или се не баве довољно озбиљним проблемима и потенцијалима. Анализа потреба у процесу планирања омогућује да се између одабраних пројеката изаберу они који су важни или ургентни са становишта физичког развоја. Доносиоци одлука, на пример, могу бити саветовани да прибаве земљиште пре него што се средства могу утрошити на изградњу школе;
7. Када су се о пројектима и приоритетима формално изјасниле Владине институције или цивилно друштво: уколико је неопходно да се о иницијалној листи приоритетних пројеката изјасне посебне институције, оне ће сигурно наметнути своје мишљење о значају предлога, мењајући приоритете или чак замењујући неке предлоге другим. Просторно планирање је у фази одлучивања једнако важно као што је било и у фази креирања листе предлога. Када инвестирање обезбеђује локални ниво, просторно планирање помаже да се и са измењене листе одаберу они пројекти које имају већи значај за локалну заједницу;
8. Када се за изабране пројекте раде детаљни планови и пројекти: многи детаљи идејног пројекта раде се у складу са физичким карактеристикама које даје просторно планирање. Локација, на пример, диктира физичке; предлоге другим. Просторно планирање је у фази одлучивања једнако важно као што је било и у фази креирања листе предлога. Када инвестирање обезбеђује локални ниво, просторно планирање помаже да се и са измењене листе одаберу они пројекти које имају већи значај за локалну заједницу;
9. Када се за изабране пројекте раде детаљни планови и пројекти: многи детаљи идејног пројекта раде се у складу са физичким карактеристикама које даје просторно планирање. Локација, на пример, диктира физичке;
10. Када се пројекти оцењују: оцењивање подразумева очекиваних резултата са величином инвестиције. Уколико је потребно оценити физичке резултате (ефективност у физичком смислу, као што је број домаћинстава са прикључком на водовод), неопходна је веза са просторним планирањем;
11. Када се одабрани приоритети мењају као резултат евалуације пројеката: Ако се, као резултат евалуације, неки пројекат одбаци, може доћи до измене у реализацији или следу пројеката који са одбаченим имају физичке везе. Уколико, на пример, пројекат формирања индустријске зоне није задовољио критеријуме евалуације и бива избачен са листе, пројекат изградње пута до те локације такође треба да буде одбачен. Просторно планирање служи да се детектују такве



измене у реализацији и редоследу. Исто важи и за избор пројеката који треба да замене оне одбачене;

12. Када више инстанце на постојећу листу уносе нове пројекте: Министарства и регионалне институције надлежне за инфраструктуру и јавне службе могу додати пројекте на листу коју су утврдиле локалне власти. Бирокупатска и физичка удаљеност чини да се превиде или игноришу фактори просторног планирања. Ипак, просторно планирања тада не постаје мање релевантно јер оно помаже локалним доносиоцима одлука да изаберу пројекат који ће сами финансирати;
13. Када се одлучује о години у којој ће се инвестирати: реч је о систематизацији приоритетних пројеката у смислу избора године у којој ће сваки од њих бити финансиран и реализован. За овакву систематизацију је, логично, размотрити физичке везе, као на пример, условљеност изградње једног пројекта реализацијом неког другог или време досељавања корисника. Препоруке за систематизацију пружа просторно планирање;
14. Када финансијске институције мењају приоритете и временске хоризонте: Уколико услови или циљеви нагнају финансијске институције да промене приоритете или време реализације или доведу до одбацивања неких започетих пројеката, поједини аспекти програмирања који су дефинисани на основу просторног планирања треба да буду ревидирани, а свака одлука о замени пројекта другим захтева уважавање фактора просторног планирања;
15. Када се постојећи детаљни пројекти мењају током реализације: проблеми који се јављају током реализације могу довести до промене физичких аспеката коју би требало размотрити кроз просторно планирање. Уколико је дошло, на пример, до промене локације због немогућности прибављања земљишта или због тога што су информације о локацији биле нетачне, логично је једино да се кроз препоруке просторног планирања изаберу нова локација и измене просторни односи између пројектоване инфраструктуре и других инфраструктурних елемената.

Искусво показује да смернице просторног планирања можда неће бити узете у обзир након што је утврђена иницијална листа могућих пројеката, након што су одабране потенцијалне локације и након што су утврђени потенцијални приоритети. Како су програми непосредне реализације пројеката често веома другачији од првобитне листе приоритета, долази до честе измене инвестиционих програма који се не осврћу на аспекте просторног планирања. У том смислу, давање смерница за све одлуке везане за програмирање инвестиција у инфраструктуру представља велик изазов.

У првом кораку је потребно анализирати постојеће процесе креирања и усаглашавања програма инвестирања у урбану инфраструктуру, тако да места одлучивања буду јасно дефинисана и неке њихове карактеристике познате: где се одлуке доносе, у којим управним структурама и ко у томе учествује. У следећем кораку потребно је утврдити и искористити сваку прилику за учешће у доношењу одлука, како би се присутнима представиле смернице релевантне са аспекта просторног планирања, а најбоље је оставити и писани траг.

Време је одлучујући фактор, јер се за доношење одлука неће чекати формулација смерница. Програми капиталних инвестиција обично имају стандардне годишње активности, тако да није тешко проценити до када је потребно припремити смернице.

Проактиван приступ је неопходан, јер иако закони и процедуре налажу консултације и смернице, у пракси је често потребно деловати обрнуто.

## 2. СОЦИЈАЛНИ КОНТЕКСТ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА УРБАНЕ ФОРМЕ

Различити стејхолдери, као што су одборници, становништво, предузећа, удружења... сви ови различити актери у некој општини или насељу најчешће имају специфичне интересе и потребе које нису нужно усклађене са принципима одрживог развоја. Поред секторских разматрања у домену животне средине, привредних и друштвених кретања, успех неког пројекта просторног уређења нужно зависи и од разматрања и балансирања логике актера. Из тог разлога, општине и планери данас имају најважнију улогу у информисању, сензибилизацији и мобилизацији свих учесника у процесу планирања.

Како би се пројекти уређења ускладили са принципима одрживог развоја, општине треба да организују учешће јавности не само ради транспарентности већ и због његове валоризације кроз укључивање различитих појединачних становишта и/или интереса.

Поставља се питање како остварити информисање, сензибилизацију и/или укључити актере у различите етапе израде плана? Прихватити учешће цивилног друштва и Организовати и успоставити дијалог између различитих партнера како би се изнела различита мишљења и подстакло приближавање интереса.

Посматрано кроз историју, град је увек одликовала функционална разноврсност која је на истом месту окупљала економске активности, трговину, становање и различиту инфра- и супраструктуру. Урбанизацију у протеклих тридесет година одликује, међутим, претежна специјализација простора и функција (радне зоне, стамбене зоне, комерцијалне зоне итд.), што подстиче урбану динамику и социјалну кохезију.

Када је реч о становању, поменута функционална диференцијација представља двоструки проблем. Прво, групишући готово само становање, стамбене зоне блокушког типа постају „спаваоноце“ које, у одсуству услуга и супраструктуре, уносе дисбаланс у насељско ткиво. Друго, блокови у којима је

углавном заступљена једна врста стереотипних стамбених објеката (на пример, засебне куће на дугачкој парцели), поред тога што одражавају нерационално коришћење земљишта, нису у могућности да одговоре на нов начин живота и различите фазе становања (рођења, одлазак деце, рекомпозиција породице, раставе, удовиштво, итд.), које условљавају актуелне потребе домаћинстава у погледу становања. Како би се испоштовали принципи одрживог развоја, нови пројекти просторног уређења треба да садрже елементе који одражавају потребу за мешовитим решењима.

### 3. ПОШТОВАЊЕ КВАЛИТЕТА ЖИВЉЕЊА У УРБАНИМ ФОРМАМА

За велику већину људи квалитет живљења се, на првом месту, мери условима становања. Поред тога што представља место у којем чланови домаћинства проводе највише времена и за које су највише везани, стан и даље првенствено одражава друштвени статус и тиме доприноси изградњи имиџа и статуса и социјалној идентификацији станара.

Однос који савремени човек има према стану је, међутим, још сложенији. Стан више није само одраз друштвеног успеха, већ и функционално место у служби комфора и угодности. Са променом начина живота (касније одвајање деце; повећање броја растава, броја породица са једним родитељем или са новим партнером, као и самаца; повећање слободног времена) и продужетком животног века (13 милиона људи старих преко 60 година данас, 17 милиона 2020. и 23 милиона 2050), потребе домаћинстава се исказују кроз величину простора, функционалност и доступност.

Природно, очекивања домаћинстава у погледу становања се не односе само на сам стан. У потрази за општим квалитетом живљења, домаћинства придају велик значај и квалитету јавних површина, као и доступности услуга и садржаја у близини стана, што је нарочито изражено данас када је интересовање углавном окренуто ка градовима средње величине и руралним насељима.

Како би се усвојили принципи одрживог развоја, кроз нове пројекте просторног уређења потребно је узети у обзир значајне промене које су се десиле у начину живота и дати решења која би задовољила потребе већине

### 4. ОЧУВАЊЕ ПРИРОДНИХ СТАНИШТА У КОНТЕКСТУ ПЛАНИРАЊА УРБАНИХ ФОРМИ

Данас више нико не може да оспори чињеницу да људске активности представљају претњу очувању предела и биодиверзитета. Урбанизација, комасација, интензивна пољопривреда, експлоатација шума, уређење индустријских комплекса, путева, хидротехничких објеката, туристичких комплекса итд, све су то елементи који дезинтегришу природна подручја.

Ни Србија, који располаже богатим и оригиналним наслеђем у погледу флоре и фауне, не може да се одупре том феномену. Изложена великим притисцима, веома вредна природна подручја често бивају фрагментисана, а њихова површина редукована.

Као резултат наведених процеса, више животињских и биљних врста карактеристичних за овај регион суочава се са нестанком. У том контексту, одржавање биодиверзитета не подразумева само заштиту изузетних природних подручја већ и очување њихових међусобних веза које омогућују кретање биљних и животињских врста и њихов опстанак на целокупној територији.

Како би се испоштовали принципи одрживог развоја, нови пројекти уређења треба да ставе акценат на очување, валоризацију и управљање квалитетом животне средине и предела на изабраној локацији.

### ЗАКЉУЧАК

Урбанизацију периурбаних и руралних насеља у протеклих неколико деценија одликовала је, пре свега, стамбена изградња на периферији урбаних центара, у виду индивидуалних стамбених објеката (кућа) на парцелама површине од 500 до 1100 m<sup>2</sup>. Као велик потрошач пољопривредних и природних површина, овај вид уређења најчешће резултира урбаним формама које су у супротности са принципима одрживог развоја: удаљеност од услуга и комерцијалних садржаја која подстиче употребу аутомобила, повећање трошкова инфраструктуре (путеви, канализација итд.), водонепропустљивост земљишта итд. Овај проблем је нарочито изражен у Београду где је цена некретнина међу највишим у земљи.

Како би се у обзир узео одрживи развој, нови пројекти уређења морају да помире оптимизацију простора са стварањем пријатног животног амбијента и очувањем животне средине, кроз стварање компактних урбаних форми.

### 📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Ђорђевић, Д. (2005). Планер, Асоцијација просторних планера Србије, бр, 1, стр. 5
2. Мариновић – Узелац, А. (2001), Просторно планирање, Загреб, Дом и свијет.
3. Перишић, Д. (1985), О просторном планирању, Београд, ИАУС.
4. Schlicher, M. and Voerkelius, U. (2006). Basic of GIS. München: Technische Universität München
5. Група аутора (2007): GIS прључник за локалне самоуправе. Београд:
6. www.esri.com
7. www.gisdata.rs
8. www.geomatics.kth.se

др Љиљана Стошић Михајловић, дипл.ек<sup>1</sup>  
Предраг Михајловић, диа<sup>2</sup>

## ПАСИВНА КУЋА – НОВА ДИМЕНЗИЈА ЕНЕРГЕТСКЕ ОДРЖИВОСТИ, УДОБНОСТИ СТАНОВАЊА И АРХИТЕКТУРЕ

### РЕЗИМЕ

Живот на земљи јасно је дефинисан Сунцем и може се закључити да се до сада кроз историју напредност цивилизација у многоме мерила односом те цивилизације према Сунцу и природној енергији.

Како остаци сведоче, још од Лепенског Вира насеља су се градила са биоклиматског аспекта. Настанком већих насеобина полако се губила свест о природном балансу. С обзиром да зграде данас потроше половину произведене енергије која се добија већином од фосилних горива која су необновљива, штетна и која ће нестати током овог века, долази време када ће се куће све више разматрати као термодинамички, а не само као грађевински објекти.

Подизањем свести друштва о хуманој градњи и развојем приступа пројектовању уз пуно поштовање биоклиматских фактора тај баланс се поново може успоставити.

Архитектура као веома моћно друштвено оружје може на врло ефикасан начин и за релативно кратко време решити главни проблем савременог друштва а то је еколошка катастрофа уколико би се ми, као стручњаци, окренули тзв. еколошком пројектовању и биоклиматској архитектури (архитектури наших предака) као савременом начину размишљања и без страха да се враћамо у прошлост и тиме назадујемо.

**Кључне речи:** енергетска одрживост, пасивна архитектура, одрживи развој

### ABSTRACT:

Life on earth is clearly defined and the sun can be concluded that so far the progressiveness of the history of civilization in many ways much related and civilization to the sun and natural energy .

What remains testify, since Lepenski Vir settlements are being built with bioclimatic aspects. Emergence of larger settlements are slowly losing consciousness of the natural balance. Given that buildings today consume half the energy produced, supplied mostly from fossil fuels are non-renewable, harmful and will disappear during this century , a time when the home is increasingly considered as a thermodynamic , not just as buildings.

By raising awareness about human society construction and development design approach with full respect of bioclimatic factors that balance can be re- established.

Architecture as a powerful social weapon can be a very effective way and in a relatively short period of time to solve the major problem of modern society and it is an environmental disaster if we, as professionals , turned so . environmental design and bioklimatskoj architecture ( the architecture of our ancestors ) as a modern way of thinking and without fear of going back to the past and backward.

**Keywords:** energy sustainability, passive architecture, sustainable development

## УВОД

Одрживи развој представља развој људског друштва који не угрожава будуће генерације. Одрживи развој задовољава наше потребе данас, без угрожавања могућности будућих генерација да остваре своје потребе. То је развој који користи данашње изворе, уједно их чувајући за наше потомке.

Једна од основних људских потреба је потреба за стаништем, кућом. Од давнина људи граде куће, места у којима се могу склонити и заштитити од сила природе. Одржива градња представља градњу при којој се води рачуна о могућности да будуће генерације могу користити оно што ми данас изградимо. Она је један од значајних сегмената одрживог развоја и укључује употребу грађевинских материјала који нису штетни по околину и који чувају ресурсе, реконструкцију постојећих и изградњу нових енергетски ефикасних зграда, као и рационално уклањање постојећих објеката и поновну употребу материјала од срушених грађевина.

## 1. ПАСИВНА КУЋА

Термин “Пасивна кућа” се везује за грађевинске стандарде. Овај стандард се може постићи коришћењем различитих технологија, пројектантских метода и материјала. То је довитљивост

<sup>1</sup> 1) Доктор менаџмента; 2) Доктор економских наука; Професор високе школе, ВШПСС, Врање, e-mail: mihajlovicp@ptt.rs

<sup>2</sup> Министарство грађевинарства и урбанизма Републике Србије, Сектор за урбанизам и становање; самостални стручни сарадник e-mail: predrag.mihajlovic@mgu.gov.rs

нискоенергетске куће. Пасивна кућа је зграда, у којој комфорна унутрашња клима може бити подешена без коришћења активних система загревања и хлађења (Адамсон 1987 и Феист 1988).

Кућа, која се загрева и хлади сама се зове „пасивна“. За пасивне зграде у Европи, предуслов за ово својство је да годишње потребе у енергији за грејање буду мање од 15 kWh/(m<sup>2</sup>a). Оно не треба да буде достигнуто повећањем потрошње неке друге врсте енергије (нпр. електрична енергија). Осим тога, потрошња укупне примарне енергије за све потребе стамбеног простора пасивне куће у Европи не би смела да премашује 120 kWh/(m<sup>2</sup>a) за грејање, топлу воду и електричну енергију за домаћинство. У случају пасивне куће, додатни енергетски захтеви би могли бити комплетно покривени коришћењем обновљивих извора енергије. На тај начин испуњава се критеријум за „нулту кућу“ („zero house“) - кућу која не троши енергију из система, већ сама подмирује све своје потребе.

То значи да је укупна потрошња енергије пасивне куће нижа него просечне потребе новосаграђене куће у Европи за електричном енергијом и топлим водом. Штавише, укупна енергија коју потроши пасивна кућа мања је од четвртине енергије коју потроши просечна нова зграда изграђена у складу данас важећим енергетским прописима држава Европе.

Основне карактеристике, којима се одликује конструкција пасивне куће:

- Компактна форма и побољшана изолација зграде:
- Све компоненте спољашње опне куће побољшано су изоловане да би достигле вредност (коэффициент пролаза топлоте), који не прелази 0.15 W/(m<sup>2</sup>K)
- Јужна оријентација и услови осенчености:
- Пасивни захват соларне енергије зими и заштита од прегревања лети, значајани су фактори у пројектовању пасивних кућа.
- Енергетски-ефикасно прозорско застакљење и рамови:
- Прозори (стакло и рамови, заједно) треба да имају вредност коэффицијента У који не прелази 0.80 W/(m<sup>2</sup>K) са коэффицијентима захвата сунчеве енергије око 50%.
- Ваздушна непропусност спољне опне зграде:
- Проток ваздуха кроз спојеве који не заптивају мора бити мањи од 0.6 запремина куће на сат.
- Пасивно предгревање свежег ваздуха:
- Свеж ваздух може бити доведен до куће кроз подземне цевоводе, који размењују топлоту са земљом. Ово предгрева свеж ваздух до температуре изнад 5°C (41°F), чак и зими.
- Високо ефикасна топлотна рекулеријација помоћу искоришћеног ваздуха коришћењем измењивача топлоте ваздух/ваздух
- Највећи део топлоте у старом ваздуху преноси се на свеж ваздух (вредност измене топлоте је преко 80%).
- Обезбеђивање топле воде коришћењем обновљивих извора енергије:
- Соларни колектори или топлотне пумпе обезбеђују енергију за загревање воде.
- Апарати, који штеде енергију у домаћинству:
- Кућни апарати који мало троше – енергетски ефикасни (класа АА) фрижидери, пећи, замрзивачи, лампе, веш-машине, сушилице, неопходни су у пасивној кући.

Пасивна кућа је и економски ефикасна. Сабрани трошкови изградње (пројектовање, изградња и монтаже опреме, као и трошкови коришћења током 30 година) не прелазе сабране трошкове просечне новосаграђене куће.

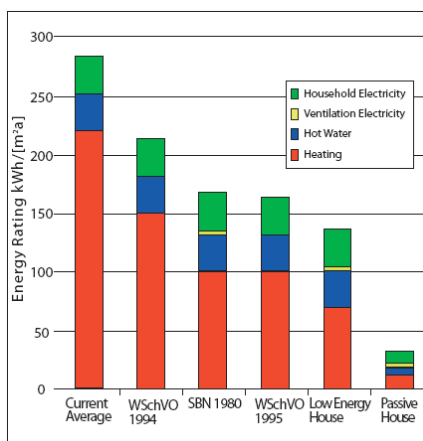


График 1. Графички приказано поређење економске ефикасности кућа

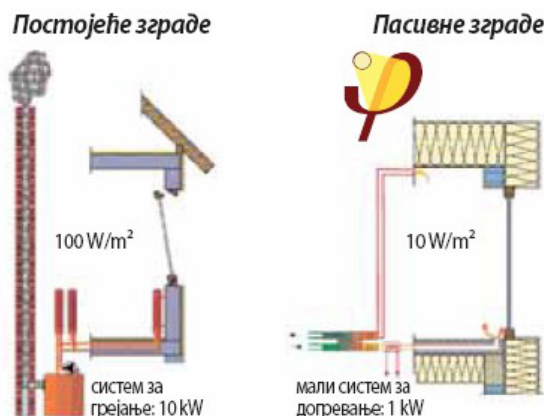
### 1.1. ПРИСТУП ДЕФИНИСАЊУ ПАСИВНЕ КУЋЕ

„Пасивна кућа“ не представља енергетски стандард већ концепт да се постигне највиши термички комфор уз најмање трошкове. Стога је исправна дефиниција: „Пасивна кућа је зграда у којој термички комфор (ISO 7730) може бити постигнут искључиво накнадним грејањем или хлађењем свежег ваздуха

који је потребно обезбедити ради постизања довољног квалитета унутрашњег ваздуха (DIN 1946) - искључујући рецикулацију искоришћеног ваздуха.“ Ово је чисто функционална дефиниција. Нису јој потребне нумеричке вредности и не зависи од климе.

Из ове дефиниције је јасно да „пасивна кућа“ није обавезујући стандард који је неко наметнуо, већ основни концепт. „Пасивне куће“ нису измишљене, већ су само откривени услови за примену „пасивног“ принципа. Свакако да се може расправљати о томе да ли је назив „Пасивна кућа“ одговарајући за описивање овог концепта. Међутим, бољег нема. Термички комфор у пасивној кући обезбеђује се пасивним мерама колико год је то могуће -- изолација, измена топлоте, пасивно коришћење соларне енергије и ослобођене топлоте унутар куће. Искључиво коришћење пасивних мера може бити исплативо у неким климатима, али у највећем броју случајева није могуће.

Цртеж илуструје основне принципе пасивне куће: Вентилација мора да обезбеди барем потребан свеж ваздух за удобан боравак у просторији.



Слика 1. Основни принципи пасивне куће

Да ли је могуће користити само ову количину ваздуха за загревање и хлађење куће? Одговор је да, у принципу је то могуће, али максимум топлоте, који се може обезбедити овим концептом, врло је низак. По ДИН нормама из 1946. године знамо да је 30 м<sup>3</sup>/х по особи минимална количина ваздуха да би се постигао прихватљив квалитет ваздуха у просторији. Ваздух има специфични топлотни капацитет од 0,33 Wх/(м<sup>3</sup>К) (на 21°С). Допуштено повећање температуре свежег ваздуха је највише 30 К, не више, да би се избегло пиролитичко разлагање прашине. Одавде се добија

$$30 \text{ м}^3/\text{х}/\text{Pers} \cdot 0,33 \text{ Wх}/(\text{м}^3\text{К}) \cdot 30 \text{ К} = 300 \text{ W}/\text{Pers}$$

Ово показује да се 300 W по особи може обезбедити путем загревања свежег ваздуха. Ако је на располагању нпр. 30 м<sup>2</sup> стамбеног простора по особи, то значи 10 W/м<sup>2</sup> стамбеног простора. Ова вредност не зависи од спољне климе.

Пошто су ове вредности максималне могуће, то значи да је ово уједно и максимални потребни капацитет система за грејање. Наравно, у зависности о услова спољне климе пасивна кућа ће бити различито изолована: више изолације за кућу у Стокхолму, а мање у Риму. Важно је разликовати вредности топлотног оптерећења од вредности годишње потрошње.

За средњеевропску климу из искуства и на основу симулација познато нам је да је потрошња енергије пасивне куће око 15 kWх/м<sup>2</sup>. У Стокхолму би оне вероватно биле око 20, док у Риму пре око 10 kWх/(м<sup>2</sup>а).

Стандард „Пасивне куће“ нуди економски ефикасан начин смањења потреба за енергијом нових зграда или енергетски реконструисаних постојећих, у складу са глобалним принципима одрживог развоја, док у исто време унапређује комфор корисника. Тако се поставља основа на којој је могуће остатак потреба за енергијом обезбедити у потпуности из обновљивих извора.

Филозофија Пасивне куће се гради на основу два принципа:

**Принцип 1:** Оптимизација онога што је свакако основно - Оно што чини овај приступ ефикасној потрошњи тако економичним је чињеница да се он ослања на оптимизацију оних делова зграде који су у сваком случају неопходни: омотач зграде, прозори, док је аутоматски вентилациони систем свакако користан из хигијенских разлога. Унапређивање ефикасности ових компонената постигнуто је до нивоа на коме су трошкови њихове примене и уградње у потпуности покривени оствареним уштедама.

**Принцип 2:** Смањење губитака пре повећања добитака - Пасивна кућа спречава топлотне губитке колико год је то могуће (инсистирањем на смањењу губитака). И прорачуни на теоретским математичким моделима, и искуство сакупљено на бројним изведеним пројектима у централној Европи и у другим климатима показали су да је ова стратегија значајно ефикаснија од стратегија које се ослањају на пасивном или активном коришћењу соларне енергије.

## 1.2. НАЈВАЖНИЈЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПАСИВНЕ КУЋЕ

Кључна особина пасивних кућа је да се примењују високи стандарди у погледу захтева за потребном термоизолацијом. На тај начин се топлотни губици кроз омотач зграде значајно смањују, што смањује и потребу за грејањем. Овако мала потреба за грејањем омогућава да се, и током најхладнијих дана, пасивна кућа греје искључиво предгревањем свежег ваздуха који се убацује у просторије. Топлотни губици кроз уобичајену конструкцију зграде (спољни зид, под ка подруму или плоча на земљи, таваница или кров) описују се коефицијентом пролаза топлоте или  $U$  вредношћу. Ова вредност показује колико топлоте ( $W$ ) прође кроз неку конструкцију по  $m^2$  и при стандардној температурној разлици од 1 степена Келвина. Међународна јединица за  $U$ -вредност је " $W/(m^2K)$ ". Да би се израчунао топлотни губитак зида множи се  $U$ -вредност са површином и температурном разликом.

### 1.2.1. Пасивна кућа – разлике у вези нискоенергетске куће

Пасивна кућа разликује се од нискоенергетске куће према следећим карактеристикама:

- Компактни начин градње
- Оптимална изолација спољашњих делова као зида, крова и пода
- $U$ -вредност, мања је од 0,15
- Стакло, које не пропушта топлоту с  $U_w$ -вредности мањом од 0,80  $W/m^2K$  на свим прозорима
- Не постоји премосница топлоте конструкције за градњу
- Оријентација према југу
- Велики прозори на јужној страни, који повећавају добитак соларне енергије
- Апсолутно ветро-непропусни оклоп објекта
- Високо ефикасни, контролисани уређаји за зрачење с повратом топлоте
- Употреба регенеративне енергије, као нпр. соларне
- Нема потребе за посебним, активним системом грејања
- Уотреба кућних уређаја, који штеде енергију
- Употреба измењивача земљане топлоте
- У поређењу с нискоенергетском кућа уштеда енергије и до 80%

Широко је распрострањено мишљење, да супер изолација, онаква каква се користи у пасивним кућама, не враћа новац који је у њу уложен. Ово једноставно није тачно. У датој табели, у трећој колони дати су укупни топлотни губици током једне године, по  $m^2$  површине конструкције. То је једноставно за рачунање:

-множи се  $U$ -вредност са просечном температурном разликом и временским интервалом грејног периода или чак једноставније, само  $U$ -вредност се множи степен-сатима - 78000 степен-сати за централноевропску климу.

За производњу топлотне енергије користи се природни гас, угље за ложење или електрична енергија - данас није могуће купити топлотну енергију за мање од 5,5  $\text{€Cent/kWh}$ , а и у будућности цена енергије у просеку неће бити нижа. Зато су годишњи трошкови грејања које само покрива губитке кроз спољашње зидове ( $100 m^2$ ), у износу датом у последњој колони.

Једноставним поређењем неизоловане и пасивне куће добија се:

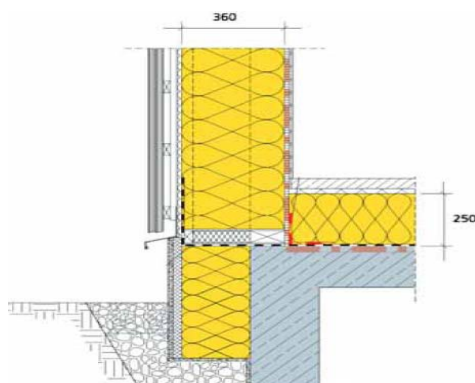
$U$ -вредност $W/m^2K$	топлотни губитак- (унешени) $W$	годишњи топлотни губитак $kWh/(m^2a)$	годишњи топлотни трошкови (2005) само за губитке кроз спољашње зидове $\text{€}/a$
1.25	4125	98	536,-
0.125	412	10	54,-

У првој врсти (црвено) дате су вредности типичног спољашњег зида једне старе зграде. Сваке године мора да се плати 536  $\text{€}$  само да би се покрили топлотни губици кроз  $100 m^2$  оваквог зида. Са додатном изолацијом каква се користи у пасивној кући (зелено) потребна топлота је редукована фактором 10. Годишњи трошкови услед енергетских губитака сада су 54  $\text{€}$ .

Али, то није све:

1. Веома је могуће да ће трошкови енергије у блиској будућности бити чак већи него што је израчунато и приказано у овој табели.
2. Изолација ће трајати најмање 40 година, чак и ако фасада мора да буде поново пребојена кроз 15 - 25 година - као што би требало урадити и са неизолованим зидом. За све то време изолација ће штедети енергију.
3. Додатне предности изолације су бесплатне: нема хладних углова, нема влаге у собама, нема буђавих зидова, веома комфорна унутрашња клима без осећаја хладноће и без струјања хладног ваздуха по поду.
4. Ако је то нова изградња или савремена реконструкција, то ће бити корак ка пасивној кући, са осигураним високим термичким комфором.





Слика 2. Изолација

### 1.2.2. Пасивни соларни добитак



Слика 3. Суперизолација

Пасивне куће окренуте ка југу такође су и соларне куће. Код пасивних кућа користе се све погодности, тако да пасивни добици од сунчеве енергије, која улазе кроз стакло димензионисано да обезбеди довољно дневног светла, покривају око 40% топлотних губитака куће. Да би се то достигло, савремени прозори за пасивне куће имају нискоемисионо трослојно стакло и суперизоловане рамове. Такви прозори захватају више топлоте од сунца, него што се кроз њих губи. Добитак је већи уколико су главне стаклене површине оријентисане ка југу и нису у сенци.

Пасивне куће имају изузетно добру термичку опну, која спречава термичке мостове и пропуштање ваздуха. Да би се омогућиле уштеде при коришћењу система за грејање, уз одржавање високог нивоа комфора корисника, неопходно је испунити одређени минимум захтева квалитета изолације.

### 1.2.3. Комбиновање ефикасне измене топлотне са додатним грејањем убаченог ваздуха

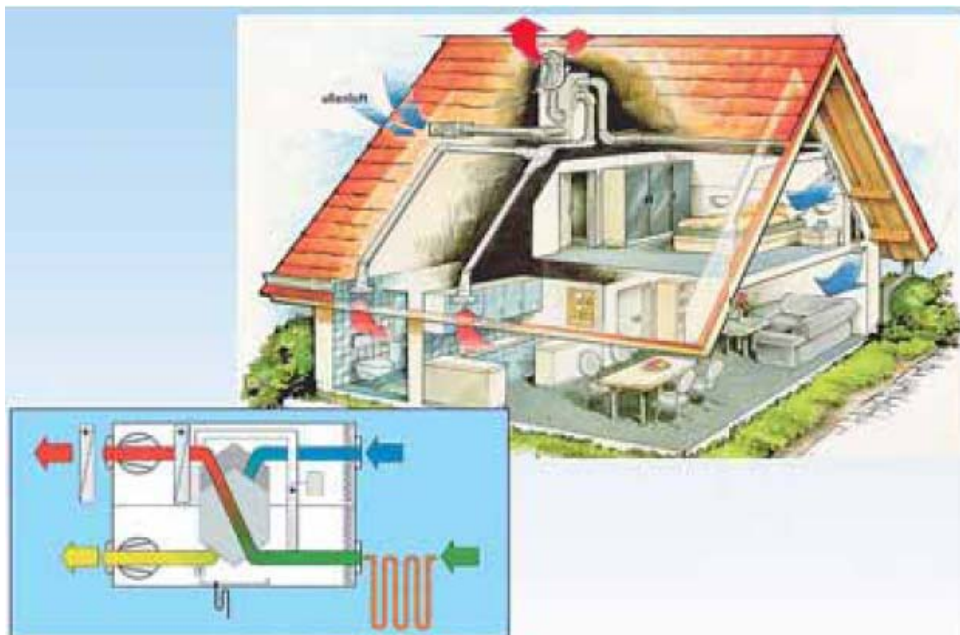
Пасивне куће имају непрекидно снабдевање свежим ваздухом, оптимизовано тако да обезбеди комфор корисника. Проток свежег ваздуха прецизно је регулисан како би се убацила потребна количина. Пре убацивања свеж ваздух се филтрира, тако да је квалитет унутрашњег ваздуха бољи од спољашњег. Високе перформансе измењивача топлоте користе се да пренесу топлоту садржану у искоришћеном унутрашњем ваздуху који се избацује, на свеж ваздух који се убације у просторију. Ова два ваздушна протока се не мешају. Током периода хладних дана, свеж ваздух који се убације може да се додатно загреје. Провођењем цеви за свеж ваздух кроз тло, могуће је предгрејати ваздух и на тај начин смањити потребу за додатним загревањем убаченог свежег ваздуха.

### 1.2.4. Електрична ефикасност подразумева ефикасне апарате

Опремањем пасивне куће енергетски ефикасним кућним апаратима, повезивањем инсталације топле воде са машинама за веш и посуђе, ветрењем просторија и коришћењем штедљивих компакт флуоресцентних сијалица, електрична потрошња се такође смањује за око 50% у поређењу са



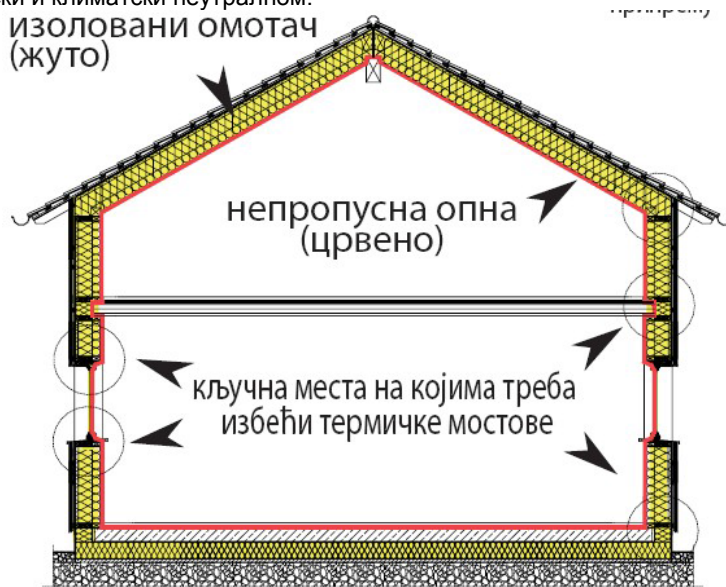
просечном, већ изграђеном кућом, а да се при томе ништа не изгуби на комфор и угодности. Сви системи куће су пројектовани да функционишу са максималном ефикасношћу. На пример, вентилациони систем покрећу високо ефикасни једносмерни мотори. С друге стране, високо ефикасни кућни апарати често нису скупљи него просечни. Као по правилу они сами себе отплаћују кроз штедњу електричне енергије.



Слика 4. Принцип вентилационих система

### 1.2.5. Задовољење преосталих енергетских потреба обновљивим изворима

Економични соларни термички системи могу покрити 40-60% од свих потреба за топлотом ниске температуре Пасивне куће. Преостала потреба за енергијом (за загревање просторија, припрему топле воде и потребна електрична енергија у домаћинству), будући значајно умањена, може се у потпуности задовољити из обновљивих извора енергије. То је оно што чини Пасивну кућу потпуно примарно енергетски и климатски неутралном.



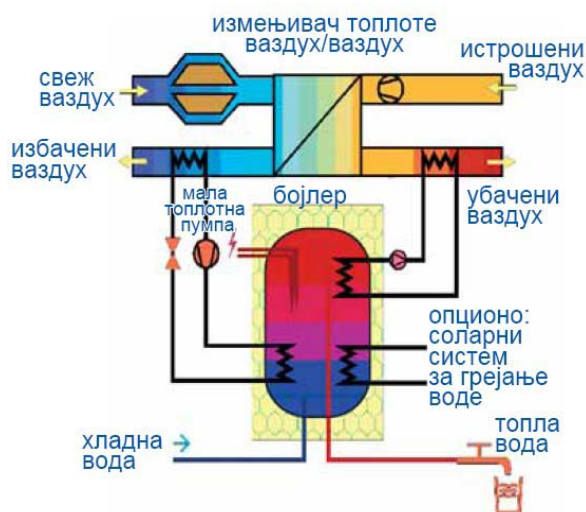
Слика 5. Изолација без термичког моста

Најважнији принцип Пасивне куће је изолација (жуто), постављена континуално око омотача зграде, без термичког моста. Већина изолационих материјала није ваздушно непропусна. Зато омотач мора бити непропусан. Непропусни омотач се може видети на пресеку, означен је црвеном линијом.

Избегавање термичких мостова је веома важно. како би се поједноставили детаљи развијен је посебан пројектантски метод под називом "Конструкције без термичког моста". У Пасивној кући цела опна (омотач) зграде има одличну термичку изолацију. Омотач садржи све делове конструкције, који одвајају унутрашњу климу од спољашње. За изградњу Пасивне куће могу се користити сви материјали. Успешно су тестиране све врсте конструкција: армиранобетонске, челичне, зидане, лаке дрвене конструкције, конструкције од префабрикованих елемената и комбинације свих претходно поменутих метода.

Ово је могуће само у пасивној кући: грејање само свежим ваздухом.

На слици је приказана класична компактна јединица: сви уређаји зграде су направљени у једном прикладном апарату: грејање, вентилација и припрема топле воде. Све је сконцентрисано око ваздуха: ваздух је медијум који преноси топлоту (на страну за снабдевање), ваздух је медијум који преноси топлоту (на страни за убацивање), извор топлоте за топлотну пумпу (на страни за избацавање). Наравно, у топлим климатима, коришћењем ове опреме ваздух се може хладити или сушити.



Слика 6. Грејање само свежим ваздухом

Важно је напоменути да се за грејање/хлађење користи само свеж ваздух потребан за обезбеђење квалитета унутрашњег ваздуха и да нема никакве рецикулације искоришћеног ваздуха. То је битна разлика у односу на друге системе (нпр. сплит системе) који се широко користе нпр. у САД; они користе искоришћени ваздух за рецикулацију и ти уређаји раде са много већим брзинама струјања ваздуха.

## 2. ПАСИВНА КУЋА – НОВА ДИМЕНЗИЈА АРХИТЕКТУРЕ И УДОБНОСТИ СТАНОВАЊА

Са архитектонског гледишта, код градње неке пасивне куће не узимају се у обзир само економски критеријуми уштеде енергије. Сви аспекти који су заслужни за побољшање удобности становања и рада и за боље еколошке делови су концепције градње пасивне куће. «Концепт пасивне куће је с обзиром на своје могућности употребе и примене управо толико разноврстан колико су разноврсна и обликовна решења код класично грађених објеката. Он се међутим не ограничава само на новоградње, већ се може реализовати и код санације различитих других старих објеката», објаснио је архитекта др. Хелмут Поппе ([www.popperechal.at](http://www.popperechal.at)).

Да је еколошка пасивна кућа по квалитету који досад готово да још никад није постигнут, итекако примерена жељи за квалитетом становања, комфором и удобношћу како у погледу породичних кућа и објеката с више станова, тако и у погледу јавних грађевинских објеката, врло јасно показују примери из земље и иностранства. Исто тако, укупни трошкови пасивних кућа у приватном и јавном сектору могу се у поређењу с трошковима класичне градње сматрати неутралнима.

Европа и најразвијеније земље остатка света врло озбиљно су се стратешки определиле за уштеду енергије. На глобалној сцени свака земља воио жестоку борбу да што више смањи увозну зависност од скувих енергената. Нове мере посебно су значајне у станоградњи и адаптацији постојећих кућа и зграда да би се "десетковала" потрошња електричне енергије, земног гаса, нафте.

Добра изолација зидова и прозора, уз прелазак на обновљива горива, остаје кључна стратегија квалитетне штедне енергената. Колика је исплативост улагања у бољу изолацију кућа и станова, данас је лако израчунати. Највећи напор је, изгледа, убедити грађане да и мало улагање у ове мере, на крају, доноси велике уштеде новца који сада одвајају за утрошену енергију.



Слика 7. Примери добре праксе

## 6. ЗАКЉУЧАК

У борби са природом заборављено је да њена негативна дејства могу бити претворена у позитивна и мада се кроз историју може наићи на многе примере биоклиматске искоришћености, чини се да је у веку индустријске револуције, проналаска електричне енергије и фосилних горива, човек помислио да може мање зависити од енергије природе.

Наравно, потпуно погрешна теза дала је свој данак, и све се окренуло против, нафта чија употреба је штетна за околину постала је нова јединица мере за време, а данас живимо са проблемима глобалног отопљавања, радијације и узроком - уништеним озонским омотачем.

Док је фосилна енергија коришћена да би се одупрли обновљивој енергији природе, једино што је постигано је тренутна егзистенција и уништавање животних услова. Остаје само велика борба за свест о искоришћењу различитих видова природне енергије и враћање природи.

## 📖 ЛИТЕРАТУРА

<http://www.gradjevinarstvo.co.yu/TekstDetalji.aspx?ban=820&tekstid=300>  
[http://www.dom.com.hr/objekti/kuce/pasivna\\_kuca/pasivna\\_kuca.dom](http://www.dom.com.hr/objekti/kuce/pasivna_kuca/pasivna_kuca.dom)  
<http://www.casopis-gradjevinar.hr/dokumenti/200506/10.pdf>  
<http://www.gradimo.hr/Pasivna-kuća/hr-HR/5266.aspx>  
<http://www.politika.rs/rubrike/Moja-kuca/t30431.sr.html>  
<http://www.mojanekretnina.hr/pasivna-kuca.aspx>

***Реиндустријализација***

Проф. др Миодраг Ралевић<sup>1</sup>  
Бранислав Антонић  
Доц. мр Бисерка Митровић  
Асс. Сања Симеунчевић Радуловић  
Асс. Ружица Божовић  
Мр Џемила Бегановић

## РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ ИЗМЕЂУ ИЛУЗИЈЕ, СТВАРНОСТИ И САВРЕМЕНИХ ТОКОВА РАЗВОЈА

### РЕЗИМЕ

После деценија постиндустријског раздобља са нагласком на трговину и услуге, развијене државе Запада све више уочавају потребу за променом политике привредног развоја као и процес реиндустријализације као „нову узданицу“ развоја. При томе, појам индустрије има ново, шире схватање. У складу са тим пажња се усмерава на бројне области производње и све се посматра међусекторски. Ово је посебно значајно за Србију као државу у транзицији, где некадашња индустрија није надомештена новим привредним делатностима и садржајима. Као битан чинилац у целом процесу намеће се простор, тј. потреба за поновним коришћењем постојећих, а неискоришћених индустријских капацитета. Стога се увиђа значај повезивања питања реиндустријализације и урбанистичког и регионалног планирања. Тежња рада је да се уочи ширина савременог поимања реиндустријализације и да се на основу тога покажу примери позитивне праксе из европског окружења. Све наведено има за циљ да укаже на значај реиндустријализације из угла урбанистичког и регионалног планирања по будући развој Србије.

### ABSTRACT:

After decades of post-industrial era with the emphasis on trade and services, developed countries of the West are more and more noticing the need for changes in the policies of economic development as well as reindustrialization process as “new backbone” of development. Thereby, the term of industry has a new, wide understanding. In accordance to this the attention is directed to various fields of production and everything is seen multysectorally. This is especially important for Serbia as a country in transition, where former industry hasn't been compensated by new economic activities and facilities. Significant factor in whole process is also space, i.e. the need of the reuse of existing but unused industrial capacities. Therefore, the importance of the connection between reindustrialization and urban and regional planning is realized. This paper aspires to identify the width of contemporary understanding of reindustrialization issue and present the cases of best practice from European context based on it. All mentioned information aim to indicate the significance of reindustrialization from the view of urban and regional planning on future development of Serbia.

1. УВОД
2. ПРОБЛЕМИ И ОГРАНИЧЕЊА РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ У СРБИЈИ
3. КАПАЦИТЕТИ ИНДУСТРИЈЕ У СРБИЈИ
4. СКАЛА ПОЈМА ИНДУСТРИЈА
5. ЗНАЧАЈ ПРИМЕРА ДОБРЕ ПРАКСЕ: ЕВРОПА
- 5.1. Емшер парк, Рурска област, Немачка
6. СМЕРНИЦЕ - ПРИМЕНА КОНЦЕПТА ОСТВАРЉИВЕ ВИЗИЈЕ ЗА РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈУ
- 6.1. Примери урађени по концепту остварљиве визије
7. ЛИТЕРАТУРА

### 1. УВОД

Србија је тренутно пример источноевропске, **постсоцијалистичке државе у транзицији**. Све ове државе су више деценија своју привреду заснивале на индустријској производњи. Данас, у време постсоцијалистичке транзиције, овај део Европе је изгубио највећи део своје индустријске основе, који је био застарео и неповезан са тржишним условима. Упоредо са тим, током више од две деценије

---

<sup>1</sup>Др Миодраг Ралевић, дипл.инг.арх., редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду  
Бранислав Антонић, дипл.инг.арх., истраживач-приправник Архитектонског факултета Универзитета у Београду  
Мр Бисерка Митровић, дипл.инг.арх., доцент Архитектонског факултета Универзитета у Београду  
Сања Симеунчевић Радуловић, асистент Архитектонског факултета Универзитета у Београду  
Ружица Божовић, асистент Факултета техничких наука Универзитета у Косовској Митровици  
Мр Џемила Бегановић, асистент Државног универзитета у Новом Пазару, Заменик руководиоца студијског програма *Архитектура*

транзиције изгубила се значајним делом веза као новинама и савременим токовима развоја. Постојеће могућности засноване на некадашњим индустријским капацитетима у овом тренутку нису ни изблиза искоришћене нити надомештене неким другим делатностима и садржајима. Конкретно, многе постсоцијалистичке државе нису још увек развиле гране терцијарне привреде<sup>2</sup> које би у довољној мери надоместиле пропадање некадашњих индустријских предузећа.

Србија истовремено има и изванредне **просторне, природне и саобраћајне погодности** за развој индустрије и привреде уопште. Последњих година се уочава потреба развоја привреде засноване на производњи у најширем смислу те речи, па се може слободно говорити о тежњи државе да унапреди стање привреде и друштва кроз реиндустријализацију Србије. Ипак, делује да је цео поступак на још увек у повоју и да још увек нема **стратешког приступа теми**.

Овај процес није везан само за Србију и Источну Европу. Постојећи токови развоја на развијеном Западу све више указују да привреда постиндустријског доба, заснована махом на терцијарном сектору, више није довољна да би дата држава била **конкурентна на светском нивоу**. Ово се посебно може видети ако се дато стање упореди са брзим привредним развојем земаља некадашњег „Трећег света“, тзв. **„економским тигровима“** (источна и југоисточна Азија, последњих година и Јужна Америка). Ове државе су ово управо постигле брзом индустријализацијом кроз процес измештања производних погона са Запада, традиционалног индустријског средишта света. На основу тога, данас се и на Западу **потреба реиндустријализације** све више сагледава као кључни циљ новог препорода и начина успостављања равнотеже ка брзо растућим привредама света.

Међутим, за разлику од Србије, развијене државе Запада су при томе значајно одмакле својим стратешким деловањем на овом пољу, па већ годинама разрађују **нове путеве и моделе реиндустријализације**. Тамо је већ одавно појам индустрије изашао из устаљених оквира, где се ово питање „секторски“ сагледавало и везивало махом за машинску индустријску производњу у великим фабричким погонима. Данас се под индустријом посматра **„производња у ширем смислу“**, где потпада како већ наведена „класична“ фабричка производња, тако и друге, савременије и „интелектуалне“ врсте производње (тзв. креативне индустрије, ИТ индустрија, индустрије дизајна, индустрија моде и др.). Слично томе, тежи се **оживљавању и обнови индустријског градитељског наслеђа** уместо заузимању нових простора. При томе користе се различити модели пренамене, оживљавања, осавремењавања и реконструкције, све у циљу што бољег коришћења затечених погодности и капацитета. На основу тога увиђа се и значај **урбанистичког и регионалног планирања** у процесу реиндустријализације.

**Градови у Србији** такође поседују значајне просторне и друге могућности за реиндустријализацију државе, које се данас користе у веома скромном облику. Напредак последњих година постоји, али он није на очекиваном нивоу и чини се да је заснован на појединачним иницијативама, а не на стратешком приступу. Стога, може се увидети потреба да се напредна знања и искуства Запада макар делом примене и у српским градовима и то посебно по питању стварања стратешке основе целог процеса.

На основу претходног, тежња рада је да се уочи ширина и значај **савременог поимања реиндустријализације**, његове везе за урбанистичким и регионалним планирањем и да се на основу тога покажу примери позитивне праксе из европског окружења. Оба елемента, и теоретска основа и студија случаја, имају за циљ да усмере пажњу на значај и могућности реиндустријализације Србије из угла урбанистичког и регионалног планирања.

## 2. ПРОБЛЕМИ И ОГРАНИЧЕЊА РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ У СРБИЈИ

У Србији појам *индустрија* има **„традиционално“ значење**<sup>3</sup>. Под њим се подразумева производња масовног вида у фабричким погонима. Он се ређе сагледава као појам производње у најширем смислу те речи.

Током времена СФРЈ развој секундарних привредних града, посебно **„класичне“ индустрије**, био је главни чак-замајак њене планске привреде. Значај индустријализације државе имао је и одређене идеолошке црте, због значаја радништва за социјалистички поредак. По овоме се СФРЈ није много разликовала од осталих социјалистичких држава Источног блока, где су главна улагања била управо у индустријализацију (Вујовић, Петровић, 2005, стр. 63). До средине 1970-их година индустрија у СФРЈ је бележила годишњи раст од преко 10%. Поред тога, она је овде била значајна подршка наглој урбанизацији градова широм државе, нарочито током првих пар деценија трајања СФРЈ (Петовар, 2003, стр. 11-14).

После слома социјализма у источној Европи почетком 1990-их, започео је процес **вишеструке транзиције** друштва и њихове привреде. Дотад планска привреда морала је бити прилагођена тржишним условима, што је изазвало бројне тешкоће и општу неизвесност. Овакво стање се посебно неповољно одразило по индустријску производњу, будући да је њен развој деценијама био значајним делом и вештачки подстицан.

Сличан процес није мимоишао ни Србију. Услед ратова на простору бивше Југославије транзиција је била значајно отежана, посебно током 1990-их година. Тако је 1998. године индустријска производња

<sup>2</sup> Под овим се посебно мисли на различити видове трговине и услуга.

<sup>3</sup> Ово је детаљно објашњено у поглављу 4.

пала на 35% у односу на стање из 1990. године (Зековић, 2000, стр. 35). Од 2000. године, са отварањем тадашње СРЈ ка споља, почело је поновно повезивање са страним тржиштима. Ово отварање, међутим, није било подједнако значајно у свим пољима развоја. Пример за то је била **класична индустрија**, која није значајније напредовала током прве деценије новог миленијума. Може се чак рећи и да током овог раздобља није била ни приоритет у привредном развоју, већ да је била у сенци развоја трговине, банкарства и широке палете услуга, као лакше прилагодљивих новим, тржишним околностима.

Последњих година се, ипак, уочава промена у сагледавању индустрије као значајног, ако не и кључног чиниоца по будући развој Србије. **Питање реиндустријализације је поново актуелно**. Произилази да је утицај Светске кризе из 2008. године управо скренуо пажњу главним политичким и привредним посленицима у држави на значај развоја индустрије уместо развоја трговине и услуга. Терцијарна и квартарна привреда су се показале веома осетљивијим на кризна колебања. Последњих година видан је помак ка пропагирању индустрије и производње уопште. За ово се могу уочити и први **позитивни показатељи**<sup>4</sup>.

Ипак, цео процес је у зачетку, па многи елементи обнове индустријске производње или реиндустријализације у Србији нису још развијени. Овде треба посебно скренути пажњу да држава годинама нема јасно уређен и заокружен **стратешки оквир** за поље развоја индустрије (Зековић, 2004). Ово се свакако намеће као изазов за домаће стручњаке у будућности.

