

МОНИТОРИНГ И КОНВЕРЗИЈА



Удружење урбаниста Србије

Уредници:
др Верољуб Трифуновић
мр Драгутин Радосављевић
Проф. др Миодраг Ралевић

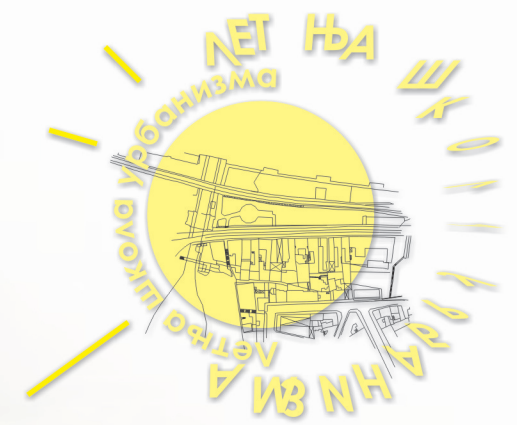
МОНИТОРИНГ И КОНВЕРЗИЈА

МОНИТОРИНГ КАО МЕТОД (МОДЕЛ) ЕФИКАСНЕ И
ЕФЕКТИВНЕ СТРУЧНЕ КОНТРОЛЕ У ОБЛАСТИМА
УРБАНИЗМА, АРХИТЕКТУРЕ И ГРАЂЕВИНАРСТВА

УТИЦАЈ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У
ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ
НА ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊУ

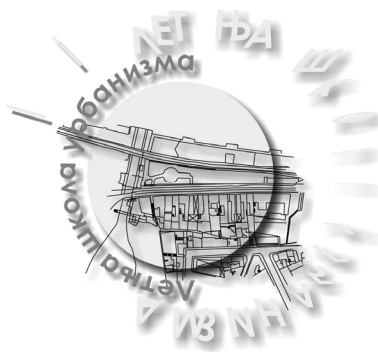
ISBN 978-86-84275-22-8

Тара, 31. мај - 02. јун 2010.



УДРУЖЕЊЕ УРБАНИСТА СРБИЈЕ

Републички геодетски завод



ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА

МОНИТОРИНГ И КОНВЕРЗИЈА

МОНИТОРИНГ КАО МЕТОД (МОДЕЛ) ЕФИКАСНЕ И ЕФЕКТИВНЕ
СТРУЧНЕ КОНТРОЛЕ У ОБЛАСТИМА УРБАНИЗМА, АРХИТЕКТУРЕ И
ГРАЂЕВИНАРСТВА

УТИЦАЈ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА
ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ НА ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊУ

31. мај – 02. јун 2010.

Група аутора: МОНИТОРИНГ И КОНВЕРЗИЈА
Мониторинг као метод ефикасне и ефективне стручне контроле у
областима урбанизма, архитектуре и грађевинарства
Утицај конверзије права коришћења у право својине на
грађевинском земљишту на планирање и изградњу

Издавач: Удружење урбаниста Србије, Београд

За издавача: мр Душан Минић

Уредници:

Проф. др Верољуб С.Трифунковић
Др Драгутин Радосављевић
Проф. др Миодраг Ралевић

Рецензенти:

Проф. др Весна Златановић Томашевић
Душан С. Пајовић

Технички уредник: Јасна Марићевић

Дизајн корица: Јасна Марићевић

Тираж: 500 примерака

Штампа: СГР "Жиг", Београд

Година: 2010.

ИЗДАВАЧ ЗАДРЖАВА СВА ПРАВА: РЕПРОДУКЦИЈА НИЈЕ ДОЗВОЉЕНА

РЕЧ ДЕКАНА

Летња школа урбанизма улази у нов петогодишњи циклус.

Прва „петољетка“ се одвијала у оквирима Закона о планирању и изградњи из 2003.г.

Теме су биле:

- ИНВЕСТИЦИЈЕ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ (Велика Плана; 2005)*
- ПЛАНИРАЊЕ, ИНВЕСТИЦИЈЕ И ИЗГРАДЊА У ТРАНЗИЦИЈИ (Врњачка бања; 2006)*
- ИНВЕСТИТОРИ-ИНВЕСТИЦИЈЕ; МЕСТО И ЗНАЧАЈ У ИЗРАДИ СТРАТЕГИЈЕ ПРОСТОРНОГ И УРБАНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ (Тара; 2007)*
- КАКО ДО СТРАТЕГИЈЕ ПРОСТОРНОГ И УРБАНОГ РАЗВОЈА НА НАЦИОНАЛНОМ И ЛОКАЛНОМ НИВОУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (Крагујевац, 2008)*
- МЕСТО И УЛОГА УЧЕСНИКА У НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ КАО И ЗАКОНУ О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ (Златибор; 2009).*

Око 1500 учесника радило је на креативан начин на праћењу актуелних промена у урбанистичкој теорији и пракси. Сигурно је то велики резултат Удружења урбаниста Србије.

Колеге из Републике Српске и Републике Црне Горе су били стални учесници.

На Петој летњој школи (2009.г.) успостављена је нова сарадња актера у планерским и градитељским процесима на простору Србије. Поред Удружења урбаниста, Републички геодетски завод и Пореска управа Србије носе програм Летње школе урбанизма. Разлог је што ове три институције новим законским решењима добијају комплементарне задатке.

Нов Закон о планирању и изградњи донет је 11. септембра 2009.г. У оквиру њега су теме Шесте летње школе.

Током претходних година Летња школа урбанизма је имала различите подршке и оспоравања. Опстала је као, поред Салона, најважнија активност Удружења урбаниста Србије. Нашла високо место у перманентном образовању стручњака који усмеравају просторни развој на републичком и локалном нивоу.

То је темељ на коме Летња школа урбанизма може градити будуће програме.

Транзиционе околности су претње али и изазови. Биће оквир рада бар од Шесте до Десете летње школе урбанизма.

Срећно.

*Маја 2010.г.
У Крагујевцу*

др Верољуб Трифуновић, дипл.инж.арх.

САДРЖАЈ

I КОНВЕРЗИЈА	1
<i>Др Драгутин Радосављевић</i> КОНВЕРЗИЈА, ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И ИСКУСТВА	3
<i>Коста Мирковић, Слободан Живановић</i> УЛОГА И ЗНАЧАЈ РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА У ПОСТУПКУ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ	11
<i>др Верољуб Трифуновић</i> УТИЦАЈ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ НА ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊУ	17
Проф. др Ненад Липовац БУДУЋНОСТ УРБАНИСТИЧКОГ И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА – ПРОМАТРАНА КРОЗ ПОЈМОВЕ: ВЛАСНИШТВО, КОРИШЋЕЊЕ, СЛУЖНОСТ	21
<i>Доц.др Љиљана Михајловић, Предраг Михајловић</i> УЛОГА И ЗАДАТАК ВЕШТАКА И ВЕШТАЧЕЊА У ПОСТУПКУ УТВРЂИВАЊА ВИСИНЕ НАКНАДЕ ПО ОСНОВУ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ	35
<i>Бранко Бојовић</i> КОНВЕРЗИЈА ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ И ПЛАНИРАЊЕ	39
<i>Борислав Ивановић, Дејан Бркић</i> ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ ОД НАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ДО КОНВЕРЗИЈЕ	47
<i>Проф. др Весна Златановић Томашевић</i> ЛОКАЛНА САМОУПРАВА, ФИНАНСИЈЕ И УРЕЂИВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА	57
II МОНИТОРИНГ	71
<i>Проф. др Миодраг Ралевић</i> МЕСТО, УЛОГА, ЗНАЧАЈ И СТРУКТУРА МОНИТОРИНГА ПО НИВОИМА (ДРЖАВНОМ, РЕГИОНАЛНОМ И ЛОКАЛНОМ) У ПРОЦЕСУ РАЗМАТРАЊА, ВРЕДНОВАЊА, СЕЛЕКЦИОНИСАЊА И УСВАЈАЊА СТРАТЕШКИХ, ПЛАНСКИХ, ПРОГРАМСКИХ И ПРОЈЕКТАНСКИХ РЕШЕЊА	73
<i>Ненад Тесла, Саша Ђуровић</i> АКТИВНОСТИ РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА НА ОСНИВАЊУ НАЦИОНАЛНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА И ЦЕНТРАЛНОГ РЕГИСТРА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА	81
<i>Проф. др Весна Златановић Томашевић</i> СТРАТЕГИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И МОНИТОРИНГ	89
<i>Душан С. Пајовић</i> СТРУЧНА КОНТРОЛА И МОНИТОРИНГ СТАЊА У ПРОСТОРУ, ИСТОРИЈСКО-ПРАВНА И КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА	103
<i>Зоран Радосављевић</i> О НЕКИМ СПЕЦИФИЧНОСТИМА СТРУЧНЕ КОНТРОЛЕ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА	115
<i>Др Бранкица Милојевић</i> УНАПРЕЂЕЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ У ЦИЉУ ЕФИКАСНИЈЕГ И ЕФЕКТИВНИЈЕГ ПЛАНИРАЊА	121

<i>Доц. др Светислав Г. Поповић</i> МОНИТОРИНГ У ЗАКОНСКОЈ РЕГУЛАТИВИ ЦРНЕ ГОРЕ КРОЗ ИСТОРИЈУ	129
<i>Славко Лукић, мр Драган Јевтић</i> УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН ЗВОРНИК 2020	167
<i>Мр Душан Минић</i> ОСНОВНИ ПРАВЦИ, ПРОМЕНЕ И ПРОБЛЕМИ РЕАЛИЗАЦИЈЕ У НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ	175
<i>Др Мила Пуцар, мр Марина Ненковић Ризнић</i> МОГУЋНОСТ МОНИТОРИНГА И ЕФЕКТИВНЕ СТРУЧНЕ КОНТРОЛЕ ЕНЕРГЕТСКИ ЕФИКАСНИХ ОБЈЕКТА И ПЛАНОВА НА ОСНОВУ НОВОГ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И ППРС	183
<i>Предраг Михајловић, Доц. др Љиљана Михајловић</i> ЕФЕКТИВНА И ЕФИКАСНА КОНТРОЛА У ПРОЦЕСУ ИЗРАДЕ УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА	191
<i>Бранко Бојовић</i> МОНИТОРИНГ ПРОЦЕСА У ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ	195
<i>Проф. др Миодраг Ралевић, Дејана Шавија</i> МОНИТОРИНГ И ЊЕГОВА ПРИМЕНА У ТРЖИШНИМ УСЛОВИМА	199
<i>Гордана Марковић</i> МОНИТОРИНГ ПРОСТОРНЕ ОБНОВЕ МАНАСТИРСКИХ ЦЕЛИНА - МОДЕЛИ И ИСКУСТВА	209
<i>Тамара Брајовић</i> СТРУЧНА КОНТРОЛА И МОНИТОРИНГ У УРБАНИЗМУ ИЗ УГЛА УПРАВЉАЊА РАЗВОЈЕМ ИНВЕСТИЦИЈА – ИСКУСТВО ИЗ ПРАКСЕ НА ПРИМЕРУ ХРВАТСКЕ, СРБИЈЕ И АУСТРИЈЕ	217
<i>Мр Наташа З. Крстић, Иван Ђурђић</i> ИЗБОР ОПТИМАЛНЕ ЛОКАЦИЈЕ ЗА СПОРТСКО - РЕКРЕАТИВНИ КОМПЛЕКС "ТЕМАТСКИ ВОДЕНИ ПАРК"У БАЈИНОЈ БАШТИ	231
<i>Тања Клишманић, Бранислав Антонић</i> КОНЦЕПТ УРБАНОГ СЕЛА: ОД ТЕОРИЈЕ ДО ПРИМЕНЕ У СРБИЈИ	243
<i>Горан Анђелески</i> МОНИТОРИНГ, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И РЕВИЗИЈА СТРАТЕШКИХ ПЛАНОВА У ОПШТИНАМА	259
<i>Проф. др Тоша Нинков, мр Владимир Булатовић, Зоран Сушић, Дејан Васић</i> САВРЕМЕНЕ МЕТОДЕ МОНИТОРИНГА ТЕРИТОРИЈА ОБУХВАЋЕНИХ ПРОСТОРНИМ ПЛАНОВИМА И УРБАНИСТИЧКОМ ДОКУМЕНТАЦИЈОМ	271

I Конверзија

Др Драгутин Радосављевић¹

КОНВЕРЗИЈА, ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И ИСКУСТВА

Доношењем нових законских решења у области својинско-правних односа, држава је дала јасан сигнал да жели да обезбеди пуну правну сигурност приватног власништва зељишта, која је до сада била у јавној својини.

Привлачење домаћих и страних инвестиција представља приоритет за нашу земљу, како би се што пре створио правни амбијент за покретање економског раста, а у том контексту и за оживљавање тржишта некретнина. Овакав позитиван тренд се очекује, нарочито после доношења Одлуке Влада Републике Србије о посебним мерама субвенционисања масовне станоградње.

1. ПРАВНИ ОСНОВ КОНВЕРЗИЈЕ

Законом Појам о планирању и изградњи², који се примењује од 02. октобра 2009. године, у Републици Србији је, по први пут, уређено питање промета грађевинског земљишта у јавној својини, односно могућност конверзије права коришћења грађевинског земљишта у право својине. Тиме је створен правни основ да се право коришћења грађевинског земљишта може конвертовати у право својине, уз накнаду тржишне вредности тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, умањену за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту.

Законом о планирању и изградњи, дато је овлашћење Влади, да ближе пропише критеријуме и поступак за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која по овом закону имају право на конверзију уз накнаду (за привредна друштва и друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници).

Влада је с тим у вези и донела Уредбу о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду³, која се примењује од 06. фебруара 2010. године.

Сагласно Закону и Уредби која је прецизирала услове и критеријуме за остварење тог права, конверзију уз плаћање накнаде, могу да изврше привредна друштва, друга правна лица, и њихови правни следбеници, који су право коришћења на земљишту стекли кроз поступак приватизације, стечајни или извршни поступак.

Законом о планирању и изградњи, предвиђена су два начина конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, без накнаде и са накнадом.

Републици Србији, аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе, који су уписани као носиоци права коришћења на неизграђеном и изграђеном земљишту у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима, даном ступања на снагу, Закона о планирању и изградњи, 02. октобра 2009. године, престало је право коришћења на тим непокретностима и прешло у право јавне својине, у корист Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, без накнаде.

Овим субјектима законодавац је оставио рок од годину дана, од дана ступања на снагу закона, да преко овлашћеног јавног правобраниоца, односно другог лица које их заступа, поднесу захтев за упис права јавне својине у своју корист у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима. Ако ови субјекти не поднесу захтев за упис права јавне својине у року од годину дана од дана ступања на снагу закона, посао упис права јавне својине на непокретностима, на којима је на дан ступања на снагу Закона о планирању и изградњи, било уписано право коришћења на изграђеном или неизграђеном грађевинском земљишту, за њих ће по службеној дужности урадити надлежни орган.

Такође **право коришћења на грађевинском земљишту престаје и прелази у право својине, без накнаде:**

¹ Директор Пореске управе – Министарство финансија Републике Србије, dradosavljevic@poreskauprava.gov.rs

² Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр. 72/2009)

³ Уредбу о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду („Сл. гласник РС”, бр. 4/2010, 24/2010)

- лицима која су уписана као носиоци права коришћења на изграђеном грађевинском земљишту у државној својини у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима;
- власницима посебних физичких делова у стамбеним зградама са више станова, пословним и пословно-стамбеним зградама изграђеним на грађевинском земљишту у државној својини, осим власника који право на конверзију права коришћења у право својине могу остварити уз накнаду;
- власницима објеката или власници посебних физичких делова објеката, изграђеним на грађевинском земљишту за које је закључен уговор о закупу ради изградње на рок од преко 50 година, сразмерно површини посебних физичких делова чији су власници.

Право коришћења на грађевинском земљишту могу конвертовати у право својине, уз накнаду тржишне вредности, привредна друштва и друга правна лица као носиоци права коришћења, на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници.

Заинтересовани субјекти подносе захтев за конверзију права локалној самоуправи за појединачне катастарске парцеле. Локална самоуправа (надлежан секретаријат за имовинско-правне послове) доноси решење.

Ако се у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона не конвертује право коришћења у право својине, надлежни орган по службеној дужности утврђује престанак права коришћења у складу са одредбама овог закона и утврђује право својине у корист локалне самоуправе на чијој територији се налази предметно земљиште.

2. УЛОГА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ У ПОСТУПКУ КОНВЕРЗИЈЕ

Пореска управа је, као орган у саставу Министарства финансија, спремна да активно учествује у спровођењу Уредбе, у делу који се односи на утврђивање тржишне вредности грађевинског земљишта. Чињеница је, да се од дана ступања на снагу Уредбе, у јавности појавила сумња у цео поступак спровођења Уредбе, а посебно у делу који се односи на утврђивање тржишне вредности земљишта. Пореска управа има дугогодишње искуство у поступку утврђивања тржишне вредности непокретности, као основице за утврђивање пореза на пренос апсолутних права, као и пореза на наслеђе и поклон, у складу са Законом о порезима на имовину.

Улога Пореске управе у поступку конверзије је да утврди тржишну вредност грађевинског земљишта, на основу Уредбом прописаних критеријума, као и да податке о томе достави надлежном органу јединице локалне самоуправе надлежном за имовинско-правне послове, који води поступак и доноси решење о утврђивању висине накнаде за конверзију. Висина накнаде, утврђује се тако што се тржишна вредност тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, умањује за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту.

Пореска управа процену тржишне вредности непокретности врши у складу са законом којим је уређено утврђивање тржишне вредности непокретности као основице за утврђивање пореза на пренос апсолутних права, искључиво по методу утврђивања прометне вредности непокретности, а на основу података из купопродајних уговора код извршених промета непокретности.

Сагласно одредбама Уредбе, тржишна вредност грађевинског земљишта утврђује се посебно за сваку катастарску парцелу у истој или сличној урбанистичкој зони, на основу утврђених критеријума - средње прометне вредности земљишта у истој или сличној урбанистичкој зони у последњих годину дана, намене грађевинског земљишта, урбанистичких параметара, планом максимално утврђеног степена изграђености земљишта, посебних урбанистичких погодности локације, степена припремљености земљишта за градњу као и степена комуналне опремљености земљишта.

Величина појединачне парцеле није критеријум који утиче на цену земљишта у поступку утврђивања укупне тржишне вредности грађевинског земљишта.

Новом Уредбом се постиже спровођење концепта стварања приватне својине над грађевинским земљиштем, који треба да задовољи интересе како инвеститора, тако и државе, с обзиром да је држава уложила огромна средства да би се то земљиште уредило и користило за оне намене које су определене урбанистичким плановима. Из тог разлога, неопходно је да лица која су купила фабрике, по цени у којој тржишна цена земљишта није адекватно изражена, мораће да, уколико желе да то земљиште претворе у грађевинско – плате одређену накнаду. Сам поступак за конверзију покреће на основу захтева заинтересованог лица, а не по службеној дужности и надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан да подносиоца захтева укључи у поступак утврђивања висине накнаде за конверзију, пре него што донесе решење којим ће утврдити висину накнаде, уредити начин и рокове плаћања накнаде.

С обзиром да је Уредбом прописано, да ће надлежни орган јединице локалне самоуправе, обуставити поступак конверзије уколико подносилац захтева не прихвати утврђену вредност накнаде, сматрам да потенцијални инвеститори неће бити оштећени.

Такође, према Закону о државном премеру и катастру⁴, у надлежности Републичког геодетског завода је да врши масовну процену свих непокретности, као и да води евиденцију о тржишним ценама

⁴ Закон о државном премеру и катастру („Сл. гласник РС“, бр. 72/09)

непокретности у оквиру катастра непокретности, као јавног регистра о непокретностима и стварним правима на њима, од 01.01.2011. године, односно да формира базу података катастра непокретности, која ће бити доступна јавности.

Улога Пореске управе у формирању ове базе података је да Републичком геодетском заводу достави податке из уговора о промету непокретности за период од 2007. године до дана ступања на снагу овог закона.

3. ПОСТУПАК УТВРЂИВАЊА ТРЖИШНЕ ВРЕДНОСТИ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У ПОСТУПКУ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ УЗ НАКНАДУ

Пореске управа у поступку утврђивања тржишне вредности грађевинског земљишта примењују се следећи прописи:

- Закон о порезима на имовину⁵;
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији⁶ (у даљем тексту: ЗПППА);
- Уредба о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду.

Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту остварује се на **појединачним катастарским парцелама**.

Јединица локалне самоуправе, на чијој територији се налази грађевинско земљиште, врши утврђивање висине накнаде по основу конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту.

Висина накнаде за конверзију по основу конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, утврђује се тако што се тржишна вредност тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, умањује за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту, у складу са Уредбом.

Укупна тржишна вредност грађевинског земљишта утврђена од стране Пореске управе, важи две године од дана доношења акта о утврђивању, а по истеку овог периода, поново се утврђује у складу са Уредбом.

3.1. Лица која имају право на конверзију (подносиоци захтева)

Носиоци права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини - **привредна друштва и друга правна лица** на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, **као и њихови правни следбеници (трећа лица)**, имају могућност конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду тржишне вредности тог земљишта у моменту конверзије права, умањену за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту, односно за трошкове које је треће лице имало у куповини привредног друштва или другог правног лица из уговора о купопродаји (чл.3. и 5.Уредбе).

Носиоци права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13. маја 2003. године или на основу одлуке надлежног органа, имају могућност конверзије права коришћења у право својине на неизграђеном грађевинском земљишту уз накнаду тржишне вредности тог земљишта у моменту конверзије права, умањену за износ стварних трошкова прибављања права коришћења, са обрачунатом ревалоризацијом до момента обрачуна (члан 7. Уредбе).

Носиоци права закупа на неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини на период од преко 50 година, у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи, а земљиште нису привела намени, ако су исплатили у целости износ закупнине за период на који гласи уговор о закупу (члан 8. Уредбе).

3.2. Надлежни органи за спровођење поступка конверзије права коришћења у право својине

У складу са Уредбом, за спровођење поступка конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, надлежни су следећи органи:

- орган јединице локалне самоуправе надлежан **за имовинско-правне послове** на чијој територији се налази грађевинско земљиште које је предмет конверзије;

- орган јединице локалне самоуправе надлежан **за послове урбанизма** на чијој територији се налази грађевинско земљиште које је предмет конверзије;

Привредно друштво, јавно предузеће или друга организација основана **ради обезбеђивања услова за уређивање, употребу, унапређивање и заштиту** грађевинског земљишта;

⁵ Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, „Сл. лист СРЈ“, бр. 42/02, „Сл. гласник РС“, бр. 80/02, 135/04, 61/07и 5/09)

⁶ Закон о пореском поступку и пореској администрацији («Службени гласник РС», бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 62/06 – др. закон, 85/05-др. закон, 61/07, 20/09 и 72/09-др.закон)

- организациона јединица Пореске управе (у даљем тексту: ОЈ ПУ) надлежна **за утврђивање тржишне вредности грађевинског земљишта** у општини на чијој територији се налази грађевинско земљиште које је предмет конверзије.

3.3. Рокови за прибављање података по појединачним захтевима, односно за подношење захтева

Надлежан орган за имовинско-правне послове у року од 8 дана од дана пријема захтева за конверзију **од надлежног органа за послове урбанизма**, прибавља податке о урбанистичкој зони у којој се налази земљиште, податке о намени земљишта, највећим дозвољеним индексима заузетости и изграђености парцеле, највећој дозвољеној спратности, условима за изградњу других објеката на истој парцели, а **од привредног друштва, јавног предузећа или друге организације** прибавља податке о степену комуналне опремљености тог земљишта.

Надлежан орган за имовинско-правне послове, најкасније у року од 8 дана од дана подношења уредног захтева носиоци права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини - **привредна друштва и друга правна лица**, подноси ОЈ ПУ захтев за процену укупне тржишне вредности грађевинског земљишта, заједно са подацима о урбанистичкој зони у којој се налази земљиште, податке о намени земљишта, највећим дозвољеним индексима заузетости и изграђености парцеле, највећој дозвољеној спратности, условима за изградњу других објеката на истој парцели и подацима о степену комуналне опремљености тог земљишта.

Надлежан орган за имовинско-правне послове, најкасније у року од 8 дана од дана подношења уредног захтева од носиоци права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13. маја 2003. године или на основу одлуке надлежног органа, и носиоци права закупа на неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини на период од преко 50 година, подноси ОЈ ПУ захтев за процену тржишне вредности грађевинског земљишта, заједно са подацима о урбанистичкој зони у којој се налази земљиште, податке о намени земљишта, највећим дозвољеним индексима заузетости и изграђености парцеле, највећој дозвољеној спратности, условима за изградњу других објеката на истој парцели, и о степену комуналне опремљености тог земљишта.

Надлежни орган за послове урбанизма, односно привредно друштво, јавно предузеће или друга организација, најкасније у року од 30 дана од дана пријема захтева од надлежног органа за имовинско-правне послове, доставља тражене податке том органу.

Надлежна ОЈ ПУ, најкасније у року од 30 дана од дана пријема захтева од надлежног органа за имовинско-правне послове, доставља тражене податке о утврђеној укупној тржишној вредности грађевинског земљишта са документацијом на основу које је утврђена укупна тржишна вредност (подаци о тржишној вредности свих појединачних катастарских парцела грађевинског земљишта).

Те податке са документацијом, **надлежна ОЈ ПУ** доставља и другим јединицама локалне самоуправе на чијој територији подносилац захтева има право коришћења на грађевинском земљишту уписаном у одговарајућу јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима.

Надлежан орган за имовинско-правне послове јединице локалне самоуправе, по добијању података од ОЈ ПУ и прибављања других доказа, по спроведеном поступку, доноси решење којим утврђује право на конверзију права коришћења у право својине и утврђује висину накнаде по овом основу.

3.4. Захтев за конверзију и прилози који се подносе органу јединице локалне самоуправе надлежном за имовинско-правне послове

Носиоци права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини - **привредна друштва и друга правна лица** на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, **као и њихови правни следбеници (трећа лица)**, уз захтев за конверзију подноси и:

- податке о начину стицања права коришћења на грађевинском земљишту;
- попис свих катастарских парцела на којима је подносилац захтева уписан у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима као носилац права коришћења са доказима о овој чињеници (извод из одговарајуће јавне књиге о евиденцији непокретности и правима на њима);
- податке о катастарској парцели, односно о катастарским парцелама за које се подноси захтев за конверзију права привредном друштву, односно другом правном лицу као подносиоцу захтева;
- доказ о уплати укупне купопродајне цене капитала, односно имовине у приватизацији, односно доказ о укупној цени исплаћеној за имовину или део имовине привредног друштва, односно другог правног лица у стечајном или извршном поступку;
- изјаву одговорног лица у привредном друштву или другом правном лицу као подносиоцу захтева да су подаци наведени у захтеву истинити;

- налаз овлашћеног вештака финансијске струке, са списка сталних судских вештака, о ревалоризацији цене извршене на основу раста индекса цена на мало, закључно са месецом у коме се врши конверзија.

Ако је носиоц права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини - **привредна друштва и друга правна лица** на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, **као и њихови правни следбеници (трећа лица)**, имало трошкове који се односе на припремање земљишта или отклањање индустријског загађења, уз захтев за конверзију права подноси и доказе о томе, са налазом овлашћеног вештака финансијске струке са списка сталних судских вештака о извршеној ревалоризацији до момента обрачуна.

Носиоци права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13. маја 2003. године или на основу одлуке надлежног органа, подноси:

- захтев за конверзију права и
- доказе о стварним трошковима прибављања права коришћења са обрачунатом ревалоризацијом до момента обрачуна.

Трошкови прибављања права коришћења обухватају и трошкове припремања грађевинског земљишта и евентуалног отклањања индустријског загађења земљишта, ако је припремање грађевинског земљишта и отклањање индустријског загађења извршено до 11.09.2009. године (до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи).

Ако је подносилац захтева имао трошкове на припремању земљишта или отклањању индустријског загађења, уз захтев за конверзију права подноси и доказе о тим трошковима.

У поступку утврђивања стварних трошкова прибављања права коришћења земљишта **не обрачунава се плаћена накнада за уређивање грађевинског земљишта.**

Носиоци права закупа на неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини на период од преко 50 година, у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи, а земљиште нису привела намени, ако су исплатили у целости износ закупнине за период на који гласи уговор о закупу (члан 8. Уредбе), подносе:

- захтев за конверзију права и
- доказе о трошковима права закупа на грађевинском земљишту (висина закупа).

Ако је подносилац захтева имао трошкове на припремању земљишта или отклањању индустријског загађења, уз захтев за конверзију права подноси и доказе о тим трошковима.

У поступку утврђивања стварних трошкова прибављања права коришћења земљишта **не обрачунава се плаћена накнада за уређивање грађевинског земљишта.**

3.5. Захтеви и прилози који се подносе надлежној ОЈ ПУ

Орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинско-правне послове, најкасније у року од 8 дана од дана пријема уредног захтева од носиоца права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини - **привредна друштва и друга правна лица** на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, **као и њихови правни следбеници (трећа лица)**, уз **захтев за процену укупне тржишне вредности грађевинског земљишта** подноси и:

- податке о урбанистичкој зони у којој се налази то земљиште;
- податке о намени земљишта;
- податке о највећим дозвољеним индексима заузетости и изграђено-сти парцеле;
- податке о највећој дозвољеној спратности;
- податке о условима за изградњу других објеката на истој парцели;
- податке о степену комуналне опремљености тог земљишта.

Орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинско-правне послове, најкасније у року од 8 дана од дана пријема уредног захтева од носиоца права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини које је стечено ради изградње у складу са раније важећим законима којима је било уређено грађевинско земљиште до 13. маја 2003. године или на основу одлуке надлежног органа и носиоци права закупа на неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини на период од преко 50 година, у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи, а земљиште нису привела намени, ако су исплатили у целости износ закупнине за период на који гласи уговор о закупу (члан 8. Уредбе), уз **захтев за процену тржишне вредности грађевинског земљишта** подноси и:

- податке о урбанистичкој зони у којој се налази то земљиште;
- податке о намени земљишта;
- податке о највећим дозвољеним индексима заузетости и изграђено-сти парцеле;
- податке о највећој дозвољеној спратности;
- податке о условима за изградњу других објеката на истој парцели;
- податке о степену комуналне опремљености тог земљишта.

Напомена: Надлежној ОЈ ПУ не достављају се подаци о трошковима прибављања права на грађевинском земљишту, ти докази се достављају органу јединице локалне самоуправе надлежном за имовинско-правне послове.

3.6. Критеријуми за утрђивање укупне тржишне вредности грађевинског земљишта за носиоце права коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини - привредна друштва и друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници (трећа лица)

Надлежна ОЈ ПУ, **утврђује укупну тржишну вредност** грађевинског земљишта за ова лица, на основу следећих критеријума:

- средње прометне вредности земљишта у истој или сличној урбанистичкој зони у последњих годину дана;
- намене грађевинског земљишта;
- урбанистичких параметара, односно планом максимално утврђеног степена изграђености земљишта;
- посебних урбанистичких погодности локације;
- степена припремљености земљишта за градњу (трошкови уклањања постојећих објеката, ремедијација, ревитализација или санација земљишта од индустријског загађења и др.) и
- степена комуналне опремљености земљишта.

3.6.1. Средња прометна вредност земљишта у истој или сличној урбанистичкој зони у последњих годину дана

Процена средње прометне вредности грађевинског земљишта врши се на основу података о тржишној вредности утврђеној у најмање два правоснажна решења, донета у поступку утврђивања пореза на пренос апсолутних права, за промет истог или сличног грађевинског земљишта на тржишту, у оквиру исте или сличне урбанистичке зоне, у последњих годину дана.

Ако надлежна ОЈ ПУ не располаже подацима о процењеним тржишним вредностима утврђеним у поступку утврђивања пореза на пренос апсолутних права, може користити податке о процени вредности грађевинског земљишта која је вршена у друге сврхе - у поступци-ма утврђивања процене вредности земљишта војне имовине, промене намене земљишта, препарцелизације, експропријације, исплате накнада у ванпарничним поступцима и др., а на основу записника ОЈ ПУ – код земљишта које није прометовано.

Ако надлежна ОЈ ПУ не располаже подацима о процењеним тржишним вредностима грађевинског земљишта, може користити податке о процени којима располажу граничне ОЈ ПУ у општини на чијој територији се налази грађевинско земљиште.

3.6.2. Намена грађевинског земљишта

Намена грађевинског земљишта јесте начин коришћења земљишта одређен планским документом, а може бити за: становање, коме-рцијалну делатност, производну делатност и остале делатности.

- **Стамбена намена** обухвата породично становање са највише четири стамбене јединице и вишепородично становање за више од четири стамбене јединице;

- **Комерцијална делатност** обухвата: хотеле и друге угоститељске објекте, трговинске објекте, банке, мењачнице, коцкарнице, аге-нције, посебне канцеларије, представништва, кладионице, видео клубове, изложбено-продајне салоне, бензинске пумпе, остале објекте коме-рцијалног карактера и све пратеће просторе за ту делатност,

- **Производна делатност** обухвата: индустрију, грађевинарство, производно занатство, магацине, складишта и друге сродне делатности,

- **Остале делатности** обухватају: делатности од посебног друштвеног значаја (здравство, просвета, култура, социјална заштита, управа, правосуђе, спорт, верски објекти, услужно занатство и друге делатности горе непомињане).

3.6.3. Урбанистички параметри

Урбанистички параметри дефинисани су урбанистичким документима урбанистичког и просторног планирања, односно урбанистичким и просторним плановима.

3.6.4. Посебне урбанистичке погодности локације

Фактор урбанистичке погодности локације односи се на погодности самог плаца у оквиру урбанистичке зоне и намене самог објекта, као на пример: директан излаз на магистрални пут, светлост, близина

реке, природне погодности у односу на намену објекта или планирану намену објекта ако је предвиђена пренамена, поглед и сл.

3.6.5. Степен припремљености земљишта за градњу

Трошкови припремања земљишта **обухватају:**

- трошкове уклањања постојећих објеката;
- ремедијацију;
- ревитализацију или санацију земљишта од индустријског загађења и
- остале трошкове припремања земљишта.

3.6.6. Степен комуналне опремљености земљишта

Трошкови опремања грађевинског земљишта обухватају трошкове за опремање инфраструктурне мреже и то:

- водовод,
- електромрежа,
- коловоз,
- кишна канализација,
- фекална канализација,
- тротоари,
- јавна расвета и сл.

3.7. Ангажовање вештака

Надлежна ОЈ ПУ, може у поступку утврђивања тржишне вредности грађевинског земљишта, у одређеним случајевима, односно у случају када не располаже подацима о промету грађевинског земљишта, у истој или сличној зони у којој се налази земљиште које је предмет конверзије, да по потреби именује вештака из реда судских вештака одговарајуће струке, сагласно одредбама члана 48. ЗПППА.

Према мишљењу Министарства финансија број:011-00-656/2005-08 од 11.11.2005. године, **«када Пореска управа ангажује вештака у одређеном пореском поступку, с обзиром да се то лице-вештак, према Закону о пореском поступку и пореској администрацији, именује из реда пореских саветника, а по потреби из реда судских вештака одговарајуће струке, у том случају се не примењује Закон о јавним набавкама».**

Према одредби члана 48. став 4. ЗПППА, за вештака у одређеном пореском поступку не може бити именовано лице које је у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица, повезано са подносиоцем захтева за конверзију (физичко лице које поседује више од 50% или појединачно највећи део акција или удела у правном лицу; поседује више од 50% или појединачно највећи број гласова у органима управљања правног лица), односно закона којим се уређује порез на доходак гађана повезано са подносиоцем захтева (физичко лице које је члан породице подносиоца захтева, браћа и сестре, родитељи брачног друга и пасторци).

Уколико постоји оправдана сумња у непристрасност вештака или ако би због његовог вештачења могло доћи до повреде пословне тајне или штете за пословну делатност подносиоца захтева, исти може поднети образложени захтев за његово изузеће Пореској управи. О изузећу одлучује руководилац надлежне ОЈ ПУ која је именовала вештака.

Надлежна ОЈ ПУ, Списак судских вештака прибавља од надлежног суда на чијој се територији налази грађевинско земљиште.

Надлежна ОЈ ПУ, доноси закључак о именовању вештака, који доставља вештаку, а обавештење о овом поступку доставља подносиоцу захтева за конверзију.

Обавештење о именовању вештака које се доставља подносиоцу захтева за конверзију права коришћења у право својине, поред података о вештаку грађевинске, геодетске или друге струке, треба да садржи и напомену, да накнаду за ангажовање вештака сноси подносилац захтева сходно члану 3. став 3. Уредбе, као и да је доказ о уплати накнаде дужан да достави надлежној ОЈ ПУ која води поступак утврђивања укупне тржишне вредности грађевинског земљишта.

Ако надлежна ОЈ ПУ именује вештаке, дужна је да о томе води посебну евиденцију донетих закључака, која треба да садржи следеће податке:

3.8. Посебне напомене

На поступак пријема захтева, начин утврђивања укупне тржишне вредности грађевинског земљишта које је предмет конверзије, као и на остала питања у вези овог поступка, надлежна ОЈ ПУ примењује одговарајуће одредбе из Упутства о поступку и начину утврђивања по-реза на пренос апсолутних права број: 43-00192/2010-18 од 16.02.2010. године.

3. ЗНАЧАЈ ПОСТУПКА КОНВЕРЗИЈЕ И ИСКУСТВА

Пореске управе, на основу других НЕ пореских прописа, врши утврђивање и достављање података о тржишној вредности непокретности, као на пример по Закону о експропријацији и Закону о државном премеру и катастру.

Законом о државном премеру и катастру, установљена је нова надлежност Републичком геодетском заводу да врши процену и вођење евиденције о тржишним вредностима непокретности, с тим што ће Завод ове послове обављати тек од 01. јануара 2011. године.

До тада, процену тржишне вредности непокретности, вршиће Пореска управа, у склопу спровођења целокупног поступка утврђивања износа накнаде за конверзију, коју према Уредби, спроводе јединице локалне самоуправе преко својих надлежних органа за имовинско-правне послове, као и органа надлежних за утврђивање, контролу и наплату изворних прихода.

Остварена средства по основу наплаћене накнаде за конверзију, представљају приход посебног буџетског фонда – Фонда за реституцију, као и приход буџета јединица локалне самоуправе, у складу са Законом.

Имајући у виду значај ефикасног спровођења поступка конверзије права коришћења земљишта у право својине, као и значај утврђивања тржишне вредности земљишта, Пореска управа је приступила пројектовању и изради софтверског решења које ће обезбедити подршку основним пословним процесима који се односе на успостављање јединствене базе података на подручју Републике Србије.

Важност успостављања јединствене базе података у оквиру Пореске управе, поред осталог огледа се и кроз извршавање законом прописане обавезе, да Републичком геодетском заводу, за потребе формирања евиденције тржишних цена непокретности, Пореска управа достави податке из уговора о извршеном промету непокретности, за период од 2007. године, до дана ступања на снагу Закона о државном премеру и катастру.

База података ће обухватити податке о врстама непокретности, (у овом случају земљишту), локацијама, тржишним вредностима по појединачним непокретностима, као и идентификационе податке о лицима која су раније учествовала у поступку промета непокретностима.

Имајући у виду значај спровођења Уредбе, посебно у делу који се односи на наплату накнаде за конверзију, која представља и приход јединице локалне самоуправе и приход Фонда за реституцију, Пореска управа је спремна да пружи стручну помоћ јединицама локалне самоуправе у извршавању њених фискалних функција.

Пореска управа, и у претходном периоду (од 2006. до 2009. године), активно учествовала у поступку афирмације јединица локалне самоуправе, кроз спровођење Закона о финансирању локалне самоуправе, којим је створен правни основ, да јединице локалне самоуправе у целисти утврђују, наплаћују и контролишу изворне приходе, почев од 01. јануара 2007. године, као и да за извршавање наведених послова образују локалну пореску администрацију.

Доношењем нових законских решења у области својинско-правних односа, држава је дала јасан сигнал да жели да обезбеди пуну правну сигурност приватног власништва зељишта, која је до сада била у јавној својини.

Привлачење домаћих и страних инвестиција представља приоритет за нашу земљу, како би се што пре створио правни амбијент за покретање економског раста, а у том контексту и за оживљавање тржишта некретнина. Овакав позитиван тренд се очекује, нарочито после доношења Одлуке Влада Републике Србије о посебним мерама субвенционисања масовне станоградње.

Влада је крајем 2008. године, усвојила Стратегију регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године са циљем да се у кратким роковима изврши анализа свих прописа на нивоу Републике Србије, који успоравају развој привреде, како би се унапредио привредни амбијент, смањенила правна несигурност и повећала конкурентност домаће привреде на светском тржишту. Крајем 2009. године, усвојен је и посебан Програм реализације Стратегије регулаторне реформе, према коме су Министарство финансија и Пореска управа одређени као регулаторна тела надлежна за спровођење препорука из Програма Владе, у делу који се односи и на поједностављење одређених процедура у Пореској управи. Пореска управа има позитиван став према регулаторној реформи прописа и активно учествује у реализацији препорука које су у њеној надлежности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о државном премеру и катастру („Сл. гласник РС“, бр. 72/09)
2. Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, „Сл. лист СРЈ“, бр. 42/02, „Сл. гласник РС“, бр. 80/02, 135/04, 61/07и 5/09)
3. Закон о пореском поступку и пореској администрацији («Службени гласник РС», бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 62/06 – др. закон, 85/05-др. закон, 61/07, 20/09 и 72/09-др.закон)
4. Закон о планирању и изради („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009)
5. Уредбу о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду („Сл. гласник РС“, бр. 4/2010, 24/2010)

Мр Коста Мирковић¹, Слободан Живановић²

УЛОГА И ЗНАЧАЈ РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА У ПОСТУПКУ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

РЕЗИМЕ

У раду је описана улога и значај Републичког геодетског завода у поступку конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у катастру непокретности, као основном и јавном регистру о непокретностима и стварним правима на њима. Размотрени су случајеви и услови које је неопходно испунити да би се конверзија спровела, односно да би се извршио упис права својине у катастру непокретности сходно одредбама Закона о планирању и изградњи.

ABSTRACT

In this paper role and importance of Republic Geodetic Authority is described in the process of conversion of right of use into property right in the Real Estate Cadastre, which is basic and public register on real estate and property rights. Cases and conditions which are necessary to fulfill so that conversion would be implemented, i.e. that property rights would be registered in to Real Estate Cadastre according to the articles of the Law on planning and construction, were considered.

I. УВОД

Републички геодетски завод је посебна републичка организација, образована за обављање стручних геодетско-техничких и управних послова у области државног премера, катастра земљишта, катастра непокретности и водова.

Републички геодетски завод, сходно одредби члана 10. Закона о државном премеру и катастру ("Службени гласник РС", бр. 72/09 и 18/10) обавља послове, који се односе на:

- основне геодетске радове;
- катастарски и комасациони премер; оснивање, обнову и одржавање катастра непокретности;
- премер водова, оснивање и одржавање катастра водова;
- стручни надзор над геодетским радовима;
- издавање и одузимање лиценце за рад геодетске организације; издавање и одузимање геодетске лиценце;
- издавање и одузимање овлашћења за снимање из ваздушног простора територије Републике Србије за потребе државног премера;
- адресни регистар;
- одржавање регистра просторних јединица;
- премер државне границе и вођење регистра државне границе;
- катастарско класирање и бонитирање земљишта;
- обрачун катастарског прихода;
- процену и вођење вредности непокретности;
- даљинску детекцију, топографски премер и топографско-картографску делатност;
- издавање картографских и других публикација и давање сагласности за издавање картографских публикација;
- вођење евиденције о географским именима и предлагање Влади чланова Комисије за стандардизацију географских имена;
- оснивање, одржавање и располагање геодетско-катастарским информационим системом;
- вођење архива документације државног премера, катастра непокретности, катастра водова и топографско-картографске делатности;
- учешће у оснивању и одржавању Националне инфраструктуре геопросторних података;
- инспекцијски надзор над радом геодетске организације;
- оверу геодетских подлога у инжењерско-техничким областима;
- пружање услуга из делокруга Републичког геодетског завода у оквиру међународне сарадње.