### 3. КАПАЦИТЕТИ РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ У СРБИЈИ

При посматрању могућности реиндустријализације у Србији, неопходно је проучити **просторне погодности** у Србији. Просторни елемент свакако јесте битан по укупну анализу могућности новог развоја индустрије. При томе, пажња се овде посебно везује за **градове**. Захваљујући развоју током СФРЈ, индустријски комплекси су плански развијани у градовима (Петовар, 2003, стр. 10-12). Ово је посебно било битно за **градове средње величине**. Ови градови нису имали републички значај, па нису успели да добију значајније управне и друге непроизводне делатности и садржаје, као што је случај највећим градовима у Србији<sup>5</sup>. Са друге стране, мањи градови у Србији су имали знатно скромнију индустријску основу, будући да је њихова величина одговарала опслуживању сеоског залеђа везаног првенствено за пољопривреду.

Током времена СФРЈ већина градова је добила **посебне индустријске зоне**, које су обично плански биле одређене према затеченим условима (природне, саобраћајне, просторне погодности и сл.). Уобичајено је било поставити индустријску зону у уз изграђено подручје града, поред највећег водотока, а низводно од већег дела насеља. Тако су настали огромни индустријски комплекси где су радиле на хиљаде радника током друге половине 20. века.

Данас су дати индустријски комплекси у значајном обиму запуштени и без активне производње, а многи су и напуштени и стању распадања. Градови који су били препознатљиви по својим индустријским предузећима и „мотори“ развоја некадашње привреде СФРЈ данас имају бројне елементе привредне неразвијености, што је за последицу имало значајну **последицу по неравномеран развој Србије** (МЖСиПП, РАПП, 2009, стр. 38). Упркос томе, они су и даље имају **велике развојне могућности**, будући да неке од њих нису изгубљене (саобраћајна приступачност, земљиште као ресурс, чест положај уз водотоке, доступност бројне радне снаге у непосредном окружењу, грађевински фонд и др.). Међутим, бројна ограничења оваквих локација често су већа него предности.

Описани запуштени и неискоришћени простори се у савременој науци називају **браунфилд површинама** (енг. *brownfield*, у значењу: *смеђе површине*). Данас постоји много објашњења браунфилд површина (EP, 2006, стр. 9). Једно од свеобухватнијих објашњења каже да се под браунфилд површинама сматрају „површине и објекти у насељеним подручјима који су изгубили свој првобитни начин коришћења или се врло мало користе. Често имају еколошка оптерећења и на њима се налазе запуштени производни и други објекти. Из много разлога, браунфилд локације чине велики део изграђеног подручја у многим градовима. Оне негативно утичу на своје шире окружење, не само у економском, већ и у естетском, психолошком и социјалном смислу“ (Дамјановић, 2008, стр. 12). По томе, оживљавање браунфилда спада у поступак урбане рециклаже. Битно је нагласити и да, поред индустрије, браунфилд локације могу бити и друге површине<sup>6</sup> са сличним одликама, мада браунфилд у случају индустрије, посебно оне тешке може сматрати озбиљнијим проблемом<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Од 2009. године индустријска производња је забележила раст (Влада РС, 2011). Почетком 2013. године забележен је значајан раст индустријске производње, која је посредно подстакла раст извоза (Политика, 2014.).

<sup>5</sup> Под датим се мисли на виши ниво управе, високо образовање, интелектуалне услуге и др. Ово је био случај са Београдом, Новим Садам и Нишом.

<sup>6</sup> На пример, ту спадају и простори напуштених војних комплекса, те напуштених железничких и комуналних простора, пољопривредних газдинстава и сл.

<sup>7</sup> Најчешће веће загађење затечених ресурса, нарочито земљишта. Поред тога, грађевине су често веће и конструктивно захтевније.



Оживљавање браунфилд површина се сматра **одрживим поступком**, за разлику од улагања у тзв. гринфилд површине<sup>8</sup>. Развијене државе Запада, са огромним индустријским наслеђем, су одавно развиле мере, поступке, стратегије и финансијске аранжмане за оживљавање браунфилд површина. Ово се показало добрим не само за дату површину, већ и шире, за окружење, град или чак регију. Овај „посао“ тек се очекује у Србији.

Сходно наведеном, питање реиндустријализације и свих сродних поступака и радњи се лако сагледава као **изазов за српско урбанистичко и просторно планирање**. Овим се такође увиђа сложеност и обим целог процеса. Услед тога, очигледно је да нови поступци и модели поновног коришћења затечених индустријских браунфилд површина некадашње индустрије у Србији (погони, постројења, машински паркови и др.) траже међудисциплински приступ са обавезним „спуштањем у простор“.



Слике 2, 3 и 4: Напуштени индустријски комплекси у Београду, Сремској Митровици и Крушевцу<sup>9</sup>

#### 4. СКАЛА ПОЈМА ИНДУСТРИЈА

**Појам индустрија** (лат. *Industria*, у значењу: *марљивост, умешност, радиност*) се може двојачко тумачити. Прво, „класично“ значење, које је уобичајено у Србији, је да је индустрија производња на велико, прерада сировина помоћу машина и поделе рада (Вујаклија, 1980). Под датим се подразумева производња у фабрици као грађевини или комплексу грађевина. У складу са тим, индустрија се према класичном виђењу поделе привредних грана убраја у секундарне привредне гране (заједно са енергетиком и занатством).

Уже сагледавање појма индустрија било је кључно за извођење појмова *деиндустријализација* и *реиндустријализација*.

Под **деиндустријализацијом** се мисли на процес измештања машинске индустрије из традиционално индустријских држава Запада у слабије развијене земље „Трећег света“. Многе од њих су у међувремену, са наглим привредним растом захваљујући развоју индустрије, постале тзв. „**економски тигрови**“ и данас имају значајну улогу у светској привреди (нпр. Кина и Индија).

Процес **реиндустријализације** је обрнут претходном. Он представља обнављање привредне основе и то нарочито класичне индустрије и индустријског друштва кроз државне мере и подстицаје, као и осавременавање фабрика и машинског парка и др. Сматра се да до потребе за реиндустријализацијом долази услед трговинске неравнотеже, тј. постајања разлике између извоза и увоза у корист другог (Treggana, 2011; Hall, 2010; Shute; 2010).

**Ређе објашњење појма индустрија** у српским изворима је везано за **шире значење** појма и под њим се подразумева свака производна делатност (Вујаклија, 1980). То значи да индустрија обухвата сваку производњу робе и услуга у оквиру привреде и по овоме се битно разликује од индустрије у ужем смислу (енг. *Manufacturing industry*). Овакво сагледавање појма је на светском нивоу прихваћени и савременији. На основу њега изведен је низ **савремених израза**, од којих су најпознатији следећи:

1. **Културне индустрије** (енг. *Cultural industries*) је израз који се среће у европским оквирима, као и у документима УНЕСКО-а (Hesmondhalgh 2002, стр. 14). Под датим изразом сагледава се спој стваралачког духа, производње и размене робе и услуга које су суштински део културе и обично потпадају под ауторска права (CAE, 2013). Према УНЕСКО-у културне индустрије производе и размењују „културну робу и услуге“ (UNESCO, 2006). Дата роба и услуге „имају посебне одлике, сврху, коришћење, отелотворују или преносе културни доживљај, без обзира на њихову тржишну вредност“ (UNESCO, 2005). Као културне индустрије нарочито се сматрају следећа поља делања: издаваштво, музика, мултимедија, филмска и аудиовизуелна производња, уметнички занати и дизајн. Концепт културних индустрија у свом проширеном виду обухвата и архитектуру и разне видове уметности, као што су ликовне и сценске уметности и др. Датим се списак културних индустрија не исцрпљује. На крају, важно је нагласити да све обухваћене делатности заузимају све значајнији део светске привреде, који се креће у распону 7-10% (UNESCO, 2006).

<sup>8</sup> Гринфилд (енг. *greenfield*, у значењу: *зелене површине*) су површине које су слободне, тј. нису изграђене, па су обично лакше за улагања и нову изградњу (нису „оптерећене постојећом“). Са друге стране, за развој кроз гринфилд улагања се сматра да није одржив, будући да се троши слободна земљиште као ограничен ресурс (Дамјановић, 2008, стр. 24).

<sup>9</sup> Извори редом: <http://static.politika.co.rs/uploads/rubrike/163722/i/5/DMB-Fabrika-Auto-Motora.jpg>, <http://www.panonske.rs/wp-content/uploads/2010/09/Toplana-Sremska-Mitrovica1.jpg>, <http://www.hellycherry.com/2012/11/mladi-mapirali-napustene-prostore-u.html>.

2. Појам **креативних индустрија** (енг. *Creative industries*) је по значењу веома сличан појму културних индустрија, али се више користи у англо-саксонском говорном подручју. Он подразумева низ привредних делатности које у сржи обухватају производњу на основу знања и података. Конкретно, ту се убрајају следећих 13 делатности: оглашавање, архитектура, уметност, антикварство, уметнички занати, дизајн, мода, филм и видео, музика, израда софтвера за слободно време<sup>10</sup>, сценске уметности, ИТ и рачунарске услуге, телевизија и радио (DCMS, 2011, стр. 9). Значај овог сектора се може осетити на примери Велике Британије, где је овај сектор чинио 2,89% укупне додатне вредности државе 2009. године, али са приметним растом и уделом од 11% у укупном извозу (DCMS, 2011, стр. 5). Такође, у сектору креативних индустрија радило је око 1,5 милиона Британаца или преко 5% укупно запосленог становништва „на Острву“.
  3. **Одрживе индустрије** (енг. *Sustainable industries*) су такође сличне претходном, будући да су то делатности које траже више интелектуалног и стваралачког реда, а мање потребе за ресурсима/сировинама у односу на класичну индустрију.
  4. **Индустрија забаве** или, шире, индустрија слободног времена (енг. *Leisure industry*) односи се на низ привредних делатности окренутих слободном времену, па обухвата туризам, рекреацију и провид.
  5. Индустрија информационих технологија - **ИТ индустрија** (енг. *Information technology industry*) је производња рачунарских програма путем којих се управља подацима, одн. захваљујући којима је омогућено њихово чување, пренос, прибављање у дигиталном облику (Daintith, 2009). Ова производња је везана за интелектуални рад и обавља се у канцеларијским условима, помоћу рачунарске опреме. Иако је ова врста индустрије постојала колико и цивилизација, она је свој прави процват доживела са уласком у „електронску еру“ (од 1940-их).
  6. **Софтверска индустрија** (енг. *Software industry*) је блиска по суштини претходном. Она се заснива на софтверским услугама. Дато обухвата развој, одржавање и продају софтвера, као и обуку и консултовање у области софтвера<sup>11</sup>.
  7. **Филмска и аудиовизуелна индустрија** (енг. *Film and audiovisual industry*) обухватају производњу филмова и других аудиовизуелних производа. Овај вид индустрије је данас у брзом развоју.
  8. **Индустрија моде** (енг. *Fashion industry*), као и многи претходни изрази, је појам савременог доба. Она обухвата различите видове производње модних производа и њихових делова, али и све радње повезане са тим (модно креирање, стручну обуку, консултантске и управљачке услуге, оглашавање и маркетинг, проучавање тржишта моде,...).
  9. **Индустрија дизајна** (енг. *Industry of design*) представља примену уметничких и научних делатности у индустријској производњи. Овде се ставља нагласак на спој облика, корисности, ергономичности, управљања, брендирања и продаје (Noblet, 1993).
  10. Под **музичка индустријом** (енг. *Music industry*) схвата се производња, оглашавање, управљање и продаја музике. И музичку индустрију данас одликује брз развој.
- На крају треба поновити да се овим дати списак не исцрпљује. Такође, многе набројане „врсте“ индустрије нису потпуно независне, већ се многе од њих преклапају и међусобно допуњују.

## 5. ЗНАЧАЈ ПРИМЕРА ДОБРЕ ПРАКСЕ: ЕВРОПА

Питање деиндустријализације током протеклих деценија није само особеност Србије и других постсоцијалистичких држава; ово се може рећи за цео западни свет. Посебно се ово може запазити у случају **Европе**, где је, услед више различитих утицаја (исцрпљивање сировинске базе у рударству и горивима, потреба за испуњењем високих еколошких стандарда, скупа радна снага, скупо земљиште и др.), дошло до измештања индустрије, посебно оних грана са „прљавим технологијама“ у тада неразвијене земље „Трећег света“ (од којих су многе данас средње развијене).

И поред претходног, „старе чланице“ Европске уније<sup>12</sup> се никада нису у потпуности „одрекле“ своје индустријске прошлости. Ово је нарочито било битно у случају **подршке стратешкој индустрији**. На пример, током касног 20. века, у време наглог измештања индустрије из ЕУ, дошло је до наглог јачања велике европске компаније за производњу летелица „Ербас“ (енг. *Airbus*). Она је током овог раздобља постала индустријски цин, чији су се погони прошили у више земаља ЕУ (нарочито у Француској, Немачкој, Великој Британији и Шпанији). На почетку 21. века, „Ербас“ је свој развој усмерио и глобално, па данас, поред бројних погона у ЕУ, има подружнице у Кини, САД-у, Русији и Индији.

Ако би се покушала дата слика развоја индустрије у ЕУ током протеклих пар деценија могу се уочити **два раздобља**:

Прво раздобље се по питању стања класичне, машинске индустрије обично назива као деиндустријализација. Међутим, оно би се могло назвати и **преиндустријализацијом**, будући да га одликује преусмеравање пажње у ЕУ, као и других делова Запада, са класичне, машинске индустрије на нове и савременије видове индустрија заснованих на знању и креативности (описане у Поглављу 2),

<sup>10</sup> Дато укључује производњу софтвера: највише видео игрице, али и различите програме за кућну употребу, е-учење, и сл.

<sup>11</sup> На основу: <https://www.gnu.org/philosophy/words-to-avoid.en.html#SoftwareIndustry>.

<sup>12</sup> У даљем тексту: ЕУ.

уз јачање трговине и различитих видова услуга. Оно се приближно поклапа са постиндустријским добом и може се временски одредити у раздобљу после 1970-те.

На прелому миленијума у ЕУ се све више осећа да процес премештања класичне индустријске производње ограничава развој ЕУ и поново се јавља занимање за **реиндустријализацију**. Овде треба споменути значај стратешког приступа кроз следеће документе:

1. **Лисабонска повеља** (енг. *Lisbon Agenda*) је развојни план ЕУ, донет на скупу државника ЕУ у Лисабону 2000. године. Циљ плана је био да од ЕУ створи „прву по компетитивности и динамици привреду засновану на знању до 2010. године“ (ЕС, 2000). Иако овај циљ није постигнут, учињен је значајан напредак по овом питању током протеклих година<sup>13</sup>. За главне стубове развоја европске индустрије одређени су: иновације, привреда заснована на знању и обнова друштва и окружења. На основу Лисабонске повезе дошло је образовања посебних програма и структурних програма ЕУ усмерених на њено спровођење;

2. Слаб помак у остварењу циља Лисабонске повеље био видан од самог почетка спровођења. Ово је утицало да већ 2004. године да овај план поново буде размотрен. Тада утврђена потреба за доношењем унапређеног документа. Овде је наглашена даља подршка привреди заснованој на знању<sup>14</sup>. На основу датог, 2006. године донета је **Нова Лисабонска повеља** (енг. *The new Lisbon Strategy*), које се често назива и као „Измењен Лисабон“ (енг. *Lisbon revisited*). У средишту пажње овог документа је процена утицаја остварености циљева Лисабонске повеље у европској привреди (ЕС, 2006, стр. 9-10). У новом плану, за потребе провере утицаја, изабран је изабран модел WorldScan (ЕС, 2006, стр. 44-46). По датом моделу посебан нагласак је дат на: пораст запослености као основе привредног развоја, развој друштвеног капитала кроз образовање и обуку и развој заједничког тржишта ЕУ кроз усаглашавање и смањење прописа;

3. Већ речено да циљ Лисабонске стратегије није био постигнут. Међутим, још значајнија околност била је светска криза из 2008. године, која је до сада снажно утицаја на светску привреду. Због тога је уочена неопходност доношења нове стратегије, назване „**Европа 2020**“ (енг. *Europe 2020*) 2010. године. Основни циљ нове стратегије је „мудар, одржив и повезан развој“ са значајним усаглашавањем државних и европских политика развоја<sup>15</sup>. Новом стратегијом се у први план стављају: одрживост, продуктивност, друштвена одговорност, унутаревропско повезивање и усаглашавање. Можда је питање повећања продуктивности у Европи и најзначајније (Вујић, 2014). На основу стратегије „Европа 2020“ дате су иницијативе за нове пројекте од великог значаја за ЕУ:

- **Удружење иновација** (енг. *Innovation Union*) > унапређење оквира за приступ и финансирање истраживања и иновација у циљу њиховог јачања;
- **Млади у покрету** (енг. *Youth on the move*) > ојачавање европског образовног система и подизање његове привлачне моћи на светском нивоу;
- **Дигитална повеља Европе** (енг. *A digital agenda for Europe*) > побољшање приступачности интернета широм Европе;
- **Европа као одговорна према ресурсима** (енг. *Resource efficient Europe*) > заснивање привредног развоја на коришћењу обновљивих извора енергије, смањењу загађења и промовисању енергетске ефикасности;
- **Индустријска повеља за глобалну еру** (енг. *An industrial policy for the globalisation era*) > побољшање пословног окружења, посебно за мала и средња предузећа;
- **Повеља нових вештина и послова** (енг. *An agenda for new skills and jobs*) > осавременавање тржишта послова кроз унапређење покретљивости запослених и доживотно учење и обуку;
- **Европа платформа против сиромаштва** (енг. *European platform against poverty*) > коришћење привредног развоја у сврхе осигурања друштвене и просторне кохезије.

Поред претходних докумената потребно је нагласити и **ново занимање за реиндустријализацију** и то нарочито за развој класичне, машинске индустрије у Европи, као и у Свету. Ова размишљања посебно су приметна од почетка светске кризе 2008. године, која је показала све слабости привреде постиндустријског доба, засноване на терцијарном сектору, каква је европска<sup>16</sup>. Развој индустрије и продуктивности се све више сагледава као кључ јачања привреде уопште (Tregenna, 2011, стр. 18-20). Значај реиндустријализације за Европу се може уочити и по томе што чак овај сектор развоја од скоро посматра као битнији по ЕУ у односу на питање климатских промена, које су дуго биле у средишту пажње (Eder, 2014).

### 5.1. Емшер Парк, Рурска област, Немачка

Као пример добре праксе биће приказан Емшер Парк (нем. *Emscher Park*) у Рурској области, у западном делу Немачке.

<sup>13</sup> Податак са веб странице: <http://www.euractiv.com/future-eu/lisbon-agenda/article-117510>.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Податак са веб странице: [http://www.ser.nl/en/publications/publications/2009/2009\\_04.aspx](http://www.ser.nl/en/publications/publications/2009/2009_04.aspx).

<sup>16</sup> И поред ове опште одреднице овде се уочавају приметне регионалне разлике. Тако су Немачка и Скандинавија задржале значајан део своје индустријске производње, док јужна Европа (Португалија, Шпанија, Италија, Грчка) то није успела ни да развије у довољно великом обиму. Нове чланице ЕУ у источној Европи, са друге стране, и даље имају велике мањкавости по питању коришћења постсоцијалистичког индустријског наслеђа.

Прво укратко треба објаснити значај Руске област не само за Немачку, него и за целу Европу. Захваљујући великим налазиштима угља, Рурска област је током индустријске револуције у Немачкој у другој половини 19. века, постала точак-замајац нарастајуће немачке индустрије. Током последњих деценија овог века овде се образовала велика урбана област од више индустријских градова, чија је привреда највише заснивана на производњи челика и машинској индустрији. У првој половини 20. века ово је било једно од „жила-куцавица“ европске индустрије (Lethmate, Spiering, 2008).

Благостање Руске области трајало је до деценија после Другог светског рата, када су залихе угља постале све мање, а прописи у вези екологије све строжи. Постепено су гашени угљенокопи, а индустријска производња је почела пропадати. Ово се неповољно одразило и на опште прилике у градовима Руске области, који су почели да губе становништво. Међутим, област површине око 2.800 km<sup>2</sup> је имала преко 8 милиона становника<sup>17</sup> и више до 20 градова са преко 100 хиљада становника и огромним изграђеним подручјем<sup>18</sup>, па је била сувише битна за Немачку да би се њено пропадање препустило случају. Немачка држава се током протеклих четврт века активно укључила у свеколико оживљавање Рурске области, а посебно у обнову привреде. Наравно, развој привреде није било поновно отварање рудника, већ је првенствено ишао у смеру осавремењавања и иновација у области привреде. Крауна свега је било додељивање Рурској области звања „Европске престонице културе“ 2010. године.

**Емшер предеони парк** (нем. *Emscher Landschaftspark*), представља зелени градски предео добијен пренаменом, рекултивацијом и оживљавањем низа некадашњих индустријских и рударских погона и површи. Гесло целог деловања био је „очување кроз пренамену“<sup>19</sup>. Данас се цео пројекат може описати као спој индустријског наслеђа, уметности и природе<sup>20</sup>, а посебан је по својим мерама, које су прошириле значење речи *парк*. Комплекс је добио име по оближњој речици Емшер.

Данашњи комплекс настао је десетогодишњим радом (1989-99) у оквиру Међународне изложбе зграда.

**Пет главних начела** приликом овог деловања било је:

1. Очување преосталог отвореног простора,
2. Повезивање одвојених подручја у целину,
3. Ново зонирање у циљу стварања парк-комплекса,
4. Остварење договора и на обласном и на месном нивоу између појединачних субјеката у циљу образовања дугорочног пројекта и
5. Очување и управљање новим отвореним просторима у вису сталне управе регионалног парка.

Ово је по свим мерама био **огroman пројекат**; до 2001. године њим еје обухваћено преко 300 мањих пројеката у свим градовима Рура. У средишту пажње нашли су се некадашњи погони индустрије и рударства, који су добили нове намене и кориснике. У складу са регионалном димензијом целог пројекта посебна пажња је дата повезивању. Због тога је изграђено или обновљено преко 530 km бициклистичких и пешачких стаза, које су умрежиле цело подручје у целину (Lethmate, Spiering, 2008). Поред спортско-рекреативних садржаја, у оквиру појединачних комплекса, посебно где постоји знатнија изградња, смештени су и бројни други садржаји (култура, трговина, услуге, забава, јавне службе, пословање, наука и истраживање, становање,...).



Слике 4 и 5: Карта пружања Емшер парка у оквиру Рурске области (лево); Типичан предео парка (десно) (преузето са: <http://www.fedenatur.org/docs/docs/238.pdf>)

<sup>17</sup> И данас је Рурска област највеће урбано подручје у Немачкој, са близу 9 милиона становника (што је двоструко више него у тзв. „Великом Берлину“, који је други по броју становника).

<sup>18</sup> Од градова највећи су: Есен, Дортмунд и Дуисбург.

<sup>19</sup> Податак са: [www.ruhr-tourismus.de](http://www.ruhr-tourismus.de).

<sup>20</sup> Податак са: [www.ruhr-tourismus.de](http://www.ruhr-tourismus.de).



Табела 1: Опис просторно најзначајнијих подручја Емшер парка (Lethmate, Spiering, 2008):

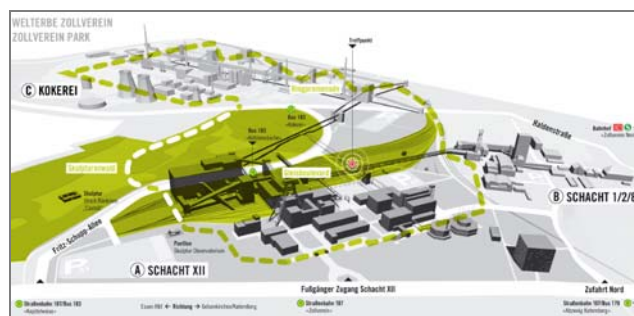
НАЗИВ	ПОВРШ.	СТАРА НАМЕНА	НОВА НАМЕНА	НАЧИН УРЕЂЕЊА
Ripshorst - „парк грмља“	40 ha	Спој пољопривредног земљишта и јаловишта	Парк са стазама за бицикliste и пешаке	Рекултивација Минимална изградња
Парк северног Дуисбурга	200 ha	железара „Thyssen“	Музеј индустријског наслеђа	Браунфилд оживљавање Минимална доградња
OLGA парк	25 ha	индустрија	парк са простор за масовна окупљања и фестивале	Браунфилд оживљавање Минимална доградња
Парк Nordstern	100 ha	индустрија	мешање намена: трговина, култура, услуге, наука	Браунфилд оживљавање Минимална доградња
Mechtenberg Парк	290 ha	Спој пољопривредног земљишта, индустрије и јаловишта	спорт и рекреација	Рекултивација Минимална изградња
Lünen лунен	63 ha	индустрија	мешање намена: трговина, култура, услуге, наука	Браунфилд оживљавање Минимална доградња

Поред наведених простора са највећом површином, постоји и **низ мањих „тачака“**, али и не и мање значајних и посећених. Једна од њих је некадашња коксара, данас **Комплекс Цолверејн** (нем. *Zollverein*) у северном делу града Есена. Значај комплекса површине око 100 ha данас може се назначити тиме што је он од 2001. године **под заштитом УНЕСКО-а** као светска баштина. Комплекс Цолверејн је добио ово звање, будући да „се састоји од целокупне инфраструктуре историјског угљенокопа, са неколико зграда из 20. века непроцењиве архитектонске вредности. Он представља очит и одређен приказ развоја и опадања индустрије током 150 година“ (UNESCO, 2001). Индустријско-рударски комплекс Цолверејн је отворен 1847. године. Следећих деценија, са процватом индустрије кокса, комплекс се шири и изграђује. Последња грађевина је подигнута 1932.г. Једно време то је био највећи европски рудник угља. После Другог светског рата производња опада и, коначно, рударство се гаси се 1986., а коксара 1993. године. Према попису УНЕСКО-а, као вредне грађевине могу се навести: топионице са пећима, техничка железница, раднички станови (UNESCO, 2001).



Слика 6: Комплекс Цолверејн - сателитски снимак (Извор: Google Earth);

Слика 7: Комплекс Цолверејн - поглед на комплекс (Аутор: Rainer Halama)



Слика 8: Комплекс Цолверејн - просторни приказ (Извор: <http://planergruppe.blogspot.com/2010/05/heimat-zeigen-sonntag-im-zollverein.html>)

Слика 9: Комплекс Цолверејн - приказ по зонама (Извор: <http://urbanchange.eu/2009/04/28/zeche-zollverein-revisited/>)

Комплекс се поново отвара 2000. године, али сада са сасвим новим наменама и садржајима. Мастерплан пренамењеног и „обновљеног“ комплекса је урадила позната архитектонска кућа ОМА на челу са арх. Ремом Колхасом. Посебно треба нагласити следеће делове<sup>21</sup>:

- **Музеј Рура** је смештен у једној од највећих грађевина, некадашњем погону за прање угља, који је само делимично обновљен, а већине делом само прилагођен музејском излагању. Стална поставка музеја приказује целокупну природњачку и културолошку историју Рурске области - од фосила до рударства. Колики је значај ове „установе“ види се из податка да га годишње посети више од 500 хиљада посетилаца<sup>22</sup>;
- **Портал индустријског наслеђа** је филмски екран развијен у пун круг (360°) као вид иновативног мултимедијског приказа. Гледаоци овде могу да науче о карактеру индустријског редела Рура кроз приказ најважнијих подручја кроз просторну и временску димензију.
- **Музеј дизајна црвених тачака** је највећи изложбени простор савременог дизајна на свету. Музеј је смештен у „срцу“ комплекса, у грађевини колосалних мера, што целом доживљају музеја даје посебан осећај. У средишту се налази некадашњи катао, који је прилагођен музејским потребама према плану светски познатог архитекте Нормана Фостера. У музеју је изложено преко 2000 награђених дизајнерских експоната.
- **ПАКТ Цолверејн** је део комплекса намењен савременом, плесу, игри и извођењу. Овај део је посебно опремљен за иновације у датој области.
- **Базен „радова“** представља део комплекса прилагођен за летњу забаву поред базена. Овај део је отворен 2001. године, са циљем да привуче што ширу лепезу посетилаца.
- **Палата пројеката** је пространа грађевина која и данас делује „индустријски“, без превише обнове и углађености. Овде су смештене „замисли, снови и идеали“, опредељени у виду макета, инсталација и других просторних приказа. Аутори су брачни пар Кабаков.
- **Радионица керамике „Margaretenhöhe“** представља такође простор са очуваним карактером индустријског погона. Ова „неуглађеност“ је искоришћена као подлога за керамику аутора Јунг-Јае Ји.
- **„Алеја споменика“** се односи на приказ некадашње рудника-коксаре као спомен на дато. Овде су изложени симболи датог времена у виду различитих комада оруђа, опреме и помагала.
- **Простор „LA PRIMAVERA“** је намењен огледима са светлошћу. У комбинацији са простором фабрике, који је изразито разигран, ствара се другачији простор и веома посебан доживљај игре светлости и сенке. Аутор је Марија Нордман.
- **Радионица уметности „ARKA“** је простор опремљен да посетиоци сами постану уметници. Овде се они упознају са различитим техникама и материјалима од који се ствара уметност.



Слике 9 и 10: Многи делови комплекса Цолверејн нису били значајније визуелно мењани, већ су само добили нове намене (Лична архива С. Симеунчевић Радловић и Б. Митровић)

**Други садржаји** нису просторни одређени, али играју важну улогу у битисању комплекса:

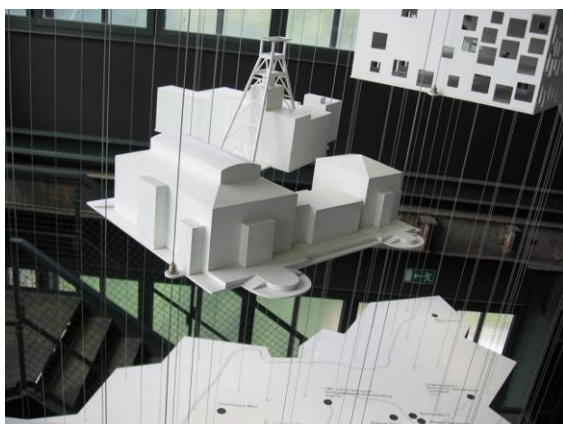
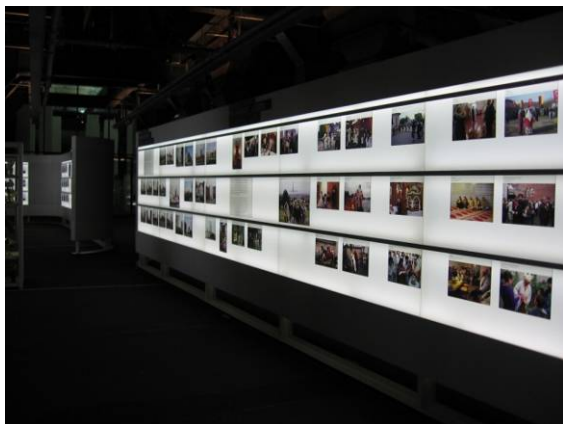
- Око целог комплекса налази се **кружна променада**, која обједињује цео простор и омогућава несметано кретање посетилаца.
- Многобројни простори на отвореном и затвореном се користе за окупљања у виду различитих **фестивала, светковина, догађања**. Ове активности се дешавају током целе године.
- У различитим деловима постоје простори за **одржавање конференција** и других стручних окупљања.
- Део комплекса је прилагођен и за **науку и истраживање**. Овде се могу учити и проблеми, будући да за неке садржаје овог вида није била обезбеђена довољна подршка, па нису заживели (нпр., Академија за дизајн).

<sup>21</sup> Подаци са: <https://www.zollverein.de/service/english-page>

<sup>22</sup> Колико је ово „исплатива“ делатност може се утврдити преко цене улазнице - 60 евра по стандардном посетиоцу.



- Комплекс има и изразито **тржишно усмерене садржаје**, као што су омањи тржни центар, казино, угоститељски садржаји, док је један део прилагођен канцеларијском пословању.
- Значајан део отворених простора некадашњег комплекса је озелењен и данас представља **парковску површину**.



Слике 11, 12, 13, 14: Унутрашњи простор комплекса Цолверејн је спој нових садржаја и задржаног индустријског наслеђа као „позадине“ (Лична архива С. Симеунчевић Радуловић и Б. Митровић)

## 6. СМЕРНИЦЕ – ПРИМЕНА КОНЦЕПТА ОСТВАРЉИВЕ ВИЗИЈЕ ЗА РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈУ

Уместо уобичајеног закључка биће дате смернице на основу примене **концепта остварљиве визије** за тему реиндустријализације. Примена се заснива на моделу **производно-пословних и услужних система**.

У основи концепта остварљиве визије стварање окружења повољног по процес реиндустријализације, са нагласком на пословање, профитабилност и промовисање. Ово је омогућено креирањем **отвореног плана**, који у обзир узима све активаторе<sup>23</sup> затечене на анализираном простору.

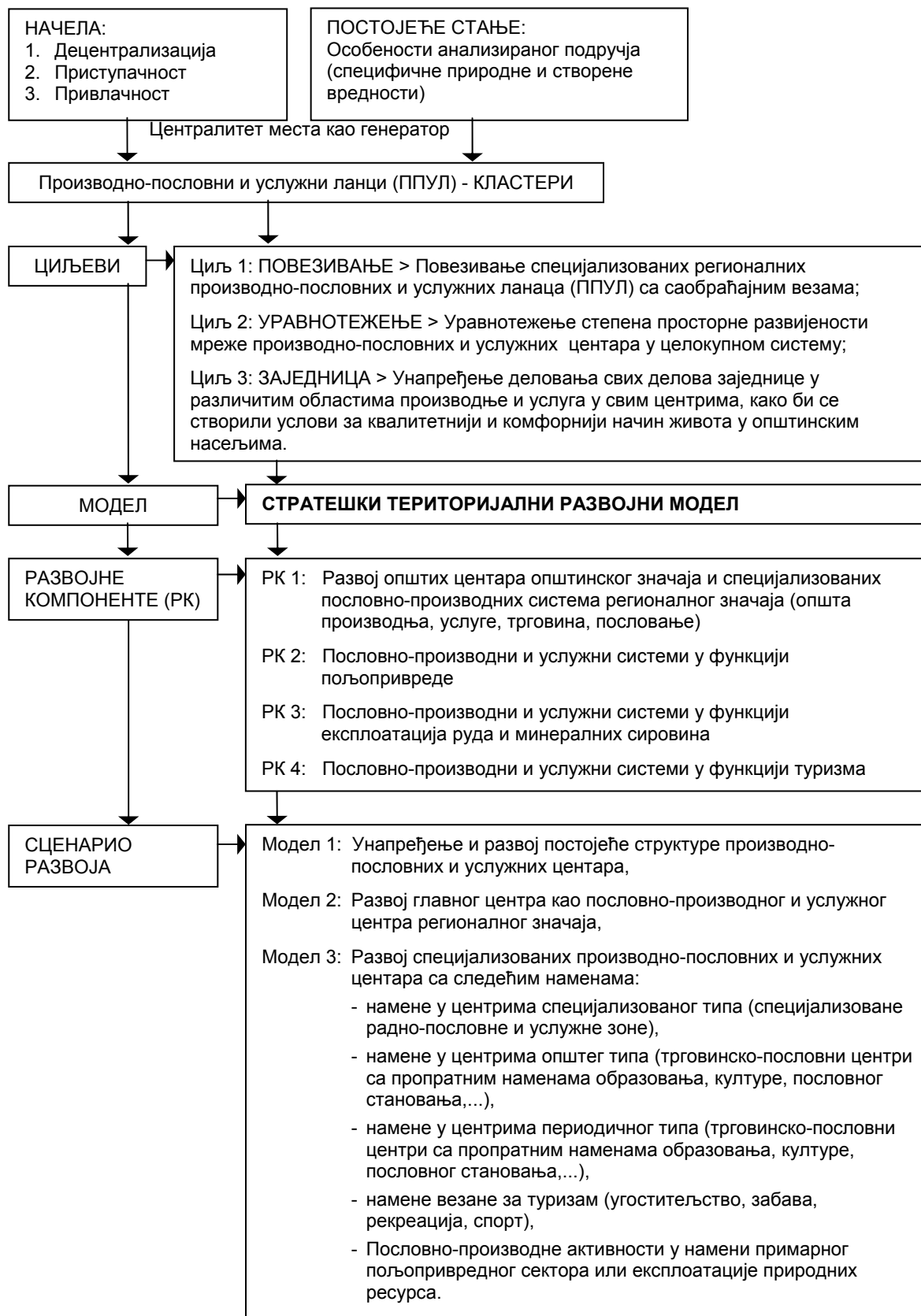


Слике 15 и 16: Основне матрице концепта остварљиве визије

<sup>23</sup> Активаторе треба узети у обзир без обзира на то да ли тренутно имају позитиван или негативан предзнак.

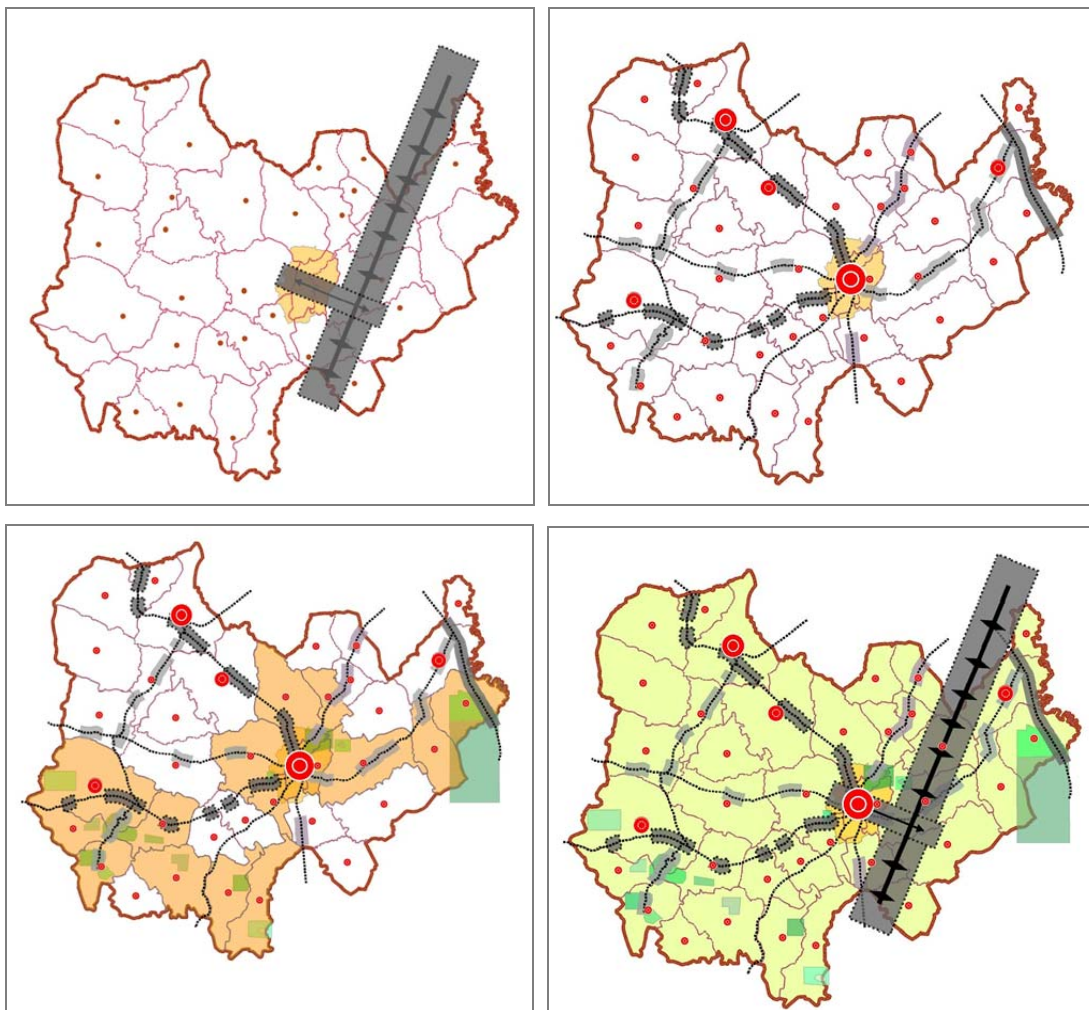


График 1: Алгоритам модела производно-пословних и услужних система



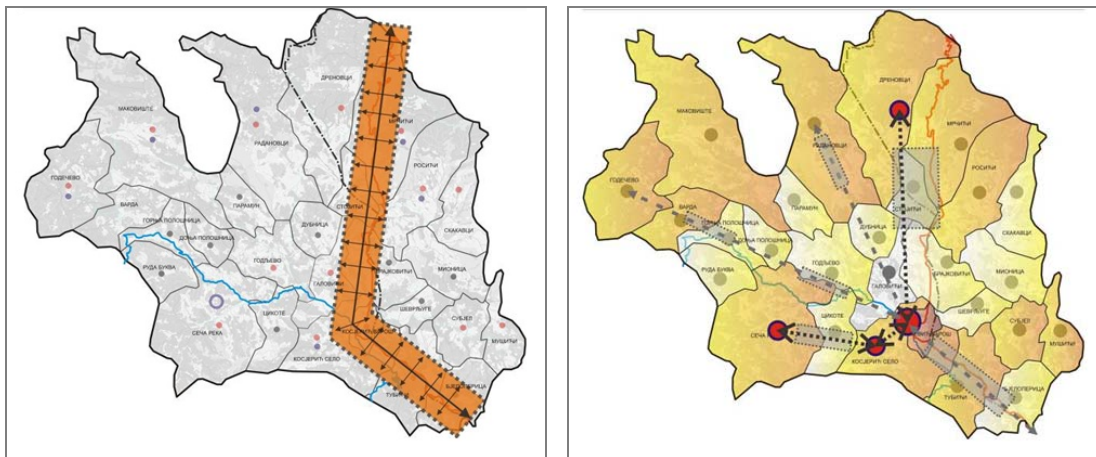
### 6.1. Примери урађени по концепту остварљиве визије

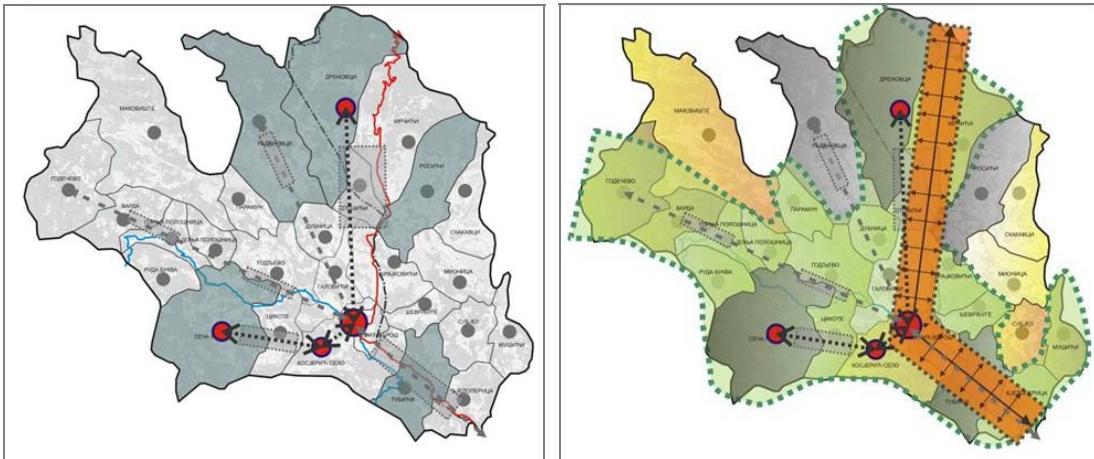
Пример 1: Просторни план јединице локалне самоуправе Уб



Сл. 17, 18, 19 и 20: Модел логике развоја специјализованих производно-пословних и услужних центара: Шема 1. Производно-пословна и услужна зона регионалног значаја; Шема 2. Развој постојеће структуре центара у специјализоване центре; Шема 3. Развој рударских кластера - специјализовани; и Шема 4. Развој пољопривредног кластера и стратегија развоја по оба модела (Аутор: Доц. мр Урош Радосављевић; Методологија: проф. др Миодраг Ралевић)

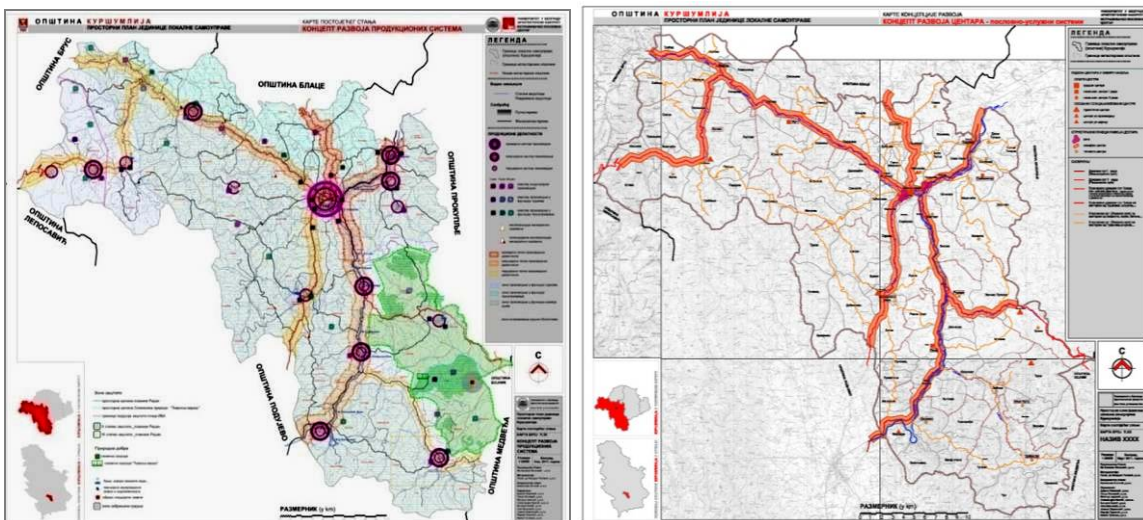
Пример 2: Просторни план јединице локалне самоуправе Косјерић





Сл. 21, 22, 23 и 24: Модел логике развоја специјализованих производно-пословних и услужних центара: Шема 1. Производно-пословна и услужна зона регионалног значаја; Шема 2. Развој постојеће структуре центара у специјализоване центре; Шема 3. Развој рударских кластера - специјализовани; и Шема 4. Развој пољопривредног кластера и стратегија развоја по оба модела (Аутори: Доц. мр Урош Радосављевић, Јована Павић, Методологија: проф. др Миодраг Ралевић)

Пример 3: Просторни план јединице локалне самоуправе Куршумлија

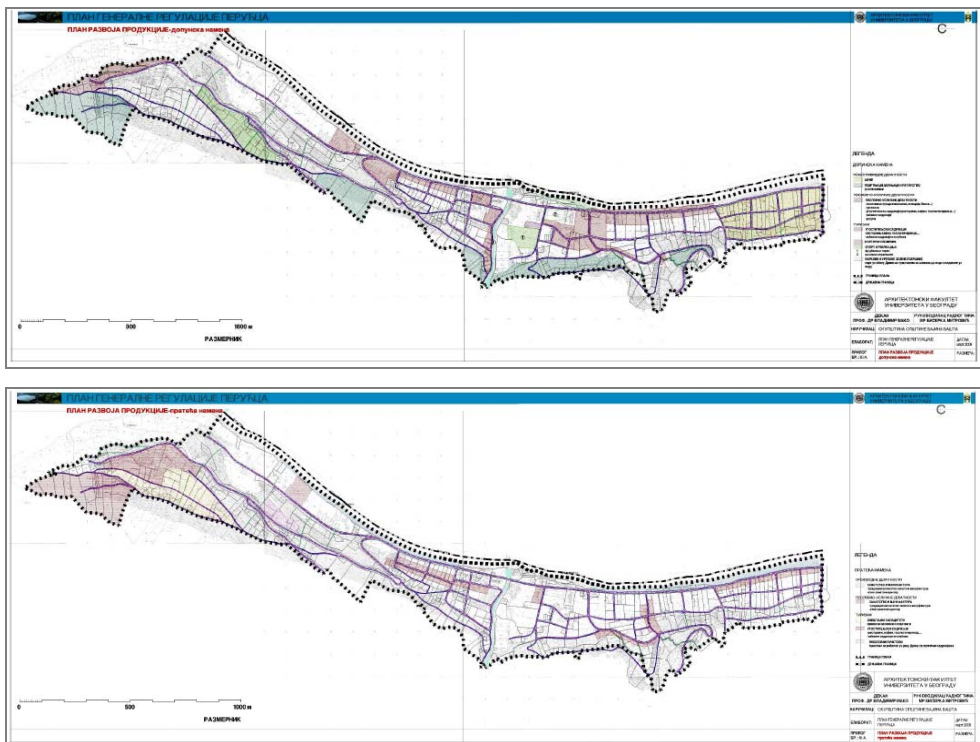


Сл. 25 и 26: Концепт развоја специјализованих продукционих и пословно-услужних система и центара (Аутори: Сања Симеунчевић, Соња Лапчевић, Методологија: проф. др Миодраг Ралевић)

Пример 4: План генералне регулације насеља Перућац

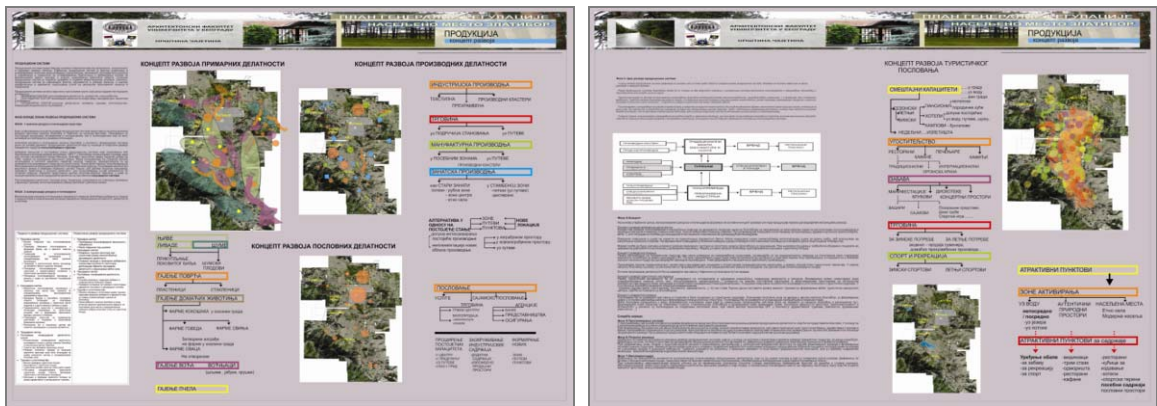






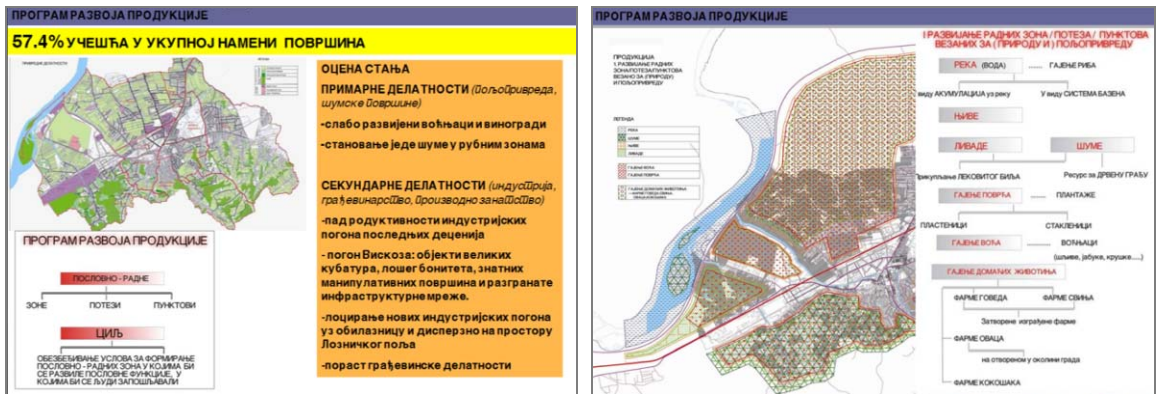
Сл. 27, 28 и 29: Концепт развоја продукције – претежна, допунска и пратећа намена (Аутор: Сања Симеунчевић; Методлогија: проф. др Миодраг Ралевић)

Пример 5: План генералне регулације седишта општине Чајетина и насељеног места Златибор



Сл. 30 и 31: Концепт развоја продукције (Аутор: Сања Симеунчевић; Методлогија: проф. др Миодраг Ралевић)

Пример 6: Генерални план Лознице





4. Зековић, С., *Possibilities of Sustainable Industrial Development in Serbia*. FACTA UNIVERSITATIS: Vol. 1, No 8, Ниш: 2000, стр. 35 - 42.
5. Зековић, С., *Стратешки оквири ЕУ за одрживи развој индустрије и могућности нашег усклађивања*. Economic Annals no 163, 2004, стр. 113-139, преузето са: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0013-3264/2004/0013-32640463113Z.pdf>.
6. Lethmate, G., Spiering, H., *Emscher Landscape Park - a new regional park in the Ruhr area (Germany)*. III symposium international: The system of open spaces in the articulation of metropolitan areas, 2008., преузето са: <http://www.fedenatur.org/docs/docs/238.pdf>.
7. Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије (МЖСИПП), Републичка агенција за просторно планирање (РАПП), *Стратегија просторног развоја Републике Србије до 2020. године - концепција*, Београд:РАПП, преузето са: <http://www.rapp.gov.rs/media/strategije/konceptija.pdf>.
8. Noblet, J., *Industrial Design*, A.F.A.A., Paris, 1993.
9. Петовар, К., *Урбана социологија: Наши градови између државе и грађанина*, Географски факултет, Архитектонски факултет, ИАУС, Београд: 2003.
10. Политика, *Расте извоз, мањи дефицит*, 31. март 2014, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/5/Економија/1562433/Расте+извоз%2C+мањи+дефицит.html>
11. Tregenna, F., *Manufacturing Productivity, Deindustrialization, and Reindustrialization*, United Nations University-Working Paper No. 2011/57, преузето са: [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2011/en\\_GB/wp2011-057/](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2011/en_GB/wp2011-057/).
12. Shute, T., *How to Get Positioned for America's Reindustrialization*. The Motley Fool, 2010, преузето са: <http://www.fool.com/investing/general/2010/11/30/how-to-get-positioned-for-americas-reindustrializa.aspx>.
13. Tregenna, F., *Manufacturing Productivity, Deindustrialization, and Reindustrialization*. United Nations University, 2011, Преузето са: [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2011/en\\_GB/wp2011-057/](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2011/en_GB/wp2011-057/).
14. Hall, J., *The Reindustrialization of America*. The American Thinker, 2010, преузето са: [http://www.americanthinker.com/2010/07/the\\_reindustrialization\\_of\\_ame.html](http://www.americanthinker.com/2010/07/the_reindustrialization_of_ame.html).
15. Hesmondhalgh, D., *The Cultural Industries*, SAGE, London: 2002.
16. Culture Action Europe - CAE, *Exploring The Cultural and Creative Industries Debate*, 2013, Преузето са: <http://www.cultureactioneurope.org/think/creative-industries>
17. UNESCO, *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Paris, 2005, преузето са: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=31038&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
18. UNESCO, *Cultural Industries*, Paris, 2006, преузето са: [http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi25\\_culturalindustries\\_en.pdf](http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi25_culturalindustries_en.pdf).
19. UNESCO, *Zollverein Coal Mine Industrial Complex in Essen*, Paris, 2001, Преузето са: <http://whc.unesco.org/en/list/975>.

др Верољуб Трифуновић, д.и.а.

## ИНДУСТРИЈА КРАГУЈЕВЦА

### РЕЗИМЕ

Србија није завршила индустријску фазу урбанизације. Прекинута је у задњих неколико деценија. Према достигнутим параметрима може се проценити да мора бити настављена. Реиндустријализација је изванредан пут.

Историјске локације су важан фактор континуитета. То показује и актуелни процес израстања ФАСа на локацији ФА у Крагујевцу.

Просторне промене изазване крагујевачком Великом фабриком могу да се прате на више нивоа. Унутар фабричког круга. У граду Крагујевцу. У држави. На међународном плану. Српски урбанизам може да упозна историјска искуства индустријализације ове земље. У томе је крагујевачки корпус незаобилазан.

Кључне речи: Реиндустријализација. Континуитет. Промене у простору. Крагујевачки индустријски корпус.

Кроз претходна два века индустрија је била основни носилац развоја Крагујевца, покретач промена у регији и у држави.

Индустријализација је узрок убрзане урбанизације у свету током 19. века. Индустријска револуција проузрокована је открићем парне машине Џејмса Вата, у претходном столећу. Нова производна технологија замењује мануфактурни начин привређивања. Убрзано мења сва подручја друштвеног живота, те и структуре људских насеља. Долази до концентрације производње, капитала и људи. „Парна машина је мати индустријских градова“. Раст градова одвија се, услед механичког прилива становништва, све већом брзином. У релативно кратком периоду, Европа и Америка формирају мреже великих индустријских градова.

Индустријска фаза урбанизације Србије почела је тек средином 19. века. Крагујевац је био први типично индустријски град у том процесу. Војна индустрија је била основ урбаног развоја Крагујевца. Настајала је упоредо са стварањем државе.

### МАТИЧНА ЛОКАЦИЈА

Клица војне индустрије у Крагујевцу ниче одмах по стицању аутономије.

Војна радионица у кругу велике касарне је почетак развоја војне привреде на десној обали Лепенице. Скромна. Склоњена и заштићена. У типичном маниру Књаза да крене опрезно на велике државне подухвате. Чекајући прави тренутак.

Урбанистички резултат био је обележавање првог темена будућег великог троугла МАТИЧНЕ ЛОКАЦИЈЕ крагујевачке војне индустрије.

Књаз је сабљом на земљишту обележио основне линије прве крагујевачке барутане на платоу Метиног брда, забележио је Каниц крајем века.

Несумњиво је Књаз Милош био иницијатор концентрације војних капацитета у Крагујевцу. Стратег и непосредни реализатор. Наравно, преко својих министара и војних старешија. Преко бина емина. Преко војника и буљукбаше. Преко кулука, али и страних мајстора.

Књажева сабља је на крагујевачком атару обележила будућу територију војне индустрије. Од реке Ждралнице до Цркве Св. Духа, па на југ падином Метиног брда до иза Пиротехнике. Тај простор је резервисан неограниченим Милошевим одлукама. Могућим само у младој држави. Са неурбанизованом територијом и незаузетим земљиштем.

Резервисан је за потребе војске. Неприступачан за друге градитеље. Омеђена територија је имала површину од око 70 хектара.

Са становишта грађења Крагујевца био је то изванредно дугорочан фактор. Скромне војне зграде обележиле су изузетно велику локацију. Развој војне индустрије добио је просторну основу. Током 19. и 20. века, крагујевачки Завод се подизао на земљишту обезбеђеном за прве владе Кнеза Милоша. Цела градитељска историја од Арсенала до Фабрике оружја Завода Застава одвијала се у том кругу. Поред војне индустрије, на истој локацији је настала (средином двадесетог века) и аутоиндустрија, која је тек 1960-тих своје тежиште пренела преко Ждралнице.



Са становишта урбанизације Србије може се тврдити да у Кнежевини није било индустријске зоне сличне величине и упоредивих дугорочних капацитета. Локација војне индустрије настала у Крагујевцу је изузетан допринос модернизацији државе.

*„Покушаји да се у Србији оснују и прва индустријска предузећа нису одмах дали резултате (фабрика стакла, фабрика хартије). Вредно је поменути да су само у Топчидеру код Београда биле подигнуте две велике и солидне зграде: табакана 1837, и ледерница 1838.“ – наводи се у „Историји српског народа“ (Пета књига; први том, стр. 155). За прве владе Милоша Обреновића, Крагујевац је са својим војним погонима на челу успешних покушаја стварања основа индустријског развоја на простору Кнежевине.*

**Велика војно производна локација је уцртана трајно у центру државе. Остаће незаобилазан фактор урбанистичког планирања и грађења Крагујевца као и просторног планирања и уређивања Србије.**

## ТОПОЛИВНИЦА

Изградња крагујевачке војне индустрије настављена је и за владе уставобранитеља.

Наравно, на Матичној локацији.

*„... индустрија се у Србији развијала споро. Једина права и највећа фабрика је Тополивница (Државни заводи) у Крагујевцу (подвукао В.Т.) која поред оружја производи и друге металне предмете. ... Сва остала индустрија обављала се још увек ручно, или се управо налазила на почетку механизације. Обими су јој у оба случаја мали.“ („Историја српског народа“, пета књига; први том, стр. 208.).*

Тополивница је била колевка српске индустрије. Примаран ранг крагујевачке војне индустрије није обрађен у делима која приказују утицај српске индустрије на урбанизацију Србије.

Тополивница је дефинитивно потврдила државни значај Матичне локације у Крагујевцу.

## МОДЕРНА ИНДУСТРИЈСКА ЗОНА

*„Осамдесете године 19. века представљају деценију у којој започиње нешто живљи развој индустрије у Србији ... па се може рећи да Србија тек тада у правом смислу речи улази у етапу своје индустријске револуције ... Највеће индустријско предузеће било је, а тако је остало и током целог овог раздобља, крагујевачка фабрика војне опреме и наоружања. Подмирујући све веће државне потребе, које је наметала организација савремене војске, Војно-технички завод у Крагујевцу се и сам брзо развијао“ („Историја српског народа“, књ. 6.1; стр. 10.).*

Велика инвестиција у Артиљеријско технички завод одвијала се после стицања независности Кнежевине Србије 1878. године на Берлинском конгресу. Према пројектима, требало је уложити преко три милиона динара. Вероватно је била највећа државна инвестиција у српску индустрију у 19. веку.

Стоји чињеница да је том градњом настала Велика Фабрика. Тополивница је била усамљена индустријска хала са неколико мањих скромних зграда. Селесковић је изградио низ европских објеката повезаних у производни технолошки низ, склоп модерних индустријских грађевина.

*„Други развојни период Тополивнице почиње 1876-1878. године. У изградњу и реконструкцију улажу се знатне инвестиције. Нове производне зграде Артиљеријско техничког завода изграђиване су по програму који је припремио инжењер Тодор Селесковић. Њега је позвао Павле Шафарик, министар војни, „да врши послове и машинског и грађевинског инџинира.“ (Миливојевић; стр. 61.).*

Архитектура објеката саграђених у том инвестиционом циклусу има посебну вредност у индустријској архитектури Србије. Феликс Каниц сведочи о квалитету нових грађевина.

*„... Великом полету који је арсенал добио од 1882. до 1892. ... знатно је допринео његов технички директор, професор Велике школе Тодор Селесковић, који је школован у Немачкој ... Он је израдио планове за огромну новоградњу, у којој ће бити смештене све важније радионице за војну спрему, а с машинским инжењером Миросављевићем довршио је главну зграду за механичарске радионице (план 9.) рађен у цигли, стаклу и гвожђу ... У светлој, зрачној сали за конструкторе и цртаче, изграђеној готово искључиво од стакла и гвожђа (подвукао ВТ), која је постављена нешто више, професор Селесковић ми је показао своје пројекте за изградњу новог арсенала, која би стајала око 3,5 милиона динара.“ (Каниц; стр. 312).*

Војнотехнички завод је постао значајно индустријско предузеће. Основ војне индустрије у Србији. Својим производима, високо награђеним на Светској изложби у Паризу, крагујевачка фабрика се доказала као модерна индустрија по европским мерилима. Производи ВТЗ-а су добили пет сребрних и једну бронзану медаљу.

Међутим, крагујевачки Војнотехнички завод из 19. stoleћа није приказиван у историји српског урбанизма. Данас, у 21. веку покушавамо да сагледамо физички развој највећег индустријског предузећа у Кнежевини Краљевини Србији.

Био је то културалистички градитељски приступ. Политехнички капацитет инжењера Селесковића дао је печат грађевинама ВТЗ у овом периоду. Аутор је њима посведочио да је образован у Високој политехничкој школи у Карлсруеу. Тамо где је велики Rajnhard Baumajster, професор инжењерства издао 1878. прву европску професионалну урбанистичку књигу „Раст градова у односу на технологију, економију и грађевинску регулацију“.

Основни фабрички круг ВТЗ, територија на којој је интензивно грађено по плановима професора Селесковића, креће се око 20 хектара. Круг Пиротехнике, где је по истом плану саграђена нова Лабораторија, заузимао је још десетак хектара.

Проширење фабричког круга јужно од Старе тополинице омеђено је новим железничким постројењима. Железничка пруга, изграђена 1887. године од Лапова до Крагујевца, своју крајњу тачку је имала у кругу ВТЗ. Матична локација се испуњавала.

Крајем деветнаестог века ВТЗ је највећи и најзначајнији индустријски комплекс Краљевине Србије. У српском градитељству, планерски поступак професора Селесковића мора да се истакне као непосредна примена принципа најактуелнијег европског градоградитељства. **Само пар година по теоријском делу професора Баумајстера из 1878., у Крагујевцу се осамдесетих реализује индустријска зона европских димензија и карактеристика.**

Главна зграда Механичарске радионице саграђена је „у цигли, стаклу и гвозђу“. Цртеж из 1897. показује да је то инжењерски објект који најављује модерну архитектуру двадесетог века. Невероватно модерно делује својом стакленом фасадом Цртаонице и својим шед крововима. **Крагујевачка војна фабрика је већ почетком осамдесетих имала најаву Модерне. Била у првом европском ешалону.**

#### У српској архитектури 19. века нема сличних примера.

Током само педесет година, архитектура крагујевачке војне индустрије је прешла пут од прескромних оријенталних мајсторских радионица, до модерног инжењерског градитељства. Увек испред српске архитектонске праксе. Средином stoleћа – укључена у европске токове. Да би осамдесетих досегла својим најбољим остварењима до модерне интернационалне авангарде.

*„У истом периоду крагујевачка војна индустрија добија интернационалне димензије. Истовремено, она је фактор развоја града у много већој мери него што су то били зачеци индустрије у другим српским центрима. У Србији је 1901. године било укупно 51 индустријско предузеће, са свега 3.315 радница.“ (Историја српског народа; књ. 6.1; стр. 102).*

Војнотехнички завод у Крагујевцу запошљава је 1897. око 2000 радника и у Војнозанатској школи имао 250 ученика. А 1914. око 4.500 радника дочекало је Први светски рат радећи у погонима ВТЗ-а.

Улога Војнотехничког завода преодминантна је у животу Крагујевца, али и у индустријализацији Србије.

Са становишта просторно физичког развоја Матична локација ВТЗ је простор на коме се реализују планерски и пројектантски процеси преласка са оријенталних на европске обрасце. Најзначајнији у индустријализацији Кнежевине и Краљевине Србије.

#### ИНТЕРБЕЛУМ – МЕЂУРАТНИ ПЕРИОД

У Првом светском рату крагујевачка индустрија је порушена. Развој Војнотехничког завода од 1923. до 1941. године био је један од највећих инвестиционих подухвата прве Југославије. На матичној локацији изграђен је практично нов индустријски комплекс на простору између Лепенице, Ждралнице и јагодинског пута.(3.) Са површином од око педесет пет хектара била је то фабрика европских размера. Грађена је по белгијским идејним пројектима разрађиваним у Грађевинском одељењу ВТЗ-а, уз значајно учешће руских стручњака – избеглица. Истим инвестиционим програмом урађени су и велики градски потези: Стара и Нова радничка колонија, армирао бетонски мостови и регулација Лепенице; пруга до Медне; Грошнички систем водоснабдевања. Према центру Шумадије је оријентисана крупна државна инфраструктура. Саграђен је модеран аутомобилски пут Београд-Крагујевац-Јагодина, као и деоница Јадранске пруге Крагујевац-Краљево-Косовска Митровица. Војнотехнички завод је поново дао печат Крагујевцу.(4.)

Војна индустрија је кроз 19. век и кроз период до Другог светског рата била одлучујући фактор грађења Крагујевца. Била је основна градска функција која је запошљавала пред рат око 14 000 радника. Привлачила је ново становништво те је 1941. градска популација достигала 40 000 житеља. На просторно физички развој утицала је:

- Уношењем актуелних европских архитектонских стилова;
- Доношењем нових урбанистичких знања о планирању и грађењу града;
- Изградњом великих градских објеката;
- Незаобилазношћу при развоју државних инфраструктурних система; и

- Повезивањем са европским градовима кроз међународну поделу рада.

Реконструкцијом ВТЗ-а у међуратном периоду, слика Велике фабрике је постала репрезентативни део градског центра. Између Милошевог венца и Селесковићевих хала изграђени су најфинији садржаји нове генерације. Оријентисани према граду својим најлепшим фасадама. На десној обали Лепенице формиран је фронт дужине преко 300 метара. Почињао је од Цркве и настављен дуж Косовске улице. Милошев венац је добио нов изглед своје јужне контуре.

У градском језгру стала је Управа ВТЗ у архитектонски и симолички ранг са постојећим палатам Окружног начелства и Велике гимназије.

Са унутрашње стране иза првог ешалона партерном обрадом је настао ванредан унутрашњи парк. Украшен је фонтанама и скулптурама. У међуратном Крагујевцу био је то најлепши интерни парк. Имао је наглашену улогу репрезентативности, али и хуманизације фабричког суровог амбијента.

Интернат за ученике / питомце ВТШ је друга поента ове композиције. Стилски се разликује од суседних грађевина. Носи карактеристике неокласицистичке палате као знак државне репрезентативности. Моћним габаритом указује на важност образовања у Великој фабрици, показује значај придаван питомцима.

Ако се сагледа укупна историја грађења велике фабрике, види се да је у периоду између два светска рата далеко највише урађено на формирању њеног репрезентативног изгледа.

Изграђен је урбани ансамбл трајне вредности. Део урбане слике Крагујевца који исказује значај југословенске индустрије подигнуте у центру Шумадије.

Вреди проанализирати утицај Велике фабрике на промене у градском центру. Мостови из 1923. и 1927. су спајали Лепенички кеј. Реку су обуздали бетонски зидови новог корита и нова брана подигнута 1927. узводно од железничког моста. Уређен је у француском стилу Мали парк. Саграђена репрезентативна пијачна хала. Извршена је доградња зграде Општине и припремани пројекти за Општински дом (хотел де вил) ... Два крупна вајарска дела, споменик Краљу Ујединитељу и споменик Палим Шумадинцима, донела су вредан ликовни и симболички прилог Милошевом венцу.

## ДВЕ ПОСЛЕРАТНЕ ДЕЦЕНИЈЕ

После Другог светског рата, ВТЗ је прошао кроз неколико фаза:

- Послератна обнова
- Расељавање капацитета војне индустрије
- Почетак аутоиндустрије у кругу Матичне локације
- Изградња и развој нове ФА.

Војна индустрија Крагујевца морала се обнављати из рушевина. И док време обнове још није било завршено, дошла је криза поводом резолуције Информбироа. Погоршање односа са земљама источног блока ишло је до ивице ратног сукоба. Те нове околности су проузроковале расељавање капацитета војне индустрије Крагујевца. Њихов развој у централним и западним деловима Југославије. Измештена је сва пиротехничка производња из Заставе и створене фабрике у Витезу, Коњицу, Горажду и Бугојну. Оптика је пресељена у „Зрак“ Сарајево. Артиљеријска производња – у Вошоћу и Травник.

У Босни је подигнут Нови Травник. Војна фабрика са опремом из Крагујевца. Велика ковачница. И насеље са крагујевачким кадровима. Чак је основан и КСК – Крагујевачки спорт клуб.

Крајем четрдесетих у Крагујевцу је било само око 4.200 запослених. Рачунајући све. Државне службе, војску, просвету, здравство, трговину, услуге и преосталу индустрију. Колики је то био пад види се из податка да је пред рат само у Војнотехничком заводу било преко 14.000 запослених.

Исељавање војне индустрије из Крагујевца претило је све до краја педесетих година.

Архитектура бележи те фазе. Простор памти.

## АУТО ИНДУСТРИЈА У ДВАДЕСЕТОМ ВЕКУ

Током друге половине двадесетог века, крагујевачка аутоиндустрија је бележила четири деценије успона и једну деценију пада.

Мегаурбана структура крагујевачке аутоиндустрије је створена у времену централизма. Највећи индустријски комплекс у тадашњој Југославији.

Димензије „Заставе“ су умногостручене. Проширена је на око 200 хектара. Изграђено је преко 80.000 м<sup>2</sup> у објектима такозване „Прве фазе“. Потпуно нових технолошких и грађевинских карактеристика. Производња је аутоматизована – на тракама.

Цивилизацијски отисак времена брзе индустријализације.

Просторна вредност која је дала нов урбани слој града.

Као Селесковићеве индустријски објекти крајем 19. века. Тада – немачки утицаји. Овога пута – италијански.

Средином 20. века са изградњом Фабрике аутомобила остварен је потпуно нов ниво индустријске архитектуре. По мега димензијама пројекат фабрике је прерастао у урбанистички захват који мења Генерални урбанистички план. Преусмерава просторни раст Крагујевца. Овога пута индустрија се

конципира по актуелним обрасцима ФИАТ-а. Доносе се модерни италијански индустријски узор и успешно примењују у простору Србије.

Реализацијом зоне аутоиндустрије, Крагујевац поново стиче слику индустријског града. У једном периоду био је добио карактеристике неразвијеног терцијалног центра. И поред неразвијености услуга, због расељавања неких капацитета град је био изгубио индустријски карактер. Онај из деветнаестог века и времена између два светска рата.

Нов индустријски талас преплавио је Крагујевац.

Променио састав становништва. Увећао просторнофизичке димензије. Донео нове урбане структуре.

Такав Крагујевац је изавао озбиљне промене у држави. Доносио крупну улогу у урбанизацији и индустријализацији Југославије.

Путем аутоиндустрије Крагујевац се, после четврт века паузе, поново укључио у међународну поделу рада.

Просторни капацитети ЗЦЗ у Крагујевцу били су 1980. године:

- (а.) МАТИЧНА ЛОКАЦИЈА. Заузимала је земљиште површине око 200 хектара на коме је у објектима изграђено око 600.000 м<sup>2</sup> и радило око 30.000 радника. На тој локацији су Заводи започели свој развој изградњом Тополивнице средином 19. века. Војна индустрија је за један век ту ангажовала око 65 хектара, надовезујући се директно на градски центар. Аутомобилска индустрија се током две деценије проширила по Абисинском пољу заузимајући све терене погодне за велику фабрику. Са ових 135 хектара утростручена је површина земљишта ЗЦЗ. Била је то највећа концентрација радних места у СФРЈ.

- (б.) ЛОКАЦИЈЕ ЗЦЗ У ЗОНИ ПРАТЕЋЕ ИНДУСТРИЈЕ. Формиране су 1960-тих година североисточно од градског језгра. Четири локације су имале укупно територију од 23,50 хектара са објектима развијене површине око 49.000 м<sup>2</sup>.

- (в.) КОРМАНСКО ПОЉЕ је плански резервисана локација за будући развој ЗЦЗ. Налази се низводно од града. Територија је површине око 300 хектара. Земљиште је неизграђено. Заводи су откупили за прву фазу реализације 73 хектара.

## ВРЕМЕ УСПОНА ДО КРИЗЕ

Средњерочним планом за период од 1975. до 1980. године пројектована је производња 500.000 возила годишње. Регионални просторни план Шумадије и Поморавља је 1977. урађен на тим претпоставкама. Циљ није остварен па је средњерочни план за период 1980-85. калибриран на 400.000 возила.

Тих година крагујевачка аутоиндустрија бележи успон. Потписан је 1984. уговор Југо-Америка (Мајкл Бриклин). Јула 1985. креће први брод за УСА. Укупно је продато 140.000 Југа у УСА. Максимална производња је достигнута 1989. године. Са трака је сишло 220.000 путничких аутомобила.

Од тада почиње криза. Крај двадесетог века обележава 1999. година са минималном производњом. Само 4.600 возила.

## ПОЧЕТАК 21. ВЕКА

У првим годинама после промена друштвено економских односа, у Србији је индустрија била у другом плану. Учешће индустрије у БДП-у државе је било само око 20%. Крагујевачка индустрија губи највећи део радника. Заводи Застава се распарчавају и део фабрика бива приватизован.

Преокрет доноси долазак 2008. године ФИАТ-а за већинског власника фабрике аутомобила. Обнова и модернизација трајале су неколико година. Сада ФАС производи близу 200.000 возила годишње и постао је далеко највећи српски извозник. Нова технологија довела је до запошљавања само 2.500 радника. У осталим бившим погонима Заставе на матичној локацији ради још око 5.000 запослених.

На нивоу Града индустрија је поново постала најбитнији фактор. У мерама Србије, Крагујевац је опет велики индустријски центар.

## ИНДУСТРИЈА У УРБАНИСТИЧКИМ ПЛАНОВИМА

Арtilљеријско технички завод није био обухваћен грађевинским реоном одређеним „Планом регулације за варош Крагујевац“ 1891. године.

Војно технички завод није обрађен „Генералним регулационим планом града Крагујевца“ из 1931. године.

Фабрике „Црвена Застава“ нема приказане ни у ГУП-у Крагујевца усвојеном 1961.

У време конципирања крагујевачке аутоиндустрије, урбанистички развој Крагујевца рађен је у Београду. Носилац израде ГУП-а била је архитекта Јованка Јефтановић. Припрема је трајала од 1949. до 1961. године. План је усвојен у години када је изградња Фабрике аутомобила већ била у пуном јеку. ГУП је рађен на планској пројекцији привредног развоја да ће максималан број радника у предузећу „Црвена застава“ бити 12.000 и да ће још 3.000 радника радити у осталој индустрији и занатству. Такво калибрирање се убрзо показало као прескромно.

Од 1. априла 1962.г. у Крагујевцу постоји Завод за урбанизам. Млада институција покушава одмах да следи брзи ритам индустријског развоја града. Народни одбор Општине Крагујевац доноси закључак о изради допуне ГУП-а ради сагледавања потреба у новим условима. „Пројекат измена и допуна ГУП-а“ почиње да се спроводи током израде, али остаје недовршен због организационе кризе Завода за урбанизам од 1964. године. Крајем те године Скупштина општине Крагујевац доноси Одлуку о покретању поступка за измену и допун ГУП-а места Крагујевац и изради Просторног плана општине. У складу са тадашњим законом припремљен је 1965. „Урбанистички програм за град Крагујевац“. Корекцијом друштвено-економске основе програмирано је да 1984.г. у граду буде 120.000 становника, а још 50.000 у сателитским насељима приградске зоне. У Заводима „Црвена застава“ очекивало се 50.000 радника и производња око 500.000 возила годишње. У времену најинтензивнијег инвестирања у аутоиндустрију, са свим карактеристикама квантитативне фазе урбанизације, није постојао одговарајући стратешки урбанистички план Крагујевца. Индустријски развој је био знатно бржи од урбанистичког планирања. Планови грађења индустрије и града припремани су и даље у Београду. Крагујевац и Застава су се укључивали углавном у фазе реализације. Од усвајања „Урбанистичког програма за град Крагујевац“ 1966. године важећи ГУП је стављен ван снаге, па је до 1974. Крагујевац изграђиван без валидног генералног плана. Важећи грађевински реон је био површине 1.960 ха док се изградња одвијала на широкој територији од преко 3.500 хектара.

Дирекција за урбанизам и изградњу Крагујевца почела је са радом 1973. Један од првих задатака била је припрема 1974. године документа „КРАГУЈЕВАЦ 1974-76 измена и допуна ГУП-а“. По први пут у другој половини 20. века да је генерални план припремала домицилна институција. Обе локације ЗЦЗ улазе у план града.

У периоду од 1976. до 1980. приступило се систематској припреми урбанистичке документације за просторни развој ЗЦЗ. СОУП Заводи „Црвена застава“ и Дирекција за урбанизам и изградњу Крагујевца склопили су самоуправни споразум о планирању и уређењу простора завода. До кризе деведесетих година припремљени су урбанистички планови за све локације ЗЦЗ.

После 2000-те године неки од тих планова су ажурирани. План матичне локације омогућио је разграничење нових субјеката као и њихово саобраћајно повезивање са градом. План ФАСа је дефинисао начин обнове овог гиганта. У трци за реиндустријализацијом план за кооперанте ФАСа је урађен и реализован супротно одредбама актуелног ГУП-а.

У току је пројекат „Предлог урбанистичког решења за просторну целину Војнотехнички завод Крагујевац“ који ради немачка институција под покровитељством ГИЗ-а и уз учешће Дирекције за урбанизам Крагујевца. Амбиција је да се, у актуелним околностима, валоризује индустријско градитељско наслеђе на матичној локацији српске индустрије и да се предложи правци даљег просторног уређивања.

## ИНДУСТРИЈА И ГРАД

Индустрија и град. То је основ урбанизације у протекла два века. Процес раста индустријских градова у развијеним земљама одвијао се раније. А у Србији су дезагларизација и урбанизација брз раст имале тек у другој половини 20. века.

Крагујевац је први индустријски град Србије. Изградњом Топливнице 1850.г. постављен је темељ право индустријског предузећа у Кнежевини. Дата је Крагујевцу функција на бази које ће се развијати следећих сто година.

Модернизација крагујевачке војне фабрике после 1878.г. довела је немачка актуелна индустријска градитељска знања, али и утицај на „План регулације за варош Крагујевац“ донет 1891. и напуштање балканско-оријенталног начина градње. Формирана је највећа српска индустрија и поспешена европеизација града.

У две деценије од 1961. До 1981.године Крагујевац бележи најбржи квантитативан раст у својој историји. Град је постао центар Међуопштинске регионалне заједнице Шумадије и Поморавља, подручја од око пола милиона становника. Засниване су институције макрорегионалног значаја: Универзитет, Клинички центар, и др.

Просторно-физички ток у истом периоду бележи контрадикторне тенденције. Реализују се врло значајне инвестиције у производне, јавне и инфраструктурне објекте. Изграђује се озбиљан квантум станова у вишепородичним зградама. Међутим, две трећине новопритошног становништва (око 65.000 становника) смешта се изван грађевинског реона одређеног 1961године. Све до 1975. изградња у приградским насељима се одвија изван генералног урбанистичког плана. Последице су трајне. Формиране су широке рубне зоне. Ретко насељене. Неопремљене насељском инфраструктуром. Тешке за опремањ, ове зоне су током целог периода остале изван третмана градског грађевинског земљишта. Поред легалног формирао се и бесправни Крагујевац.

Сви циклуси грађења Велике фабрике носе ознаку државних инвестиција. Мали Арсенал уз престонички Милошев венац.Топливница измештена из Београда. Селесковићева градња по

наруцбини министарства. Реконструкција ВТЗ-а у међуратном периоду под личном пажњом краља. Изградња Фабрике аутомобила по одобрењима савезних органа...Током претходна два века се у Србији није ни могло саградити нешто тако велико без одлучујуће подршке државе. Па и обнова аутоиндустрије почетком новог миленијума настала је партнерством државе и ФИАТ-а.

Изградњу Велике фабрике увек је пратила држава и кроз реализацију крупне инфраструктуре. Најважнији инфраструктурни потези су усмеравани ка индустријском полу развоја стварајући арматуру уређења простора Србије.

У 19. веку је крак железнице код Лапова спојио Крагујевац са првом српском пругом Београд-Ниш.

Између два светска рата пруга је преко Краљева изграђена до Косовске митровице. Као деоница Јадранске железнице требало је да постане излазак на море. Асфалтирани пут до Београда учинио је Крагујевац чвориштем јадранских и солунских путева. Подигнут је најмодернији Грошнички систем водоснабдевања. Формиран је и аеродром.

Уз изградњу ФА у другој половини 20. века модернизован је пут до Баточине. Била је то скромна надокнада што је Аутопут „Братство-Јединство“ заобишао Крагујевац. Пруга Београд-Бар је прошла Западном Србијом. Велика фабрика се за прекоокеанске послове морала посредно ослонити на њу, уместо великим делом реализоване предратне Јадранске пруге. Изграђен је Моравски водоводни систем, а потом и Гружански. Систем за одвођење и пречишћавање отпадних вода решио је један еколошки проблем Велике фабрике на малој Лепеници. Крагујевац је повезан у примарне енергетске системе електроенергије и гаса.

Велика фабрика је карактеристичан просторни део Крагујевца. По функцији коју је носила. По простору који је користила. Била је носилац индустријализације Србије почев од средине деветнаестог века. Постоје стручни историјски радови који прате токове функције Велике фабрике.

Овај рад се бави њеним просторним променама у протеклих стопедесет година.

Велика фабрика је имала димензије просторног предела. Промене у њему биле су у дугом временском периоду неприступачне јавности услед војног карактера те индустрије. Урбанистички планови нису приказивали тај велики део Крагујевца.

**Велика индустрија је имала димензије државне активности. Раст фабрике је везиван за одлуке на државном нивоу. У великој мери је био интровертан. Окренут углавном према унутрашњим задацима. Однос према граду је аутономан – понекад напет до сукоба.**

Значај и ранг крагујевачке индустрије није обрађен у делима која приказују утицај српске индустрије на урбанизацију Србије. Војни карактер фабрике у дугом периоду је спречавао проучавање историје грађења Војнотехничког завода. У новије време се одвијају активности на проучавању и заштити овог комплекса.

## САН О КОРМАНСКОМ ПОЉУ

После Другог светског рата грађење Заставе се одвијало кроз неколико карактеристичних циклуса. Обнова. Расељавање. Адаптације и реконструкција. Свакако највећи подухват била је изградња нове фабрике аутомобила на Абисинском пољу. Од априла 1960. до јула 1962. године створена је модерна индустријска зона, највећа у Југославији по физичким карактеристикама и по броју запослених.

Још док су трајали радови, руководство Заставе се окренуло будућности. Оцењено је да нова фабрика има просторне могућности за развој годишње производње до 200.000 возила, те да треба тражити локацију за још једну зону сличне величине.

Лет хеликоптером генералног директора Првослава Раковића са још неколико сарадника, међу којима је била инжењер Ема Митровић, послужио је за извиђање потенцијалних терена у долинама Лепенице и Груже. Као најповољнији простор означена је зона Корманског поља низводно од Крагујевца. Десетак километара изван тада важећег Генералног урбанистичког плана града. Иако неутртана у планове, нова индустријска зона је тада ушла у урбану меморију и постепено се уобличавала кроз време.

Крајем шездесетих донет је урбанистички програм зоне пратеће индустрије и централних складишта којим је повезан простор града са будућом Заставином локацијом.

Изменом и допуном ГУП-а 1974.г. Корманско поље улази у грађевински реон Крагујевца. Истим документом се по први пут у плану приказује и Матична локација ЗЦЗ која је раније била „зобрањени град“.

У другој половини седамдесетих интензивно се ради на припреми документације за Корманско поље. На том послу сложено сарађују стручне службе ЗЦЗ и града. Капитална градња ЗЦЗ и Дирекција за урбанизам и изградњу Крагујевца. Тада су то биле институције цењене у оквирима СФРЈ. Свака је запошљавала по више од стотину стручњака за области планирања и грађења. По први пут није било потребе да урбанистичку и техничку документацију раде предузећа из Београда или из других земаља. Велики пројекат тражио је и одговарајуће институције. Био је то нов квалитет Крагујевца.

Урађен је мастер план Корманског поља и детаљни планови за четири фабрике у њему. Усвојени од општинске скупштине и на републичкој комисији. Паралелно су урађени извођачки пројекти за радне

организације „Привредна возила“ и „Транспорт“. Прве на новој локацији. Прошли су строгу процедуру ревизионих комисија 1979. године којима је председавао др. Слободан Смиљанић.

Откупљено је земљиште за прву фазу у површини од седамдесет хектара. Извршено нивелисање терена за прве две фабрике. Изграђено је десет километра половине профила аутопута ка Баточини. Припремљени програми железнице, енергетике, водопривреде... Средњерочни програм друштвено економског развоја Крагујевца урађен је у Институту и Заводу за план под руководством професора Илије Росића. Предвиђао је да средином осамдесетих аутомобилска индустрија Крагујевца производи петсто хиљада аутомобила. Нови ГУП „Крагујевац 2000.г.“ је урађен за потребе три стотине хиљада становника.

Изгледало је да прогрес иде незадрживо. Да визија нове индустријске зоне улази у фазу реализације.

После 1980. године у држави настаје „стабилизација“. Зона Корманско поље остаје за боља времена која нису дошла ни наредне деценије. У доба велике кризе током деведесетих није било никаквих могућности за велике инвестиционе подухвате. После транзиционих промена, тек у периоду од 2008. до 2010. године јавља се могућност да кооперанти ФАС-а граде у Корманском пољу. Нажалост, ни та шанса није реализована.

Сан о Корманском пољу траје већ пола века. Од легендарног хеликоптерског лета, преко планског приступа седамдесетих, до краја прве деценије новог миленијума. Нема више међу живима главних зачетника те идеје. Нестале су институције које су радиле на остварењу. Растурена је техничка документација. Шта ли је са земљиштем?...

Пројекат Заставине зоне у Корманском пољу је сведочанство о напорима Заставе и Крагујевца да сагледају будућност и да јој иду у сусрет. Времена на размеђи два миленијума нису дала амбијент повољан за реализацију племените идеје и уложеног доброг стручног рада.

Инжењер Првослав Раковић је схватао светско искуство да број становника града одговара капацитету аутомобилске индустрије.

Можемо само да замишљамо како би изгледао тај Крагујевац са удвострученом ВЕЛИКОМ ФАБРИКОМ.

## ЛИТЕРАТУРА

- др Живомир Спасић: ВЕК УСПОНА КРАГУЈЕВЦА; Кг.1878.
- Проф. др Бранко Максимовић: "ИДЕЈНИ РАЗВОЈ СРПСКОГ УРБАНИЗМА"; Бгд.1978
- "ИСТОРИЈА СРПСКОГ НАРОДА", СКЗ; Бгд.1981
- проф.др Владимир. Мацура: "URBANO PLANIRAWE U SRBIJI 19. I 20. VEKA"; Бгд .1985
- Феликс Каниц: СРБИЈА, земља и становништво; Бгд.1985
- "PLANNING IN GERMANY"; ISOCARP, 1999.
- Бранко Богдановић: КОЛЕВКА СРПСКЕ ИНДУСТРИЈЕ ,150 година фабрике оружја у Крагујевцу; Кг.2003
- Б.Радвановић, П.Илић, Р.Миливојевић, И.Борозан: ИСТОРИЈСКА И УМЕТНИЧКА БАШТИНА ВОЈНОТЕХНИЧКОГ ЗАВОДА; Кг.2005
- Момир Зечевић: "О ПОСЛЕРАТНОЈ ОБНОВИ ВОЈНЕ ИНДУСТРИЈЕ И ИЗГРАДЊИ АУТОМОБИЛСКЕ ПРОИЗВОДЊЕ", Кг.2006.г.
- Група аутора: ЗАСТАВА У ДРУГОЈ ПОЛОВИНИ 20.ВЕКА; Удружење Крагујевац Наш Град; 2013.г



Јасна Ловрић, дипл.инж.арх.<sup>1</sup>

## БАЗЕ ПОДАТАКА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ КАО ИНСТРУМЕНТ УБРЗАНЕ РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ

### РЕЗИМЕ

Један од првих корака у реиндустријализацији је адекватан одабир локације за изградњу радних садржаја као и брзина добијања потребне документације.

Домаћи и страни инвеститори, суочени са проблемом недефинисаних и неуређених локација, тј. са неадекватном базом података која би скратила поступак одабира локације, као и добијања локацијских и грађевинских дозвола.

Студија размештаја радних зона на територији АПВ представља базу података, тј. полазни основ за брзу и квалитетну, лако доступну информацију везану за конкретне локације радних зона, као и податке за могућност изградње у њима.

Ови подаци могу постати јавно доступни, путем Интернета, инвеститорима, органима, институцијама као и свим заинтересованим грађанима.

**Кључне речи:** реиндустријализација, локација, радне зоне, база података.

### ABSTRACT:

One of the key steps in re-industrialization processes is the appropriate location choice for the construction of production structures and the time-frame for procurement of the required documentation.

National and foreign investors are faced with the problem of undefined and unregulated sites as well as with inadequate database which would greatly simplify the location selection process and construction permit acquisition.

"The study on deployment of the industrial areas on the territory of APV" represents a set of data which is starting point for efficient and easily accessible information about the specific location of industrial zones, as well as a data related to the conditions and requirements for building them.

This information could become available through Internet to multiple interest groups - investors, agencies, institutions and other individuals.

**Keywords:** re-industrialization, location, industrial zone, database

### УВОД

Незапосленост је значајан показатељ снаге, односно слабости државе и њене привреде. Запошљавање је основни циљ развоја сваког друштва. За незапослене људе сви остали циљеви немају никакву вредност.

Сломом светске привреде и финансијског система завршила се једна фаза развоја привреде и друштва либералног капитализма, у којем је привредом доминирао виртуелни финансијски свет, одвојен од материјалног света и доминација "терцијарних" (услугних) делатности на рачун материјалне производње.

У свакој националној економији један од основних генератора развоја је плански развој пословне/производне инфраструктуре. Према дефиницији индустрија је производња економске робе (материјалне или услуга) унутар једне економије.

Код нас доминира слика индустрије из XIX века коју представљају димњаци, високе пећи и ознојена лица ударника из XX века. У XXI веку индустрија се темељи на сасвим другачијим вредностима и технологијама (индустрија знања, технолошка истраживања, итд.) и представља веома значајан привредни организам који треба разумети и проучити да би се могле утврдити активности које треба применити у циљу развоја и раста.

Економски и просторни приоритет је прекинути негативне развојне тенденције и успоставити привредну равнотежу подстицањем развоја предузетничке инфраструктуре.

Изразак из кризе у западним земљама, посебно у Немачкој, темељи се на враћању политике индустријализације, поновног развоја технолошко-производних делатности и стварања привреде знања која је подлога за индустријализацију, тј. повећање и запошљавања и извоза.

Проблеми са којима се суочава цела Србија, а самим тим и Војводина, као што су незапосленост, пораст сиромаштва, те заостајање у економском развоју последица су рата, светске кризе, али и проблема које неминовно ганерише процес транзиције. Некада велики пословни системи који су представљали темеље економског развоја државе и запошљавали велики број радника, данас су

<sup>1</sup> Јасна Ловрић, дипл.инж.арх., помоћник директора за урбанистичко планирање ЈП "Завода за урбанизам Војводине", [zavurbvo@gmail.com](mailto:zavurbvo@gmail.com)

углавном девастирани и немоћни да самоатално изнађу путеве своје ревитализације. С друге стране новонастали приватни сектор још није досегао обим пословне активности који би апсорбовао већи број запослених, ублажио последицу пропасти великих пословних система, те отворио перспективе новог, уравнотеженог, самоодрживог и динамичног развоја.

Геосабраћајни положај Србије има изузетне погодности и позитиван утицај на њен будући развој. Налазећи се на правцу главних транзитних веза Западне Европе са Источном Европом и Азијом, Војводина представља једну од изузетних регија за позиционирање производње и пословања различитих компанија.



Слика 1: Мрежа европских путних коридора у окружењу



Слика 2: Мрежа европских путних коридора у РС – АПВ

Тренутно се развојни потенцијали Србије/Војводине, као што су: људи, природни ресурси, енергија, инфраструктурни објекти, итд. недовољно користе или се користе у минималном капацитету.

Расположиви потенцијали у већем делу Војводине су:

- Геосаобраћајни положај
- Важећа просторно планска документација
- Повезаност са регионом као и републичким и покрајинским центром
- Тржиште
- Олакшице и погодности за инвестирање
- Развијене услужне делатности
- Изграђена инфраструктура
- Природни ресурси
- Људски ресурси
- Институције.

Домаћи и страни инвеститори, у намери покретања производње и инвестирања, суочени су са проблемом недефинисаних, неуређених и нерегулисаних локација, али у првом реду са неадекватном базом података. То даје лошу слику о земљи, регионалној и локалној заједници и ствара утисак да иста не предузима адекватне мере на стварању амбијента погодног за инвестирање.

Домаћи инвеститори одустају од улагања или се излажу енормним трошковима улажући у нове локације (углавном без адекватне просторно планске/урбанистичке документације, што доводи у питање добијање дозвола и сагласности, или успорава исходавање истих) и градећи комплетну нову инфраструктуру.

Страни инвеститори одустају и пословне шансе траже у другим државама у окружењу.

Неопходно је да локалне самоуправе разумеју ново глобално тржиште и покажу иницијативу за укључивање у борбу за део глобалног капитала као активни учесници – иницијатори и креатори процеса економског развоја.

Јавни сектор мора бити активан у креирању подстицајног амбијента у којем ће приватни сектор, кроз реализацију властитих пословних интереса, допринесити остварењу општинских друштвених и развојних циљева. У том контексту незаменљива је улога локалних власти које морају имати кључну улогу у стварању повољног пословног окружења, оног који ће не само промовисати, него и стимулисати и олакшати оснивање, раст и развој малих и средњих предузећа (МПС), те иницирати, креирати и координирати друге предузетничке пројекте и подухвате.

Градови/општине Србије/Војводине све више препознају новостворене услове и нову ситуацију која се отвара пред њима, и која ће се још више отворати са даљим укључивањем државе и покрајине у међународне токове, па сходно томе морају преузимати и иницијативу. Транзиција, као глобални и општи друштвени процес мора се десити у свести људи који чине органе локалне власти, јер су институције једна од веома значајних (неопходних) развојних предности града/општине. Иницијатива, савремена и ефикасна градска/општинска управа, адекватно технички и кадровски оспособљена, неопходна је у новонасталој глобалној хијерархији, у борби за део глобалног капитала.

Конкуренција између локација (града, општина, држава и регија) у привлачењу инвеститора/капитала, довела је до концепта **маркетинга локације**, којим се баве и најозбиљнији стручњаци из области економије, као најефикаснији одговор на изазове са којима се локације суочавају.

Локација као маркетиншка понуда, или производ, представља заокружено и препознатљиво географско подручје са припадајућом инфраструктуром, активностима, ресурсима, потенцијалима, културом, обичајима, атмосфером и другим обележјима којима је могуће привући и задржати потенцијалне кориснике тих локацијских садржаја.

Разумевање овог процеса и прилагођавање локацијског производа у складу са очекивањима инвеститора представљају неопходне предуслове за успешно привлачење директних инвестиција.

Обзиром да је привлачење директних инвестиција домаћих/страних један од најзначајнијих задатака регионалног/локалног маркетинга, тј. локацијског маркетинга неопходно је водити рачуна о најважнијим факторима који утичу на одлуку инвеститора о избору локације за улагање.

Прикупљање информација омогућава стварање листе локација које се могу груписати, док примена одређених критеријума омогућава постепено сужавање избора. Тако од укупног броја понуђених/расположивих локација само одређени број задовољиће критеријуме потенцијалног инвеститора, а то сужава групу локација за разматрање.

Лаком и брзом доступношћу информација о локацијама сужава се избор, на основу критеријума које користи инвеститор.

Искуства богатих земаља показују да оне локације које примењују маркетинг концепт остварују најбоље резултате, а један од првих корака маркетинга локације је адекватна, брза и доступна база података.

Како на адекватан начин привући инвеститоре и пружити им адекватну базу података, а све у циљу привлачења домаћег и страног капитала, тј. брже реиндустријализације, а самим тим и економског опоравка земље????

## "СТУДИЈА РАЗМЕШТАЈА РАДНИХ ЗОНА НА ТЕРИТОРИЈИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИНЕ" – ПРВА ФАЗА

"Студија размештаја радних зона на територији АП Војводине" – прва фаза у складу је са стратегијом развоја Републике и Покрајине, у смислу организације и коришћења простора, у шта спада и реиндустријализација, израдом просторно планске документације предложена су решења која омогућавају већу атрактивност простора и шири избор решења за улагање домаћег и страног капитала, тј. стварају се повољни просторни услови за формирање радних површина/зона уз обезбеђивање потребне инфраструктуре.

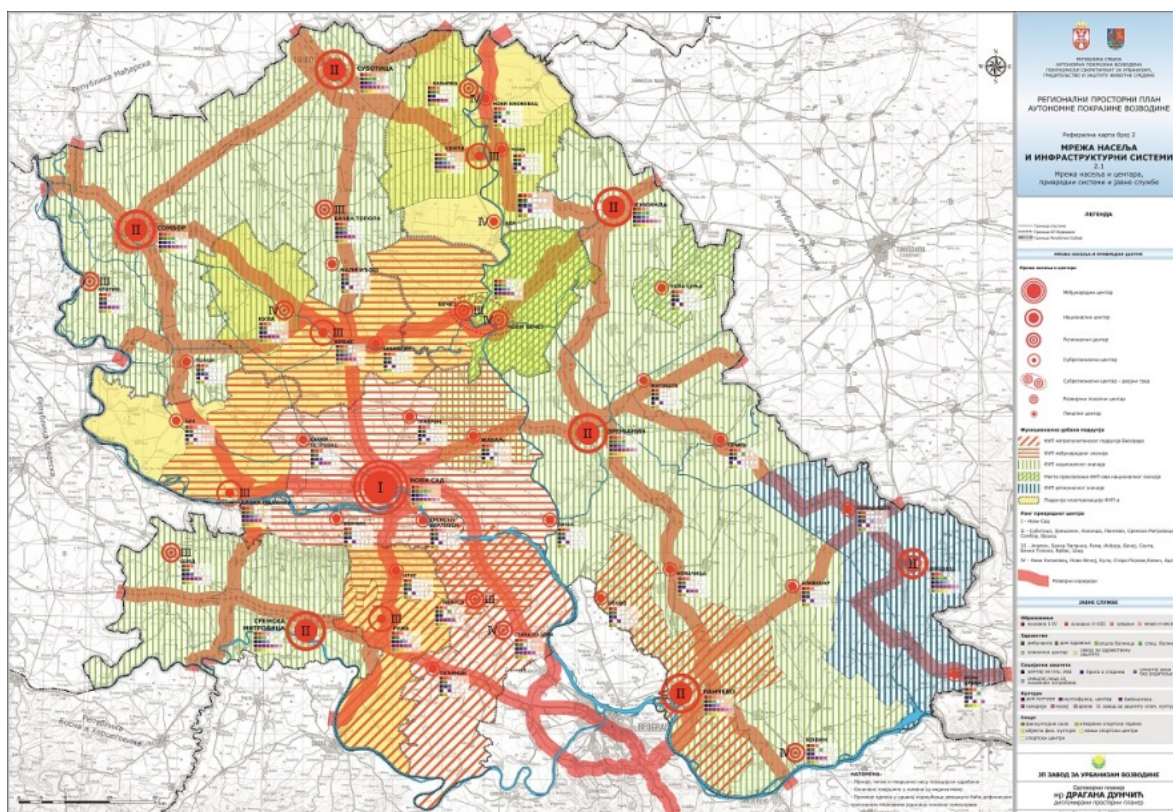
Полазни плански основ за израду Студије је усвојена просторно планска документација, РПП АПВ као и Програм имплементације РПП АПВ.

## "Регионални просторни план аутономне покрајине Војводине до 2020. године" – извод

"Одговорност државе треба да остане у оквирима стварања предуслова за осигурање привредног и друштвеног раста и уједначавања инфраструктурних услова у циљу ублажавања регионалних разлика и заштите природних ресурса".

"Општи принципи индустријске политике:

- принципи просторне организације индустрије и развоја различитих локационих форми – индустријских зона (ИЗ), индустријских паркова (ИП), технолошких паркова (ТП), слободних зона (СЗ), мешовитих привредних зона и других облика;
- просторно-планске одлуке треба да буду засноване на интернационалној перспективи развоја индустрије Србије/Војводине, односно на јачању интернационалне конкурентности, атрактивности простора, регија, градова за СДИ и домаћа улагања."