¹ Мр Коста Мирковић, дипл. правник, Републички геодетски завод, e-mail: kmirkovic@rgz.gov.rs

² Слободан Живановић, дипл. правник, Републички геодетски завод, e-mail: szivanovic@rgz.gov.rs

У оквиру послова оснивања и одржавања катастра непокретности, Републички геодетски завод обавља и послове који су му сатављени у надлежност Законом о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09 и 81/09), а који проистичу из поступака парцелације, препарцелације и исправке граница парцела, одређивања земљишта за редовну употребу објеката у посебним случајевима, промене намене пољопривредног земљишта, конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту и легализације објеката.

II. КОНВЕРЗИЈА ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

Одредбе Закона о планирању и изградњи, које се односе на конверзију права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, Републички геодетски завод као орган надлежан за послове вођења евиденције о непокретностима и правима на њима, примењује у катастарским општинама у којима је на снази катастар непокретности, односно које су у поступку оснивања катастра непокретности.

1. Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, без накнаде

1. Одредбе члана 100. Закона о планирању и изградњи уређују упис јавне својине на грађевинском земљишту уписаном на Републику Србију, аутономну покрајину, јединицу локалне самоуправе или правна лица чији су они оснивачи.

Захтев за упис јавне својине Републичком геодетском заводу подноси надлежни јавни правобранилац, односно друго лице које их заступа, у року од годину дана од дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи, а за грађевинско земљиште које користи Министарство одбране захтев се може поднети у року од две године од дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи. Упис права јавне својине врши се на основу извода из јавне књиге о евиденцији непокретности и правима на њима, односно листа непокретности. Ако у наведеном року не буде поднет захтев, Републички геодетски завод ће по службеној дужности провести поступак конверзије, дакле, уписаће право јавне својине на непокретностима на којима је на дан ступања на снагу Закона о планирању и изградњи уписано право коришћења на изграђеном или неизграђеном грађевинском земљишту у корист Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Конверзија се врши тако што се у бази података катастра непокретности, односно одговарајућем листу непокретности, брише државна својина Републике Србије и уписано право коришћења Републике Србије, аутономне покрајине, локалне самоуправе или правних лица чији су они оснивачи, а уписује јавна својина у корист Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

Упис се врши на катастарским парцелама изграђеног и неизграђеног грађевинског земљишта.

2. Одредбе члана 101. Закона о планирању и изградњи, уређују упис својине на грађевинском земљишту власницима објеката и власницима посебних делова објеката.

2.1. Захтев за упис права својине може поднети власник објекта који је уписан као носилац права коришћења изграђеног грађевинског земљишта у државној својини или има право закупа на рок од преко 50 година. Уз захтев се подноси извод из јавне књиге о евиденцији непокретности и правима на њима, односно лист непокретности, којим се доказује право коришћења, односно власништво на објекту.

Према члану 88. став 2. Закона о планирању и изградњи, изграђено грађевинско земљиште јесте земљиште на коме су изграђени објекти у складу са законом, намењени за трајну употребу, односно објекти за које је издата грађевинска и употребна дозвола.

Осим ових, за објекте изграђене у складу са законом треба сматрати и објекте изграђене пре доношења прописа о изградњи објеката и објекте на којима је уписано власништво по основу преузимања података из земљишне књиге, односно књиге тапија, у складу са одредбама Закона о државном премеру и катастру, Закона о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима ("Службени гласник РС" бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05) и Правилника о изradi и одржавању катастра непокретности («Службени гласник РС» број 46/99). Сходно члану 50. тог Правилника, објектима изграђеним у складу са прописима сматрају се и објекти у градовима, односно насељима градског карактера изграђени до 3. јуна 1948. године, када је ступила на снагу Основна уредба о грађењу ("Службени лист ФНРЈ" број 46/98), стамбене зграде које су изграђене на селу до 21. марта 1961. године, када је ступио на снагу Закон о условима за изградњу стамбених зграда на селу ("Службени гласник НРС" број 7/61) или до ступања на снагу прописа о условима за изградњу стамбених зграда, уколико су их општински народни одбори донели у року прописаном тим Законом и остале врсте објеката који су изграђени на селу до 8. јула 1973. године, када је ступио на снагу Закон о изградњи инвестиционих објеката ("Службени гласник СРС" број 25/73), односно до ступања на снагу општинске, односно градске одлуке, уколико је иста донета у року прописаном тим Законом.

Објектима за трајну употребу сматрају се сви објекти на којима је уписано право својине, осим ако постоји податак да се не ради о трајним објектима.

Конверзија се врши тако што се у бази података катастра непокретности, односно одговарајућем листу непокретности, на целој катастарској парцели или према већ уписаном уделу права коришћења, односно додељеног права закупа, брише државна својина Републике Србије и уписано право коришћења и уписује својина у корист власника објекта.

Упис се врши само на катастарским парцелама изграђеног грађевинског земљишта.

2.2. Власник посебног дела објекта може поднети захтев за упис права својине на изграђеном грађевинском земљишту уз који подноси извод из јавне књиге о евиденцији непокретности и правима на њима, односно лист непокретности, којим доказује власништво на посебном делу.

Конверзија се врши тако што се власнику посебног дела објекта уписује својински удео према површини посебног дела у односу на укупну површину свих посебних делова објекта, под условом да су сви посебни делови уписани. Ако сви посебни делови нису уписани, подносилац захтева мора доставити доказ о свим посебним деловима у смислу члана 74. став (4) Закона о државном премеру и катастру, ради њиховог уписа.

3. Ако власници објекта и власници посебних делова нису уписани као носиоци права коришћења на земљишту већ су као носиоци права коришћења уписани Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или правна лица чији су они оснивачи, према члану 102. Закона о планирању и изградњи, уз захтев за упис права својине потребно је поднети решење о утврђивању земљишта за редовну употребу и формирање грађевинске парцеле, сходно члану 70. Закона о планирању и изградњи.

2. Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, уз накнаду

Када захтев подносе привредна друштва и друга правна лица као и њихови правни следбеници, на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, према члану 103. Закона о планирању и изградњи, уз захтев је потребно Републичком геодетском заводу поднети правоснажно решење надлежног органа јединице локалне самоуправе којим је том лицу утврђено право на конверзију права коришћења у право својине на грађевинском земљишту.

Сходно члану 104. Закона о планирању и изградњи, решење надлежног органа јединице локалне самоуправе потребно је поднети и у случају када се ради о неизграђеном грађевинском земљишту и праву коришћења стеченом ради изградње по ранијим законима.

Поред правоснажног решења надлежног органа јединице локалне самоуправе, у наведеним случајевима потребно је, сходно члану 13. Уредбе о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду («Службени гласник РС» бр. 4/10 и 24/10), доставити Републичком геодетском заводу и уговор закључен између лица коме је утврђено право на конверзију и надлежног органа, односно организације, којим уређују међусобне односе у погледу плаћања накнаде за конверзију.

Када у смислу чл. 105. и 106. Закона о планирању и изградњи, захтев за конверзију подносе лица чији је положај одређен законом којим се уређује спорт, удружења грађана и друштвена предузећа, која су носиоци права коришћења а која су у поступку приватизације, конверзија права коришћења врши се након приватизације на основу потврде Агенције за приватизацију о уплати купопродајне цене.

3. Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у поступку оснивања катастра непокретности

У катастарским општинама које су у поступку оснивања катастра непокретности, комисије за излагање такође одлучују о захтевима за конверзију, с тим што у поступку излагања најпре утврђују све податке о непокретностима, односно неспорна права на земљишту, објектима и посебним деловима објекта.

4. Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту на подручјима у којима је на снази катастар земљишта

У катастарским општинама у којима је на снази катастар земљишта, није могуће уписати право својине, пошто сходно члану 33. став 1. Закона о премеру и катастру земљишта («Службени гласник СРС» број 11/76), катастар земљишта садржи податке о парцелама и објектима на земљишту у погледу њиховог положаја, облика, површине, начина коришћења (култура земљишта), бонитета, класе, катастарског прихода и о корисницима, а не податке о власницима.

У овом случају, ако за катастарску општину није основана земљишна књига, односно књига тапија, странке морају поднети захтев Републичком геодетском заводу за оснивање катастра непокретности на делу катастарске општине, после чега ће о захтеву за конверзију одлучити комисија у поступку излагања.

5. Накнада за упис промене права коришћења у право својине

Накнада за упис промене права коришћења у право својине наплаћује се, сходно тарифном броју 17. тачка 8) Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода ("Службени гласник РС" бр. 45/02 и 15/10). Ако се упис врши у поступку оснивања катастра непокретности накнада се умањује за 30% сходно члану 7. исте уредбе, а накнада се не наплаћује за упис Републике Србије сходно члану 5. исте уредбе.

III. ОСТАЛЕ ОБАВЕЗЕ РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА ПРОПИСАНЕ ЗАКОНОМ О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

1. Обавезе у поступку препарцелације, парцелације и исправке граница суседних парцела

Ради лакшег разумевања обавеза Републичког геодетског завода утврђених Законом о планирању и изградњи, које се односе на препарцелацију и парцелацију, неопходно је претходно упознати се са дефинисањем препарцелације и парцелације.

Препарцелација је поступак када се на већем броју катастарских парцела образује једна или више грађевинских парцела.

Парцелација је поступак када се од једне катастарске парцеле образује већи број грађевинских парцела.

Препарцелација и парцелација врше се на основу пројекта препарцелације, односно парцелације и пројекта геодетског обележавања као његовог саставног дела.

Одредбом члана 66. Закона о планирању и изградњи прописано је да орган надлежан за послове државног премера и катастра, дакле Републички геодетски завод, проводи препарцелацију, односно парцелацију. Уз захтев за провођење препарцелације, односно парцелације, подноси се доказ о решеним имовинско-правним односима за све катастарске парцеле и пројекат препарцелације, односно парцелације, потврђен од стране органа надлежног за послове урбанизма јединице локалне самоуправе, чији је саставни део пројекат геодетског обележавања. По захтеву, Републички геодетски завод доноси решење о формирању катастарске/их парцеле/а. Примерак решења доставља се подносиоцу захтева и уписаним имаоцима права и надлежном органу који је потврдио пројекат препарцелације, односно парцелације. Предметно решење по правоснажности, доставља се и пореској управи на територији на којој се налази непокретност.

Обавеза Републичког геодетског завода за доношење решења је прописана и одредбом члана 67. Закона о планирању и изградњи, и то у случају када је пројекат препарцелације израђен за потребе експропријације. Уз захтев се прилаже пројекат препарцелације потврђен од стране органа надлежног за послове урбанизма и решење којим је утврђен јавни интерес за експропријацију. Републички геодетски завод доноси решење о формирању катастарских парцела, којим се не мења власник на новоформираним катастарским парцелама и доставља се власнику парцеле и подносиоцу захтева.

Одредбом члана 68. став 11. Закона о планирању и изградњи прописано је да орган надлежан за послове државног премера и катастра доноси решење о формирању катастарске парцеле, односно исправци граница суседних парцела. Решење се доноси на предлог власника, односно закупца постојеће катастарске парцеле и уз сагласност власника суседне катастарске парцеле. Власник, односно закупца постојеће катастарске парцеле уз захтев за спровођење промена, подноси доказ о решеним имовинско-правним односима, пројекат исправке граница суседне парцеле и пројекат геодетског обележавања. Решење о формирању катастарске парцеле, поред уписаних носилаца права, доставља се и органу који је издао услове за исправку границе и пореској управи на територији на којој се налази непокретност.

2. Обавезе у поступку одређивања земљишта за редовну употребу објеката у посебним случајевима

Одредбом члана 70. Закона о планирању и изградњи прописано је да на захтев власника објекта, орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинско-правне послове, доноси решење о утврђивању земљишта за редовну употребу објекта и формирању грађевинске парцеле. Решење о формирању земљишта за редовну употребу објекта садржи све потребне елементе за формирање грађевинске парцеле у складу са планским документом. Правоснажно решење надлежног органа за имовинско-правне послове је основ за провођење промене у катастарском оперативу, односно у бази података катастра.

3. Обавезе у поступку промене намене пољопривредног земљишта

Одредбом члана 87. Закона о планирању и изградњи прописана је обавеза Републичког геодетског завода да решењем проводи промену намене пољопривредног земљишта и да ставља забележбу о обавези плаћања накнаде за промену намене пољопривредног земљишта у бази података катастра непокретности. Решење о промени намене доставља се, у року од 15 дана од дана доношења,

власнику земљишта, министарству надлежном за послове пољопривреде и надлежном пореском органу. Обавеза Републичког геодетског завода за доношење решења о промени намене настаје када му орган надлежан за доношење плана достави акт, који садржи попис катастарских парцела којима је промењена намена из пољопривредног у грађевинско земљиште.

4. Обавезе у поступку легализације објеката

Бесправно изграђени објекти који су само евидентирани на радним оригиналима катастарских планова или су уписани у листове непокретности, а њихови градитељи одређени за власнике, односно држаоце, могу се сходно одредби члана 195. став 7. Закона о планирању и изградњи легализовати, ако њихов градитељ уз захтев за провођење промена достави правоснажно решење о грађевинској и употребној дозволи. Републички геодетски завод донеће решење о провођењу промене уз упис забележбе да су грађевинска и употребна дозвола издате у поступку легализације и да Република Србија не гарантује за стабилност и сигурност објекта.

IV. ЗАКЉУЧАК

Сходно одредбама Закона о планирању и изградњи Републички геодетски завод доноси:

- решење о упису промене права коришћења у право јавне својине;
- решење о упису промене права коришћења у право својине;
- решење о формирању катастарских парцела у поступку препарцелације, парцелације и исправке граница суседних парцела;
- решење о формирању грађевинске парцеле за редовну употребу објеката;
- решење о промени намене пољопривредног земљишта;
- решење о упису права својине не легализованом објекту;

Сходно одредбама Закона о планирању и изградњи Републички геодетски завод уписује:

- забележбу обавезе плаћања накнаде за промену намене пољопривредног земљишта;
- забележбу да су грађевинска и употребна дозвола издате у поступку легализације и да Република Србија не одговара за стабилност и сигурност објекта.

У име Министарства надлежног за послове просторног планирања и урбанизма, у оквиру Националне инфраструктуре геопросторних података, Републички геодетски завод води централни Регистар планских докумената.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о државном премеру и катастру ("Службени гласник РС", бр. 72/09 и 18/10),
2. Закон о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09 и 81/09),
3. Закон о премеру и катастру земљишта («Службени гласник СРС» број 11/76),
4. Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима ("Службени гласник РС" бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/05),
5. Закон о условима за изградњу стамбених зграда на селу ("Службени гласник НРС" број 7/61),
6. Закон о изградњи инвестиционих објеката ("Службени гласник СРС" број 25/73),
7. Основна уредба о грађењу ("Службени лист ФНРЈ" број 46/98),
8. Уредба о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода ("Службени гласник РС" бр. 45/02 и 15/10),
9. Уредба о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду («Службени гласник РС» бр. 4/10 и 24/10),
10. Правилник о изради и одржавању катастра непокретности («Службени гласник РС» број 46/99).

Др Верољуб Трифуновић¹

УТИЦАЈ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ НА ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊУ

„Законски пројекат, по проценама учесника, доноси капиталне промене у области грађевинског земљишта. Неопходно је да све процедуре у овој материји буду веома јасно озакоњене.“
Форум Летње школе урбанизма, 10 јун 2009.г.

У време припреме Закона о планирању и изградњи и доношења у септембру 2009. било је јасно да се кључне промене догађају у статусу грађевинског земљишта. Искуства прве деценије 21. века показале су да је ова област од највећег интереса за инвестирање у Србији.

Располагање грађевинским земљиштем опредељује градитељске процесе. Постоје три одлучујућа елемента за инвеститоре: Локација, локација и локација. Вредност локације се најчешће мери саобраћајном приступачношћу, лакоћом добијања дозвола и улагањима у окружење.

Услови за добијање дозвола за изградњу према члану 135 Закона су:

1. локацијска дозвола
2. главни пројекат
3. **доказ о праву својине**, односно праву закупа на грађевинском земљишту;
4. доказ о уређивању односа у погледу плаћања накнаде за уређивање грађевинског земљишта; ...

Да би остварио први услов – локацијску дозволу - инвеститор уз захтев, по члану 54 закона, подноси:

1. копију плана парцеле
2. извод из катастра подземних инсталација
3. **доказ о праву својине** у складу са чланом 135 Закона.

Каква је ситуација са правом својине на грађевинском земљишту у Србији?

НАЦИОНАЛИЗАЦИЈА

У периоду од 1941. до 1944. године Други светски рат је увео нову еру у Југославију. Извршена је промена друштвеног уређења. Почела је изградња социјализма. Средства за производњу прелазила су у из приватног у државно власништво. Колективизација се одразила се и на управљање градским земљиштем.

Закон о национализацији доноси крајем 1958.г револуционарне промене. (1.)

Грађевинско земљиште постаје друштвена својина. Користе је, до изузимања, ранији власници.

Крагујевац се може посматрати као пример.

Градски грађевински реон Крагујевца је 1960 хектара. Обележава га комисија. Уређује се по ГУП-у рађеном од 1949. а усвојеном тек 1961. На старим геодетским подлогама.

У Крагујевцу је национализовано земљиште следећих намена:

- Радне површине	142.79 ха
- Здравство	14.95
- Школство	35.05
- Јавне површине	724.43 (у томе: улице 118 ха, скверови 8,82 ха;
паркови 78,85 ха; Кошутњак 122,43 ха; Спомен парк 317,50 ха)	
- Стамбене површине	525.27 (од тога: Крагујевац 437,5 ха; Белошевац 50
ха; Станово 14 ха; Илиђево 13 ха; Теферич 10 ха)	
- Војни објекти	224.93
- Пољопривредне површине	146.62

СВЕГА 1 814.04.23 ха

Како је за потребе национализације одређено грађевинско земљиште?

По Генералном регулационом плану из 1936. године било је двоструко мање. Око 900 хектара. А нови ГУП града Крагујевца је усвојен тек 1961. Урбанистички план није био неопходан за одређивање

¹ Др Верољуб Трифуновић, дипл.инж.арх.

будућег грађевинског земљишта – предмета национализације. Била довољна одлука Среског народног одбора потврђена од републичког Извршног већа.

Следећа половина века у урбанизму Крагујевца, као и других градова, носи печат национализације извршене 1958/59 године.(2.)

Просторни оквир створен национализацијом је већ у тренутку усвајања ГУП-а био преузак за раст урбане територије Крагујевца. Изазван пре свега настанком велике аутомобиласке индустрије почев од 1953 и изградњом нових капацитета после 1960.г.

Током наредних петнаест година Крагујевац удвостручава своје становништво. Већи део новодосељених грађана потребује плацеве ван попуњеног грађевинског реона. Локална самоуправа није могла да им обезбеди довољно грађевинског земљишта. Настају широке зоне бесправне изградње. Већ до 1973.г.град је, поред национализованог земљишта заузео, још 1.360 хектара у рубним зонама.

Национализација грађевинског земљишта усмерила је изградњу ка реконструкцијама више делова града. Олакшала замењивање постојећих кућа новим зградама. Но експропријација није ишла без траума. Ранији власници нису прихватили понуђене услове и понекад су пружали отпор. Истовремено, градске власти нису имале довољно средстава па су расељавале само неопходне делове од потребних површина.

Реконструкције су се одвијале са променљивим резултатима и кроз дуг временски период. Понегде су остали чудни спојеви старог и новог.

Национализација градског земљишта се догодила по завршетку ере соцреализма у архитектури. Појачавала је тенденције урбанизма Модерне.

Порушити старо – изградити ново. Визија модерниста била је прихваћена и у социјализму. Револуционарном друштву је одговарао револуционарни урбанизам. На факултетима су вежбане израде планова реконструкција комплетних градских четврти. Сlike корбизијеовског „Озареног града“ цртане су преко постојећег урбаног ткива. Тај манир је примењиван и у Крагујевцу. Цело подручје градског центра подвргнуто је плановима реконструкције. Постојао је и елаборат о тоталној реконструкцији насеља Палилуле, без задржавања и једног блока наслеђених зграда.

Тотална реконструкција је била неостварива у реалним материјалним могућностима. Отуда је извршена углавном у деловима градског језгра.

Зоне остварене реконструкције наслеђеног урбаног ткива. Нови градски центар-Продор. Насеља „Лепеница 1“ и „Лепеница 2“ .

Национализација је дала резултате при колективној изградњи вишеспратница на неизграђеном градском земљишту. Омогућавала је лаку експропријацију - изузимање од ранијих власника. Једноставно је обједињавала плацеве. Појам катастарске парцеле је отишао у други план. Исто је било и при изградњи Фабрике аутомобила и индустријских зона.

Непоштовање граница катастарских парцела било је принцип и код нових зона индивидуалних породичних кућа. Лењир урбанисте исправљао је некадашње имовинске односе. Дуго стваране и инертне на промене.

Грађевински реон омеђен по Закону о национализацији био је оквир за доношење Генералног урбанистичког плана Крагујевца 1961.г. и за израду „Урбанистичког програма за град Крагујевац“ 1965/66 године.

И док су градски планери током три послератне деценије планирали и градили на национализованом грађевинском земљишту, изван грађевинског реона настајао је бесправно грађени Крагујевац.

Приватно пољопривредно земљиште је парцелисано и продавано новим становницима. Градило се масовно а без прописане документације. Најчешће – без реда.

Два акта из 1958.г. су одредила урбанистички ред следећих неколико деценија. Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта и Закон о финансирању стамбене изградње. Први је колективизовао земљиште за изградњу, а други је подруштвио инвестиције за становање.

СТВОРЕНА ЈЕ СВОЈИНСКА ОСНОВА ИЗ КОЈЕ ЈЕ ПРОИЗИШАО ОДГОВАРАЈУЋИ УРБАНИЗАМ.

Време је показало да је тај оквир стамбене градње потрајао око тридесет година. У њему је настао значајан фонд зграда карактеристичних по елементима концентрације. Спратности. Густина. Архитектонске обраде. Уобличена су нове градске зоне колективног становања. Са одређеним урбанистичким стандардом и квалитетом живота.

Крајем 1980'-тих становање је престало да буде друштвена обавеза.

Трајање закона о национализацији грађевинског земљишта је дуже. Продужило се и преко прве деценије 21.века.

Та дихотомна ситуација условила је нов урбанистички образац. Коришћење земљишта у колективној својини за изградњу приватних инвестиционих објеката.

Био је то део амбијента централизма. Резултати су ту. И позитивни, и негативни.

ЗАКОНИ 1968-73. / ДРУШТВЕНА СВОЈИНА

Десет година по доношењу закона о национализацији схваћено је да градови траже знатно више простора.

Донети су нови прописи:

Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера, односно Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера (3.)

Несвојински однос над непокретностима уобличава се са инаугурацијом друштвене својине.

Градско грађевинско земљиште од државног постаје друштвено. Проширује се, на основу одлука о усвајањима Детаљних урбанистичких планова, и на територије приградских насеља. Одлуке доноси локална општинска скупштина. Више није био потребан републички акт.

Крагујевац од средине 1970-тих увећава фонд градског грађевинског земљишта за још око 2.000 хектара. Како се истовремено не обавља откуп од бивших власника, евиденција власништва постаје веома сложена. Јавља се категорија КОРИСНИК грађевинског земљишта, док су изграђени објекти на том земљишту у статусу власништва.

ПОНОВО - ДРЖАВНА СВОЈИНА

Урбанистички планови су крајем 20. века рађени и усвојени на темељу државног власништва над градским грађевинским земљиштем. Произошло је из Закона о државној имовини из хиљаду деведесетих година.

ГУП „Крагујевац 2015“ (2005.) је урађен и донет при таквом статусу непокретности. Међутим, његова прва допуна је рађена 2009. У време доношења новог закона.

Простор памти. Неке тековине претходног модела управљања градским земљиштем ће опстати. Неке ће бити модификоване у складу са новим обрасцима. А неке ће бити поништене.

Једна карактеристична тема историје српског урбанизма је грађење у времену када се одигравао прелазак са приватног власништва над грађевинским земљиштем на колективно-државно власништво. Али, актуелна тема је како ће конверзија статуса грађевинског земљишта утицати на савремене градитељске процесе.

ПОСЛЕ 60 ГОДИНА - КОНВЕРЗИЈА

Законом о планирању и изградњи, Република Србија 2009. године практично поништава део национализације из 1958.

Посебно кад је реч о градском грађевинском земљишту.

Изграђено градско грађевинско земљиште из статуса коришћења прелази у својину. Неизграђено грађевинско земљиште се враћа по захтевима ранијих власника.

Национализација извршена пре 60 година била је оквир урбаног развоја током тог периода. Промене које доноси нови закон стварају нове услове. Опет револуционарне. Само у супротном смеру.

Конверзија је извршена у свим земљама региона. Без накнаде је извршена промена статуса у приватно власништво. У Србији се законодавац определио за селективан приступ. Прописана су два начина конвертовања:

А. КОНВЕРЗИЈА ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ БЕЗ НАКНАДЕ

Члан 100. прописује конверзију неизграђеног и изграђеног грађевинског земљишта у корист Републике, аутономне покрајине, односно локалне самоуправе и правним лицима којима су они оснивач. Рок за подношење захтева је две године, а после тога конверзија се обавља по службеној дужности.

Члан 101. прописује могућности конверзије за лица која су уписана као носиоци права коришћења на изграђеном грађевинском земљишту, власници су објеката или делова објеката. Нема прописаних обавезних рокова.

Члан 102. се бави поступком одређивања земљишта за редовну употребу за власнике објеката који нису уписани као корисници земљишта.

Б. КОНВЕРЗИЈА ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ УЗ НАКНАДУ

Члан 103. одређује услове конверзије у својину за правна лица која су носиоци коришћења грађевинског земљишта по основу поступака приватизације или стечаја. Врши се накнада тржишне вредности у моменту конверзије умањену за трошкове прибављања права коришћења.

Нема крајњи рок, већ се конверзија обавља по појединачним парцелама.

Корисник може остварити право на градњу у року од 18 месеци у складу са постојећом планском наменом.

Члан 104. Прописује поступак конверзије за кориснике који су право коришћења стекли ради изградње до 13. маја 2003. Ако се конверзија не изврши у року од једне године, укњижба се врши у корист јединице локалне самоуправе.

Члан 105. задржава спорт и удружења грађана у статусу корисника до окончања поступка приватизације тих субјеката. После приватизације може се извршити конверзија по овом закону. Исто решење је дато за друштвена предузећа чланом 106.

Интересантни су чланови 99. и 219. Први прописује поништење изузимања ранијем власнику ако грађевинско земљиште није приведено намени. Други задржава право коришћењанеизграђеног земљишта до реституције. Оставља и право грађења и право промета кориснику.

ПРОЦЕСИ И ПРАВЦИ

Створен је нов амбијент у области грађевинског земљишта. Јасна је намера да циљни модел садржи само два облика својине. Јавну и приватну. И будућа реституција ће допринети томе.

Међутим коришћење ГЗ остаће дуго. По члану 101. – две године. По члану 103 – нема ограничених рокова. Такође нема временског ограничења за одређивање земљишта за редовну употребу. Нема рокова ни за конверзију уз накнаду по одредбама чланова 103., 105. и 106.

Јасно је да ће бар наредних неколико година постојати мешовити модел у коме ће поред јавне и приватне својине егзистирати и корисништво земљишта у државној својини.

У неким градовима коришћење може да буде дуго доминантан облик газдовања грађевинским земљиштем. Сигурно је да то онемогућава добијање локационих дозвола на земљишту корисника. Тиме се оно искључује из процеса изградње. Можда је управо то један од разлога смањења инвестирања у Србији.

Фонд грађевинског земљишта у приватној својини ће да расте. Свакако, не брзо у првим годинама. Свакако, праћен бројним административним и финансијским проблемима. Уз велику борбу будућих власника. За разлику од власничке револуције из 1958. која је била скоро без отпора, овога пута конверзија у супротном смеру ће имати сложеније токове. То ће изградњи у Србији давати суженији оквир.

По свему судећи, грађевинско земљиште у јавној својини може најпре да постане оперативно за изградњу. Остаје да се види да ли је то довољан простор и да ли је хендикеп што њиме располаже држава, односно локална самоуправа.

Ако су корисници искључени, ако се приватно грађевинско земљиште споро формира, очигледно је да ће тржишни односи у области грађевинског земљишта бити у специфичном развоју.

СТВОРЕНА ЈЕ СВОЈИНСКА ОСНОВА ИЗ КОЈЕ ТРЕБА ДА ПРОИЗИЂЕ ОДГОВАРАЈУЋИ УРБАНИЗАМ.

Методологије планирања се свакако мењају. Сложеност српског модела конверзије не дозвољава директно коришћење искустава других земаља. Оправдано или не, из закона поново извире неопходност грађења оригиналних српских метода прилагођаваних новој својинској основи. Директна примена метода из времена пре новог Закона о планирању и изградњи није примерена. Са тог становишта мора да се размотре постојећи усвојени планови.

Неопходно је створити базе података о располагању земљиштем у грађевинском реону. Пратити промене у том домену. У том послу је битно што пре реализовати законске одредбе о Централном регистру планова и Локалним регистрима. Ажурност катастра непокретности добија прворазредан значај. Катастарско-топографске подлоге се мењају у брзом ритму.

Извесно је да значај парцеле расте.

Планска решења се надовезују на динамику власничких промена. Правила постају различита зависно од начина располагања земљиштем. Урбанистичка струка је пред новим изазовом. Уместо деценијама стваране тежње за идеалним решењима на земљишту чији је имовински статус колективистички, траже се решења која одговарају сложеној и динамичној конверзији.

Пракса ће пресуђивати, али – може ли наша урбанистичка теорија благовремено указивати на правце рада урбаниста у новим условима?

📖 БЕЛЕШКЕ

(1) Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ”, бр.52/58, 3/59, 24/59 и 24/61).

(2.) *„Несумњив је огроман утицај на урбанизацију градова национализација грађевинског земљишта, историјски процес који у промењеном друштвеном поретку доживљава критике. Но остаје питање како би се развијали градови у условима брзе урбанизације да тај закон није донет?” (Д.Пајовић, 2005).*

(3.) („Службени лист СФРЈ”, број 5/68) односно („Службени гласник СРС”, бр.32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73 и 39/73).

(4.) У првомајском свечаном броју листа „Политика“ цела једна страница је посвећена конверзији Луке Београд. На једној другој страници су приказани и пет великих дугорочних урбанистичких захвата Београда. Метро. Прокоп.Савски амфитеатар. Дунавско приобаље.Обилазница. Нема текстова о Просторном плану Републике Србије који се од 30. априла до 31. маја излаже на јавни увид. Јасан је ранг по актуелности.

Prof. dr. sc. Nenad Lipovac¹
Marina Matak²

BUDUĆNOST URBANISTIČKOG I PROSTORNOG PLANIRANJA promatrana kroz pojmove: vlasništvo, korištenje, služnost

SAŽETAK

Krajem 20. i početkom 21. stoljeća svjedoci smo velikih promjena koje se događaju na svim poljima u svijetu znanosti, struke i života uopće. Briga Čovjeka o svom okolišu iz dana u dan se pojačava, a s time u vezi mijenjaju se i pogledi i metode u prostornom planiranju. Jedan od najvažnijih utjecaja na odabir metode u izradi prostorno planskih dokumenata je promjena gospodarskih uvjeta i poimanja – vlasništvo nad nekom nekretninom postaje jedan od glavnih usmjerivača u prostornom planiranju. Ono što je nekad bilo Društveno Vlasništvo, sada je to Privatno Vlasništvo. To automatski zahtjeva i drugačiji pogled u svjetlu prostornog planiranja.

SUMMARY

At the end of 19th and beginning of 20th century we are witnessing huge changes that are splashing the whole entire World (science, profession and Life as a whole). Human's care for the Environment protection is becoming stronger and the result of that are the changes in Planning Methodologies. One of the most influential issues in Planning Method Decisions are the changes in Global Economy conditions and its understanding – the ownership becomes one of the most important relations in Physical and Urban Planning. Once Community ownership - today Private ownership. This undoubtedly demands new approaches within Physical and Urban Planning.

1. CILJEVI PROSTORNOG RAZVOJA DRŽAVNE I REGIONALNE RAZINE

Da bi se sve vrijednosti određenog Prostora sačuvala kao dio naše sveukupne prirodne, povijesne i kulturne baštine, potrebno je ispraviti do sada uvriježene i najviše korištene metodologije u planiranju. Dosadašnje planerske osnovne postavke moraju se naći između dva najvažnija zahtjeva koja se postavljaju pred današnje planere: gospodarski razvoj na jednoj strani te unapređenje i zaštita okoliša uz uvođenje samoodrživog razvoja određenog kraja na drugoj strani. Iznalaženje pravog puta u procesu planiranja svakako je vrlo usko povezano i sa važećim zakonodavstvom.³ Stoga je nužno, između ostalog, utvrditi sve čimbenike iz važećeg zakonodavstva koji imaju ili mogu imati utjecaj na utvrđivanje postupaka u planiranju te eventualno predložiti postupak za možebitno mijenjanje dijela određenih zakona i ostalih zakonskih akata, a sve u cilju poboljšanja efektivnosti samog procesa planiranja.

I prostor i okoliš su ograničeni i zato je neophodno integralno i sustavno planiranje i gospodarenje tim prostorom i okolišem. S gledišta *održivoga razvitka* nameće se nužnost drugačijeg promišljanja i planiranja, tj. sveobuhvatnoga (integralnoga) pristupa razvitku vezanoga za zaštitu okoliša uz uvažavanje svih zatečenih vrijednosti prirodnog, kultiviranog i kulturnog krajolika. Zaštita i očuvanje okoliša kao razvojnoga vrela treba da predstavlja planersku osnovu koja je od neprocjenjive vrijednosti i važnosti za budućnost svakog kraja, a sve to uz puno sujelovano mijenjanje dijela toga u sustav upravljanja prostorom i okolišem svakako treba uključiti društveni i gospodarski razvitak promatranog područja; svrsishodno korištenje prirodnih izvora i kulturnoga nasljeđa, zaštitu okoliša te provedbu i kontrolu sustava upravljanja prostorom i okolišem.

Suvremeni problemi u planiranju i upravljanju prostorom Republike Hrvatske do sada su nastajali uglavnom zbog neodgovarajućeg korištenja prostora i njegove zaštite. Istovremeno zemljišno-vlasnički odnosi (kvalitetnija zaštita privatnog vlasništva) i tržišno gospodarstvo mijenjaju suštinu i postupak prostornog planiranja. Stoga je Sabor Republike Hrvatske usvojio krovni državni dokument - *Strategiju prostornog uređenja Republike Hrvatske* još 27.06.1997. godine te *Program prostornog uređenja Republike Hrvatske* 1999. godine kao temeljne dokumente prostornog uređenja Države. Međutim oba dokumenta samo deklarativno spominju pitanje vlasništva i utjecaj tog pojma na buduće planerske metode.

Na primjer, u *Strategiji* na samom početku prvog poglavlja, u dijelu u kojem se govori o *Glavnim obilježjima dosadašnjeg prostornog ustrojstva i modela razvoja u prostoru*⁴ pojam vlasništva spominje se samo kao

¹ Prof.dr.sc. Nenad LIPOVAC, dipl.ing.arh., Arhitektonski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

² Katedra za urbanizam, prostorno planiranje i pejzažnu arhitekturu, email: nlipovac@posluh.hr; nlipovac@arhitekt.hr

³ Marina Matak, aps.arh., Arhitektonski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

⁴ Program prostornog uređenja Republike Hrvatske ukazuje na važnost poimanja zemljopisne sveobuhvatnosti i raznolikosti svakog pojedinog Prostora ili Mjesta za koje se izrađuje određeni Plan te nužnost uključivanja što većeg broja stanovnika u postupku izrade i konačnog donošenja pojedinog Plana.

⁵ Strategija prostornog uređenja RH, Hrvatski Sabor, 1997. str. 28

konstatacija o novonastalim promjenama imovinskopravnog sustava na području RH.⁵ Nadalje, u poglavlju 4.1.4. *Smjernice, akcije i mjere* pojam vlasništva spominje se samo u kontekstu nužnosti predlaganja i izrade „sustava potrebnih mjera i akcija koje bi trebale ublažiti postojeće poremećaje i pozitivno utjecati na demografske tokove u Hrvatskoj.“⁶

Po svom temeljnom usmjerenju, *Strategija* se bavi prvenstvenom zaštitom okoliša kroz proces prostornog planiranja na području RH i ona služi da se utvrde „... polazišta kojima se treba osigurati skladan i jednoličniji razvoj ukupnog prostora države uz vrednovanje i maksimalno očuvanje okoliša kao bitnog činitelja kvalitete života. Podržava se obveza da svaka djelatnost koja utječe na prostorne odnose i okoliš mora troškove uređenja i zaštite tih vrijednosti ugraditi u cijenu svoje investicije, odnosno u troškove proizvodnje.“⁷ U istom poglavlju, u nastavku daje se kritika prethodnog Prostornog plana Hrvatske (PPH) kojim se na zaštitu okoliša promatralo u vrlo pasivnom okruženju. Osnovni razlog tomu se vidi u razlici političkih sustava: prijašnji je „...zanemarivao privatno vlasništvo, u mnogim rješenjima nije dan potrební značaj prostoru kao elementu razvoja, ravnopravnom ostalim (ekonomskim) vrijednosnim kategorijama.“⁸

Ono što smo mi, kao planeri naslijedili, odnosno dobili kao početnu platformu za određivanje uvjeta uređenja i zaštite prostora kroz izradu prostorno-planske dokumentacije nižih razina bila je nesaglediva neobrađena baza podataka o zemljištu i prostoru: vlasništvu, kulturi, opterećenjima i sl. Stoga je paralelno sa pripremanjem izrade prostorno planskih dokumenata regionalne (županijske) i lokalne (općinske i gradske) započelo veliko sređivanje podataka u katastru i gruntovnici. U nastavku se navode samo neke od glavnih smjernica za izradu prostorno planskih dokumenata na lokalnoj razini, a koje su zacrtane u *Strategiji* i *Programu prostornog uređenja RH*, ali kako je vidljivo niti u jednom dijelu se još uvijek ne spominje VLASNIŠTVO, kao mogući regulator ili usporivač određenih konceptualnih ideja i pravaca u prostornom planiranju.

- *Preobrazba postojećih gradova i naselja treba ostvariti veće razvojne mogućnosti te poboljšati sveukupne uvjete života, uz istovremeno ostvarivanje programa zaštite krajobraza te prirodne i kulturne baštine. Preobrazbu seoskih (ruralnih) područja valja temeljiti na revitalizaciji zbog ukupnih civilizacijskih ciljeva i zbog demografske i socijalne iscrpljenosti. Manji gradovi kao subregionalna i regionalna središta trebaju se potvrditi u ulozi nositelja urbanizacije uz prevladavanje oskudne ponude životnih mogućnosti i nerazvijenosti institucija što umanjuje njihovu privlačnost.*
- *Područna i lokalna središta (općinska središta i ostala razvojna žarišta) treba osposobiti da budu organizatori razvojnih promjena na većim lokalnim područjima. Kao osnovicu njihove preobrazbe Planovima na lokalnoj razini treba se predložiti primjena metode reurbanizacije, revitalizacije i infrastrukturne rekonstrukcije s ciljem poboljšanja uvjeta života, učvršćivanja životnog stila i osposobljavanja naselja za ulogu lokalnih središta.*
- *Prvovažnost treba dati urbanoj obnovi postojećeg naseobinskog tkiva pri čemu valja očuvati graditeljski identitet povijesnih dijelova naselja. Nužno je obnavljati i uređivati povijesne dijelove naselja koja su zadržala interesantne tradicijske urbane predloške. Treba poticati optimalno korištenje postojećih izgrađenih područja i zaustaviti njihova daljnja neopravdana širenja na poljoprivredna i šumska zemljišta visoke vrijednosti i kvalitete. Iako su ciljevi dani na razini Države, nepobitno je da se oni mogu preslikati i na prostor Županije, osobito imajući u vidu prvo njen zemljopisni položaj i zemljopisni oblik, potom vrijednosti i kvalitete prostora i okoliša koje su još ipak razmjerno očuvane.*

2. CILJEVI PROSTORNOG RAZVOJA OPĆINSKOG/GRADSKOG ZNAČAJA

Općim ciljem prostornog razvoja općinskog/gradskog značaja može se smatrati težnja za postizavanjem višeg (objektivno mogućeg) stupnja razvijenosti kroz ostvarivanje **održivog razvitka** poradi **bolje kvalitete života** stanovništva na svim područjima Općine, ali i šire. Taj će se cilj ostvariti samo:

- unutrašnjom konsolidacijom i integracijom prostora (demografskom revitalizacijom, gospodarskim oživljavanjem, prometnom povezanošću, funkcionalnom organizacionom prostora i sl.);
- očuvanjem i povećanjem vrijednosti kvalitete prostora (čuvanjem i unapređivanjem svih čimbenika prirodne i kulturne baštine zbog čuvanja privlačnosti kraja);
- uključivanjem kvalitetnim prometom u hrvatske i europske razvojne i integracione sustave. S gledišta korištenja prostora težište treba biti na:
- očuvanju fizičke cjelovitosti područja, prvenstveno racionalnim korištenjem prostora za gradnju,
- uvažavanje prirodnih značajki prilagođivanjem proizvodnje biološkim ciklusima i lokalnim uvjetima bez komponente zagađivanja i
- uvažavanje strukturnih značajki kroz očuvanje krajobrazne fizionomije kao sinteze djelovanja prirodnih i kulturnih komponenata jednog cjelovitog vizualnog prostornog fenomena Općine ili Grada.

⁵ „Uvažavajući promjene imovinskopravnog sustava (privatno vlasništvo umjesto društvenog, javni interes umjesto opće društvenog itd.), izrazito nepokriveno područje djelovanja je **usmjeravanje prostornog razvoja**, koje zahtijeva odgovarajuću pravnu osnovu za osiguranje zemljišta i izvedbu infrastrukture kao glavnih instrumenata usmjeravanja.“

⁶ Ibidem, str. 61

⁷ Ibidem, str. 141

⁸ Ibidem, str. 142

Proizlazi da osobito značenje ima **stroga zaštita posebno vrijednih resursa**: nezagađenog tla, prirodnih šuma, neizgrađenih površina u važnim vizurama, krajobraznih vrijednosti izraženih kroz čimbenike prirodne i kulturne graditeljske baštine. Dakle, opći razvojni ciljevi, gradski, ali Županijski i nacionalni, koji trebaju biti ugrađeni u Planove lokalne razine odnose se na:

- **osnaživanje prostorno-razvojne strukture** kroz uravnoteženi razvitak područja stvaranjem okosnica i težišta razvitka oslanjanjem na sustav naselja.,
- **kvalitetnu evoluciju** razvoja u prostoru s osloncem na resurse, koje čine prirodna i kulturna graditeljska dobra ljudski potencijal, ljepota, raznolikost i osobitost dijelova prostora.

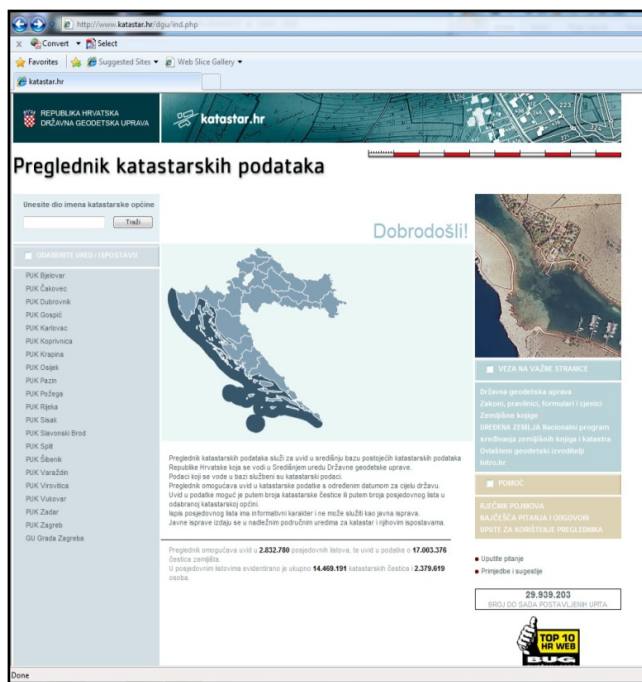
Cilj Prostornog plana uređenja Općina i Gradova treba biti osiguranje prostornih uvjeta za ostvarivanje navedenih smjernica razvoja osobito: osiguranje prostornih pretpostavki za gospodarski razvitak sredine, kako u smislu proizvodnih i servisnih djelatnosti; planiranjem građevnih područja za potrebe naseljavanja i poboljšanja kvalitete stanovanja i time poticanje pozitivnih demografskih procesa; zaštitom prirode i kulturnih dobara. To bi sve trebali sadržavati Prostorni planovi nove generacije uz maksimalno poštivanje još jedne vrlo važne stavke koja se „nametnula“ u odabiru metodologije planiranja – VLASNIŠTVO.

Prema dostupnim demografskim pokazateljima, potreba za povećanjem građevnih područja naselja unutar pojedinih Općina i Gradova je vrlo različita, ali u većini slučajeva je vrlo nerealna. Naime velika većina stanovništva, a pogotovo oni koji sudjeluju u javnim raspravama i izlaganjima na predstavljanju nacrtu prijedloga prostornih planova, poimaju *Zakon o vlasništvu* nešto što im daje apsolutno pravo da zahtijevaju da njihovo zemljište uđe u građevinsko područje. Razlog u tome je i „tumačenje“ pojedinih članaka *Zakona* koje pojedinci tumače da je dovoljno da su vlasnici neke nekretnine i time stječu apsolutno pravo da zahtijevaju da se njihova nekretnina uvrsti u građevinsko područje, ili pak da se ona NE SMIJE koristiti za bilo koju drugu svrhu osim građevnog područja. Takvim poimanjem pojam državnog ili općeg interesa postaje potpuno bespredmetnim. Unatoč demografskim kretanjima, koja su za većinu naselja u Hrvatskoj negativna, pritisak za proširivanjem građevinskih područja ne jenjava i stalno raste.

3. METODOLOGIJA IZRADE PROSTORNIH I URBANISTIČKIH PLANOVA U SVJETLU SUVREMENOG ZAKONODAVSTVA U HRVATSKOJ

Prema najnovijem *Zakonu o prostornom uređenju i gradnji*⁹ opisani su neki važni pojmovi kao: NEIZGRAĐENO A UREĐENO; NEIZGRAĐENO A NEUREĐENO građevinsko područje te propisani uvjeti za utvrđivanje obavezne izrade detaljnijeg prostornog plana unutar obuhvata Prostornog plana uređenja Općine ili Grada. Čitajući taj *Zakon* i pokušavajući ga primijeniti zajedno sa poštivanjem vlasničkih prava Planer mora da „izmisliti“ novu metodologiju u izradi Prostornih planova uređenja (PPUO/G), odnosno detaljnijih prostornih planova (UPU, DPU) kojom bi pokušavao riješiti vječnu dilemu što je važnije, što je čije, kako vlasništvo pomiriti sa strukom planiranja, kako vlasništvo iskoristiti za kvalitetnu metodologiju izrade prostorno planske dokumentacije.

Zaključak iz *Strategije i Programa* o nepostojanju kvalitetne baze podataka o vlasništvu pojedinih nekretnina na području Republike Hrvatske sada više ne može biti razlog za nekvalitetnu izradu Planova. Naime, od prije nekoliko godine uspostavljena je vrlo detaljna baza podataka – prijenos podataka iz Gruntovnice na WEB stranicu¹⁰ Državne geodetske uprave (sl. 1), kojoj se može pristupiti internetom sa bilo kojeg računala u svijetu. Nakon odabira Područnog ureda za katastar (PUK) na ekranu se pojavljuje dodatni prozor za lokacijama središnjeg Ureda i pratećih ispostava. Po odabiru Ureda ispostave pojavljuje se novi prozor sa listom katastarskih općina. Nakon unosa naziva katastarske općine i broja predmetne katastarske čestice (sa kontrolnim brojem) može se dobiti podatak o vlasniku spomenute čestice. Iako zamoran posao, to je jedini način na koji Planer može provjeriti vlasništvo nad nekim česticama i procijeniti potrebu izrade detaljnijeg plana uređenja.



Slika 1: izgled web stranice

⁹ NN 76/07, 38/09

¹⁰ http://www.katastar.hr

Očito je da će se uz potrebu poštivanja prava vlasništva i ostalih pojmova koji su uvedeni *Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*¹¹ treba nužno prići iznalaženju novih metoda u prostornom i urbanističkom planiranju. Pravilnu preraspodjelu postojećih (kvanificiranih) elemenata dosadašnjeg građevnog područja pojedinih naselja, u odnosu na prethodne Planove, uz prilagođavanje postojećih granica građevnog područja naselja novim oblicima građenja i korištenja prostora treba uskladiti sa još jednom vrlo važnom stavkom - VLASNIŠTVO. Zato se izmjena granica građevinskih područja naselja (GPN) mora izraditi na način da se maksimalno poštuju oblici i rubovi postojećih katastarskih čestica. Jedino na taj način možemo govoriti da stvaramo osnovne preduvjete za poticanje procesa razvoja društvenog, gospodarskog životnog standarda stanovnika Općine ili Grada, koji neće ići na štetu vlasništva, a ujedno neće niti narušavati vrijednosti prirodnog, kultiviranog i kulturnog okoliša.

Za problem koji se može pojaviti kod izrade detaljnijih planova uređenja unutar planiranih građevinskih područja naselja, a vezan za oblik katastarskih čestica¹² možemo reći da je lako rješiv jer je *Zakon o prostornom uređenju i gradnji* institucionalizirao pojam i postupak poznat već od prije kod poljoprivrednog zemljišta – KOMASACIJA¹³. Ovim *Zakonom* je potvrđena potreba i obveza izrade i provođenja URBANE KOMASACIJE na područjima za koje će se raditi Detaljni plan uređenja.¹⁴ Pri tome je vrlo važno znati protumačiti i primijeniti stavak 3, članka 77 *Zakona o prostornom uređenju i gradnji*¹⁵. Ovaj *Zakon* daje vrlo detaljna pojašnjenja načina postupanja za vrijeme davanja prijedloga komasacije, dodjeljivanja građevinskog zemljišta koje je predmet urbane komasacije vlasnicima tih katastarskih čestica, te postupak ozakonjenja istih.¹⁶

Planer ili Urbanist ne smije zaboraviti da se prostorno planska dokumentacija izrađuje zbog LJUDI i usmjeravanja njihovog korištenja Prostora. Da bi se neki Prostor sagledao potrebne su nam određene kartografske podloge i prikazi u različitim mjerilima (katastarska karta, HOK, DTK, DOF). Zbog neusklađenosti pojedinih kartografskih prikaza sa stvarnim stanjem potrebno je stalno uspoređivanje i „preklapanje“ istih u računalu kako bi se postigla što veća vjerodostojnost prikaza postojećeg stanja na pojedinim kartama. Prvenstveno se tu misli na katastarske karte, koje su digitalizirane za veliki dio područja RH, ali nažalost, prilikom digitalizacije korištene su zastarjele (ne ažurirane) katastarske karte. To je ujedno i razlog što se u nekim segmentima procesa izrade prostorno planske dokumentacije, planeri nađu u procjepu: da li za postojeće stanje koristiti stanje prikazano na digitalnom (zastarjelom) katastru ili pak ugraditi izmjene koje su vidljive na samom terenu, a preko DOF-a. Kao arhitekti, mi nismo ovlašteni da radimo bilo kakve izmjene na službenim podlogama koje dobijemo od ovlaštenih pravnih osoba za katastar (Državna geodetska uprava ili nadležni ured za katastar). Ali što napraviti kada tako službeno dobivena podloga ne sadrži podatak o postojećoj cesti koja je uređena (sadržava minimalne tehničke elemente jedne javne prometnice) ili pak položaj i oblik uređenog korita nekog vodotoka. Prema zakonu, planer ne smije vršiti „u crtavanje“ tih promjena, već to smije samo za to ovlaštena fizička ili pravna osoba. To znači da za svaku moguću promjenu na terenu vlasnik zemljišta treba zatražiti od ovlaštenog geodeta da uradi snimak postojećeg stanja. Prvenstveno se tu misli na izvedene putove i prometnice i uređene vodotoke. Da bi se to provelo, naručitelj treba to naručiti, platiti, a za sve to potrebno je određeno vrijeme i financijska sredstva koja obično nisu planirana. Da li prekinuti sa izradom Plana i čekati službeno ažuriranje potrebnih podloga ili ...?

Ovakva pitanja i razmišljanja se obično pojavljuju kod utvrđivanja građevinskog područja pojedinog naselja ili namjene i načina korištenja. *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*¹⁷ utvrdio je slučajeve kada je potrebno izraditi UPU. Takva odredba *Zakona* u mnogome je zbunila planere i rezultirala ogromnim brojem područja za koja je potrebno izraditi UPU. Pogotovo kada se tome dodao propis iz članka 125 i 126 – kada je moguće izdati lokacijsku dozvolu. Prema spomenutom *Zakonu* pojmovi koji su bitni kod izrade PPUO/G su slijedeći:

¹¹ NN 91/96, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08

¹² Problem leži u činjenici da je prostor Republike Hrvatske pokriven katastarskim kartama sa tri različita katastarska premjera izrađenim u dva mjerila i tri koordinatna sustava: bečki (austrijski), peštanski (mađarski) i venecijanski (talijanski). Prva dva su izrađena u mjerilu 1:2880, a posljednji u dva mjerila: 1:2880 za otvorene prostore i 1:1440 za naselja. Nadalje, problem je i u tome da neki katastarski listovi (katastarske općine) koje su izrađene pod peštanskim sustavom imaju drugačiji koordinatni sustav i ishodište za svoj katastar u odnosu na austrijski i venecijanski. Na sreću, današnjom digitalizacijom katastarskih listova to će se izbjeći jer se svi katastarski listovi geokodiraju u jedinstveni koordinatni sustav prema Gauss-Krügerove projekcije (projekcija zemljine površine na valjak čija je os paralelna sa zemaljskom osi sjever-jug)..

¹³ Članak 2, točka 25, *Zakona o prostornom uređenju i gradnji: Urbana komasacija je postupak spajanja čestica građevinskog zemljišta u jednu cjelinu i njezina podjela na građevne i druge čestice u skladu s detaljnim planom uređenja na području komasacije uz istodobno sređivanje vlasničkih i drugih stvarno-pravnih odnosa na tom zemljištu s ciljem podjele građevnih čestica vlasnicima tog zemljišta razmjerno njegovoj površini i jedinici lokalne samouprave za potrebe površina javne namjene,*

¹⁴ Članak 77, stavak 2: Detaljni plan uređenja donosi se obvezno za dijelove naselja na kojima je određeno provoditi urbanu komasaciju.

¹⁵ *Detaljni plan uređenja iz stavka 2. ovoga članka izrađuje se na način da se omogući dodjela građevnih čestica, što je moguće većem broju sudionika komasacije koji ispunjavaju uvjete u skladu sa člankom 160. stavkom 3. ovoga Zakona*

¹⁶ Članci 137-147, 154-165, 173 *Zakona o prostornom uređenju i gradnji.*

¹⁷ Članak 75, stavak 2: *Urbanistički plan uređenja donosi se obvezno za neizgrađene dijelove građevinskog područja naselja i neizgrađena izdvojena građevinska područja izvan naselja te za dijelove tih područja planiranih za urbanu obnovu.*

- a) **Izgrađeni dio građevinskog područja** (izgrađene te neizgrađene uređene i neuređene građevinske čestice ukupne površine manje od 5000 m²)
- b) **Neizgrađeni dio građevinskog područja** (uređene i neuređene građevinske čestice ukupne površine manje od 5000 m²)

Obrazloženje za uređenu građevinsku česticu dano je posredno u stavku 2, članka 125, odnosno stavku 1 članka 126, objašnjavajući slučajeve kada je moguće izdati lokacijsku dozvolu za gradnju na građevinskoj čestici koja se nalazi unutar područja za koje je planom višeg reda propisana izrada Urbanističkog plana uređenja.¹⁸

Zakonodavac je shvatio pogrešku te je u **Uputi** od 19.12.2008. dao tumačenje kada je potrebno PPUO/G-om propisati izradu UPU-a, ali i tada se pozivao na isti članak *Zakona* koji je i donio sav taj nespornost. Člankom 125 i 126 posredno je dano tumačenje *uređene građevinske čestice*, iako je Zakonodavac to mogao vrlo jednostavno riješiti uvrštavanjem tumačenja pojma – **Uređena građevinska čestica/područje** (jasno i nedvojbeno) u članak 2 *Zakona*. Ovako, prema točki 1.4, članka 2 definicija *Neizgrađenog građevinskog područja*¹⁹ u potpunosti korespondira sa odredbom članka 75, stavak 2, ali postavlja se pitanje: A što je sa neizgrađenim, a uređenim građevinskim područjem površine manje od 5000 m², odnosno sa neizgrađenim, a uređenim građevinskim područjem površine veće od 5000 m²? Odgovor leži u onoj trajno važećoj rečenici vezanoj za pravne dokumente: „Sve što nije Zakonom izričito ZABRANJENO je DOZVOLJENO.“

Ovo je trenutak kada planer treba posegnuti za prije spomenutom web stranicom i započeti virtualno pretraživanje knjige vlasništva nad pojedinim nekretninama na području Plana. Da bi se u potpunosti razumjelo kako iskoristiti podatke sa ove web stranice, nužno je poznavanje i ostalih relevantnih *Zakona i Pravilnika*. Najvažniji je tu svakako prije spomenuti *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*. Pokušavajući izbjeći veći broj građevinskih područja za koje će se morati propisati obveza izrade UPU-a (radi mogućnosti izdavanja lokacijske dozvole za gradnju građevine) planeri moraju provjeravati vlasništva katastarskih čestica kada im se zbog nekoliko njih pojavljuje obveza propisivanja izrade UPU-a. Tada se za čestice koje se nalaze „u drugom redu“ od uređene prometne površine treba provjeravati da li su vlasnici ovih čestica ujedno i vlasnici čestica koje se nalaze između njih i prometne površine. U slučaju pozitivnog odgovora tada nije potrebno propisati izradu UPU-a, jer se pristup do čestice u drugom redu moguće ostvariti preko nekretnine koja je u vlasništvu iste osobe kao ove iz drugog reda.

Nakon razjašnjenja dodatnih pojmova, odnosno mogućih pojavnosti unutar građevinskog područja, uz prethodno poštivanje svih spoznaja o elementima identiteta promatranog prostora, dobivenih i prikupljenih prilikom stručne rasprave i pregledom dostupne stručne i znanstvene dokumentacije te obilaskom terena sa svim suradnicima i stručnjacima može se pristupiti izradi koncepta Plana te utvrđivanja građevinskih područja naselja, odnosno namjene i načina korištenja prostora. Međutim, za pravilno sagledavanja situacije na terenu potrebno je proučiti i onaj drugi zakon, *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, od kojega velika većina planera bježi. Najvažniji pojmovi koji se opisuju i objašnjavaju u ovom *Zakonu*, a planeri ih moraju i poznavati i razumijevati i znati koristiti su: NEKRETNINA, SUVLASNIŠTVO, SLUŽNOST, POSLUŽNA NEKRETNINA, POVLASNA NEKRETNINA

Prema članku 2, stavak 1 *Zakona o vlasništvu nekretninom* se smatra svaka stvar koja može biti predmetom vlasništva a koja je nepokretna, odnosno trajno vezana sa tlom. Nadalje u članku 9, stavak 1 se kaže da „*Pojedinačnu nekretninu čini zemljišna čestica, uključujući i sve što je s njom razmjerno trajno povezano na njezinoj površini ili ispod nje; ali kad je više zemljišnih čestica upisano u zemljišnoj knjizi u isti zemljišnoknjižni uložak, one su pravno sjedinjene u jedno tijelo (zemljišnoknjižno tijelo), koje je kao takvo jedna nekretnina.*“ Ova definicija je jedna od najvažnijih iz područja vlasništva, a koja se mora razumjeti i primjenjivati u prostornom, a pogotovo u urbanističkom planiranju.

Vrlo često se susrećemo da vlasništvo nad nekom nekretninom pripada, odnosno dijeli više osoba. Tada se taj pojam vlasništva spominje kao **suvlasništvo**, a udio pojedinog suvlasnika je važan u procesu izrade komasacije određenog područja (zemljišta). Najveći problem nastaje kod određivanja građevinskog zemljišta (područja) nekog naselja jer ako se unutar nekog GPN-a nađe katastarska čestica koja nije uređena (ne ispunjava bar jedan od zakonom propisanih uvjeta za uređenost – pristup na javnu prometnu površinu, odvodnja rješiva u skladu sa odredbama plana te parkirališne potrebe rješive na samoj čestici tada je potrebno provjeravati status vlasništva onako kako je to opisano nešto prije.

¹⁸ (1) Lokacijska dozvola, rješenje o uvjetima građenja i rješenje o izvedenom stanju na dijelu građevinskog područja za koji je prema ovom Zakonu propisana obveza donošenja urbanističkog plana uređenja ili detaljnog plana uređenja može se izdati samo na temelju tog plana.

(2) Lokacijska dozvola, rješenje o uvjetima građenja, rješenje o izvedenom stanju i potvrda izvedenog stanja za zgrade na dijelu građevinskog područja iz stavka 1. ovoga članka, može se izdati samo za građenje na **uređenoj građevnoj čestici (pristup s prometne površine, odvodnja otpadnih voda i propisani broj parkirališnih mjesta)** u skladu s urbanističkim planom uređenja, odnosno detaljnim planom uređenja ili čije je uređenje započeto na temelju programa gradnje građevina i uređaja komunalne infrastrukture prema posebnom zakonu na način da su izvedeni barem zemljani radovi u skladu s navedenim planom.

(3) Stavak 1. i 2. ovoga članka ne odnosi se na izdavanje lokacijske dozvole i rješenja o uvjetima građenja za građenje zamjenskih građevina i za rekonstrukciju postojećih građevina.

¹⁹ 1.4. *Neizgrađeni dio građevinskog područja je jedna ili više neposredno povezanih neizgrađenih i neuređenih čestica zemljišta ukupne površine veće od 5.000 m²*

Drugi način rješavanja ispunjenja prvog uvjeta za uređenost građevinske čestice se većinom koristi za građevinsku česticu unutar izgrađenog građevinskog područja naselja ili unutar neizgrađenog, a većinom uređenog građevinskog područja naselja. Tada se koriste pojmovi **povlasne** i **poslužne nekretnine**. Pod POVLASNOM NEKRETNINOM smatra se dio nekretnine koju vlasnik iste mora dozvoliti za korištenje drugoj fizičkoj ili pravnoj osobi za pristup do njegove nekretnine koja nema neposredan pristup na javnu prometnu površinu. Taj dio nekretnine za vlasnika je POVLASNA NEKRETNINA, a za treću osobu koja se njome koristi za pristup do svoje nekretnine ona je POSLUŽNA NEKRETNINA. Ta osoba se može koristiti poslužnom nekretninom isključivo na način da stvarnom vlasniku te nekretnine ne ometa pravo korištenja i zaposjedanja preostalog dijela nekretnine.

Kako se **Urbanističkim planom uređenja** isključivo utvrđuju pojasevi prometne i komunalne infrastrukture unutar područja obuhvata plana, a oblik i veličina građevinskih čestica unutar (odnosno između) planiranih prometnica se utvrđuje isključivo lokacijskom dozvolom, a na temelju parcelacionog elaborata, to je obično povoljnije za Naručitelja (to može biti ili jedinica lokalne samouprave ili grupa građana – vlasnika nekretnina unutar obuhvata) da se umjesto UPU-a naruči izrada detaljnog plana uređenja, što znači provođenje urbane komasacije na području obuhvata Plana. Izrada ovog Plana je nešto skuplja, ali vlasnici nekretnina (katastarskih čestica) dobivaju (ili bi trebali dobiti) kvalitetno oblikovane građevinske čestice čija je ukupna površina umanjena za određeni postotak, a koji ovisi o udjelu površine unutar cjelokupnog obuhvata i površini javnih prometnica i sadržaja (parkovi, igrališta, ...) sl. 2.



Slika 2: Granica obuhvata na katastru sa prikazom vlasništva te udjelom vlasnika u predloženom rješenju

Nakon utvrđivanja građevinskog područja unutar obuhvata Plana, odnosno namjene i načina korištenja prostora potrebno je utvrditi uvjete uređenja i načina gradnje unutar područja pojedinih namjena. Tu ponovo dolazimo do manjeg problema – Što sa pojmovima koji se ne objašnjavaju *Zakonom*, a prisutni su u praksi? Kao na primjer:

1. Kako nazvati prostor ispod krovšta izgrađenog direktno na stropnoj ploči posljednje etaže?
2. Kako nazvati prostor koji je ukopan više od 50%, a manje od 100%?
3. Kako nazvati etažu koja se nalazi odmah iznad Suterena?
4. Što znači **Pretežito** i kako se izražava/objašnjava pojam **prevladavajuće**?
5. Da li se vrijednost **prevladavajućeg** odnosi na apsolutne ili relativne vrijednosti?

Odgovor je bio da se to prepušta planerima! Na pitanje da li je potrebno u odredbama za provođenje nekog Plana pisati obrazloženje pojma *Osnovna namjena prostora/površina* ili *pretežita namjena* odgovor autora ovog teksta je **DA!** Jer kako onda opisati POSTOJEĆU NAMJENU i opisati uvjete za moguće zahvate na postojećim i izgrađenim prostorima/građevinama? Sve to iz razloga što je zakonodavac u točki 11.1 i 11.2 opisao pojam **Osnovne namjene** i **Pretežite namjene** ISKLJUČIVO ZA PLANIRANO KORIŠTENJE PROSTORA/POVRŠINA!

Kod korištenja pojma PROSTOR treba pripaziti da se on koristi isključivo tamo gdje je moguć *neposredan utjecaj djelovanja ljudi!* Na pitanje a KAKO ZOVEMO ONO GDJE NEMA NEPOSREDNOG UTJECAJA DJELOVANJA LJUDI nemam odgovor! A takvih područja može biti unutar pojedinih planova. Isto se odnosi na tumačenje i korištenja pojma PROSTORNA CJELINA i PROSTORNI RAZVOJ – nikako ne koristiti kod opisivanja prirodnog okoliša ili netaknutih dijelova Prirode (prirodnog okoliša), a prema *Zakonu o zaštiti prirode*.

Današnji demografski razvoj Općina i Gradova može se opisati kao *promjenjiva demografska sredina*, sa *primjetnim porastom* stanovništva. *Stopa prirodnog kretanja stanovništva* Općine ovisi o mnogim čimbenicima, od kojih je gospodarski čimbenik presudan, a on opet ovisi o općem stanju gospodarstva Države. Budući demografski razvoj teško je predvidiva kategorija, zavisi o brojnim parametrima, čije se kretanje samo po sebi teško može prognozirati. U svakom slučaju gospodarski razvoj Općine i radna mjesta, kao važni čimbenici razvoja nekog kraja trebali bi u budućnosti utjecati na oživljavanje demografskog razvoja. Bez ovog preduvjeta

teško se može računati sa aktivnijom demografskom situacijom. Osim što je potrebno osigurati stabilan trend rasta populacije, potrebno je poboljšati i sastav populacije osobito u smislu poboljšanja starosne strukture i stručne kvalifikacije. Stoga se temeljni ciljevi mogu preciznije odrediti kao:

- obnavljanje naselja kroz poboljšanje društvene i tehničke infrastrukture;
- ublažavanje i ispravljanje negativnih demografskih tendencija osiguranjem optimalnog općeg kretanja stanovništva putem prirodnog kretanja i migracijskih tokova;
- osiguranje ravnomjernog razmještaja stanovništva u prostoru.

Osnovni cilj upravljanja i kreiranja gospodarskog razvoja treba biti usmjeravanje razvoja prema gospodarskom, tehnološkom i ekološki optimalnom iskorištavanju ukupnih raspoloživih prirodnih i kadrovskih potencijala s ciljem poboljšanja standarda življenja. Primijenjene tehnologije i ostvarena razina produktivnosti u velikoj mjeri bi trebale odrediti potrebni broj stalne radne snage, a tek potom eventualno i po potrebi povremene, ili sezonske radne snage. U tom smislu, a i u ovisnosti o raspoloživim ukupnim resursima ne smije se dozvoliti monostrukturna orijentacija gospodarstva na samo jednu granu već treba raditi na koncepciji raznovrsne gospodarske strukture oslobođene industrijskih zagađivača.

Pored raznovrsnosti razvoja gospodarskih grana, potrebno je razvijati i polivalentnost domaćinstava, odnosno gospodarstava tako, da se može osiguravati prihod iz više izvora što je i dosad bio slučaj, ali sada to vršiti na višoj i kvalitetnijoj razini. Kao jedan od prioriteta budućih ciljeva svakako mora biti i težnja da se ulaganja u razne oblike gospodarstva financijski izjednače s profitabilnijim prostorima. Isto treba postići i u izjednačavanju javnog standarda i društvene opremljenosti (kompletna infrastrukturna opremljenost, školske, zdravstvene, kulturne, sportske i ostale usluge).

Navedeni ciljevi trebali bi se ostvarivati kroz određene poticajne i razvojne mjere, promicanje ulaganja u vidu izrade prostornih planova niže razine, ali malog prostornog obuhvata, investicijskih projekata, idejnih rješenja određenih zona i slično, a sve usklađeno prema vrsti i vremenskoj dinamici. Za neposrednu realizaciju zacrtanih ciljeva i provođenje navedenih mjera biti će potrebna usklađenost i zajedničko djelovanje odgovarajućih službi na državnoj, županijskoj i lokalnoj razini, a sve u cilju ostvarenja zacrtanih programa i kvalitetnijeg načina života, koji će onemogućiti iseljavanje, a poticati će useljavanje uz primjenu odgovarajućih mjera zaštite i unapređenja prostora i okoline:

- polazeći od analize postojeće gospodarske strukture te od mogućnosti i ograničenja gospodarskog razvoja naveli bi kao primarne ciljeve gospodarskog razvoja;
- ubrzati rast gospodarskih aktivnosti u cilju iskorištavanja prednosti i raspoloživih resursa;
- težiti stvaranju usklađenog modela gospodarskog razvitka i sveukupne infrastrukture;
- poticati one gospodarske aktivnosti, kojih je posljedica povećana cirkulacija ljudi, dobara i usluga;
- težiti rastu investicijskih aktivnosti uz očuvanje ekološki vrijednog područja, a u skladu s donesenim razvojnim planovima i programima;
- stvarati preduvjete za otvaranje novih radnih mjesta, a naročito u malom i srednjem poduzetništvu te obiteljskim gospodarstvima (usmjerenih i prema turističkoj djelatnosti).

Sukladno već navedenom, a u zavisnosti o raspoloživim prirodnim i kadrovskim resursima, osnovne aktivnosti u planiranom gospodarskom razvitku trebaju se usmjeriti na tri temeljne djelatnosti:

- poljodjelstvo kao temeljnu djelatnost, osobito u smislu privođenja raspoloživih resursa tradicionalnim kulturama, i oslanjanjem na proizvodnju zdrave hrane;
- proizvodnju oslonjenu na razvoj malih i srednjih kapaciteta uz smanjenje bilo koje vrste zagađivanja;
- uslužne djelatnosti i obrtništvo utemeljeno na stvaranju malih obiteljskih gospodarskih.

Poljodjelstvo je važna gospodarska grana. Osnovni pravci i ciljevi razvoja poljoprivrede morali bi se temeljiti na vrednovanju svih uvjeta za razvoj poljoprivrede te na proizvodnji onih proizvoda za koje već i sada postoji izražena potražnja u okolnom prostoru i široj regiji. Kao najvažniji poljoprivredni proizvodi u ovom trenutku, a i u budućnosti, sigurno će povrtlarske kulture, kao kulture koje se uzgajaju uvijek najbliže potrošačkim centrima. Danas se povrtlarski proizvodi, iako imaju mogućnost plasmana, još uvijek proizvode uglavnom za osobne potrebe. Jedan od prednosti poljoprivredne proizvodnje mogla bi biti i "zdrava hrana" s posebnom ponudom u ugostiteljskim objektima za što postoje uvjeti, a sada takve ponude uopće nema ili je nedovoljna. Sve ove mjere za pokretanje i poticanje poljodjelske proizvodnje najvećim bi se dijelom oslanjale na obiteljska gospodarstva, koja ne bi trebala postati monokulturna. Obradene poljoprivredne površine značajne za uzgoj poljoprivrednih kultura potrebno je zaštititi od izgradnje i po mogućnosti spajanjem i zamjenom određenih površina stvarati veće posjede radi lakše obrade i boljih rezultata.

Iz izložene analize postojećeg gospodarskog razvoja, ograničenja i mogućnosti razvoja te planiranog gospodarskog i ukupnog društvenog razvitka Općine može se zaključiti da u cilju prevladavanja trenutnih teškoća i pronalaženja izlaska iz stanja, uz poboljšanje korištenja svih raspoloživih izvora i programiranja održivog razvoja, potrebno je poduzeti slijedeće mjere:

- Razvoj svih djelatnosti i gospodarskih grana usmjeravati prema donesenim programima uz poduzimanje investicijskih aktivnosti;
- Osigurati svu potrebnu infrastrukturu za gospodarski razvoj;
- Pripremati programe razvoja svih djelatnosti na temelju odgovarajućih kriterija i iste ponuditi zainteresiranim ulagačima;
- Kroz donošenje i prilagođivanje prostornih i eventualno drugih planova, osigurati prostorne mogućnosti zacrtanog razvoja uz primjenu ekoloških normi očuvanja okoline;

- Svim mjerama osigurati povećanje broja radno aktivnog stanovništva i zaposlene radne snage.

3.1. Odabir prostorno-razvojne strukture

Smanjivanje lokalnih utjecaja i nadvladavanje prirodnih ograničenja lokalnog prostora, podređivanje prirode sve većim zahtjevima čovjeka, izjednačavanjem društvenih vrijednosti u velikim geografskim područjima, prodiranjem urbanog u sve pore prostora zahvaljujući to mnogim tehnološkim rješenjima, vodi gubitku lokalnih specifičnosti i krizi identiteta svojstvenih lokalnih prirodnih i antropogenih okoliša, utopljenih u urbano-ruralnim prostorima Zagrebačke aglomeracije, pa i šire.

Sprječavanje jednolično kontinuiranog izgrađenog prostora, fizičko spajanje elemenata strukture naselja duž prometnica, gdje ne postoje uvjeti niti razlozi za takovo promišljanje, sprječavanje velikih kontinuiranih građevnih površina naselja (a ako da, tada treba bar težiti održavanju tradicijskih vrtova i dvorišta između dva nasuprotna linijska poteza izgradnje – dvije ulice), temeljni je cilj odabira prostorno razvojne strukture Općine. Cilj se treba ostvariti kroz:

- svrhovito i restriktivno određivanje građevnih područja naselja, što će u mnogome, ipak, zavisiti o već izgrađenim prostorima, a u duhu lokalne tradicijske izgrađenosti;
- oblikovanje relativno uočljive strukture izgrađenog - neizgrađenog (prirodnog) prostora u okviru izgrađenih dijelova građevnih područja;
- čuvanje tradicijskih jezgara naselja (ako ih još kao takovih uopće ima);
- izgradnja ostalih građevnih zona, izletničke turističke zone i gospodarskih zona na način da se spriječi prostrana i kontinuirana izgrađenost prostora;
- čuvanje elemenata prirodne baštine kao strukturnih elemenata prostora, koji će pokušati osigurati, uz zaštitu preostalih elemenata kulturno-prostornih tradicijskih struktura, prepoznatljivost i regionalnu svojstvenost prostora Općine.

3.2. Razvoj naselja, društvene, prometne i komunalne infrastrukture

Nastanjeni prostori Općina i/ili Gradova spadaju prema svojim obilježjima većinom u *prijelazna područja*. Opća svojstvenost daljnjeg pravca razvoja naselja *prijelaznih područja* (seosko-gradskih, ruralno-urbanih) treba biti infrastrukturna rekonstrukcija i izgradnja. Glavni ciljevi trebaju biti:

- olakšati pučanstvu pristup društvenim dobrima i institucijama;
- povećati svakodnevnu ekološku i funkcionalnu sigurnost područja;
- poduprijeti i poboljšati osobnu i obiteljsku perspektivu stanovnika područja.

Obzirom na rečeno, treba naglasiti da se infrastrukturni sustavi smatraju glavnim čimbenikom usmjerenja razvoja. Stoga treba uspostaviti mrežu infrastrukturnih sustava Općine, osigurati potrebne kapacitete uz slijedeće:

- sigurno i kvalitetno prometno povezivanje prostora Općine/Grada unutar sebe, ali i šire.
- osiguranje sustava kvalitetne opskrbe vodom, a osobito očuvanje vodonosnih horizonata od zagađenja;
- osiguranje dovoljnih količina kvalitetne energije;
- bolje korištenje postojećih infrastrukturnih kapaciteta;
- riješiti problem zbrinjavanja i odlaganja komunalnog otpada.

3.3. Zaštita krajobraznih prirodnih vrijednosti i posebnosti i kulturno-povijesnih cjelina

Krajobrazna raznolikost danas zahtijeva drugačiji konceptualni pristup u zaštiti prirode gdje se od pojedinih vrsta biljaka i životinja i pojedinih dijelova prirode govori o zaštiti sveukupne biološke i krajobrazne raznolikosti. Smanjivanjem biološke raznolikosti pojedinog predjela smanjuje se i njegova ekološka stabilnost i ravnoteža te ono postaje manje otporno na negativne utjecaje.

Promjena u pristupu zaštiti prirode i okoliša bila je danas već povijesna Konferencija Ujedinjenih naroda o okolišu i razvitku (UNCED) koja je održana u Rio de Janeiru gdje je 157 država potpisalo Konvenciju o biološkoj raznolikosti. Republika Hrvatska je rečenu Konvenciju ratificirala 1996. g. Načelo Konvencije je zaštita sveukupne biološke raznolikosti njeno očuvanje i racionalno korištenje prirodnih dobara. Na načelima konvencije tadašnja je Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša izradila drugu po redu *Strategiju i akcijski plan biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske* (NN 143/08.) u kojoj je decidirano osnovno načelo i cilj koji glasi: "*Republika Hrvatska je svjesna da sveukupna biološka i krajobrazna raznolikost predstavlja njenu temeljnu vrijednost i glavni resurs za daljnji razvitak. Cilj je Republike Hrvatske očuvati i unaprijediti postojeću biološku i krajobraznu raznolikost unutar zemlje, te pokušati vratiti dio izgubljenih svojti i staništa gdje je to moguće i opravdano.*"

Jedno od temeljnih načela na kojem danas gradimo principe zaštite kulturne baštine je činjenica da je arhitektonski spomenik, bilo koje vrste i značenja, nedjeljivo povezan s okolinom, a time i širim prostorom. Na tim je principima definiran i novi segment zaštite kulturne baštine, a to je prostorna baština. Pod pojmom prostorne baštine podrazumijevamo "*topografski definirana područja u kojima je osobito izražen kvalitetan*

suživot kulturne baštine i prirodnih osobitosti sredine, odnosno kao cjelina je iznimnih povijesnih, arheoloških, umjetničkih, kulturnih, znanstvenih, socijalnih i tehničkih vrijednosti". Uz tradicionalni pojam zaštite spomenika kulture i prirode, ravnopravno se pojavljuje i zaštita kulturnih i prirodnih dobara, odnosno valorizacija svih oblika proizvoda prirode i ljudske stvaralačke djelatnosti. Ovo je strahovito bitno da se razumije i da se Planer sa tim složi jer će njegova efikasnost u izradi Planova i poštivanje prava vlasništva nad nekretninama itekako sada doći do izražaja. Jedan od načina očuvanja kultiviranih krajolika je poštivanje VLASNIŠTVA. To će se najbolje shvatiti ako se pogleda bilo koji zračni snimak područja obuhvata Plana na kojem će se vidjeti oblici i veličine katastarskih čestica te vrste kultura na njima. Planiranje bilo kakvih zahvata na tom području samo na temelju topografskih karata u mjerilu 1:5000 znači da Planer nema namjeru poštivanja bilo kakvog vlasništva, sl. 3



Slika 3: Kultivirani krajolik u okruženju Marije Bistrice kroz koji je trebala proći brza cesta

Iako se zaštita kulturne (kultivirane) baštine provodi po posebnim zakonima, Prostorni plan je prilika za sveobuhvatno sagledavanje i cjelovitu zaštitu. U cilju sustavne brige za zaštitu graditeljske baštine, kako je određeno u Programu prostornog uređenja Republike Hrvatske, osnovna su opredjeljenja sljedeća:

- uspostava cjelovitog i usklađenog sustava zaštite graditeljskih i kulturnih vrijednosti,
- neprekidno istraživanje i vrjednovanje graditeljske baštine, te poticanje temeljne stručne i znanstvene obrade, radi djelotvornije zaštite ali i radi uključivanja u razvojne programe,
- zaštita mogućih arheoloških predjela i mjesta u skladu s načelima struke i konzervatorske djelatnosti,
- uspostava uravnoteženih odnosa između osnovnih izvornih povijesnih oblika graditeljske baštine i suvremenih graditeljskih pojava, osobito na području povijesnih urbanih i ruralnih cjelina, radi očuvanja njihovih povijesnih vrijednosti koje svjedoče o identitetu područja kojem pripadaju.

Europskom konvencijom o krajoliku, krajolikom se smatra područje izgled kojega je određen djelovanjem i međudjelovanjem prirodnih i ljudskih činitelja. Krajolik se mora shvatiti kao prostorno ekološku, gospodarsku i kulturnu cjelinu, u kojoj valja poštivati načelo raznolikosti i posebnosti krajolika. U svrhu očuvanja i unapređenja krajobrazne raznolikosti propisuje se sljedeće:

- izbjegavati pravocrtne regulacije vodotoka, a duž postojećih regulacija i agromeliorativnih zahvata omogućiti opstanak i mjestimičnu obnovu bujnih vlažnih biotopa i ambijenata;
- duž međa čuvati živice i pojedinačna stabla kao tradicionalni oblik razdiobe prostora;
- očuvati seoske krajolike i omogućiti razvitak sela uz oživljavanje seoskog gospodarstva, biopoljodjelstva, te poticanje seoskog stanovanja kao mogućnosti izbora. Pri tom je važno očuvati sliku naselja i kultiviranog krajolika, a građevna područja odrediti na način da se očuvaju oblikovne (morfološke) i strukturalne značajke graditeljske baštine, prije svega: oblik parcele, smještaj građevina na parceli i tradicijski obiteljski vrt.

U cilju očuvanja, zaštite i unapređenja kulturne i prirodne baštine na području neke Općine ili Grada, što znači očuvanje identiteta, naglašavam načela zaštite koja bi trebala biti polazna osnova budućeg razvitka:

- kulturna i prirodna baština predstavlja temelj identiteta i dokaz je povijesnog kontinuiteta razvitka sredine pa ju je potrebno štiti od svake daljnje devastacije i degradacije njenih temeljnih vrijednosti;
- osim pojedinačnih građevina, kulturnu baštinu čini i prostorna baština, koja je zajedničko djelo čovjeka i prirode, odnosno rezultat je ljudskog djelovanja kroz povijest;
- osim vrednovanih građevina - reprezentativnih primjera određenog stila, kulturnu baštinu čine i skromna ostvarenja tradicijske stambene izgradnje, drvene kuće, koje bi kao nositelje identiteta, trebalo čuvati u izvornim oblicima i po mogućnosti izvornoj namjeni;
- prirodni krajolik je neponovljiv, a svako novo širenje građevinskih zona u kvalitetne krajobrazne prostore znači osiromašenje krajolika i gubitak samosvojnosti.

Zaštita i obnova kulturno povijesnih i krajobraznih vrijednosti postavljaju se kao važan zadatak na kojem neka država, regija, općina ili grada treba graditi svoj identitet. Zaštita graditeljske baštine se provodi prema usvojenim načelima integralne zaštite prostora, ali i očuvanjem autentičnosti kroz obnovu izvornih obilježja građevine. Međutim nijedan Zakon vezan za zaštitu kulturne baštine (kulturnih dobara) ne govori o vlasništvu tih nekretnina koje se stavljaju ili već jesu pod nekim režimom zaštite i kako se odnositi prema obvezi provođenja te zaštite (u financijskom smislu).

Slijedeći pojam kojeg svi planeri jako rado koriste u tekstualnim dijelovima svojih planova je ODRŽIVI RAZVITAK²⁰, međutim vrlo mali broj njih zna i pravilno primijeniti postavke i pravila koja iz njega proizlaze. Održivi razvitak je naziv koji se danas u svijetu koristi kada se želi označiti i istaknuti razvitak koji ide u susret današnjim potrebama, ali uz osiguranje mogućnosti razvitka i budućim naraštajima. Principi održivog razvitka ne ograničavaju gospodarski rast, ali on ne smije ugrožavati čovjekovo zdravlje, biljne i životinjske vrste, tijekom prirodnog razvitka i prirodna dobra. Dakle, održivi razvitak označava onaj razvitak koji skrbi o okolišu, koji je tehnički podoban, gospodarski provediv i društveno prihvatljiv.²¹

S gledišta održivog razvitka nameće se nužnost drugačijeg promišljanja prostora gdje ne će biti čovjek i njegove često puta nepromišljene i sebične potrebe prvi zadatak planiranja. U svijetu se danas prihvaća predložak sveobuhvatnog planiranja, tj. sveobuhvatnog pristupa razvitku vezanog za zaštitu okoliša uz uvažavanje zatečenih vrijednosti krajolika i trajno očuvanje okoliša kao razvojnog vrela od neprocjenjive vrijednosti, a sve uz puno sudjelovanje javnosti. U suvremenom gospodarskom razvitku prostor (zemljište) pomalo gubi svoje tradicijsko značenje najvažnijeg gospodarskog izvora, jer se težište pomiče prema znanju, poduzetništvu, informatičkim i prometnim sustavima. U tržišnom gospodarstvu prostor ima svoju uporabnu vrijednost, dok se vrijednost okoliša (pojam okoliša je širi od prostora) još uvijek teško vrednuje. I prostor i okoliš su ograničeni i zato je neophodno sveobuhvatno i sustavno planiranje i gospodarenje prostorom i okolišem. Pod sustavom upravljanja podrazumijevamo:

- društveni i gospodarski razvitak;
- svrsishodno korištenje prirodnih izvora i kulturnog naslijeđa,
- zaštitu okoliša i provedbu i kontrolu sustava upravljanja prostorom i okolišem.²²

Bogatstvo kulturno-povijesnog, prirodnog i krajobraznoga naslijeđa te svjetska nastojanja i spoznaje u zaštiti kulturne i prirodne baštine zahtijevaju da s osobitom pozornošću pristupimo vrednovanju i ponovljenom vrednovanju svega što je važno za prepoznatljivost i očuvanje izvornih ili naslijeđenih vrijednosti hrvatskog krajolika. Očuvanje i skrb za kulturnu i prirodnu baštinu, kao i ispravno korištenje spomeničkih vrijednosti građevina i sklopova, važno je ne samo iz razloga očuvanja hrvatskog kulturnog identiteta, nego i s gledišta sveukupnog napretka, poglavito gospodarskog i turističkog.