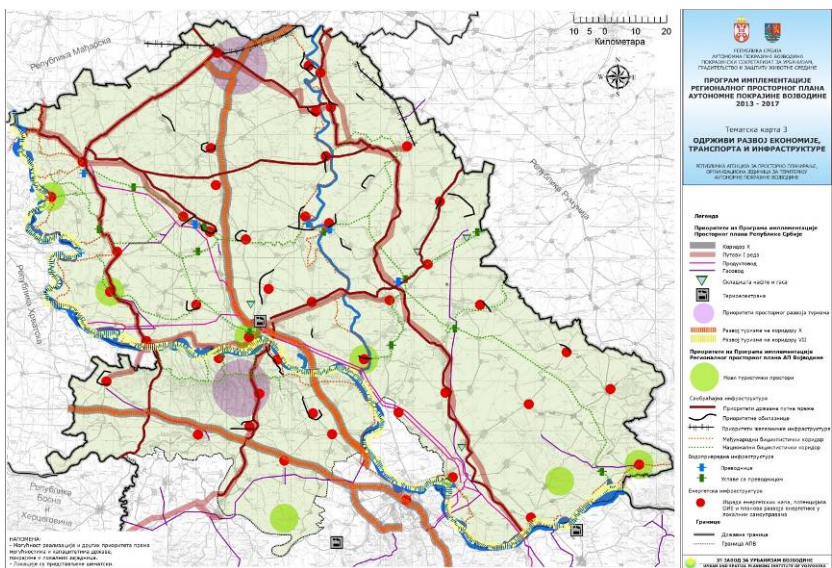
Слика 3: РПП АПВ, реферална карта "Мрежа насеља и привредни центри"

## "Програм имплементације регионалног просторног плана аутономне покрајине Војводине 2013 – 2014. године" – извод

"Формирати "банке локација" на локалном нивоу, тј. базе података о локацијама планираним за изградњу, чиме ће се омогућити ефикасније и брже активирање локација и изградња на њима".

"Програмом имплементације утврђују се показатељи за праћење промена стања у простору, тако да програм имплементације РПП АПВ предвиђа изградњу и коришћење ГИС – оријентисаног информационог система, што је неопходан услов за квалитетно управљање простором и развојем у њему."





Слика 4: Програм имплементације РПП АПВ, реферална карта "Одрживи развој економије, транспорта и инфраструктуре"

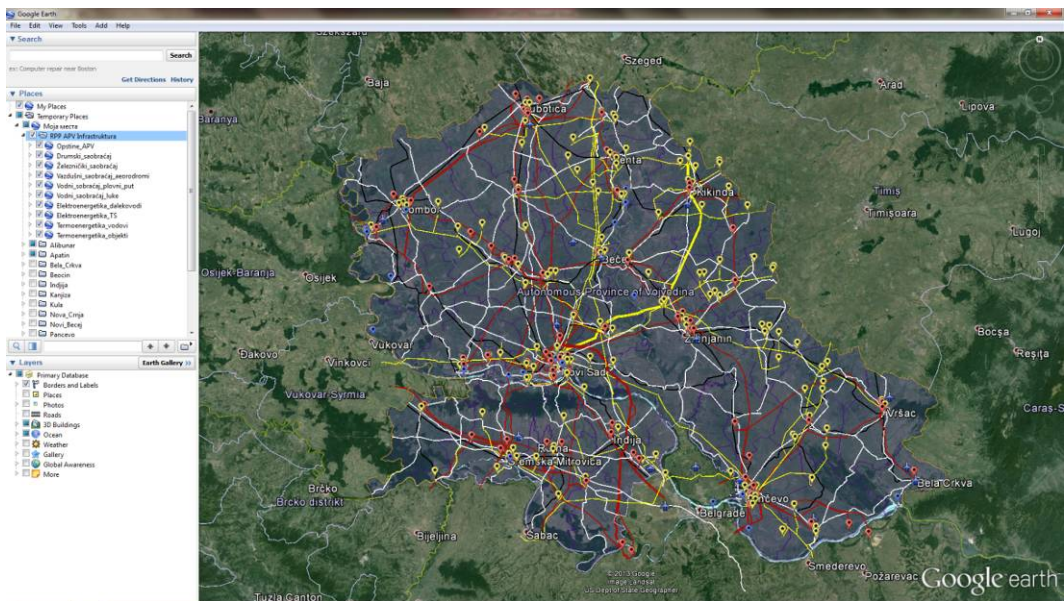
Први корак за развој радне зоне је интерес локалне заједнице, а одмах након тога израда просторно планске документације која је основна база за израду "банке локација" планираних за изградњу, као и установљивање и коришћење географског информационог система (ГИС) што је неопходан услов за квалитетно управљање простором и развојем у њему.

Искуства земаља у транзицији нам говоре да је неопходан стратешки приступ развоју и умрежавању радних зона који ће омогућити системску изградњу предузетничке инфраструктуре. Оснаживање просторно развојне структуре региона (покрајине) кроз уравнотежен развој подручја, стварање окосница и тежишта развоја- ослонцем на мрежу градова и радних зона.

У прилогу наведеном је и основни циљ израде Студије, садржан у потреби свеобухватног евидентирања радних зона, њихове адекватне валоризације и доступности релевантних података (са аспекта "планске покривености",инфраструктурне опремљености, просторне искоришћености, итд) потенцијалним инвеститорима, органима, институцијама и свим заинтересованим грађанима.

Предмет Студије је оформити базу података планираних за изградњу радних зона, како би се омогућило ефикасније и брже активирање планираних локација и изградње на њима.

Студија представља полазни основ за брзу и квалитетну, лако доступну информацију везану за конкретне локације радних зона (постојећих-планираних), као и податке везане за могућност изградње у конкретној радној зони. Сем тога Студијом су дати и подаци о свим важнијим инфраструктурним коридорима и објектима, што је такође један од опредељујућих фактора код одабира/маркетинга локације.



Слика 5: РПП АП Војводина (инфраструктурни коридори - информација)

До сада је обрађено 28 радних зона за које ће сви релевантни подаци бити доступни преко Интернета. Радне зоне на територији АТП Војводине – прва фаза:

Алибунар

- Алибунар Зона 1
- Нови Козјак Зона 1
- Добица Зона 1

Апатин

- РТЦ Апатин
- Индустијски парк Купусина

Бела Црква

- Индустијски парк Бела Црква

Беоцин

- Нова индустријска зона

Инђија

- Североисточна радна зона
- Југоисточна радна зона

Кањижа

- Радна зона Мартонош
- Радна зона Ором
- Радна зона Тотово село

Кула

- Радна зона Југ - Сивац

Нова Црња

- Радна зона Шолаја у КО Српска Црња

Нови Бечеј

- Источна радна зона у Новом Бечеју
- Јужна индустријска зона у Новом Милошеву

Оџаци

- РТЦ Богојево
- Радна зона Каравуково

Панчево

- Пословно-индустријска зона - Целина 5
- Пословно-услугна зона – Целина 10

Пландиште

- Радна зона Пландиште

Рума

- Румска петља

Сомбор

- Индустијски парк

Србобран

- Радна зона уз ДП I реда бр. 3

Сремска Митровица

- Радно комерцијална зона север 2

Суботица

- Комерцијална зона Петар Драпшин
- Привредна зона Мали Бајмок

Зрењанин

- Радна зона југоисток I

Први корак у прикупљању података, тј. изради Студије био је "Формулар за унос података потребних за израду Студије размештаја радних зона на територији АПВ" упућен свим локалним самоуправама, у аналогном и дигиталном облику.

Подаци које смо тражили у формулару, неопходни за израду Студије, су:

- тачна локација град/општина, К.О.,
- назив радне зоне,
- постојеће стање по парцелама (изграђено, неизграђено),
- планирана намена,
- укупна површина,
- плански основ,
- услов за добијање локацијске дозволе (директно из ПДР-а, УП-ом, нови ПДР),
- инфраструктурна опремљеност (електрична енергија, водовод, канализација, гас, телефон, итд.),
- власништво (по парцелама) – РС, АП Војводина, Град/Општина, приватно, задружно, итд.

33 локалне самоуправе доставиле су податке за 223 радне зоне (попуњени формулари), након чега је уследила обрада и контрола истих.

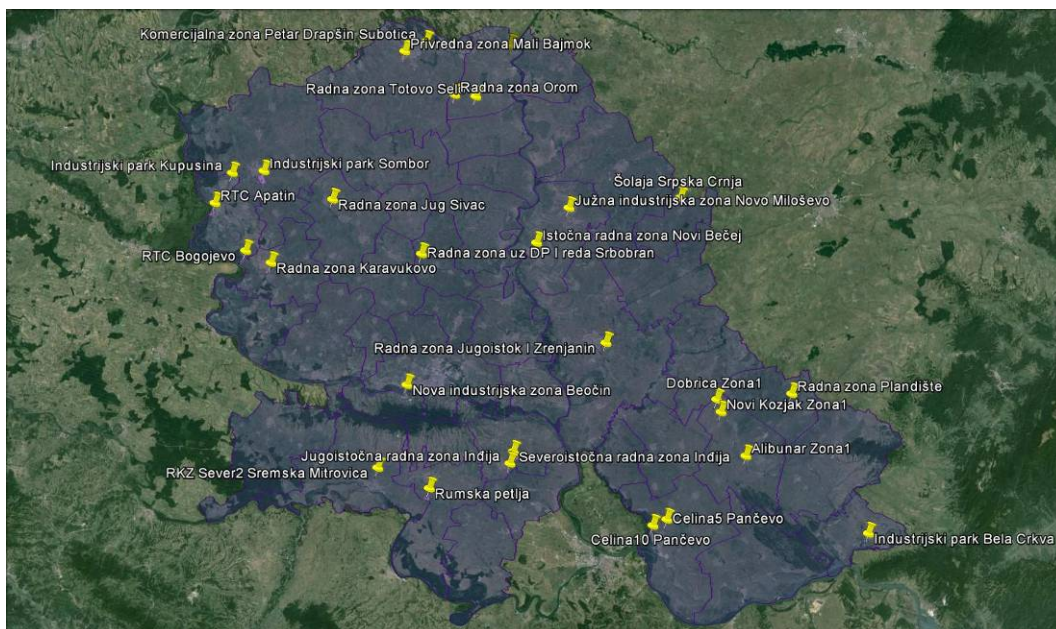
Обрађивач Студије је након провере података - добијених у формуларима, направио списак просторно планске документације (наведене у формулару) - извршио увид у исту, и направио одабир планова који пружају довољну детаљност (како у графичком тако и у текстуалном делу), тј. довољан број релевантних информација за израду Студије, а то су:

- графички прилози (намена површина и објеката, инфраструктура, заштита, ограничења, итд.)
- текстуални део за унос података у информациону картицу са атрибутима (урбанистички показатељи, релевантни подаци везани за услове грађења и инфраструктурну опремљеност, власништво, итд.).

Поставило се питање, шта је то што ће нас одредити, у даљем раду, које радне зоне ће бити приоритет у првој фази израде Студије, тј. које су то зоне за које Студијом свим потенцијалним корисницима можемо пружити неопходне основне информације, где и како најлакше и најбрже могу исходovati локацијске (грађевинске дозволе), тј. ући у поступак изградње планираног радног комплекса.

Критеријуми код одабира радних зона које су обрађене у предметној студији, у првој фази, био је:

1. Аплицирање општина/градова (локалних самоуправа) – оних које су доставиле адекватно попуњене формуларе (упитнике) са релевантним подацима
2. Прибављање, важеће, просторно планске документације, наведене у формулару:
  - ППО-а у којима је урађена шематска разрада за радне зоне
  - ПГР-е у којима је радна зона обрађена са свим урбанистичким параметрима
  - ПДР-е за конкретне радне зоне
3. Делом или у потпуности изграђена инфраструктура у предложеној зони



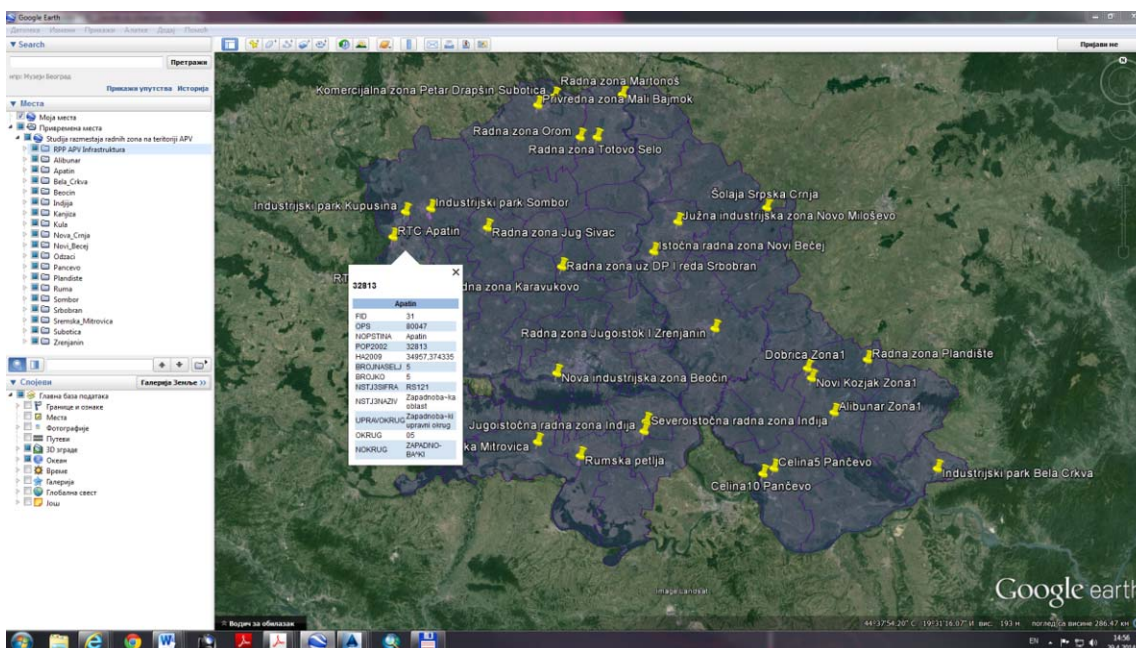
Слика 6: Програм имплементације РПП АПВ, реферална карта "Одрживи развој економије, транспорта и инфраструктуре"

Процес израде Студије одвијао се у следећим корацима:

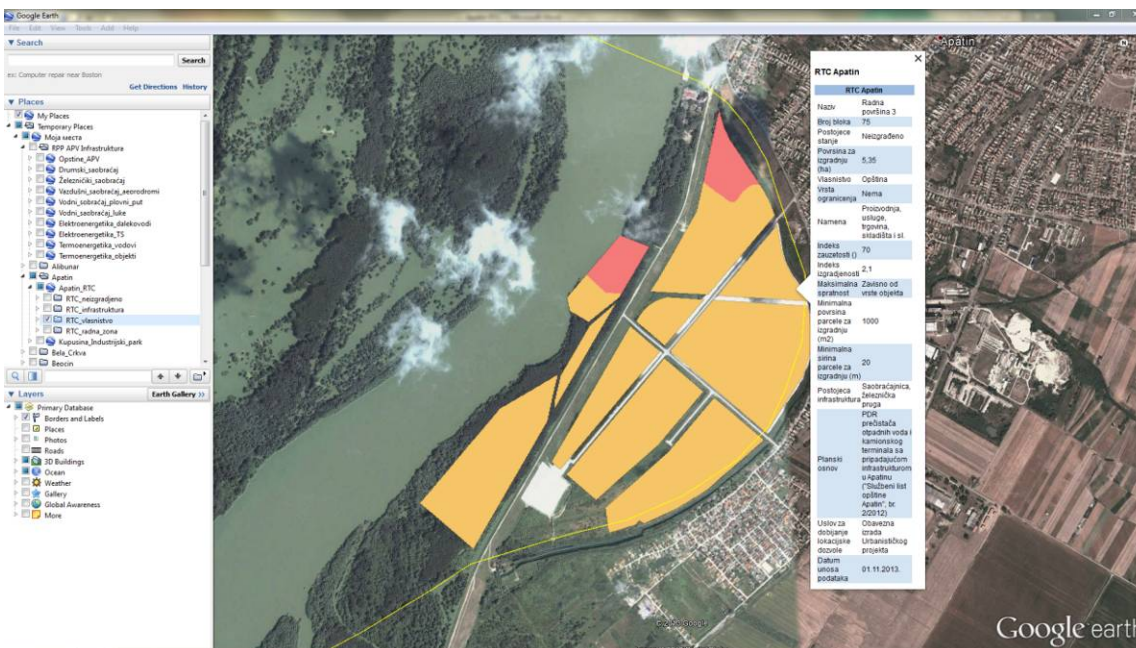
- формирање базе достављених података, као и пројектовање процеса израде и базе података
- израда (припрема) графике у AutoCAD-у по слојевима (назив радне зоне, намена, власништво, изграђено/неизграђено грађевинско земљиште, инфраструктура, ограничења, итд.)
- трансформација графике у Gauss-Krugerovu пројекцију (Hermanskogelov датум)
- контрола графике пре уноса у ArcGIS – импортовање података у ArcGIS
- трансформација графике из Hermanskogela у WGS84 (World Geodetic System – светски референтни датум-који примењује Google) помоћу геоцентричне транслације
- инсертовање сателитске референтне мапе (која је у WGS84)
- контрола графике- да ли је радна зона добро позиционирана у односу на референтну мапу
- обрада графике у ArcGIS-у / геовизуелизација
- релационо повезивање просторних података са тебеларним (алфа-нумеричким) подацима унос атрибутских (алфа-нумеричких) података у базу
- контрола усклађености атрибутских и просторних података
- припрема (прилагођавање) за конверзију у KML формат (Google Earth)
- конверзија у KML формат (Google Earth)
- обрада графике у Google Earth-у



- унос већ припремљених слојева инфраструктуре (саобраћајна, електроенергетска, термоенергетска, водoprивредна, итд.) на територији АП Војводине, креираних у поступку израде РПП АПВ, у форми информације:
  - o преглед и анализа инфраструктурних података на територији АП Војводине, креираних у поступку израде РПП АПВ
  - o трансформација графике у из Hermanskogela у WGS84 (World Geodetic System – светски референтни датум-који примењује Google) помоћу геоцентричне translације
  - o контрола усклађености просторних и атрибутских података
  - o припрема за конверзију у KML формат (Google Earth)
  - o конверзија у KML формат (Google Earth)
  - o обрада графике у Google Earth-у
  - o завршна контрола
- завршна контрола.



Слика 7: Карта Војводине са административним границама јединица локалне самоуправе и основним административним подацима



Слика 8: РТЦ Апатин – приказ слоја власништва

## Примена Студије:

Да би се овако обрађене локације радних зона могле презентовати, неопходна је интернет веза и рачунар. Међутим, овакав вид презентације могућ је само у локалу, односно само уз базу података оформљену од стране Обрађивача (ЈП "Завод за урбанизам Војводине"). Пренос информација у овако формираној бази података био би могућ само уз кориштење неког од медија за пренос података (флеш, цд).

Ови подаци могу постати и јавно доступни, односно све урађено може се прилагодити и за кориштење преко Интернета, како би било доступно свим заинтересованим лицима. Ово би се реализовало формирањем Веб портала који би садржао напредну претрагу по слојевима, што би допринело бржем и једноставнијем одабиру локације за сваког заинтересованог инвеститора.

За презентацију радних зона Војводине Обрађивач је, уз сагласност Секретарујата за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине, одабрао софтвер "Google Earth" који је бесплатан, широко применљив и доступан на Интернету. Све радне зоне су прилагођене светском географском координатном систему (WGS) који користе и сличне апликације које служе за приказ одређених локација на мапама (Street map, Google map, и сл.).

На основу података који су нам до сада достављени, и оних које смо у великој мери имали у својој бази података, били смо у могућности да сагледамо и на адекватан начин обрадимо просторно-техничко-технолошке аспекте појединих локација, тј. максимално сагледамо, оформимо базу података са урбанистичког аспекта.

Овако формирана база података је "**живи организам**" који даје могућност још детаљније разраде, тј. константног уноса нових података- како промена у простору, тако и података везаних за факторе који су веома битни у одабиру локације (социјални, економски, расположива радна снага, опремљеност јавног сектора, итд.) са којима се константно може допуњавати започета база информација.

## ЗАКЉУЧАК

Према основном концепту Регионалног просторног плана Аутономне Покрајине Војводине о "...смањењу концентрације становништва и активности у републичком и покрајинском центру, односно на квалитативним променама њихове привредне социоекономске структуре...", тежи се стимулисању мањих градова и насеља, тј. преношењу функција и активности из републичког и макрорегионалног центра.

Имајући у виду значај и позитиван утицај планираних радних зона на развој њиховог ширег окружења неопходно је обезбедити што краћи и једноставнији пут за потенцијалне инвеститоре, а у циљу тога је израда и предметне Студије.

Студија представља полазни основ за брзу и квалитетну, лако доступну информацију везану за конкретне локације радних зона (постојећих- планираних), као и податке везане за могућност изградње у конкретној радној зони.

Развој савременог друштва довео је до крупних промена у привредном, политичком и управном систему савремених држава крајем 20. и почетком 21. века. Те нове промене, делом последица глобализације, присиле су националне власти на предузимање конкретних мера, како би биле спремне одговорити изазовима савременог доба.

У складу са основном стратегијом у организацији и коришћењу простора, у смислу подршке стратегији развоја Републике и Покрајине израдом просторно планске документације предложена су решења која омогућавају већу атрактивност простора и шири избор решења, са локационог становишта, за улагање домаћег и страног капитала, тј. наметнула се неопходност активирања и чињења привлачним конкретних простора (локација) за лоцирање привредних капацитета у односу на постојеће стање. Додајући томе и постојеће као и потенцијално позиционирање мултинационалних компанија неопходно је створити јединствену базу података радних зона у циљу конкретне тржишне понуде, а све у циљу што бржег исходовања дозвола.

"Студија размештаја радних зона на територији АПВ" обједињује, анализира и презентује податке и информације релевантне за одлучивање о одабиру локације на територији АП Војводине – од назива општине/насеља у којој је радна зона, законском оквиру (важећа просторно планска документација), институционалном оквиру, релевантним подацима о конкретном простору (степен комуналне опремљености, услови грађења, ограничења, итд.), о тренутном стању/изграђености, перспективама понуде, тј. свих релевантних информација о конкретној локацији.

За потребе одвијања привредних делатности, на територији АПВ, планском документацијом, формирана су издвојена грађевинска земљишта која чине стратешки приоритет у развоју привреде, а изградњом истих се осигурава како повећање броја запослених тако и равномеран регионални развој на територији покрајине, а самим тим допринеће се и смањењу миграције локалног становништва. Стварањем повољног пословног окружења, тј. повољних просторних услова за формирање радних површина/зона и наравно обезбеђивањем потребне инфраструктуре ствара се повољно привредно-предузетничко окружење.

Крајњи производ ове Студије садржаће значајан број елемената потребних за имплементацију ових стратешких приоритета и указаће на значај постојања овакве базе података доступне свим заинтересованим актерима на територији АПВ.

Предметном студијом се пружа, потенцијалним корисницима, полазни основ за брзу и квалитетну, лако доступну информацију везану за конкретне локације радних зона (постојећих- планираних), као и податке везане за могућност изградње у конкретној радној зони. У току израде Студије потврдило се да без квалитетно и детаљно урађеног урбанистичког плана није могуће направити ни праву базу података, тј. одговорити на захтеве инвеститора и убрзати поступак добијања потребне документације. ППО-а планиране радне зоне, без детаљне шематске разраде, само су лепе жеље на шареним картама. Оно што је неопходно и овога пута нагласити је да док год се не оформи јединствена база података свих институција релевантних за деловање у простору израда урбанистичких планова као и формирање базе података биће отежано.

Циљ израде Студије је садржан у потреби свеобухватног евидентирања радних зона, њихове адекватне валоризације са аспекта инфраструктурне опремљености, просторне искоришћености ради доступности информација потенцијалним инвеститорима, органима, институцијама и свим заинтересованим грађанима.

### ИЗВОРИ И ПРОСТОРНО ПЛАНСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА

Коришћена просторно планска документација за израду Студије (важећи просторно плански документи)

РПП АПВ ("Службени лист АП Војводине", бр. 22/2011)  
ГП Алибунара ("Службени лист општине Алибунар", бр. 3/2007)  
ППО Алибунар/Шематска разрада Нови Козјак ("Службени лист општине Алибунар", бр. 12/2012)  
ППО Алибунар/Шематска разрада Добрице ("Службени лист општине Алибунар", бр. 12/2012)  
ПДР пречистача отпадних вода и камионског терминала са припадајућом инфраструктуром у Апатину ("Службени лист општине Апатин", бр. 2/2012) - РТЦ  
ППО Апатин/Шематска разрада радне зоне Купусина ("Службени лист општине Апатин", бр. 6/2012)  
ГП Беле Цркве ("Службени лист општине Бела Црква", бр. 2/2004)  
ПДР нове индустријске зоне у Беочину ("Службени лист општине Беочин", бр. 7/2010)  
ПДР североисточне радне зоне у Инђији ("Службени лист општина Срема", бр. 30/2011)  
ПДР југоисточне радне зоне у Инђији ("Службени лист општина Срема", бр. 42/2010)  
ППО Кањижа/Шематска разрада насеља Мартонош ("Службени лист општине Кањижа", бр. 19/2012)  
ППО Кањижа/Шематска разрада насеља Ором ("Службени лист општине Кањижа", бр. 19/2012)  
ППО Кањижа/Шематска разрада насеља Тотово Село ("Службени лист општине Кањижа", бр. 19/2012)  
ПГР насељеног места Сивац ("Службени лист општине Кула", бр. 20/2012)  
ПДР за радну зону Шолаја у КО Српска Црња ("Службени лист општине Нова Црња", бр. 2/2012)

Обрађивачи коришћене просторно планске документације су:

- ЈП "Завод за урбанизам Војводине" Нови Сад
- Општина Бела Црква, Одељење за урбанизам, привреду и инспекцијске послове
- ЈП Завод за урбанизам Кула-Оџаци
- Општина Нови Бечеј, Одсек за урбанизам, стамбено-комуналне делатности, грађевинарство и заштиту животне средине
- ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева
- ЈУП "План" Општина Рума
- ЈП Урбанизам Сомбор
- ЈП Дирекција за изградњу града Сремска Митровица
- ЈП Завод за урбанизам града Суботице.

Проф.др Весна Златановић Томашевић<sup>1</sup>

## ПРОСТОРНИ ПЛАН ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ ТРАНСНАЦИОНАЛНИ ГАСОВОД "ЈУЖНИ ТОК" КРОЗ СРБИЈУ У ЦИЉУ ПОВЕЋЕЊА ТЕХНОЛОШКОГ НИВОА ПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ

### РЕЗИМЕ

Енергетски ресурси у Републици Србији нису у задовољавајућој мери истражени, у геолошком смислу, али се ипак може рећи да Република Србија располаже енергетским потенцијалом у нафти, природном гасу, квалитетним угљем и нуклеарним минералним сировинама. Од квалитетних енергената у енергетском билансу, нафта и гас чине мање од 1%, а остало су различите врсте угља. Република Србија редефинише своје место и улогу између земаља богатих природним енергетским ресурсима (природни гас и нафта) и земаља потрошача. Нова улога Републике Србије као транзитне земље омогућава јој да изградњом енергетских инфраструктурних система обезбеди бржи опоравак националне економије, као и да дистрибуцијом и употребом природног гаса повиси технолошки ниво привреде и тиме смањи негативне утицаје на животну средину.

У сектору гасне привреде у будућој структури потрошње енергената предвиђа се приметни пораст учешћа природног гаса (са 20 на 24%) реализацијом програма гасификације (у оквиру кога се предвиђа увођење гаса у око 400.000 нових домаћинстава у Републици Србији до 2015. године), изградњом гасовода „Јужни ток“, подземних складишта гаса, когенерационих постројења у већим градовима и индустријским центрима и станица компримованог гаса за моторна возила у градовима и дуж магистралних гасовода. У раду је дат приказ ППППН Гасовода «Јужни ток» који омогућава повећање технолошког нивоа привреде Србије и њен даљи развој

**Кључне речи:** ППРС, ППППН ГЈТ, енергетска инфраструктура, развој

### ABSTRACT:

Energy Resources of the Republic of Serbia are not satisfactorily explored, in geological terms, but it can still be said that the Republic of Serbia has energy potential in oil, natural gas, coal and nuclear quality mineral resources. Since the quality of energy in the energy balance, oil and gas account for less than 1%, and the rest are different types of coal. Republic of Serbia redefine its place and role between countries rich in natural energy resources (natural gas and oil) and consumer countries. The new role of the Republic of Serbia as a transit country allows it to build energy infrastructure systems provide rapid recovery of the national economy, as well as the distribution and use of natural gas raise the technological level of the economy and reduce negative impacts on the environment. In the sector of the gas industry in the future structure of energy consumption is predicted noticeable increase in the share of natural gas (20 to 24%) the implementation of the program of gasification (within which envisages the introduction of gas into 400,000 new households in the Republic of Serbia by 2015.), The construction of a gas pipeline "South Stream", underground gas storage, cogeneration plants in major cities and industrial centers and stations of compressed gas for motor vehicles in major cities along highways gasovoda. U paper presents PPPPN Pipeline "South Stream", which allows an increase in the technological level of the economy of Serbia and its further development.

**Keywords:** PPRS, PPPPN GJT, energy infrastructure development

### УВОД

У ширем европском окружењу, територија Република Србија има повољан саобраћајно - географски, али истовремено веома осетљив геостратешки положај. Значај овог положаја се огледа у томе да преко територије Републике Србије пролази коридор још из античких времена ВИА МИЛИТАРИС којим се остварује најкраћа копнена веза између Европе и Азије, односно Блиског Истока.

Република Србија се налази на контакту великих Европских региона, односно на раскрсници путева према Централној Европи - Подунављу, Медитерану – Јужном Јадрану и Алпима. Анализом и оценом геостратешких и геополитичких, природних и других вредности, као и компаративних предности Републике Србије у ширем европском простору може се закључити о значају Републике Србије у саобраћајном повезивању Западне и Централне Европе са Југоисточном Европом и Блиским истоком, као и остваривању веза земаља Централне Европе - Средњег Подунавља према Јужном Јадрану, Егејском и Црном мору, односно Медитерану.

Геостратешки положај Републике Србије је потпуно промењен у последњих двадесет година. Република Србија поново стиче независност и међународни правни субјективитет после више од 80 година, добија нове суседе и утврђује нове државне границе.

**Инфраструктура је један од основних инструмената повезивања и интеграције у шире окружење.** Инфраструктурни коридори за земље источне Европе дефинисани су на састанцима

<sup>1</sup> Проф.др Весна Златановић-Томашевић, дипл.инж.арх., e-mail: rastkot@Eunet.rs

1994. године на Кипру и 1997. године у Хелсинкију - као десет паневропских инфраструктурних коридора, од којих два пролазе кроз Републику Србију. Паневропски коридор VII (река Дунав) је једини пловни пут од десет паневропских коридора. Од Келхајма до ушћа у Црно море код Сулине, на дужини од 2.414 км тај коридор има третман европског пловног пута међународног значаја. Сектор Дунава, од Бездана до Тимока, дужине 588 км, од којих су гранични секторипрема Хрватској 137,6 км и према Румунији 229,35 км, представља окосницу српске мреже унутрашњих пловних путева. Одређивањем овог паневропског коридора је потврђен његов међународни и континентални значај, а представља изузетан потенцијалза Републику Србију. Паневропски коридор који обухвата железничку и путну мрежу и дуж кога се планира и изградња гасоводне инфраструктуре, мреже оптичких каблова, као и пратећих садржаја аутопута је важан фактор интеграције Републике Србије у европско окружење и представља једну од развојних шанси за привреду Републике Србије. Коридор у свом основном правцу од Салцбурга до Солуна повезује осам, а укључујући и краке - још шест држава. Од укупне дужине путне мреже која износи 2.360 км, кроз Републику Србију пролази 874 км (37% коридора).

## ПРИКАЗ ОСНОВНИХ НАЧЕЛА ЕНЕРГЕТИКЕ У ПРОСТОРНОМ ПЛАНУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 2010 ДО 2020. ГОДИНЕ

Мада енергетски ресурси нису у задовољавајућој мери истражени, у геолошком смислу, може се ипак рећи да Република Србија располаже енергетским потенцијалом у нафти, природном гасу, квалитетним угљем и нуклеарним минералним сировинама. Од квалитетних енергената у енергетском билансу, нафта и гас чине мање од 1%, а остало су различите врсте угља. Република Србија редефинише своје место и улогу између земаља богатих природним енергетским ресурсима (природни гас и нафта) и земаља потрошача. Нова улога Републике Србије као транзитне земље омогућава јој да изградњом енергетских инфраструктурних система обезбеди бржи опоравак националне економије, као и да дистрибуцијом и употребом природног гаса повиси технолошки ниво привреде и тиме смањи негативне утицаје на животну средину.

Република Србија има бројна лежишта минералних сировина. У погледу разноврсности, значајно место имају енергетске минералне сировине, пресвега угаљ, нафта и гас. Проблем је што се ресурси неодрживо користе, не постоји потпуна анализа стања и досадашњег степена истражености природних ресурса и добара по врстама, просторном распореду, разноврсности, обиму и квалитету.

Табела 1. Укупне резерве фосилних горива у Републици Срби

Енергетски ресурс	Експлоатационе резерве (Mten)	Геолошке резерве (Mten)
Лигнит (површинска експлоатација)	2616	3753
Камени и мрки угаљ (подземна експлоатација)	125	130
Нафта и природни гас	20	60

У сектору гасне привреде у будућој структури потрошње енергената предвиђа се приметни пораст учешћа природног гаса (са 20 на 24%) реализацијом програма гасификације (у оквиру кога се предвиђа увођење гаса у око 400.000 нових домаћинстава у Републици Србији до 2015. године), изградњом гасовода „Јужни ток“, подземних складишта гаса, когенерационих постројења у већим градовима и индустријским центрима и станица компримованог гаса за моторна возила у градовима и дуж магистралних гасовода.

Основу гасоводног система Републике Србије чини магистрални гасовод Хоргош – Сента – Госпођинци - Батајница - Велика Плана – Парафин – Појате -Ниш са системом доводних и разводних гасовода и градских дистрибутивних мрежа средњег и ниског притиска. Актуелни транспортни гасоводни систем Републике Србије омогућава транспорт око 15 милиона м<sup>3</sup> на дан, у шта је укључено и 2 милиона м<sup>3</sup> за Босну и Херцеговину. Радни притисак транспортног система је од 15 до 50 бара, а дужина 2.140 км, димензија цеви од DN 150 до DN 750. Дистрибутивни гасоводни систем је за индустријске потрошаче притиска од 4 до 16 бара и укупне дужине 650 км, док за широку потрошњу радни притисак је до 4 бара и дужине око 3000 км. Данас је на гасоводни систем прикључено око 800 индустријских потрошача и преко 240.000 индивидуалних потрошача. У НИС а.д. се налазе објекти за производњу, сабирање и транспорт нафте и природног гаса до рафинерија.

Основни циљ развоја енергетске инфраструктуре је активно учешће Републике Србије у планирању и изградњи стратешке-регионалне и паневропске енергетске инфраструктуре за пренос електричне енергије и транспорт нафте и гаса из нових извора снабдевања, укључујући и ургентну градњу подземног складишта гаса у Републици Србији, све у циљу поузданог и сигурног снабдевања потрошача у Републици Србији.

Оперативни циљеви су: изградња нових магистралних система снабдевања/транспорта гаса, укључујући и изградњу складишта природног гаса и станица компримованог гаса за моторна возила;

изградња разводне/дистрибутивне мреже природног гаса у Војводини, централној, западној, источној и јужној Србији (индивидуални потрошачи) ради целовитости простора.

Концепција просторног развоја у сектору гасне привреде у ППРС: Влада је усвојила 2007. године Национални акциони план за гасификацију на територији Републике Србије који је у складу са циљевима Стратегије. Реализација овог плана већ се остварује кроз Национални инвестициони план у оквиру којег је одобрено више пројеката финансирања изградње магистралних и разводних гасовода на територији Републике Србије, као и за изградњу прве фазе подземног складишта Банатски Двор. У наредном периоду предвиђа се градња нових гасовода у Војводини (420 км) и у централној Србији (више стотина км). Потписани меморандум о изградњи транспортног гасовода „Јужни ток“ преко територије Републике Србије у дужини од око 400 км, капацитета минимум 30 милиона м<sup>3</sup>/дан природног гаса треба да се реализује до 2015. године чиме ће се остварити и други правац снабдевања. Правац који ће магистрални гасовод „Јужни ток“ има у Републици Србији је дефинисан студијом изводљивости 2010. године. Планира се ППРС завршетак изградње подземног складишта гаса у Банатском двору капацитета 850 милиона м<sup>3</sup> и почетак градње другог (Итебеј или Острво). Такође могућа је изградња подземних складишта гаса на више гасних поља која су у поодмаклој експлоатацији (Мокрин, Тилва, Међа и др). Предвиђа се изградња станица компримованог гаса за моторна возила у градовима и дуж магистралних гасовода.

У периоду до 2014. године у складу са плановима предузећа енергетске инфраструктуре, предвиђају се следећи приоритетни пројекти у сектору гасне привреде и то изградња нових гасовода, подземних складишта и станица компримованог гаса.

Табела 2. Стратешки пројекти гасне привреде 2014. Године

Приоритет	Назив стратешког пројекта	Одговорност за реализацију
1	Даља изградња ПСГ Б. Двор	ЈП „Србијасгас“
1	Двосмерни гасовод Госпођинци - Б. Двор	ЈП „Србијасгас“
1	Повезивање гасоводних система Републике Србије и Републике Српске	ЈП „Србијасгас“
1	Повезивање са Хрватском код Сотина и гасовод Сотин - ГРЧ	ЈП „Србијасгас“
1	Госпођинци	ЈП „Србијасгас“
1	Разводни гасовод за Белу Цркву и ГМРС Бела Црква	ЈП „Србијасгас“
1	Разводни гасоводи Шумадијске области	ЈП „Србијасгас“
1	Разводни гасоводи Колубарске и Мачванске области	ЈП „Србијасгас“
	Разводни гасоводи Златиборске области	ЈП „Србијасгас“
1	Разводни гасоводи Моравичке области	ЈП „Србијасгас“
1	Разводни гасоводи Браничевске области	ЈП „Србијасгас“
1	Разводни гасоводи Расинске и Рашке области и општина северног дела	ЈП „Србијасгас“
1	АП Косово и Метохија	Југоросгас
1	Магистрални гасовод Ниш-Лесковац-Врање	Југоросгас
1	Магистрални гасовод „Јужни ток“	Гаспром и ЈП „Србијасгас“
1	Разводни гасовод Острво-Железара Смедерево	НИС а.д.
1	Разводни гасовод Острво- ТЕ Костолац	НИС а.д.
1	Подземно складиште гаса Итебеј	ЈП „Србијасгас“

Мере и инструменти за реализацију приоритетних пројеката су следеће: законодавни инструменти, доношење и иновирање закона и прописа који се односе на енергетску инфраструктуру у области електропреноса, нафтне привреде и гасне привреде, доношење Програма реализације пројекта енергетске инфраструктуре; путем унапређења законодавно-правне регулативе израдом регионалних просторних планова заштитити просторе за коридоре енергетске инфраструктуре (електроводове,



гасоводе, нафтоводе, продуктоводе); институционални инструменти, подстицање и повећање стручности институција које се баве развојем енергетске инфраструктуре; економско-финансијски инструменти, подстицање повољних и дугорочно стабилних услова финансирања и кредита изградње приоритетних енергетских инфраструктурних пројеката који ће обезбедити средства довођењем цене преноса, транспорта и дистрибуције енергије на економски ниво ради обезбеђења већег учешћа средстава предузећа из области енергетике у сопствени развој.

У Просторном плану је наведено да ће **Просторни планови посебне намене**, у делу који се односи на преглед планских докумената за припрему и доношење до 2012. године, бити припремани у међусобној координацији са секторским плановима, стратегијама и програмима који се тичу подручја посебне намене, као и са надлежним институцијама. Програм имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године дефинисао је просторне планове подручја посебне намене који ће се припремати у наредних пет година, уз уважавање следећих приоритета:

Табела 3. Просторни план подручја посебне намене /Подручје инфраструктурног коридора или мреже коридора међународне, магистралне и регионалне инфраструктуре/

Донети планови:	Приоритет за израду:
Просторни план подручја посебне намене инфраструктурног коридора Београд Јужни Јадран, деоница Београд-Пожега („Службени гласник РС”, број 37/06	Просторни план подручја посебне намене гасоводне мреже Републике Србије

#### ПРИКАЗ ПРОСТОРНОГ ПЛАНА ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ ТРАНСНАЦИОНАЛНОГ ГАСОВОДА «ЈУЖНИ ТОК» КРОЗ СРБИЈУ -ПППНГЈТ И ОБАВЕЗЕ

##### Општи осврт на пројекат транснационалног гасовода "Јужни ток" у Србији

"Уговор о оснивању Енергетске заједнице" земаља Југоисточне Европе и Европске Уније (у даљем тексту ЕУ), који је потписан 25.10.2005. године у Атини, са циљем проширења тржишта енергије ЕУна регион Југоисточне Европе, има основе задатке: успостављање стабилног регулаторног и тржишног оквира у југоисточној Европи и ЕУ ради привлачења инвестиција у секторе коришћења природног гаса и производње електричне енергије; стабилно снабдевање енергијом, неопходно за економски и социјални развој; унапређење сигурности снабдевања обезбеђењем стабилне инвестиционе климе ијачањем веза са другим регионима Европе и Азије; побољшање стања животне средине, повећање енергетске ефикасности и употребе еколошки подобних као и обновљивих извора енергије у региону; и развој конкурентног тржишта енергије и коришћење предности економије обима.

Уговором о оснивању Енергетске заједнице оснивају се и регионалне институције потребне за функционисање паневропског тржишта енергије - Министарски савет, Стална група на високом нивоу, Регулаторни одбор Енергетске заједнице, Секретаријат Енергетске заједнице, Форум за електричну енергију, Форум за гас, Социјални форум и Форум за нафту. Оваква структура пресликава институције ЕУ (Савет министара, Европска комисија, Радна група регулатора за електричну енергију и гас - ERGEG и Фирентински и Мадридски форум), којима су, уз уважавање принципа супсидијарности и пропорционалности, поверене неке административне функције. У оквиру ERGEG постоји радна група за гас (GWG) која блиско сарађује са ENTSOG (European Network of Transmission System Operators for Gas) и GIE (Gas Infrastructure Europe). ENTSOG израђује десетогодишњи план развоја мреже (TYNDP) у коме се налази и Јужни ток, а могуће је видети и везе са осталим деловима гасне мреже на Европском континенту.

Енергетска заједница је 2006. године припремила акциони план гасног сектора до 2008. године за сваку од држава Југоисточне Европе међу којима је и Србија. У Регионалној студији гасификације која је завршена 2009. године анализирана су многа питања и актуелне теме гасног сектора у Југоисточној Европи: потражња за потрошњом гаса у поређењу са другим врстама енергената и саанализом цена; потражња за складиштењем; снабдевање гасом и анализа цена снабдевања; потенцијални извори снабдевања од интереса за регион, инфраструктура за пренос гаса; дистрибутивна мрежа, национална, прекогранична и транснационална тржишта; финансирање инвестиције. Анализиране су варијанте за изградњу главних међународних гасовода као што су Јужни ток и Набуко и њихове главне гране. Посебна пажња је посвећена концепту гасоводног прстена у земљама Западног Балкана (WBR) и његовим варијантама.

Пре израде планске документације обављен је низ припремних/претходних активности на реализацији пројекта изградње транснационалног гасовода "Јужни ток" у Србији, и то: у складу са Законом о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде ("Службени гласник РС – међународни уговори", број 83/08), ООО "Газпром експорт" и Ј.П. "Србијагас" су потписали Основне услове за Основни споразум о сарадњи и Основни споразум о сарадњи на пројекту "Јужни ток"; 17. новембра 2009. године у Берну – Швајцарска Конфедерација, регистровано је заједничко предузеће Ј.П. "Србијагаса" и руске компаније Газпром "South Stream Serbia", са седиштем у граду Цуг – Швајцарска Конфедерација; 28. новембра



2011. године у Агенцији за привредне регистре Републике Србије у Београду, регистровано је Привредно друштво "South Stream", д.о.о. за спољно трговински промет и услуге успољно трговинском промету у цевоводном транспорту, са седиштем у граду Новом Саду - Србија; на основу обостране заинтересованости, изражене добре воље и међусобног поверења, Републичка агенција за просторно планирање и Ј.П. "Србијагас" потписали су Меморандум о сарадњи (удаљем тексту: Меморандум), заведен у Републичкој агенцији за просторно планирање под бројем 350-127/2010-01 од 26. фебруара, а у Ј.П. "Србијагас" под бројем 00-01-2/118 од 8. марта 2010. године, као и Анекс Меморандума о сарадњи (у даљем тексту: Анекс Меморандума), заведен у Републичкој агенцији за просторно планирање под бројем 350-127-01/2010-01 од 14. маја 2010. године и у Ј.П. "Србијагас" под бројем 00-01-2/283 од 7. маја 2010. године, који се нарочито односи на сарадњу на изради планске документације за потребе изградње транснационалног гасовода "Јужни ток" кроз Србију; Просторним планом Републике Србије од 2010. до 2020. године ("Службени гласник РС", број 88/10) утврђено је да се за транснационални гасовод "Јужни ток" доноси просторни план подручја посебне намене; Влада Републике Србије донела је одлуку о изради Просторног плана подручја посебне намене транснационалног гасовода "Јужни ток" кроз Србију, објављен у "Службеном гласнику РС бр.8/12", којом је Републичка агенција за просторно планирање одређена за носиоца израде Просторног плана, а Институт за архитектуру и урбанизам Србије и Завод за урбанизам Војводине за стручне обрађиваче Просторног плана; у јуну 2012. године закључен је Уговор о изради Просторног плана подручја посебне намене транснационалног гасовода "Јужни ток" кроз Србију; 25.12. 2012. године донета је Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене транснационалног гасовода «Јужни ток» (Сл.Гласник РС бр.119/2012 од 17.12.2012. године), основни текст на снази од 25/12/2012, у примени од 25/12/2012. године.

### Приказ Просторног плана

Подручје инфраструктурног коридора енергетске инфраструктуре (гасовод) обухвата површину под инфраструктурним системима, површине над и под цевоводима, површине за формирање чворишта, укрштања, мерно-регулационих станица, блок станица, компресорских станица, преносне и дистрибутивне мреже електричне енергије са припадајућим трафо станицама, техничких уређаја, сервиса, приступних путева, паркиралишта, као и других површина за лоцирање објеката у функцији посебне намене, а које се по правилу карактеришу као површине за јавну намену. Подручје Просторног плана обухвата подручје које је у непосредној физичкој и функционалној вези са коридором (заштитни појасеви и објекти и површине које је неопходно штити од негативних утицаја коридора). Прелиминарне границе Просторног плана у Одлуци су одређене границом катастарских општина кроз које пролази коридор. Обухват и граница Просторног плана у фази Нацрта планског документа кориговани су на ширину коридора транснационалног гасовода. Технички основ за израду Просторног плана представља ревидована техничка документација на нивоу претходне студије оправданости са генералним пројектом. Паралелно са израдом Просторног плана урађена је и студија оправданости са идејним пројектом, која такође представља непосредни основ за детаљну разраду и дефинисање регулационих решења.

**У складу са позитивном регулативом, а нарочито применом одредаба члана 48. став 8. Закона о планирању и изградњи**, енергетски коридор – гасовод се у смислу обухвата планског подручја може сматрати **мање сложеним планским**, јер се бави техничким инсталацијама, односно дефинисањем локационих услова и мера за оптимално и безбедно функционисање овог система. У том смислу, Просторним планом се дефинишу оптимални микролокациони услови и мере заштите система цевовода са припадајућим објектима у оквиру енергетског коридора, у складу са природним, насељским, инфраструктурним и другим ограничењима.

Имајући у виду и објективне околности у погледу кратких рокова за реализацију пројекта "Јужни ток" у Србији, а који представљају обавезе утврђене у Закону о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области нафтне и гасне привреде, као и на основу обавеза које проистичу из Основних услова за Основни споразум о сарадњи и Основног споразума о сарадњи на пројекту "Јужни ток" који су закључили "Газпром експорт" са руске и Ј.П. "Србијагас" са српске стране, **искоришћена је законска могућност да се Просторни план ради у форми нацрта, без припреме концепта плана**, а по претходно прибављеном мишљењу органа надлежног за стручну контролу, односно министарства надлежног за послове просторног планирања. Просторни план је припремљен након поступања по примедбама и сугестијама Комисије за стручну контролу регионалног просторног плана, програма имплементације регионалног просторног плана и просторног плана подручја посебне намене ресорног Министарства (Извештају о обављеној стручној контроли Просторног плана подручја посебне намене транснационалног гасовода "Јужни ток" кроз Србију, број 350-01-50/2012-01 од 31.10.2012. године). Просторни план се доноси за **временски хоризонт до 2020. године**, са првом етапом реализације до 2015. године.

У погледу интеррегионалних односа у Србији, линеарни систем „Јужни ток“ може у значајној мери да допринесе јачању територијалне кохезије Републике Србије што представља један од пет основних циљева њеног просторног развоја. Систем „Јужни ток“, паралелно са системом „Северни ток“, гради се са циљем да ојача енергетску безбедност Европе. Тиме се остварују и циљеви руске компаније, на

једној страни, као снабдевача и низа европских земаља, међу којима је и Србија, на другој страни, као потрошача гаса, веома значајног енергента који треба да обезбеди и већу одрживост развоја северног и јужног дела Европе. Поред магистралне трасе кроз Србију предвиђена су у перспективи и три крака, један од Параћина према Нишу и Македонији, други од Београда према Босни и Херцеговини и трећи од Врбаса ка Хрватској. Према обављеним проценама, потрошња гаса ће у делу којим пролази „Јужни ток“ порастати. Досадашња ограничена потрошња гаса ће, захваљујући најпре систему „Јужни ток“, у значајној мери заменити потрошњу угља, нафте и других фосилних енергената који изузетно угрожавају животну средину и који врше утицај на формирање феномена „стаклене баште“, то јест на климатске промене глобалном смислу. Тиме ће природни гас за дужи време постати поуздани основ европског енергетског сектора, а самим тим и енергетског сектора у Србији. Планирана реиндустријализација Србије ће захтевати веће ангажовање гаса који може да задовољи очекиване нарасле потребе за енергентима. Од посебног значаја је квалитет утицаја природног гаса на животну средину. Ово се пре свега односи на пролаз гасовода кроз Црно море, а потом и кроз вођење гасовода преко европског континента. Међу фосилним енергетским изворима, природни гас се сматра најмање штетним по природу и животну средину, са процентом емисије угљен-диоксида (CO<sub>2</sub>) који је за 20% мањи у односу на нафту. У том погледу „Јужни ток“ задовољава међународне конвенције (ЕСРООконвенција) које обавезују и Србију и њено законодавство по питању стандарда животне средине.

### **Коридор гасовода „Јужни ток“ на територији Републике Србије**

**Коридор гасовода повезује два региона Србије (Војводина, Источна/Јужна Србија), десет управних округа (области), 11 градова и 21 општине.** На тај начин омогућује одређене ефекте економског (реиндустријализација) и социјалног (запошљавање) развоја као и ефекте на побољшању квалитета животне средине, што укупно може да допринесе смањењу разлика између развијенијих и мање развијених делова територије Србије

#### *А. Линијски део система*

**Линијски део система транснационалног гасовода „Јужни ток“** кроз Србију има следеће карактеристике: гасовод представља једноцевни систем пречника ДН 1400 и радног притиска до 98 бара; гасовод улази из Бугарске код Вршке Чуке (град Зајечар) и излази у Мађарску код Бачког Брега (град Сомбор); улазни капацитет у Србију је око 40,5 млрд. м<sup>3</sup>, а излазни капацитет из Србије је око 32,7 млрд. м<sup>3</sup> (у Србији се дистрибуира око 7,8 млрд. м<sup>3</sup>); гасовод има два крака од главне трасе који су у функцији снабдевања: Хрватске – одвајањем код Бачког Доброг Поља (општина Врбас); и Босне и Херцеговине (Републике Српске) – одвајањем код насеља Бесни фок (Град Београд); и повећања капацитета и повезивање са постојећим подземним складиштем гаса (ПСГ) „Банатски Двор“ и планираним ПСГ „Итебеј“, те транспортовање у суседне државе, чиме Србија постаје енергетски лидер у окружењу.

#### *Б.1 Основни објекти*

- компресорска станица (КС)** у којој се подиже радни притисак и омогућава пројектовани транспорт природног гаса;
- мерна станица (МС)** где се мери проток природног гаса на истом радном притиску на примопредајним местима, на граничним прелазима и на одвајањима кракова гасовода од основне трасе кроз Србију;
- мерно регулациона станица (МРС)** где се редукује притисак и мери проток гаса на местима повезивања основне трасе гасовода (98 бара) са постојећим националним гасним системом високог радног притиска (45-50 бара);
- блок станица (БС)** којима се на укрштањима са значајнијим објектима инфраструктуре и по секцијама гасовода обезбеђује контролисано и аутоматско затварање протока гаса на делу трасе/секције у случају хаварије; и
- уређаји катодне заштите (УКЗ)** линијског дела гасовода, у циљу оптимизације количине неопходне опреме, постављају се заједно са блок станицама и врше функцију регулисања и контроле параметара катодне заштите и обезбеђења зоне заштите током целог пројектованог периода експлоатације.

#### *Б.2 Остали објекти у функцији гасовода*

- Приступни путеви**, планирани ка локацијама гасних објеката као колски приступ на јавну саобраћајну мрежу; најзахтевнији су путеви до ППС (МС), КС и МРС и до водоводних каптажа-бунара; регулационе ширине приступних путева су од 5,5 до 10 m, а застор је узависности од потреба тежине транспорта, од средње тешког до тешког саобраћаја;
- Електроенергетско снабдевање**, планирано до КС, (ППС) МС, МРС и БС (УКЗ), а услучају великих снага потребна је изградња и одговарајућих далековада, кабловских водова и припадајућих трафостаница.
- Даљински надзор и управљање**, за шта је предвиђен независни оптички кабл (са 24 влакна који се полаже паралелно гасоводу на растојању до 6 m) за пренос података дуж целе трасе и повезивање

свих гасних објеката (КС, ППС, МРС, БС и припадајућих чворишта са пословним филијалама) које ће обављати линијско пословно управљање гасоводом; и

**-Пословне филијале/командни центри** су објекти изван граница Просторног плана, а планирано је да се изграде у Параћину за деоницу гасовода од границе са Бугарском дореке Дунав, и у Новом Саду за деоницу од реке Дунав до границе са Мађарском; центри ће бити повезани међусобно и са свим гасним објектима, како би се обезбедио технолошки режим рада целог система у потпуно безбедним условима; у центрима се обавља процес оператора система у управљању транспортом гаса, праћење и контрола свих сигурносних параметара рада и стања система.

Планским решењем утврђује се енергетски коридор транснационалног гасовода у укупној ширини од 600 m, која представља границу обухвата овог Просторног плана. У оквиру овог енергетског коридора утврђују се следећи појасеви-зоне заштите гасовода: **појас непосредне заштите** обострано од осе гасовода и границе грађевинских парцела објеката гасовода је ширине 10 m на шумском земљишту, односно 25 m на пољопривредном земљишту; **појас уже заштите** обострано од границе појаса непосредне заштите је ширине 90 m на шумском земљишту, односно 75 m на пољопривредном земљишту, то јест граница појаса уже заштите је на 100 m од осе коридора; **појас шире заштите** (појас детаљне разраде) обострано од границе појаса уже заштите је ширине 100 m, то јест граница појаса шире заштите је на 200 m од осе коридора; **појас контролисане изградње** јесте појас између границе појаса шире заштите и границе коридора, то јест границе Просторног плана; у току изградње гасовода успоставља се **радни појас у** ширини од 32 m до 45 m од осе коридора гасовода.

У границама појаса уже заштите утврдиће се тачна траса гасовода у главном пројекту, и можесе утврдити јавни интерес за потребе извођења, експлоатације и одржавања планираних објеката и инсталација гасовода. Просторним планом се утврђује и резервише простор за коридор укупне ширине од 600 m, са претходно наведеним појасевима, тако да је могуће транслаторно померање појасева у односу на трасу гасовода у главном пројекту. Ово померање не може бити веће од 84 m, имајући у виду да ће се тачна траса гасовода са припадајућим радним појасом налазити у границама појаса уже заштите, а да минимална ширина радног појаса износи 16 m обострано. Појасеви заштите успостављају се по завршетку изградње гасовода.

#### **Правила уређења и правила грађења**

Појас уже заштите одређен је графички пописом обухваћених катастарских парцела, док је појас шире заштите одређен графички пописом координатама темена преломних тачака. За коридоре крака транснационалног гасовода резервише се простор и утврђује режим коришћења који одговара режиму коришћења и уређења простора за појас шире заштите гасовода.

Коридор гасовода у највећој мери пролази кроз сеоске атаре, ван гушће насељених зона и ван грађевинских рејона градова, на доминантно пољопривредном земљишту. Гасовод има делимичан негативан утицај на развој, уређење и функционисање сеоских насеља услед заузимања дела пољопривредног земљишта изградњом објеката гасовода и изузимањем дела пољопривредног земљишта из производње. Такође, током извођења радова на изградњи гасовода очекује се привремене негативне утицаје услед буке и загађење ваздуха насталих радом механизације и транспортних средстава у насељима која су у непосредној близини коридора гасовода.

У непосредном окружењу коридор гасовода, на удаљености мањој од око 500 m налазе се делови компактно изграђених делова 11 насеља: Бачевица и Криви Вир (општина Бољевац); Бошњане и Доња Мутница (општина Параћин); Врлане, Грабовоц, Дубље и Црквенац (општина Свилајнац); Милошевац (општина Велика Плана), Лок (општина Тител) и Ђурђево (општина Жабал). Основни критеријум за дефинисање правила уређења и грађења по појасима заштите гасовода у ПППНГЈТ јесте густина насељености. Густина насељености одређује се за све појасе заштите гасовода (укупне ширине 200 m обострано од осе гасовода) у дужини јединице појаса гасовода од 1 km.

Обухват Просторног плана подручја посебне намене транснационалног гасовода „Јужни ток“ дефинисан је координатама преломних тачака одређених осовином основне трасе гасовода и појасом од 200 m обострано од осовине. У плану је дат списак парцела у појасу уже и шире заштите гасовода за територије следећих градова и општина: град Зајчар, општину Бољевци, Параћин, Ђуприју, град Јагодину, општину Деспотовац, Жабари, Велику Плану, град Смедерево, општину Ковин, град Панчево, општину Опово, град Београд, Зрењанин, општину Тител, град Нови Сад, општину Жабал, Темерин, Србобран, Врбас, Кулу и град Сомбор

Списак катастарских парцела планираних за потпуно експропријацију је дефинисан у складу са пројектним решењем размештаја основних и пратећих објеката гасовода. Потпуна експропријација се спроводи за потребе формирања грађевинских парцела мерно регулационих, компресорских и отпремно/пријемних станица на почетку и крају лупинга (паралелне цеви) гасовода. Потпуна експропријација се може спровести и за потребе спровођења мера безбедности у оквиру појаса непосредне заштите. У граници обухвата овог појаса, потпуном експропријацијом су обухваћене катастарске парцеле на којима су евидентирани стамбени, привредни, помоћни и др. објекти. Објекти намењени за рушење су претежно индивидуални, различите намене (привремено и стално становање, економски и помоћни објекти)

## 1. Правила уређења

**Правила уређења** и правила изградње са елементима детаљне разраде обезбеђују директно спровођење плана и издавање локацијске дозволе за основну трасу гасовода "Јужни ток". Директно спровођење Просторног плана предвиђено је издавањем локацијске дозволе у складу са одредбама чл. 54.-57. Закона о планирању и изградњи. У зависности од степена готовости пројектне документације и обима позитивног решења имовинско правних односа, на захтев носиоца инвестиције, локацијска дозвола се може издати за део или одређену фазу реализације гасовода "Јужни ток".

За секундарни део система гасовода "Јужни ток", који представљају одвојци/краци гасовода ка Републици Хрватској и Републици Српској, утврђују се само општа правила, по питању решења положаја коридора одвојака/крака и основних техничких елемента. Површине и објекти у делу крака гасовода представљају предмет даље планске разраде, односно допуне овог Плана са одговарајућим елементима детаљне разраде.

Према члану 69. Закона о планирању и изградњи, постављање/изградња подземних објеката није условљена формирањем посебне грађевинске парцеле. Површина за постављање гасоводаи пратећих инсталација (оптички и енергетски каблови, кабловски део катодне заштите и блокстанице изван грађевинских парцела) се обезбеђује у обухвату појаса детаљне разраде, безизмене постојеће намене површина. Списак катастарских парцела на којима је могуће установљивање права службености за потребе извођења грађевинских радова, одржавање и надзора гасовода наведен је у посебном поглављу плана

**Површине јавне намене**, представљају грађевинске парцеле за следеће објекте гасовода: мернестанице, компресорске станице и отпремно/пријемне станице лупинга (ОЧМ/ПЧМ). Површине јавне намене одређене су графички и координатама карактеристичних темених тачака границе грађевинске парцеле и пописом обухваћених катастарских парцела. Граница регулације и површина грађевинских парцела објеката гасовода одређени су према техничко-технолошким захтевима карактеристичних објеката гасовода, уз минимално ремећење постојеће парцелације.

**Грађевинске парцеле се формирају препарцелацијом обухваћених катастарских парцела**

На грађевинским парцелама објеката гасовода обезбеђују се следећа општа правила урбанистичке регулације: **грађевинска линија** према суседним парцелама са пољопривредном и шумском наменом је одређена је на минималној удаљености од 5,0 m од границе/регулације грађевинске парцеле.; грађевинска линија према суседним парцелама које представљају површине јавне намене (локални пут, водно земљиште и сл.) је одређена на минималној удаљености од 20,0 m од границе/регулације грађевинске парцеле.

## 2. Правила грађења

**Линијском делу система гасовода** на територији Републике Србије припадају: **Деоница основне трасе** магистралног гасовода дужине око km 421,5 km, са номиналним пречником цеви гасовода 1400 mm и радним притиском 9,8 Мра, укључујући и лупинге (паралелна цев) на деоницама од km 0,5 - km 26,1 и од km 145,2 - km 185,7; **Гасовод-одвојак** за Хрватску дужине око 52,7 km, са пречником цеви гасовода 500 mm и радним притиском 9,8 МРа; **Гасовод-одвојак** за Републику Српску дужине око 105,8 km, са пречником цеви гасовода 300 mm и радним притиском 9,8 МРа. Основни **конструктивни елементи** линијског дела гасовода, који обезбеђују пројектовани капацитет и високу поузданост преноса гаса, челичне цеви различитог пресека по одговарајућој пројектној документацији. **Командни центри** предвиђени у Новом Саду и Параћину не представљају предмет овог Просторног плана. Гасовод се по правилу **поставља подземно**, тако да у зависности од класе локације гасовода иврсте терена горња ивица цеви буде на дубини од 0,8 m до 1,1 m. Код укрштања и приближавања са другом инфраструктуром начин постављања и посебне мере техничког обезбеђења утврђују се у складу са издатим условима за потребе израде овог плана, односно услова и сагласности које се прибављају у фази израде техничке документације.

Правила изградње **грађевинских објеката** на линијском делу гасовода је дата за објекте: Компресорске станице, Мерне и мерно регулационе станице; Пријемне и отпремне чистачке станице

**За постављање оптичког и енергетског 10-20 kV кабла** потребна површина се обезбеђује искључиво у **форми закупа земљишта**, односно службености пролаза за извођење радова и постављање инсталације.

**Градилишта** представљају површине на којима се привремено/временски ограничено обезбеђује простор са изградњу линијског дела гасовода и објеката гасовода, одржавањемеханизације, уређење платоа за боравак особља, радних платоа и привремено депоновање материјала код земљаних ископа. Локације и зоне градилишта дуж гасовода одређују се **посебним пројектом градилишта, по правилу у оквиру граница појаса детаљне разраде.**

**Трајни колски приступ** објектима гасовода обезбеђује се прикључком на најближи јавни пут, ускладу са саобраћајно-техничким условима управљача пута. Технички елементи прикључка и приступних путева решавају се **посебним пројектом у складу са противпожарним условима и очекиваним саобраћајним оптерећењем.**

**Укрштање са водним путем** (реке Дунав и Тиса) врши се на дубини од 1,5 m од пројектованог дна водотока до горње ивице заштитне цеви/плоче, односно и више, уколико је тако дефинисано подацима и условима Дирекције за водне путеве „Пловпут“. **Укрштање са одбрамбеним насипом** врши се косим подбушивањем са брањене стране наудаљености не мањој од 50 m од унутрашње ножице насипа. У обухвату Просторног плана су изграђене **радио-базне станице** (антенски стубови и уређаји) у систему РР веза (мобилних комуникација, радио-дифузних веза) са којима је коридор гасоводау потпуности усклађен и неће доћи до обостраног угрожавања објеката. **Главним пројектом гасовода** је потребно посебно обрадити позицију укрштања у близини постојећих електронских комуникационих објеката.

## Имплементација плана

*Институционални оквир и учесници у имплементацији*

**Институционални оквир имплементације овог Просторног плана, у ужем смислу**, представљају институције које ће директно и непосредно имплементирати политику и концепцију изградње и развоја објеката и система посебне намене, односно система транснационалног гасовода Јужни ток. У том смислу, институционални оквир имплементације Просторног плана чине: "Southstream" д.о.о. из Новог Сада (односно посредно ЈП "Србијагас" и „Gazprom“) кроз инвестирање даљих активности на пројектовању, изградњи и коришћењу система гасовода, односно као носилац активности посебне намене; *Министарства надлежна за послове просторног планирања и урбанизма и Републичка агенција за просторно планирање*, кроз контролу даљих активности на изради планске и техничке документације, управног поступка издавања потребних дозвола и одобрења, инспекцијски надзор, као и оцењивање потребе и оправданости измене и допуне појединих решења овог Просторног плана; *Министарство надлежно за послове енергетике и ЈП "Србијагас"*, кроз даљу разраду политика које се односе на дистрибуцију и потрошњу гаса, као и кроз координацију са "Southstream" д.о.о. као носиоцем инвестиције; и **Јединице локалне самоуправе чији делови територије се налазе у обухвату овог Просторног плана, кроз контролу даљих активности на изради планске и техничке документације на локалном нивоу, контролу управног поступка издавања потребних дозвола и одобрења, инспекцијски надзор, делимично инвестирање у изградњу појединих инфраструктурних објеката и система који су у непосредној вези са системом гасовода, као и објеката у обухвату плана које је могуће градити усклађу са правилима овог плана, и др.**

**Институционални оквир имплементације, у ширем смислу**, чине све институције и органи који ће непосредно учествовати у имплементацији планских решења, и то: у области заштите и коришћења природних система и ресурса – министарства надлежна за послове пољопривреде, шумарства, водопривреде и рударства; ЈП "Србијашуме" и ЈП "Војводинашуме"; ЈП "Србијаводе" и ЈП "Војводинаводе" и др; у области развоја привреде – министарства надлежна за послове пољопривреде, индустрије и привреде и др.; невладине организације и локална удружења привредника и предузетника; и друга правна лица и др.; у области развоја саобраћаја и инфраструктурних система – министарства надлежна за послове саобраћаја, инфраструктуре, телекомуникација и др.; ЈП "Путеви Србије"; ЈП "Електропривреда Србије"; ЈП "Електро mreжа"; јавна предузећа на локалном нивоу; и др.; у области заштите животне средине, природних и непокретних културних добара – министарства надлежна за послове животне средине, културе и др.; Завод за заштиту природе Србије и Покрајински завод за заштиту природе; Републички завод за заштиту споменика културе и други надлежни заводи за заштиту споменика културе; и др.

## Спровођење плана

У складу са Законом о планирању и изградњи, Просторни план подручја посебне намене транснационалног гасовода Јужни ток се спроводи на **два основна начина**, и то:

- 1) директно (непосредно), издавањем локацијске дозволе за објекте и системе посебне намене у појасевима заштите гасовода;** и
- 2) индиректно, спровођењем просторних и урбанистичких планова јединица локалне самоуправе у појасу контролисане изградње.**

### 1. Директно спровођење Просторног плана

Зона директне примене Просторног плана обухвата све појасеве заштите гасовода – непосредни, ужи и шири појас заштите (укупне ширине 200 m обострано од осе гасовода) утврђене овим планским документом. У складу са чланом 57. Закона о планирању и изградњи, Просторни план представља плански основ за **издавање локацијске дозволе** у зони његове директне примене, на основу **деталне разраде и правила уређења и грађења утврђеним Просторним планом, и то за:**

1) изградњу објеката система гасовода: *за линијски део гасовода, без крака/одвојака, дефинисан овим Просторним планом; за компресорске станице, и то "Компресорска станица 1" (КО Породин) и "Компресорска станица 2" (КО Бачко Добро Поље); за мерне станице, и то мерну станицу "Вршка Чука" (КО Прлита) и мерну станицу "Бачки Брег" (КО Бачки Брег); за пријемна чистачка места (ПЧМ), и то*

ПЧМ "Бачевица" на (КО Бачевица) и ПЧМ "Липе" -другог лупинга (КО Липе за *отпремна чистачка места (ОЧМ)* "Прлита" (КО Прлита) и "Породин" - другог лупинга (КОПородин);за блок станице на целокупној траси гасовода;за *објекте у функцији гасовода* и повезивања на постојеће и планиране инфраструктурне мреже; и реконструкцију, адаптацију и санацију објеката друге намене у широј зони заштите гасовода

На основу наведеног, а у складу са пописом катастарских парцела за потребе изградње објеката и система јавне намене, овај просторни план представља основ за:

**а)проглашавање јавног интереса за експропријацију земљишта** и објеката за потребе изградњекомпресорских станица, мерних станица, ПЧМ, ОЧМ и одвојака гасовода; као и

**б) проглашавање јавног интереса за привремену/непотпуну експропријацију и установљење праваслужбености** за потребе изградње гасовода на земљишту остале намене.У случају неслагања пописа обухваћених катастарских парцела планиране јавне намене и графичкихприлога детаљне регулације, меродавна је ситуација на Рефералним картама.Поступак експропријације ће се спровести применом нормативно правних мера (доношењемпосебног закона) и кроз управно правни поступак (доношење одговарајућих решења надлежнихоргана). Овиме ће се омогућити одговарајуће тржишне накнаде, односно компензације физичким иправним лицима, чије ће непокретности бити пренамењене (трајно, у случају потпуне, илипривремено, у случају непотпуне експропријације) у складу са решењима овог Просторног плана.

У току спровођења овог Просторног плана траса гасовода ће се ближе одредити техничком документацијом (идејни и главни пројект). Просторним планом је предвиђена ова могућност уз услов да се евентуалне промене локализују у појасу уже заштите и у складу са издатим условиманадлежних институција. **Изменама и допунама овог Просторног плана утврдиће се детаљна планска разрада за краке и одвојке гасовода**, и то: Јужни одвојак за Србију „СБРОС 1“ (КО Бошњане); Северни одвојак за Србију„СБРОС 2“ (КО Жабаљ); крак за Републику Хрватску (КО Бесни Фок); и крак за РепубликуСрпску (КО Бачко Добро Поље), која ће представљати основ за издавање локацијске дозволе.

2. Индиректно спровођење Просторног плана спровођењем просторних и урбанистичких планова јединица локалне самоуправе у појасу контролисане изградње

У појасу контролисане изградње утврђеном овим Просторним планом, примењују се важећи плански документи (просторни планови подручја посебне намене, просторни планови јединица локалнесамоуправе и урбанистички планови) у деловима који нису у супротности са режимом коришћења и уређења тог појаса. **Надлежни органи јединица локалне самоуправе чији су делови територије у обухвату овог просторног плана, донеће одлуку и покренути поступак усаглашавања донетих планских докумената са овим Просторним планом у склопу редовне процедуре измене и допуне тих планова, али у року који не може бити дужи од четири године од дана доношења овог планског документа.**

Усаглашавање важећих и израда нових планских докумената подразумева: 1) да се у планском документу наведу (прикажу) идентичне намене и планска решења из овог Просторног плана за обухват површина јавне намене у појсевима заштите гасовода; и 2) да се даље разраде основне мернице и правила овог Просторног плана дефинисана за појас контролисане изградње.

**Спровођење и усаглашавање планских концепција, решења и пропозиција** утврђених овим Просторним планом у секторским плановима и програмима у складу са законом, обезбеђују: **управљач заштићеног подручја**, доношењем плана управљања и годишњих програма управљања заштићеним подручјем;надлежни завод за заштиту споменика културе, у сарадњи с надлежним локалним самоуправама и приватним сектором, утврђивањем средњорочних и годишњих програма истраживања и заштитене покретних културних добара; **министарство надлежно за водопривреду**, односно Републичка дирекција за воде, у сарадњи са ЈВП"Србијаводе" и ЈВП „Војводинаводе“, усклађивањем годишњих програма изградње, реконструкције и одржавања водопривредних објеката у Републици Србији, доношењем програма мониторинга квалитета воде и заштите вода, а у сарадњи са министарством надлежним за заштиту животне средине; **органи локалне самоуправе**, доношењем средњорочних и годишњих програма развоја водоводне и канализационе инфраструктуре; планова и двогодишњих програма управљања отпадом и одлукама о комуналном реду;**органи локалне самоуправе**, у сарадњи са министарством надлежним за пољопривреду и шумарство, асоцијацијама пољопривредних произвођача и власницима земљишта, доношењем програма уређења пољопривредног земљишта; **ЈП "Србијашуме"**, ревизијом општих основа газдовања шумама за шумска подручја обухваћена овим планом и посебних основа газдовања шумама за газдинске јединице обухваћене овим планом; а у сарадњи са власницима земљишта, израдом програма газдовања шумама и пошумљавања земљишта у приватном власништву; **ловачки савези** и корисници ловног подручја, ревизијом, односно доношењем ловних основа загаздовање ловним подручјем и ловиштима и годишњих планова газдовања ловиштима у обухватуовог просторног плана; **ЈП "Путеви Србије"**, у сарадњи са "Southstream" д.о.о. и надлежним локалним самоуправама, усклађивањем средњорочних и годишњих програма изградње, рехабилитације и одржавањадржавних путева; **надлежне локалне самоуправе, односно општинска јавна предузећа надлежна за изградњу и одржавање инфраструктурних система, усклађивањем средњорочних и годишњих програма развоја;**

**надлежне локалне самоуправе у сарадњи с министарством надлежним за заштиту животне средине, реализацијом акционих програма заштите животне средине, преко локалних еколошких акционих планова (ЛЕАП).**

Изградња транснационалног гасовода "Јужни ток" представља приоритет у развоју енергетског сектора Републике Србије и "Southstream" д.о.о. као носиоца активности и инвестиција. У временском хоризонту Просторног плана предвиђена је фазна реализација и пуштање у рад целокупног планираног система гасовода.

У првој фази имплементације Просторног плана до краја **2015. године приоритети** у реализацији система гасовода су: **решавање имовинских односа и експропријације земљишта јавне намене на целокупној деоници гасовода; изградња трасе гасовода од границе са Бугарском до Дунава; изградња компресорске станице "Компресорска станица 1" (КО Породин); изградња мерне станице "Вршка Чука" (КО Прлита); изградња ПЧМ и ОЧМ на деоници од границе са Бугарском до Дунава; изградња одвојка гасовода "Јужни одвојак за Србију - СБРОС 1" (КО Бошњане); изградња пратећих блок станица.**

Основне планско-програмске мере и инструменти имплементације овог Просторног плана су **израда елабората о експропријацији за површине јавне намене и израда техничке документације (идејних иглавних пројеката) за целокупну трасу гасовода.** Дефинисање посебних нормативно-правних, финансијских или организационих мера и инструмената имплементације биће спроведено кроз израду и ревизију техничке документације за систем гасовода.

## **ЗАКЉУЧАК**

Нерационална потрошња енергије у Републици Србији је, у највећој мери, последица значајног коришћења енергије, посебно електричне, у домаћинствима и јавним и комерцијалним делатностима, првенствено за потребе грејања. Интензивно коришћење електричне енергије у свим секторима потрошње, у многоме је резултат ниске цене електричне енергије, у односу на друге енергенте. Дугорочно, ниске цене електричне енергије, односно диспаритета цена између електричне енергије и других енергената, пре свега гаса, успоравају значајније унапређење енергетске ефикасности у Републици Србији. Повећање енергетске ефикасности у производњи, преносу, дистрибуцији и коришћењу енергије препознато је као један од пет основних приоритета у Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2015. године, као и у Националном програму заштите животне средине. Повећање енергетске ефикасности потребно је разматрати, не само као начело и циљ, већ и као велики потенцијални извор енергије. Основни циљ је повећање енергетске ефикасности у секторима зградарства, индустрије, саобраћаја и комуналних услуга, што је и у економском интересу Републике Србије, од значаја за заштиту животне средине, а све у контексту одрживог коришћења и очувања природних ресурса. Међународни и регионални значај система «Јужни ток» за Србију је посебно истакнут у смислу њеног дугорочног развоја и енергетских капацитета које обезбеђује руска страна. Огромне количине гаса са лежиштима у пољима Бованенково и Штокман (које има процењених 3,8 трилиона м<sup>3</sup> гаса, узобезбеђених 23,7 млрд. м<sup>3</sup> у првој фази експлоатације), обезбеђују дугорочно снабдевање и овог дела Европе. Бованенково има могућност да садашњу производњу од 115 млрд. м<sup>3</sup> дугорочно повећа на 140 млрд. м<sup>3</sup> гаса уз претпоставку и услов изградње 2500 km дугог система гасовода, укључујући и 1100 km дуг транспортни коридор Бованенково-Укта. Очекиване резерве гаса у пољу Јужно-Руске, смештеном у Аутономној покрајини Јамал-Ненец, су преко 1 трилиона м<sup>3</sup> гаса. Садашњи ангажовани капацитет је већ достигао ниво од 25 млрд. м<sup>3</sup> гаса. Системом „Јужни ток“ (као и „Северни ток“) везе између Русије и европских земаља, укључујући и Србију, се у значајној мери шире и учвршћују, уз узајамне користи једне и друге стране преко енергетског сектора, односно географског приближавања једних ка другима преко енергетске инфраструктуре магистралних гасовода. Уз то је решено и питање односа између „Јужног тока“ и система „Набуко“. Према оцени руске стране, ова два система нису конкуренција, нити једанискључује потребу за другим. Европске нарастајуће потребе за гасом ће бити веће од укупне понуде „Јужног тока“, „Набука“ и „Северног тока“. Чак се очекује и кооперација система „Јужни ток“ са системом „Набуко“ како би се оптимизирало поуздано снабдевање гасом јужног дела Европе. Ово ће свакако подстакнути и ширу кооперацију земаља које ће да се снабдевају из ова два система са дугорочним економским и политичким последицама за све партнере ових система. За Србију ће од посебног значаја бити кооперација са земаљама у окружењу преко који ће да прелази „Јужни ток“ (Бугарска, Македонија, Хрватска, Босна и Херцеговина, те Мађарска), ради координираног планирања и, у наставку, оперисања снабдевања гасом.

## **ЛИТЕРАТУРА**

Просторни план Републике Србије („Службени гласник РС”, број 88/10),  
Просторни план подручја посебне намене транснационалног гасовода «Јужни ток» кроз Србију (Сл. гласник РС бр. 119/12)



Zoran Hebar, dipl.ing.arh.<sup>1</sup>

## NEKA ISKUSTVA U PLANIRANJU, PROJEKTIRANJU I REALIZACIJI U SKLOPU REINDUSTRIJALIZACIJE U HRVATSKOJ

### РЕЗИМЕ

*U posljednjih gotovo četvrt stoljeća nekadašnja industrija u Hrvatskoj je gotovo nestala. Uspostavom kapitalističkog sustava na principima neoliberalizma, u procesu tajkunizacije, veliki industrijski kompleksi su privatizirani, a njihovi novi vlasnici su ih u najvećoj mjeri koristili za formiranje građevinskog zemljišta za nove – neindustrijske namjene. Dio tih namjera je realiziran, ali znatan dio nije. No ima i primjera gdje je proces koji je rezultirao novom gradnjom uspio. Drugi vid reindustrijalizacije je prenamjena lokacija nekadašnjih velikih vojarni. Treći oblik reindustrijalizacije je gradnja novih velikih privrednih zona na neizgrađenom zemljištu. Primjeri iz Zagreba, Varaždina, Vukovara, Križa i Svete Nedelje ilustriraju te procese... Glomazan i spor birokratski aparat na svim razinama, nejasnoće u primjeni (pre)velikog broja propisa, skupo zemljište, velike takse i često mijenjanje pravila obeshrabrivali su potencijalne investitore, ne samo u industrijskoj sferi. Sa druge pak strane porastao je broj planski predviđenih lokacija za različite vidove gospodarstva. Budućnost će pokazati postoji li u svemu tome ravnoteža, jer (pre)veliki broj nezaposlenih je moguće smanjiti samo investiranjem u nova radna mjesta. Urbanistički planovi to omogućuju, a dosadašnje realizacije su dobar primjer za budući razvoj.*

### ABSTRACT:

*In the past nearly quarter-century former industry in Croatia has almost disappeared. The establishment of the capitalist system on the principles of neo-liberalism, in the process tycoon, large industrial complexes have been privatized, and their new owners were mainly used for the formation of building land for new - non-industrial purposes. Part of the intent is realized, but a significant part is not. But there are examples where the process that resulted in the new building failed. Another aspect of re-industrialization of the redevelopment of the former location of large barracks. The third form of re-industrialization of the construction of major new industrial zones in undeveloped land. The examples from Zagreb, Varazdin, Vukovar and Sveta Nedelja illustrate these processes ... Cumbersome and slow bureaucracy at all levels, lack of clarity in the application of (too) large number of regulations, expensive land, high taxes and frequently changing rules have discouraged potential investors, not only in the industrial sphere. On the other hand, increased the number of deliberately planned locations for various aspects of the economy. The future will show if there is a balance in all of this, because (too) high unemployment rate can be reduced only by investing in new jobs. Urban development plans to enable and current implementation are a good example for future development.*

### UVOD

U posljednjih gotovo četvrt stoljeća nekadašnja industrija u Hrvatskoj je gotovo nestala. Uspostavom kapitalističkog sustava na principima neoliberalizma, u procesu tajkunizacije, veliki industrijski kompleksi su privatizirani, a njihovi novi vlasnici su ih u najvećoj mjeri koristili za formiranje građevinskog zemljišta za nove – neindustrijske namjene. Dio tih namjera je realiziran, ali znatan dio nije. Tako se sada u gradovima, na rubovima gradskih središta, nalaze zapušteni nekadašnji kompleksi tvornica, skladišta i sličnih sadržaja. Dio zgrada je u ruševnom stanju, a mnoge su i srušene. No ima i primjera gdje je proces koji je rezultirao novom gradnjom uspio.

Drugi vid reindustrijalizacije je prenamjena lokacija nekadašnjih velikih vojarni. One su nekada bile na rubovima gradova, a sada se nalaze u blizini njihovih središta i postale su vrijedan prostor za razvoj. Neke su dobile nove sadržaje, a neke još čekaju na realizaciju.

Treći oblik reindustrijalizacije je gradnja novih velikih privrednih zona na neizgrađenom zemljištu. Njihovom gradnjom gradovi i općine omogućuju si stvaranje novih radnih mjesta i prihoda u svojem, ali i državnom budžetu.

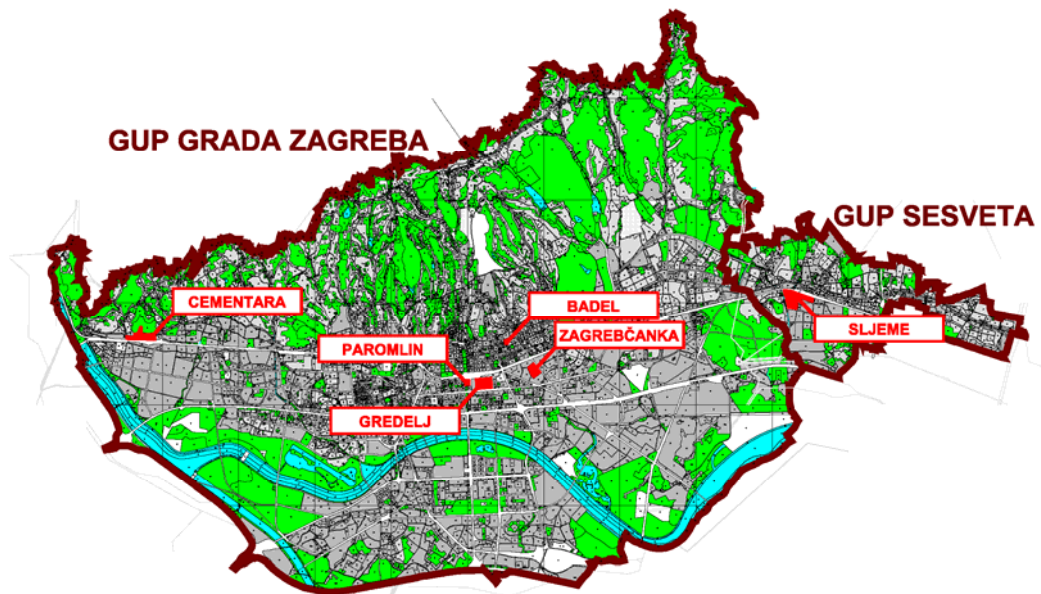
U nastavku ćemo sva tri procesa pokazati na nekoliko primjera iz Zagreba, Vukovara, Varaždina i Svete Nedelje.

<sup>1</sup> Zoran Hebar, dipl.ing.arh., Urbanistički zavod Grada Zagreba, zoran.hebar@gmail.com

## 1. KARAKTERISTIČNA PODRUČJA NAMJENJENA REURBANIZACIJI – PROBLEMI U PRENAMJENI-URBANISTIČKI PLANOVI, RJEŠENJA I PROJEKTI - NEKA ISKUSTVA

### 1.1. ZAGREB

POLOŽAJ ODABRANIH ZAGREBAČKIH LOKACIJA NA KARTI GUP-A ZAGREBA I SESVETA

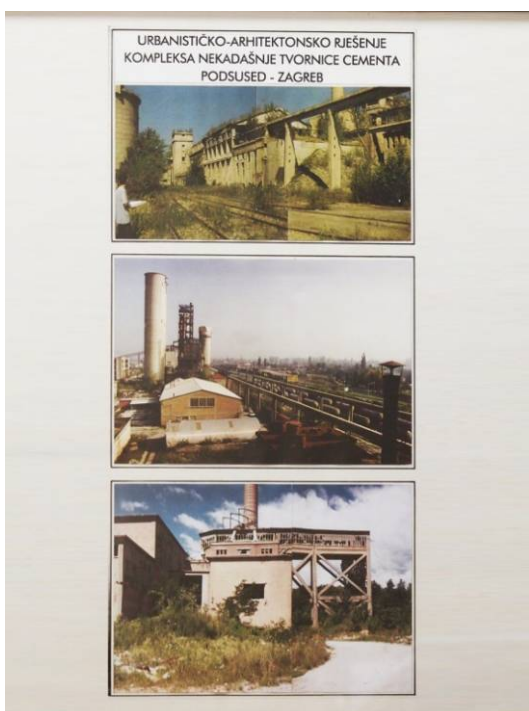


#### 1.1.1. Nekadašnja cementara u podsusedu

Na zapadnoj periferiji Zagreba, na površini zemljišta od 19 ha, nalazi se nekadašnja velika tvornica cementa. Nakon propadnja tvornicu je stečajni upravitelj prodao raznim vlasnicima. U suradnji s njima prije gotovo 20 godina izradili smo detaljne idejne projekte i plan za novu namjenu cijelog kompleksa. Tu su trebali biti sadržaji kulture (dvorane, izložbeni prostori pa čak i mali zoo vrt za ptice), hotel, uredi, servisi, trgovine, ugostiteljstvo, proizvodni i skladišni prostori itd. Zbog blizine željezničke pruge Ljubljana – Zagreb – Beograd bio je planiran i željeznički kolodvor te dovođenje gradske željeznice u sam kompleks. Zamišljalo se da se koriste ostaci stare industrijske arhitekture kao pokretači novog oblikovanja. Rijetki vlasnici su krenuli u realizaciju. No i oni koji su krenuli zanemarili su oslanjanje na industrijsku arheologiju i sagradili anonimne hale kakvih ima posvuda u industrijskim zonama. Ostali prostori i nadalje propadaju, a rješenja za reindustrializaciju, praćenog ulaganjima nema.



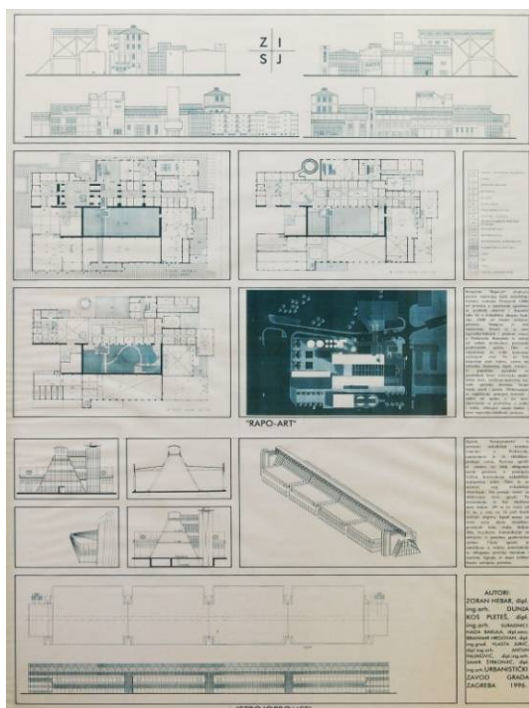
LOKACIJA CEMENTARE



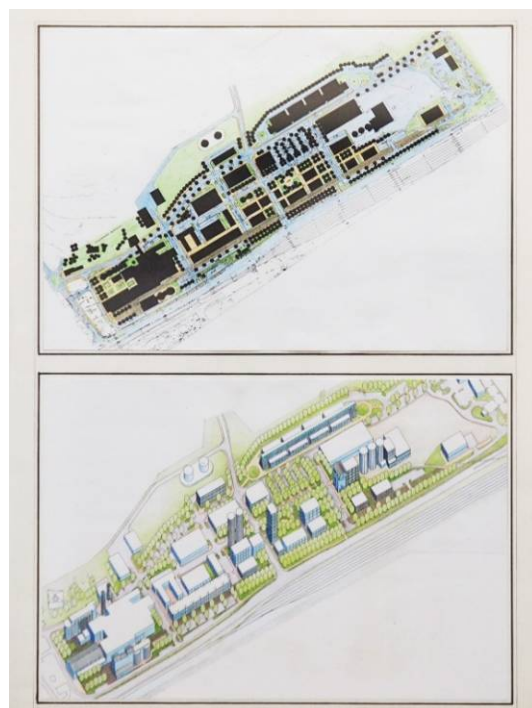
STANJE OBJEKATA



URBANISTIČKO RJEŠENJE



PROJEKT REKONSTRUKCIJE GLAVNE ZGRADE



MORFOLOŠKA OBILJEŽJA RJEŠENJA

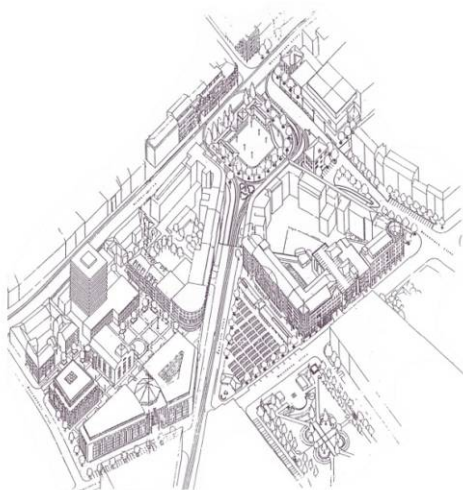
### 1.1.2. Komplex Kvaternikov Trg – Gorica – Elka - Badel

Krajem 19. i početkom 20. stoljeća uz današnji Kvaternikov trg koji je nekada bio mitnica – ulaz u grad, bila je sagrađena prva zagrebačka relativno velika industrijska zona. U njoj su dominirale tvornice Badel (proizvodnja likera i alkoholnih pića), Gorica (proizvodnja pocinčanog posuđa) i Elka (proizvodnja kabela). Još osamdesetih godina temeljem prve nagrade na urbanističkom natječaju izradio sam urbanističko rješenje i projekte za gradnju novih sadržaja. Do devedesetih su sagrađena 2 stambeno – poslovna bloka, nova tržnica sa velikim trgovim i prvom javnom gatažom te nizom poslovnih i stambenih sadržaja.





IZGLED KVARTA 1977.GODINE



SKICA RJEŠENJA OKOLICE KVATERNIKOVOG TRGA



PRVONAGRAĐENI NATJEČAJNI RAD IZ 1980.G

Najdraži prostor mi je novi park (danas trg Bartola Kašića). To je bio prvi park izveden u drugoj polovini 20. stoljeća u donjogradskoj blokovskoj jezgri. Moglo bi ga se zvati i ekološki park jer je uređen na mjestu gdje su prije bile tvorničke hale najvećih iondustrijskih zagađivača.



NOVI PARK I IZVEDENI BLOKOVI TE TRŽNICA

Preostali prostor bloka nekadašnje tvornice Badel, površine 3 ha, iako sada gotovo cijeli u gradskom vlasništvu, nije sagrađen. U proteklih 30 godina za njega je bio izrađen niz rješenja, provedeno još nekoliko natječajâ – zadnji 2013.g. (svjetski, sa pristiglih više od 250 radova) su dobili mladi portugalski arhitekti. U tom bloku sam još u natječaju iz 1980.g. predložio da se sačuva jedna od najvrednijih industrijskih zgrada (nekadašnja destilerija). No ona je danas u ruševnom stanju, jer se u njeno održavanje nije ulagalo, tako da je pitanje hoće li se ikakav trag industrijske arhitekture sačuvati za budućnost.

### 1.1.3. Tvornica ulja Zvijezda

U blizini današnjeg autobusnog kolodvora, na rubu donjogradske blokovske gradnje do prije dvadesetak godina radila je tvornica ulja Zvijezda. Njenim preseljenjem otvorile su se prostorne mogućnosti za formiranje novog gradskog kvarta, površine 10 ha. Urbanističko rješenje sam koncipirao tako da su sve stambene višekatnice užom stranom orijentirane ka značajnoj Novoj Branimirovoj ulici i željezničkoj pruzi. Sjećanja na nekadašnji industrijski kompleks su sačuvana tako da su tri najvrednije zgrade obnovljene u funkciji kulture, a za stvaranje boljih uvjeta života predviđen je, još nerealiziran ozelenjeni prostor sportskih igrališta. To je primjer koji pokazuje kako se može nekadašnji industrijski kompleks učiniti vrijednim gradskim prostorom.



### 1.1.4. Nekadašnja tvornica Sljeme u Sesvetama

U Sesvetama, koje se nalaze na istočnom rubu današnjeg teritorija Grada Zagreba, Nekada je radila mjedna od najvećih mesnih industrija – Sljeme. Njenim propadanjem Grad je dobio vrlo veliki prostor sa mogućnošću za razvoj različitih sadržaja. Do danas je, u južnom dijelu, na lokaciji nekadašnje kafilerije, sagrađeno veliko



stambeno naselje izvorno u sustavu poticane stambene izgradnj (hrvatska verzija socijalne gradnje sa limitirnom cijenom stana od 1070 eura/m<sup>2</sup>), a kasnije u aranžmanu Grada Zagreba, sa nekoliko tisuća stanova i nizom pratećih sadržaja. No nasečlje je izolirano u prostoru i interes za kupnju je mali pa Grad stanove daje u najam po relativno niskim cijenama.

Preostali dio kompleksa površine gotovo 30 ha, koji se nalazi južno od željezničke pruge Zagreb – Beograd nije u funkciji, ali se niti ne naslućuje kakva bi mu funkcija u budućnosti najbolje odgovarala.

Bio je proveden urbanistički natječaj, rađene su razne prostorne studije, ali odluka o tome kako razvijsti ovaj veliki nekada industrijski prostor još nije donešena.



DANAŠNJI IZGLED

### 1.1.5. Kompleks tvornice Gredelj

Praktički u samom središtu grada, južno od Glavnog željezničkog kolodvora, blizu Autobusnog kolodvora, uz Aveniju Vukovar, jednu od najvažnijih gradskih prometnica sa tramvajem, nalazila se tvornica željezničkih vozila Gredelj. Njenim preseljenjem na periferiju Grad je u vlasništvo dobio veliki prostor površine 16 ha, sa nizom vrijednih industrijskih zgrada s kraja 19. i početka 20. stoljeća. No izgleda da nema vizije o tome kako tj prostor razvijati. Bilo je doduše pojedinačnih prijedloga, studentskih radova, ali ne i odluke o tome što sačuvati, a za što namjeniti preostali dio prostora. O raspisivanju urbanističkog natječaja se govori već godinama, ali pomaka nema.

LOKACIJA KOMPLEKSA JE U SREDIŠTU GRADA





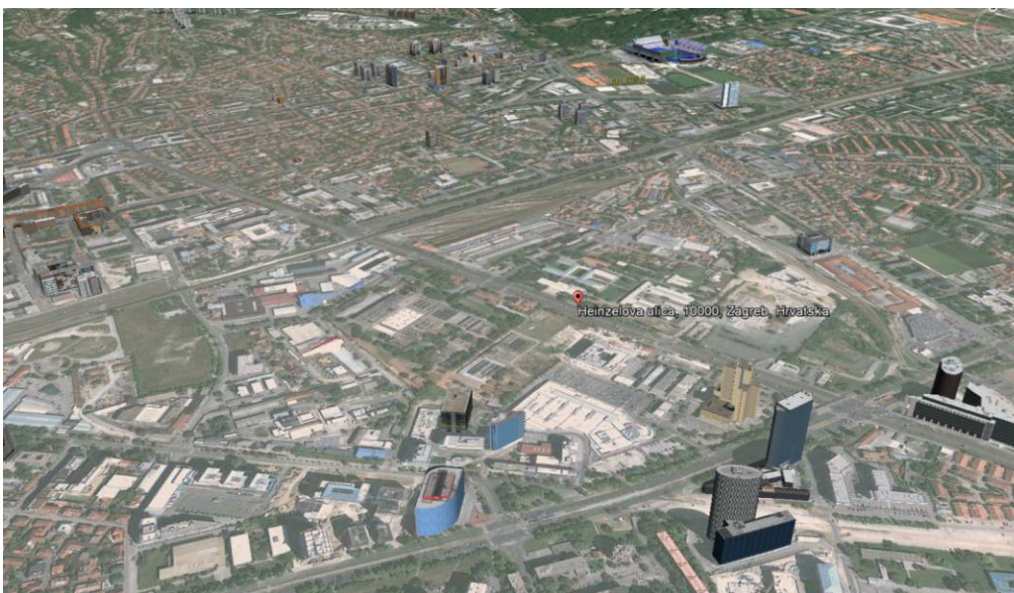
### **1.1.6. Paromlin**

Zgrada i širi kompleks nekadašnjeg paromlina, na zemljištu površine 3 ha, sagrađenog neposredno uz Glavni željeznički kolodvor, danas u vlasništvu Grada, izgorjeli su prije više od 30 godina. Konzervatori su već ranije zaštitili čeličnu nosivu konstrukciju koja je izgorjela. Ostali su samo obodni zidovi. Oni stoje u ruševnom stanju još i danas. U neposrednom okolišu su zgrada gradske uprave, koncertna dvorana Lisinski i veliki ureski kompleks. Na natječajima je, kao i u raznim studijama bilo predlagano kako obnoviti zgradu sa novom namjenom funkciji kulture. No nije učinjeno ništa.



### **1.1.7. Nekadašnja tvornica Zagrepčanka**

Uz Heinzelovu ulicu, na rubu gradskog središta bila je klaonica i tvornica mesne industrije Zagrepčanka. Kao i mnoge i ona je propala te je Grad kupio taj kompleks površine gotovo 10 ha. Rađene su studije razvoja sa različitim prijedlozima prostorne organizacije i namjene, ali odluka o tome nije donesena. I za ovu lokaciju se već dugo govori da će se raspisati urbanistički natječaj, kojeg nema. Dijelovi kompleksa se koriste za povremene manifestacije u organizaciji neprofitnih udruga, ali to nije dovoljno da mu udahne intenzivniji gradski život.



### **1.1.8. Naselje Špansko - Oranice**

Ako u procesu promatramo i nekadašnje vojne lokacije tada je to naselje sagrađeno, nakon natječaja provedenog prije petnaest godina, primjer dobrog korištenja prostora. Nalazi se na dobroj lokaciji uz Zagrebačku aveniju, blizu sportsko – rekreacijskog kompleksa Jarun. Bilo je građeno u sustavu poticane stambene gradnje. U njemu je oko 1250 stanova. Opremljeno je svim pratećim sadržajima, a još predstoji



gradnja velikog zatvorenog bazena i sportsto – rekreacijskih igrališta. Na nekadašnji kompleks podsjećaju trase ulica koje su poštovale nekadašnje te sčuvno sve vrijedno zelenilo. To je primjer kako dobra lokacija i kvalitetan urbanizam mogu ljude koji tu žive učiniti zadovoljnim, što potvrđuje istraživanje koje je proveo Arhitektonski fakultet u Zagrebu.



### 1.1.9. Mogući zaključci iz navedenih zagrebačkih primjera

Grad raspolaže velikim površinama prostora nekadašnjih industrijskih kompleksa. Najznačajniji se nalaze uz željezničku prugu i važne gradske avenije. Niti jedan se ne namjerava obnoviti u funkciji industrije. Ali u posljednjih dvadesetak godina ne samo da nije započela prenamjena već nisu niti jasno definirani ciljevi takvih poduhvata. Kada se gradilo za potrebe poticane stanogradnje rezultati su bili uspješni.

U ranijem razdoblju su ti procesi bili intenzivniji (primjeri Gorica – Elka, Zvijezda).

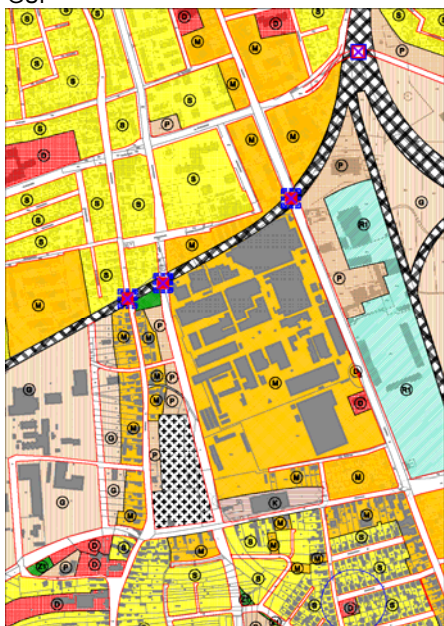
Može se reći da danas najvredniji prostori za razvoj koji su u gradskom vlasništvu, a nalaze se na u samom središtu grada ili u njegovoj blizini niosu na odgovarajući način vrednovani, a onda niti iskorišteni. Da li je uzrok tome samo ekonomska kriza ili i drugi faktori teško je reći. Možda je to u stvari rezervacija prostora za razvoj u budućnosti.

## 1.2. VARAŽDIN

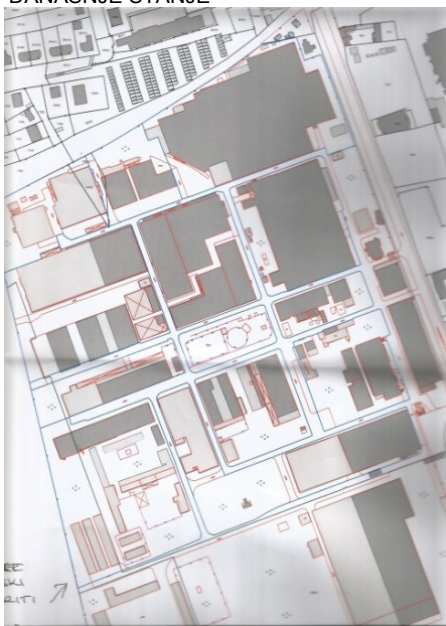
### 1.2.1. Varteks

Varteks, nekada jedna od najjačih tekstilnih industrija, nastala iz tvornice Tivar iz 19. i početka 20. stoljeća, još radi, ali sa smanjenim kapacitetom. Raspolaže velikim kompleksom na rubu gradskog središta, površine više od 10 ha. Nalazi se nasuprot stadiona nekadašnjeg n.k. Varteks, u Zagrebačkoj ulici – prilazu gradskom središtu. Kako bi se objektivno valoriziralo vrijednosti ambijenta i pojedinih zgrada izradili smo konzervatorsko – urbanističku studiju u kojoj su autori bili konzervatori, arhitekti, konstrukteri, građevinari, dizajneri i teoretičarka industrijske arhitekture. Zaključci studije su poslužili za proglašenje zaštićenima najvrednijih zgrada, načine intervencija na drugima, ukazivanju na mogućnosti prenamjene i korištenje za nove funkcije, ali ukazali na mogućnosti nove gradnje. Radi se o nizu zgrada sa najraznovrsnijim krovnim i međukatnim konstrukcijama od čelika i betona sa velikim rasponima. To su početkom 20. stoljeća bila najnaprednija rješenja koja su još i danas u dobrom stanju. Dio će se namjeniti muzeju Tivar – Varteks, dio hotelskoj namjeni visoke kategorije, upravi Varteksa, dio će i nadalje biti u funkciji proizvodnje konfekcije, a dio će dobiti posve nove namjene: trgovačke, uredske, stambene, hostel itd. To će postati proširenje gradskog središta. Sada vlasnici tvornice traže partnere koji bi sudjelovali u obnovi i prenamjeni kompleksa.