Kraj drugog tisućljeća u ozračju svjetskih promišljanja, te trenutne gospodarske mogućnosti Hrvatske nisu skloni pretjeranim i neostvarivim graditeljskim i prostorno-planerskim zamislima. Živimo u doba kada se nameće potreba za svrsishodnim raspolaganjem i trošenjem prostora u skladu s mogućnostima prostora i okoliša, kao i u skladu s gospodarskim mogućnostima. Sukladno navedenim načelima ovaj Plan, koliko je to njemu moguće na razini Općine ili Grada, teži omogućavanju optimalnog, ujednačenog prostornog razvoja svih struktura jedinice lokalne samouprave i to: gospodarskih, demografskih i društvenih uz čuvanje biološke i povijesno-kulturne sastavnice prostora u skladu s već navedenim tezama. Preduvjet svekolikog rasta jest kvalitetnije prometno povezivanje i infrastrukturno opremanje, kako Općine/Grada tako i šireg prostora Županije i Države.

Principi racionalnog korištenja prostora utvrđeni su *Zakonom o prostornom uređenju i gradnji*. Može se smatrati da su to društvena opredjeljenja u odnosu na prostor, shvaćanje njegove vrijednosti, njegove neobnovljivosti, te svijesti o štetnosti neracionalne i neorganizirane potrošnje prostora. Stoga izdvajamo opće ciljeve, koji će se morati poštovati i prilikom izrade nove prostorno - planske dokumentacije Općina ili gradova:

- vrednovanje zatečenog stanja s unapređenjem već postojećih vrijednosti (pejzaža, kulturne baštine, poljoprivrednih i vodenih površina, itd.),
- racionalno trošenje prostora novom izgradnjom,
- zaštita poljoprivrednih i šumskih površina od neplanske izgradnje,
- donošenjem novih dokumenata prostornog uređenja riješiti problem objekata "divlje izgradnje" u skladu s proklamiranim stavovima i pravilima struke,
- ujednačavanje prostornih uvjeta života stanovnika Općine,
- razvoj naselja i radnih mjesta, te središnjih funkcija oko postojećih i potencijalnih jezgara razvoja,
- osiguranje optimalne prometne povezanosti i prometne organizacije naselja,
- planiranje i osiguranje površina za budući prostorni razvoj uz osiguranje od neplanskog korištenja,
- smanjenje nepovoljnih utjecaja čovjeka na njegovu okolinu.

Planiran broj stanovnika je teško predvidjeti no demografska i gospodarska analiza i projekcija pokazuje na prisutan daljnji rast stalnog stanovništva, ali ipak stara i nova građevinska područja treba planirati primarno za potrebe povećanja standarda stanovanja, za potrebe povećanih zahtijeva u smislu povećanja broja članova domaćinstava kao i broja samih domaćinstava te zbog potreba poticanja razvoja gospodarstva i društvenih djelatnosti.

Izgrađenost i iskorištenost prostora uvjetovane su načinom građenja i korištenja prostora, a na koje utječu brojni faktori – tradicija, klima, topografija, prirodne vrijednosti i kulturno naslijeđe, infrastruktura i drugo. Prijedlozi proširenja moraju voditi računa o iskorištenosti postojećega građevinskog područja. Pri tom treba

²⁰ Pojam ODRŽIVI RAZVITAK je preuzet iz engleskog rječnika i novijeg je datuma. U originalu glasi SUSTAINABLE development

²¹ ČRNJAR, Mladen: "INTEGRALNO PLANIRANJE I UPRAVLJANJE OKOLIŠEM I PROSTOROM", u: : Hrvatski prostor - temeljno nacionalno dobro, Zbornik radova okruglog stola, Zagreb, UIH, str. 42.

²² *Ibidem*, str. 41-48.

ispitati mogućnost smanjenja građevinskog područja u dijelovima koji se ne privode planiranoj namjeni iz raznorodnih razloga i prebacivanjem tih neiskorištenih građevinskih površina naselja na druge dijelove pogodnijeg područja.

Građenje građevina izvan građevinskog područja koje po zakonu mogu biti izvan građevinskog područja mora biti uređeno tako da se ne mogu formirati naselja, ulica i grupe građevinskih parcela, da se ne zauzima prostor područja uz obalu vodotoka te tako da se ne koristi prostor uz postojeće prometnice i površine vrijednih, a posebno uređenih, poljodjelskih zemljišta.

Prostor za razvoj infrastrukture i uvjete realizacije treba planirati i provoditi po najvišim standardima zaštite okoliša uz ugrađen interes lokalnog stanovništva. Vođenje infrastrukture treba planirati tako da se prvenstveno koriste postojeći pojasevi i planiraju zajednički za više vodova, tako da se izbjegnu šume, osobito vrijedno poljodjelsko zemljište, da ne razaraju cjelovitost prirodnih i stvorenih struktura, uz provedbu načela i smjernica o zaštiti krajobraza iz Programa. Nadalje, možebitne potrebe za novim infrastrukturnim pojasevima treba rješavati na način da se ti pojasevi što je moguće više postavljaju tako da se podudaraju sa rubovima katastarskih čestica, naročito ako je na nekom području provedena komasacija (poljoprivredna) sl. 4.



Slika 4: Trasa planirane prometnice kroz kultivirani krajolik – nepoštivanje i poštivanje vlasništva

Prostor za razvoj gospodarstva i djelatnosti treba osigurati uvažavanjem prioritarnih djelatnosti područja koje ovise o značajkama i tipu prostora-krajobraza koji čine glavno fizionomsko obilježje područja (prostorno-gospodarsku strukturu), te temeljiti na kriteriju predodređenosti prostora za djelatnosti pri čemu se na određenom prostoru Općine, ali i prostora koje se nalazi u drugoj jedinici lokalne samouprave neposredno uz međusobnu granicu.

Određivanje prostora za građenje treba odrediti na način da se ne smanjuju šumske i kvalitetne poljodjelske površine, da se omogući uređenje, korištenje i zaštita voda (podzemnih i nadzemnih) te da se tako poveća zaštita osobitih vrijednosti prostora i gospodarenja resursima na održiv-štedljiv način. Tu će nam ponovno od velike koristi biti podaci o kulturama koji se također mogu pronaći na web stranicama državnog katastra. Naime, prema *Zakonu o šumama* opožareno zemljište ne smije promijeniti kulturu (šuma) bar slijedećih 5 godina od požara.²³ Ograničenja korištenja prostora odnose se na područja na kojima se ne mogu locirati određeni sadržaji ili je za to potrebno ispunjenje posebnih uvjeta, odnosno prilagodba posebnim okolnostima. Takva se ograničenja odnose na poljodjelske površine visoke kvalitete tla, područja uz obalu voda, povijesne cjeline i cjeline zaštite prirodne baštine te prostor osjetljive geološke, hidrološke, geomorfološke i biološke strukture. Nužno je isključiti djelatnosti koje nisu uvjetima uređenja i korištenja prostora sukladne području u kojem se nalaze ili za koje se planiraju (zagađenje okoliša fizičko ili oblikovno, neracionalno korištenje tka u sl.), kao i izuzimanje površina od građenja u zaštićenim i vrijednim dijelovima očuvane prirode, na obalama vodotoka, na kvalitetnom poljodjelskom zemljištu, u vodozaštitnim područjima, u pojasevima prometnica i ostale komunalne infrastrukture. Sukladno tim smjernicama razrađeni su ciljevi i prostorno-planska rješenja Plana.

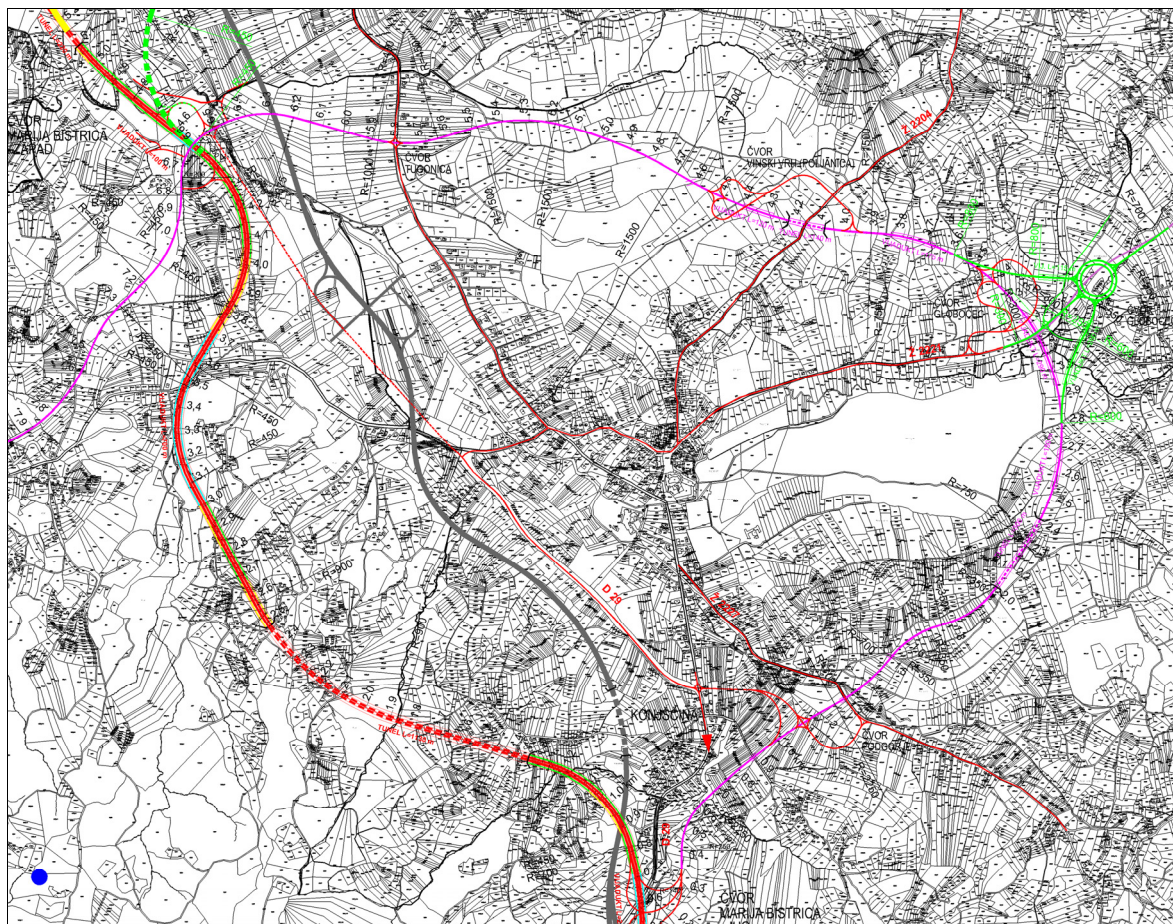
3.4. Unapređenje uređenja naselja i komunalne infrastrukture

Zamisao prostornog uređenja Općina i Gradova treba temeljiti na svekolikim djelatnostima u ovome prostoru i tradiciji gospodarenja, teoretskim i iskustvenim polazištima prostornog planiranja i očuvanju prirodnih, krajobraznih, kulturno-povijesnih i drugih naslijeđenih vrijednosti. Polazeći od shvaćanja da se: na najbolji način odrede pravila ponašanja u prostoru Općine, udovolji potrebama stanovnika, omogući održivi razvoj i očuvaju potencijali prostora za buduće generacije ovim planom se predviđaju one djelatnosti koje doprinose očuvanju okoliša, unapređenju kulturnog i prirodnog krajobraza.

Planom treba predvidjeti građevinska područja površine za mješovitu i gospodarsku izgradnju. Plan treba dati mogućnost uređenja gospodarskog područja (manje proizvodna, a više poslovna djelatnost), što bi moglo pomoći rastu broja stanovnika iznad današnjeg ritma i razvitka. Prilikom planiranja proširenja naselja osobita pažnja se treba posvetiti očuvanju slike naselja. U cilju provođenja prostornog Plana i zaštite prostora, potrebno je donijeti i detaljnije planove uređenja pojedinih područja središnjeg i ostalih naselja u skladu s općim društvenim i gospodarskim razvojem Općine/Grada, drugim riječima, kroz smišljenu etapnu realizaciju ovoga Plana. Neophodno je stalno provjeravanje odrednica Plana, kako u globalnoj zamisli, tako i u pojedinim

²³ *Zakon o šumama* (NN 140/06 i 82/06.), članak 53

elementima, kao i njegovo usklađivanje s promjenama koje će uslijediti u cilju zaštite i optimalnog korištenja prostora. Potrebno je osigurati neprestano praćenje ostvarivanje prostorno planske dokumentacije.



Slika 5: Trasa planirane brze ceste uz naselje Marija Bistrica (siva boja – nepoštivanje kultiviranog krajolika, crvena boja – novopredložena trasa od strane autora teksta i koja je na kraju i prihvaćena

Poljodjelsko zemljište i šume zauzimaju razmjerno velike površine u Republici Hrvatskoj i one se moraju čuvati u najvećoj mogućoj mjeri (sl. 5). Osobito to vrijedi za vizualno eksponirane dijelove. Skrb za očuvanje krajolika u prostornim planovima daje dobro polazište za primjeren razvitak poljodjelstva u budućnosti. Postojeće kulturno i prirodno nasljeđe, iako skromno, bogatstvo je za razvitak kulturnog identiteta svakog kraja. Zbog toga se svim naslijeđenim vrijednostima treba posvetiti osobita pozornost, skrb i zaštita, kako bi se stvorili zdravi i vrsni preduvjeti za jači gospodarski razvitak.

Planom treba predvidjeti i stvoriti uvjete za izgradnju nužne tehničke infrastrukture. Na ovoj planskoj razini to znači osigurati i zauzeti potrebne pojaseve za magistralnu infrastrukturu (osobito se to odnosi na prometni sustav, sustav elektroopskrbe, plinoopskrbe i telekomunikacija). Treba objediniti i očuvati infrastrukturne koridore, a osobito osigurati prolaz prometnica rubom naselja.

4. ZAKLJUČAK

U prostornom i urbanističkom planiranju kod odabira metodologije za izradu prostorno-planskog dokumenta, osim spoznaja i pravilnog vrednovanja o postojećim vrijednostima elemenata identiteta Prirodnog, Kultiviranog i Kulturnog okoliša, nužno je spoznati vlasničke odnose i pokušati iznaći rješenje kojim se neće favorizirati vlasništvo jedne ili druge pravne ili fizičke osobe. Kod vlasništva više osoba nad određenim područjem vrlo je važno donijeti Odluku koja će zasigurno dovesti do KOMASACIJE, jer se jedino na taj način može riješiti „opterećenost“ tog područja sa javnim potrebama i jednolikom raspodjelom tog „tereta“ na sve vlasnike zemljišta.

 LITERATURA

1. BORČIĆ, Branko: *Gauss-Krügerova projekcija meridijanskih zona*; Sveučilište u Zagrebu, Geodetski fakultet, Zagreb, 1976.
2. KRTALIĆ, Vladimir: *Sustavi planiranja korištenja zemljišta*, Novi Informator doo, Zagreb, 2004.
3. LIPOVAC, Nenad: *Historic maps and their Importance in City and Regional Planning*, sekcija 5250, izlaganje na: znanstvenom skupu 2007 Annual Meeting, Association of American Geographers, izlaganje i objava u zborniku radova; str. 539, San Francisco, CA 17-21.4.2007.
4. LIPOVAC, Nenad: *Planning as a Function of Preserving the Identity of Place*; doktorska disertacija, Arhitektonski fakultet Sveučilišta u Zagrebu + College of Environmental Design University of California at Berkeley, Zagreb-Berkeley, 2000.
5. LIPOVAC, Nenad: *Prepoznavanje znakova u kulturnom krajoliku – Ikonički kôd kulturnog krajolika Žumberak – Samoborsko gorje*, izlaganje na: 2. Međunarodnom znanstvenom skupu *Znakovi pored puta – Znak u zaštićenom krajoliku*, str. 23-42, Budva, Crna Gora, 28.04-02.05.2008.
6. LIPOVAC, Nenad, GRGUREVIĆ, Oleg: *Ruralni prostor Istarske županije u procesu urbane transformacije*, izlaganje na: Znanstvenom skupu *Ruralni Prostor vo Novite Razvojni Uslovi*, str. 37, Ohrid, Makedonija, 30.03.-01.04.2006.
7. LIPOVAC, Nenad: *Stručna metodologija izrade prostorno planske dokumentacije* Tehničko veleučilište u Zagrebu – graditeljski odjel, predavanje na stručnom skupu; 12-13.02.2010.
8. LIPOVAC, Nenad: *Zaštita povijesnih gradova u okviru zakonodavstva u Hrvatskoj*, izlaganje na: 2. Međunarodnoj znanstvenoj konferenciji *Revitalizacija malih povijesnih gradova i njihovog okruženja u Primorsko-goranskoj županiji* izlaganje i objava u zborniku radova; str. 38, Mošćenica, 24.10.2009.
9. *Program prostornog uređenja RH*, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 1999.
10. *Strategija prostornog uređenja RH*, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, 1997.
11. *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*, Narodne Novine br. 76/07, 38/09.
12. *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, Narodne Novine br. 91/96, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08.
13. *Zakon o šumama*, Narodne Novine broj 140/05, 82/06.
14. *Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara*, Narodne Novine br. 69/99, 151/03, 157/03, 87/09
15. *Zakon o zaštiti prirode*, Narodne Novine br. 70/05.

Доц. др Љиљана Михајловић¹
Предраг Михајловић²

УЛОГА И ЗАДАТАК ВЕШТАКА И ВЕШТАЧЕЊА У ПОСТУПКУ УТВРЂИВАЊА ВИСИНЕ НАКНАДЕ ПО ОСНОВУ КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

РЕЗИМЕ

Вештачење као процесна радња представља тековину модерног правног система. Вештак је лице које испуњава формалне и суштинске услове да се може бавити овим часним и одговорним послом. Вештак је сарадник у процесу доношења одлуке о конверзији права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, при чему својим стручним налазом и мишљењем у великој мери помаже да се утврди одређена конкретна чињеница. Од квалитета и свеобухватности налаза и мишљења судског вештака зависи и ток и исход конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту. Пред вештака се поставља задатак који треба да обави у складу са расположивом документацијом али и најбољим стручним знањем и моралним начелима. Поред стручности вештак треба да поседује и смисао да материју вештачења претвори у Извештај са налазом и мишљењем и тиме помогне конверзију права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, који је код нас на самом почетку, а дефинисано је на основу Уредбе о критеријумима за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију на основу чл. 108. Закона о планирању и изградњи. Потреба за проценом вредности непокретности у поступку вештачења настала је због различитих карактеристика непокретности, зато што не постоје две идентичне непокретности, односно зато што се све непокретности разликују једна од друге према бројним факторима који утичу на њихове вредности.

1. КОНВЕРЗИЈА ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ УЗ НАКНАДУ

Поступак остварења конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини уз накнаду, прописана је као могућност за лица - носиоце права коришћења која су била или јесу привредна друштва или друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници.

Конверзија се може остварити уз накнаду тржишне вредности тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, која се умањује за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту.

Ова лица, као носиоци права коришћења могу остварити право на градњу нових објеката, односно реконструкцију постојећих објеката у складу са наменом земљишта утврђеном планским документом, ради обављања претежне делатности, у року од 18 месеци од дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи, осим у случају да се пре истека тог рока планским документом промени намена тог грађевинског земљишта.

Друга категорија лица која може остварити конверзију права коришћења у право својине уз накнаду јесте категорија лица која је право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини стекла ради изградње у складу са прописима који су важили до 13. маја 2003. године или на основу одлуке надлежног органа, уз накнаду тржишне вредности тог земљишта у моменту конверзије права, која се умањује за износ стварних трошкова прибављања права коришћења, са обрачунатом ревалоризацијом до момента уплате по овом основу. У случају да ова лица не конвертују право коришћења у право својине у року од годину дана, надлежни орган по службеној дужности утврђује престанак права коришћења и истовремено утврђује право својине у корист јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предметно земљиште.

Наведене одредбе садржане су у Закону о планирању и изградњи, а ближе уређивање ове материје је, сходно члану 108. наведеног Закона, препуштено Влади. С тим у вези и сходно законским овлашћењима, Влада је донела Уредбу о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду ("Службени гласник РС", број 4/2010), као и измене и допуне ове Уредбе, усвојене на седници Владе крајем марта 2010. године.

¹ Доц. др Љиљана Михајловић, дипл. ек., ВШПСС, Врање и стални судски вештак за финансијску област

² Предраг Михајловић, д.и.а. Министарство животне средине и просторног планирања РС

2. ПОСТУПАК КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

Захтев за конверзију права коришћења у право својине на грађевинском земљишту подноси се органу надлежном за имовинско-правне послове јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предметно земљиште. Захтев, у складу са Законом и Уредбом, може да се односи и на само једну катастарску парцелу.

Носиоци права коришћења који су били или јесу привредна друштва и друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује промена власништва друштвеног или државног капитала, односно имовине (приватизација), стечајни или извршни поступак, и лица која су до дана ступања на снагу Закона на основу уговора о купопродаји од њих стекла то привредно друтво или имовину или део имовине (треће лице), уз захтев достављају:

- податке о начину стицања права коришћења на грађевинском земљишту;
- попис свих катастарских парцела на којима је подносилац захтева уписан у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима са изводима из одговарајуће јавне књиге;
- податке о катастарској парцели, односно катастарским парцелама за које се подноси захтев за конверзију права;
- податке о привредном друштву, односно другом правном лицу као подносиоцу захтева;
- доказ о уплати укупне купопродајне цене капитала, односно имовине у приватизацији, односно доказ о укупној цени исплаћеној за имовину или део имовине привредног друштва, односно другог правног лица у стечајном или извршном поступку;
- изјаву одговорног лица у привредном друштву, односно другом правном лицу као подносиоцу захтева да су подаци наведени у захтеву за конверзију истинити;
- налаз овлашћеног вештака финансијске струке са списка сталних судских вештака, о ревалоризацији цене у складу са Уредбом.

Када надлежни орган прими захтев за конверзију права, дужан је да у року од осам дана од дана пријема уредног захтева, од органа јединице локалне самоуправе надлежног за послове урбанизма на чијој територији се налази предметно земљиште прибави податке о урбанистичкој зони у којој се налази то земљиште, као и друге податке садржане у важећем планском документу, а нарочито: податке о намени земљишта, највећим дозвољеним индексима заузетости и изграђености парцеле, највећој дозвољеној спратности, условима за изградњу других објеката на истој парцели, а од привредног друштва, јавног предузећа или друге организације из члана 91. Закона податке о степену комуналне опремљености тог земљишта.

По добијању тражених података, надлежни орган их доставља Пореској управи ради утврђивања укупне тржишне вредности грађевинског земљишта.

Лица која су право коришћења стекла на основу прописа који важили до 13. маја 2003. године ради изградње или на основу одлуке надлежног органа, као и лица која су остварила право закупа преко 50 година, достављају податке и доказе о стварним трошковима прибављања права коришћења, са обрачунатом ревалоризацијом до момента обрачуна. Такође, уз захтев се достављају и подаци о начину стицања права коришћења на грађевинском земљишту, подаци о катастарској парцели, односно катастарским парцелама за које се подноси захтев за конверзију права, подаци о привредном друштву, односно другом правном лицу као подносиоцу захтева, изјава одговорног лица у привредном друштву, односно другом правном лицу као подносиоцу захтева да су подаци наведени у захтеву за конверзију истинити, као и налаз овлашћеног вештака финансијске струке са списка сталних судских вештака, о ревалоризацији, у складу са Уредбом.

Надлежни орган од привредног друштва или другог правног лица из члана 91. Закона, прибавља податак о висини накнаде за прибављање права коришћења, односно о висини закупа.

Када је подносилац захтева имао трошкове који се односе на припремање земљишта или отклањање индустријског загађења, уз захтев доставља и доказе о тим чињеницама.

Сви подаци који се траже по службеној дужности, морају бити достављени у року од 30 дана од дана пријема захтева.

Надлежни орган захтев за утврђивање укупне тржишне вредности грађевинског земљишта подноси филијали Пореске управе на чијој територији се налази земљиште за које је поднет захтев за конверзију права коришћења у право својине. Сви захтеви евидентирају се и у централи Пореске управе у Београду, која води базу података о подносиоцима и висини укупне тржишне вредности. Пореска управа укупну тржишну вредност одређује у складу са Законом и Уредбом, на основу усвојене методологије о раду у овим предметима, а која је доступна и у електронској форми, на интернет страници Пореске управе, како би се обезбедило једнообразно поступање у овим поступцима од стране свих филијала на територији Републике Србије.

Утврђена укупна тржишна вредност грађевинског земљишта важи две године од дана доношења акта о утврђивању.

По добијању свих података и доказа прописаних Законом и Уредбом, а пре доношења решења о конверзији права уз накнаду, надлежни орган обавештава подносиоца захтева о утврђеној висини накнаде по овом основу и прибавља изјаву подносиоца о прихватању утврђене накнаде.

Ако подносилац захтева не прихвати утврђену вредност накнаде по овом основу, надлежни орган ће обуставити поступак утврђивања права на конверзију права коришћења у право својине на грађевинском земљишту.

Решење које доноси надлежни орган, у делу у коме се утврђује право на конверзију садржи попис појединачних катастарских парцела, а у делу у коме се утврђује висина накнаде исказује се висина средстава која се као посебна накнада уплаћују на рачун Фонда за реституцију, односно у корист буџета јединице локалне самоуправе, у складу са Законом.

На решење о конверзији може се изјавити жалба Министарству финансија, у року од 15 дана од дана достављања решења.

Начин и услове плаћања накнаде која се уплаћује на рачун буџета јединице локалне самоуправе и буџетског фонда за реституцију уређује се актом Министарства финансија, који се доноси у року од 30 дана од дана ступања на снагу Уредбе.

Акт који доноси Министарство финансија садржи нарочито:

- 1) попуст који се остварује када се накнада за конверзију исплаћује у једнократном износу, а који не може бити већи од 10% од утврђене накнаде;
- 2) рок за плаћање накнаде, који не може бити дужи од 60 месеци;
- 3) обавезу уплате 10% од укупне висине накнаде у року од 15 дана од дана закључења уговора о регулисању међусобних права и обавеза, ако се плаћање врши на рате, а остатак накнаде у једнаким месечним ратама;
- 4) обавезу усклађивања висине накнаде са порастом цена на мало у Републици Србији, према подацима надлежне организације за послове вођења статистичких података, ако се плаћање врши на рате;
- 5) начин обезбеђења потраживања, ако се плаћање врши на рате, у складу са чланом 74. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Министарство финансија, односно јединица локалне самоуправе, односно привредно друштво, јавно предузеће или друга организација из члана 91. Закона и лице коме је утврђено право на конверзију права коришћења у право својине уз накнаду у складу са Законом и овом уредбом, по правноснажности решења закључују уговор којим уређују међусобне односе у погледу плаћања накнаде за конверзију. Уговор садржи нарочито: висину накнаде, рок и начин плаћања накнаде, права и обавезе у случају неизвршења обавезе, остварени попуст на једнократну уплату, начин решавања спорова, услове и поступак за измену уговора и др.

По правноснажности решења о конверзији и достављања доказа о уређивању односа са надлежним органима, односно организацијама у погледу начина и рокова плаћања накнаде за конверзију права коришћења у право својине, стичу се услови за упис права својине по овом основу у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима.

3. УЛОГА И ЗАДАТАК ВЕШТАКА И ВЕШТАЧЕЊА КОД КОНВЕРЗИЈЕ ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

У члану 10 Уредбе о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду предвиђено је да се достави и налаз овлашћеног вештака финансијске струке, са списка сталних судских вештака, о ревалоризацији цене извршене у складу са чланом 4. став 2. ове Уредбе.

Вештак је стручно лице које испуњава формалне и суштинске услове да се може бавити овим часним и одговорним послом. Вештак својим стручним налазом и мишљењем у великој мери помаже да се утврди истина, односно, да утврди одређену конкретност чињеница.

Од квалитета и свеобухватности налаза и мишљења вештака, у конкретном случају финансијске струке, зависи конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту. Због тога се пред вештака поставља задатак који треба да обави у складу са расположивом документацијом али и најбољим стручним знањем и моралним начелима. Поред стручности, вештак треба да поседује и смисао да материју вештачења претвори у извештај са налазом и мишљењем и тиме помогне странкама тако што материју вештачења презентира стручно и на јасан и разумљив начин.

У поступку утврђивања тржишне вредности грађевинског земљишта, накнаду за ангажовање вештака финансијске, грађевинске, геодетске и других струка, сноси подносилац захтева за конверзију права коришћења у право својине.

Делатност вештачења и статус вештака регулисана је законом о условима за обављање послова вештачења (Сл. Гласник РС бр. 18/07).

Сам поступак ревалоризације цене капитала, имовине или дела имовине врши се на основу раста индекса цена на мало, закључно са месецом у коме се врши конверзија. Ако је подносилац захтева имао трошкове на припремању, односно отклањању индустријског загађења на предметном грађевинском земљишту, уз захтев за конверзију права доставља и доказе о овим трошковима, под условом да су ти трошкови учињени до дана ступања на снагу ове уредбе.

Гранично подручје права и економије увек је било интересантно за економисте, пре свега због веровања да се логика и принципи економског резоновања могу применити и на друге области живота па и на право. Интердисциплинарност се у овом случају не јавља само као теоретско питање

преплитања двеју друштвених наука, него као врло практично питање везано за функционисање економије у пракси. Актуелни проблеми транзиције ка тржишној привреди потврђују да тржишна привреда није могућа без функционисања правне државе, односно владавине права у одређеном ентитету.

Како је предмет разматрања у овом раду финансијско вештачење конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, потребно је нагласити да се ради о врло сложеној и деликатној радњи. Деликатност вештачења произилази из чињенице да најчешће од налаза и мишљења вештака зависи квалитет, у смислу правичности конверзије.

Судски вештачи имају велике тешкоће око тумачења прописа, пре свега што су прописи непрецизни и недоречени. Они су у пракси у ситуацији да се приклањају овој или оној варијанти могућих тумачења, а јавне публикације које се баве овим питањима углавном нису међусобно усклађене и то су реални проблеми са којима се вештачи начелно сусрећу у пракси. Поред тога, коефицијенти и индекси које наши часописи публикују су методолошки и квантитативно различити, а и техника обрачуна с тога није усклађена па се не може очекивати нити да вештачи уједначе своје методолошке поступке.

Вештак је дужан да свој налаз са мишљењем. Закон формално разликује налаз и мишљење мада они чине једну целину:

- У налазу се дају основни подаци о предмету вештачења и нађеном стању, и
- Из мишљења вештака треба да се види на основу којих правила струке и науке или вештине је вештак извео закључак.

Налаз и мишљење вештака може бити доказ на коме ће се засновати правична одлука, ако је дат у складу са правилима науке и струке. Вештак је дужан да на свако питање пружи стручан одговор као и да пружи сва потребна објашњења о методама којима се служио при запажању чињеница и извођењу закључака а нарочито да изнесе правила науке и струке на којима заснива налаз и мишљење.

ЗАКЉУЧАК

Поступак остварења конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини уз накнаду, прописана је као могућност за лица - носиоце права коришћења која су била или јесу привредна друштва или друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници.

Конверзија се може остварити уз накнаду тржишне вредности тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, која се умањује за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту.

У члану 10 Уредбе о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду предвиђено је да се достави и налаз овлашћеног вештака финансијске струке, са списка сталних судских вештака, о ревалоризацији цене извршене у складу са чланом 4. став 2. ове Уредбе. Потреба за проценом вредности непокретности у поступку вештачења настала је због различитих карактеристика непокретности, зато што не постоје две идентичне непокретности, односно зато што се све непокретности разликују једна од друге према бројним факторима који утичу на њихове вредности. Делатност вештачења и статус вештака регулисана је законом о условима за обављање послова вештачења (Сл. Гласник РС бр. 18/07) а сам поступак ревалоризације цене капитала, имовине или дела имовине врши се на основу раста индекса цена на мало, закључно са месецом у коме се врши конверзија.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Стевановић, Н., Одржавање реалне супстанце предузећа у инфлаторној економији, Научна књига, Београд, 1995.
2. Словић, Д., и Кнежевић, В., Финансијско вештачење, ФИНЕКС, Београд, 1997.
3. Уредба о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду, Сл.Гласник РС. Бр.4/2010.

Бранко Бојовић¹

КОНВЕРЗИЈА ПРАВА КОРИШЋЕЊА У ПРАВО СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ И ПЛАНИРАЊЕ

РЕЗИМЕ

У првом делу текста аутор износи тезу да конверзија права коришћења у право својине када се ради о градском грађевинском земљишту није урбанистички проблем и да урбанистичко законодавство не треба тиме да се бави него законодавство које третира материју својине. Аутор истиче да има проблема у сфери власништва који су од значаја за планирање и грађење и наводи примере.

У другом делу текста, аутор коментарише проблеме који су настали због недостатка рационалне земљишне политике као и проблеме које ће планирана конверзија изазвати. Аутор такође наводи неке карактеристичне примере.

А. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Све врсте изграђеног и неизграђеног земљишта – грађевинско, пољопривредно, шумско, рудно, водно и друга, битан су предмет планирања насеља и територија.

У позиву за ову летњу школу изриком је речено да је национализација грађевинског земљишта обележила протеклих 50 година, (а не 60 како пише у позиву, јер је Закон донет децембра 1958. године, а почео је да важи у јануару 1959. године). Такође, изриком за нови Закон се каже да је револуционаран и да има обратан дејство, од Закона о национализацији.

Оваквим констатацијама, организатор летње школе усмерио је скуп на разматрање питања власништва над грађевинским земљиштем. Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта био је тзв. класни закон који је извршио извлашћење одређених врста имовине од одређених категорија власника. Он је извршио прерасподелу власништва у корист државе, а мотивација је била класна, односно идеолошка. Закон је припадао тзв. групи класних закона који су решавали сферу имовинских односа. Сада се проблем власништва над грађевинским земљиштем решава урбанистичким законом. Питање је да ли је то добро или лоше, да ли је правилно или погрешно, да ли се тиме потврђују или негирају резултати ранијих класних закона.

Текст који следи није систематска анализа онога што нови Закон нуди, већ садржи кратке коментаре личних ставова о овој теми летње школе.

Б. КОНВЕРЗИЈА ВЛАСНИШТВА НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ - ЧИЈИ ЈЕ ТО ПРОБЛЕМ?

Главни циљ планирања простора и насеља је задовољење човекових потреба у простору. Ради задовољења тих потреба, плановима разних нивоа и врста одређује се намена простора, односно земљишта и омогућавање функционисања тако намењених простора коришћењем разних врста саобраћаја. Поједностављена дефиниција тог процеса налази се у планерској пракси САД-а, а - планирање о коме је овде реч они називају *land use and traffic system*.

У грађанским друштвима, земљиште може бити у разним облицима својине – приватно, задружно, корпоративно, државно, и сл. У друштвима заснованим на приватној својини релативно се води рачуна о власништву над градским грађевинским земљиштем. У држави Србији од стварања друге Југославије па све до данас, ни теорија ни пракса планирања нису обрађали битну пажњу на питање власништва над земљиштем. То је потпуно природно у друштву у коме је донето преко 40 закона и других прописа о разним облицима одузимања власништва од ранијих власника, којима су одузимане разне врсте непокретности, па и грађевинско земљиште. У прилогу овога текста налази се списак свих прописа који вероватно није комплетан. (Прилог 1).

Због тога би могло да се каже да је са становишта данашње праксе планирања у Србији, власништво над грађевинским земљиштем било без утицаја на планирање, односно да су намене земљишта одређиване без обзира на имовински статус земљишта. Доказ за то је и део новог Закона о доношењу планова у коме се уопште не говори о правима власника у процесу израде и доношења планских докумената.

¹ Бранко Бојовић, дипл. инж. арх.

Све ово за мене је довољан доказ да се овде ради о регулисању чисто имовинске материје која није од примарног планерског значаја и која треба да се решава у оквиру имовинског законодавства ове државе.

Ово није први пут да држава имовинске проблеме решава преко урбанистичког законодавства. Тако нпр. у комунистичким временима усвајањем ДУП-а, аутоматски је био утврђен јавни и општи интерес, па је, по томе, ДУП био основа за вршење експропријације. Аргументи за овакав став били су нпр. да се стамбена изградња финансира из стамбених фондова који су били инструмент солидарности радних људи и грађана, па по томе и елеменат јавног и општег интереса. Исто тако неекономске цене у целом комплексу комуналне привреде доводиле су до тога да је развој свих комуналних инфраструктурних система морао да буде финансиран из новоизграђених квадратних метара стамбеног и пословног простора, па је, дакле, сва новоградња по основу неког усвојеног ДУП-а и по томе била јавни општи интерес, итд.

Коришћење урбанизма као средства за вршење прикривене експропријације имало је озбиљне последице по урбанизам. Урбанизам је код грађана постао омражена пракса, а 90-тих година урбанизам и урбанисти проглашени су за урбанистичку мафију и то иницијативом одборника из демократских странака у општини Врачар. Бесомучна криминализација урбанизма траје практично до данас и, што је веома чудно, ниједан урбанист није ухапшен. Ухапшен је само један председник општине за кога још увек не знам да ли је крив или није крив, јер суђење још увек није одржано. Чињеница да ни један урбанист није ухапшен и осуђен лоцира мафијашке послове у урбанистичкој пракси наших градова и општина као и Републике у потпуно другу раван.

Интерес урбанизма и у теоријском и у практичном домену је да планирање насеља и територија буде ослобођено онога чиме се то планирање не бави нити треба да се бави. У противном случају изазваће се нове омразе према тој пракси што ће бити непријатно свим правим професионалцима, али и сасвим све једно онима који се овом праксом баве као неодговорна лица. У друштву нискоурбанизованих јединки, у друштву у коме објективно влада урбани примитивизам, а у највећем броју урбанистичких институција раде људи који са овом праксом немају никакве везе, лако изазивање нових омраза биће неизбежно.

Када се већ говори о власништву као имовинском проблему важно је да се каже да је грађевинско земљиште највеће богатство градова, њихов највећи развојни потенцијал.

У комунистичким временима грађевинско земљиште је третирано као невредност и уступано је корисницима само уз наплату трошкова комуналног уређења. Грађевинско земљиште, разуме се, перманентно одбацује зељашну ренту и не може бити третирано као невредност. Због тога што у политичко-правном систему комунизма у Србији, земљиште није било третирано као вредност имали смо хаос у катастру који је требало превазићи. Учињен је огроман напор да се, уз иностране донације, увед ред у катастару и региструју стварна имовинска права на земљишту и објектима, што је највећим делом већ урађен посао. Па ипак, законодавац овим Законом уступа грађевинско земљиште, а да не објашњава ни Парламенту ни грађанима о коликим се површинама градског грађевинског земљишта ради и колика би могла да буде реална вредност тога земљишта у тренутку доношења закона. То је веома чудно за државу која је практично елиминисала из своје привредне структуре сваки озбиљан облик индустријске радиности и остала скоро без озбиљне привреде. Да таква држава покалања грађевинско земљиште без надокнаде спада у велике политичке и развојне парадоксе.

Претходна држава која је отимала приватну и другу имовину лоше је газдовала имовином, стварала је неконкурентну и непрофитабилну привреду, једном речју била је лош власник и управљач. Данашња држава се у процесу приватизације показала као лош продавац, а са поклањањем грађевинског земљишта, уз многе друге ствари, показује се такође као лош власник и лош управљач.

Пошто се овим Законом не спроводи него карикира и у недоглед одлаже, у изборима 2000-те године обећана реституција, давање свог грађевинског земљишта градовима и општинама значи замену монопола државе локалним монополим, значи да нема ни на видiku тржишта земљишта у земљи која заговара тржишну економију. Са друге стране монопол обезбеђује и штити све врсте злоупотреба. При томе Закон не нуди никакве механизме контроле и никакве критеријуме за рационално коришћење земљишта иако се тај појам у Закону налази. Исто тако, недефинисани су и режими накнада јер се говори о тржишној цени у условима када нема тржишта него постоји само монопол будућег власника грађевинског земљишта – града или општине.

По својој друштвеној суштини ово је наставак и завршетак (за сада) процеса секвестрирања и других механизма одузимања имовине од ранијих власника. Онима чија је имовина одузимана од 1944. године па до данас, није важно да ли је власник те имовине држава или парламентарна власт, важно им је да се њима та имовина не враћа. Због тога овај закон не делује супротно ранијим процесима разних облика национализације и експропријације. Констатација да ће 50% прихода наплаћених по основу конверзије власништва у својину бити уплаћивано у фонд за реституцију слаба је нада јер ће ранији власници морати да чекају деценијама да се прикупе средства за њихово обештећење. Напазим да је Закон револуционаран на начин Лидије Шентјурц која је као савезни секретар за здравство и социјалну политику на исти начин бранила Закон о национализацији из 1958. године

Због тога налазим да је конверзија власничких права на грађевинском земљишту урбанистичким законом крупна грешка. Мислим да је политичко-правно решење погрешно, а посебно је погрешно што се тај, у суштини имовински проблем, решава урбанистичким законом.

Када је већ отворено питање власништва над земљиштем и питање конверзије, налазимо да је највећи проблем урбанизма у Србији данас неконтролисана и неусмерена конверзија углавном пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште. Оно је основа масовне бесправне изградње која се одвија на катастарским парцелама и деловима тих парцела, тј. без урбанистичке парцелације, без икаквих елемената урбанистичке регулације, без шансе да тако настало урбано ткиво икада постане град. Приватна имовинска права приградских сељака диктирају развој градова, одлива се огромна маса земљишне ренте на штету градова, а производе се огромни трошкови комуналног уређења земљишта који далеко надмашују развојне капацитете наших градова, итд. Регулациони урбанизам у Србији институисан је 1830. године и озбиљно се развијао све до 1948. године, до када је важио предратни Грађевински закон, после 180 година Србија се неконтролисаним заузимањем градских периферија, приградских простора и предела посебне природне лепоте враћа у предмилошевски „урбанизам“, тј. враћа се оријенталним обрасцима изградње и уређења простора. Пријатељи из Лондона телефонирају и распитују се о овом цивилизацијском суноврату Србије који примећују сви осим политичке елите у Србији, односно вршилаца дужности те елите.

В. ПРОБЛЕМИ ЗЕМЉИШТА У ТРАНЗИЦИЈИ

Нежељене појаве у развоју насеља и територија у Србији отварају многа веома озбиљна питања о даљем развоју. У те појаве спадају:

- Масовна бесправна изградња, која се негује деценијама и коју неће сузбити ни овај Закон,
- Неконтролисано ширење насеља односно промена форме и структуре насеља као последица бесправне изградње,
- Огромни трошкови комуналног уређења територија заузетих бесправном изградњом, територија са малим густинама изграђености, због чега трошкови уређења превазилазе капацитете економске моћи градова,
- Заузимање највреднијих територија у држави неконтролисаним изградњом,
- Итд.

Све то показује неспособност државе и њених политичких елита да управљају простором државе. Због тога истичем став да урбанистичко законодавство треба да се бави примарним проблемима планирања и уређења насеља и простора, а не власнишвом над грађевинским земљиштем. Уколико се жели развој доктрине планирања у вези са власнишвом, иницијалне елементе за формирање доктрине мора управо да донесе Закон. У деловима Закона где се говори о доношењу планова, питање власништва се практично не спомиње. Конверзија власништва морала би да буде праћена новим концепцијама и методологијама, а доносити револуционарно нов закон, који ће се остваривати старим методама и поступцима изгледа ми као облик социјалне утопије. При том, лично сматрам, да постоји безброј важнијих проблема него што је конверзија власништва над грађевинским земљиштем. Наводим само неке од њих:

- Како управљати територијалним развојем насеља, тј. њихових контактних и приградских простора у условима приватног власништва над земљиштем, како обезбедити планомеран развој насеља, којим механизмима обезбедити управљање приватним земљиштима што је остварено у многим земљама са демографским уређењем и либералном економијом,
- Како управљати посебно вредним територијама, обалама, путним коридорима и сл., који су нападнути неконтролисаним изградњом, а налазе се у приватном власништву.
- Уопште, којим се политикама и механизмима управља конверзијом пољопривредног у грађевинско земљиште,
- Итд.