GUP



DANAŠNJE STANJE



НЕКЕ МОГУЋНОСТИ РЕКОНСТРУКЦИЈЕ ПОЈЕДИНИХ ЗГРАДА



ПОГЛЕД ИЗ ЗРАКА



### 1.2.2. Varaždinska slobodna zona u Trnovcu

U suradnji sa susjednom općinom Trnovec, Grad Varaždin je na do tada neizgrađenom zemljištu u državnom vlasništvu formirao veliku slobodnu zonu. U njoj rade brojne tvrtke iz Hrvatske i inozemstva. Zemljište je bilo parcelirano i ponuđeno investitorima pod povoljnim uvjetima kupnje, ali i poslovanja. To se pokazalo kao uspješni projekt koji živi zadnjih desetak godina.

### 1.3. KOMPLEKS TVORNICE BOROVO U VUKOVARU

Slovački industrijalac Bata je tridesetih godina prošlog stoljeća na tadašnjoj periferiji Vukovara sagradio industrijsko- stambeni kompleks pod nazivom Bata Ville. Plan je bio rađen po uzoru na kompleks u njegovom rodnom mjestu Zlyin. Sagrađen kao mali grad sa industrijom za proizvodnju obuće, sa stambenim zgradama za zaposlene, ali i direktore, sa društvenom infrastrukturom (škola, vrtić, stadion, trgovine, parkovi, igrališta) kompleks je prije Atenske povelje značio novi pristup u planiranju i gradnji grada.

Danas su dobro sačuvani gotovo svi dijelovi prostora osim tvorničkih hala koje su u ratu gotovo sve srušene. Tvornica Borovo je u vlasništvu države. Danas se ne može niti sanjati o obnovi nekadašnjeg obima proizvodnje. No uprava želi iskoristiti imidž kompleksa, položaj između Dunava i željezničke pruge, dobru cestovnu povezanost i položaj u regiji te ponuditi mogućim partnerima ulaganje u nove industrijske i skladišne kapacitete na zemljištu površine 15 ha.

Da bi se objektiviziralo pograničenja, vrijednosti i mogućnosti izradili smo urbanističko – konzervatorsku studiju cijelog prostora (nekadašnji Bata Ville) te zajedno sa predstavnicima tvornice Borovo, Grada i konzervatora predložili mjere za dalji razvoj.



POGLED NA TVORNICU

Rezultat studije dovršene ove godine su korekcije granica zaštićene povijesne cjeline, prijedlozi za zaštitu najvrednijih zgrada te propozicije za intervencije pri rekonstrukciji, dogradnji ili zamjenskoj gradnji u funkciji novih namjena.



GUP

URBANISTIČKO-KONZERVATORSKA STUDIJA

#### 1.4. POSLOVNA ZONA SVETA NEDELJA

Grad Sveta Nedelja nastao je početkom devedesetih godina 20. stoljeća, odvajanjem od Samobora. Danas je jedan od najuspješnijih hrvatskih gradova. Znan dio tog uspjeha zahvaljuje formiranju nove velike poslovne zone u prostoru koji je ranije bio neplodno tlo sa visokim podzemnim vodama. Izradili smo planove za tri različite zone. Prva je bila zona sa parcelama za poslovno – stambene zgrade. Tu su se doseljavali ljudi koji su na novi način željeli nastaviti tradicije samoborskih obrta. Na istom prostoru su stanovali i radili. Zemljište je bilo u vlasništvu Grada.

Nakon toga je bio izrađen plan za gradnju većih proizvodnih, skladišnih i trgovačkih zgrada. One se nastavljaju na prethodno izgrađeni prostor. Taj proces još nije završen. Ovdje je iz Zagreba preselila najveća hrvatska privatna tiskara – „Radin“ u zgrade površine preko 20 000 m<sup>2</sup>.

U trećoj fazi izradili smo detaljni urbanistički plan za engleske investitore koji su kupivši zemljište površine veće od 30 ha tu sagradili jednu od najvećih skladišnih zona u sjeverozapadnom dijelu Hrvatske. U halama površine i više od 20000 m<sup>2</sup> iznajmljuju skladišni prostor velike evropske tvrtke te im on služi kao distribucijsko skladište.

Kako je to Sveta Nedelja uspjela? U osnovi vrlo jednostavnom, ali efikasnom politikom. Inicijalna akcije je bila prodaja relativno jeftinih manjih gradilišta. Donošenjem planova i komunalnim opremanjem stvorila je uvjete za dolazak investitora sa većim zahtjevima. Cijena privatnog zemljišta nije bila pretjerana, Grad je osiguravao komunalno opremanje, a komunalni doprinos je bio manji od onoga u susjednim gradovima Zagrebu i Samoboru. Sada je u toj zoni teško naći slobodno gradilište.



DANAŠNJI IZGLED



DETALJNI URBANISTIČKI PLAN POSLOVNE ZONE

#### 1.5. GOSPODARSKA ZONA U OPĆINI KRIŽ

Općina Križ je četrdesetak kilometara istočno od Zagreba. Oni su dobili veliki komad poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu. Da bi to mogli, zonu su predvidjeli u prostornom planu općine i u dokumentu koji se zove Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu. Istovremeno su donjeli detaljni urbanistički plan, parcelirali i opremili tako dobiveno zemljište, ishodili i dobili novi čvor na autocesti praktički na ulazu u ovu zonu te započeli sa realizacijom, prodavši relativno velike parcele novim investitorima. Cijela zona je površine oko 100 ha. Locirana je uz autocestu, blizu je velikih gradova (Zagreb, Sisak, Koprivnica), a na dovoljnoj udaljenosti od središta naselja Križ, tako da koristi sve lokacijske prednosti.



DANAŠNJE STANJE



URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA

## 1.6. NEKA OD OPĆIH OBILJEŽJA REINDUSTRIJALIZACIJE U HRVATSKOJ U POSLJEDNJIH DVADESETAK GODINA

Osim uvodno spomente privatizacije, posljedica ratnih razaranja i današnje ekonomske krize, na loš razvoj jer utjecao i nedostatak državne strategije razvoja, a napose u gospodarstvu. Glomazan i spor birokratski aparat na svim razinama, nejasnoće u primjeni (pre)velikog broja propisa, skupo zemljište, velike takse i često mijenjanje pravila obeshrabrivali su potencijalne investitore, ne samo u industrijskoj sferi.

No, bilo je i pozitivnih pomaka, naročito u prostornom planiranju. Ranije je Hrvatska imala stotinjak općina i gradova. Dvedesetih godina je formirano više od 400 općina i preko 130 gradova. Za sve njih su došeni prostorni planovi uređenja. Kako bi si osigurali izvore prihoda, sve jedinice lokalne samouprave su u tim planovima predvidjele relativno velike zone za gospodarsku namjenu. Negdje su to proizvodni pogoni, negdje skladišta, farme ili zone za male poduzetnike. U najvećoj mjeri su planirane na nekadašnjem poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu. Zakon je omogućavao općinama i gradovima da dio tog zemljišta prenamjene i dobiju praktički besplatno u svoje vlasništvo. Naravno da su to oni masovno koristili. Tamo gdje su našli investitore zone su se gradile, a tamo gdje nisu one još uvijek čekaju. Dio je komunalno opremljen, ali veliki dio nije i to otežava realizaciju.

No u tom procesu se postavlja i pitanje očuvanja u pravilu najvrednijih dijelova poljoprivrednog zemljišta od gradnje. Da bi se najkvalitenije poljoprivredno zemljište sačuvalo zakonom je zabranjena prenamjena najvrednijeg tla.

## 2. ZAKLJUČAK

Ako želimo generalizirati može se zaključiti da je u Hrvatskoj nekadašnja industrija u najvećoj mjeri propala ili uništena, njene se lokacije u planovima prenamjenjuju, ali je realizacija sporadična i ovisi o dovitljivosti lokalnih vlasti u dovođenju investitora. Njima pak komplicirana, spora i često promjenjiva primjena propisa otežava odluku investiranju. Sa druge pak strane porastao je broj planski predviđenih lokacija za različite vidove gospodarstva. Budućnost će pokazati postoji li u svemu tome ravnoteža, jer (pre)veliki broj nezaposlenih je moguće smanjiti samo investiranjem u nova radna mjesta. Urbanistički planovi to omogućuju.

### 📖 NAPOMENE

*U radu je korištena planska dokumentacija Urbanističkog zavoda grada Zagreba. Orto foto karte i zračne snimke su iz dokumentacije Ureda za katastar Zagreba, Vukovara i Varaždina.*



др Александра Ђукић<sup>1</sup>, дипл.инж.арх.,  
Тијана Вујичић<sup>2</sup>, дипл.инж.арх.  
мр Дијана Симоновић<sup>3</sup>, дипл.инж.арх.  
Невена Новаковић<sup>4</sup>, дипл.инж.арх.

## ПРОЦЕС РЕГЕНЕРАЦИЈЕ БРАУНФИЛДА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ: ГЕНЕЗА, СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ

### РЕЗИМЕ

Тежиште рада представља преглед ограничења и могућности за одвијање процеса регенерације браунфилд простора у Републици Српској. Проблем и потенцијали ових простора нису препознати, не постоји званична дефиниција и категоризација, као ни јасна визија њихове регенерације на националном и локалном нивоу. Препознајући запуштене и неискоришћене просторе као изузетну стратешку резерву простора, и као друштвени, културни, еколошки и економски потенцијал, у раду се предлаже примена интегративног приступа у процесу њихове регенерације. Предуслов покретања тог процеса, у контексту планирања, заштите и управљања простором, представља успостављање и развој информационо-документационих база података о браунфилд просторима, које би представљале надградњу Јединственог информационог система о простору РС. Циљ је формулисање смерница и препорука за: а) ефикасније управљање простором, б) унапређење институционалног и законодавно-регулаторног оквира, в) креирање модела регенерације браунфилда у РС.

**Кључне речи:** браунфилд простори, интегративна регенерација, управљање простором, базе података

### ABSTRACT:

The focus of the paper presents an overview of the limitations and possibilities for the process of regeneration of brownfields in the Republic of Srpska. The problem and potential of these areas are not identified, there is no official definition and categorization, as well as a clear vision of their regeneration at national and local level. By recognizing neglected and unused spaces as an exceptional strategic resource space, and as a social, cultural, environmental and economic potential, the paper proposes the implementation of an integrated approach in the process of their regeneration. Prerequisite for starting this process in the context of urban planning, protection and management of urban space, is the establishment and development of information and documentation database of brownfields, which would represent an upgrade of unified information system on the territory of the RS. The objective is to formulate guidelines and recommendations for: a) more efficient management of space, b) improvement of the institutional and legislative framework, c) creation of a model of regeneration of brownfields in RS.

**Key words:** brownfields, integrative regeneration, space management, database

### 1. КОНТЕКСТ ПРОБЛЕМА РЕГЕНЕРАЦИЈЕ BROWNFIELD-ПРОСТОРА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Период транзиције кроз који пролази Република Српска (РС), реструктурирање индустрије и реорганизација производње, али и јавних служби, као последицу имају велики број напуштених и девастираних локација (на територији града Бањалуке, чак више од 25) од којих је један број и у еколошки неодрживом стању. Истовремено, овај феномен у РС није довољно истражен, потенцијали ових простора нису адекватно вредновани, не постоји званична дефиниција и класификација, а ни јасан однос националних и локалних власти према овом сложеном проблему. С тим у вези, Архитектонско-грађевински факултет у Бањалуци је носилац израде научно-истраживачког пројекта *BrownInfo* финансираног од стране Министарства за науку и технологију Владе Републике Српске, чији предмет истраживања су браунфилд локације. Циљ пројекта је формирање базе података за њихово успешно евидентирање, санирање, планирање и регенерацију. Предметно истраживање претендује да буде део пројекта успостављања јединственог информационог система о простору РС које спроводи Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију, с циљем да се кроз дефинисање универзалних стандарда идентификације, евиденције и класификације запуштених простора постави одговарајућа методологија прикупљања систематизације, презентације и чувања података.

<sup>1</sup> др Александра Ђукић, дипл. инж. арх., ванредни професор, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Булевар краља Александра 73/2, Београд, Република Србија.

<sup>2</sup> Тијана Вујичић, дипл. инж. арх., виши асистент, Универзитет у Бањој Луци, Архитектонско-грађевинско-геодетски факултет, Војводе Степе Степановића 77/III, Бањалука, Република Српска, БиХ; tvujicic@agfbl.org

<sup>3</sup> мр Дијана Симоновић, дипл. инж. арх., виши асистент, Универзитет у Бањој Луци, Архитектонско-грађевинско-геодетски факултет, Војводе Степе Степановића 77/III, Бањалука, Република Српска, БиХ; dsimonovic@agfbl.org

<sup>4</sup> Невена Новаковић, дипл. инж. арх., виши асистент, Универзитет у Бањој Луци, Архитектонско-грађевинско-геодетски факултет, Војводе Степе Степановића 77/III, Бањалука, Република Српска, БиХ; nnovakovic@agfbl.org



У стручним и научним областима које се баве урбаним простором, ови простори се препознају као претходно развијени и/или изграђени простори код којих је евидентно стање неефикасно искоришћења, а који поседују потенцијал за урбану обнову и одрживи развој. Друштвени, културни, еколошки и економски потенцијали које запуштени простори интегрално садрже, указују на њихов значај за урбану заједницу и упућују на нужност њихове регенерације. Запуштени и неискоришћени простори представљају изузетну *стратешку резерву простора и потенцијал градова*.

Иницијални корак ка поновном активирању ових простора представља израда стратегије регенерације запуштених и неискоришћених простора, интегрисане у мрежу просторних стратегија регенерације општина и региона и ентитета. Као алтернатива за друштво које непрестано расте и које несмотрено искоришћава природне ресурсе, ревитализација запуштених простора представља једно од економичнијих решења које подстиче одрживи урбани развој утемељен на ефикаснијем коришћењу градских просторних ресурса. Предуслов ефикаснијег управљања просторним ресурсима у РС примарно представља израда јединственог регистра непокретности браунфилд локација. Успостављање таквог регистра подразумева идентификацију, инвентаризацију и вишекритеријумску валоризацију стања запуштених и неискоришћених простора. Такође, омогућава њихову класификацију, процену развојних потенцијала и коначно презентацију ових простора кроз медије који одговарају савременим потребама комуникације и размене информација.

## 2. ПРЕГЛЕД ПРОБЛЕМА И ОГРАНИЧЕЊА ЗА ОДВИЈАЊЕ ПРОЦЕСА РЕГЕНЕРАЦИЈЕ БРАУНФИЛД ПРОСТОРА У РЕПУБЛИЦИ СРПскоЈ

Оживљавање браунфилд локација у РС налази се у сенци тежње за економским опоравком локалних заједница. Потреба за постизањем веће економске конкурентности покреће такмичарске процесе између градова и општина, из којих оне излазе као „губитници или победници“, што за резултат даје неуравнотежен просторни развој. Позицију браунфилд локација, у контексту такве категоризације општина и градова, најбоље приказује *Приручник за доносиоце одлука и професионалце - Оживљавање браунфилда у Србији (2008)*, где се наводи да постоје три категорије општина: а) општине које се налазе на комерцијалној локацији, близу главних праваца инфраструктуре - у том случају напуштени и недовољно искоришћени простори имају добру шансу за поновну употребу; б) општине које се налазе ван главних праваца развоја, али имају довољно развојних или алтернативних потенцијала - потребно је брзо реаговати, како би се што пре вратили позитивни ефекти од поновне употребе предметних простора и постали водећа општина у суседству у економском смислу; и в) општине које не спадају ни у једну од претходне две категорије - ове општине имају тешко решиве проблеме и не могу очекивати улагања приватног сектора, него се морају ослањати на националне и међународне програме финансирања и трагати за паметним и неконвенционалним решењима. [2]

У ситуацији када не постоји јасно изражен однос према напуштеним и недовољно искоришћеним просторима на регионалном и државном нивоу, отежавајуће је када и општине немају јасну визију и став према проблемима својих напуштених и недовољно искоришћених простора, јер управо оне највише трпе због њиховог постојања и неискоришћености. Да би општине управљале својим територијалним развојем, тиме и оживљавањем предметних простора, потребни су додатни инструменти, јер они који се примењују су недовољни. Локалне управе у процесима регенерације браунфилд локација се налазе у процепу између интереса тржишних актера са једне стране и захтева виших инстанци (ентитетских/државних) под чијом надлежношћу је управљање овим просторима. Приватни финансијски сектор контролише финансијска средства. Власници некретнина одлучују о инвестицијама руковођени сопственим интересима, а њихове визије о томе како и на који начин треба поново ставити у употребу девастирани простор се често разликују од оних локалне заједнице. Такође, кључну препреку за поновно активирање браунфилд локација представља проблем нерешених власничких односа. [10]

С друге стране, проблем представља чињеница да општине нису извршиле евидентирање и мапирање напуштених и недовољно искоришћених простора, нити имају све мерљиве податке који су битни за ове просторе и који би се могли упоређивати са подацима других општина, ради сагледавања распрострањености, врсте и заједничког решавања проблема. Не постоје јединствене базе података о овим просторима помоћу којих би општине могле правити рачунице и предвиђати ефекте поновно коришћења ових простора.

Такође, наслеђени систем прикупљања, систематизације и чувања података заснован је на концептима и потребама које намеће рационални/територијални систем планирања простора, те аналогни облик изражавања као основни медиј система. Период транзиције у РС обележен је непостојањем јединствених стандарда прикупљања и систематизације података, односно непостојањем јединственог методолошког оквира, а као резултат имамо тешко упоредиве податке између истоветних докумената. С друге стране, досадашњи начин чувања података о простору карактерише фрагментарност. Подаци се налазе 'разбацани' на различитим местима. Најчешће су тамо где су креирани или код оних за које су креирани. Овакво стање има за последицу недоступност, а често и нетранспарентност информација. Ажурне информације о запуштеним просторима углавном не постоје или нису расположиве за ширу употребу, чиме се они додатно искључују из категорије тржишно расположивих градских простора. Њихово стављање у функцију је онемогућено или се додатно успорава, док се израда планских

докумената знатно усложњава, а процедуре продужавају. Штете и губици које производи овако неуређен систем су велике и захватају све сфере савременог живота друштвене заједнице. У контексту транзиције и преласка на тржишни систем привређивања, те појаве колаборативног/стратешког концепта планирања и ере дигитализације, намеће се потреба за иновирањем приступа евидентирању и презентацији информација у циљу обезбеђења доступности, проточности и транспарентности, али и ефикаснијег коришћења просторних ресурса.

Кључни проблеми које ово истраживање препознаје и којима се бави дефинисани су на два нивоа. Шире посматрано, проблем представља однос друштвене заједнице према проблему браунфилд локација на различитим институционалним нивоима:

- постојање стереотипа о браунфилд локацијама као инвестицијски неисплативим у односу на гринфилд локације и као инхибиторима, а не катализаторима локалног развоја;
- занемаривање проблема и просторних потенцијала браунфилд локација на националном и локалном нивоу управљања простором и њихово схватање као наслеђеног терета чије се решавање избегава;
- непостојање развојних стратегија, планова, програма и пројеката фокусираних на проблем браунфилда на националном, регионалном и локалном нивоу;
- истовремено, на путу ка сертификацији градова као *Business Friendly City*, одређене локалне администрације, улазећи у процедуре неформалног планирања, декларативно уврштавају проблем браунфилда у развојне стратегије, а реално се њиме не баве;
- развој таквог инвестицијског модела који потенцира развој гринфилд локација са нерационалним ширењем градске територије и још нерационалнијим запостављањем постојећих просторних ресурса ужег градског подручја;
- посматрање браунфилда као економског, али не и просторног ресурса, води неефикасном управљању просторним развојем.

Уже посматрано, проблем се огледа у непостојању јединственог регистра браунфилд локација као подлоге за ефикасније управљање просторним развојем:

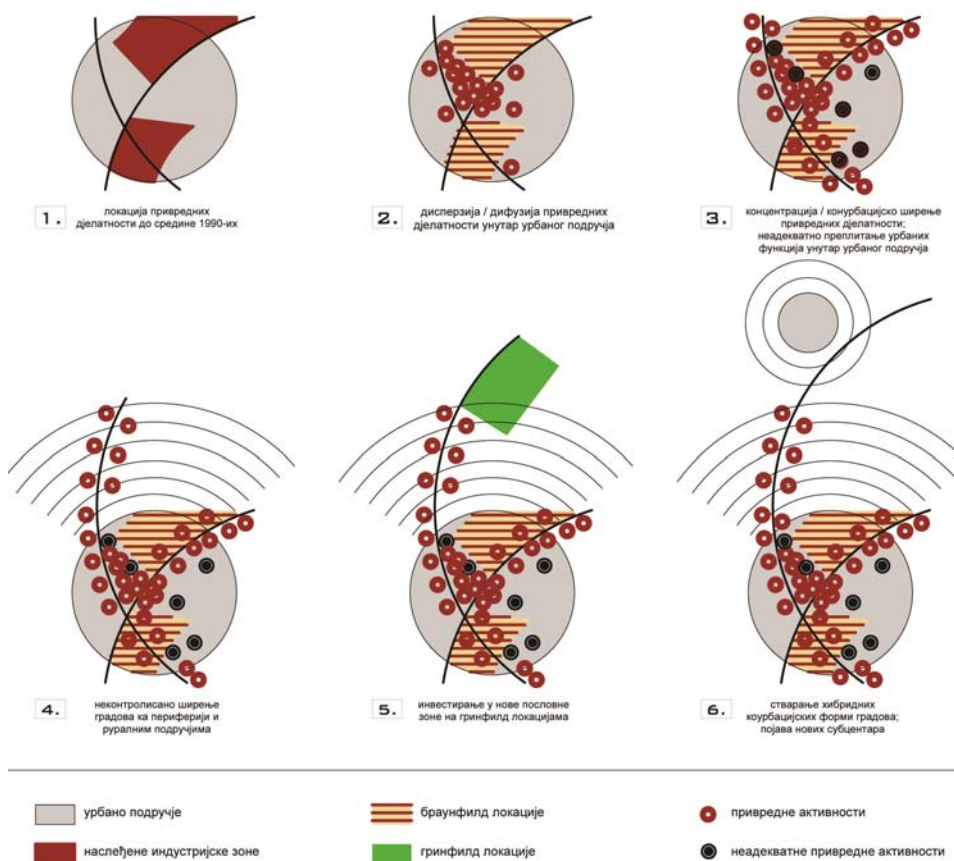
- непостојање јединствене информационе базе браунфилд простора РС;
- одвијање процеса мапирања по принципу парцијалне инвентаризације запуштених и неискоришћених простора по различитим нивоима државне, ентитетске и локалне управе, као и по различитим секторима;
- недостатак регулаторне улоге државе у процесу регенерације браунфилд локација;
- тржишни актери и механизми постају регулатори и покретачи инвентаризације, презентације и доступности браунфилд простора;
- недоступност информација о простору, као и браунфилд локацијама, која се огледа у сложеним процедурама локалних управа;
- заостајање у односу на очекиване стандарде савременог доба у погледу примене информационо-комуникационих система у процесу ефикаснијег управљања информацијама и простором;
- постојање додатних ограничења у процесу инвентаризације и доступности података о специфичним браунфилдима, као што су нпр. војни и инфраструктурни;
- непостојање јединственог методолошког оквира за изградњу информационих база запуштених и неискоришћених простора;
- неуједначеност садржаја база података, парцијалан секторски приступ мапирању и некомпатибилност података.

## 2. 1. Контекст проблема браунфилд простора у граду Бањалуци

У последњих седам деценија, због интензивирања процеса урбанизације на нашим просторима, сведоци смо повећавања изграђености и заузетости тла, као и развоја и грађења нових приградских насеља. Последњих 35 година, површина градске територије Бањалуке је повећана за 48%, углавном неконтролисано, на рачун пољопривредног земљишта и предграђа. Једна од последица оваквог развоја је и формирање хибридне агломерације коју чини скуп некадашњих посебних насеља (градских и руралних).[3] Територијално повећање урбаног подручја повезано је са порастом броја становника, повећаним потребама за стамбеним простором и радним местима. У погледу функционалне дистрибуције у последње две деценије дошло је до значајних промена које су настале као последица реструктурирања привреде.

Подстицај развоју малог и средњег предузетништва пројектује се у просторној фрагментацији производних делатности, које се услед смањених просторних захтева олако уграђују у постојеће урбано ткиво. То за последицу има њихову просторну дисперзију унутар урбаног подручја, као и конурбацијско ширење дуж важних саобраћајних токова. При том, површине индустријских зона раније планиране за ове активности нису препознате као места погодна за инвестирање. На ове трендове указује и Нацрт урбанистичког плана Бања Луке 2008-2020, према коме се приближно половина привредних активности обавља изван планираних индустријских зона. Према Нацрту плана, укупна површина урбаног подручја која се активно користи за обављање привредних делатности износи 541,71 ha, од тога 55% површине која се користи за обављање ових активности се налази у оквиру планираних индустријских зона, док је преосталих 45% површина дисперзно распоређене по урбаном

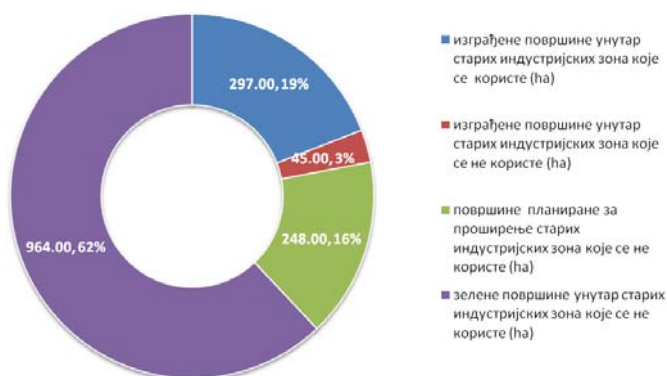
ткиву. Истовремено, план указује да се само 21% површине претходно планираних индустријских зона (297 ha) активно користи. Овакви трендови просторне алокације привредних активности значајно утичу на трансформацију градског пејзажа. С једне стране долази до запоседања слободних обрадивих површина, претварања пољопривредног у грађевинско земљиште, повећања степена изграђености централног градског језгра, док се с друге стране постојећи просторни ресурси индустријских зона неадекватно или у потпуности не користе и бивају препуштени пропадању. [9]



Слика 1. Просторне последице неконтролисаног ширења града и нове функционалне дистрибуције

Запуштени простори града Бањалуке деле судбину својих сродника из целе државе: њихов проблем и потенцијал нису препознати, они нису довољно истражени, не постоји јасна визија њихове регенерације, као ни стратегија њиховог враћања у ток урбаног живота. Ажурне и свеобухватне информације о запуштеним просторима не постоје, чиме се они додатно искључују из категорије тржишно расположивих градских простора. Овакво стање отежава и успорава стављање запуштених простора у функцију. С друге стране, услед тржишних притисака, долази до њиховог парцијалног и непромишљеног активирања које за последицу има угрожавање и уништавање културног, природног и градитељског наслеђа. Истовремено, институционална инертност у решавању проблема или одлагање бављења проблемом запуштених и неискоришћених простора града проузрокује повећавање штете и губитака на свим просторним нивоима и у свим сферама друштвеног живота – економској, еколошкој, културној. Непостојање информационе основе запуштених простора, као и сложеност и обимност поступка њене израде за резултат има усложњавање поступака израде планских докумената и продужавање процедура, или површне аналитичке студије и планска решења.

Бањалука је у бившој Југославији била регионални војни и индустријски центар. Током последње две деценије напуштено је и девастирано око 25 локација, углавном војних и индустријских, на широј градској територији, што износи око 12,55% укупне површине градског грађевинског земљишта. Као такве, заједно са осталим запуштеним просторима (комуналних, стамбених, услужних, здравствених и других комплекса, посебно оних изграђених након земљотреса 1969. године), ове зоне представљају просторни ресурс града који још увек није препознат и значајну стратешку резерву простора за делимично прихватање оних функција и садржаја који значајно утичу на нерационално и неодрживо ширење урбаног ткива [9].



Графикон 1. Процент планираног, реализованог и девастираног индустријског земљишта

Важно је истаћи да запуштени простори индустријских зона представљају значајне резерве како грађених структура (супраструктуре и инфраструктуре) и грађевинског земљишта, тако и значајне резерве зеленила. Наиме, 342 ha површине планираних индустријских зона Бањалуке је претходно развијено: инфраструктурно опремљено и изграђено. [8] Према расположивим подацима 45 хектара ових површина под објектима је данас ван функције, а претпоставља се да је ова бројка и знатно већа. С друге стране, Нацрт плана указује да се само 23% укупне површине (297 ha) претходно планираних индустријских зона активно користи. Такође, 248 ha површине (19% укупне површине индустријских зона) намењене грађењу у оквиру индустријских зона ни данас није искоришћено. Према Урбанистичком плану Бањалуке из 1975. године, планирана површина заштитног зеленог појаса и зоне рекреације у само двије индустријске зоне износи 712 ha, што је 55% укупне површине индустријских зона (Графикон 1). Претходно изнесени подаци указују на значајне просторне ресурсе запуштених простора, али и на њихове развојне потенцијале.

Разлоге за овакво стање неможемо тражити искључиво у последицама ратног стања и разарања, већ и у реструктурирању привреде, првенствено индустрије, током последње две деценије и периоду транзиције кроз који пролазе све бивше републике Југославије. Додатне отежавајуће околности су и спор и неефикасан процес приватизације, кашњење са реструктурирањем индустрије, кашњење и изостанак увођења нових технологија и глобална економска криза са којом смо суочени последњих година. Такође, број регистрованих предузећа у Бањалуци је у периоду од 1990. до 2010. године повећан дванаест пута (са 48 на 522), док је терцијални сектор у укупној привреди заступљен са око 50%, што указује на позитивна кретања. [3]

Само на малом броју девастираних комплекса, тачније шест, је започета регенерација. Реч је о некадашњем "Там сервис"-у (данас тржни центар "Оби"), некадашња фабрика "Кристал" (данас тржни центар "Делта"), фабрика "Руди Чајавец" (делимично реконструисан у тржни центар и факултет), стара жељезничка станица (адаптирана у Музеј савремене уметност), касарна "Мали логор" (реконструисана у административни и стамбено - комерцијални центар); касарна "Врбас" (реконструисана у Универзитетски кампус). Реконструкцијама су постигнути знатно већи индекси заузетости и изграђености што је допринело економској исплативости улагања. После реконструкције касарне "Мали логор" у нови административни градски центар, индекс изграђености је повећан и до 20 пута (са 0.08 на 1,54). [3]

Поред неоспорних просторних вредности и потенцијала, не сме се заборавити да запуштени и неискоришћени простори представљају део урбане меморије, важно материјално сведочанство наше прошлости, чијим уништавањем локална заједница губи део историје града. Препознавање специфичног карактера и идентитета Бањалуке, који произилазе из друштвено-историјског контекста друге половине протеклог века у социјалистичкој Југославији и који су се заснивали на интегрисању концепата - индустријског и војног града, са снажним одликама данас оспореног колективизма повезаног са масивним просторним формама индустријских и војних комплекса, јесте најшири основ на коме се у овом раду заснива разматрање проблема очувања или обнове интегритета ових материјалних и симболичких сведока протеклог развоја заједнице. Њихова сопствена историја, унутар историје града, изражава посебан карактер некадашњег индустријског и војног града, који мењајући се, захтева регенерацију кључних компоненти идентитета. [14] У том смислу регенерација запуштених простора представља нужан корак у спречавању њихове даље девастације и пропадања, а њен суштински смисао и сврха је очување интегритета заоставштине епохе која нестаје. У овим оквирима регенерацију можемо објаснити као разноврсност алтернатива које омогућавају да 'стари' простор служи новим, савременим наменама, а истовремено штити прошлост у будућности. [16]

У контексту горе наведеног, закључује се да "запуштени простори представљају евидентан проблем, али и пропуштену шансу". [7] Посматрано у контексту струке, проблем представља неприлагођеност планерског методолошког апарата специфичностима сложеног феномена запуштених и

неискоришћених простора. Примена истих планерских модела за потпуно различите проблемске опције води уском, парцијалном и површном сагледавању проблема. Узимајући у обзир чињеницу да би "свако ново истраживање требало да креира своју структуру и прилагођава метод", [5] закључујемо да би претпоставка квалитетних програмских решења урбане обнове запуштених простора била изградња и развој интегралне методологије за истраживање овог специфичног и комплексног проблема. Иницијални корак на путу ка њеном креирању представља изградња методолошког оквира за анализу стања и процену потенцијала запуштених простора у контексту урбане обнове. [12]

### 3. ПРЕГЛЕД МОГУЋНОСТИ И ИНИЦИЈАТИВА ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМАТИКЕ БРАУНФИЛД ПРОСТОРА У РЕПУБЛИЦИ СРПскоЈ

Решавање проблема браунфилд локација у РС налази се у сенци процеса који теже привредном опоравку и економској стабилизацији како на државном и ентитетском, тако и на локалном нивоу. Рад кључних институција ентитета у чијој надлежности је проблем браунфилд локација карактерише расцепканост приступа, односно фокусираност на специфичне аспекте проблема из домена њихових сектора. Недостаје интегралан интересекторски приступ који би омогућио свеобухватније сагледавање узрока, последица и утицаја које проблем браунфилда има на локалне заједнице, као и евидентирање многобројних потенцијала које ове локације поседују.

Међу институцијама које су се овим проблемом бавиле истиче се пројекат евиденције „Слободних производних простора“ Министарства индустрије, енергетике и рударства који има за циљ боље повезивање понуде и потражње за слободним производним просторима у РС, односно олакшавање проналажења слободних локација потенцијалним инвеститорима ради покретања производње и новог запошљавања. Резултати пројекта доступни су на веб порталу Министарства<sup>5</sup>, а креирање и ажурирање базе заснива се на појединачном кандидовању локација као „слободних производних простора“ од стране власника некретнина. Тиме се третман према овом проблему пребацује на тржиште некретнина, а изостаје свеобухватно сагледавање укупних потенцијала унутар браунфилд локација.

Једну од значајних активности представља пројекат Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију РС на успостављању „Јединственог информационог система о простору Републике Српске“. Пројекат је са реализацијом почео 2009. године, активно се реализовао до 2011. године, а до данас се у бази система налази *Просторни план Републике Српске до 2015*. Недостатак система представља ограниченост приступа која се огледа у сложеним процедурама за добијање одобрења за приступање систему. С друге стране, недовољно улагање у одржавање и надградњу система онемогућава његово квалитетно ажурирање. Као треће, констатује се проблем поделе надлежности у погледу управљања системом која се манифестује у ограниченој и недовољној размени информација између надлежних институција - Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију РС и Републичке управе за геодетске и имовинско правне послове.

Међутим, треба истаћи да је пројекат успостављања јединственог информационог система о простору реализован у сарадњи са Светском банком, а према најсавременијим стандардима у овој области. Глобална информациона револуција поставила је нове обрасце комуникације и наметнула потребу дигитализације података у циљу лакше размене и доступности информација. Европски парламент и Савет Европске уније (ЕУ) донели су 2007. године директиву (*INSPIRE- Infrastructure for Spatial Information in the European Community*) чији је циљ креирање инфраструктуре просторних података у Европској унији због размене просторних информација о животној средини између јавних институција и боље могућности за јавни приступ просторним информацијама у оквиру Европе.<sup>6</sup> Директива је обавезујућа за земље чланице, као и земље приступнице ЕУ. Република Српска, као саставни део Босне и Херцеговине, у том погледу је корак испред земаља региона, јер је управо примењујући ове стандарде креирала „Јединствени информациони систем о простору Републике Српске“. Овако постављен систем представља изузетно важно средство за ефикасније управљање просторним развојем, те су даља улагања у његов развој неопходна.

#### 3.1. Регионална иницијатива за решавање проблема браунфилд простора на локалном нивоу: сертификације општина и градова као *business friendly cities*

Сертификација градова и општина у РС као места са повољним пословним окружењем (*Business Friendly Cities*) представља такође нови тренд у области уређења локалних управа који се директно тиче проблема браунфилд локација. Сертификација општина и градова представља сложен процес који за циљ има унапређење рада и одлучивања локалне администрације, повећање квалитете информација и брзине и квалитета услуга које институције локалних управа пружају привредницима како би се створили повољнији услови за опстанак и ширење постојеће привреде, као и привлачније

<sup>5</sup> За више информација видети:

[http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mper/EEI\\_investicioni\\_potencijali/Pages/Slobodni\\_prostori.aspx](http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mper/EEI_investicioni_potencijali/Pages/Slobodni_prostori.aspx)

<sup>6</sup> За више информација видети:

[www.inspire.jrc.ec.europa.eu](http://www.inspire.jrc.ec.europa.eu) и [www.rgurs.org/dokumenti/inspire\\_direktiva\\_ser\\_cir.pdf](http://www.rgurs.org/dokumenti/inspire_direktiva_ser_cir.pdf)

окружење за директне инвестиције. [11] Програм сертификације градова и општина са повољним пословним окружењем методолошки је развила Национална алијанса за локални економски развој Србије (*NALED*). Програм се од 2007. године реализује на територији Србије, а као резултат има 20 сертификованих локалних самоуправа, док се још 27 градова и општина налазе у различитим фазама овог процеса. Македонија, Хрватска и Босна и Херцеговина су прихватиле Програм препознајући његов значај и од 2012. године он се активно имплементира.

У контексту проблема браунфилд локација, кључни критеријуми оцене које Програм дефинише су:

- усвојена стратегија локалног развоја (елиминациони критеријум);
- развијен план имплементације стратегије и дефинисани приоритетни пројекти (елиминациони критеријум);
- стратегија сагледава аспекте који се односе на животну средину (важан критеријум);
- град/општина има дигитализоване податке о земљишту и парцелама, укључујући и све податке о инфраструктури (град/општина има ГИС) (врло утицајан критеријум);
- град/општина поседује базу података објеката (браунфилд локација) који се могу понудити у закуп или продају (врло утицајан критеријум);
- град/општина има спремне податке о инфраструктури у индустријским зонама и/или на парцелама које се нуде на продају и/или коришћење потенцијалним инвеститорима (врло утицајан критеријум);
- град/општина нуди инфраструктурно опремљено грађевинско земљиште као део своје понуде грађевинског земљишта (врло утицајан критеријум).

На основу наведених критеријума се закључује да императив за постизање повољног пословног амбијента представља дефинисање јасних стратешких опредељења локалног развоја, али и да је информациона платформа израђена од стране локалних управа кључна у постизању рационалнијег коришћења и ефикаснијег управљања просторним ресурсима. Такође, закључује се да је управљање просторним резвојем превасходно у служби привреде и подстицања локалног економског развоја, а не заштите животне средине и одрживог развоја. То указује на потребу развијања сродних концепата сертификације градова који би избалансирани дефиницију повољног животног окружења, односно обезбедили уравнотежен интегрални приступ. Бројни су концепти који на сличан начин истражују и дефинишу такво окружење, али из друштвене, просторне, еколошке и културолошке перспективе (*People Friendly Cities, Age Friendly Cities, Livable Cities*)

Програм сертификације градова са повољним пословним окружењем РС проводи Мрежа за повољно пословно окружење чије су чланице Привредна Комора РС, Министарство за економске односе и регионалну сарадњу, Министарство локалне управе и самоуправе, Савез општина и градова и Развојна агенција ЕДА. У пилот фази реализације програма, припрему за сертификацију вршила су два града - Бањалука и Приједор, при чему је сертификат стекао само град Приједор. У току су припреме за расписивање јавног позива за укључивање општина и градова у програм сертификације, што указује на чињеницу да ће овај тренд бити доминантан у наредном периоду. Методолошки апарат за инвентаризацију браунфилд локација ће олакшати и уобразити поступке мапирања, док ће јединствени приступ бази података омогућити упоредивост података међу локацијама, општинама и градовима.

### 3.2. Научно-стручна платформа регенерације браунфилд простора

Научна истраживања у области браунфилд проблематике у РС, у последњих десет година су се темељила на појединачном раду научних истраживача, а међу организованим приступима истичу се пројекти које од 2007. године реализује Архитектонско-грађевински факултет Универзитета у Бањалуци. Монографија *Урбана и градитељска обнова у духу одрживог развоја града Бањалуке* представља први кључни резултат истраживачких активности у овој области. Премда фокусирана на Бањалуку, истраживање отвара дискурзивну расправу о савременим тенденцијама развоја и обнове градова, дајући значајан допринос на пољу основних и примењених истраживања. У оквиру тематских истраживања аутори нуде визије и пројекције, процене могућег моделовања, могућности за отклањање ограничења у процесу урбане обнове, те сугеришу реконструкцију институционалног оквира. [17] Као наставак активности овог пројекта Архитектонско-грађевински факултет је покренуо нови пројекат под називом „Урбана и градитељска обнова града у духу одрживог развоја - **ка стратегији интегративне регенерације запуштених и неискоришћених простора Републике Српске** (*brownfield and greenfield spaces*). Непосредан предмет научног истраживања су запуштени и неискоришћени простори. Циљеви пројекта су:

- дефинисање теоријске базе истраживања која обухвата дефинисање основних појмова, продубљивање знања о проблему и предмету истраживања, формирање теоријске информационе основе базиране на савременим научним сазнањима;
- дефинисање интегралне методологије за анализу просторних ресурса запуштених и неискоришћених урбаних простора у функцији урбане обнове;
- дефинисање стандарда класификације и евиденције запуштених и неискоришћених простора као дела просторних података о природним карактеристикама градских и приградских зона, привредним ресурсима, грађевинском земљишту, заштити животне средине и културних предела у функцији креирања јединственог просторног информационог система РС, у складу са Законом о



- уређењу простора и грађењу и Правилником о методологији прикупљања података за јединствени просторно-информациони систем;
- утврђивање потенцијала запуштених и неискоришћених простора кроз сагледавање њихових специфичности и креирање моделских опција регенерације у духу одрживог урбаног развоја;
- дефинисање алата и смерница за регенерацију запуштених и неискоришћених урбаних простора у форми Приручника, примењивог на регионалном нивоу за урбане просторе РС и посебног Приручника за регенерацију запуштених и неискоришћених простора града Бањалуке;
- едукација из области урбане обнове и регенерације запуштених и неискоришћених урбаних простора за све актере у процесу коришћења, планирања и управљања простором;
- остваривање компатибилности резултата научно-истраживачког пројекта са потребама, циљевима и активностима у контексту урбане обнове и одрживог просторног развоја у РС;
- допринос унапређењу законске регулативе из области планирања и уређења простора у РС кроз унапређење методологије анализе и класификације простора.

Истраживање проблема везаног за запуштене и неискоришћене урбане просторе планирано је у форми четворогодишњег пројекта кроз четири целовите фазе. У 2014. години се реализује прва фаза пројекта фокусирана на изградњу методолошког оквира за креирање информационе платформе запуштених и неискоришћених браунфилд простора. Пројекат представља међународну сарадњу научно-истраживачких институција из региона и Европе. Земље учеснице су Чешка (ИУРС – *Institute for Sustainable Urban Development*), Словенија (Урбанистички институт Републике Словеније), Србија (Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Географски факултет Универзитета у Београду), Црна Гора (Архитектонски факултет Универзитета у Подгорици) и Албанија (Архитектонско-урбанистички факултет Политехничког универзитета у Тирани). Локални партнери пројекта су Влада РС (Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију и Министарство науке и технологије), Њемачко друштво за међународну сарадњу – ГИЗ, Привредна комора РС, Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа РС и Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност РС. Резултати научно-истраживачког пројекта ће бити:

- Научна монографија у оквиру које ће аутори научних радова интерпретирати резултате теоријских и емпиријских истраживања, спроведених у циљу креирања методолошког апарата за истраживање браунфилд простора (идентификација, више-критеријумска валоризација, класификација, процена развојних потенцијала). На темељу резултата проучавања проверених методологија за истраживање запуштених и неискоришћених простора које примењују и препоручују развијене заједнице и научна и стручна удружења, уз прилагођавање специфичном локалном урбаном контексту, додатни циљ монографије је приказ развијеног методолошког апарата за креирање информационе платформе браунфилд простора, као методолошког апарата за надградњу јединственог информационог система о простору Републике Српске.
- Приручник намењен свим актерима који директно или индиректно учествују у процесу планирања и уређења простора, односно урбане регенерације запуштених и неискоришћених простора. Приручник ће понудити конкретне смернице за примену развијене методологије. Кључне циљне групе су локалне административне службе за урбанизам и планирање простора, развојне агенције, катастар - геодетска управа, планерске куће.
- Међународна научна конференција (*International Academic Conference BrownInfo 2014*)<sup>7</sup> која има за циљ балансирање и синтезирање резултата научно-истраживачког и наставног рада који се непосредно односи на инвентарисање, вредновање и регенерацију девастираног земљишта у области архитектуре и урбанизма, али и у интердисциплинарним областима на пољу техничко-технолошких и друштвених наука. Конференција ће омогућити размену научних и стручних искустава истраживача из РС и БиХ и из страних истраживачких центара и Универзитета. Научна сазнања у предметним областима ће имати значајан допринос интензивирању и убрзавању научног развоја и развоју научне мисли у области архитектуре и урбанизма уопште. Конференција ће нарочиту пажњу посветити размени теоријско-методолошких сазнања и конкретне праксе на регионалном нивоу у блиском окружењу и у Европском контексту.
- Пилот пројекат информационе базе бившег индустријског комплекса Инцел – Бањалука.

Информације о простору представљају једнако значајан ресурс као што су то сами простори и планови. У контексту ере дигитализације, примене напредних софтвера у планирању, динамизације процеса планирања узроковане променљивим тржиштем и динамичним глобалним окружењем, појаве колаборативног/стратешког концепта планирања, долази и до потребе за иновирањем концепта информационог система у циљу обезбеђења доступности, проточности и транспарентности информација, али и ефикаснијег коришћења просторних ресурса. У том смислу, потреба за успостављањем информационе платформе запуштених и неискоришћених простора као значајних просторних ресурса намеће се као императив, а развој методолошког апарата за анализу, прикупљање, обраду, систематизацију, чување и презентацију података као неопходан први корак на путу ка његовој реализацији.

<sup>7</sup> За више информација видети: <http://agf.unibl.org/160/browninfo>

#### 4. ПРЕДЛОГ ПРИСТУПА РЕШАВАЊУ ПРОБЛЕМАТИКЕ БРАУНФИЛД ПРОСТОРА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

У контексту претходног разматрања и разумевања сложености проблематике запуштених и неискоришћених простора, коју сагледавамо кроз вишеструкост референтних аспеката и њима релевантних потенцијала (просторни, друштвени, културни, еколошки и економски), у раду се предлаже примена **интегративног приступа** решавању њихове проблематике. Под тим се, поред интегративног сагледавања кључних аспеката и вредности предметних простора у циљу њихове регенерације, подразумева интеграција концепата, процедура и средстава, уобличених у стратешко планирање, које треба да допринесе постизању ефикаснијег управљања просторним ресурсима и ефективнијем планирању. Такође, принцип интегративности се односи на успостављање јединствене евиденције или „катастра“ браунфилд простора.

У том смислу, одговори на важна питања покренута овим радом налазе се на пољу локалног стратешког планирања, чији је основни фокус, сврха и смисао - остварење циљева и решавање проблема, док је суштина процеса у одлучивању шта, како и зашто урадити и остварити. Стратешко планирање је значајан демократски инструмент - подразумева учешће заинтересованих страна, омогућава договарање око важних питања и његова основна сврха јесте помоћ општини да делује усаглашено у правцу остваривања циљева, да процени и прилагоди правац деловања према захтевима променљивог окружења и у односу на будућност. [6] Интегративно стратешко планирање као стратешко опредељење градова РС треба да се темељи на принципима одрживог развоја и провођењу програма **урбане обнове**. Полазећи од основних принципа одрживог развоја градова, неопходно је дефинисати **стратегије урбане обнове градова** које се превасходно темеље на очувању животне средине. Стратешки конципирана и условљена локалним урбаним контекстом, **регенерација запуштених и неискоришћених урбаних простора** представља приоритетну и иницијалну фазу урбане обнове градова РС.

Регенерацијом запуштених простора и активирањем неискоришћених простора постигли би се многобројни и разноврсни ефекти у свим доменима урбаног друштва. Неки од њих су: смањење 'притиска' урбанизације на рубне зоне града (градску периферију и пољопривредно земљиште руралних предграђа), као и на зелену структуру градског језгра и на периферију; заустављање даљег пропадања грађевинског фонда и инфраструктурних објеката запуштених индустријских и војних комплекса; повећање разноврсности функција и атрактивности простора, чиме се може достићи аутентичност и препознатљивост урбаних целина и целокупног градског пејзажа; постизање компактности града и смањења фрагментарности урбане форме, уз позитивне економске и социјалне ефекте. [9] У складу с тим, овде се залажемо за свеобухватни приступ решавању проблема регенерације браунфилд простора, који подразумева примењивање регенерације као **стратегије**, као **метода**, и као **процеса**. Регенерација схваћена као метод урбане обнове, представља низ мера којима се неки деградирани и запуштени део града треба обновити и при томе се са посебном пажњом односи према идентитету и духу неког места, а нарочито је осетљива према постојећој структури, коју поштује и узима као полазну тачку за активирање препознатих потенцијала простора у процесу регенерације и то без нарушавања затечених социјалних односа, поправља културну слику града и отвара нове могућности за економску одрживост - што је као метод у процесу урбане обнове, издваја од осталих појединачних метода. [13]

Приступање процесу регенерације ових запуштених и неискоришћених простора у РС представља неодољан корак у спречавању њихове даље девастације и пропадања, а њен суштински смисао и сврха је очување интегритета важног материјалног сведочанства прошлости, чијим уништавањем локална заједница губи део урбане историје. Интегративна регенерација као метод подразумева проблемски вишеаспектно сагледавање ресурса и вредновање препознатих потенцијала и ограничења предметних простора (физичких, друштвених, економских, еколошких, културних), као и разумевање, тумачење и дефинисање циљева, праваца и сценарија њиховог активирања. Посматрана као процес, интегративна регенерација се одвија постепено, корацима који повезују разноврсне активности. Почетни корак ка поновном активирању ових простора представља **израда стратегије регенерације напуштених и недовољно искоришћених простора, интегрисане у мрежу парцијалних просторних стратегија у оквиру урбане обнове**. [15] Процес мора проћи многе фазе - од законских процедура, преко едукације и развијања мреже парцијалних просторних стратегија и програма регенерације, међу којима су изузетно важне локално осетљиве стратегије регенерације браунфилд и гринфилд простора, до конкретних интервенција у простору, као саставних делова комплексније стратегије урбане обнове. [13]

Предуслов покретања и фактички први корак процеса регенерације, у контексту планирања, заштите и управљања простором, представља фаза идентификације и дефинисања проблема, инвентаризације стања, дефинисања критеријума класификације ових простора, као и препознавања њихових потенцијала. **Успостављање јединствене информационе базе браунфилд локација** и едукација о проблему и потенцијалима запуштених простора допринели би 'видљивости' и популаризацији овог феномена, али и подизању свести о значају одрживог развоја, како у стручном домену тако и у широј друштвеној заједници. У основи, већа је вероватноћа да ће поступци урбане обнове запуштених и неискоришћених простора бити спроведени, уколико постоји промишљено дефинисана, пажљиво

структурисана, ажурна и свима доступна информационо платформа. Доступност информација о запуштеним просторима доприноси лакшем препознавању њихових потенцијала од стране тржишних актера као кључних за покретање поступка регенерације. Такође, информисаност представља основ квалитетне комуникације у процесима колаборације различитих интересних група. Како се успешност деловања на тржишту заснива на асиметричности информација, а процес планирања простора на колаборацији већег броја различитих интересних група, отворена информационо платформа запуштених простора омогућила би доступност и транспарентност информација и равномерније учешће и утицај различитих учесника у процесу одлучивања у погледу информисаности. Тиме би се смањило јаз између парцијалних тржишних и општих јавних интереса у поступцима колаборације.