Отвара се веома велики број питања у вези са политиком грађевинског земљишта. Наводим само нека:

- Сада када се уводи капитализам, поставља се питање да ли наши градови треба да буду капиталисти и да ли они треба да врше капитализацију градског грађевинског земљишта?
- Ако треба да буду капиталисти и да врше капитализацију грађевинског земљишта, да ли треба да буду власници свог грађевинског земљишта или мањег процента тог земљишта, који би био довољан да се управља тржиштем земљишта?
- Који су пожељни облици капитализације градског грађевинског земљишта?
- Ко треба да захвата рентне диференцијале у конверзији пољопривредног у грађевинско земљиште – приградски сељаци или градови и општине и ко треба да захвата рентне диференцијале у промету грађевинског земљишта – стари власници, градови и општине или нови власници?
- Да би се стигло у Европу, како треба градити – на катастарским парцелама и деловима тих парцела или на урбанистичким парцелама?
- Зашто Србија нема урбану комасацију када се већ у нашој градитељској пракси показало да је изградња на катастарским парцелама и деловима тих парцела антиурбана, односно да настаје ткиво које никада неће бити град?
- Итд.

Недостају одговори на многа од ових и слична питања. Начињен је огроман број крупних промашаја од којих наводим само неке београдске примере:

- Лука Београд је значајан, за наше услове велик и скуп објекат инфраструктуре. Тај објекат је продат као земљиште за смешне паре, с објашњењем да се ради о земљишту на ексклузивном месту, односно у центру Београда. Позван је архитекта Либескинд да направи урбанистичко решење ослоњено на лучку акваторију, што је овај архитекта урадио европски. То је добар одговор на погрешно постављено питање. А питање које је требало поставити је где је нова лука Београда. Наиме, ако се прода Лука на ексклузивном земљишту, логично је очекивати да се може подићи иста таква на мање ексклузивном земљишту и да нешто пара претекне. Не верујем да Београд са добијених 40 милиона евра може да направи луку сличне величине и капацитета било где на Дунаву,
- Нови Меркатор смештен је на погрешно место – у центру града, а уступање локације практично за увек, наплаћено је 17 милиона долара. Да ли је то једини начин капитализације земљишта и да ли је то рационално газдовање грађевинским земљиштем,
- Пољопривредни комбинат северно од Саве, добио је велике комплексе пољопривредног земљишта који је настао арондацијом и комасацијом земљишта које је припадало фолсдојчерима, држави и сл. Када се град приближио земљишту које је користио овај комбинат, управа комбината је схватила да ће земљиште морати да врати држави, односно Београду, онако како су га добили, тј. без надокнаде. Досетили су се да направе план парцелације и парцеле уступе на коришћење (читај: грађење) на 99 година и то као пољопривредно земљиште. Комбинат је наплатио положајну ренту, а бесправно грађено насеље препуштено је Београду, колико да се зна ко је газда,
- Одређују се параметри за заузимање грађевинског земљишта, какве Европа није познавала ни у либералном капитализму с почетка 19. века. Дозвољава се заузеће парцеле од 100%, што је нпр. урђено са тржним центром Ушће, који је иначе на погрешном месту, и као функција и као генератор саобраћаја и који је екран између Београда и Новог Београда. Исто заузеће парцеле омогућава се и другим инвеститорима, који граде на парцелама које су некада биле намењене индивидуалном станвоању,
- Итд.

Стотине оваквих примера има у Београду. Ако је овако у Београду, у градовима и општинама Србије ситуација ће бити неупоредиво гора. Разлог за то је веома велики недостатак квалификованих кадрова, тј. оног дела људског капитала који треба да се бави овом проблематиком. У највећем броју малих средина у Србији од кадра са високом и вишом школском спремом постоје углавном лекари, професори и правници. Као доказ за то прилажем табеле из једног свог реферата из 2002. године. (Прилог 2)

Газдовање градским грађевинским земљиштем је пракса скоро непозната малим срединама у Србији, због чега су грешке и промашаји неизбежни. Исто тако и злоупотребе и махинације. Пре свега због тога, што ни овај Закон не решава питање одговорности, цена и др. Објективни интерес државе и народа је да грешака и злоупотреба не буде, а свеједно је ко греша – држава или парадржавни органи.

Г. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

По мом схватању, тема конверзије власништва није требало да се нађе у најновијем Закону о планирању и изградњи – то сматрам за грешку.

Са друге стране, конверзија ће сама по себи направити више штете него користи, због тога што мале средине у Србији немају капацитете за вршење овлашћења по овом Закону.

📖 ПРИЛОГ 1

1. Одлука АВНОЈ-а о прелазу у државну својину непријатељске имовине, одржавној управи над имовином неприсутних лица и о секвестру над имовином коју су окупаторске власти присилно отуђиле («Службени лист ДФЈ», бр.2/1945);
2. Закон о аграрној реформи и колонизацији («Службени лист ДФЈ», бр.64/1945, «Службени лист ФНРЈ», бр. 24/1946, 101/1947, 105/1948,21/1956,55/1957, 10/1965);
3. Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији ("Службени гласник НРС", бр. 39/1945, 4/1946);
4. Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији ("Службени гласник НРС", бр. 5/1948, 1/1949 и 34/1956);
5. Одлука о установи суда за суђење злочина и преступа против српске националне части ("Службени гласник НРС", бр.1/ 1945);
6. Одлука о суду за суђење злочина и преступа против српске националне части ("Службени гласник НРС", бр.3/ 1945);
7. Закон о сузбијању недопуштене спекулације и привредне саботаже («Службени лист ДФЈ», бр. 26/1945);
8. Закон о забрани изазивања националне, расне (племенске) и верске мржње и раздора («Службени лист ДФЈ», бр. 36/1945);
9. Закон о заштити и управљању народном имовином («Службени лист ДФЈ»,бр. 36/1945);
10. Закон о конфискацији имовине и о извршењу конфискације («Службени лист ДФЈ», бр. 40/1945);
11. Закон о потврди и изменама и допунама Закона о конфискацији имовине и о извршењу конфискације («Службени лист ФНРЈ», бр. 61/1946, 74/1946);
12. Закон о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације ("Службени лист ДФЈ", бр.36/1945);

13. Закон о потврди и изменама и допунама Закона о одузимању ратне добити стечене за време непријатељске окупације ("Службени лист ФНРЈ", бр. 52/1946);
14. Закон о држављанству ("Службени лист ДФЈ", бр. 64/1945, "Службени лист ФНРЈ", бр. 105/1948);
15. Закон о одузимању држављанства официрима и подофицирима бивше југословенске војске, који неће да се врате у отаџбину и припадницима војних формација који су служили окупатору и одбегли у иностранство («Службени лист ДФЈ», бр. 64/1945 и «Службени лист ФНРЈ», бр. 86/1946);
16. Закон о кривичним делима против народа и државе («Службени лист ДФЈ», бр. 66/1945 и «Службени лист ФНРЈ», бр. 59/1946, 86/1946);
17. Закон о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене спекулације и привредне саботаже («Службени лист ФНРЈ», бр. 56/1946, 74/1946);
18. Закон о прелазу у државну својину непријатељске имовине и о секвестрацији над имовином одсутних лица («Службени лист ФНРЈ», бр. 63/1946, 74/1946);
19. Закон о поступању са имовином коју су сопственици морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача («Службени лист ФНРЈ», бр. 36/1945);
20. Закон о потврди и изменама Закона о поступању са имовином коју су сопственици морали напустити у току окупације и имовином која им је одузета од стране окупатора и његових помагача («Службени лист ФНРЈ», бр. 64/1946);
21. Закон о заштити општенародне имовине и имовине под управом државе («Службени лист ФНРЈ», бр. 86/1946);
22. Закон о национализацији приватних привредних предузећа («Службени лист ФНРЈ», бр. 98/1946, 35/1948);
23. Уредба о арондацији земљишта пољопривредних добара («Службени лист ФНРЈ», бр. 99/1946);
24. Одлука НКОЈ о привременој забрани враћања колониста у њихова ранија места живљења («Службени лист ДФЈ», бр. 13/1945);
25. Закон о поступању са напуштеном земљом колониста у АКМО («Службени лист НРС», бр. 9/1947);
26. Закон о ревизији додељивања земље колонистима и аграрним интересентима у АКМО («Службени лист ФНРЈ», бр. 89/1946);
27. Закон о ликвидацији аграрне реформе вршене до 6. априла 1941. године на великим поседима у Аутономној Покрајини Војводини;
28. Основни закон о експропријацији («Службени лист ФНРЈ», 28/1947);
29. Основни закон о поступању са експроприсаним и конфискованим шумским поседима ("Службени лист ФНРЈ", 61/1946);
30. Кривични законик («Службени лист ФНРЈ», бр. 13/1951);
31. Закон о извршењу казни, мера безбедности и васпитно-поправних мера ("Службени лист ФНРЈ", бр. 47/1951);
32. Уредба о имовинским односима и реорганизацији сељачке радне задруге («Службени лист ФНРЈ», бр. 14/1953);
33. Закон о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и о додељивању земље пољопривредним организацијама («Службени лист ФНРЈ», бр. 22/1953);
34. Закон о национализацији најамних зграда грађевинског земљишта («Службени лист ФНРЈ», бр. 52/1958);
35. Основни закон о искоришћавању пољопривредног земљишта («Службени лист ФНРЈ», бр. 43/1959 и 53/1962, као и «Службени лист ФНРЈ», 10/1965, 25/1965 – преочишћен текст, 12/1967 и 14/1970);
36. Закон о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера (Сл. лист СФРЈ 32/68);
37. Закон о откупу приватних апотека (Сл. лист ФНРЈ бр. 50/1949);
38. Закон о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима са изменама и допунама ("Сл. лист ФНРЈ" 65/45, 29/47);
39. Закон о потврди и изменама и допунама Закона о уређењу и деловању кредитног система ("Сл. Лист ФНРЈ бр. 68, 1946);
40. Уредба о ревизији дозвола за рад и ликвидацији приватних кредитних предузећа ("Сл. Лист ФНРЈ бр. 51/1946);
41. Правилник о поступку ликвидације приватних кредитних предузећа ("Сл. Лист ФНРЈ бр. 57/1946).

Закон о планирању и изградњи (Сл. гласник Републике Србије бр. 72, 03.09.2009.)

ПРИЛОГ 2

Године 2002. ИАУС је организовао саветовање на тему „Одржави, просторни, урбани и рурални развој Србије“. На том скупу поднео сам реферат под насловом „Локалне заједнице – између надлежности и могућности“. Прилажем табеле из тог реферата које показују да је осим неколико великих градова, Србија опустошена од памети и знања. Подаци се односе на 1991. годину. Подаци јесу стари, али се ситуација у Србији сигурно није поправила на боље – сви који су имали квалификације и знања вероватно су напустили мале средине у којима су имали малу или никакву шансу и кренули ка већим градовима у којима је и шанса већа. Примарни подаци преузети су од Републичког завода за статистику, а аналитику је урадила Весна Јокић, просторни планер у ИАУС-у.

Табела – Грађани са виском и вишом школском спремом по окрузима и општинама Србије у односу на просек Централне Србије и Војводине

Округ/општина	свега виша и висока		У односу на просек Централне Србије 9.51 %
	број	%	
1 БРАНИЧЕВСКИ	7710	3.65	38.35
2 ТОПЛИЧКИ	4395	4.81	50.59
3 ПОМОРАВСКИ	11960	5.50	57.84

4	КОЛУБАРСКИ	9232	5.63	59.24
5	ЈАБЛАНИЧКИ	11614	5.64	59.28
6	ПИРОТСКИ	5512	5.65	59.40
7	ЗАЈЕЧАРСКИ	7714	5.72	60.15
8	ПОДУНАВСКИ	10388	5.74	60.32
9	МАЧВАНСКИ	15570	5.75	60.43
10	ПЧИЊСКИ	8583	6.08	63.97
11	ЗЛАТИБОРСКИ	16465	6.22	65.44
12	БОРСКИ	9421	6.43	67.63
13	РАСИНСКИ	15012	6.49	68.23
14	МОРАВИЧКИ	12162	6.51	68.43
15	РАШКИ	15196	6.61	69.45
16	ШУМАДИЈСКИ	18400	7.34	77.15
17	НИШАВСКИ	30794	9.48	99.69
18	ГРАД БЕОГРАД	233470	17.74	186.55
Испод 50%				
1	Лапово			
2	Мало Црниће	207	1.23	12.91
3	Гаџин Хан	162	1.40	14.74
4	Жабари	246	1.50	15.81
5	Мерошина	234	1.72	18.07
6	Бојник	248	2.05	21.57
7	Жагубица	323	2.13	22.40
8	Житорађа	357	2.20	23.18
9	Ражањ	263	2.21	23.25
10	Осечина	315	2.27	23.90
11	Голубац	258	2.45	25.74
12	Петровац	965	2.47	25.93
13	Рековац	375	2.54	26.68
14	Дољевац	442	2.61	27.46
15	Мионица	379	2.62	27.51
16	Кнић	421	2.64	27.81
17	Кучево	572	2.66	27.95
18	Сврљиг	488	2.69	28.30
19	Коцелјева	374	2.70	28.35
20	Варварин	564	2.81	29.54
21	Сопот	479	2.83	29.72
22	Владимирци	553	2.86	30.05
23	Трговиште	161	2.90	30.45
24	Бабушница	496	2.97	31.20
25	Бољевац	499	3.02	31.81
26	Медведа	310	3.04	31.96
27	Велико Градиште	718	3.14	33.00
28	Црна Трава	106	3.16	33.26
29	Рача	403	3.17	33.30
30	Уб	927	3.29	34.63
31	Деспотовац	948	3.38	35.56
32	Богатић	1014	3.60	37.88
33	Свилајнац	1005	3.60	37.89
34	Барајево	642	3.63	38.21
35	Љиг	485	3.64	38.28
36	Тутин	857	3.73	39.24
37	Косјерић	485	3.81	40.04
38	Крупањ	678	3.89	40.86
39	Топола	895	3.93	41.29
40	Баточина	735	3.93	41.29
41	Бујановац	607	3.93	41.36
42	Ћићевац	385	3.94	41.45
43	Блаце	526	4.00	42.02
44	Брус	700	4.02	42.25
45	Љубовија	589	4.04	42.43
46	Ивањица	1204	4.08	42.95
47	Велика Плана	1693	4.09	43.04
48	Куршумлија	800	4.19	44.10
49	Бајина Башта	1014	4.21	44.28
50	Александровац	1160	4.24	44.61
51	Чајетина	571	4.31	45.31
52	Алексинач	2332	4.42	46.51
53	Лебане	972	4.43	46.59

Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту и планирање

54	Лучани	1014	4.47	47.03
55	Владичин Хан	906	4.48	47.08
56	Бела Паланка	620	4.49	47.17
57	Лајковац	639	4.49	47.19
58	Власотинце	1283	4.59	48.22
59	Сјеница	1148	4.64	48.83
60	Ариље	771	4.69	49.35
61	Кладово	1249	4.73	49.74
	50.1-75%			
62	Обреновац	2844	5.05	53.06
63	Сокобања	960	5.10	53.65
64	Гроцка	2821	5.18	54.44
65	Мали Зворник	555	5.22	54.84
66	Пожега	1449	5.24	55.13
67	Књажевац	2020	5.281	55.55
68	Нови Пазар	3235	5.32	55.97
69	Пријеполје	1874	5.35	56.27
70	Прешево	182	5.37	56.49
71	Параћин	2864	5.45	57.27
72	Неготин	2794	5.54	58.25
73	Горњи Милановац	2271	5.60	58.86
74	Рашка	1307	5.61	59.01
75	Нова Варош	968	5.67	59.62
76	Босилеград	556	5.73	60.22
77	Сурдулица	1125	5.74	60.37
78	Лазаревац	2746	5.88	61.79
79	Смедеревска Паланка	2883	5.89	61.95
80	Младеновац	2741	5.98	62.86
81	Мајданпек	1292	5.98	62.89
82	Ђуприја	1907	6.04	63.46
83	Димитровград	700	6.14	64.53
84	Прокупље	2712	6.32	66.45
85	Смедерево	5812	6.40	67.32
86	Пожаревац	4421	6.41	67.43
87	Аранђеловац	2500	6.54	68.73
88	Пирот	3696	6.64	69.86
89	Лесковац	8695	6.67	70.08
90	Лозница	4583	6.70	70.43
91	Прибој	1895	6.84	71.93
92	Зајечар	4235	6.91	72.65
	75.1 -100%			
93	Трстеник	32421	7.26	76.36
94	Шабац	7224	7.34	77.17
95	Врање	5046	7.51	79.01
96	Јагодина	4831	7.76	81.56
97	Краљево	8121	7.95	83.60
98	Крушевац	8951	7.99	84.06
99	Врњачка Бања	1676	8.02	84.36
100	Ваљево	6487	8.13	85.45
101	Чачак	7673	8.15	85.67
102	Бор	4086	8.51	89.44
103	Крагујевац - град	13446	9.44	99.32
	Изнад 100%			
104	Ужице	6290	9.54	100.36
105	Земун	18626	12.69	133.44
106	Ниш - град	26873	13.44	141.33
107	Палилула	20241	15.69	164.97
108	Раковица	12895	15.97	167.95
109	Чукарица	21579	17.33	182.26
110	Вождовац	24169	17.99	189.19
111	Звездара	21457	18.40	193.47
112	Нови Београд	49459	26.35	277.12
113	Савски Венац	12617	31.93	335.79
114	Стари Град	19148	32.10	337.49
115	Врачар	21006	35.49	373.21

	Округ/општина	свега виша и висока		У односу на просек
		број	%	Војводине 7.42 %
1	СРЕМСКИ	14386	5.79	78.02
2	СЕВЕРНО - БАНАТСКИ	8634	5.89	79.43
3	ЗАПАДНО - БАЧКИ	10461	5.96	80.32
4	ЈУЖНО - БАНАТСК	16756	6.31	85.04
5	СРЕДЊЕ БАНАТСКИ	11971	6.65	89.57
6	СЕВЕРНО БА	11849	7.11	95.81
7	ЈУЖНО - БАЧКИ	46629	10.49	141.35
	Испод 50%			
1	Опово	287	3.121	42.07
2	Житиште	6131	3.21	43.29
3	Жабалъ	686	3.34	45.05
4	Тител	454	3.47	46.77
5	Пећинци	562	3.52	47.47
6	Бач	505	3.61	48.71
	50.1 - 75%			
7	Србобран	541	3.83	51.59
8	Ковачица	962	3.88	52.34
9	Кањижа	983	3.901	52.51
10	Беочин	463	3.94	53.15
11	Чока	515	4.04	54.50
12	Пландиште	494	4.05	54.52
13	Нова Црња	485	4.06	54.72
14	Ириг	387	4.10	55.20
15	Алибунар	911	4.15	55.99
16	Нови Бечеј	994	4.30	57.89
17	Оџаци	1370	4.51	60.81
18	Сечањ	685	4.55	61.29
19	Бела Црква	884	4.62	62.29
20	Нови Кнежевац	528	4.69	63.15
21	Ковин	1449	4.73	63.72
22	Мали Иђош	546	4.78	64.47
23	Темерин	955	4.85	65.34
24	Инђија	1837	5.20	70.07
25	Шид	1535	5.22	70.31
26	Апатин	1412	5.24	70.56
27	Бачки Петровац	699	5.49	74.01
28	Бечеј	1914	5.54	74.68
	75.1 - 100%			
29	Бачка Топола	1848	5.58	75.23
30	Стара Пазова	2524	5.62	75.78
31	Кула	2288	5.80	78.16
32	Ада	1028	5.83	78.52
33	Бачка Паланка	2770	5.84	78.71
34	Рума	2636	5.95	80.13
35	Врбас	2444	6.74	90.84
36	Сомбор	53911	6.85	92.28
37	Кикинда	3897	6.95	93.66
38	Сремска Митровица	4905	7.10	95.62
39	Сента	1683	7.15	96.30
40	Вршац	3505	7.35	99.06
	Изнад 100%			
41	Суботица	9455	7.74	104.31
42	Панчево	8264	8.26	111.38
43	Зрењанин	9194	8.29	111.74
44	Сремски Карловци	523	8.68	116.93
45	Нови Сад - Град	34675	16.17	217.92

Борислав Ивановић¹
Дејан Бркић²

- ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ - ОД НАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ДО КОНВЕРЗИЈЕ

РЕЗИМЕ

Прописи о грађевинском земљишту су доживели бројне промене, почевши од Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта која је извршена 1958. године од када је грађевинско земљиште сматрано јавним добром па до најновијег Закона о планирању и изградњи који је донет 2009. године којим је предвиђен обрнут процес, односно конверзија или приватизација грађевинског земљишта које је у највећем делу у државној својини.

Овај реферат, поред историјског осврта на правне прописе о грађевинском земљишту, без којег се по мишљењу његових аутора не могу у потпуности разумети тренутно важећи прописи обратио је и посебну пажњу на важећу правну регулативу грађевинског земљишта, а која се односи на садашњи правни статус грађевинског земљишта, пренос права коришћења на грађевинском земљишту, конверзију права коришћења и легализацију објеката који су изграђени на грађевинском земљишту.

Иако је процес економске транзиције у нашој земљи у завршној фази, тек предстоје крупне реформе у области правне регулативе која се односи на непокретности. Иста је и започета доношењем новог Закона о планирању и изградњи.

Неопходно је споменути и Устав Републике Србије којим се уводе корените промене у погледу својинских облика, јер поред постојећих облика, приватне и задружне својине, Устав познаје и нову категорију - јавну својину која обухвата државну својину, својину аутономне покрајине и својину јединице локалне самоуправе што ствара услове, али и обавезу, за доношење нових законских прописа и усклађивање постојећих са Уставом.

Историјат

Према члану 82. став 1. важећег Закона о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС број" 72/09 и 81/09 – исправка) 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.

Грађевинско земљиште је, дакле, урбанистички уређено земљиште намењено изградњи објеката (стамбени, пословни, инфраструктурни објекти и др.).

Изградња објеката на грађевинском земљишту условљена је постојањем одговарајуће урбанистичке регулативе, тачније постојањем урбанистичких планова којима су утврђени оквири изградње објеката и уређења земљишта које служи употреби објеката, а све у циљу стварања оптималних услова за живот у градовима, насељима градског карактера и другим насељима за која су донети одговарајући плански акти.

Још 1931. године донет је један од најважнијих и најпотпунијих правних прописа о изградњи у краљевини Југославији, а тиме и у Србији, - Грађевински закон. Према том закону сваки град и варошица су морали донети регулациони план и опште подзаконске акте везане за урбанистичко планирање.

Тада је земљиште које је било подвргнуто урбанистичкој регулативи, то јест грађевинско земљиште, било својим највећим делом у приватној својини, осим добара за јавну употребу као што су тргови, улице и јавни паркови који су били у државној својини.

На овом месту ћемо, хронолошки, навести само неке од закона који су регулисали статус грађевинског земљишта како би смо могли имати потпуни увид у промене правног статуса грађевинског земљишта које су великим делом биле диктиране политичким и економским променама.

Након другог светског рата 1958. године у Федеративној народној републици Југославији донет је **Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта ("Службени лист ФНРЈ", бр. 52/1958, 3/1959, 24/1959, 24/1961 и 1/1963)** којим су национализоване и прешла у друштвену својину³ сва изграђена и неизграђена земљишта, која се налазе у ужим грађевинским рејонима градова и насеља градског карактера.

¹ Борислав Ивановић, дипл.правник

² Дејан Бркић, дипл. правник

³ Друштвена својина представља врсту колективне својине на покретним и непокретним стварима које служе као основна средства за производњу (земљишта, зграде, индустријски погони итд.).

Која се места сматрају градовима и насељима градског карактера, одређивало је Републичко извршно веће (члан 34 став 2 Закона). У циљу спровођења овог закона 1959. године донета је Уредба о поступку за спровођење национализације најамних зграда и грађевинског земљишта ("Службени лист ФНРЈ", бр. 4/1959, 53/1960, 8/1964 и 1/1965).

Према поменутом закону национализовано грађевинско земљиште прелази у друштвену својину по сили закона (*ex lege*), с тим да су у конкретним случајевима комисије за национализацију при општинским народним одборима доносиле заједничка (збирна) решења о утврђењу национализованог грађевинског земљишта којима су биле обухваћене све парцеле у одређеној катастарској општини које се национализују и која су по коначности представљала основ за укњижбу друштвене својине у земљишној књизи.

Ранији сопственик национализованог неизграђеног грађевинског земљишта могао је то земљиште користити до привођења намени, имао је право прече градње на истом, а могао је и право коришћења на земљишту пренети на треће лице уз накнаду или без ње.

Савезним Законом о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера (Сл. лист СФРЈ бр. 5/68) и Републичким Законом о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера ("Службени гласник СРС", бр. 32/1968, 17/1969, 29/1969, 19/1971, 16/1972, 24/1973 и 39/1973) такође је по сили закона земљиште одређено законом за грађевинско земљиште прешло у друштвену својину. Републички закон је казуистички (појединачно) одређивао које катастарске парцеле и у којим катастарским општинама постају грађевинско земљиште. Према члану 4 наведеног закона, свака скупштина општине на чијој се територији налазе градови и насеља градског карактера у којима су законом одређена грађевинска земљишта била је дужна да у року од два месеца од дана ступања на снагу закона сачини записник о омеђивању и скици тих земљишта који ће заједно са списком катастарских парцела које постају друштвена својина ставити на јавни увид.

Према члану 5 Савезног закона ранији сопственик право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту више није могао пренети трећим лицима већ само одређеном кругу лица, брачном другу, потомцима, усвојеницима, усвојоцима и родитељима који та права нису могли пренети на трећа лица.

Закон о грађевинском земљишту (Сл. гласник СРС 20/79 и његове измене и допуне и 23/90 - пречишћен текст, престао да важи ступањем на снагу Закона о грађевинском земљишту из 1995. године) разликовао је две врсте грађевинског земљишта, а то су градско грађевинско земљиште и земљиште у грађевинском подручју.

Према том закону градским грађевинским земљиштем сматра се земљиште у градовима и насељима градског карактера које је до ступања на снагу закона одређено законом или на основу закона и земљиште у градовима и насељима градског карактера и другим подручјима предвиђеним за стамбену и другу комплексну изградњу, које у складу са условима и по поступку који су утврђени законом, одреди општина, односно град Београд, односно градска заједница. Земљиште у грађевинском подручју представља друго земљиште које се одговарајућим актом општине, града Београда, односно градске заједнице предвиди за дугорочне потребе развоја градова и насеља градског карактера, за потребе изградње и уређивања других насељених места и за уређење или очување одређеног простора посебне намене (члан 3 Закона).

Градско грађевинско земљиште и земљиште у грађевинском подручју одређује се одлуком надлежног органа општине, односно града Београда, односно градске заједнице (члан 11). Земљиште се може одредити као градско грађевинско земљиште ако је за њега донет детаљни урбанистички план, односно утврђена детаљна урбанистичка разрада у другом урбанистичком плану или просторном плану посебне намене, под условом да је изградња и уређење тог земљишта предвиђено средњорочним друштвеним планом општине, односно града Београда, односно градске заједнице (члан 12 став 2). Земљиште у грађевинском подручју се одређује одлуком скупштине општине, односно града Београда, односно градске заједнице (члан 37).

Одлука о одређивању градског грађевинског земљишта и земљишта у грађевинском подручју представља општи акт.

Ступањем Одлуке на снагу мењао се и сопственик грађевинског земљишта, тачније грађевинско земљиште постаје *друштвена својина* и њим располаже надлежна општина. На основу одлуке о одређивању грађевинског земљишта врше се одговарајуће промене у земљишној, односно другој јавној књизи у коју се уписују права на непокретностима.

Субјекти који су имали конкретна поверена овлашћења на непокретностима у друштвеној својини биле су самоуправне радне организације (друштвена предузећа), друштвено - политичке заједнице (општине, градови, аутономне покрајине, државни органи) .

Ови субјекти су били имаоци права коришћења и располагања на непокретностима у друштвеној својини. Ово право се састоји из овлашћења држања, употребе и располагања непокретностима.

Иако право коришћења и располагања представља право слично праву својине, према прописима у бившој СФРЈ непокретности у друштвеној својини по правилу се нису могле отуђивати из друштвене својине, тачније средства у друштвеној својини могла су се преносити само са једног друштвено-правног лица на друго.

Градско грађевинско земљиште и земљиште у грађевинском подручју у друштвеној својини, према наведеном закону, општина, град Београд, односно градска заједница могли су давати на коришћење правним лицима и грађанима ради изградње објеката за њихове потребе, у складу са законом. Градско грађевинско земљиште општина, град Београд, односно градска заједница давали су на коришћење по претходно спроведеном конкурсном или непосредном погодбом. Правила јавног конкурса прописивале су општине, град Београд, односно градске заједнице својим општим актима.

О давању на коришћење градског грађевинског земљишта доношено је решење (члан 25 став 1 закона) које је представљало појединачни управни акт против којег се могао покренути управни спор пред надлежним судом ако је учесник конкурса сматрао да конкурс није био спроведен по прописаном поступку и ако земљиште није дато на коришћење према условима конкурса.

Лице којем је дато на коришћење градско грађевинско земљиште ради изградње није могло правним послом пренети право коришћења на још неизграђеном земљишту на треће лице. Такав правни посао, то јест уговор био је апсолутно ништав.

Закон о грађевинском земљишту од 1995. године ("Службени гласник РС", бр. 44/1995 и 16/1997, престао да важи 13.5.2003. ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи) под грађевинским земљиштем подразумева градско грађевинско земљиште, грађевинско земљиште у грађевинском подручју и грађевинско земљиште изван грађевинског подручја (члан 3 Закона).

Градско грађевинско земљиште могло се одредити у градовима и другим насељеним местима за која је, према закону којим се уређује планирање простора, доношен генерални план.

Градско грађевинско земљиште *општим актом* одређивала је општина, односно град Београд, односно град (у даљем тексту: општина), као функционалну и урбанистичку целину, у складу са законом и просторним, односно урбанистичким планом који садржи детаљну разраду.

Према овом закону, за разлику од претходног закона о грађевинском земљишту из 1979. године, актом о одређивању градског грађевинског земљишта *није се мењао* облик својине на земљишту које се одређује за градско грађевинско земљиште, што значи да је надлежни орган општине морао донети појединачни управни акт, односно решење о изузимању земљишта власнику из поседа уз давање одговарајуће накнаде у складу са прописима о експропријацији (члан 4 став 3 закона).

Грађевинско земљиште у грађевинском подручју одређивало се просторним, односно урбанистичким планом или другим општим актом општине (члан 5 став 1 закона).

Грађевинско земљиште изван грађевинског подручја је изграђено земљиште, као и земљиште намењено за изградњу објеката у складу са прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објеката, а није одређено за градско грађевинско земљиште, односно грађевинско земљиште у грађевинском подручју (члан 6 закона).

Градско грађевинско земљиште могло се користити по основу својине на том земљишту, својине на објекту, односно коришћења објекта изграђеног на том земљишту, или на основу акта о давању на коришћење градског грађевинског земљишта (члан 18 став 1 Закона). Из напред наведене одредбе може се закључити да је према овом закону градско грађевинско земљиште могло бити у различитим облицима својине, дакле не само у друштвеној, односно државној својини, већ и у приватној и задружној својини, с тим што се градско грађевинско земљиште у државној својини није могло отуђити из државне својине (члан 7 став 2 закона).

Градско грађевинско земљиште у државној својини давала је на коришћење општина (члан 21 став 1 закона).

Градско грађевинско земљиште у државној својини давано је на коришћење као неизграђено и уређено, ако законом није друкчије одређено.

Градско грађевинско земљиште у државној својини давано је на коришћење на основу јавног надметања или прикупљањем понуда јавним огласом, на начин и по поступку који је прописивала општина.

Надлежни орган општине доносио је решење о давању градског грађевинског земљишта на коришћење, а затим се у року од 30 дана од дана доношења решења закључивао уговор о регулисању међусобних права и обавеза у погледу давања на коришћење и уређења градског грађевинског земљишта између даваоца земљишта на коришћење и корисника земљишта.

И према овом закону (члан 34) пренос права коришћења и право прече градње на неизграђеном градском грађевинском земљишту могао је вршити само бивши власник тог земљишта и то брачном другу, потомцима, усвојеницима, усвојиоцима и родитељима који та права нису могли пренети на трећа лица.

На овом месту важно је навести и то да је у члану 33 Закона о грађевинском земљишту из 1995. године прописано да је земљиште које је до дана ступања на снагу овог закона одређено као градско грађевинско земљиште у *државној својини*, осим земљишта на коме се, у смислу члана 32. овог закона, успостави ранији режим својине. Како је у свим законима који су претходили овом закону градско грађевинско земљиште било искључиво у *друштвеној својини*, тако је овим законом извршена промена (*ex lege*) својинског облика на градском грађевинском земљишту, те је исто постало *државна својина*⁴.

⁴ Државна својина представља облик права својине где се као титулар права појављује држава као правно лице које поседује сопствени правни капацитет, то јест правну и пословну способност.

На ову одредбу се надовезује и члан 79 став 3 доцнијег Закона о планирању и изградњи из 2003. године (Сл. гласник РС бр. 47/03 и 34/06) који прописује да остало грађевинско земљиште које је дана ступања на снагу овог закона проглашено за градско грађевинско земљиште у државној својини, *остаје у државној својини* ако посебним законом није другачије одређено (члан 79 став 3 Закона о планирању и изградњи). Отуда је највећим својим делом и данас грађевинско земљиште у државној својини.

Битно је и поменути и одредбе Закона о средствима у својини републике Србије ("Службени гласник Републике Србије", бр 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97).

Наиме, према члану 47 став 1 Закона било је прописано да непокретности и друга средства која су на основу закона донетих до дана ступања на снагу овог закона, прешла у државну својину, као и непокретности и друга средства која, на дан ступања на снагу овог закона, као средства у државној својини, користе државни органи и организације, органи и организације територијалних јединица, јавне службе и друге организације из члана 1. тачка 2) подтачка (3) овог закона, ти органи, јавне службе и друге организације наставиће да користе и њима располажу у складу са овим и посебним законом, с тим што се у јавној књизи о евиденцији непокретности и права на њима као власник непокретности *уписује Република Србија, а орган, односно организација који користи непокретност - као носилац права коришћења, односно корисник непокретности*, у складу са прописима којима се уређује упис права на непокретностима и овим законом.

Овом законском одредбом јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине су изгубиле знатна права у располагању грађевинским земљиштем које су раније имале док је грађевинско земљиште било у друштвеној својини.

Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“ бр. 47/2003 и 34/2006, престао да важи 11.09.2009. године ступањем на снагу закона о планирању и изградњи Сл. гласник РС број 72/09) грађевинско земљиште је дефинисао као земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката (члан 67 став 1).

Овај закон је разликовао јавно и остало грађевинско земљиште.

Јавно грађевинско земљиште до ступања на снагу закона чине земљишта на којима су изграђени објекти од општег интереса, јавне површине (паркови, улице, тргови) као и земљиште које је предвиђено за изградњу објеката од општег интереса (школски објекти, објекти здравствених установа, државних институција и сл.).

Остало грађевинско земљиште јесте изграђено земљиште, као и земљиште намењено за изградњу објеката, у складу са законом, а које *није* одређено као јавно грађевинско земљиште (Члан 79 став 1 Закона). Законодавац се у погледу дефинисања осталог грађевинског земљишта одлучио за метод негативне енумерације.

Према Закону о планирању и изградњи јавно грађевинско земљиште је искључиво у државној својини и не може се отуђити из државне својине док остало грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине.

Грађевинским земљиштем у државној својини управљају надлежна општина или град на чијој територији се налази одређено грађевинско земљиште.

По овом закону неизграђено јавно и остало грађевинско земљиште у државној својини су давани у закуп ради изградње објеката на одређено време. Грађевинско земљиште се давало у закуп на основу јавног надметања или прикупљањем писмених понуда јавним огласом, а о давању у закуп грађевинског земљишта одлучивала је посебна комисија постављена од стране надлежног органа општине одређеног статутом општине.

На основу акта (решења, одлуке) о давању грађевинског земљишта у закуп закључиван је уговор о закупу између лица коме се земљиште даје у закуп и надлежног органа града или општине односно јавног предузећа које је основано од стране општине или града надлежно за послове уређења грађевинског земљишта. Потписи уговарача на овом уговору су се оверавали у суду.

Акт о давању грађевинског земљишта у закуп и судски оверен уговор о закупу служили су као правни основ за упис права закупа у јавној евиденцији о непокретностима.

Јавно грађевинско земљиште се одређивало законом, односно одлуком надлежне општине на чијој територији се налази земљиште.

Остало грађевинско земљиште које је до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи проглашено за градско грађевинско земљиште у државној својини, према члану 79 став 3 Закона *остаје у државној својини* ако посебним законом није другачије одређено тако да је и даље на највећем делу грађевинског земљишта постојала државна својина.

Грађевинско земљиште (јавно и остало) може бити *изграђено и неизграђено* (члан 75 Закона о планирању и изградњи). Изграђено грађевинско земљиште је земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом, намењени за *трајну* употребу.

Неизграђено грађевинско земљиште јесте земљиште на којем нису изграђени објекти, на којем су изграђени објекти супротно закону и на којем су изграђени привремени објекти.

Општина је у складу са законом доносила општи акт којим је одређено земљиште проглашавала за јавно грађевинско земљиште у складу са урбанистичким планом. Претходно се вршило изузимање земљишта из поседа бившим власницима и исплаћивала накнада по правилима о експропријацији.

Законом о планирању и изградњи није предвиђена могућност одређивања осталог грађевинског земљишта одлуком општине већ само јавног грађевинског земљишта (члан 70 Закона).

Све општине су биле дужне да својим актом одреде јавно грађевинско земљиште у року од две године од дана ступања на снагу Закона. У супротном, Влада је овлашћена да то учини својим актом.

У погледу промета права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини, одредбе члана 84. став 1. Закона о планирању и изградњи су прописивале да право коришћења на *осталом неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини* имају бивши власник (сопственик) земљишта, наследници бившег власника као и лице којем је бивши власник у складу са законом пренео право коришћења на грађевинском земљишту. Према овом закону (члан 84 став 4) круг лица која су могла вршити пренос права коришћења на овом грађевинском земљишту ограничен је само на лица наведена у члану 84 став 1 Закона. У круг лица која могу пренети право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини не улазе лица која су решењем од надлежног органа општине, односно града добила на коришћење земљиште ради изградње одређеног објекта и та лица не могу вршити промет права коришћења.

Ранијим сопствеником из става 1. члана 84 сматра се лице које је по важећим прописима било његов сопственик на дан ступања на снагу Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта ("Службени лист ФНРЈ", бр. 52/58, 3/59, 24/59 и 24/61), Закона о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера ("Службени лист СФРЈ", број 5/68), односно Закона о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера ("Службени гласник СРС", бр. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73 и 39/73).

У том смислу, лице које је намеравало трећим лицима отуђити право коришћења на осталом неизграђеном грађевинском земљишту правним послом, односно уговором, да би се легитимисало као носилац права коришћења у смислу члана 84 став 1 Закона о планирању и изградњи, морало је од органа општине надлежног за имовинско – правне послове прибавити решење којим се утврђује његово право коришћења на осталом грађевинском земљишту јер се уговор о промету осталог грађевинског земљишта не може оверити пред судом без презентације судском оверитељу правноснажног решења о утврђењу права коришћења на грађевинском земљишту у државној својини (члан 84 став 5 Закона о планирању и изградњи).

Право коришћења које је пренето на основу уговора из става 5, члан 84 Закона о планирању и изградњи је било у промету (Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Сл. гласник РС 34/2006). То значи да је лице које је прибавило остало грађевинско земљиште од лица којем је решењем утврђено право коришћења могло даље преносити то право без претходног утврђивања права коришћења.

Садашњи правни статус грађевинског земљишта и конверзија права коришћења у право својине

Нови Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС" број 72/09) познаје две врсте грађевинског земљишта, а то су градско грађевинско земљиште и земљиште ван граница градског грађевинског земљишта.

Градско грађевинско земљиште јесте земљиште у грађевинском подручју насељеног места које је као такво одређено планским документом, који се доноси за општину, град и град Београд, у складу са овим законом.

Планским документом којим се одређује градско грађевинско земљиште не мења се облик својине на земљишту које се одређује као градско грађевинско земљиште.

Грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта јесте земљиште у грађевинском подручју изван насељеног места, које је као такво одређено планским документом који се доноси за општину, град и град Београд, у складу са овим законом.

Грађевинско земљиште у јавној својини⁵, а то је земљиште у власништву државе, аутономне покрајине и локалне самоуправе (општине односно града) може се отуђити или дати у закуп ради изградње. Продаја, односно давање у закуп спроводи се јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом, по тржишним условима, у складу са законом. Грађевинско земљиште у јавној својини не може се отуђити или дати у закуп, ако није донет плански документ на основу кога се издаје локацијска дозвола.

Постојеће и планиране површине јавне намене не могу се отуђити из јавне својине, а то су, примера ради, јавни паркови, саобраћајнице, земљиште које користе државне и друге јавне установе.

⁵ Према члану 86 Устава Републике Србије ("Сл. гласник РС" бр. 83/2006) постоји више својинских облика којима се пружа једнака правна заштита, а то су *приватна, задружна и јавна својина*. У јавну својину спадају државна својина, својина јединице локалне самоуправе и својина аутономне покрајине.

Најважнију новину коју уводи нови Закон о планирању и изградњи јесте **конверзија права коришћења на грађевинском земљишту у право својине**. Конверзија може бити без накнаде и уз накнаду, зависно од правних чињеница прописаних у члановима 100-106 Закона.

У члану 100 Закона је регулисана конверзија права коришћења на грађевинском земљишту које користе државни органи и организације, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе, односно јавне службе чији су оснивачи држава, аутономна покрајина и локална самоуправа.

Према члану 100 *по сили закона и без накнаде* држава стиче право својине на градском грађевинском земљишту на којем је у јавној књизи укњижена држава, државни органи и организације, јавна предузећа, установе и друге јавне службе чији је оснивач држава.

У катастру непокретности таква својина се уписује као облик јавне својине – државна својина.

У погледу аутономних покрајина и органа локалне самоуправе (градови и општине), исто важи, на градском грађевинском земљишту на којем је уписана локална самоуправа, односно аутономна покрајина у катастру непокретности се уписује јавна својина – облик својине – својина локалне самоуправе (општина, град), односно аутономне покрајине.

Међутим, у пракси се појавило као спорно питање код конверзије према члану 100 Закона да ли се на грађевинском земљишту на коме су као корисници *уписане градске општине у саставу градова* (нпр. града Београда, Ниша, Новог Сада) те градске општине могу уписати као власници, прецизније да ли се у смислу члана 100 Закона и градске општине сматрају локалном самоуправом или се локалном самоуправом сматра искључиво град па се само и град може уписати као власник по основу конверзије.

Према члану 24. став 1. Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, број 129/07) град врши надлежност општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени. према члану 25 истог закона статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више општина. статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градеке општине.

Из наведених одредби може се закључити да општина и град представљају локалну самоуправу, али не и *градска општина* која је у саставу града. То је и потврђено Одлуком Уставног суда Србије (ИУ број 175/2004, објављена у Службеном гласнику РС бр. 101/2009) у којој је изражен став да "градска општина није посебна јединица локалне самоуправе, већ се локална самоуправа остварује у општини, граду и граду Београду".

Закључак је да се по основу члана 100 Закона о планирању и изградњи као власник грађевинског земљишта, када су градови у питању, било да је на њему уписан град или градска општина уписује као власник само град, уколико законом о јавној својини који ће бити донет то питање не буде решено другачије.

Ако захтев за упис по основу члана 100 Закона не буде поднет у року прописаном законом, надлежна служба за катастар непокретности по службеној дужности ће извршити упис права.

У члану 101 Закона је прописано да власници зграда изграђених на градском грађевинском земљишту (*изграђено грађевинско земљиште*) по сили закона стичу право својине на катастарској парцели на којој је зграда подигнута. Конверзија се такође врши без накнаде.

Право на конверзију имају *само лица која имају право својине на згради, дакле лица која су легално изградила објекат и поседују за ту зграду грађевинску и употребну дозволу или су већ уписани у катастру, односно земљишној књизи као власници објекта*.

Иста права имају и власници посебних делова зграде, а то су власници станова, пословних просторија, гаража и гаражних места и то сразмерно површини посебних физичких делова чији су власници, без накнаде.

Такође, иста права имају и закупци изграђеног градског грађевинског земљишта који су у складу са ранијим Законом о планирању и изградњи стекли право закупа дуже од 50 година.

Захтев за упис права својине подноси власник зграде и корисник земљишта, односно купац.

Приликом подношења захтева за конверзију подносилац захтева предаје извод из листа непокретности катастра непокретности (члан 101 став 6 Закона). Сматрамо да је ова законска одредба сувишна из простог разлога што свака катастарска служба поседује евиденцију података о непокретностима па је непотребно предавати извод из листа непокретности о истим подацима.

Дакле, ако је подносилац захтева за конверзију већ уписан у катастру непокретности довољно је да се позове на свој упис и да у захтеву наведе прецизне податке о катастарској парцели и број листа непокретности.

На овом месту ваља споменути у пракси не тако редак али и споран случај. Наиме, ради се о случајевима када лице које је корисник парцеле, која није формирана као грађевинска парцела за редовну употребу објекта, и власник је објекта који је на њој изграђен тражи упис права својине по основу конверзије на парцели без накнаде с тим што постоји несразмера између величине земљишта и величине објекта, тачније површина постојеће парцеле је далеко већа од површине земљишта (парцеле) које би служило редовној употреби објекта.

Да ли се такво грађевинско земљиште може сматрати *изграђеним* грађевинским земљиштем и да ли се на њега може применити члан 101 Закона којим је прописана конверзија без накнаде или је потребно да надлежна служба за катастар непокретности упуту корисника парцеле, иако је он на целој парцели уписан са обимом 1/1, да тражи од надлежног органа општине, односно града решење о

утврђењу земљишта за редовну употребу објекта, у смислу члана 70 Закона тако да би на том земљишту (парцели) као изграђеном стекао право својине без накнаде, а на преосталом делу парцеле као неизграђеном земљишту морао да плати накнаду у смислу члана 104 Закона о планирању и изградњи. Међутим, формално-правно, такав случај није прописан у члану 70 Закона о планирању и изградњи. У наведеном законском члану је прописана могућност одређивања земљишта за редовну употребу зграде само у три случаја и то у случају легализације објекта, када парцела на којој је објекат изграђен представља само земљиште испод објекта и када је потребно утврдити земљиште за редовну употребу код конверзије права коришћења у право својине у смислу члана 102 Закона о планирању и изградњи.

Сматрамо да овакви случајеви захтевају стручну дебату у циљу превазилажења недоумица у правној пракси.

У члану 102 став 1 је регулисана могућност, која у пракси неће бити ретка, када власник зграде није уписан као корисник, односно закупац земљишта, већ је на земљишту као корисник уписана држава, јединица локалне самоуправе, односно аутономна покрајина.

У таквом случају, подносилац захтева, ако већ не располаже документацијом којом доказује право коришћења, односно закупа на земљишту, је дужан претходно прибавити правноснажно решење општине о утврђењу земљишта за редовну употребу зграде у складу са чланом 70 Закона о планирању и изградњи.

У том случају надлежна служба за катастар непокретности требала би прекинути поступак за упис права и закључком упутити подносиоца захтева да реши претходно питање, то јест да прибави решење о утврђењу грађевинског земљишта за редовну употребу, и дати му рок за покретање поступка пред надлежним органом општине, све у складу са чланом 137 Закона о општем управном поступку.

Када подносилац захтева приложи служби правноснажно решење о утврђењу земљишта за редовну употребу, служба ће на основу истог дозволити упис права својине на грађевинском земљишту у корист власника зграде.

Такође, ако се у поступку утврђивања земљишта за редовну употребу објекта утврди да је земљиште за редовну употребу објекта *мање* од катастарске парцеле на којој је објекат саграђен, власник земљишта може, ако се од преосталог земљишта не може формирати посебна грађевинска парцела, тај преостали део земљишта дати у закуп власнику објекта у складу са чланом 96. став 9. тачка 4) овог закона или отуђити власнику објекта по тржишној цени, непосредном погодбом.

У члану 103 Закона је прописана конверзија права коришћења на грађевинском земљишту на коме су носиоци права коришћења била или јесу привредна друштва и друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници

Та привредна друштва *дужна су платити накнаду (конверзија уз накнаду)* да би се могла укњижити као власници грађевинског земљишта.

Приликом решавања захтева за упис у овом случају надлежна служба за катастар непокретности ће тражити од подносиоца захтева да јој преда примерак правноснажног решења општине о утврђењу права на конверзију са доказом о плаћеној накнади на основу којег ће извршити упис права својине.

Према члану 104 Закона у случају када је одређено лице стекло право коришћења на грађевинском земљишту до 13. маја 2003., а то је датум ступања на снагу ранијег Закона о планирању и изградњи, а земљиште није привело намени, дакле, земљиште је још увек неизграђено, може остварити право на конверзију, али је, такође као и лица из члана 103 Закона, дужно платити накнаду за конверзију.

Када надлежна служба за катастар непокретности прими захтев за конверзију за неизграђено грађевинско земљиште, од подносиоца захтева ће тражити да приложи правноснажно решење општине о праву на конверзију које ће послужити као основ за упис права својине.

Ова одредба се односи на сва лица која су стекла право коришћења на основу Закона о грађевинском земљишту („Сл. гласник РС“, број 44/1995 и 16/1997) и Закона о грађевинском земљишту („Сл. гласник РС“, број 23/90), конкретно, на основу решења надлежног органа општине о давању грађевинског земљишта на трајно коришћење ради изградње.

Ако корисник неизграђеног грађевинског земљишта не преда захтев за конверзију у року одређеном закону, општина, односно град дужни су да донесу решење о утврђењу престанка права коришћења и утврђењу права својине у корист општине, односно града.

Према члану 105 Закона удружења грађана као и спортска друштва и друга лица чија је делатност уређена Законом о спорту, остају имаоци права коришћења на земљишту до окончања приватизације. Дакле, ова категорија лица не може поднети захтев за конверзију све док не реши имовинско-правне односе везане за приватизацију.

По окончању приватизације и по добијању потврде Агенције за приватизацију, приватизовано лице из члана 104 Закона подноси захтев надлежном органу општине за доношење решења о праву на конверзију.

На основу правноснажног решења општине може се извршити упис права својине на грађевинском земљишту.

Према члану 106 Закона друштвена предузећа која још нису приватизована, остају имаоци права коришћења на грађевинском земљишту до окончања поступка приватизације.

Што се тиче конверзије и уписа права својине, важе иста правила прописана у члану 105 Закона.

Промет права коришћења на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини

Изграђено грађевинско земљиште је, како је већ у претходном одељку наведено, само земљиште на којем су у складу са законом изграђени објекти (легални објекти). Преносом права својине на згради у складу са чланом 3 Закона о промету непокретности ("Сл. гласник РС" број 42/98) преноси се и право коришћења на грађевинском земљишту на коме је зграда изграђена. Будући да је новим Законом о планирању и изградњи дозвољена конверзија права коришћења на грађевинском земљишту у право својине, стицалац права својине на згради може тражити истовремено са уписом права својине на згради и упис права својине на грађевинском земљишту без накнаде у смислу одредби члана 101 Закона.

Када је у питању неизграђено грађевинско земљиште у државној својини, а то је земљиште на коме нису изграђени објекти, на коме су изграђени објекти супротно закону и земљиште на коме су изграђени само објекти привременог карактера, промет таквог земљишта је у ограниченом промету. Према члану 219 Закона о планирању и изградњи ранији сопственик, законски наследник као и лица на која је ранији сопственик пренео право коришћења у складу са законом, којима је до дана ступања у снагу овог закона утврђено право коришћења на неизграђеном осталом грађевинском земљишту у државној својини у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 47/03 и 34/06), остају носиоци права коришћења на том земљишту, до доношења закона којим ће се уредити враћање одузете имовине. Решење којим је утврђено право коришћења из става 1. овог члана представља основ за подношење захтева за издавање грађевинске дозволе у складу са овим законом. Право коришћења из става 1. овог члана *остаје у промету*.

Дакле, само ова категорија лица може вршити промет права коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у државној својини и то само под условом да им је претходно, у складу са чланом 84 ранијег Закона о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС" 47/03 и 34/06) решењем општине утврђено право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту.

Члан 83 садашњег Закона о планирању и изградњи којим је прописано да је промет права на грађевинском земљишту слободан, треба рестриктивно тумачити. То значи да промет права на неизграђеном грађевинском земљишту не могу вршити лица која су по ранијим прописима о грађевинском земљишту донетим пре 2003. године стекла право коришћења јер, како смо већ рекли, то право може преносити само лице којем је утврђено право коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту у смислу члана 84 ранијег Закона о планирању и изградњи.

Изградња и легализација објеката и стицање права својине на грађевинском земљишту

Легализација, у смислу Закона о планирању и изградњи, јесте накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно делове објекта изграђене или реконструисане без грађевинске дозволе.

Поставља се питање на који начин инвеститор нелегалног објекта стиче право коришћења, односно право својине на грађевинском земљишту.

Наиме, да би инвеститор нелегално изграђеног објекта могао исти легализовати један од услова је да поседује доказ о праву својине или закупа на земљишту на којем је објекат изградио, а то је извод из земљишне књиге, односно катастра непокретности.

Такође, доказ о решеним имовинско – правним односима на земљишту према члану 193 Закона о планирању и изградњи јесу и правноснажна судска одлука којом је утврђено право својине на земљишту, уговор о преносу права коришћења, односно куповини земљишта, који је закључен до 13. маја 2003. године између тадашњег корисника земљишта и подносиоца захтева и који је оверен код надлежног суда, уговор о куповини објекта или објекта у изградњи између власника, односно корисника земљишта и подносиоца захтева, који је оверен код надлежног суда, уговор о суинвестирању изградње објекта закључен између власника, односно корисника земљишта и подносиоца захтева, који је оверен код надлежног суда, правноснажно решење о наслеђивању као и правноснажно решење о статусној промени привредног друштва из кога се на неспоран начин може утврдити правни континуитет подносиоца захтева.

Легализацијом објекта инвеститор постаје и власником грађевинског земљишта на којем је објекат изграђен по основу конверзије права коришћења у право својине која је прописана у члану 101 Закона о планирању и изградњи будући да се исто сматра изграђеним грађевинским земљиштем.

Уколико инвеститор објекта у поступку легализације није уписан као искључиви власник земљишта на којем је објекат изграђен или уопште није уписан као ималац права на земљишту, а поседује исправе које представљају основ о решеним имовинско-правним односима, може тражити од надлежног органа општине, односно града утврђење земљишта за редовну употребу објекта, у смислу члана 70 Закона, на којем ће након легализације постати власник по основу конверзије права коришћења у право својине.

Закључак

Доношењем новог Закона о планирању и изградњи начињена је у првом реду квалитативна промена у правној регулативи грађевинског земљишта које је до доношења тог закона било у државној својини. Промет права на неизграђеном грађевинском земљишту је био веома рестриктиван тако да је грађевинско земљиште више сматрано јавним добром него непокретном ствари у правном смислу које је у промету (*res in commercio*).

Временом се показало да је управљање државе и органа локалне самоуправе грађевинским земљиштем економски нерентабилно па је од стране државе павилно закључено да је "либерализација" правне регулативе на грађевинском земљишту у смислу конверзије права коришћења у право својине право решење које ће подстаћи инвестирање у грађевински сектор у Србији.

На овом месту ипак морамо упутити сугестију везану за члан 219 Закона о планирању и изградњи према којем, како смо већ горе навели, ранији сопственик, његов законски наследник као и лица на која је ранији сопственик пренео право коришћења у складу са законом, *остају носиоци права коришћења на том земљишту, до доношења закона којим ће се уредити враћање одузете имовине.*

Овим Законом ранији сопственици и њихови наследници који имају квалитативно јаче и старије право у односу на имаоце права коришћења и закупце су доведени у неравноправан положај. Наиме, имаоцима права коришћења и закупцима грађевинског земљишта одобрено је право конверзије, односно стицање прва својине док ранији сопственици остају имаоци права коришћења док не буде донет закон о денационализацији. Сматрамо да ранијим сопственицима и њиховим наследницима у првом реду требало дозволити конверзију права коришћења у право својине, без накнаде, било да се ради о изграђеном или неизграђеном земљишту, уколико им није исплаћена правична накнада за национализацију у складу са прописима о експроприацији.

Сматрамо да је целисходно Законом одредити примерен рок за спровођење конверзије и наставити потом са дерегулацијом у области промета грађевинског земљишта, како би се омогућило ефикасније обављање послова у области планирања и изградње.

Проф. др. Весна Златановић-Томашевић¹

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА, ФИНАНСИЈЕ И УРЕЂИВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

РЕЗИМЕ:

Процес урбанизације је брига о сврсисходнијем коришћењу природних и људских резерви. Планирање одражава динамичко јединство насеља и региона, као и основне функционалне везе између делова насеља, самог насеља, градова, агломерација, региона и земље. Насеља су самим тим развојне структуре за које у планирању треба увек предвидети могућност промене и даљег развоја. Дугорочно планирање се првенствено бави општим добрима. Снаге које утичу на развој и будућност насеља обухватају разна питања почев од идеолошких, до питања која се односе на технику и технологију. Принципи концепта у планирању су: отвореност, флексибилност, континуитет, селективност, принцип интеракције између генератора развоја града, принцип посибилитичког усмеравања будућности и др. За правилно коришћење грађевинског земљишта, израда планова је врло важна.

Кључне речи: локална самоуправа, финансије, уређивање земљишта, развој, план

1. УВОД

Насеља представљају до сада најсавршеније решење за људске насеобине. Она су основно тежиште концентracије људи и њихових привредних и друштвених активности. Развијеност насеља зависи од степена могућности и успешности остваривања циљева, интереса и потреба одређене шире заједнице. Планирање развоја насеља је основна обавеза Влада, које имају задатак да анализирају потребе, проблеме и могућности развоја насеља и трансформишу неповољне урбанистичке услове у повољне, уз помоћ политичке воље с једне стране и урбанистичког планирања са друге стране. Уравнотежени ниво урбанизације се постиже развијањем мањих градова величине од 50 000 до 150 000 становника са сопственим идентитетом и одговарајућом улогом у националној и регионалној мрежи градова, а ради елиминисања монополистичког положаја главног града. У земљама са дугом традицијом планирања, насеља и градови прерастају у мреже и системе међусобно повезиване, где се односи стварају путем кретања становништва, радне снаге, роба и услуга. Усмеравањем ових кретања, која су хоризонтална и вертикална постиже се уравнотежени ниво урбанизације и елиминирају разлике између развијених и неразвијених подручја. Урбана политика је стално на релацији између ресурса, производње и кретања у функцији реализације развојних циљева локалне заједничке сарадње. Потребно је зато стално усавршавање метода сарадње између изабраних представника- власти и јавности

Важно је знати да је планирање простора интердисциплинарна и свеобухватна активност која је првенствено усмерена на развијање и организовање различитих друштвено-економских функција у простору у складу са глобалном стратегијом друштвеног, економског, социјалног и технолошког развоја. Оно омогућава стварање укупног оквира за доношење одлука. У планирању се увек мора водити рачуна да су насеља развојне структуре и да се зато у планирању мора увек предвидети могућност промена и даљег развоја, и да се дугорочно планирање бави првенствено општим добрима, а не парцијалним интересима. На развој и будућност насеља утиче у многоме и техника и технологија, енергија, телекомуникације, информатика, очување животне средине и др. Каже се да је планирање развојно, стратешко, предузетничко, односно демократско, функционално и координирано

Циљеви урбане политике су: изградња пријатне урбане средине; побољшање животне средине; социјална заштита, заштита вредног културног наслеђа, смањење оперативних трошкова за локалну владу; погодност за младе; биланс различитих интереса; људска права. Принципи концепта су: отвореност; флексибилност; континуитет; селективност; принцип интеракције између генератора развоја града; принцип могућег усмеравања будућности. Планирање се одвија у фазама: анализа и дијагноза стања, дефиниција проблема; поставке за решавање проблема; акциони планови и програми за решавање проблема; реализација и мониторинг.

Способност локалних власти зависи од законских, финансијских и демократских моћи које су им додељене од стране централних власти.

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

Економска комисија уједињених нација за Европу је у току 1992. и 1993. године у оквиру својих радних група формирала тимове састављене од стручњака Источне и Западне Европе, са задатком да ураде одговарајуће приручнике с циљем да се помогне земљама у транзицији у превазилажењу теоријских и практичних проблема у процесу трансформације из планских у тржишне облике привређивања. Циљ је економски ефикасно коришћење имовине и социјално праведна расподела богатства. Приручници су урађени са аспекта *одрживог развоја*, као основе за јачање економске виталности, социјалног благостања и еколошке интегрисаности људских насеља. Ови приручници обрађују четири области:

- Планирање одрживог развоја људских насеља;
- Административно управљање земљиштем;
- Стамбену политику;
- Обнову и модернизацију људских насеља.

2. ЗЕМЉИШНА ПОЛИТИКА

Просторни планови се спроводе програмима развоја, а урбанистички планови програмима уређивања земљишта, односно плановима за рационалну употребу грађевинског земљишта. Један од инструмената за спровођење политике просторног и урбаног развоја је земљишна политика, други инструмент је економска, фискална, монетарна и кредитна политика.

Земљишна политика се дефинисе просторним, а разрађује урбанистичким плановима. Планирање је на првом месту процес алокације ресурса, да би се постигла максимална ефикасност уз постовање природне средине. На основу урбанистичких планова се уређује земљиште и спроводи контрола над земљиштем. Планови су квалитетнији уколико су мање рестриктивни. Активности које укључује земљишна политика преко тржишта и плана су:

- прибављање земљишта за грађење;
- припремање и опремање земљишта инфраструктурним системима;
- издавање у закуп или продаја;
- управљање и газдовање земљиштем.

Важно је рећи да је приоритетни задатак на уређивању земљишта (припремању и опремању земљишта) изградња и развој инфраструктурних система, јер су то објекти за које је потребно обезбедити велика финансијска средства. Традиционални, европски приступ до сада је био да се финансирање ових система врши из пореза или јавним финансирањем и да их у потпуности експлоатише централна власт. Данас се у свету примењују разне методе финансирања којима држава поверава другоме, на пример приватном сектору, неку делатност коју је до тада обављала сама, с тим што она и даље игра врло битну улогу. На 12. Европској конференцији министара одговорних за регионално планирање одржаној 2000. године у Хановеру, донети су «Водећи принципи за одрживи просторни развој европског континента». У делу овог документа III Специфична улога приватног сектора у просторном развоју се каже: «Због тога што не постоји довољно јавних финансија доступних да покрију друштвене потребе, посебно за техничку и друштвену инфраструктуру и њихове пратеће сервисе, приватне инвестиције у наредном периоду требало би да допринесу достизању циљева регионалног развоја. Подршка мора бити дата партнерствима између јавног и приватног, који се развијају у некад ограниченим сферама за јавни сектор. Ово се нарочито односи на различита поља инфраструктурних и сервисних система (саобраћај, телекомуникације, водоснабдевање, здравство, образовање, итд.) и поља локалног развоја. Заједно са приватним капиталом, искуства тржишне економије на пољу управљања пројектима, такође се морају чешће користити. Партнерства јавног и приватног сектора морају се размотрити у свим европским регионима као допуна јавном сектору, који ће и даље имати важну функцију(26). Нашим Законом о концесијама регулисана је и реализација пројеката по БОТ и БООТ моделу, којим се омогућава уступање финансирања изградње објеката, постројења или погона, њихово коришћење и потом предаја у својину Републике Србије. Концесија, укључујући и реализацију пројекта по БОТ и БООТ моделу, може се дати на рок до 30 година.

Локалне власти постају својеврсна «предузећа» која свакодневно решавају изузетно комплексне и тешке задатке. Да би се што квалитетније креирала политика и доносиле одлуке у локалним заједницама, већ је један број општина у Србији увео Социо - економске савете у које поред представника власти се по ресорима укључују и разни субјекти локалне власти и то представници институција и организација као што су привредне коморе, професионална удружења, школе, домови здравља, центри за социјални рад, невладине организације итд. Ова тела помажу развијању планирања које је ближе реалним потребама грађана, које је интегралног карактера, има у виду целину живота заједнице, испреплетаност и повезаност свих области и сфера и омогућава далеко квалитетнију реализацију уз укључивање грађана у креирање конкретних пројеката, реализацију и вредновање истих. Оваква приступ знатно олакшава комплексан, обилан и несигуран рад извршних функционера као што су градоначелници и менаџери. Овакав стратегисјеки приступ им даје колико толико сигурне орјентире и ослободу у решавање изузетно тешких проблема са гаранцијом успеха, даљег развоја и обнове датих насеља и градова. Локална самоуправа по закону обезбеђује и услове за организовано и трајно обављање и развој комуналних делатности, као што су материјалне, техничке и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за обезбеђивање техничког и технолошког јединства система; опште услове за трајно и континуирано обављање

комуналних делатности; потребан обим и квалитет комуналних услуга у зависности од потреба и материјалних могућности корисника услуга, материјалних могућности општине, као и од могућности за развој комуналне делатности; остваривање надзора и контроле у обављању комуналних делатности. Под комуналним објектима се подразумевају грађевински објекти са уређајима, инсталацијама и опремом, сама постројења, уређаји и инсталације и други објекти који служе за производњу комуналних производа и пружање комуналних услуга корисницима, као уређено грађевинско земљиште и друга добра у општој употреби. Обављање комуналних делатности се врши на време од пет година, стим што се по истеку пет година по оснивању, конкурише за добијање послова, на начин и поступак утврђен прописима скупштине општине. Надзор над законитошћу рада јавних комуналних предузећа и других предузећа која обављају комуналне делатности врши општина, односно градска управа, а послове инспекцијског надзора, над обављањем комуналних делатности врши општински комунални инспектор.

Величина улагања у припремање и опремање земљишта комуналном инфраструктуром у градовима расте са њиховом величином по експоненцијалној кривој, брже од раста продуктивности и дохода, као материјалне основе. Активности на прибављању земљишта за грађење, припремању и опремању, издавању и управљању земљиштем, обављају посебне организације при локалној самоуправи, које имају право и дужност да газдују земљиштем у јавним облицима власништва, и то тако што га опремају, и продају или дају у краткорочан или дугорочан закуп. Оне раде на прибављању земљишта за грађење, на његовом припремању и опремању, раде на издавању и управљању земљиштем, продају га или га дају у краткорочан или дугорочан закуп. Ове агенције имају висок степен аутономије у административним и финансијским пословима али њихво начни рада има све слабости читавог система.

Земљиште се код нас ретко унапред припрема за градњу и тек треба увести праксу да градови и општине благовремено формирају резерве земљишта за грађење банке земљишта. У земљама тржишне економије, поред утицаја јавног сектора на производњу земљишта, важну улогу има приватни сектор, о чему се и код нас може размишљати јер је конкуренција увек благотворна. Организације које се на западу баве тим послом се називају "промотери" грађевинског земљишта. Њихов посао се одвија у три фазе:

1. Проналазе земљиште које је профитабилно, упознавања се кдо локалних власти са условима и плановима и правеконтакт са финансијским институцијама;
2. Купују земљиште са маркетиншким програмом реализације, свим неопходним условима и сагласностима;
3. Кончано га парцелишу и продају парцеле.

Ово спада у веома уносне и цењене послове, а људе који их раде зову и "девелопер" (онај који развија) у смислу њиховог доприноса развоју града и простора. Овај посао захтева финансијска улагања која један део приватника има. Важан део овог посла је прецизно креирање финансијских средстава (обрачун трошкова припремања, опремања земљишта и осталих трошкова), док је техника припремања потпуно иста као и у јавном сектору.

Полазећи од тога да је општина, утолико оптимална уколико је технички, економски, социјално и еколошки ефикасна, важно је знати да је та ефикасност резултат односа вредности земљишта, економске ренте, пораста маргиналних трошкова саобраћаја и разних других маргиналних трошкова (радна места, комунална инфраструктура, јавне делатности и сл.). За локалну самоуправу је газдовање грађевинским земљиштем процес у коме се одвијају три кључне активности:

1. алокација грађевинског земљишта - додељивање потенцијалним инвеститорима,
2. дистрибуцијс приход од грађевинског земљишта - расподела прихода од коришћења,
3. унапређивање грађевинског земљишта – континуални процес његовог припремања и опремања, активности којима се увећавају погодности за коришћење.

У процесу газдовања земљиштем се јављају четири заинтересоване стране:

- *корисници земљишта*
- *комунална- инфрастр. предузећа,*
- *власници градског земљишта,*
- *градске, односно локалне власти*

Корисници земљишта располажу правима: коришћења земљишта, коришћења услуга комуналних предузећа, уживањем права заштите државе односно локалне власти. Корисници имају и обавезе: финансијске према власнику земљишта, обавезу плаћања комуналних услуга, плаћање пореза и осталих обавеза локалним властима.

Комунална предузећа имају права: наплате цене услуга, кандидовања својих инвестиционих пројеката за средства из буџета, наплате једнократних накнада за прикључење.

Власници грађевинског земљишта имају сва основна својинска права: Право располагања грађевинским земљиштем, право коришћења грађевинског земљишта, право уживања прихода од грађевинског земљишта. Власници имају и обавезе: Плаћања различитих врста пореза на грађевинско земљиште локалним и централним властима и поштовање регулативе којом се ограничава коришћење њихових својинских права.

Градске, односно локалне власти представљају државну управу над градским подручјем и њихова права су: право регулисања процеса газдовања грађевинским земљиштем и право наплаћивања

пореза и других фискалних прихода. Градске и локалне власти имају обавезе: обезбеђења складног урбаног развоја одређеног подручја, пружање правне сигурности учесницима процеса газдовања грађевинским земљиштем, обезбеђења одређених износа буџетских средстава у циљу унапређења грађевинског земљишта.

Важно је знати и то да је намена земљишта економска категорија а да као урбанистичко-техничка категорија представља компромис између цене (ренте) и колективних потреба. Европа традиционално нема зонирање за одређене подељени функције већ једна простор обједињава више функција. Овај квалитет даје предност тако уређеним градовима јер успешније задовољавају разноврсне потребе грађана. Ипак, управљати таквим простором и ускладити све те микрофункционалне система међусобно није лако и захтева много креативности да би се успешно и маштовито разрешили конфликти и подстакло развој насеља као лепог, угодног и подстицајног амбијента за живот и рад људи. Уметност урбанизма је да креира лепе и функционалне градске целине и просторе. Многа од тих решења имају конкретне последице по простор. Ако се рецимо планира изградња трга одмах се може рачунати да ће рента објеката на тргу бити и до 20 пута већа него у објектима или на парцелама иза трга.

У Енглеској се, на пример, према Закону о планирању, земљиште може да користи једино за намене за које је зонирано и за које се може добити дозвола. Промена зонинга је могућа тек по извршеном детаљном испитивању од стране надлежних органа, а приватни предузимач (инвеститор) мора да докаже оправданост такве промене, пре него што му инспектори Министарства за становање и локалне власти то дозволе. Земљиште се купује на основу уговора, а државни предузимачи и државне институције које нису у стању да купе земљиште на тржишту, могу предложити примену права прече куповине и понудити цену коју утврди општински вештак. Цене грађевинског земљишта није једноставно упоредити, јер грађевинске парцеле укључују много више елемената него сирово земљиште и неколико пута су веће од од цена великих подручја сировог и неопремљеног земљишта. Трошкови опремања стамбеног комплекса са 60 стамбених јединица на 1 ха износе око 20 000 фунти по парцели/ха, и без повезивања на примарну, а за индустријско земљиште 30 000 фунти по парцели/ха. У оба случаја цена сировог земљишта је 250 фунти/ха. Разлике су због веома високих трошкова опремања по 1 ха, а други је ограничени број опремљених парцела који се може продати за разлику од сировог земљишта и то у случају индустријских локација у односу 1:3. Кад се узму у анализу на пример трошкови опремања и коришћења земљишта по хектару у централној зони (око 15 000 фунти) и на периферији (око 5500 фунти), екстра трошкови који се плаћају у центру су резултат веће густине и квалитетнијих услуга, па у овом случају трошкови обухватају и положајну ренту.

Важно је знати и следеће да општина-локална самоуправа може да повећава употребљивост земљишта зонингом, јавним инвестицијама, идентификацијом права на земљишту и на коришћењу-закупу земљишта и развијањем и стварањем информационог система о земљишту, изградњом уређењем јавног саобраћаја и итд. Уређење саобраћаја и распоред саобраћајница је од изузетног значаја за урбану средину јер помаже лакшем и бржем савладавању простора и смањује временско - просторну дистанцу између центра и периферије (за већину великих градова је за јавни превоз метро изузетно добро решење). Позиција саобраћајнице у урбаној средини значајно утиче на цену објекта или парцеле било да је подиже или спушта.

Једина заштита од могућих злоупотреба и доношења решења која нису функционално оправдана и оптимална по насеља, већ имају могућу у заради уске групе људи, могу да се предупреду јавношћу рада и придржавањем професионалних стандарда. Зато је још важније да се израда планова као и реализација пројеката додељује конкурсом јер се тиме афирмишу стручни стандарди, затим да се укључи јавност. Последица овога је подизање квалитета и пад цене готовог производа који ће последично бити у јавном и општем интересу развоја насеља. Није занемарљива чињеница да се афирмацијом стручноти и увидом јавности значајно сужава простор смањивања корупције у овој веома уносној области рада. Локална самоуправа, дефинише зоне приоритетне урбанизације и тако усмерава процес инвестирања које касније за собом повлачи кретање предузећа, радних места и становништва. Разматрање и доношење инвестиционих и развојних одлука је важан процес и изузетно је битно да се не затвара у ексклузивни круг моћних и утицајних.

У локалној средини се укрштају стратегије власти и стратегије бизниса и то хоризонтално и вертикално, а поред ове глобалне димензије не треба занемарити ни просторно - функционалне релације специфичних подручја којима локалне заједнице припадају и који имају и своју особену развојну стратегију и да су локалне власти постале посебно рањиве ако њихво развој не прате технолошке иновације посебно у области инфраструктурних система, електропривреде, водопривреде, транспорта, као и становање и снабдевање итд. Треба исто тако схватити да је данас улога локалне самоуправе важна у **процесу урбанизације** насеља због бриге о сврсисходнијем коришћењу природних и људских резерви и одражавању динамичког јединства насеља и њихових региона као основне функционалне везе између делова насеља, градова, агломерација, региона и земље и да увек треба имати у виду могућност промена у развоју. Најважније је за локалну заједницу да схватити да се **дугорочно планирање** првенствено бави општим добрима, а не парцијалним интересима и да снаге које утичу на развој и будућност исте обухватају разна питања од идеолошких до питања технике и технологије, као што су: енергија, телекомуникације, информатика, очување животне средине и др. Схватити да су **принципи концепта** у планирању: отвореност, флексибилност, континуитет,

селективност, принцип интеракције између генератора развоја града, принцип могућег усмеравања будућности, а да су **циљеви урбане политике**: изградња пријатне урбане средине, побољшање животне средине, преношење еколошких активности на локални ниво и давање већих права општинама у управљању, социјална заштита, заштита вредног културног наслеђа, смањење оперативних трошкова за локалну владу, погодности за младе, биланс различитих интереса, људска права и др.

Поред свега што је речено важно је знати и то да је међу првим акцијама локалних власти и спровођење и усвајање "Локалне агенде 21", усвајање начина спровођења те агенде и одређивањем: начина финансирања, процене трошкова, развојем људских ресурса, институционалним оспособљавањем и др. Основ за ову акцију на европском нивоу је потписан "еколошки акциони програм за централну и источну Европу - ЛЕАП, у Луцерну 1993 год. на министарској конференцији, којим су националне владе земаља потписница многе надлежности са централне власти пренеле на локалне власти у заштити животне средине, као што је: брига о водоснабдевању, о отпадним водама, о системима за загревање, сакупљање и складиштење отпада, брига о зеленим површинама, о планирању коришћења земљишта и да је у Данском граду Архуску 1998 год. на министарској конференцији донета "Архутска конвенција о приступу информацијама", учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правосуђу у областима које се тичу животне средине, која на најбољи начин повезује заштиту људских права са заштитом животне средине: право је свих на еколошку информацију, право је јавности у учествовању у доношењу одлука, а у случају када су предходна два права повређена могућ је и приступ правосуђу.

Не уважавање закона и планских решења која су код нас честа, воде хаосу, дивљој парцелацији и градњи и настанку многих конфликта и проблема (угрожавање безбедности људи, нефункционална решења, урбанистички неред) чије касније кориговање је веома скупо. Та корекција се врши применом санационих планова. Наша насеља су на жалост пребогата овим лошим појавама. Отуда је веома битно појачати казнену политику при кршењу планова и водити кампање за очување професионалних стандарда. Главни архитекта у локалној самоуправи би у том смилу био додатни гарант доброг спроводјења политике и враћања урбанистичког реда. Поред тога веома је важно подстицати конкуренцију у стручним пословима и повећавати транспарентност и јавност рада. Општина може (или не) путем планирања да стимулише и олакша развој приватне и јавне имовине на економски ефикасан и рационалан начин и да одреди правце будуће сарадње јавног и приватног сектора (подстицање сарадње и заједничких пројеката и аранжмана).

3. УРБАНИ МЕНАЏМЕНТ И ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Урбани менаџмент у себи садржи четири елемента управљања подељених на функције и процесе што је дато табеларно.

Елементи урбаног менаџмента

функције	процеси
административна	планерски
информатичка	руковођење
операционална	организација
одлучивање	контрола

Битно је знати да се појаве у урбаном развоју насеља огледају у ценовном изразу преко цена радних места, стана, комуникација, изградње комуналних система, јавних и социјалних објеката, такозваних урбаних активности. Ове активности подижу или обарају социо-културну, економску, и еколошку цену града. Кретање економске ренте, као израза вредности земљишта и трошкова превоза, у односу на просечне и маргиналне трошкове, на најбољи начин илуструје друштвено-економску ефикасност одређеног града. У Европској Повели о локалној самоуправи се каже следеће:

1. Локалне власти ће у складу са економском политиком земље, имати право на одговарајуће сопствене изворе финансирања, којима ће располагати слободно у оквиру својих овлашћења;
2. Најмање један део средстава локалне власти потицаће од локалних такси и накнада за које локалне власти, у мери утврђеној статутом, имају право да утврђују стопе;
3. Системе финансирања на којима се заснивају извори средстава локалних власти треба да буду довољно разнолики и еластични, како би омогућили усклађивање, у највећој мери, са стварним променама трошкова које наметне обављање дужности власти;
4. Колико год је могуће, треба да средства које се преносе локалним властима немају карактер наменских средстава. Доделом тих средстава не може се угрозити дискреционо право локалних власти да воде политику у оквиру својих овлашћења.

Кроз процес планирања се одређују и будући правци сарадње јавног и приватног сектора. Поједине земље, Мађарска, Аустрија, Француска и Енглеска су успеле планирањем развоја да елеминишу монополски положај својих главних градова и да истовремено остваре висок степен социјалне интеграције у простору. Бројни већи и мањи градови средње величине успели су да стекну своје идентитете и одговарајућу улогу у националној и регионалној мрежи градова.

Неопходно је имати у виду и следеће, иако су јавна добра монополских и олигополских карактеристика, она се могу организовати на принципу тржишта »делатност јавна, а пројекат приватни«. Основни циљеви јавног и приватног предузетништва су максимизација профита, а чести аспекти развојног процеса су и ликвидност, сигурност и престиж.

За сагледавање економске и еколошке цене локалне заједнице битне су појаве у урбаном развоју насеља које се огледају у ценовном изразу преко цена радних места, стана, комуникација, изградње комуналних система, јавних и социјалних објеката, такозваних урбаних активности. Ове активности подижу или обарају социо-културну, економску и еколошку цену локалне заједнице. Урбанистичко планирање генерише реалне трошкове у смислу ангажовања одређених ресурса, трошкове јавног сектора, (који се односе на припремање и примену урбанистичких планова) и трошкове приватног сектора (прибављања одређене урбанистичке документације).

За економски и финансијски аспект локалне самоуправе је важно и успостављање урбанистичких ограничења (на плану намене) која могу да умањује понуду грађевинског земљишта, али исто тако урбанистичка ограничења на једном сегменту тржишта могу да доведу до реалокације и увећања понуде, што све зависи од ценовне еластичности понуде грађевинског земљишта.

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

Примери из Велике Британије су да су снажна урбанистичка ограничења довела до супституције земљишта капиталом и до промене типа становања, а у Америци да су урбанистичка ограничења умањила понуду земљишта и повећала његову цену, а политика зеленог појаса је довела до увећања разлике у цени између градског и пољопривредног земљишта. Ограничења у домену пословног простора су довела до неповољних ефеката, па се крајем 70-тих и 80-тих година 20 века приступило ублажавањима урбанистичких ограничења и формиране су *корпорације за урбану изградњу, предузетничке зоне и зоне поједностављеног планирања*, ради стварања подстицаја за улагање капитала и просперитет одређеног подручја. У урбаној реконструкцији ублажавање урбанистичких ограничења је било праћено финансирањем и инвестицијама у инфраструктуру, неопходну за започињање процеса урбане реконструкције.

Урбанистичко планирање утиче и на формирање увећане вредности грађевинског земљишта. Примена једног облика државне интервенције доводи до примене неког другог облика интервенције. На пример опорезивање увећане вредности земљишта представља једну од могућности, мада се све више примењује планерски договор - накнада којом се део увећане вредности грађевинског земљишта изузима приватним земљопоседницима и ставља на располагање локалној заједници.

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

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

Закон о финансирању локалне самоуправе («Службени гласник РС», бр. 62/06) регулише да се средства у буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом. Јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то: порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон; локалне административне таксе; локалне комуналне таксе; боравишна такса; накнада за коришћење грађевинског земљишта; накнада за уређивање грађевинског земљишта; накнада за заштиту и унапређивање животне средине; приходи од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности и приходи од других концесионих послова, које јединица локалне самоуправе закључи у складу са законом; новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку; приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи јединица локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета; приходи од продаје покретних ствари које користи јединица локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета; приходи које својом делатношћу остваре органи и организације јединице локалне самоуправе; приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе; приходи по основу донација јединици локалне самоуправе; приходи по

основу самодоприноса; други приходи утврђени законом. Стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом. Одлука се доноси након одржавања јавне расправе, а може се мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину. Изузетно се одлука може изменити и у случају доношења, односно измене закона или другог прописа којим се уређују изворни приходи јединице локалне самоуправе и објављује на начин на који се објављују акти јединице локалне самоуправе.

Јединици локалне самоуправе са нивоа Републике припадају: уступљени приходи; трансфери. Аутономна покрајина може јединици локалне самоуправе да додели наменски трансфер. Јединици локалне самоуправе припадају следећи приходи од уступљених пореза остварени на њеној територији: порез на доходак грађана, и то на приходе од: пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари, осигурања лица, 40% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог, остали приходи у складу са законом; порез на наслеђе и поклон; порез на пренос апсолутних права.

Република уступа јединици локалне самоуправе и приходе од накнада остварених на територији јединице локалне самоуправе, у складу са законом, и то: годишња накнада за моторна возила, тракторе и прикључна возила; накнада за загађивање животне средине; накнада за коришћење минералних сировина; накнада за извађени материјал из водотока; накнаде за коришћење шума; накнаде за коришћење вода; накнада за промену намене пољопривредног земљишта; накнада за коришћење природног лековитог фактора; туристичка накнада; друге накнаде у складу са законом.

Сви приходи јединице локалне самоуправе су општи приход буџета јединице локалне самоуправе и могу се користити за било коју намену, у складу са законом и одлуком о буџету јединице локалне самоуправе, сем оних прихода чији је наменски карактер утврђен законом.