Успостављање и развој информационо-документационих база података о браунфилд просторима, које би представљале надградњу „Јединственог информационог система о простору Републике Српске“, омогућило би општинама неопходне валидне податке о њиховим напуштеним и недовољно искоришћеним просторима, а циљеви инвентаризације тих простора су подизање свести и нивоа информисаности општине о овим просторима, добијање конкретних података за анализу, добијање индекса поређења са другим општинама, побољшање економичности коришћења изграђеног земљишта и прибављање подршке јавности. Добијени подаци помажу да се у процесу регенерације напуштених и недовољно искоришћених простора јасно одреде циљеви и приоритети. [10].

Поред претходног, изградња и дефинисање опште примењивог аналитичког апарата за истраживање запуштених простора, провереног у локалном контексту, унапредиће, иновирати и олакшати планерске поступке везане за овај специфичан проблем. Примена проверених методологија за истраживање запуштених и неискоришћених простора (прикупљања, систематизације, презентације и чувања података), које примењују и препоручују развијене западне заједнице и стручна и научна удружења, уз прилагођавање специфичном локалном урбаном контексту, представља полазну основу и сигуран пут до конципирања **методолошког апарата за истраживање запуштених и неискоришћених простора**. [12]

## 5. ПРЕПОРУКЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА ОДВИЈАЊЕ ПРОЦЕСА РЕГЕНЕРАЦИЈЕ БРАУНФИЛД ПРОСТОРА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Сагледавајући свеобухватно запуштене и неискоришћене просторе - као економски, друштвени, културни и просторни потенцијал градова, у контексту одрживог територијалног развоја, интегралног планирања, заштите и управљања просторним добрима, основне препоруке и предлози овог рада односе се на примену вишедисциплинарног и интегративног приступа при конципирању стратегија, у самом процесу регенерације браунфилд простора и у креирању *web/gis*-орјентисаних информационо-документационих база података ових изузетних стратешких резерви простора, као надградње „Јединственог информационог система о простору Републике Српске“. **Стратешки и интегративно конципирана, условљена локалним урбаним контекстом и заснована на јединственој информационој *web/gis*-орјентисаној основи, регенерација запуштених и неискоришћених урбаних простора (*brownfield and greenfield spaces*) представља приоритетну и иницијалну фазу урбане обнове градова РС**. Интегрални приступ као предуслов покретања свеобухватног процеса регенерације браунфилд простора РС, подразумевао би методолошки и проблемски вишеаспектно сагледавање и вредновање ове посебне категорије простора, у циљу деловања на активирању препознатих потенцијала. Интенције предложених препорука и смерница крећу се у проблемским оквирима ефикаснијег управљања простором, унапређења институционалног и законодавно-регулаторног оквира и креирања модела регенерације браунфилд простора РС.

У оквиру **ефикаснијег управљања простором** формулисане су следеће препоруке:

- Примена локалног стратешког планирања и других неформалних облика планирања (који су осмишљени и фокусирани на остварење циљева и решавање проблема кроз договарања заинтересованих страна у општинама око важних питања повезаних са проблемима браунфилд простора и кроз усаглашено деловање ка остварењу циљева, процене и прилагођавања правца деловања према захтевима променљивих околности и у односу на будућност; [13]
- Примена оперативних инструмената ефикаснијег управљања простором - локално осетљивих интегративних стратегија регенерације браунфилд простора као саставног дела стратегије регенерације целовитог урбаног пејзажа у најширем оквиру урбане обнове града; [9]
- Категоризација и типолошка класификација општина доприноси успешнијем сагледавању њихових проблема и могућности; [2]
- Познавање локалне привреде и друштвено-политичке структуре заједнице, јасни циљеви, приоритети и ресурси, разумевање узрока и последица, трендова, могућности и ограничења у будућности, у циљу побољшања резултата и ефективног планирања; [10]
- Евидентирање и утврђивање еколошких и других проблема браунфилд и гринфилд простора и њиховог обима, стављање на листу локалних приоритета (општине) покретање процеса њихове регенерације и уградња тих приоритета у инструменте просторног и урбанистичког планирања, упркос околностима неефикасног процеса планирања;

- Фокусирањем пажње ка напуштеним и недовољно искоришћеним просторима, уз анимирање јавности различитим маркетиншким кампањама за ову тему, општине треба да омогуће остварење интереса власника до мере очувања интегритета јавног интереса;
- Делотворност локалних инструмената и иницијатива зависи од националних (ентитетских) инструмената и подстицаја. [10]

Препоруке и смернице у циљу **унапређења институционалног и законодавно-регулаторног оквира:**

- Дефинисање појмова и категорија на законодавно-регулаторном и институционалном нивоу и уградња у области просторног, регионалног и урбаног развоја;
- Активирање регулаторне улоге државе/републике у процесу регенерације браунфилд локација;
- Успостављање Агенције за урбану обнову;
- Израда стратегије регенерације напуштених и недовољно искоришћених простора, интегрисане у мрежу парцијалних просторних стратегија у оквиру урбане обнове; [9]
- Успостављање законског и регулативног оквира за заснивање процеса регенерације браунфилд простора РС на профитној основи и примену јавно-приватног партнерства као моћног инструмента за решавање браунфилд проблема;
- Развијање и примена нових регулаторних механизма и подстицајних мера за различите облике улагања у пројекте регенерације браунфилд локација уместо ограничавања инвестирања на гринфилд локацијама; [2]
- Прилагођавање нормативног и фискалног оквира за подршку рециклажи градског земљишта и активирање регулаторно-подстицајне улоге државе/ентитета/регије у погледу употребе земљишта, раније коришћеног за индустрију, војску, железницу, комуналне сервисе и за пољопривредна добра некадашњих великих комбината;
- Покретање и развијање свеобухватне инвентаризације, мапирања и презентације запуштених и неискоришћених простора за све нивое државне, ентитетске и локалне управе, као и развојне секторе, ради успостављања интегралних информационо-документационих база података о браунфилд просторима, које би представљале надградњу „Јединственог информационог система о простору Републике Српске“; [12]
- Повећање капацитета и знања за решавање проблема и достизање стандарда савременог доба у погледу примене информационо-комуникационих система у процесу ефикаснијег управљања информацијама о простору и самим простором;
- Поједностављење процедура локалних управа у погледу доступности информација о простору и браунфилд локацијама;
- Активирање улоге државе/ентитета на уклањању додатних ограничења у процесу инвентаризације и доступности података о специфичним браунфилд простора;
- Примена проверених методологија за истраживање запуштених и неискоришћених простора (прикупљања, систематизације, презентације и чувања података), које примењују и препоручују развијене западне заједнице и стручна и научна удружења, уз прилагођавање специфичном локалном урбаном контексту, као полазна основа и сигуран пут до концепирања методолошког апарата за истраживање запуштених и неискоришћених простора; [12]
- Успостављање јединственог методолошког оквира за изградњу информационих база запуштених и неискоришћених простора и њихово интегрисање у „Јединствени информациони систем о простору Републике Српске“;
- Унифицирање евиденције простора - уједначавање садржаја база податка и интегрисање парцијалних секторских приступа мапирању и компатибилност података;
- Систематизација и кодификација индикатора за категоризацију општина и браунфилд простора код локалних, регионалних и државних органа и институција.

Смернице у склопу **процеса креирања модела регенерације браунфилд простора:**

- Принципи, методе и поступци приликом урбане регенерације ове посебне категорије урбаних простора треба да буду вођени интегралним приступом, заснованим на одрживом развоју, који представља интегрални развој са еколошког, економског, социјалног и културног аспекта, омогућавајући данашњим, али и будућим генерацијама задовољавање њихових потреба и побољшање квалитета живљења; [12]
- Подизање свести о проблемима браунфилд и гринфилд простора, значају и предностима, све на темељу повећања капацитета и знања за решавање проблема;
- Успостављање и израда јединственог регистра непокретности браунфилд локација у РС, што подразумева идентификацију, инвентаризацију и вишекритеријумску валоризацију стања запуштених и неискоришћених простора, њихову класификацију, процену развојних потенцијала;
- Презентација ових простора кроз медије који одговарају савременим потребама комуникације и размене информација;

Један од могућих сценарија остварења предложеног **модела регенерације браунфилд простора**, на нивоу града или локалне заједнице, одвијао би се следећим корацима:

- 1) дефинисање појмова;
- 2) едукација и информисање јавности;
- 3) успостављање Агенције за урбану регенерацију браунфилд простора;
- 4) унифицирање евиденције простора;

- 5) инвентаризација и мапирање простора;
- 6) класификација и категоризација браунфилд простора на нивоу општине;
- 7) проналажење мерљивих индикатора;
- 8) израда листе приоритета;
- 9) организовање конкурса и пројеката. [4]

## 6. ЗАКЉУЧАК

Овај рад презентује један од алтернативних одговора на непрестани раст урбаног ткива наших градова и неконтролисано искоришћавање урбаних добара, тачније, интегрални приступа регенерацији запуштених и неискоришћених простора. Овај приступ омогућава поновно активирање запуштеног градског грађевинског земљишта и филтрацију постојеће изграђене структуре градова на бази међусобног поређења и процене приоритета при доношењу одлука, са посебном осетљивошћу на социјалне и културне домене њиховог утицаја. Регенерација запуштених простора подстиче одрживи територијални развој утемељен на ефикаснијем и рационалнијем коришћењу градских просторних ресурса, са намером да се смањи неконтролисано ширење новог градског ткива на слободне гринфилд просторе. [9] Осим тога, предложени приступ омогућава интегрисање и систематизацију кључних потенцијала које запуштени простори интегрално садрже (друштвени, културни, еколошки и економски) и истовремено указује на њихов значај за урбану заједницу као изузетне *стратешке резерве простора*. Како би потенцијали браунфилд локација били адекватно вредновани неопходно је извршити њихово евидентирање. Јединствена информациона база браунфилд локација ће олакшати процес урбанистичког планирања, омогућити увођење нових видова неформалног планирања и тиме учинити ефикаснијим управљање просторним развојем. Важан корак на путу поновног активирања ових простора представља рад на буђењу свести о значају и потреби њихове регенерације, пре свега на институционалном нивоу, а затим и у привредној заједници.

## 📖 ЛИТЕРАТУРА

- [1] Bryson, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- [2] Danilović, K.; Stojkov, B.; Zeković, S.; Gligorićević, Ž.; Damjanović, D.; ur. *Ožljvavanje braunfilda u Srbiji - Priručnik za donosiocе odluka i profesionalce*. PALGO centar, Beograd, 2008.
- [3] Ђукић, А., Вујичић, Т. „Урбана регенерација браунфилд локација“, у *Урбана регенерација простора фабрике Руди Чајавец у Бањалуци*, А. Ђукић, М. Сурбок, В. Вуковић, ур., Архитектонско-грађевински факултет Универзитета у Бањој Луци, Универзитет технологије у Бечу - Институт за урбани дизајн и пејзажну архитектуру, Универзитет примјењених наука у Корушкој - Грађевинско-архитектонски факултет, Бањалука, 2014. (у штампи)
- [4] Илић, Д. „Regeneracija napuštenih i nedovoljno iskorišćenih prostora uz uskotračnu prugu Smetica-Šipovo na primjeru razvoja istraživačko-proizvodnog centra za drvo“. Master teza, Arhitektonsko-građevinski fakultet Univerziteta u Banjaluci, Banja Luka, 2013.
- [5] Lazarević-Bajec, N. *Teorija planiranja*. Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2000.
- [6] Lazarević-Bajec, N. „Lokalno strateško planiranje u Srbiji: evaluacija rezultata“, u: *Regionalni razvoj, prostorno planiranje i strateško upravljanje*, II deo, I. Marić, S. Miličić, ur., IAUS, Beograd, 2009, str. 125–144.
- [7] Nathanail, P. et al. (Eds.). „Key findings from CABERNET – Europe’s sustainable brownfield regeneration network“. In *Proceedings of the 2nd International Conference on Managing Urban Land*. Theaterhaus, Stuttgart, 2007, 59-64.
- [8] \_ Нацрт – Урбанистички план Бања Луке 2008-2020. Урбанистички завод Републике Српске, Бања Лука, 2009.
- [9] Новаковић, Н.; Симоновић, Д.; Вујичић, Т. „Промислање приступа регенерацији урбаног пејзажа: *Brownfield* простори као стратешки ресурс“, *АГГ+*, 1, Архитектонско-грађевински факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2014, стр. 28-39.
- [10] Perić, A. „Interesna usaglašenost aktera u procesu urbane regeneracije braunfild lokacija“, tematski zbornik radova, II deo *Regionalni razvoj, prostorno planiranje i strateško upravljanje*, Marić, Igor; Miličić, Saša; ur., IAUS, Beograd, 2009, 37-59.
- [11] \_Priručnik za lokalne samouprave - certifikacija opština sa povoljnim poslovnim okruženjem – Business Friendly Cities South East Europe, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (*NALED*), 2012.
- [12] \_Резиме научно-истраживачког пројекта „Урбана и градитељска обнова града у духу одрживог развоја – ка стратегији интегративне регенерације запуштених и неискоришћених простора Републике Српске“ (*brownfield and greenfield spaces*), Архитектонско-грађевинског факултета Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2012.
- [13] Симоновић, Д.; Илић, Д. „Изазови оспорених вриједности и значаја регенерације напуштених и недовољно искоришћених простора у Републици Српској“, *АГГ+*, 1, Архитектонско-грађевински факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2014, стр. 54-69.
- [14] Simonović, D. "Hidden Values and Disputed Collectivism of Brownfields in the City of Banjaluka", In Conference Proceedings of International Conference and Exhibition *ON ARCHITECTURE*, Strand, Belgrade, December 2013, pg. 171-182.
- [15] Shaw, K. „Rising to a challenge“. In: *Whose Urban Renaissance?: An International comparison of urban regeneration strategies*, Libby Porter, & Kate Shaw, ed. Routledge, New York, 2009, 253-260.
- [16] Stratton, M. *Industrial Building, Conservation and Regeneration*. E & FN Spon, London, 2000.
- [17] Симоновић, Д., Новаковић, Н. ур. *Бањалука. Урбана и градитељска обнова града у духу одрживог развоја: уводна разматрања*. Архитектонско-грађевински факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 2008.

Наташа Живаљевић Луксор<sup>1</sup>  
Нађа Куртовић Фолић<sup>2</sup>

## МЕНАЏМЕНТ ПЛАН ЗА ГРАДИТЕЉСКО НАСЛЕЂЕ И НАЦРТ ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ИЗГРАДЊИ

### РЕЗИМЕ

Градитељско наслеђе, категорисано као културно добро, не губи материјалну и економску вредност које за друштво има и свака друга грађевина. У савременој пракси, планирање одрживог развоја захтева да се при урбаној обнови са културном компонентом узме у обзир економска вредности градитељског наслеђа. Увођење одредби о менаџмент плановима за градитељско наслеђе по угледу на законом предвиђене планове управљања природом, омогућило би повезивање законских одредби о планирању и изградњи са Законом о културним добрима, на потпун и доследан начин, и испуњење преузетих међународних обавеза о заштити културних и мешовитих добара на територији Србије. Тиме би се стекли услови да градитељско наслеђе постане не само део, већ покретач културних и креативних индустрија, чиме би жељена „реиндустријализација“ добила богатије значење.

### ABSTRACT:

Built resources, listed as cultural heritage, preserve their fabric and economic value, such as any building has for a society. In contemporary practice, planning of sustainable development requires taking into consideration economic value of cultural heritage, in urban renewal with cultural component. Introducing law provisions about management plans for cultural heritage, modelled after previously regulated nature management plans, would provide complete and consistent connection between law provisions about planning and construction with Cultural Heritage Act, and enable action according internationally undertaken obligations, concerning protection of cultural and mixed sites, on the territory of Serbia. Moreover, it will provide conditions that built heritage become not merely part of, but also catalyst of cultural and creative industries, enriching meaning of targeted „re-industrialization“.

### УВОД

На почетку конституисања доктрине заштите културне баштине, као научне дисциплине, заштита и управљање градитељским наслеђем су се сматрале искључиво конзерваторским проблемом. Током XX века, проблем је из домена архитектонске конзервације постепено прелазео у домен урбане конзервације и интегрисао се са проблемом урбаног развоја. Слично еволуирању схватања одрживог развоја, од 1980-их година промењено је и схватање шта обухвата управљање културном баштином. У протекле две деценије, та улога се променила у толикој мери да се основано може поставити питање у чијој надлежности би она убудуће морала бити. Ово питање је у тесној вези са проблемом свеобухватне правне регулативе ове области, што је само један од повода за отварање дискурса о управљању градитељским наслеђем.

Чланство у Уједињеним нацијама и Савету Европе обавезује Републику Србију на поштовање ратификованих докумената, али још увек нису усвојени закони који би омогућили извршење преузетих обавеза. У складу са постављеним циљем о трајном и одрживом унапређењу стања градитељске баштине, у служби друштвеног напретка, потребно је омогућити унапређење правне регулативе, и премостити јаз између институционалне надлежности службе за планирање просторног развоја и службе за заштиту споменика културе. Градитељско наслеђе има вишеструку друштвену улогу. Искуство у XXI веку, које показује да градитељско наслеђе има и веома важну економску улогу, уколико је схваћено на прави начин, има потврду у међународној политици културног наслеђа какву промовишу е.г. УН и Савет Европе. Осим очигледне везе између градитељског наслеђа и културних индустрија, показало се да постоји јака веза са креативним индустријама, па у том контексту, појам реиндустријализације постиндустријских градова добија ново, богатије значење.

Поред формалних разлога за увођење планова управљања на националном нивоу, у овом раду ће бити показано да постоје суштински разлози да се управљање културим наслеђем и на локалном нивоу, уреди тако да одрживо доприноси реиндустријализацији и општем економском напретку друштва.

<sup>1</sup> Наташа Живаљевић Луксор, ЈП Завод за урбанизам Ниш, e-mail: nluxor@gmail.com

<sup>2</sup> Др Нађа Куртовић Фолић, Универзитет у Новом Саду, e-mail: nfolic@gmail.com



## ИСТОРИЈАТ

Конвенција о светској баштини (1972.), добила је најширу подршку држава чланица УН, као потврду да је широм света препознат њен изузетан значај. Сматра се да конвенција означава својеврсну прекретницу у међународној пракси заштите културних и природних добара, формирањем Листе светске баштине и стварањем основа за покретање кампање за заштиту баштине од међународног значаја. Уколико је неко добро уписано у Листу светске баштине, Светски комитет за баштину има легитимет да предузме хитну интервенцију за заштиту тог добра, што је у неким случајевима пресудно за његово очување. Сам упис културних добара у Листу светске баштине представља, у пракси, ефикасну „меру“ заштите непокретних културних и природних добара (Руркема, 2012), што се може генерализовати и за упис у националне или локалне листе. Исте године када је усвојена конвенција о Културној баштини, усвојене су и Препоруке и Операционалне смернице за спровођење Конвенције о Светској баштини (Operational Guidelines, 2011), у којима је наглашено да свако добро на Листи мора имати одговарајући менаџмент систем и менаџмент план. Конвенција се односи на природно и културно наслеђе, у урбаном и руралном подручју, и указује на значај и обавезу усклађивања менаџмент планова са урбанистичким и просторним планирањем, с једне стране и конзерваторским плановима, с друге стране. Менаџмент план је неопходан за номинацију неког добра за Листу светске баштине, било да је имплементиран или у најави. У складу са законима и прописима државе која подноси номинацију, могуће је формално приложити документ под другим називом (усклађен са законима државе која подноси номинацију), али који у себи садржи све елементе који дефинишу одрживи систем управљања (ib., члан 96).

У неким државама, обавеза израде менаџмент планова примењује се у свим случајевима када постоје природне и културне вредности, које је потребно заштитити и укључити у друштвене и привредне токове. Једним од битних иницијатора таквог приступа, оправдано се сматра Аустралијски органак ICCOMOS-а (Clark, 2001). Након Аустралије<sup>1</sup>, овакав приступ је прихваћен и у другим земљама Комонвелта и САД. Превасходно, новина се састојала у темељитијем истраживању вредности и значаја непокретног културног добра, кроз интеракцију са локалном заједницом (ib.), што у суштини представља примену концепта колаборативног планирања. Могућност да се уместо менаџмент плана користи еквивалентан план или стратегија, у пракси се и примењује. У употреби је велики број термина који означавају исту или сличну врсту документа. Њихови називи су дефинисани законским одредбама у свакој од земаља, али им је заједничко да се израђују са циљем сагледавања проблема развоја, инфраструктурног опремања, као и организације посета, презентације, интерпретације и заштите културног и природног наслеђа. У употреби су, *inter alia*, следећи називи:

- **Heritage Management Plan (HMP)**
- **Conservation Management Plan (CMP)**
- **Heritage Management Strategy (HMS)**
- **Master Conservation plan (MCP).**

Стратегија се примењује када нису на располагању сви улазни подаци који су потребни за план, у случајевима када је потребно дефинисати правила за више сродних налазишта, када налазиште има локални значај или када има државни значај, али краткорочно и средњорочно нису планиране веће измене, као и да би се премостио период до доношења стандардног менаџмент плана. Стратегија управљања локалитетом је скраћена верзија плана која би требало да обезбеди шири увид у приступ заштити и управљању (Australian ICOMOS, 2014).

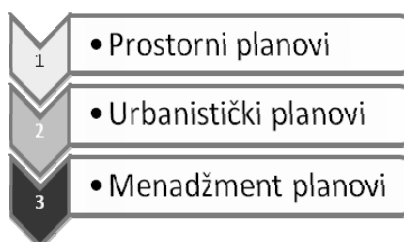
Од почетака примене Конвенције о светској баштини 1970-их година, пројекти заштите непокретног наслеђа су еволуирали, од апстраховања проблема економске оправданости приликом инвестирања у непокретно наслеђе ради ургентне заштите (*прва генерација*), преко пројеката урбане обнове са културном компонентом (*друга генерација*), до улагања у непокретна добра као покретача економског развоја датог подручја (*трећа генерација*). У XX веку, развој идеја о урбаној конзервацији и планирању се може пратити преко увођења заштитне зоне око културног добра, дискурса о очувању амбијента и ансамбала (група грађевина), а после Другог светског рата и о историјским градовима и увођења интегративне заштите до новијих дискурса о доприносу одрживом урбаном развоју, економској вредности културног наслеђа и еколошкој димензији урбане обнове. У последњој деценији, управљање грађитељским наслеђем налази се у фокусу најактивнијих међународних организација на пољу културног наслеђа и урбаног развоја. Са повећањем урбане популације и притиска на градове, као средишта друштвено-економског развоја, посебно у погледу одрживог коришћења земљишта, постављају се и нови захтеви пред културно наслеђе. Самим тим актуелност урбаног развоја историјских градова не опада. Како би се могли објаснити и имплементирати нови модели планирања и управљања урбаним развојем, посебно историјских језгара, развијена је и одговарајућа терминологија, попут увођења ХУЛ-а (скраћеница за енг. *historic urban landscape* – историјски урбани предео). За разлику од „предела“, појма општег карактера, и „културног предела“ који има археолошку конотацију, ХУЛ је уведен је да би се објаснила одређена категорија културног добра и како би се у планирању и управљању урбаним развојем сагледао најшири спектар његових аспеката (Martini V., 2013), уважавајући при том историјске слојеве субјективних и објективних вредности урбаног простора за најразноврсније друштвене групе. Истичући важност овог појма за разумевање нових управљачких

модела, УНЕСКО је усвојио Препоруку о ХУЛ-у, 2011. године (Recommendation on the Historic Urban Landscape (HUL), UNESCO, 2011).

## ХИЈЕРАРХИЈА ПЛАНИРАЊА, САДРЖАЈ И МЕСТО МЕНАЏМЕНТ ПЛАНА

У складу са правилима УНЕСКА, неопходно је израдити менаџмент планове за сва културна и природна добра на територији Србије која се налазе на листи Светске баштине, уз примену међународно прихваћене методологије. На листи Светске културне баштине налазе се четири културна добра са територије Србије: Стари Рас и Сопoћани, Манастир Студеница, Галеријава палата – Гамзиград/Romuliana, као и Средњовековни споменици на Косову (налазе се на „црвеној листи“, угрожене културне баштине, у складу са Чланом 11 (4) Конвенције (Париз, 17.10-21.11 1972) (World Heritage List, 2013). На Провизорној листи, која обухвата добра, која би држава чланица могла да номинује за Листу светске баштине у периоду од наредних 5-10 година, налази се 11 културних и природних добара из Србија<sup>ii</sup>: Царичин град – *Iustiniana Prima*, Национални парк Ђердап, Утврђени манастир Манасија, Историјско место Бач са својим окружењем, Национални парк Тара, Кањон Дрине, Неготинске Пивнице, Смедеревска тврђава Средњовековни закробни стећци, Специјални резерват природе Делиблатска пешчара, Ђавоља варош (в. Листу светске баштине, 2014). Планирање заштите у Србији заснива се, с једне стране, на сагледавању непокретних културних и природних вредности на свим нивоима урбанистичког и просторног планирања (Закон о планирању и изградњи Републике Србије, 2011), а са друге стране на детаљном планирању конзерваторских интервенција, укључујући и израду конзерваторских планова надлежне службе заштите. Имајући у виду да у домаћем законодавству не постоји основ за израду менаџмент планова и пројеката за градитељско (културно) наслеђе, за сагледавање ширег контекста користе се планска документа из домена урбанистичког и просторног планирања, у комбинацији са планом конзерваторских интервенција за само културно добро. И кад би овака систем био прихватљив за културна добра на Листи светске баштине, остаје проблем на локалном нивоу, за чије решавање не постоји правни основ.

### CILJ : Održiva zaštita graditeljskog nasleđa



Realizacija

Илустрација 1. Хијерархија планирања

Питање је и да ли менаџмент план мора да садржи елементе који просторни план и план конзерваторских интервенција не садрже. Изради менаџмент плана претходе истраживање и припремни радови који обухватају: детаљно историјско истраживање, геодетски снимак ситуације са грађевинама, археолошке анализе грађевина и предела, простор за смештај колекције, археолошку евалуацију, истраживање о стаништима, биљним и животињским врстама, истраживање боја у архитектури, података о стању културног добра, мониторинг над локацијом, грађевином или биљним/животињским врстама итд.

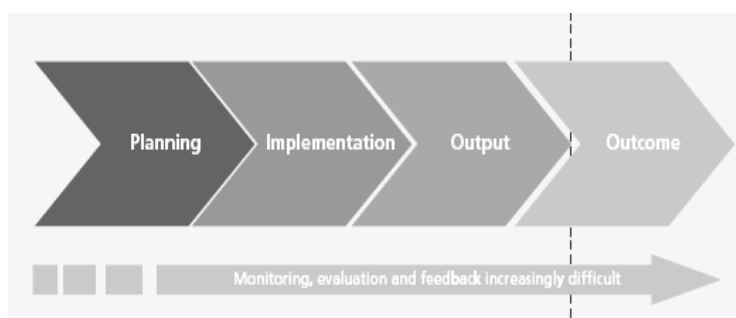
Менаџмент план садржи посебно:

- (1) прецизну идентификацију вредности баштине (за конзерваторску службу, за локалну заједницу, за образовање, очување идентитета и културне разноврсности и др.)
- (2) прецизну идентификацију ограничења и потенцијала баштине у будућем коришћењу
- (3) прецизну идентификацију захтева или намера власника/корисника у погледу намене
- (4) прецизну идентификацију интервенција које на оптималан начин доводе у равнотежу претходно наведено и оптимизују друштвено-економски бенефит.

Менаџмент планом се мора обезбедити:

- приступачност
- безбедност
- поштовање протокола којима се гарантује учешће представника локалне заједнице кроз консултације и
- опис вредности непокретног културног добра (Australian ICOMOS, 2014)

Садржај планова се мора прилагодити вредностима непокретног културног добра, значају (који може бити интернационални, национални или локални) и категорији (појединачно културно добро, група грађевина, културни предео, историјска језгра *etc.*)<sup>iii</sup>.



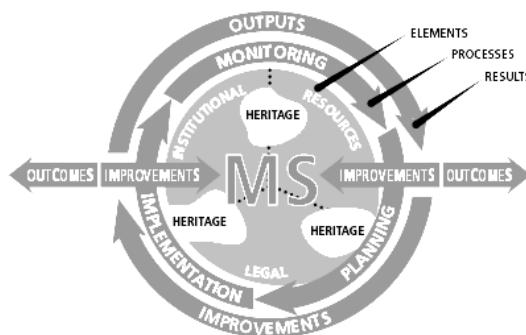
Илустрација 2. Менаџмент, евалуација и мониторинг

Ефикасан менаџмент план се заснива на темељитом разумевању непокретног културно добра од стране свих заинтересованих страна и обухвата циклус планирања (имплементације, мониторинга, евалуације и прибављања повратне информације; в. ил. 2), пуно ангажовање партнера и свих заинтересованих страна, ангажовање неопходних ресурса, прецизан, мерљив и транспарентан опис како ће управљачки систем функционисати да би се културно добро очувало, дугорочно као и дан за даном. (Операционалне смернице, 2011). У свакој наредној фази менаџмент плана, спровођење, мониторинг, евалуација и прибављање повратне информације постају све захтевнији (ил.2). Илустрације 3. и 4. приказује садржај и структуру менаџмент плана.

Management plan: Contents

- Purpose
- Process (how it was prepared and who was involved), including a decision-making process diagram
- Property description
- Significance (with OUV for World Heritage sites)
- Identification of key issues
- A Vision Statement/guiding principles, policies/objectives
- Actions to meet policies/objectives (including timing, priorities, resources and indicators)
- Implementation plan; annual work plan, project formulation, indication of resources
- Monitoring plan
- Timetable for review

Илустрација 3. Садржај менаџмент плана



Илустрација 4. Компоненте система управљања баштином

Искуство је показало да су просторни и урбанистички планови ефикасни у очувању намене земљишта – обезбеђење простора за непокретно културно и природно наслеђе, али не и за развој њихове друштвено-економске улоге. Менаџмент планови представљају неопходан корак у операционализацији циљева просторног и урбанистичког планирања (ил. 1).

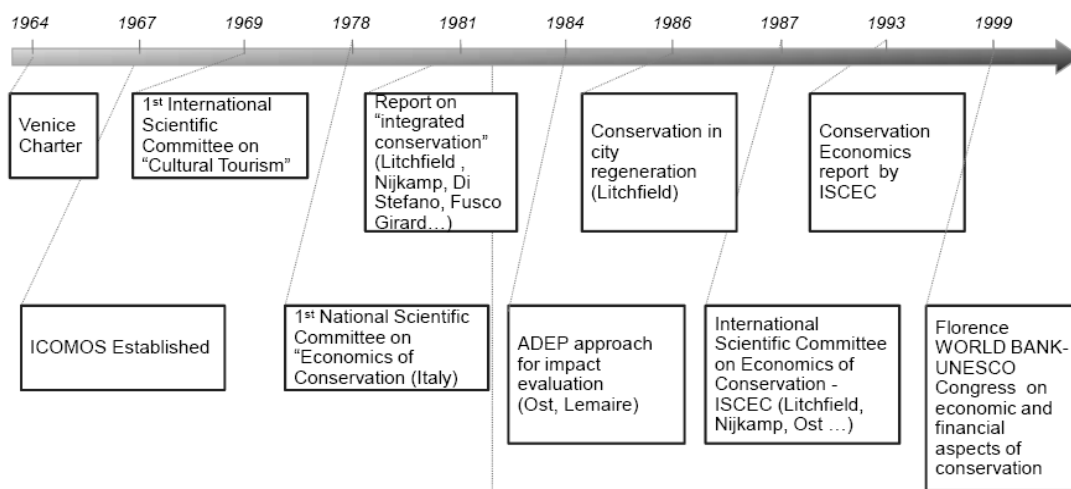
## ВРЕДНОСТ ГРАДИТЕЉСКОГ НАСЛЕЂА

Циљ управљања неким непокретним културним добром је очување његове вредности, а у случају непокретног културног добра, његове изузетне универзалне вредности. Вредност непокретног наслеђа је централно питање менаџмент плана. Вредност настаје „кроз културно-социјални процес, учење и сазревање свести“ (Jokilehto, 2006), представља „друштвено придруживање квалитативних својстава стварима“ (ib.) а идентификује се на основу преференци појединца (Throsby, 2010). Вредност непокретних културних добара је, експлицитно, *културна*. У начелу, културне вредности се сматрају тешко мерљивим (ib.), а могу обухватити:

- естетску вредност,
- симболичку вредност,
- духовну вредност, верски значај за ходочаснике,
- друштвену вредност,
- историјску вредност,
- научну вредност,
- вредности оригинала
- религијску вредности др<sup>iv</sup> (Throsby, 2010; Licciardi i Amirtahmasebi 2012).

Осим културне вредности, непокретна културна добра имају и економску вредност (ib.), која је дуго била апстрахована у политици културе. Отворено заговарање ограничења у ангажовању средстава у пројектима културе од 1990-их година<sup>v</sup>, имало јаке против-аргументе да постоји опасност да експертско мишљење о културном значају буде замењено “сировим финансијским критеријумима и најмањим заједничким именитељем општеномисаоног мишљења у одлукама о расподели средстава за

културно наслеђе“ (Cannon-Brookes 1996, према Throsby, 2010). Суочење са економском стварношћу представљало је дуг процес (ил. 5), који се може сматрати завршеним усвајањем Оквирне конвенције о вредности културног наслеђа за друштво у Фару (Савет Европе, 2005).



Илустрација 5. ИКОМОС и развој економике конзервације у XX веку

Категоризација културних добара у оквирима економске теорије се врши како би се утврдио економски потенцијал и дефинисао инвестициони оквир за презентацију и интерпретацију археолошког наслеђа. Из перспективе економике културе, културна добра спадају у категорију мешовитих добара, *i.e.* добара које имају карактеристике и приватних и јавних добара (Throsby, 2010), добра не-искључивих и неривалитетних. *Јавна* добра се сврставају у *не-тржишна*, због тога што не постоји тржиште ком се могу размењивати. *Не-искључива* добра су она која су доступна свима, чим су произведена, и никоме не може бити ускраћено њихово коришћење; *не-ривалитетна* или *не-конкурентна* добра су она која остају доступне друмима и када их неко већ користи.

Многе методе за процену вредности културних добара развијени су по узору на методе за вредновање биодиверзитета, због сличности која произилази из њиховог својства јединствености као и психолошке и духовне асоцијације, сличности дугорочне перспективе и економске екстерналије (Nijkamp, 2012). Вредност јединствености – униката значи да се не могу повратити, уколико су једном уништени, а да при том очувају исте вредности, па се у погледу економског управљања може говорити о „економици униката“ (Licciardi i Amirtahmasebi, 2012). У већини случајева поступак вредновања се може свести на проналажење одговора на питања колики би губитак представљало трајно девастирање непокретног наслеђа, као и колико износе, респективно, трошкови, бенефит и додата вредности уколико бисмо реализовали жељени пројекат интервенције (Pagiola, 1996).

Применом аналогије са природним добрима, у дефинисању вредности непокретних културних добара погодно је користити *тоталну економску вредност* (ТОВ). ТОВ чине:

- *екстрактивна употребна вредност* - вредност грађевинског материјала, *e.g.* дрвена грађа или камен;
- *не-екстрактивна употребна вредност* – вредност тржишног карактера која произилази из услуга које локалитет пружа тј. настаје коришћењем (непосредном „потрошњом“) и лако је мерљива кроз ренту, добит од улазница и сваки други прилив новца кроз тржишне трансакције. Вредност непокретних културних добара спада у категорију не-искључивих и не-ривалитетних вредности (*e.g.* рекреативна вредност);
- *не-употребна вредност* – вредност не-тржишног карактера, пасивне употребе коју осећају појединци али која се не одражава на тржишне процесе; најтеже је мерљива и њена процена се заснива на методологији бихејвиористичке економике; разликују се више врста вредности културног наслеђа: вредност постојања (људи вреднују постојање наслеђа, чак и када немају директну корист од њега), вредност (избора) (људи желе да сачувају могућност избора да сами или неко други може имати користи од наслеђа убудуће), вредност заоставштине (људи могу желети да наслеђе оставе као заоставштину будућим генерацијама) *etc.*; (Nijkamp, 2012, Пагиола, 1996).

Према Трозбију (Throsby, 2010), економска вредност културног наслеђа, у неокласичној економској теорији, произилази из различитих начина на који појединац може доживети културно наслеђе, и у складу са тим, обухвата поред ТОВ-а категорију *неочекиване добити*. Она произилази из својства градитељског наслеђа да произведе позитивна преливања, што је случај када нека грађевина постане неочекивано омиљена; економска вредност овакве добити се може измерити, иако се то увек не чини због пролазности оваквог својства и тешкоће да се развије неки основа за наплату (ib). Ова категорија

је веома важна, диференцира архитектонске вредности грађевине у односу на грађевинске вредности и указује на домен културног утицаја који грађевина има. Методологија којом се сагледавају различити ефекти економске вредности је разноврсна, а у начелу, постоје три класе за оцену својстава културних добара (Nijkamp 2012):

(1) анализа индикатора учинка – заснива се на претпоставци да се за непокретно културно наслеђе може применити исти приступ као за компанију, и да се о њему може судити према учинку у односу на унапред дефинисане индикаторе<sup>vi</sup>.

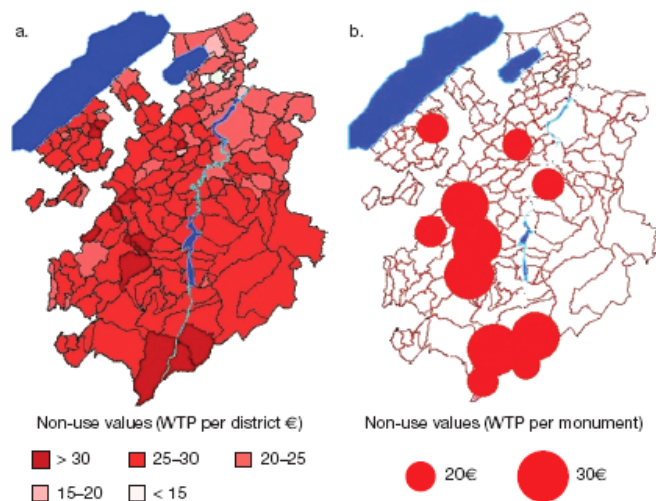
(2) монетарна анализа - метод који се заснива на претпоставци да јавна политика служи побољшању националног благостања. Јавна потрошња мора постојати али би требало да се односи на предвиђена добра и услуге у оквиру одређеног плана/пројекта. Планови и пројекти морају бити евалуирани у пољеду предвидљивог ефекта који могу имати на различите групе или регије у друштву (пошто ефекат није исти за све). У оквиру монетарне анализе мере се трошкови, бенефити и дистрибуција ефеката.<sup>vii</sup>

(3) анализа подршке одлучивању – заснива се на приступу који се користи у операционим истраживањима, попут анализа утицаја на заједницу и мултикритеријумска анализа. У анализи утицаја на заједницу, ефекти интернационалне политике на културно наслеђе су мапирани за све релеватне друштвене групе, па се формира матрица утицаја која обихвата и дистрибуцију.<sup>viii</sup>

У пракси, за економско вредновање најчешће се користе следеће методе:

- Метод компензације – процена цене и користи која проистиче из промена непокретног културног добра (е.г. у приступачности или квалитету);
- *Revealed preference* и *stated preference* методе – метод *stated preference* преузет из бихејворалне економије са циљем да открије колико су појединци спремни да плате или су вољни да прихвате повећање трошкова у случају е.г. промене приступачности јавног добра (Рама, 2012)
- *Travel cost* је метод за одређивање цене путовања да би се посетило неко непокретно културно добро, утрошено време и други пратећи трошкови. Крива потражње се може извести из разлике у трошковима путовања за одређене класе посетиоца.

(A) Fictionalized Map Showing Residents' Willingness to Pay for Conservation of a City Monument, by Neighborhood (B) Fictionalized Map Showing Residents' Willingness to Pay for Conservation of Three Different City Monuments



Илустрација 6. Пример просторне анализе употребних и не-употребних вредности

Економска анализа историјског урбаног предела се врши у неколико корака:

- идентификују се економске вредности историјског језгра,
- врши се мерење и то посебно за не-употребне вредности, употребне вредности релеватне за тржиште некретнина, употребне вредности релевантне за туризам, и употребне вредности релевантне за локалну економију (ил. 6 и 7).
- идентификују се правилности, везе и међузависности
- анализирају се збирне вредности и међузависност јавне интервенције и економских вредности.
- Сумирањем свих анализа, представљених на карти, добија се економски предео историјског језгра (ил. 7).



**MAPS 9.7**

Maps of Djenné, Mali, Showing Different Non-Use and Use Values

**MAP 9.7A**

Base Map for Djenné, Mali



**MAP 9.7B**

Non-Use Values

Darkest tones = highest values



**MAP 9.7C**

Use Values Related to Real Estate

Darkest tones = highest values



**MAP 9.7D**

Direct Use Values Related to Tourism

Light yellow = tours and visitor walking paths



**MAP 9.7E**

Indirect Use Values Related to Tourism

Red = main places with estimated indirect use values (food and lodging)



**MAP 9.7F**

Use Values Related to Impacts on the Local Economy

Estimate of the spatial distribution of macroeconomic impact (jobs, income) from investments



**MAP 9.7G**

Economic Landscape

Darkest tones = highest values



Source: Author.

Илустрација 7. Пример економских анализа за градско језгро Ђенеа у Малију.

## ГРАДИТЕЉСКО НАСЛЕЂЕ И ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

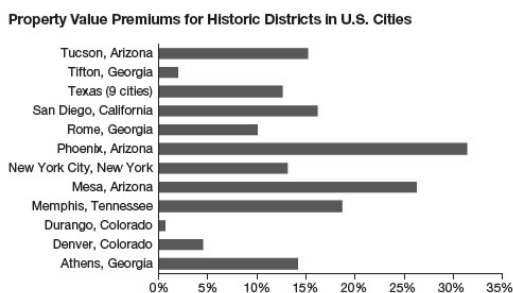
Веза између економије и градитељског наслеђа је истраживана са много аспеката. Ово су неки од примера:

- економски ефекат проглашења неке грађевине културним добром је једна од најистраживанијих тема; иако би се могло очекивати да се цена заштићених грађевинама смањи, због бројних ограничења, старости објекта и др., истраживање спроведено у САД је показало да се тржишна цена повећа (в. ил. 8), што се објашњава тиме што је мерама заштите обухваћена и околина, амбијент визуре и сл., и да су корисници спремни да плате више, између осталог, због гаранције непромењљивости околине (Heritage Strategy International, 2009).
- анализа обнове грађевине за активно коришћење, показало је се при обнови ангажује више радне снаге, а мање материјала него приликом изградње новог објекта (в. илустрацију 9); обнова је и еколошки повољнија, због мање количине грађевинског отпада, који чини  $\frac{1}{4}$  укупног отпада на глобалном нивоу. према истраживању спроведено у Сврсној Каролини, САД (ib.).
- Компаративна анализа инвестирања у непокретна културна добра и друге индустрије (в. ил.10) показала је да се за исти обим инвестиције, на истом географском подручју, остварује већи раст запослености и већи прилив прихода домаћинства, улагањем у непокретно културно

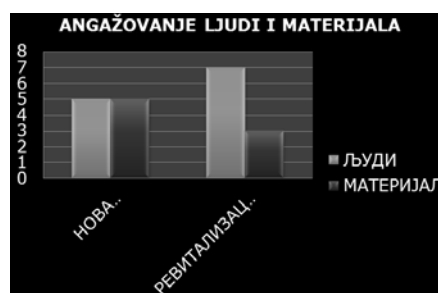


наслеђе него у друге индустрије (*ib.*) зато што се на овај начин инвестиције се боље усмеравају ка постојећим корисницима (локалној заједници) *etc.*

- Истраживање о начину коришћења непокретних културних добара која се активно користе у складу са првобитном или сродном наменом као пословни простор, показало је да 80% корисника чине предузећа са мање од 20 запослених; сматра се да грађевине са културном вредношћу, као пословно окружење, доприносе оснаживању идентитета малих предузећа (*ib.*)
- Студија економских утицаја уметности и културних индустрија (укључујући националну баштину), показала је како и где треба инвестирати; истраживање је вршено у Велсу (Brian et al. 2000, према Throsby, 2010); утицај на индустрију обухвата допринос трговини, креативној мобилности радника, трансферу знања, преливању, међузависности динамике економског и културног раста (Throsby, 2010)



Ил 8. Додатак на цену некретнине када су категорисан као културна добра



Ил.9 Ангажовање људи и материјала приликом рехабилитације заштићене грађевине и изградње нове



Илустрација 10. Поређење беневита од инвестирања у непокретна културна добра (као културну индустрију) у односу на друге индустрије

Улога градитељског наслеђа и место у културним и креативним индустрија је посебно важна у новим политикама културе, па је потребно образложити их додатно. "Културне индустрије" су термин који су сковали Теодор Адорно и Маркс Хорхејмер, после Другог светског рата, и који је првобитно коришћен са пезоративном конотацијом да би се описало претварање културе у робу (*ib.*) Термин "креативне индустрије" је почео да се користи крајем 1990-их година, у Великој Британији, након што је влада понудила "...виђење новог положаја британске економије коју би, у глобалној светској конкуренцији, требало да покрећу креативност и иновације", а то се односи на индустрије којима је којима је неопходна "креативност, вештина и таленат, а које би, користећи своју интелектуалну својину, могле да створе богатство и радна места"(*ib.*) Један од практичних разлога да се уведе појам креативних индустрија је да би се овим појмом, као свеобухватнијим, узела у обзир софтверска индустрија, која је била у настајању, а то је уједно био и позив да се у њу инвестира. У средишту креативних индустрија би биле ткз. лепе уметности, а у ширем кругу градитељско наслеђе и архитектура(*ib.*). Ако се примени парадигма из компјутерске индустрије, може се рећи да је градитељско наслеђе "хардвер" свих креативних индустрија, док су, у том случају, лепе уметности "софтвер". То се најбоље може видети на примеру фестивала. Музика и извођачке уметности, по овој подели, се сврставају у само средиште креативних индустрија, и за њихово годишње одржавање је потребно издвојити значајна средства, и то у домаћим условима, буџетска средства. Међутим, да би се музички фестивал одржао, потребан је и адекватан амбијент, а места одржавања су по правилу грађевине са културним вредностима, попут Београдске, Петроварадинске, Нишке и Смедеревске тврђаве. Фестивали су уједно и пример економске добити кроз културни туризам. Неке од метода наведених у претходном поглављу, примењују се скоро искључиво за анализу ефеката културног туризма. Међутим, постоје и други начин да се градитељско наслеђе интегрише у привредне токове. У ткз. трећој генерацији пројеката ревитализације културних добара, коришћене су различите стратегије за остваривање економских циљева. Илустративан је пример Дублина (ил. 11), чије су власти уочиле да најпознатије софтверске компаније за своја средишта бирају историјска језгра, и затим обновом градитељског наслеђа и инвестирањем у телекомуникациону инфраструктуру привукле глобалне лидере у интернет индустрији. За све креативне индустрије, па и софтверску, близина игра важну улогу, па градска језгра имају посебне погодности. На овај начин, разрешен је велик број проблема градског језгра на одржив начин

(концентрација сиромаштва, инфраструктурни проблеми, одрживо коришћење земљишта, друштвена оправданост гентрификације *etc.*) и створена преливања која су унапредила читаву регију.



Илустрација 11. Blaue-liliengasse, Рагенсбург средином 1950-их (лево) и савремено историјско језгро Даблина (десно)

## ДИСКУСИЈА

Менаџмент планови под називом „планови управљања“ за природна добра нашли су своје место у закону (Закон о заштити природе, 2009 и 2010, посебно чланови 40, 52, 53, 54, 55, и 68), док за градитељско наслеђе још увек нису. Природни и културни ресурси су врло често у спречи, па се говори о мешовитим добрима, а у случају када антропоморфна трансформација предела сведочи о развоју људске заједнице о културним пределима<sup>ix</sup>. Самим тим, остаје нејасно како се може планирати управљање мешовитим добром (које по дефиницији, представља јединствен ентитет) када постоји различита надлежност и методолошки оквир, за природни и културни аспект. У случају конфликта интереса заштите једног и другог, не постоје инструменти којима се проблем може превазићи. Такав пример је Нишка трђава, која има вредности културног и природног добра (као станиште угрожене биљне врсте). Импровизовано решење с којим се сусрећемо у пракси, у коме се комбинује просторни план посебне намене (или нека друга категорија просторног плана) и план конзервације, не одговара захтевима, зато што садржај менаџмент плана једним делом превазилази елементе једног и другог плана (в. ил. 3). Менаџмент план треће генерације садржи елементе урбанистичког планирања, којима мора бити обухваћено шире подручје (а не само културно добро са својом заштитном зоном) да би се могла спровести економска анализа и утврдити мере за обезбеђење одрживог развоја, до нивоа архитектонског и урбаног пројектовања, што не спада ни у једну од претходно наведених категорија планова.

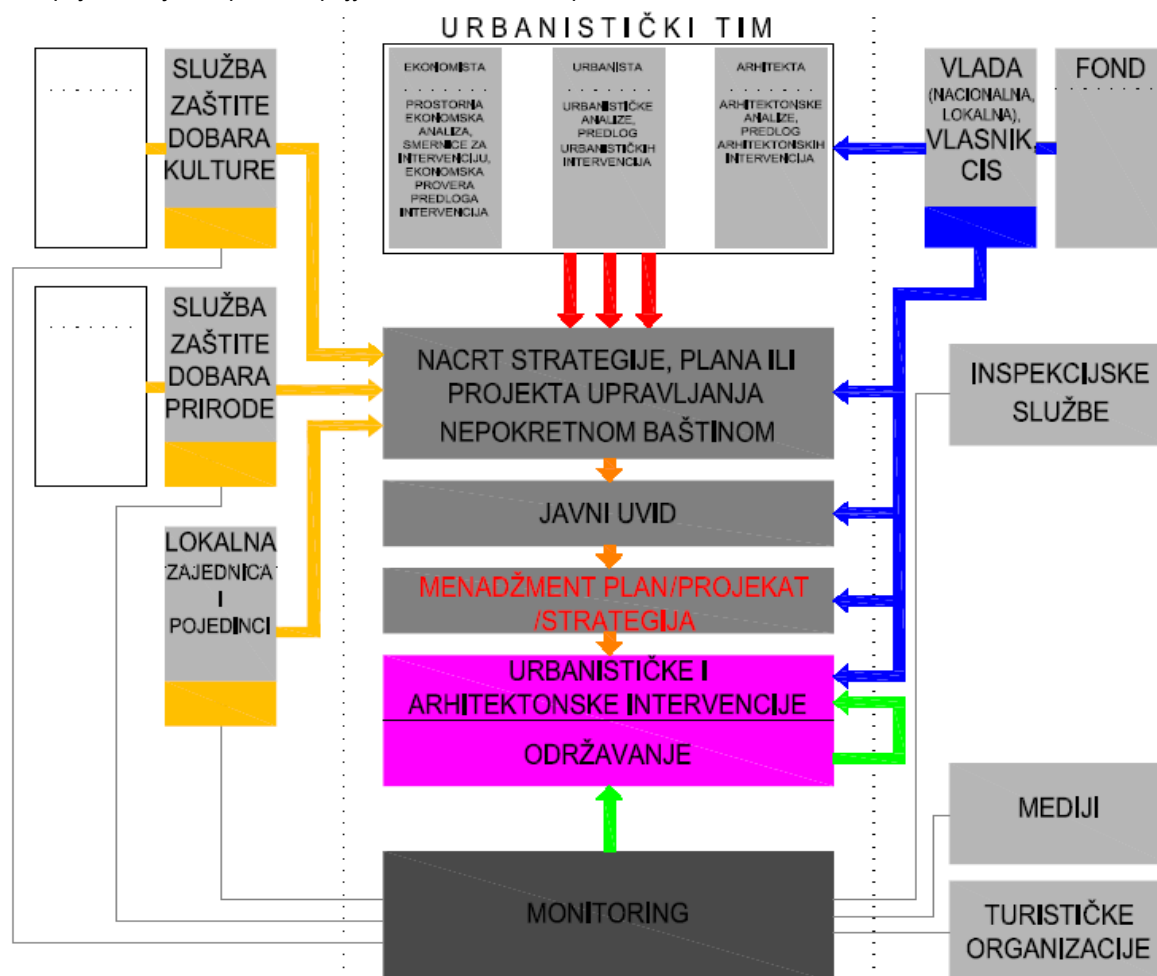
Сагледавање вредности и значаја непокретних културних добара обавља надлежна конзерваторска служба. Конзерваторска служба врши процену научне вредности (антрополошки значај, геолошки, еколошки), природне или естетске вредности (визуре, уметничких квалитета, идентификације културних предела етц), историјског значаја (асоцијације на људе и догађаје), археолошког значаја (употреба материјала, технологија и техника). Ова служба начелно утврђује вредност за локалну заједницу и друштво, али ретко процењује вредност јавне „погодности“, образовне вредности и меру у којој употребна вредност доприноси значају (Australian ICOMOS, 2014). У фази усвајања менаџмент плана, мора постојити транспарентност и комуникација са цивилним сектором. Имајући у виду да управо из комуникације са локалном заједницом произилази начин интерпретације културних вредности (видети повељу из Енамеа ИКОМОС-а донету 2008), одсуство исте доводи у сумњу квалитет понуђених решења. Практично, без примене тековина колоборативног планирања, суочени смо са тим да стручни тим у изолованим условима доноси одлуке о јавном добру од изузетног значаја, без консултација са заједницом чије интересе заступају.