Обавезе локалне самоуправе на основу Закона о локалној самоуправи («Службени гласник РС», бр.129/07) у складу с Уставом и законом су да: доноси програме развоја; доноси урбанистичке планове; доноси буџет и завршни рачун; утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлим водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће у градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавна расвета, уређивање и одржавање гробља и сахрањивање и др), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање; стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда; спроводи поступак иселјења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама; доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта; доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе; уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора; стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине; уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу; уређује и обезбеђује посебне услове и организацију ауто такси превоза путника; уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, као и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти; оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва; оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање; оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља; организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средстава за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач; организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица; доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој

култури; уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја; стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима; подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе; стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад; управља имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању; уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња; организује вршење послова правне заштите својих права и интереса; образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад; помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији; подстиче и помаже развој задругарства; организује службу правне помоћи грађанима; стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група; утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине; стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права; прописује прекршаје за повреде општинских прописа; образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине; уређује организацију и рад мировних већа; уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине; обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом. Локалне власти треба да дају активну финансијску подршку развојним програмима. При томе би морале испољити стрпљивост у подстицању дугорочног развоја и у реструктурирању постојећих предузећа, давањем далеко повољнијих кредита, чиме би се обезбедила већа доступност јефтиног новца, ниже камате и дужи период враћања. Од изузетног значаја је реализација још комплекснијих пројеката који се на то надовезују као што су: креирање инкубатор бизнис центара, инкубатор технолошких паркова и развоја других облика сарадње, уз обезбеђивање сталног и квалитетног кретања информација и регионалног повезивања. Инкубатор бизнис центри представљају пословни простор који општина обезбеђује по изузетно повољним условима појединцима који почињу сопствени бизнис. Локалне власти тако могу преобртити намену и средити велике површине напуштене земље и напуштене и запуштене пословне просторе и претвориле их у огледне, инкубаторске индустрије, у домаћу радиност, подстичући тиме велики број предузетника да опробају нове пословне идеје уз минималне ризике и проблеме. Технолошки инкубатори су у једном броју земаља које су их користиле, тако постали важан део развојног циклуса Локалне власти могу бити активне у стварању локалних финансијских институција, кредитних институција и кредитних задруга као и кооперативних мрежа предузећа једне гране. Локалне финансијске институције треба да пруже подршку локалном економском развоју, развоју веома важног циклуса штедње и инвестирања на локалном ниову. Ове институције би улагале у локалне произвођачке секторе и развој технологије који су у дугорочном смислу изузетно важни за привреду а комерцијално нису атрактивни за кредитирање, због великог ризика и ниске профитабилности. Добра су искуства са локалним фондовима које оснивају општине. Поред тога од изузетног значаја могу бити регионалне банке и кредитне институције у власништву државе које усмеравају повољне кредите на локална мала предузећа. Формирани занатски фондови би били од непроцењивог значаја за набавку машина и модернизацију радионица. Штедионице су на пример у Немачкој биле главни донатори повољних кредита малим предузећима и њихов циљ је била дугорочна одрживост стварањем солидне базе клијената. Афирмација задруга у разним областима, као и стварање гроздова за кооперацију у једној привредној области, знатно ојачава локалну привреду и њену одрживост. Општина треба да развије још једну изузетно важну групу активности а то је обезбеђивање сервисних центара за савете и помоћ (техничка, технолошка, итд.) који представљају веома важан ослонац тим младим предузећима којима стално недостају стручна и друга знања и информације. Ови сервисни центри би значајно допринели успешнијем раду и сигурнијем напретку. Важно је исто тако да улаже у знање као развојни фактор. У већини земаља су значајно ојачане истраживачке институције, везе универзитета и локалних власти, стварани су образовни и истраживачки програми у складу са конкретним потребама привреде и упорно је улагано у технолошки развој. Овај рад се исплатио јер је значајно подигао конкурентност привреде. Сарадња и кооперација локалних власти у виду стварања заједничких економских и развојних пројеката кроз разне видове (братимљење, прекогранична сарадња, постицање трговине, кооперација, итд.) је од непроцењивог значаја за успех ових делатности. Пружање услуга је веома важан део рада и активности локалне самоуправе. Смисао постојања локалних власти је у решавању проблема које грађани имају и који су данас све комплекснији. На то утиче све сложенији и динамичнији начин живота, рецесија која је знатно смањила расположиве фондове као и нова улога и функција коју локална власт добија: подстицање економског развоја у својој средини и у друштву уопште. Тако су

локалне власти принуђене да раде на прилагођавању људских ресурса новим економским потребама и променама, да помогну у информисању бизниса о новим тенденцијама (промена климе, имиџа и ставова бизниса), у обнови локалне инфраструктуре, да помогну у отварању нових предузећа, олакшају и подстакну пружање нове врсте услуга, креирање иновација, нових технологија и вештина, трансфера технологије и његове примене итд. Контрола данас постаје важан део процеса пружања услуга а јавне институције се финансирају по прецизно утврђеним очекиваним ефектима уз разрађену методологију праћења реализације. Да би се повећала мотивација и креативност запослених променило се и награђивање према раду. Ради успешног планирања и реализације пружања услуга од изузетног су значаја разрађени стандарди којима се прате ефекти и квалитет услуга: “добра школа”, чишћење - стандард “чисте улице”, одржавање станова - стандард “квалитетно уређеног стана”, одржавање здраве животне средине, запошљавање, полиција - стандард безбедности, саобраћај - стандард безбедности у саобраћају, па и рад судова - стандард “доступности правде”. Данас Завод за запошљавање плаћа службенике у једном варијабилном износу према броју људи које су запослили, отпушта се менаџер департмана за станове који и после опомене не обезбеди стандардни квалитет станова, стандард сиромаштва породица је важан чинилац мерења реалног стандарда грађана, оцењује се рад судија преко стандарда доступности правде за грађане, безбедност се мери бројем и озбиљношћу пожара и инцидената са опасним материјалима, еколошко стање и загађење поређењем са стандардом оптималног озонског омотача, број саобраћајних удеса по возилу на милион пређених миља што је еталон безбедности саобраћаја, санитарни департман се у обезбеђивању чисте средине користи стандардом «чисте улице» који знатно олакшава мерење квалитета понуде разних јавних и приватних агенција на конкурсима као и касније мерење ефеката њиховог рада. Стандарди су од изузетног значаја за подизање квалитета услуга, за адекватно награђивање запослених и подстицање њихове креативности и у крајњем за што адекватније и боље задовољавање потреба грађана. У овим процесима се примењују следећи принципи: резултати рада се морају квалитативно и квантитативно мерити (ако се не мери резултат не зна се да ли је ефекат рада); остварени резултати треба да се вреднују и награђују (ако се не види успех, неће се моћи ни награђивати); ако се не награђује успех (што је била једна од ранијих слабости управљања) вероватно се награђује несупех; сагледавање успеха је процес учења, усавршавања и развоја (ако не можеш да видиш успех не можеш ни да учиш из њега); сагледавање неуспеха је такође важна претпоставка усавршавања и корекције рада (ако се не препознаје неуспех, не може се ни кориговати). Јавна подршка у локалној самоуправи се добија за реално постављене пројекте којима се успешно указује на реално очекиване ефекте и резултате (ако се демонстрирају резултати - може се добити јавна подршка). Овај нови начин рада омогућава да власт буде отворена, јавна и контролисана, подстиче се значај контроле, праћење свих етапа рада, квалитета и ефеката рада уз адекватно награђивање према учинку и подстицање креативности запослених. Важан је и допринос информационе технологије која је у великој мери повећала објективизираниост и стандардизованост, а потиснула субјективност, волонтизам људског фактора и потенцијално елиминисала пристрасност. У овим активностима органи локалне власти (скупштина, градоначелник, професионалци, службе и ангажоване приватне агенције) делују као тим заинтересован за што боље ефекте рада. Сви органи власти као и приватне агенције имају свој део посла и свака појединачно мери ефекте одлучивања, спровођење одлука и прави увид и контролу над оствареним резултатима. Праћење ефеката рада и учење на грешкама су важни механизми побољшања квалитета услуга.

Закон о локалној самоуправи уређује сарадњу суседних општина (чл. 115, 116) као важан инструмент функционисања и развоја локалних власти. Тиме се наглашава динамична и отворена природа локалних власти. Локалне заједнице морају бити отворени системи, простор отворен за сарадњу, пре свега са суседним општинама са којима заједно чине један интегрисан простор који треба да је вишеструко повезан. Свест о територијалној интегрисаности и повезаности простора је од изузетног значаја. Две или више општина могу да праве заједничке планове у просторном или економском развоју и заједно развијати стратегију економског развоја. Општине могу ефикасније задовољавати један број потреба јер јавне услуге често захтевају јединствено обављање на већој територији да би се исплатиле. Отуда долази до настанка партнерства и функционалних интеграција локалних заједница. Две или више суседних општина могу заједно доносити и Просторни план.

Овај облик сарадње подразумева и прекограничну сарадњу за пограничне општине. Ови облици сарадње могу имати различите садржаје од интереса за грађане ових општина а то се на сличан начин односи и на сарадњу свих суседних општина. Пројекти се могу тицати свих садржаја из надлежности локалних власти:

1. Обезбеђивање инфраструктуре (заједничке депоније, фабрике за прераду отпада, водовод, канализација итд);
2. Заједнички домови здравља, домови за старе или специфичне образовне институције које им користе а прескупе су за једну општину;
3. Заједнички пројекти из области заштите животне средине, акције чишћења, уводјења стандарда чисте средине и њихово праћење;
4. Заједничке културне манифестације, туристичке, спортске манифестације и разни образовни пројекти;

5. Заједнички економски и развојни пројекти, инкубатор бизнис и технолошки центри, саветодавни центри итд.

Сви ови садржаји у великој мери отварају локалне заједнице за сарадњу без које нема интеграцију ни у шире средине и регионе, па и у Европу. Овакви и слични садржаји сарадње се реализују и кроз братимљење и међународну сарадњу са локалним властима других земаља. Сарадња је увек веома значајан и подстицајан чинилац развоја.

4. ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И УРЕЂИВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА (Сл Гласник РС бр.72/09)

Код нас се на основу Закона о грађевинском земљишту, Правилника о садржају и начину доношења програма уређивања градског грађевинског земљишта, важећих одлука општина о грађевинском земљишту, одлука о начину обрачуна и уговарања уређивања земљишта и одлука о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта, врши уређивање грађевинског земљишта, даје на коришћење градског грађевинског земљиште у државној својини и уговара накнада за уређивање и давање грађевинског земљишта на коришћење.

У закону су највеће измене у односу на предходни закон у овом делу закона.

По дефиницији грађевинског 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. Користи се према намени одређеној планским документом, на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом и може бити у свим облицима својине у промету је. Намена грађевинског земљиште може бити: становање, комерцијална делатност, производна делатност и остале намене. Право својине на грађевинском земљишту у јавној својини има Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе. Врсте грађевинског земљишта су: градско грађевинско земљиште; грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта.

Градско грађевинско земљиште јесте земљиште у грађевинском подручју насељеног места које је као такво одређено планским документом, који се доноси за општину, град и град Београд, у складу са овим законом. Планским документом којим се одређује градско грађевинско земљиште не мења се облик својине на земљишту које се одређује као градско грађевинско земљиште.

Грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта јесте земљиште у грађевинском подручју изван насељеног места, које је као такво одређено планским документом који се доноси за општину, град и град Београд, у складу са овим законом. Планским документом којим се одређује грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта не мења се облик својине на том земљишту

У дефиницији неизграђеног грађевинског земљишта је дато да је то земљиште и на коме су изграђени само објекти привременог карактера, а у дефиницији уређено грађевинско земљиште да је то земљиште које је комунално опремљено за грађење, у складу са важећим планским документом (изграђен приступни пут, електромрежа, обезбеђено снабдевање водом и обезбеђени други посебни услови) и да уређивање грађевинског земљишта обухвата његово припремање (обухвата истражне радове, израду геодетских, геолошких и других подлога, израду планске и техничке документације, програма за уређивање земљишта, расељавање, рушење објеката, санирање терена и друге радове) и опремање (обухвата изградњу објеката комуналне инфраструктуре и изградњу и уређење површина јавне намене) као и да се уређивање грађевинског земљишта врши се према средњорочним и годишњим програмима уређивања, које доноси јединица локалне самоуправе.

Накнаду за уређивање грађевинског земљишта плаћа инвеститор, а висина накнаде за уређивање грађевинског земљишта утврђује се на основу следећих критеријума: степен комуналне опремљености, годишњих програма за уређивање грађевинског земљишта, урбанистичке зоне, намене и површине објекта. Јединица локалне самоуправе прописује мерила за обрачун висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта на основу ових критеријума.

Неизграђено грађевинско земљиште које није опремљено у смислу овог закона, а налази се у обухвату плана генералне регулације, односно плана детаљне регулације, може се комунално опремити и средствима физичких и правних лица које подноси надлежном органу јединице локалне самоуправе, односно привредном друштву, јавном предузећу односно другој организацији предлог о финансирању изградње комуналне инфраструктуре. Ако је подносилац власник грађевинског земљишта. сачиниће се услови о финансирању изградње комуналне инфраструктуре, који нарочито садржи: податке о локацији, односно зони, податке из урбанистичког плана и техничке услове за изградњу комуналне инфраструктуре, податке из програма уређивања грађевинског земљишта, границе локације која се опрема са пописом катастарских парцела, рок изградње, обавезу јединице локалне самоуправе као инвеститора за прибављање локацијске, грађевинске и употребне дозволе, као и обавезу да обезбеди и финансира стручни надзор у току извођења радова, обавезу власника земљишта за финансирање израде техничке документације, стручне контроле техничке документације, извођења радова, обавезу власника грађевинског земљишта да изврши избор извођача радова, обавезу предаје изграђених објеката комуналне инфраструктуре и других објеката јавне намене у својину јединици локалне самоуправе, стварне трошкове изградње комуналне инфраструктуре, као и висину умањења накнаде

за уређивање грађевинског земљишта за инвеститора објекта који ће бити грађен на тој локацији, односно зони. За објекте који ће се градити на локацији, односно зони која се комунално опрема средствима власника, накнада за уређивање грађевинског земљишта се умањује за стварне трошкове комуналног опремања, а највише до 60% од висине накнаде утврђене према мерилима за обрачун за ту локацију, односно зону. Ако власник грађевинског земљишта прихвати услове из става 3. овог члана, надлежни орган предлог о финансирању изградње комуналне инфраструктуре са предлогом уговора доставља скупштини јединице локалне самоуправе на одлучивање. Одлука скупштине јединице локалне самоуправе о прихватању предлога о финансирању изградње комуналне инфраструктуре средствима власника грађевинског земљишта садржи и овлашћење органу јединице локалне самоуправе, привредном друштву, јавном предузећу, односно другој организацији за закључивање уговора којим се ближе уређују односи настали поводом прихватања предлога о финансирању изградње комуналне инфраструктуре средствима власника. Надлежни орган, односно правно лице које је одлуком скупштине општине добило овлашћење за закључење уговора са власником грађевинског земљишта којим се уређују односи везани за финансирање изградње комуналне инфраструктуре, закључује уговор у року од 30 дана од дана доношења одлуке из става 6. овог члана.

Финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује се из средства остварених од: накнаде за уређивање грађевинског земљишта; закупнине за грађевинско земљиште; отуђења грађевинског земљишта; конверзије права коришћења, односно права закупа у складу са овим законом; других извора у складу са законом.

Отуђење или давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини ради изградње спроводи се јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом, по тржишним условима, у складу са законом. Постојеће и планиране површине јавне намене не могу се отуђити из јавне својине. Грађевинско земљиште у јавној својини не може се отуђити или дати у закуп, ако није донет плански документ на основу кога се издаје локацијска дозвола. Грађевинско земљиште у јавној својини се отуђује или даје у закуп лицу које понуди највећу цену или највиши износ закупнине за то земљиште, која се накнадно не може умањивати. Изузетно јединица локалне самоуправе може отуђити или дати у закуп грађевинско земљиште по цени односно закупнини која је мања од тржишне цене односно закупнине или отуђити или дати у закуп грађевинско земљиште без накнаде, уз претходно прибављену сагласност Владе.

Неизграђено грађевинско земљиште у јавној својини, може се уносити као оснивачки улог у привредна друштва и јавна предузећа, у складу са законом којим се уређује јавна својина. Грађевинско земљиште у јавној својини се може отуђити или дати у закуп непосредном погодбом у случају: изградње објеката за потребе обављања послова из надлежности државних органа и организација, органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других објеката у јавној својини; прибављања грађевинске дозволе, власнику бесправно саграђеног објекта, који је захтев поднео у роковима прописаним овим законом, ако је изградња тог објекта у складу са условима предвиђеним овим законом; исправке граница суседних катастарских парцела; формирања грађевинске парцеле у складу са чланом 102. овог закона; отуђења или давања у закуп из споразумног давања земљишта ранијем власнику непокретности које је било предмет експропријације, у складу са прописима о експропријацији.

За послове уређивања грађевинског земљишта, коришћење, унапређење и заштиту грађевинског земљишта, општина може да оснује предузеће или вршење ових послова обезбеди на други начин. Обезбеђење услова обухвата нарочито:

- Припрему средњорочних и годишњих програма уређивања грађевинског земљишта;
- Уређивање грађевинског земљишта;
- Старање о заштити и рационалном коришћењу грађевинског земљишта,
- Обављање других послова у складу са прописом општине.

Уређивање грађевинског земљишта врши се према средњорочним и годишњим програмима уређивања које доноси општина, а Министар за урбанизам доноси ближе прописе о садржини програма уређивања земљишта. До доношења овог програма, примењује се постојећи Правилник о садржини и начину доношења програма уређивања градског грађевинског земљишта. Програмом се обухватају сви радиви на уређивању градског грађевинског земљишта на целом подручју града, без обзира на њихове специфичности у погледу извора и услова финансирања, организација обављања стручних послова и слично, као и на посебне надлежности, овлашћења и улоге појединих субјеката у процесу изградње град. Програмом се усклађују просторно и временски активности на просторном развоју и изградњи града и омогућује се:

- остваривање захтева за рационално коришћење грађевинског земљишта;
- одржавање неопходног степена равнотеже између висине трошкова које изискују радови на уређивању земљишта и објективних могућности расположивих извора финансирања;
- висок степен ефикасности и економичности у реализацији планираних радова, кроз усклађивање просторног положаја, динамике и других услова изградње појединих објеката;
- сагледавање укупног обима, структуре, вредности, динамике и услова извршења радова на уређивању земљишта у програмском периоду;
- утврђивање извора финансирања, предвиђених радова;

- формирање непосредне основе за утврђивање висине накнаде за уређивање земљишта које плаћају инвеститори нове изградње, односно накнаде за коришћење земљишта коју плаћају корисници градског грађевинског земљишта и
- благовремено предузимање свих организационих, правних, и других мера које су потребне за ефикасно извршење предвиђених радова.

Основу програма чине прорачуни структуре, обима, вредности и услова извршења радова на уређивању земљишта по појединим локацијама. Као изведени подаци у Програму се формирају синтезни прикази по карактеристичним основама које су од значаја за глобалне анализе, финансијски, организациони и други аспекти извршења и праћења предвиђених радова. Локације су:

- једна или више грађевинских парцела које чине просторну целину одређену планским актом и
- одговарајући делови градске територије на којима се у оквиру посебних задатака организује изградња појединих објеката градске комуналне инфраструктуре

Основна поглавља Програма:

- уводни део са општим објашњењем о карактеристикама програма;
- оцена усклађености Програма са циљевима укупноурбаног развоја града;
- приказ предвиђених радова на уређивању грађевинског земљишта;
- приказ извора и услова финансирања предвиђених радова на уређивању земљишта и
- мере за спровођење Програма.

Програмом су обухваћени радови на уређивању грађевинског земљишта :

- Припремање земљишта за изградњу,
- Комунално опремање земљишта.

Припремања земљишта обухвата:

- Прибављање земљишта;
- Припремне радове;
- Асанационе радове и рашчишћавање земљишта.

Комунално опремања земљишта обухвата:

- Водоснабдевање
- Канализацију
- Електро-енергетску мрежу.
- ТТ мрежу
- Топлификацију
- Саобраћајне површине
- Уређење слободних површина и
- Друге комуналне системе.

Збирни преглед садржи:

- Радове на уређивању земљишта за карактеристичне групе локација
- Радове на прибављању земљишта за све локације обухваћене Програмом
- Радове на комуналном опремању земљишта на свим локацијама из Програма који су обухваћени у оквиру индивидуалне односно заједничке комуналне потрошње
- Радове на комуналном опремању земљишта на свим локацијама из Програма који имају ранг магистралне, примарне или секундарне мреже.

Поред збирних прегледа саставни део Програма су и други подаци. Анализом трошкова на одређеним локацијама евидентно је да су трошкови опремања локација у износу од 2/3 од укупних трошкова на уређивању земљишта.

Данас по важећим одлукама града Београда инвеститори прилоиком уговарања земљишта плаћају стварне трошкове секундарног уређивања земљишта до парцеле, са раније учињеним трошковима и трошкове прикључка ЕДЕБ-а, ПТТ-а БЕ, а уместо стварних трошкова изградње примарне мреже, упросечене трошкове изградње примарне мреже и трошкове погодности локације по зонама одређеним одговарајућом одлуком Града. Цене уређивања земљишта по м² изграђене површине објеката у просеку се креће од 100 Еура/ м² до око 250 Еура/ м². За инвеститоре постоје, сагласно важећим Одлукама одређене бенефиције уколико се врши плаћање од једном целог износа и плаћање на рате са уплатом одређене суме при склапању уговора, а остатак на рате.

5. ЗАКЉУЧАК

Анализирајући обавезе локалне самоуправе на основу важећих закона, финансирање и послове на уређивању градског грађевинског земљишта (припремања и опремања земљишта), може се закључити да се ти послови обављају инжењерски на исти начин, разлика је у начину газдовања и свему што прати тржишне односе. Основни задатак код нас као и земаља у транзицији успостављање приватно-својинских односа на земљишту. Земљишна реформа треба да омогући првенствено повраћај земљишта и реформу закупних права формирањем тржишта права. Поред свега што је речено програми реформи треба да обухвате и урбану обнову градова, опорезивање земљишта, предходно сређивање катастра и земљишних књига водећи рачуна да је равнотежа цена и доходак основ за производњу земљишта.

 ЛИТЕРАТУРА

1. Беговић Б.: Економика урбанистичког планирања (1995) - Едиција: Економска анализа;
2. Бела књига: Информација о пословној клими у Србији (2008,2009);
3. Ђорђевић С., Златановић-Томашевић В.: Улога општинске скупштине у планирању развоја, Стална конференција градова - Семинар Економски развој, Београд 2004
4. Јанић М.: Одржив развој људских насеља земаља у транзицији ЈУГИНУС и Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда(1996);
5. Јанић М.: Урбанистичка доктрина 21 века: развој теорије и праксе урбанистичког и просторног планирања-УУС, Крушевац 2005.
6. Закон о локалној самоуправи,(Сл Гласник РС 62/2006)
7. Закон о планирању и грађењу, (Сл Гласник РС 72/2009)
8. Закон о финансирању локалне самоуправе,(Сл Гласник РС129/2007)
9. Златановић - Томашевић Весна: Планирање, уређење простора и одржив развоја, Саветовање УУС – Крушевац, мај 2005
10. Златановић- Томашевић В.:Улога локалне самоуправе у планирању развоја-ЛУУС Крагујевац,2008
11. Златановић- Томашевић В. : Закон о планирању и изградњи и грађевинско земљиште , Саветовање УУС, Крагујевац , новембар 2009, Предејане, април 2010
12. Златановић - Томашевић В. – Просторно и урбанистичко планирање и закон о планирању и грађењу, Кладово, октобар 2009;
13. Златановић - Томашевић Весна – Разлози за налажење сличности и разлике између новог и постојећег закона о планирању и изградњи -В. Бања,фебруар 2009;
14. Златановић - Томашевић В. : Планирање грађевинско земљиште и прописи - Матарушка бања, април 2007
15. Златановић - Томашевић В.: Катастар непокретности, грађевинско земљиште, локације за стамбену изградњу, хипотековање, Врњачка Бања- саветовање,септембар 2006
16. Центар за развој Србије: Пројекта „Мониторинг рада општина“

II Мониторинг

Проф. др Миодраг Ралевић¹

МЕСТО, УЛОГА И ЗНАЧАЈ И СТРУКТУРА МОНИТОРИНАГ ПО НИВОИМА (ДРЖАВНОМ, РЕГИОНАЛНОМ И ЛОКАЛНОМ) У ПРОЦЕСУ РАЗМАТРАЊА ВРЕДНОВАЊА, СЕЛЕКЦИОНИСАЊА И УСВАЈАЊА СТРАТЕШКИХ, ПЛАНСКИХ, ПРОГРАМСКИХ И ПРОЈЕКТНИХ РЕШЕЊА

РЕЗИМЕ

У овом тренутку урбанистичко - планерска и архитектонско - градитељска струка налази се у критичној фази када осим стваралачко - инжењерског поља деловања, је у обавези да крене у област верификационог деловања, са циљем унапређења система евалуације на свим нивоима вредновања ефеката и резултата понуђених њиховог усклађивања.

Усклађивања са европским прихваћених инструмената мониторинга баш због задржавања још увек на облик стручне контроле као основе верификације стручних резултата, струка се нашла у ситуацији да троши много - много више времена (по неким истраживањима чак и 2 пута више) за формализацију својих решења и њихово изношење уз претходно прихватање од надлежних тела. То Србију, као земљу, која тежи уласку у Европску Унију ставља на једно од последњих места, по времену које је потребно да би се издали услови, сагласности, дозволе за градњу.

Коначно је дошло време да се крене ка коришћењу инструмената савременог мониторинга, који има за циљ стално мерење ефеката сваке од фаза на „путу од проблема до решења“ и доласка до решења које је оствариво и доноси велику добит за све заинтересоване актере.

ABSTRACT

At this time, urban – planning and architectural – construction professions is at a critical stage, when except the creative – engineering field of action, it is required to move into the area of the verification action, with the aim of improving the system of evaluation at all levels of evaluation of the effects and results offered their alignment.

Harmonization with the European monitoring instruments accepted because of still retaining the form of professional control as a basis for verification of professional results, the profession has found itself in a position to spend a lot - a lot more time (some studies even 2 times more) the formalization of their solutions and their presentation of the preliminary acceptance by the competent bodies. Because of that Serbia, a country which aspires to join the European Union, put on one of the last places, by the time that is necessary to be issued conditions, approvals, permits for construction.

Finally it was time to move towards the use of modern instruments for monitoring, which aims to continuously measure the effects of each phase of the „path to a solution of the problem“ and coming up with a solution that is feasible and brings great benefit to all stakeholders.

УВОД

Према званичним информацијама међународних аналитичких студија Србија се налази на једном од посебних места по ефикасности добијања свих врста дозвола, а нарочито дозвола за изградњу грађевинских објеката. Шта може да буде кључни узрок за бесконачно “трошење” вашег времена када вам се пред вратима нађе неко ко жели да буде у функцији развоја, као што су инвеститори или неко ко такође жели да оствари “своја права”, ко што су грађани “власници”. По мишљењу аутора овог рада, кључна тачка “загушена” је законом прописана (тзв.) стручна контрола у свим фазама израде, разматрања и усвајања планских и пројектних решења. Временске “секвенце” трајања и вршења “стручне контроле” у нашим условима мере се месецима, а врло често и годинама. Тако се планови раде, на пример 6-9 месеци ефективног рада а (тзв.) “стручна контрола” траје минимум исто колико и израда планова, што често представља изгубљено време без конкретних ефеката. Мишљења смо да је неопходно, уместо “контроле” (што у конкретним случајевима представља “надзор”) увести поступке и инструменте мониторинга који је усмерен ка правовременом сагледавању последица које могу имати одређена планско - пројектна решења са основним циљем, да се правим мерењем ефеката понуђених предлога требају и могу избећи негативне косеквенце, пре него што дође до њиховог остварења. Основно питање на које треба струка (а и политика) да одговори је да ли ће наставити “контролу” целокупног процеса планирања и пројектовања или ће се (најзад) одлучити за увођење мониторинга као сталног и правовременог мерења „ефеката“ својих планско - пројектних решења.

Суштинска разлика је у томе што се кроз систем контроле врши надзор над целокупним системом планирања и пројектовања (над актерима процедурама и решењима) од стране одређене и „фиктивно

¹ Проф. др. Миодраг Ралевић, д-р, редовни професор на Департману за урбанизам Архитектонског факултета у Београду

моћне“ групе (најчешће уткане у бирократско - административни апарат) а мониторинг треба да омогући сталну проверу ефеката, последица и консеквенци предложених решења по будући урбани развој у простору.

СУШТИНСКА СВОЈСТВА МОНИТОРИНГА:

1. Мониторинг у свом изворном значењу има улогу сталног процеса ПРАЋЕЊА, правовременог сагледавања ПОСЛЕДИЦА (позитивних и негативних) које могу изазвати одређене предложене „планске одлуке“ (урбанистичка решења, предложени параметри просторне организације итд.) са циљем да се могу правовремено избећи негативне консеквенце.
2. МОНИТОРИНГ је сталан процес праћења, израде и реализације планова, програма и пројеката. Мониторингом се врши МЕРЕЊЕ ЕФЕКТА понуђених решења (просторних, урбанистичких, техничких...) са циљем утврђивања ПОСЛЕДИЦА и КОНСЕКВЕНЦИ са више аспеката: економског, еколошког, правног, социолошког, технолошког итд. На основу добијених информација преко мониторинга, за очекивање је да се могу поправити претходно предложена решења, односно да се могу донети нова боља - квалитетнија решења.

Мониторинг треба да постане једна од најважнијих компоненти савременог планирања и пројектовања и одлучивања у вези са „трошењем ресурса и развојем потенцијала“, а формирањем сталне повратне спреге, између предлога и усвојених решења, успостављају се инструменти за УПРАВЉАЊЕ БУДУЋИМ (УРБАНИМ) РАЗВОЈНИМ ПРОЦЕСИМА

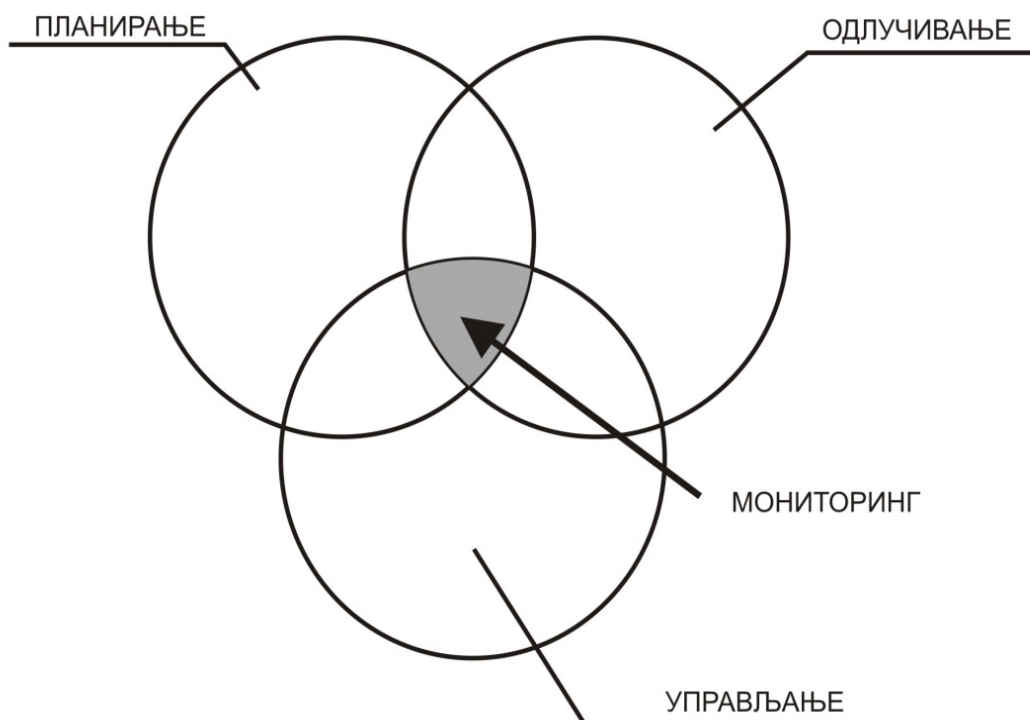
Суштинска значења представља:

„Мониторијум“ има примарну функцију правовремене опомене и подсећа на нешто што није у реду са предлогом решења, секундарном нивоу мониторијум „упућује“ на побољшање решења и проучава како то поправити.

„Монитор“, је особа задужена да врши мониторинг, је у првом плану „опомињач“ а не „саветодавац“ на секундарном нивоу, или је службеник који „прати“ одвијање плана и „извештава“ заинтересоване за одвијање мониторинга.

Неопходна је јасно дефинисана „АПАРТУРА“ која омогућава прецизно мерење ефеката понуђених решења.

Главна улога „мониторинга“ у процесу РАЦИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА РАЗВОЈЕМ постаје једна од њених главних компоненти: планирања, процеса одлучивања и управљања урбаним и просторним развојем.



3. Шема односа КОНТРОЛЕ и МОНИТОРИНГА

	Својства	Циљ	Предмет	Основне одлуке
КОНТРОЛА	Преглед ↓ Надгледање ↓ надзор	Спровођење -Закона -Политике -Интереса	-Актера (грађани, експерти, инвеститори) -Процедура -Решења	Поступак ↓ Закључивање
МОНИТОРИНГ ↓ ПРОЦЕС	Бележење ↓ Надгледање ↓ Праћење	Мерење последица ↓ Консеквенци ↓ Ефеката	Процес одлучивања ↓ Провера предлога ↓ Исправљање негативних ефеката	Процеси ↓ Инструменти мерења

4. Веома је важно, чак је можда кључно питање, за подизање квалитета „стручне контроле“ просторних и урбанистичких планова, да се уведе мониторинг као основни вид контроле планова што ће захтевати следеће:

- Уместо КОНТРОЛЕ целокупног планерског система, прелазак само на праћење ефеката појединих предлога“одлука“,
- Прелаз са НАДЗОРА целокупног система, на праћење ефеката појединих решења;
- Уместо ПОСТУПАКА закључивања мишљења о понуђеним решењима, прелазак на формирање механизма континуираног процеса мерења ефеката сваке фазе процеса управљања урбаним развојем;
- Уместо улоге „свезнајућег контролора“ прелазак на „мониторинг саветодавца“ компетентних за област (аспект) стручне надлежности
- Строго утврђивање (стручно мерење) последица и консеквенци за сваки кључан стручни део који се „прати“ и то са аспекта: економских, еколошких, социолошких и других аспеката.

И коначно схватање да се мониторингом не доносе одлуке већ се учествује у процесу доношења одлуке, на које једино право имају да формирају предлоге - решења, стручњаци - експерти, а да доносе одлуке лица изабрана демократским путем од стране грађана за које се доносе урбанистички и просторни планови

СТРУКТУРА СИСТЕМА МОНИТОРИНГА:

Основна питања која се налазе пред струком су вишеструка:

- Да ли имамо систем мониторинга, односно да ли имамо услове да га формирамо?
- Да ли систем мониторинга (треба) да делује повезано или фрагментарно (како је то сада)
- Да ли је у функцији „спровођења фиктивне моћи“ (како је сада) или треба да буде у функцији доношења одлуке, избора, селекције или евалуације
- Ко, како, и са каквом компетенцијом и надлежношћу учествује у мониторингу?

Основни принцип формирања система мониторинга у области планирања и пројектовања да мора да произађе из досадашњег система стручне контроле, његовим унапређењем у првом кораку па до потпуне трансформације у посебан и међусобно одвојен систем правовремене провере ефеката понуђеног решења.

У том смислу систем мониторинга можемо по садашњем законодавству препознати на 4 (5) основних нивоа, које треба да врши праћење, проверу и мерење квалитета планова и пројеката и то:

- I Ниво: ЛИЦЕНЦИРАЊЕ као основни круг утврђивања компетенције и надлежности учесника у мониторингу
- II Ниво: стручна контрола, односно мониторинг у надлежним институцијама
- III Ниво: експертска стручна контрола односно мониторинг експерата
- IV Ниво: управљачи у мониторинг систему.
- V Ниво: грађанско - интересна категорија у мониторингу

I Ниво: ЛИЦЕНЦИРАЊЕ утврђивање компетенције и надлежности

Садашње полазиште:

Лиценце издаје Инжењерска комора Србије .

Издају се само личне - појединачне лиценце и то само за инжењере и просторне планере

Издају се лиценце за одговорног планера и одговорног урбанисту, одговорног пројектанта и одговорног извођача.

Лиценца се издаје уз испуњени услов „2+2“ тј:

1. Два потписника (сведока) који дају препоруке
2. Учешће у два плана у било каквој улози (од сарадника до руководиоца), а добија се право на руковођење свих нивоа планова
3. Посебна лиценца за било који вид експертизе не постоји

За формирање мониторинга потребно је:

1. Лиценце за појединце треба што пре градити према врсти и нивоу планова, поготову кад се ради о стицању права да се руководи израдом плана
2. Још је важније прецизно дефинисати струке које могу да руководе израдом одређеног плана, а које могу да учествују у изради појединих нивоа планова
3. Увести обавезно лиценцирање организација које тек треба са добијањем лиценци да стекну право на учествовање у изради планова и пројеката
4. Проширити листу лиценци и за друге струке а првенствено за екологе, социологе, економисте, информатичаре, психологе, дизајнере, правнике...

Као основну промену коју треба направити формирање система комора за сваку делатност понаособ, које ће се формирати по струковној делатности и окупљати сродне струке.

Такође је неопходно увођење лиценци за стицање права бављења мониторингом како за појединце, сврстане по струкама, тако и за организације и институције које могу да учествују

Кључно је ојачати улогу „израђивача“ плана, и дефинисати јасну улогу њихове компетенције да (нпр.) имају основно право да заговарају стручност у решавању и да тиме стичу право учешћа у доношењу одлука, јер ће се „само они“ потписати као одговорни урбанисти, планери, пројектанти и извођачи . За очекивање је да комора, када им буде дала лиценцу стане у њихову одбрану, кад год им се доведе у питање лиценца.

II Ниво: стручна контрола - мониторинг у надлежним институцијама

Садашње полазиште

1. Стручна контрола како планова тако и пројеката се врши у:
 - надлежним институцијама, државним службама
 - локалним заједницама, урбанистичким службама, секретаријатима
 - комуналним организацијама, за саобраћај, водовод, електрику...
2. Надлежна министарства издају „дозволе“ за планско - просторна решења за подручја, и посебне системе значајне за државу, која су законом (или неком уредбом) прописана. У оквиру министарства долази до формирања стручних тела које именује министар надлежан за ту област
3. Локалне заједнице своје стручне службе и секретаријате који имају двоструку обавезу
 - Могу да издају директно решење за посебне области
 - Или да износе на посебно - формиране комисије
4. Комуналне организације истовремено дају услове за дефинисање могућег технолошког решења и дају сагласност. У већини случајева комуналне организације раде преко стручних служби

За формирање мониторинг система:

1. Потребно је формирати јединствен Мониторинг систем на нивоу државних институција, који би повезивао све планске, стратешке и програмске циљеве у јединствен умрежен систем сталног узрочно- последичног праћења ефеката деловања у служби свих институција.
2. Неопходно је уместо секвенционалности увести целовитост мониторинга како у оквиру сваке појединачне области, тако и између свих области.
3. Свим стручним службама како на нивоу Државе и Локалне заједнице, тако и међусобно ограничити мониторинг деловање само у области административних послова, а у области вредносних категорија увести облике мониторинга од стране строго компетентних група или такође стручно опремљених лиценцираних институција за вршење мониторинга у свакој области.

4. У том случају заштитно - комуналне службе, остају само као услужно - информативне куће које дају услове за реализацију система за који су одговорне и имају право "давања сагласности" јер тај део евалуације понуђених решења врше компетентне, лиценциране групе или лиценциране институције.
5. У систему вредносног мониторинга од компетентних експерата и институција се очекује само одговор на питања од државног интереса, као што су:
 - да ли се предложеним решењем "угрожава" државни односно друштвени интерес.
 - да ли се предложеним решењем нарушава лични или приватни интерес.
 - да ли је у складу са законском регулативом.
 - да ли је решење у складу са условима из планова вишег реда.

У сваком од ових случајева, формирање интегрисаног мониторинг система, напушта се фрагментација и секвенционалност као принцип стручне контроле и повећава се компетентност ангажованих људи и институција у мониторинг систему а смањује се број ангажованих људи и тиме укупна цена коштања се смањује и што је најважније време за мониторинг се скраћује и по "више пута".

Скраћењем списка "питања" која су предмет мониторинга долази до поједностављења процеса провера и скраћења времена и "више пута".

III Ниво: мониторинг експерата

Садашње полазиште:

Како на нивоу Државне заједнице, тако и на локалном нивоу, за потребе стручне контроле формира се скуп различитих комисија састављених од експерата из различитих планова:

- Комисија за планове, посебно на нивоу Државе, посебно на нивоу локалне заједнице
- Комисије за ревизију пројеката
- Комисије за пријем објеката... итд.

Комисије за планове, на оба нивоа састоје се, првенствено од инжењера (по новом закону обавезни су да имају лиценцу од инжењерске коморе).

Комисије за планове формирају се тако што 1/3 састава директно делегира Министарство надлежно за област урбанизма и просторног планирања а 2/3 бира скупштина локалне заједнице.

Комисије за планове по закону имају само саветодавну улогу, међутим у пракси контрола се врши тако што сви чланови разматрају равноправно сва питања.

Потребно за формирање мониторинг система урадити:

1. Прецизирати надлежност чланова комисије тако што ће представници Министарства водити рачуна о надлежности Министарства, а остали о надлежности локалне заједнице.
2. Формирање комисије само на локалном нивоу, а надлежности Министарства уредити да се одвија у кругу Министарства.
3. Увести могућност (чак обавезу) да се као чланови појаве експерти из области права, екологије и економије, јер без њиховог присуства није могуће егзактно утврђивати ефекте понуђених решења.
4. Увести обавезу поседовања нивоа високе школске спреме за чланове комисије.
5. Увести обавезу да председници комисија могу бити само из изворних струка, за урбанистичке планове - архитекте - урбанисти, а за просторне планове - просторни планери (и евентуално архитекте - урбанисти)
6. Поштовати лиценцу израђивача (обрађивача) плана и његову одговорност према коначно предложеном решењу.
7. Увести улогу априорне надлежности стручних служби за припрему планова односно доделити им улогу носиоца за припрему планова, с комисију за планове свести само као саветодавну службу, а не носиоца израде планова.
8. Увести лиценце за запослене у службама, посебну категорију за припрему и "стручну контролу" усклађености са плановима.
9. Увести строго правило да службама руководе примарно архитекте - урбанисти и евентуално инжењери осталих струка.
10. Увести обавезну структуру запослених у служби уз минимум један - два инжењера архитектонско - урбанистичке струке.

IV Ниво: управљачи и мониторинг систем

Почасна позиција управљача у процесу одлучивања има улогу "моћника" који има задњу и прву реч о избору решења. Међутим, по свим европским конвенцијама управљачи морају да буду актери који преузимају одговорност за имплементацију усвојених планских или пројектних решења.

Управљачи са надређене позиције у односу на остале актере у обавези су да успостављају равноправне партнерске односе са свим актерима, а нарочито са експертима који врше мониторинг над понуђеним предлозима. Такође "морају" да преузму улогу заштитника интереса грађана лаика и најзад да уважавајући резултате мониторинга мењају све "пријашње" ставове и доносе одлуке на основу резултата мерења мониторинг система, категорија посланика и одборника од грађана изабраних директно је одговорна да доноси одлуке о усвајању планова у складу са интересима оних који су их бирали а то су њихови грађани бирачи.

V Ниво: грађанско - интересна категорија у мониторингу

Грађанско - интересна категорија има због свог значаја вишеструку улогу:

- Грађани су категорија због које се раде планови и пројекти, да би се удовољило њиховим жељама, потребама и интересима.
- Засад имају улогу пасивних актера иако су најмногбројнији.
- Добијају прилику, у садашњем систему планирања да се укључе када су одређена решења заокружена, и то у улози оних који имају прилику да се "жалују" на понуђена решења.
- Међу њима се издваја категорија власника простора и инвеститора који желе да својим улагањем остваре добит, чија улога у садашњим условима је у најмању руку запостављена.

У циљу заокружења мониторинг система потребно је урадити следеће:

1. Отворити врата грађанима за њихово учешће од почетне фазе израде плана и претворити га у кооперативног актера у процесу евалуације а нарочито у процесу селекционисања исхода решења.
2. Посебну и непрескочиву улогу дати "власницима" простора, како "кућа" још и више грађевинског земљишта и не доносити одлуке без договарања са њима непосредно.
3. Потребно је улогу (једног од) активатора развоја, најзад доделити инвеститорима и инвестицијама и пажљиво се односити према њима и њиховим идејама из два разлога:
 - поштовати њихове пословне визије где су експерти и уградити као важна мерила у мониторинг као предуслов за вредновање остварених ефеката, али
 - онемогућити преузимање од стране инвеститора компетентног из других области поготово технолошко - техничку и амбијентално - уређивачку димензију, која припада архитектонско - урбанистичким - грађевинским струкама.
4. Отворити врата мониторинга за све облике само - организације грађана и инвеститора и омогућити њихово учешће у свим фазама мониторинга.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

После сагледаних могућности коришћења мониторинг система, неопходно је сагледати ток његовог (у првом кораку) уграђивања у постојећи систем стручне контроле, а затим његовог постојећег трансформисања у мониторинг систем, да би се најзад формирао а затим усталио јединствени умрежени систем мониторинга у свим фазама процеса доношења одлуке, на свим методско - тематским нивоима планирања и пројектовања.

Први корак је строго и прецизно дефинисан шта се у којој од фаза разрешава у односу на претходну и будућу.

Други корак је јасно сагледавање на ком од нивоа се која врста разрешава.

Трећи корак је увођење различитих струка у мониторинг са прецизирањем у којој од њих према својој компетенцији може да адекватно проблему учествује у мерењу ефеката и евалуацији његових последица.

Четврти корак је увођење посебних лиценци за мониторинг, како за појединце, експерте, тако и за одређене институције које хоће тиме да се баве.

Пети корак је формирање интегрисаних система мониторинга који ће успоставити корелацију по хоризонтали и координацију по вертикали.

Пут јесте сложен али је неопходан. Сваким кораком повећаваће се ефикасност мониторинга, скраћивати време потребно за мониторинг и повећаваће се квалитет планских и пројектних решења, што ће надамо се приближити Србију европским стандардима и земљама које брзо и квалитетно стварају услове за активирање свих инвестиционих циклуса развоја.