Градитељско наслеђе је посебно угрожено. Проблем градитељског наслеђа је и у томе што припада градитељском фонду, над којим надлежност припада министарству грађевине или сл., и у културна добра, над којим надлежност припада министарству културе. С једне стране, објекти под заштитом, *de facto* архитектонски објекти, трпе последице урбанизације у истој мери као и друге грађевине али имају значајно већа ограничења при коришћењу и реконструкцији. У одсуству адекватног система управљања којим би се развили одрживи модели коришћења у постојећем друштвеном устројству, градитељско наслеђе је осуђено на пропадање. У случају археолошких налазишта, проблем је још очигледнији. У пракси, налазишта се истраже и документују, покретни налази се уврсте у музејске збирке, а остаци грађевина се поново затрају због недостатака средстава за презентацију и интерпретацију. Са таквим третманом, осим што се задовољава научна радозналост, али по врло високој цени за друштво, и обогаћују музејски ресурси, што је релевантно за врло мали проценат популације, непокретна културна добра остају недоступна и самим тим не могу вршити своју друштвену

функцију. Бројни проблеми постоје у погледу мониторинга. Инспекцијске службе не располажу људским ресурсима који би одговорили задатку. Осим тога, без плана управљања, као референтног документа, тешко је проценити када и како интервенисати. Иако је уништавање непокретног културног добро кривично дело према законима републике Србије, у многим случајевима немогуће је пронаћи починиоца, јер локације немају обезбеђење ни видео надзор.

Пре једне деценије, питање ко би требало да буде носилац израде менаџмент плана би се могло чинити непотребним. Међутим, и тада је било промишљања о овој теми: “Менаџером би се могао назвати члан планерског тима, различитих професионалних биографија, било да је архитекта, планер, инжењер, социоло економиста. У условима обуке постоје различити начини на које им се приступа, у зависности од њихове професије или положаја. Неопходно је разјаснити њихове специфичне компетентности као референце за стратегију обуке... Јасно је да регионални, локални и међународни програми обуке морају да буду тако планирани да буду комплементарни и да подржавају једни друге. То је један од основних циљева ICCROM-ових стратегија за обуку”. (Jokilehto, *Планирање насеља и конзервација*, 2004). Имајући у виду да је одржив развој немогуће осигурати уколико се не сагледа шири урбани развој, као и да успешни менаџмент планови настају као резултат рада трансдисциплинарних тимова (в. ил.12), у светлу искуства бројних међународних пројеката у протеклој деценији, чини се да урбанисти најбоље припремљени за управљање израдом оваквих планова, а да конзерватори имају кључну улогу у таквом тиму. Међутим, у актуелној пракси, израдом законски неутемељених менаџмент планова, управља надлежна служба заштите споменика културе, упркос томе што нема институционалну надлежност да проблем разматра изван зоне заштите културног добра, због чега се такви планови, без потребе за додатном провером, могу оценити као неодрживи.

Сектор заштите градитељског наслеђа, као и сектор културе уопште, чине владине агенције и министарства, комерцијалне и некомерцијалне организације, јавне установе културе, установе за образовање и обуку, владине агенције и министарства, међународне организације, запослени и потрошачи културе, повезани ланцем вредности културних добара и услуга. Да би инвестирање било могуће, мора се омогућити приступ фондовима, домаћим и међународним, што је по правилу условљено постојањем менаџмент плана. Ово се односи на непокретна културна добра на националном и локалном нивоу. Илустрација 12, показује организацију израде менаџмент плана на локалном нивоу, за пројекте који се финансирају из владиног сектора.



Илустрација 12. Организација израде менаџмент плана

Суштински разлози за унапређење управљања градитељским наслеђем лежи томе што се у новијој међународној пракси не предузимају инвестиције у градитељско наслеђе, осим уколико нису спроведене детаљне економске анализе. Кина је за 20 година инвестирала око 2.5 милијарди долара у 12 пројеката прве, друге и треће генерације, уз евоуирање приступа у периоду 1993-2013. Србија има значајне ресурсе у градитељском наслеђу<sup>x</sup>. Економски модели за градитељско наслеђе су усавршени у протеклом периоду и израђују се са великом прецизношћу., па се може сматрати друштвено неодговорним понашањем планирање урбаног развоја без детаљне економске анализе потенцијала непокретног културног наслеђа. У постојећем законодавном оквиру, овакве анализе оправдано нису обухваћене просторним и урбанистичким плановима због потребног нивоа детаљности, па је увођење менаџмент планова у суштини неопходно средство за планску разраду. Инвестирање у културно наслеђе има многе индиректне бенефите, о којима у овом раду није било речи, међу којима су позитивна промена демографских трендова, јачање идентитета, унапређење квалитета радних места, подизање квалитета услуга и др.

## ЗАКЉУЧАК

Развој потенцијала непокретног културног наслеђа представља јединствено средство за јачање ослабљене привреде градова у постиндустријском периоду на одржив начин. Међународна искуства показују да улагање у непокретна културна добра, могу представљати катализаторе економског развоја. Очување градитељског наслеђа јача компаративне предности градова наглашавајући јединственост њихових урбаних подручја и инсистирање на пуном, доследном вршењу „друштвене функције“ културног наслеђа, у складу са захтевима нашег доба.

Нацрт закона је одлична прилика да се уреди управљање градитељским наслеђем на подручју Републике Србије на тај начин унапреди важан сектор привреде. Формално укључење менаџмент планова у нови Закон о уређењу простора и изградњи, ради извршавања преузетих међународних обавеза је више од рутинског унапређења метода планирања урбаног развоја. У ширем смислу представља унапређење националне политике одрживог развоја, културне политике и реиндустријализацију на еколошки прихватљив начин, у складу са расположивим ресурсима.

ЗАХВАЛНОСТ: Рад је делом произашао из истраживања у оквиру пројекта ТР36042 Министарства за просвету, науку и технолошки развој Р Србије.

## 📖 ЛИТЕРАТУРА

- Australian ICOMOS [online 20.4.2014] <http://heritage.anu.edu.au/?pid=64>
- Clark, K. Value-Led Planning for Cultural Heritage Sites, *The GCI Newsletter*, Volume 16. Number 3., pp 8-?, 2011
- Jokilehto, J. *World Heritage: Defining the outstanding universal value*, *City & Time* 2 (2): 1. CECI [online] <http://www.ct.ceci-br.org>, 2006.
- Jokilehto, J., *Планирање насеља и конзервација*, Гласник друштва конзерватора Србије бр. pp 21-27, 2004
- Kurtović-Folić, N. *Cultural Heritage Protection, Management and Exploitation and Regional Identity, Proceedings of the International Scientific Conference Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance, Vol.1, Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia, Belgrade, pp. 215-238. 2009.*
- Licciardi G. et Amirtahmasebi R. (ed) *The Economics of Uniqueness, Investing in Historic City Cores and Cultural Heritage Assets for Sustainable Development*, The World Bank, Washington D.C. 2012
- Листа светске баштине (World Heritage List) [online 20.7.2013] <http://whc.unesco.org/en/statesparties/RS/>
- Heritage management plan, [online 20.4.2014] <http://www.environment.nsw.gov.au/Heritage/conservation/managementplan.htm>.
- Heritage Strategy International, *Svetska banka*, 2009
- Martini V., *The Conservation of Historic Urban Landscapes: An Approach*, disertacija (mentori, Jokilehto, Dobričić), Venecija, 2013
- Nijkamp P., *Economic Valuation of Cultural Heritage*, *The Economics of Uniqueness, Investing in Historic City Cores and Cultural Heritage Assets for Sustainable Development*, Licciardi Guido i Amirtahmasebi Rana (ed), pp 75-107, The World Bank, Washington D.C., 2012
- Ost Ch., *Mapping Heritage Economics for Spatial Analysis in Historic Cores*, pp 245-282, Licciardi Guido i Amirtahmasebi Rana (ed), The World Bank, Washington D.C., 2012
- Оквирна конвенције о вредности културног наслеђа за друштво, Савет Европе, Фаро, 2005
- Operacionalne smernice za implementaciju Konvencije o svetskoj baštini (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention), World Heritage Centre, November 2011 [online 20.4.2014] <http://whc.unesco.org/archive/opguide13-en.pdf>
- Pagiola, S. *Economic Analysis of investment in Cultural Heritage: insights from Environmental Economics*, World Bank, 1996
- Phillips A. (ed.), *Economic Values of protected Areas, Guidelines for Protected Area Managers*, World Commission on Protected Areas (WCPA), Cardiff University, IUCN, Cardiff, 1998
- Protection and Management Plans, conservation tools and promotion of World heritage Properties (24-25 October 2007) UNESCO Headquarters, Paris
- Rama M, *Investing in the Sense of Place: The Economics of Urban Upgrading Projects with Cultural Dimension* pp15-45, Licciardi Guido i Amirtahmasebi Rana (ed), The World Bank, Washington D.C., 2012
- Recommendation on the Historic Urban Landscape (HUL), UNESCO, 2011

- Rupkema D, *Heritage Conservation and Property Values* pp107-141. Licciardi Guido i Amirtahmasebi Rana (ed) *The Economics of Uniqueness, Investing in Historic City Cores and Cultural Heritage Assets for Sustainable Development*, The World Bank, Washington D.C., 2012
- Throsby D. , *The Economic of Cultural Policy*, 2010
- Закон о културним добрима, „Сл. Гласник РС“, бр. 71/94
- Закон о заштити природе, „Сл. Гласник РС“, бр.36/2009 и 88/2010
- Wijesuriya et al.(2013)*Managing Cultural World Heritage*, ICCROM, ICOMOS, IUCN, UNESCO WHC, Rome, Paris, Gland

#### ПОПИС ИЛУСТРАЦИЈА

- Илустрација 1. Хијерархија планирања, Извор: аутор
- Илустрација 2. Менаџмент, евалуација и мониторинг, извор: Wijesuriya et al., 2013
- Илустрација 3. Садржај Менаџмент плана, извор: Wijesuriya et al.,2013
- Илустрација 4. Компоненте система управљања баштином, извор: Wijesuriya et al., 2013
- Илустрација 5. ИКОМОС и развој економике конзервације у XX веку, извор: *Economic of Conservation*, ICCOMOS, University Federico II, Napoli
- Илустрација 6. Пример просторне анализе употребних и не-употребних вредности; извор: Ost, 2012
- Илустрација 7. Пример економских анализа за градско језгро Ђенеа у Малију; извор: Ost, 2012
- Илустрација 8. Додатак на цену некретнине када су категорије као културна добра, извор: Рупкема, 2012
- Илустрација 9. Ангажовање људи и материјала приликом рехабилитације заштићене грађевине и изградње нове, извор: *Heritage Strategy International*, 2009
- Илустрација 10. Поређење бенефита од инвестирања у непокретна културна добра (као културну индустрију) у односу на друге индустрије, извор: *Heritage Strategy International*, 2009
- Илустрација 11. Блауе-липиенеасе, Рагенсбург средином1950-их (лево) и савремено историјско језгро Даблина (десно); извор: WEB
- Илустрација 12. Организација израде менаџмент плана; извор: аутор

<sup>i</sup> План управљања заштитом (енг. „Conservation Management Plan“) у Аустралијском законодавству се ослања на Бурску повељу (донету 1981, ревидирану 1999.): „Незадовољни Европским повељама, које су се типично заснивале на традиционалним идејама о вредности, неприкладним за Аустралијски контекст, развили су алтернативу. Бурска повеља из 1981. године је истицала процес доношења одлука, више него формална правила – поставивши значај или вредност у средиште конзервације; конзервација места би требало да размотри све аспекте његовог културног значаја без неоправданог наглашавања једних на на рачун других“ (Clark, 2001). Користећи ове принципе из Повеље, Џејмс Кер је написао практичан водич за писање менаџмент планова, и као резултат тога, конзерваторско планирање је прецизно утемељено у Аустралијском систему. „Овај документ је водич за управљање и будуће коришћење (градитељског наслеђа)...овим документом се утврђује шта је значајно на налазишту, и самим тим, коју политику је пригодно применити да би се оно што је значајно очувало за будуће коришћење и развој“ (Australian ICOMOS, 2014).

<sup>ii</sup> до последње ревизије 07/05/2011.

<sup>iii</sup> Закон о Културним добрима Републике Србије прихвата следеће категорије: споменик културе, просторно културно-историјска целина, археолошко налазиште и знаменито место.

<sup>iv</sup> Овај списак није коначан и варира од случаја до случаја.

<sup>v</sup> Сер Алан Пикок (Alan Peacock) се сматра пиониром у заговарању примене економских принципа као ограничења у ангажовању средстава у пројектима културног наслеђа. У раду који је објављен 1995. залагао се за разматрање приоритета у јавним расходима приликом доношења одлуке о расподели средстава за пројекте културно наслеђа.

<sup>vi</sup> Ови индикатори могу обухватити: индексе квалитета наслеђа, ризик конзервације или рехабилитације, услове природног окружења, архитектонског идентитета, приступачности, интеграције у градско ткиво, јединственост историјског језгра etc. Методи који се користе у овом контексту за утврђивање системског компаративног оквира, су технике *benchmark* и *balance-scorecard*.

<sup>vii</sup> Типичан метод из ове групе је *travel-cost* метод – метод путних трошкова, који је варијанта потрошачког вишка

<sup>viii</sup> Друштвена *cost-benefit* анализа – ови метода је дуго у употреби, а примењује се често на пројекте са ефектима преливања. Од ових метода раније су примењивана два комплементарна метода – процена економског ефекта и мултикритеријумске анализе. Ради процене економског ефекта, потребно је утврдити групе потрошача на одређеном подручју, које иначе не би потрошиле новац на такав начин. Даље, индиректни мрежни утицај зависи од ланчане реакције или индуктовани ефекат директног мрежног утицаја за дато подручје. Тешкоће у примени ове методе су дефинисање подручја на коме се осећа утицај, проблем дистрибуције утицаја који остаје сакривен. Трошкови се могу утврдити релативно лако, али уколико је културно добро бесплатно, бенефит је тешко измерити. Мултикритеријумска анализа је метода квантитативне оцене засноване на оцени мултидимензионалног утицаја, економског, друштвеног, архитектонског и историјског, на целовит начин.

<sup>ix</sup> Листа светске баштине (1972) намењена је под равноправним условима природним, културним и мешовитим добрима.

<sup>x</sup> само Ниш има 187 археолошких налазишта од којих је презентовано само 1 и то непотпуно.

др Љиљана Стошић Михајловић, дипл.еџц<sup>1</sup>  
Предраг Михајловић, диа<sup>2</sup>

## РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈА СРБИЈЕ КАО ОСНОВ СТАБИЛНОСТИ НАЦИОНАЛНЕ ЕКОНОМИЈЕ

### РЕЗИМЕ

Без индустрије нема развоја, а нити стабилности националне економије. Не треба посебно напомињати, да је у сваком друштву индустрија водећа грана материјалне производње и да нема развоја националне привреде без развоја индустрије. Ова чињеница само указује колико су неутемељене теорије и намере заговорника концепт развоја наше економије искључиво путем услужних делатности, као „најбољег“ пута за Србију у постиндустријском периоду. Циљ овог рада је да укаже управо да правац реиндустријализације Србије јесте основ стабилности националне економије и дугорочне равнотеже.

**Кључне речи:** реиндустријализација, национална економија, макроекономија

### ABSTRACT:

Without industry there is no development and no stability of the national economy. It goes without saying that in every society, industry leading branches of material production and that there is no development of the national economy without the development of the industry. This fact just shows how baseless theories and intentions advocates the concept of the development of our economy only through the service sector, as well as, "the best" way for Serbia in the post-industrial period. The aim of this paper is to show precisely that the route re-industrialization of Serbia is the basis of stability of the national economy and the long-run equilibrium.

**Keywords:** re-industrialization, political economy, macroeconomics

### УВОД

Наша индустрија је после деведесетих година, због санкција и ратова, великим делом девастирана. У времену санкцијама није било могуће пратити технолошки развој, као што није било могуће ни очувати тржишта. Постојећа средства су технолошки застаревала, а и слабо су одржавана. Били смо одсечени од страних тржишта и упућени само на репродукцију за домаће тржиште. То је довело до распада великих производних система. Радници су одлазили из фабрика да на другачији начин обезбеђују егзистенцију и тако губили производне навике и фабричке специфичности.

После промене економско-политичког система, у време транзиционог периода, очекивала се ревитализација наше индустрије. Међутим, на самом почетку транзиције није постојао јасан концепт о развоју индустрије. Та неизвесност није дуго трајала. Одмах су се појавиле теорије у којима се заговара концепт развоја наше економије искључиво путем услужних делатности, као „најбољег“ пута за Србију у постиндустријском периоду. Под утицајем нових економских тенденција у свету, овакве поставке су темељене на негирању наших техничких, делом природних и људских ресурса, као и на недостатку капитала за довођење наше индустрије на неопходан техничко-технолошки ниво и потребан степен конкурентске способности за светско тржиште. Стога су се у српској економији, поготово од протагониста глобализације, јавили заговорници да Србија не развија индустрију већ да се ослони на увоз индустријских производа, јер, у савременим светким економијама услужни сектор заузима примат у односу на примарне и секундарне делатности. На сву срећу, нису се у потпуности оствариле овакве идеје, али су зато са деструктивним деловањем знатно успорили опоравак и развој индустрије. Независно од степена техничке опремљености и општег стања у нашој индустрији, она је данас ипак једна од најзначајних наших привредних грана. Према подацима РЗР, у 2012. години од укупно запослених радника у Србији, у индустрији је радило око 40 % и са истим процентом индустрија учествује у БДП-у. Физички обим индустријске производње од 2000 -2008. године показује и благи тренд раста од 2 % годишње. Данас, нашу индустрију карактерише – постојање државне стратегије о њеном развоју, али и застарела техничка и технолошка база, недостатак развојних пројеката и у доста случајева недефинисана будућност приватизованих фабрика. (Многи купци друштвених предузећа куповали су фабрике због атрактивних грђевинских локација, а не због одржања и развоја производње. Производњу су полако гасили, а раднике отпуштали. Политика такве приватизације нанела је несагледиве штете друштвеној заједници.)

<sup>1</sup> 1) Доктор менаџмента; 2) Доктор економских наука; Професор високе школе, ВШПСС, Врање, e-mail: mihajlovicp@ptt.rs

<sup>2</sup> Министарство грађевинарства и урбанизма Републике Србије, Сектор за урбанизам и становање; Ссамостални стручни сарадник e-mail: predrag.mihajlovic@mgu.gov.rs



## 1. КОНЦЕПТ РЕИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ

Конечно је сазрела и превагнула идеја у домаћој економији да се направи нови концепт индустријализације – реиндустријализација привреде Србије. То никако не може бити концепт који је примењиван после Другог светског рата када је држава градила нове фабрике. Нова индустријализација треба да се заснива на:

1. Утврђеној државној стратегији о развоју индустрије;
2. Рационалној организационој форми – Индустријске зоне (технолошки паркови);
3. Иницијативи приватног капитала, чија ће се одговорност темељити на тржишној економији;
4. Савременим технологијама и достигнућима на техничко-технолошком пољу;
5. На програмима који не загађују животну средину, и
6. Државним подстицајима – у првом реду кроз стварање повољног амбијента и законодавног оквира.

Да би овакав концепт успео, требало би тачно дефинисати шта држава треба да уради, а шта власници капитала који су заинтересовани да улажу у производне капацитете. Због тога, неопходно је пратити Стратегију развоја индустрије са свим појединостима, као нпр. у каквој ће се организационој форми развијати реиндустријализација, која индустрија и у којим регионима, затим какви требају бити технолошки и еколошки стандарди, које ће подстицаје држава давати, начин запошљавања радника и сл. Посебно треба истаћи оне подстицаје и стимулације путем којих се могу привући како домаћи, тако и страни улагачи. У овом раду се не даје примат малим, средњим или великим предузећима. За друштво су сви подједнако битни и не би требало правити било какве разлике.

### 1.1. Организациона форма развоја индустрије

Као што је и поменуто, у вези са развојем индустрије треба јасно утврдити форму организације у којој ће се развијати ова делатност и она би требала бити једнообразна за целу земљу. То подразумева да се организациони облик развоја индустрије може применити на целу територију и путем кога се може подстицати равномерни развој Србије. Таква форма организовања индустрије треба бити оптимална са просторног, економског, саобраћајног, еколошког и комуналног аспекта. Поред рационалности, организациони облик треба бити и атрактиван за домаће и стране улагаче. Проматрајући форме и начин организовања индустријске производње у свету, долази се до закључка да је најрационалнија форма, за ефикасан развој индустрије, изградња и организовање Индустријских зона. У последње време такви облици организовања индустријске производње називају се Технолошким парковима. У Индустријским зонама би се концентрисали производни погони.

### 1.2. Основни предуслови за развој Индустријских зона

Да би се изградиле и организовале Индустријске зоне, у којима би започела нова индустријализација, потребно је обезбедити основне предуслове. У наредном излагању ће таксативно бити наведени основни предуслови за бржи развој Индустријских зона и технолошких паркова у Србији као прототип организационе форме реиндустријализације Србије.

#### 1.2.1. Обезбедити повољан економско-правни амбијент

Под повољним економско-правним амбијентом подразумева се:

- Оптимална безбедност за људе и политичка сигурност за уложени капитал, што подразумева да се општа друштвена безбедност треба подићи на задовољавајући ниво и да држава треба гарантовати сигурност за уложени капитал од политичких ризика;
- Реституција - повраћај имовине одузете после 1945 године;
- Конзистентност законских прописа;
- Конзистентност пореске политике;
- Увођење стандарда и свих позитивних вредности ЕУ;
- Хармонизација прописа и односа између виших и нижих нивоа власти;
- Релан паритет националне валуте и њена стабилност;
- Стабилност банкарског система и политика реалних каматних стопа;
- Увести привлачне економске стимулације, што подразумева да се премира пољопривредна производња и индустријска прерада, сточарство и производња млечних и месних производа, производња воћа и поврћа и њихова прерада, затим стимулација производње роба намењених извозу и сл.;
- Стимулација послодаваца за запослење радника;
- Смањење корупције и осталих штетних појавних облика у друштву;
- Социјална брига и сигурност носилаца рада.

### **1.2.2. Извршити допунска легислативно регулисање Индустијских зона**

Законом треба утврдити сврху, а потом начин и услове према којима се могу оснивати Индустијске зоне и одредити носиоце таквих активности, а то подразумева:

- Прецизирати правни облик Индустијских зона (нпр. Пословна заједница као сервис пословних субјеката, акционарско друштво или ...) и регистрацију истих;
- Јасно дефинисати носиоце оснивања зона.
- Начин и процедуре оснивања Индустијских зона.
- Изворе финансирања за изградњу и организовање рада Индустијских зона (државни инвестициони фонд и приватни улагачи и сл.)
- Урбанизацију локација за оснивање зона, као и еколошке и технолошке услове које требају испуњавати Индустијске зоне.
- Утврдити степен комуналне опремљености који требају имати индустријске зоне.
- Утврдити које производне и услужне делатности могу бити у Индустијским зонама.
- Утврдити поступак и критеријуме за доделу плацева новим инвеститорима.
- Дефинисати обавезе Индустијских зона према инвеститорима и обавезе инвеститора.
- Прецизирати начин пословања и управљања у Зонама.

### **1.2.3. Израдити Стратегију развоја Индустијских зона**

У Стратегији о развоју Индустијских зона треба утврдити:

- Просторно уређење Индустијских зона.
- Динамику припреме, формирања, уређења и развоја Индустијских зона.
- Потребна средства за уређење зона и систем прибављања истих.
- Стимулације за инвестирање у Индустијске погоне.
- Стимулације инвеститорима за запослење радника.
- Лобисте и начин лобирања за улгања у производне и услужне делатности у зонама.

### **1.2.4. Формирати групу за развој Индустијских зона**

Након усвајања Закона и Стратегије о Индустијским зонама потребно би било формирати групу при Влади или Агенцију за развој Индустијских зона. Група не би требала бројати више од 5 запослених радника. Основни задатак овог тима јесте идентификовање могућности, главних препрека и проблема са којима се сусреће развој Индустијских зона и технолошких паркова у Србији.

Такође, важна је валоризација остварених резултата кроз континуирани процес мониторинга.

### **1.2.5. Формирати Инвестициони фонд за развој Индустијских зона**

Да би започео програм нове индустријализације неопходно је формирати Инвестициони фонд за развој индустријских зона и прецизирати изворе из којих ће се попуњавати Фонд. Оснивачки улог у Фонду требао би износити 20 милиона евра. Почетна средства требало би обезбедити путем јавно-приватног партнерства.

## **1.3. Урбанистичко уређење и комунално опремање Индустијских зона и Технолошких паркова као организационих форми реиндустријализације Србије**

Након испуњења основних предуслова може отпочети реализација формирања, урбанистичког уређења и комуналног опремања Индустијских зона. Нормално, неки од наведених предуслова нису једнократни задаци већ континуирани друштвени процеси као што су нпр. физичка и имовинска сигурност и макроекономска стабилност и сл.

1. **Локације Индустијских зона** - Просторним планом и Стратегијом треба утврдити локације Индустијских зона у рејонима свих већих места и градова у Србији у којима постоје основни предуслови – саобраћајнице, потребни капацитети воде, енергије и критични минимум становништва, водећи рачуна да се не запоседне плодно пољопривредно земљиште. Са аспекта микро, а и макро размештаја, досадашњи развој индустријских капацитета није се одвијао плански па је изостала и неопходна рационалност. Тако у неким срединама, 10 индустријских погона се налазе на дест различитих локација. Прво, требало је за све изградити инфраструктуру, а друго такву инфраструктуру треба и одржавати. Надаље, у неким регионима концентрисано је доста индустријских погона, док у неким другим нема никакве индустријске производње. Тако је дошло до неравномерности у развоју Србије. Предлаже се да се у свим саобраћајно-гравитационим зонама формирају Индустијске зоне – зависно од гео-просторних, локацијских, ресурсних, демографских, социјалних и других могућности. Посебну пажњу треба обратити на Јужно-шумадијску гравитациону зону као средишњи део Србије. Разрадом просторног плана са предложеним саобраћајним трансферзалама, оцењује се да се у само ове три гравитационе зоне може лоцирати око стотину мањих и већих Индустијских зона. Познато је да у свим срединама има запуштених и девастираних локација које су годинама

неискоришћене и зато их треба рационално искористит. Управо такве локације су погодне за Индустијске зоне.

**2. Изградња Индустијских зона** - На основу Закона и Стратегије о развоју Индустијских зона, локалне заједнице требају направити урбанистичке планове и одредити места за Индустијске зоне, донети потребне одлуке, а понегде ће бити потребно и откупити земљиште. Потом приступају формирању зона. У стручном делу, као што је пројектовање инфраструктуре, размештај субјеката и планирање садржаја, треба очекивати помоћ државе и државних тимова (Група при Влади или Агенција). Након израде планске документације и формирања зона, локалне заједнице отпочињу изградњу инфраструктуре и врше припреме за доделу парцела заинтересованим инвеститорима. Све поступке око формирања Индустијских зона, треба максимално поједноставити и убрзати.

**3. Комунално опремање Индустијских зона** - Индустијске зоне треба опремити комуналном инфраструктуром, а то значи изградити саобраћајнице до Индустијских зона, довести електро-мрежу потребне јачине и изградити водовод и канализацију, као и изградити телекомуникациону мрежу, изградити комуникације у зонама и исте хортикултурно уредити. Зоне требају бити хумане индустријске средине, односно градови које чине фабрике.

**4. Извори средстава за изградњу и комунално уређење Индустијских зона** - За сваку Индустијску зону требало би формирати Конзорцијум на принципу јавно-приватног партнерства у коме би учествовали – Држава Србија, локална заједница, комуналне организације и приватни улагачи. Тај Конзорцијум би се након изградње индустријске зоне трансформисао у пословну заједницу, акционарско друштво или у неку другу организациону форму. У трошковима изградње и комуналног опремања Индустијских зона, држава би требала учествовати максимално са 20 % путем Инвестиционог фонда, а остало требају финансирати локалне заједнице, комуналне организације и приватни инвеститори. У сразмери уложеног капитала, улагачи би партиципирани у управљању у зонама (пословна заједница, акционарско друштво или неки други правни облик). Овде се не мисли да би у изградњи Индустијских зона требали да учествују инвеститори који би градили своје производне погоне у зонама (иако и њима треба оставити и ту могућност), већ искључиво они инвеститори који се определе да улажу капитал у организациону форму зоне. (нпр. акционарско друштво). Инвеститори који би градили своје производне погоне, у оквиру зоне, плаћали би неку минималну таксу за одржавање, обезбеђење и остале сервисне услуге у зони. Држава би требала помоћи око обезбеђења кредита оним локалним заједницама које немају властита средства са којима би требале партиципирати у изградњи зона.

**5. Садржаји у Индустијским зонама** - Концепт Индустијских зона треба бити идентичан као и у неким Европским земљама. У њима могу бити смештени индустријски погони свих врста производње – који задовољавају еколошке и технолошке стандарде - као и РТЦ (робно-транспортни центри) са царинским и инспекцијским службама. Природно је да у пољопривредним, повртарским и воћарским подручјима претежно буду погони за прераду пољопривредних производа, воћа и поврћа, а у сточарским подручјима погони за производњу млечних и месних производа.

Основно је да не сме се дозволити улазак било које индустрије која загађује животну околину. заправо, развојем свести и прихватањем заштите животне средине као културолошког става нације. Од заједничких садржаја потребна је пошта, банке и угоститељски објекти који морају бити лоцирани изван граница Индустијских зона.

**6. Парцелисање и додела плацева у Индустијским зонама** - У Индустијским зонама требало би бесплатно додељивати локације (без било какве накнаде за земљиште и прикључење на инфраструктуру) свим домаћим и страним инвеститорима који улажу преко одређене своте новца (на пример 50.000 еура у производне погоне и који запошљавају преко 10 радника). На плацевима би стекли власништво тек након 10 година успешног рада. Величина плацева би се одређивала на основу текућих и развојних планова инвеститора.

У Индустијским зонама требало би да раде, поред домаћих држављана и нерезиденти, као што би у фирмама формираним са страним капиталом могли бити запослени у менаџменту и нерезиденти. Плацеве у Индустијским зонама требало би да додељују органи локалних заједница уз обавезно учешће у одлучивању и чланова Владиног тима.

**7. Мотивациони елементи за улагања у Индустијске зоне** - Основни циљ сваког инвеститора јесте профит. Ако имамо ту чињеницу у виду, онда нам је јасно да можемо привући стране инвеститоре, наше грађане из дијаспоре и домаће улагаче само са јаким подстицајним елементима које би требало прецизирати Уредбом Владе. Предлажу се неки од подстицајних елемената и то:

- Обезбедити задовољавајући ниво појединачне и колективне безбедности;
- Давати државне гаранције од политичких ризика за уложени капитал;
- Законом регулисати несметан трансфер добити;
- Бесплатно додељивати комунално опремљене плацеве инвеститорима који улажу преко 50.000 евра и запошљавају преко 10 радника, с тим што би на плацевима стекли власништво тек након 10 година успешног рада;
- Омогућити инвеститорима да могу куповати грађевински материјал и домаћу опрему за изградњу и опремање производних погона без плаћања ПДВ;
- Омогућити инвеститорима да могу без царине и плаћања пореза увозити опрему и технологију за нове индустријске погоне;

- Ослободити инвеститоре 5 година плаћања пореза на добит, а такође ослободити их и после тога рока ако добит реинвестирају у проширење материјалне основе;
- Са изабраним банкама формирати средства за кредитирање развоја индустрије са савременим Технологијама. Услови кредита требали би бити прихватљиви за инвеститоре, а еквивалент уложеног капитала требао би бити гаранција за отплату кредита, с тим да банке претходно позитивно оцене бизнис план (елаборат) инвеститора;
- Стимулисати инвеститоре за запослење радника и израдити таблицу стимулативних награда;
- Омогућити наследницима одузете имовине, да исту могу повратити компезацијом пореских обавеза које би требали, по основу пословања, платити држави;
- Формирати тим за лобирање од наших земљака из дијаспоре, као и од страних и домаћих лица који ће привлачити стране улагаче. Одредити награде за довођење инвеститора са савременим технологијама. Предлаже се провизија 3 % од вредности укупне инвестиције с тим да се исплаћује у три рате. Прва рата од 33 % када инвеститор заврши 33 % производног погона, а по том принципу и остале две рате. Награде исплаћивати путем Инвестиционог фонда.
- Омогућити повратницима из дијаспоре да могу купвати плацеве за изградњу породичних кућа без плаћања пореза на пренос власништва, као и да могу куповати грађевински материјал и намештај без ПДВ, с тим да за 10 година не могу отуђити плац или изграђени објект. У напуштеним местима у Србији, као и у оним местима која се убрзано празне, треба ослободити повратнике од плаћања свих пореза и такса који се плаћају приликом добијања грађевинских дозвола.
- Све инвеститоре који желе да граде хотеле и остале туристичке садржаје у бањама, планинским и другим туристичким центрима, треба ослободити од плаћања пореза на пренос власништва земљишта, затим од плаћања комуналних дажбина и плаћања ПДВ на грађевински материјал и намештај, с тим да не могу отуђити ојекте у периоду од 10 година након изградње.

Ову су најважније стимулативне мере које би требало усвојити да би се остварили пројектовани ефекти.

Иако је свака држава по своје устројству конзервативна када су порези у питању, овде би власт заиста требала бити флексибина и не би требала умањивати подстицаје већ изналазити и нове облике стимулација. У предложеном случају држава не би ниште изгубила већ обратно. Ако се ослободе инвеститори плаћања ПДВ на грађевински материјал, опрему и намештај, "кратковидо гледано" држава би заиста била оштећена за ПДВ, али треба поћи од поставке да до промета не би ни дошло без стимулација- јер не би било тражње – па би у томе случају капитал остао у првобитном облику ( залеђен у сировинама, репроматеријалу и сл.). Значи, не би ни дошло до производње, радници не би примили плате нити би платили обавезе према држави, затим произвођачи грађевинског материјала, опреме и намештаја не би остварили профит и сл. Дакле, капитал не би доживео своју метаморфозу и не би се створила новостворена вредност. Још је горе од тога, што се не би ни изградили производни погони, хотели и остали објекти. Поставља се питање, шта је у конкретном случају губитак, а шта бенефит? За визионаре и одговорне људе одговор је јасан.

**8. Значај формирања Индустијских зона** - Формирање Индустијских зона у ширим захватима саобраћајно-гравитационих зона, са усвојеним подстицајним мерама, има вишеструки економски и социолошки значај који се огледају у следећем:

- Уз скромна улагања државе, дошло би до наглог раста индустријске производње.
- Подстицајне мере привукле би инвеститоре из развијених земаља који би уносили савремене технологије и опрему. То би позитивно утицало на развој домаћих технологија.
- Увезене савремене технологије, деловале би едукативно и мотивирајуће на домаће предузетнике.
- Развијала би се модерна индустрија са савременим технологијама.
- Дошло би до наглог раста робних фондова што би се позитивно одразило на развој домаће и међународне трговине, на развој саобраћаја и осталих услужних делатности.
- Реализацијом предложеног концепта индустријализације остварио би се равномернији развој земље.
- Применом оваквог концепта развоја индустрије, Србија би први пут у историји организовано кренула ка развијеним земљама. То би био прави "индустијски и економски препород".
- Од великог броја малих индустријских погона, један би део израстао у средње и велике фабрике.
- Запослио би се велики број незапослених радника.
- Радници би стицали нова знања и развијала би се индустријска култура.
- Формирањем Индустијских зона рационализовало би се коришћење инфраструктуре и смањили би се трошкови њеног одржавања у односу на разуђену мрежу индустријских погона.
- Концентрацијом индустријских погона смањили би се трошкови обезбеђења.
- У индустријским зонама изградили би се и РТЦ који би лагеровали репроматеријал и финалне производе, вршили паковање и дистрибуцију за све учеснике у зони, што би се позитивно одразило на пословање производних предузећа.
- Смањили би се трошкови превоза радника, јер би се превоз организовао за све раднике запослене у зони.
- Дошло би до раста БДП и повећања друштвеног стандарда што би смањило друштвене тензије и ојачало стабилност друштва.

- Све наведено, утицало би да наше друштво изађе из кризе и пређе у постепени развој који би нас водио ка средње развијеним земљама.

Поред поменутог, предности новог концепта индустријализације огледају се и у дисперзији одговорности и ризика за пословање, на велики број субјеката. Таква дисперзија смањила би могућност већих привредних осцилација што би се позитивно одразило на стабилност друштвене заједнице.

Наведени пројект индустријализације и формирање 100 Индустријских зона могуће је реализовати само уз реализацију предлога из претходног матријала "Саобраћај Србије".

## 2. ДИНАМИКА ИЗГРАДЊЕ ИНДУСТРИЈСКИХ ЗОНА

Динамика изградње индустријских зона може се паралелно одвијати са изградњом саобраћајних трансферзала. Као што је и видљиво, овај концепт развоја индустрије заснива се на улагању приватног и мањим делом државног капитала. Обзиром да држава не треба обезбеђивати значајнија инвестициона средства, одговорна и ефикасна власт би могла извршити све предрадње око формирања зона и у истима изградити инфраструктуру у року од годину дана, рачунајући од дана доношења Закона и Стратегије о зонама. У следећих шест година одвијали би се послови лобирања за зоне, изградња производних погона и запослење радника, тако да би након тога периода зоне биле попуњене са 100 % капацитета у којима би радило 150.000 радника. Према искуству осталих у свету, динамика би била следећа:

*Прва година* – формирање зона, изградња инфраструктуре, маркетинг активности, лобирање за зоне и сл.

*Друга година* – додела локација и изградња 10 % погона од планираног капацитета и на крају године погони би прорадили и запослио би се одређени број радника.

*Трећа година* – изградња следећих 10 % погона и запослило би се још радника.

*Четврта година* – изградња нових 20 % погона и новозапошљавање.

*Пета година* – изградња следећих 20 % погона и новозапошљавање.

*Шеста година* – изградња нових 20 % погона и новозапошљавање.

*Седма година* - изградња нових 20 % погона и новозапошљавање.

Након седме године у зонама би било укупно запослено више хиљада (према неким прорачунима око 150.000) радника на пословима индустријске производње и прераде, што је главни пут ка препороду и реиндустријализацији Србије.

## 3. ЕФЕКТИ НОВЕ ИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ

Из претходног дела текста видљиво је да је пројектом планирано запослење бар 150.000 радника за шест година. Ако претпоставимо да сваки радник издржава четворочлану породицу, онда то значи да би из овога програма обезбеђивало егзистенцију 600.000 становника.

Уколико би се развој индустријализације одвијао према плану дошло би до прогресивног раста БДП који према макроекономским методологијама показује следећи тренд раста и то само по основу индустријске производње: у другој години (када са радом почињу индустријске зоне) раст за 3 %, у трећој 3 % у односу на претходну годину, у четвртој 5 %, у петој 8 %, у шестој 11 % и у седмој години 14 %, а прави ефекти се очекују после осме године.

Запослење радника у индустрији и производна вредност која би се остваривала су директни социјално економски ефекти, а индиректни ефекти који се рефлектују кроз развој трговине, саобраћаја и осталих услужних делатности су многоструко већи.

Овим се доказује важно место и приоритет индустријске производње у структури националне економије, и указује се на потенцијалне могућности за њен развој.

Поред развоја индустријске производње, државна стратегија би морала бити фокусирана и на развој пољопривреде и прераде пољопривредних производа, на развој сточарства и производњу месних и млечних производа, као и на развој енергетике, јер су то гране за које наша земља има компаретивне предности и највећи део производње могао би се пласирати на ино-тржишта. Осим тога, пољопривреда као базична област привреде представља директан и највећи извор сировина за индустријску прераду и производњу.

Пројект реиндустријализације, као остали слични пројекти, су дугорочни социјално економски пројекти и они не могу „преко ноћи“ донети велике резултате. То су пројекти који доносе дугорочну сталност, раст, развој и стабилност друштвене заједнице. Због тога би политичке елите, које долазе на власт, требале да се ослањају на овакве пројекте који ће трајати и после одређеног периода. Управо, на дугорочним пројектима се и огледа разлика између државотворних власти.

Питање свих питања је, зашто се у нашој земљи не реализује ниједан значајнији пројект који би допринео развоју и напретку друштва? Одговор би могао гласити – постоје визије, чак се лидери налазе на позицијама који би могли направити квалитативне промене и усмерити друштво ка напретку, постоји општи консензус да је неопходан напредак и крупан корак ка економском развоју друштва. Јер, српска економија је одавно додирнула дно, успела да се одгурне и сада мора храбро да плива ка површини – други пут осим ре-индустријализације, био би мукотрпан и изабљивачки.

## ЗАКЉУЧАК

Реализацијом пројекта нове индустријализације омогућио би се убрзани развој земље где би само по основу индустријске производње, БДП растао по просечној годишњој стопи од 7,33 %. Омогућило би се запослење 150.000 радника у периоду од 7 година. Концептом нове индустријализације друштво би изашло из економске кризе и уследио би стабилан развој и раст друштвеног стандарда чиме би се ојачала друштвена стабилност. Развојем индустријских зона и применом подстицајних мера, дошло би до отварања великог броја погона од којих бе се један део развио у средње и велике индустријске капацитете.

Предложеним концептом развоја индустријских зона по целој Србији, плански и организовано би се утицало на толико потребан равномернији развој земље. Поред тога, модерна индустријализација позитивно би утицала на развој трговине, саобраћаја и осталих услужних делатности. Развојем индустрије створили би се потребни робни фондови за извоз.

Подстицајне економске мере мотивисале би велике произвођаче из развијених земаља да део своје индустрије преселе у нашу земљу. Привлачним економским подстицајима, мотивисали би наше исељенике из дијаспоре да улажу у своју матицу, а део њих би се и вратио, чиме би се подстакли обрнути трендови миграције наших људи.

Без индустрије не може бити стабилна ни једна, па ни наша економија. Ово је само део позитивних ефеката који би уследили ако би напред наведене предлоге држава уврстила у дугорочну стратегију. На крају овог материјала само једна напомена – реализација овог и свих осталих пројеката, односно избављење друштва из кризе и прелазак у развој зависи само од визија, знања, хтења и способних кадрова да направе квалитативне промене, да коначно примат заузме економија знања.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Стошић Михајловић др<sup>2</sup> Љиљана: „Тржиште, трошкови и цене“, ВШПСС, Врање, 2014.
2. Стошић Михајловић др<sup>2</sup> Љиљана: „Управљање технолошким иновацијама“, ВТТШ, Врање, 2008.
3. Станисављевић др Б., Стошић Михајловић др<sup>2</sup> Љ.: „Предузетништво и иновације“, ВШПСС, Врање, 2009



*Драган Павловић<sup>1</sup>*

## **ПРОЈЕКАТ: ГРАНТ ДОНАЦИЈА РАЗМЕНА КАТАСТАРСКИХ ПОДАТАКА ИЗМЕЂУ БЕОГРАДА И ПРИШТИНЕ**

Процес дијалога између Београда и Приштине уз посредовање Европске Уније је одпочео Резолуцијом Уједињених Нација А/РЕС/64/298, датиран од 9. Септембра 2010 године. 2. Септембра 2011 године. у Бриселу представници Београда и Приштине, уз посредовање Европске Уније, су потписали договор о подацима катастра. Сходно том договору, Влада Републике Србије је изменила и допунила законску регулативу по којој је имплементација раније наведеног договора омогућена, укључујући и методе процесирања катастарских података Косова\*. Документација се налази претежно у Крушевцу.

Процесирање се састоји скенирања и снимања података, по подацима РГЗа постоји око 12 милиона страна (од којих је 10-15% повезано), око 138 000 страна скица и фото скица и 7400 планова. Договорено је да се скенирање обави у боји коришћењем одговарајуће резолуције.

На састанку Групе за имплементацију пројекта у Бриселу, одржаним 21 Октобра 2011. године постигнут је договор да се електронска (скенирана) документа предају Приштинској делегацији као резултат пројекта.

Пројекат је почео 28.8.2013 године и предвиђено је да траје 24 месеци. РГЗ и одељење Архива су непосредни извршиоци овог пројекта.

---

<sup>1</sup> Драган Павловић, Републички геодетски завод, Булевар Војводе Мишића 39, Београд; email: dravlovic@rgz.gov.rs

мр Душан Минић, дипл.ек.

## ПОСЕБАН ПРИЛОГ – ДЕСЕТ ГОДИНА ЛЕТЊЕ ШКОЛЕ УРБАНИЗМА У СРБИЈИ

### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Летња школа урбанизма има дугогодишњу традицију као облик сусретања, разматрања актуелне проблематике из области планирања простора и сродних делатности, размене искуства, компарацију са другим државама и перманентно образовање струке.

Осамдесетих година прошлог века Летња школа урбанизма одржавала се у Дубровнику – тада седишту Савеза урбаниста Југославије, а деведесетих година Летња школа урбанизма организовала се у Шипову – Република Српска. Међутим дошло је до застоја у одржавању Летње школе и приликом посете др Верољуба Трифуновића и мр Душана Минића граду Бања Луци у разговору је од стране мр Мирослава Вујатовића, Бања Лука, предложено да се Летња школа одржи у Србији. Са идејом је упознат тадашњи председник Удружења урбаниста Србије, Проф. др Миодраг Ралевић и секретар Удружења урбаниста Србије, Светлана Јаковљевић. Све ово је 2005. године верификовано на седници Председништва Удружења урбаниста Србије.

Летња школа се одржавала под покровитељством ресорног Министарства Републике Србије, сродних министарстава и Инжењерске коморе Србије.

Стални организатор Летње школе урбанизма је Удружење урбаниста Србије, а од Пете летње школе суорганизатор је и Републички геодетски завод. Један од разлога заједничког деловања ове две институције су и многобројна нова законска решења из којих произилазе комплементарни задаци.

Циљне групе учесника Летње школе урбанизма су министарства, државна управа, локална самоуправа, урбанисти, планери, геодете, информатичари, факултети и институти, јавна и друга предузећа, дирекције, заводи, инвеститори, пројектанти, извођачи, банке, привредне коморе и међународне институције.

Годишњи број учесника из Србије и иностранства у просеку је око 250, а на предавањима и саопштењима присутност је изванредна – 100%.

Увек се штампа Зборник радова. Укупан број страница свих десет Зборника износи 3.000, укупан број радова 314, а број аутора у просеку се годишње кретао 48 (код неких радова број аутора износио је два или више).

Редовно се организује и радни излет, тј. посета културно-историјским местима, објектима и нашим знаменитостима.

На крају сваке Летње школе формирају се завршна саопштења и закључци који се достављају министарствима, локалним самоуправама, једном броју предузећа и другим учесницима.

Општа оцена домаћих и иностраних учесника је да је досадашњи рад Летње школе урбанизма успешан.

Из свега наведеног Летња школа урбанизма има перспективу.

### ОСНОВНИ ПОДАЦИ

#### Прва летња школа

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије

**Тема:** Инвестиције на Западном балкану

I Инвестиције у периоду транзиције

II Управљање инвестиционим програмима

III Улога урбанизма у припреми и реализацији инвестиција

**Место одржавања:** Покајница код Велике Планае, хотел "Плана", 23-25.мај 2005.г.

**Радни излет:** Радовањски Луг (представа на отвореном простору- убиство Војда Карађорђа) и посета манастиру Копорин.

### Друга летња школа

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије

**Тема:** Планирање, инвестиције и реализација у транзицији, ка европском законодавству

- I Планирање
- II Инвестирање
- III Реализација
- IV Законодавство

**Место одржавања:** Врњачка Бања, хотел "Бреза", 19-21.јун 2006.г.

**Радни излет:** Манастир Љубостиња

### Трећа летња школа

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије

**Тема:** Инвеститори и инвестиције – Место и значај у изради стратегије просторног и урбаног развоја Србије

- I Од плана ка стратегији
- II Искуства, приступи и модели
- III Проблемско-методска основа стратегије
- IV Специфични аспекти

**Место одржавања:** Тара, хотел "Оморика", 18-20.јун 2007.г.

**Радни излет:** Вожња Шарганском осмицом (најатрактивнијом железничком туристичком пругом) и посета Дрвенграду (град Емира Кустурице)

### Четврта летња школа

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије у сарадњи са Министарством за инфраструктуру и Републичком агенцијом за просторно планирање

**Тема:** Како до стратегије просторног и урбаног развоја на националном и локалном нивоу Републике Србије

- I Стратегија
- II Законодавство
- III Управљање развојем
- IV Инвестиције

**Место одржавања:** Крагујевац, хотел "Шумарице", 10-13.јун 2008.г.

**Радни излет:** Манастир Враћевшница

### Пета летња школа

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије и Републички геодетски завод

**Тема:** Место и улога учесника у Новом закону о планирању и грађењу као и Закону о државном премеру и катастру непокретности

**Место одржавања:** Златибор, институт "Чигота", 08-10.јун 2009.г.

**Радни излет:** Етно село Сирогојно

### Шеста летња школа

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије и Републички геодетски завод

**Тема:** Мониторинг и конверзија

- I Мониторинг као метод (модел) ефикасне и ефективне стручне контроле у областима урбанизма, архитектуре и грађевинарства
- II Утицај конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту на планирање и изградњу

**Место одржавања:** Тара, хотел "Оморика", 31. мај -02.јун 2010.г.

**Радни излет:** Вожња Шарганском осмицом (најатрактивнијом железничком туристичком пругом) и посета Дрвенграду (град Емира Кустурице)

**Седма летња школа**

**Међународни научно-стручни скуп**

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије, Републички геодетски завод и Универзитет у Београду – Архитектонски факултет

**Тема:** Процеси легализације и усвајање и реализација урбанистичких и просторних планова

**Место одржавања:** Кладово, хотел "Ђердап", 30. мај-01. јун 2011.г.

**Радни излет:** Вожња бродом, посета ХЕ "Ђердап", ручак у природи

**Осма летња школа**

**Међународни научно-стручни скуп**

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије и Републички геодетски завод у сарадњи са Министарством финансија-Пореска управа и GIZ/AMBERO/ICON

**Тема:** I Нови инструменти планирања простора у тржишним условима

II Процена вредности непокретности

**Место одржавања:** Тара, хотел "Оморика", 29- 31. мај 2012.г.

**Радни излет:** Вожња Шарганском осмицом (најатрактивнијом железничком туристичком пругом) и посета Дрвенграду (град Емира Кустурице)

**Девета летња школа**

**Међународни научно-стручни скуп**

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије и Републички геодетски завод у сарадњи са Републичком агенцијом за просторно планирање и GIZ/AMBERO/ICON

**Тема:** I Нови и актуелни закони о уређењу простора и њихово спровођење

II Приоритетни инвестициони програми и објекти

**Место одржавања:** Тара, хотел "Оморика", 30. мај- 01. јун 2013.г.

**Радни излет:** Посета "Андрић граду" – у Вишеграду

**Десета летња школа**

**Међународни научно-стручни скуп**

**Организатор:** Удружење урбаниста Србије и Републички геодетски завод у сарадњи са Републичком агенцијом за просторно планирање и GIZ/AMBERO/ICON

**Тема:** Планирање простора, урбанизам и изградња, комплементарни закони и реиндустријализација

I Актуелни прописи у планирању простора, урбанизму и изградњи

II Комплементарни закони

III Реиндустријализација

**Место одржавања:** Врњачка Бања, хотел "Бреза", 29-31. мај 2014.г.

**Радни излет:** Посета манастирима Жича и Света Петка