 **ДОПУНЕ И НАПОМЕНЕ**

1. О суштинској разлици између мониторинга и стручне контроле погледати рад од аутора под насловом „Мониторинг урбанистичких и просторних планова“ у оквиру зборника летње школе урбанизма одржане 2001. године на Златибору.
2. Погледати значење мониторинга у оквиру „појмовника“, проф. Др.М Јанића, издата 1998. Године.

Ненад Тесла, дипл.геод.инж.¹
Саша Ђуровић, дипл.геод.инж.²

АКТИВНОСТИ РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА НА ОСНИВАЊУ НАЦИОНАЛНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА И ЦЕНТРАЛНОГ РЕГИСТРА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА

РЕЗИМЕ:

Доношењем Закона о државном премеру и катастру и Закона о планирању и изградњи у значајној мери проширене су надлежности Републичког геодетског завода (РГЗ). Поред осталог, нове надлежности су оснивање Националне инфраструктуре геопросторних података (НИГП) и вођење Централног регистра планских докумената. РГЗ је реализовао иницијалне активности на оснивању НИГП-а у складу са европским иницијативама у области геоинформација. Оснивање НИГП-а и успостављање Централног регистра планских докумената су значајни због обезбеђивања оквира преко кога су информације о простору и расположиви плански акти доступни на увид јавности. Ове активности не могу бити реализоване само ангажовањем РГЗ-а, већ је неопходно активно учешће и свих других субјеката дефинисаних кроз наведена два закона.

ABSTRACT:

The competencies of the Republic Geodetic Authority (RGA) have been significantly expanded as a result of enactment of Law on state survey and cadastre together with Law on planning and construction. Establishment of National Spatial Data Infrastructure (NSDI) along with maintenance of Central Registry of planning documents are new responsibilities for RGA defined by previously mentioned Laws. RGA has completed initial activities on NSDI establishment in accordance with European initiatives regarding geoinformation. Establishment of NSDI and Central registry of planning documents is of essential importance providing framework which will enable access to spatial information and maps to public. These activities can not be implemented with only engagement of RGA, rather engagement of all institutions is necessary which is defined in the mentioned Laws.

АКТИВНОСТИ РГЗ-А НА ОСНИВАЊУ НИГП-А

Национална инфраструктура геопросторних података (НИГП) (енг. National Spatial Data Infrastructures – NSDI) омогућава повезивање и размену хармонизованих просторних података из различитих извора путем Интернета. НИГП обезбеђује лакши приступ просторним подацима што представља подршку повећању квалитета и ефикасности јавним сервисима.

Циљ НИГП-а је креирање заједничког националног оквира за размену просторних информација о животној средини између јавних институција и боље могућности за јавни приступ просторним информацијама. Успешно успостављен НИГП је битан ослонац за развој е-управе. НИГП такође употпуњује међународну мрежу сервиса о простору, при чему је нарочито важна сарадња на европском нивоу у области геоинформација

У сарадњи са норвешком државном агенцијом за картографију и катастар Статенс Картверк, у оквиру пројекта “РГЗ-СК Твининг пројекат 2008 – фаза 3”, РГЗ је започео иницијалне активности на успостављању НИГП-а.

Кључне активности које су до сада реализоване су следеће:

- Обезбеђена је законска основа за оснивање НИГП-а;
- Израђен је Нацрт стратегије за оснивање НИГП-а;
- Припремљен је Предлог стандарда за метаподатке и едитор за метаподатке;
- Покренут је Иницијални геопортал за претраживање и преглед геоинформација;
- Формиран је Савет НИГП-а.

Закон о државном премеру и катастру је ступио на снагу у септембру 2009 и у њему је дефинисано поглавље којим се ствара легална основа за оснивање НИГП-а, при чему су транспоноване поједине одредбе INSPIRE директиве. Даља транспозиција осталих одредби директиве планирана је кроз подзаконску регулативу.

¹ Ненад Тесла, дипл.геод.инж., ntesla@rgz.gov.rs, Републички геодетски завод, директор

² Саша Ђуровић, дипл.геод.инж., sdjurovic@rgz.gov.rs, Републички геодетски завод, помоћник директора Сектора за информатику и комуникације

Нацрт стратегије за успостављање НИГП-а изражен је за период 2010 – 2012. Стратегија је усмерена на дефинисање принципа, циљева и одговарајућих мера које разматрају постизање оптималне употребе геоинформација у Србији. Главни циљ је креирање националне инфраструктуре за обезбеђивање размене квалитетних скупова просторних података и сервиса заснованих на сарадњи између учесника за потребе јавног сектора, привреде и јавности уопште.



Слика 1. Визија НИГП-а

Сврха стратегије је промоција експлоатације и добробити од НИГП-а и стварање оквира за подршку националним и европским иницијативама у области геоинформација.

Стратегија ће усмеравати стварање НИГП-а у Србији кроз следеће стратешке области:

- 1) Сарадња
- 2) Просторни подаци и сервис
- 3) Стандардизација
- 4) Правни оквир
- 5) Геодетски референтни систем
- 6) Финансирање
- 7) Истраживање, развој и едукација

За наведене стратешке области формулисани су општи и посебни циљевии који ће се реализовати кроз временски одређен акциони план.

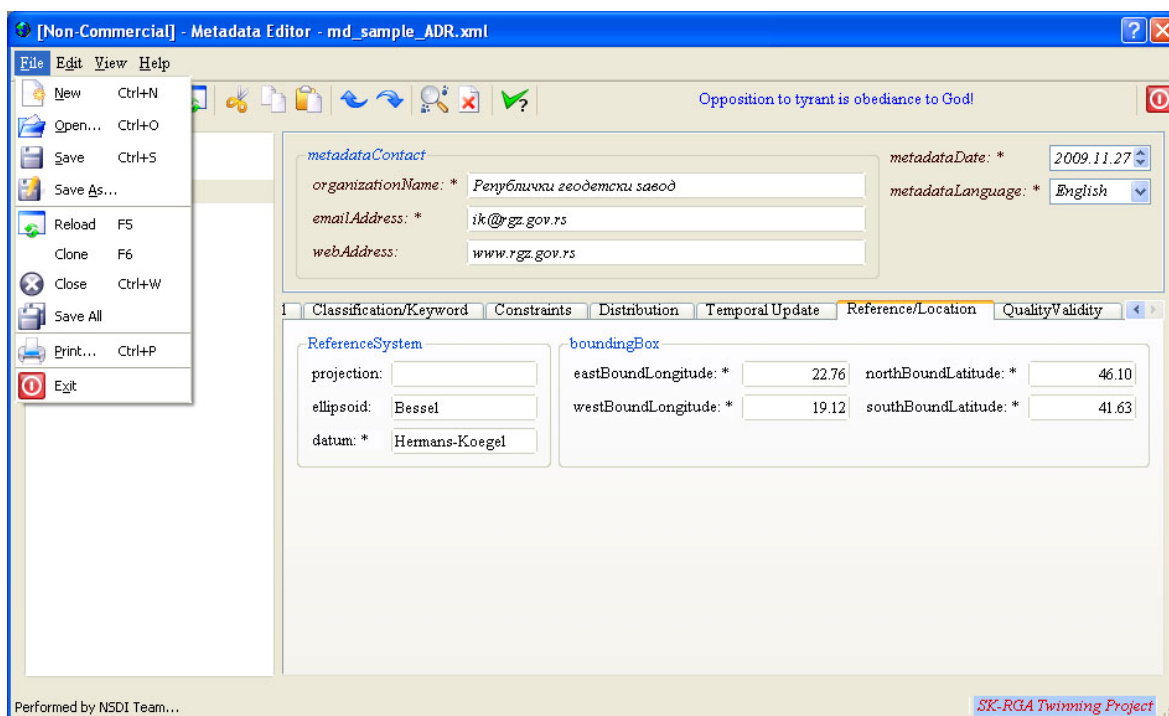
Нацрт стратегије је доступан на сајту РГЗ-а и иницијалном геопорталу. Тренутно, чланови Савета НИГП-а разматрају предложени текст стратегије. Савет НИГП-а донеће одлуку о прихватању текста стратегије, после чега ће РГЗ проследити исти Влади Републике Србије на усвајање.

Метаподаци су структуриране информације које описују, објашњавају, лоцирају или на други начин олакшавају проналажење, коришћење или управљање информацијама. Метаподаци се често дефинишу као подаци о подацима или информације о информацијама. Сврха метаподатака је описивање особина података, у циљу лакшег доласка до релевантних информација. Поред овога, метаподаци могу да олакшају интероперабилност и интеграцију дигиталних података из различитих извора. Информације, документоване кроз метаподатке, су саставни део инфраструктуре просторних података.

Потребно је прихватити одговарајуће норме за метаподатке који ће осигурати једнозначно описивање, размену и дистрибуцију просторних података, као и процену квалитета и употребљивости тих података. РГЗ, уз подршку норвешке агенције за катастар и картографију Статенс картверк, креирао је предлог српског профила за метаподатке о геоинформацијама. Основа за дефинисање националног профила су INSPIRE имплементациона правила и одговарајући ISO стандарди. Тренутно, овај стандард за метаподатке је примењен на иницијалном геопорталу "геоСрбија" за поједине скупове просторних података из надлежности Републичког геодетског завода и удружених институција.

Поред дефинисања профила за метаподатке потребно је одредити начин прикупљања и одржавања метаподатака коришћењем одговарајућих алата. Као подршка за примену стандарда креиран је едитор за метаподатке, који представља апликацију за унос и одржавање метаподатака. Едитор за метаподатке је средство које омогућава свим произвођачима података о простору да се придржавају дефинисаних стандарда. Едитор омогућава креирање валидних xml фајлова у складу са стандардом ISO 19139. Целокупан интерфејс има вишејезичну подршку за српски и енглески језик. Важно је нагласити да је платформа за развој апликације заснована на open source алатима. Едитор ће бити доступан на геопорталу за бесплатно преузимање и омогућиће институцијама које обезбеђују податке о простору да прикупљају и одржавају метаподатке из своје надлежности.

Едитор метаподатака је важан инструмент за подршку развоја националне инфраструктуре просторних података у Србији. На овај начин је олакшан унос метаподатака у складу са стандардом, као и њихово објављивање и претрага, што чини информације о простору доступнијим и погоднијим за коришћење.



Слика 2. Едитор метаподатака

Иницијални геопортал "геоСрбија" свечано су пустили у рад амбасадор Краљевине Норвешке Наакон Blankenborg и Директор Републичког геодетског завода Ненад Тесла на семинару у Београду, 27. новембра 2009. године, који су организовали РГЗ и Статенс Картверк. Иницијални геопортал доступан је на адреси www.geosrbija.rs

Основна функционалност иницијалног геопортала је приступ сервисима претраживања и прегледа за ограничени број метаподатака, сетова просторних података и сервиса. Основна предност је могућност додавања нових ресурса од стране Републичког геодетског завода и осталих партнера заинтересованих да учествују и користе предности НИГП-а.

Циљ геопортала је креирање места за размену и дистрибуцију просторних података и сервиса под окриљем НИГП-а.

РГЗ и другим субјектима НИГП-а на овај начин обезбеђује се средство за:

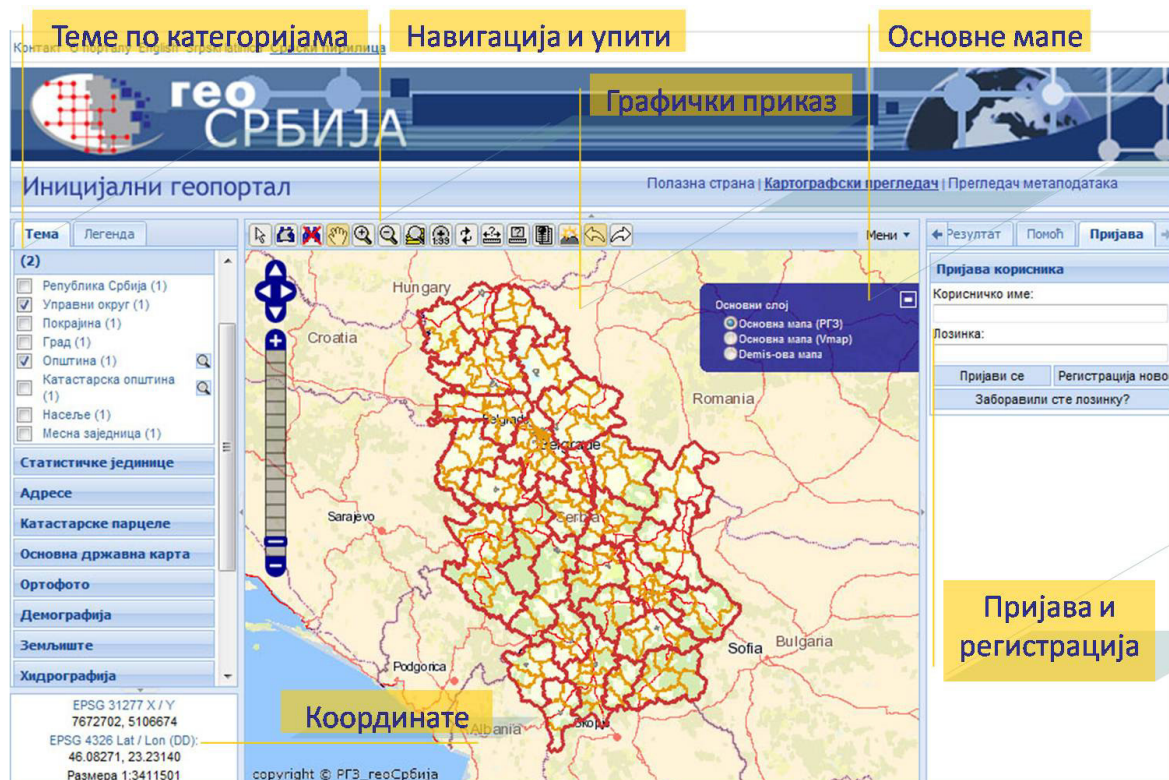
- Размену и публикување метаподатака и просторних података;
- Стицање искуства у коришћењу података у оквиру НИГП-а;
- Промоцију НИГП-а.

Широј јавности и другим корисницима геопортал је средство за:

- Лако претраживање информација о просторним подацима и сервисима;
- Приступ и преглед просторних података и информација.

Иницијални геопортал састоји се од три стране:

- 1) Полазна страна
- 2) Преглед метаподатака
- 3) Картографски преглед



Слика 3. Основни елементи стране за картографски преглед на геопорталу

Основни елементи функционалности иницијалног геопортала:

- Интеграција приступа широког спектра геоинформација унутар организације и из спољних извора;
- Груписање просторних података по категоријама које омогућавају лако и недвосмислено идентификовање приказаног садржаја;
- Геоинформације се могу претражити и пронаћи помоћу метаподатака на основу критеријума претраге по категорији, кључној речи, датуму и локацији;
- Селекција, претрага, проналажење и приказ појединих атрибута за изабране тематске слојеве;
- Алати за трансформацију координата из постојећег државног координатног система у нов државни референтни систем;
- Доступност основних алата за навигацију садржаја карата и других просторних података, као и алата за штампу и извоз изабраног садржаја;
- Интероперабилност омогућава визуелно преклапање и комбиновање комплексних и дистрибуираних геоинформација;
- Једноставна визуелна презентација садржаја обезбеђује кориснику приказ просторних информација на брз и једноставан начин;
- Вишејезичка подршка за интерфејс и други текстуални садржај на српском и енглеском језику;
- Основне информације о INSPIRE, НИГП-у, удруженим институцијама, терминима, линкови, преузимање релевантних докумената и новости.

Тренутно на геопорталу су доступни поједини расположиви просторни подаци из надлежности Републичког геодетског завода као што су административне јединице, статистичке јединице, адресе,

катастарске парцеле, основна државна карта, ортофото и поједине тематске карте за одређена подручја.

На геопорталу се такође налазе одабрани просторни подаци из других државних институција као што су: Републички завод за статистику, Републички хидрометеоролошки завод, Републички сеизмолошки завод, општина Панчево, Агенција за заштиту животне средине и Министарство одбране. Као резултат успешне сарадње широка јавност тренутно може приступити геоинформацијама које се односе на демографију, врсту земљишта, хидрографију, климатологију, сеизмологију као и примери топографских карата у различитим размерама. Захваљујући сарадњи са другим институцијама ускоро ће бити доступни подаци о простору из надлежности локалних самоуправа и других установа.

Треба нагласити да је ово иницијална верзија геопортала која ће континуирано развијати сервисе за претраживање, преглед, преузимање и трансформацију података о простору у складу са стандардима.

Савет НИГП-а је формиран Решењем о именовању председника и чланова Савета НИГП-а донетим на седници Владе Републике Србије од 21.01.2010. године, на основу члана 166. Закона о државном премеру и катастру и члана 43. Закона о Влади.

Законом о државном премеру и катастру дефинисани су органи НИГП-а, односно легална тела која су надлежна за успостављање и одржавање НИГП-а. Органе НИГП-а чине Савет и радне групе.



Слика 4. Органи НИГП-а

За председника Савета НИГП-а именован је директор Републичког геодетског завода, а за чланове именовани су представници Министарства животне средине и просторног планирања, Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства за телекомуникације и информационо друштво, Министарства одбране, Министарства рударства и енергетике, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства економије и регионалног развоја, Републичког завода за статистику и Републичког хидрометеоролошког завода.

Овлашћења Савета НИГП-а дефинисана су чланом 167. Закона о државном премеру и катастру. Основна улога Савета НИГП-а је да руководи креирањем институционалног и техничког оквира за успостављање заједничке геоинформационе инфраструктуре на националном нивоу формулисањем јасних смерница и средстава за остварење тог циља.

Имплементација стратегије захтева пакет административних, организационих и технолошких мера, које ће се реализовати кроз подршку правног оквира и одговарајуће политике. Савет НИГП-а ће координирати рад тела НИГП-а и укључених група ради осигурања јединственог развоја различитих стратешких компоненти.

Савет НИГП-а, са РГЗ-ом као координатором, треба да промовише стратешке циљеве у геосектору у сврху реализације постављених циљева.

ЦЕНТРАЛНИ РЕГИСТАР ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА

Законом о планирању и изградњи у члану 43. предвиђено је да се сви плански документи који се доносе у складу са Законом евидентирају у Централном регистру планских докумената (Регистар). Регистар води Министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма преко Републичког геодетског завода, у оквиру Националне инфраструктуре геопросторних података.

Сви плански документи, евидентирани у Регистру, доступни су заинтересованим лицима у електронском облику, путем Интернета.

Чланом 11. дефинисано је да су плански документи просторни и урбанистички планови.

Просторни планови су:

- 1) Просторни план Републике Србије;
- 2) Регионални просторни план;
- 3) Просторни план јединице локалне самоуправе;
- 4) Просторни план подручја посебне намене;

Урбанистички планови су:

- 1) Генерални урбанистички план;
- 2) План генералне регулације;
- 3) План детаљне регулације.

Члан 44. предвиђа да се сви плански документи достављају РГЗ-у року од 15 дана од дана објављивања планског документа у службеном гласилу.

У члану 75. дефинисано је да Републичка агенција за просторно планирање води регистар просторних планова за територију Републике Србије.

Према Закону плански документи су просторни и урбанистички планови, а сви они треба да се евидентирају у Регистру који води Министарство за животну средину и просторно планирање преко РГЗ (члан 43. Закона). Приметно је, да у вези вођења просторних планова постоји преклапање надлежности Републичког геодетског завода и Републичке агенције за просторно планирање. Поставља се питање да ли је регистар просторних планова из члана 75. саставни део Регистра или је то нов регистар.

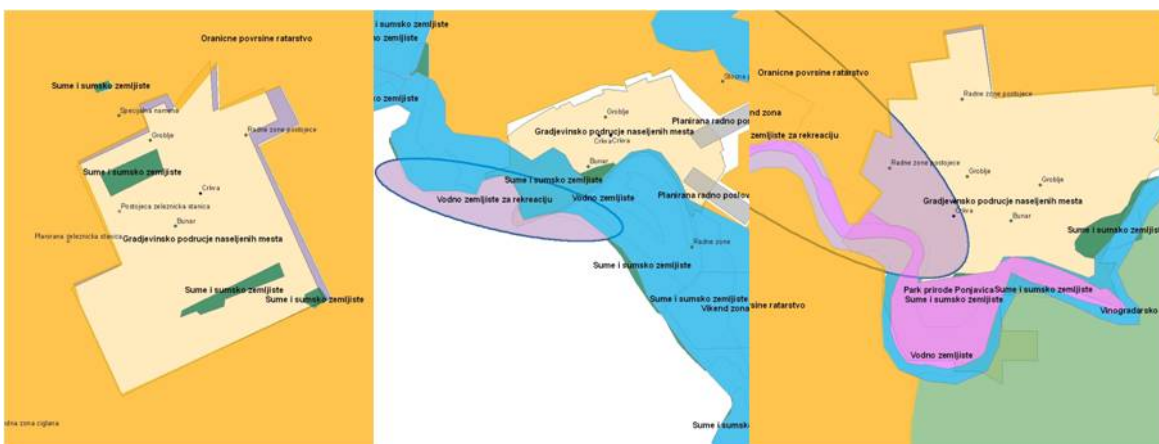
Закон у члану 45. предвиђа да за потребе праћења стања у простору надлежни орган јединице локалне самоуправе образује локални информациони систем планских докумената и стања у простору. Овај члан, ствара недоумицу који плански документи се евидентирају у Регистру, а који у локалном информационом систему.

За реализацију наведених активности из Закона о планирању и изградњи неопходно је што пре донети одговарајуће подзаконске акте који уређују битне детаље и усмеравају ефекте примене Закона. Законом је предвиђено у члану 201. став 1. тачка 7) доношење прописа који ближе дефинише садржину и начин вођења и одржавања Централног регистра планских докумената и локалног информационог система планских докумената. Ове прописе треба што пре донети како би се испоштовали законски рокови за формирање Регистра.

Нацрт правилника о садржини, начину и поступку израде планских докумената ближе утврђује садржину, начин и поступак израде планских докумената, начин вршења стручне контроле и услове излагања планских докумената на јавни увид. У поглављу 6. Објављивање и чување планских докумената не наводи се улога Регистра као места за објављивање и чување планских докумената, што је очигледна неусаглашеност са Законом. Такође, у нацрту овог правилника за описивање подлога из надлежности РГЗ, које могу да се користе током израде појединих планских докумената, коришћена је неадекватна терминологија. Потребно је користити недвосмислено јасне термине у складу са важећим прописима да би се избегле досадашње честе недоумице у тумачењу прописа. Услед тога, потребно је да представници РГЗ и других надлежних институција активно учествују у изради наведеног правилника ради дефинисања надлежности вођења Регистра и садржаја планских докумената који се евидентирају у Регистру.

Плански документи садрже текстуални и графички део и обавезне прилоге, а израђују се у аналогном и дигиталном облику, према члану 34. Закона. Потребно је јасно дефинисати формат за израду текстуалног и графичког дела плана, као и прилога. Пошто су текстуални и графички део плана међусобно зависни указује се потреба за успостављање јединствене везе између текстуалног дела са графичким делом плана. Такође, неопходно је прописати формат за израду плана у аналогном и дигиталном облику.

Од раније је изражена потреба да се плански документи израђују једнообразно у складу са дефинисаним стандардима. Познато је да су постојећи просторни и урбанистички планови урађени у различитим формама, без примене јасних стандарда за израду. Графички делови већине постојећих планова су израђени у CAD софтверском окружењу. Лако је уочити да не постоје усвојена правила за тематско разврставање садржаја по слојевима, тако да поједини делови плана, који на пример дефинишу намену простора, садрже око 200 слојева. Анализом садржаја графичког дела примећује се непостојање тополошких правила између елемената плана, што за последицу има преклапање садржаја или постојање празнина. Приликом конверзије садржаја плана из CAD окружења у SHAPE формат долази до изражаја недоследност у приказу садржаја према типу геометрије (тачка, линија, полигон, текст).



Слика 5. Просторни план Панчева – недостаци уочени при конверзији у SHAPE формат

РГЗ-у је до сада достављено неколико планских докумената на основу члана 44. Закона. Графички делови достављених планова су у pdf или dwf формату, што је јасно да нису адекватни формати за приказ просторних података.

Само планови израђени у стандардизованој форми могу бити предмет евидентирања на јединствен начин у Регистру. Потребно је донети прописе који јасно дефинишу:

- Садржај, ниво детаљности и техничке стандарде за израду планских докумената
- Садржај и надлежне институције за оснивање и вођење Регистра, услове приступа и увида евидентираним планским документима у оквиру Регистра
- Формат за достављање објављених планских докумената у регистар

Законом није дефинисано да ли се предвиђа издавање заинтересованим лицима извода из евидентираних планских докумената у Регистру. Потребно је основати Регистар у складу са намером законодавца по овом питању.

С обзиром на постојећи законски оквир и пратеће прописе које треба донети РГЗ планира оснивање Регистра као посебног информационог система кроз следеће кораке:

- Дефинисање модела података Регистра
- Израда техничке спецификације за израду информационог система Регистра
- Израда web оријентисаног информационог система Регистра
- Прикупљање планских докумената који су предмет евидентирања у Регистру
- Имплементација и публиковање Регистра
- Одржавање Регистра.

Важно је напоменути да у оквиру НИГП-а могу бити доступни графички делови планских докумената и метаподаци који описују основне карактеристике скупа података о планским документима. У Регистру се чувају текстуални и графички делови планских докумената, док се преко web сервиса може обезбедити приказ графичког дела преко геопортала. Што значи да је геопортал додатно средство за претраживање и увид графичког дела планских докумената.

Пошто геопортал обезбеђује интероперабилност дистрибуираних просторних података из различитих институција од великог је значаја могућност преклапања садржаја просторних и урбанистичких планова са другим расположивим геинформацијама у циљу оптималног управљања животном средином.

ЗАКЉУЧАК

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

РГЗ је преузео кључну улогу у обезбеђивању интегрисане инфраструктуре за геоинформације, чиме ће подржати и промовисати партнерство између заинтересованих страна. Сарадња и координација су фундаменталне за постизање усклађености између свих учесника у геосектору. Исто тако, јако је важно постићи стабилан баланс између могућности инфраструктуре просторних података и потреба корисника. Партнери РГЗ у изградњи НИГП-а су министарства и други државни органи, локалне самоуправе, приватне геодетске организације и сва остала правна лица надлежна за прикупљање одређених просторних података или обезбеђивање сервиса за њихово коришћење. Као најзначајнију услугу све

интересне групе препознале су увођење сервиса за увид, претраживање и дистрибуцију података преко Интернета. Такође, наглашена је потреба за повезивањем и разменом података који су у надлежности Републичког геодетског завода са општинским управама, урбанистима, геодетским организацијама и др.

Неопходно је што пре дефинисати садржај Регистра и јасно дефинисати надлежности РГЗ-а, Републичке агенције за просторно планирање и јединица локалне самоуправе. Закон о планирању и изградњи даје уопштenu формулацију да се Регистар води у оквиру НИГП-а, што није могуће применити директно. Потребно је креирати посебан информациони систем који ће подржати оснивање Регистра. На геопорталу се могу приказати графички део просторних и урбанистичких планова уз предуслов да су планови достављени у одговарајућем формату и у складу са стандардима.

РГЗ као снабдевач фундаменталним просторним подацима има кључну улогу у имплементацији инфраструктуре просторних података на националном нивоу у складу са актуелним европским иницијативама. Услед тога успешна реализација нових надлежности на оснивању НИГП-а и вођењу Регистра су битни елементи подршке отворености државних институција и побољшању јавних сервиса према привреди и грађанима.

ЛИТЕРАТУРА

- Закон о државном премеру и катастру (Службени гласник Републике Србије бр. 72/09)
- Закон о планирању и изградњи (Службени гласник Републике Србије бр. 72/09)
- Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)
- Нацрт стратегије успостављања инфраструктуре просторних података у Србији 2010 – 2012
- Нацрт правилника о садржини, начину и поступку израде планских докумената, члан 201. став. 1 тачка 5) Закона о планирању и изградњи
- Републички геодетски завод
<http://www.rgz.gov.rs>
- Иницијални геопортал
<http://www.geosrbija.rs>
- INSPIRE
<http://www.ec-gis.org/inspire>
- JRC – Истраживачки центар Европске комисије
<http://sdi.jrc.ec.europa.eu>

Проф. др Весна Златановић-Томашевић¹

СТРАТЕГИЈА РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И МОНИТОРИНГ

РЕЗИМЕ:

Национална стратегија развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године представља први развојни документ који на целовит начин дефинише основне развојне приоритете земље и начине њиховог остваривања у наредним годинама. У оквиру рада ће бити речи о циљевима и политици привредног развоја и развоју инфраструктуре који представљају један од значајнијих инструмената за, привлачење подстицање инвестиција), унапређење инфраструктуре и постојеће технологије, комерцијализацију иновација, као и уравнотеженији регионални развој земље.

ABSTRACT:

The national strategy for the development of the Republic of Serbia for Years 2007 to 2012 is the first developmental document that thoroughly defines basic developmental priorities of the country and the ways of implementation in the following years. The goals and policies of development and traffic infrastructure development will be discussed in the paper. They present one of the more important instruments for faster initiation of enterprise activities, for attracting and stimulating foreign direct investments, for the improvement of infrastructure and existing technology, for the commercialization of innovations and for the well-balanced regional development of the country.

1. УВОД

После Другог светског рата, а нарочито од 1950. године, па до 1976. године, одвијала се изузетна интензивна активност економске комисије за Европу, Комитета за становање, грађење и планирање. У том периоду одржавано је просечно годишње 3 до 5 и више семинара, симпозијума, саветовања и колоквијума на којима су расправљана бројна питања и проблеми становања, грађења, урбаног и регионалног планирања, урбане обнове, јавног саобраћаја, земљишне политике итд.

Преломни тренутак за унапређење теорије и праксе урбанистичког и просторног планирања је прва конференција ЕСЕ у Стокхолму 1968.² године, на којој је истакнута неопходност увођења урбаних и регионалних истраживања у просторно планирање. Констатовано је да су пре Другог светског рата истраживања углавном оријентисала на две основне области: истраживање технологије грађења, испитивање материјала и стабилност структура, акустике, грејања и сл., и то изван економског и социјалног контекста; и истраживања неких социјалних питања и проблема, оријентисана углавном на хигијенске и социјалне услове живота и рада.

На конференцији у Стокхолму је (1968) истакнута неопходност увођења: истраживања у области грађевинарства; истраживање у стамбеној области и урбана и регионална истраживања.

Истраживања за потребе грађевинарства треба да обухватају следеће: испитивање природних феномена као што су клима, ветар, киша, снег, температура, радијација, ваздушни притисак, сеизмика; испитивање потреба корисника са физиолошких, психолошких, социолошких и економских аспеката; квалитет грађевинских материјала: акустика, трајност економичност, отпорност на пожар, вентилација, грејање, социологија становања, статика и сл; развој грађевинских материјала и компонента; конструкционе технике; одржавање и поправка зграда; развијање и унапређење стандарда (ISO-International Organization for Standardization).

Истраживања стамбених проблема треба да обухвати следећа питања: методе истраживања стамбених потреба; испитивање трошкова становања; односи трошкова станова и доходака домаћинства; квалитети становања у високо спратном и у приземним стамбеним објектима; економска и техно-економска и социјална питања становања; координација истраживања становања са архитектонским урбаним и планерским истраживањима; функционисање стамбеног тржишта, тржишта земљишта и некретнина, станарина, затима трошкова грађења и сл.; одржавање стамбених објеката, обнова, реконструкција, ревитализација итд.

Урбана и регионална истраживања треба да обухвата следеће области: регионални развој; градски саобраћај; урбана обнова; норме и стандарди урбанистичког планирања; контрола урбаног раста;

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

² Proceedings of the Conference of Senior Officials Concerned with Urban and Regional Research, Stockholm, Sweden 1968.

локациона политика; истраживање околине; развијање урбо-економских метода; екстерне економије, позитивне и негативне; утицај урбане политике на грађење; партиципација становништва у поступку израде и доношења урбанистичких планова; истраживања за потребе планирања и како резултате уграђивати у урбанистичке планове и пројекте; очекивања домаћинстава и инвестирање на кратки, средњи и други рок итд.

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

2. ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О РЕГИОНАЛНОМ И ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ

Убрзане друштвено-економске и технолошке промене, будућност која је увелико почела да се остварује нагли раст нивоа развијености земаља западне Европе, подизање животног стандарда и квалитета живота становништва, имале су бројне последице на употребу простора пре свега земљишта и других природних и створених ресурса. Одавно је уочено да је Атинска повеља превазиђена, а повеља Мачипичу, није на адекватан начин одреаговала на ново настале промене. Европским земљама, пре свега градовима и насељима била је потребна нова платформа-повеља, као "*руководство за планерску акцију*", крајем 20-ог и на почетку 21-ог века.

С друге стране настала је и бојазан, шта ако дође до интеграционих процеса у Европи, а источно Европске земље због комунистичке идеологије у многим аспектима регионалног, урбанистичког и просторног планирања и заштити средине, битно заостају за земљама Европске уније. У међувремену у Европској унији је основана Стална конференција локалних и регионалних власти Европе. Стална конференција у сарадњи са комитетом Министара у ЕУ, отпочела је припреме на конференцијама у Бечу 1978. године и Лондону 1980. године за доношење Европске повеље. Повеља је донета од 19-20 маја 1983. године у Термолиносу (Шпанија).

2.1 Анекс резолуције број 2, Европска Повеља о регионалном и просторном планирању (усвојена маја 1983. године)

Европски министри одговорни за просторно планирање, на 6-тој седници, одржаној под покровитељством Савета Европе сматрају да:

1. *Регионално и просторно планирање* је значајан механизам за развој европског друштва. Интензивирање међународне сарадње у овој области представља суштински допринос јачању европског идентитета.

2. Сарадња у овој области треба да се заснива на анализама националних, регионалних и локалних концепата развоја, уз уважавање принципа који су, с једне стране усмерени на смањење регионалних социјалних и економских разлика, и на омогућавање ширег увида у намену земљишта и организацију простора, оптимални размештај активности, заштиту околине и унапређење квалитета живота, с друге стране.

3. Значајне промене економске и социјалне структуре земаља Европе и њихов однос са осталим деловима света, захтевају критичко разматрање принципа управљања организацијом простора, како би се избегло стално стављање тежишта на краткорочне економске циљеве, без уважавања дугорочних економских и социјалних аспеката, и аспеката заштите околине.

4. Циљеви регионалног и просторног планирања захтевају дефинисање нових критеријума усмеравања организације простора и примену техничког прогреса у складу са економским и социјалним променама.

5. Сви Европски грађани треба да буду оспособљени да у оквиру датог институционалног оквира учествују у доношењу и примени регионалних и просторних планских мера.

6. Да са таквим мерама упознају како целокупно становништво, тако и доносиоце одлука на локалном, регионалном, националном и међународном нивоу.

7. Регионално и просторно планирање је географски израз економске, социјалне и културне политике и политике заштите животне средине датог друштва.

8. Оно је истовремено, научна дисциплина, административна (управна) техника и политика, формулисана као интердисциплинаран и свеобухватан метод, усмерен на уравнотежен регионални развој, и на физичку организацију простора, у складу са општеприхваћеном стратегијом.

9. Регионално и просторно планирање је услов рационалне организације простора Европе и служи за изнајлажење решења за проблеме који превазилазе националне оквири, у циљу изградње осећаја заједничког идентитета у свим правцима од севера ка југу од истока ка западу.

10. Човек и његово благостање, као и интеракције са окружењем представљају основни интерес регионалног и просторног планирања. Циљ је да се сваком појединцу обезбеди здрава животна средина и квалитет живота, који су усмерени на развој личности у окружењу планираном у друштвеним размерама.

11. Регионално и просторно планирање треба да буде демократско, свеобухватно, функционално и дугорочно оријентисано.

Демократско – треба да омогући свим становницима и њиховима политичким представницима који живе и раде на датом простору да активно учествују у процесу планирања и доношења одлука.

Свеобухватно – треба да обезбеди координацију разних секторских политика и да их интегрише у један глобални методолошки оквир.

Функционално – односно да уважи постојање "регионалне свести", засноване на општим вредностима, култури и интересима који понекад прелазе административне и територијалне границе, а при томе водећи рачуна о институционалном уређењу различитих држава.

Дугорочно – односно да води рачуна о дугорочним трендовима економских, друштвених, културних и еколошких појава и интеракција у окружењу.

12. Регионално и просторно планирање треба да уважи постојање бројних приватних и институционалних доносиоца одлука који својим деловањем утичу на организацију простора, неизвесност студијских предвиђања, притиске који долазе са тржишта, посебне карактеристике административних система и различите друштвено-економске околности и услове окружења.

13. Имајући у виду економске процесе који утичу на развој Европе у целини, специфичности појединих региона и значајну улогу осовина развоја и саобраћајних мрежа, регионално и просторно планирање треба да контролише развој "претоварених", региона или региона који се сувише брзо развијају, да подстакне развој економски заосталих региона и да омогући обнављање и одржавање инфраструктуре која представља основни стимуланс за економски опоравак региона који заостају у развоју, као и оних региона који се суочавају са проблемима високе незапослености па их због тога становништво напушта и мигрира ка развијеним европским центрима. Периферна подручја која економски заостају, а поседују компаративне предности за социо-економско уравнотежење треба да буду на одговарајућим начин повезана са европским индустријским и економским центрима. У основне циљеве регионалног и просторног планирања спадају уравнотежен регионални друштвено-економски развој.

14. *Унапређење квалитета живота* - Регионално и просторно планирање треба да подстакне унапређење свакодневног живота, укључујући становање, запошљавање, подизање културног нивоа, слободно време и социјализацију. Такође треба да ствара услове за повећање добробити сваког појединца преко отварања радних места и обезбеђење економских, социјалних и културних претпоставки које ће задовољити тежње различитих делова становништва и које ће бити тако локационо распоређене како би се постигао оптимум њиховог коришћења.

15. *Одговорно управљање природним ресурсима и заштита околине* - Преко развијања стратегије минимизирања конфликта између све веће тражње за природним ресурсима, и потреба да се исти очувају, регионално и просторно планирање трага за механизмима одговорног управљања околином, ресурсима земљишта, подземним припатцима, ваздухом, водом, енергетским ресурсима, фауном и флором, а при томе води рачуна о пределима изузетних природних вредности и о културном и архитектонском наслеђу.

16. *Рационална употреба земљишта* - Приликом постављања наведених циљева, посебно је вођено рачуна о локацији, организацији, и развоју индустријских комплекса (паркова), већих инфраструктурних система, и заштити пољопривредног и шумског земљишта. Свака политика регионалног и просторног планирања треба да буде праћена политиком намене земљишта, јер се једино тако могу остварити циљеви од општег интереса.

17. Реализација циљева регионалног и просторног планирања зависи од развојне политике.

18. Бројне приватне и јавне агенције својим активностима треба да доприносе развоју и променама у организацији простора. Регионално и просторно планирање одражава жељу за применом интердисциплинарне интеграције, и координације као и сарадње између различитих нивоа јавних власти које су укључене у ове процесе.

19. Напори за координацијом углавном обухватају размештај становништва, јавних функција и понуду енергије, саобраћаја, снабдевање водом и третман вода, заштиту од буке, и управљање отпадом, заштиту околине и природних историјских и културних вредности и ресурса.

20. Органима управе на различитим нивоима одговорним за регионално и просторно планирање, треба омогућити да предузимају и доносе одлуке и да располажу са финансијским средствима у циљу обезбеђења оптималне координације локалног, регионалног, националног и европског нивоа као и у погледу трансграничне сарадње. Неопходно је да њихове активности буду усмерене тако да уваже мере донете или планиране на нижем или вишем нивоу, и да се благовремено врши размена информација: *на локалном нивоу*: координација локалних развојних планова у складу са основним интересима регионалног и националног планирања, *на регионалном нивоу*: најподеснији ниво за дефинисање регионалне просторно-планске политике за међусобну интегралну координацију, и за координирање планова који се доносе на локалном и националном нивоу као и између националних и прекограничних региона, *на националном нивоу*: координација различитих политика регионалног и просторног планирања и различитих финансијских аранжмана регионалне помоћи као и хармонизација националних и регионалних развојних циљева, *на европском нивоу*: координација различитих политика регионалног и просторног планирања са аспекта достизања циљева европског значаја и општег уравнотеженог развоја.

21. Свака политика регионалног и просторног планирања, на било ком нивоу треба да буде заснована на учествовању грађана. Веома је важно да грађани буду благовремено и свеобухватно информисани на свим нивоима процеса планирања у оквиру дате институционалне и процедуралне структуре.

22. Европска конференција министара одговорних за регионално планирање (СЕМАТ) представља идеалан политички инструмент за сарадњу и иницијативу на европском нивоу. СЕМАТ ће интензивирати однос са телима Савета Европе и Европске Комисије, као и са међувладиним организацијама, са Европским парламентом и са Сталном конференцијом локалних и регионалних власти ЕУ, и редовно ће надлежним органима достављати извештаје о напретку по питању европске сарадње. Поред организовања и интензивирања политике сарадње међу државама, унапредиће сарадњу у оквиру технички најважнијих планерских области као што су дугорочне прогнозе, регионалне статистике, картографија и терминологија. СЕМАТ треба да има научне, административне, техничке и финансијске инструменте значајне за постављање циљева, при дефинисању европског регионалног планерског концепта.

23. Министри се обраћају свим институцијама, управама и организацијама укључени у проблеме регионалног планирања да се у своме раду држе ове Повеље.

24. Повеља може бити ревидована у смислу уклапања у опште концепције европског друштва.

25. Министри преузимају напоре за давање препорука својим владама да узму у разматрање принципе и циљеве дефинисане Повељом, и подстакну међународну сарадњу у смислу достизања реалног европског планирања.

Ставови разматрани на Конференцији Европских Министара одговорних за регионално планирање (СЕМАТ), и унети у Повељу односе се на рурална, урбана, брдско-планска, приобална и острвска подручја.

1. *Рурална подручја*, са оријентацијом на примарну пољопривредну производњу имају изузетно значајну улогу у друштву. Неопходно је у овим подручјима стварати адекватне економске, социјалне, културне и еколошке услове живота као и изградњу инфраструктурних и пратећих садржаја. Такође је неопходно водити рачуна о великим разликама које постоје између неразвијених и периферних подручја и подручја која се налазе у близини великих градова. Приликом развоја руралних подручја поред уважавања економских, социјалних и саобраћајних аспеката у оквиру датог урбаног система, треба водити рачуна и о њиховим специфичним функцијама нарочито у погледу очувања природних вредности и управљања околином.

2. *Урбана подручја*, дала су највећи допринос развоју Европе и истовремено представљају највећи проблем за контролисање њиховог раста. Да би се створила уравнотежена урбана структура неопходна је систематска имплементација планова намене површина и примена смерница економског развоја, и стварање услова за подизање квалитета живота градског становништва. Посебна пажња треба да буде усмерена на побољшање животних услова, унапређење јавног саобраћаја и предузимање свих неопходних мера како би се обуздао "разливање" становништва из централних делова града ка периферији. Обнављање архитектонског наслеђа, и споменика културе треба да постане интегрални део целокупне политике планирања урбаних и сеоских подручја.

3. *Гранична подручја*, много више него друга, захтевају координацију између суседних држава. Циљ такве политике је да се отворе границе и да се институционализује преко гранична консултација и сарадња и изградња заједничких инфраструктурних система. Државе треба да омогуће директне контакте између региона и локалитета у складу са Европском Конвенцијом о трансграничној сарадњи између регионалних и локалних управа како би се унапредило повећање контаката између њихових становника. У пограничним подручјима не би требало изводити пројекте штетне по околину без претходних консултација са суседним државама.

4. *Брдско планинска подручја*: Имајући у виду да ова подручја обављају значајне еколошке, економске, социјалне, културне и пољопривредне функције и представљају складиште природних

ресурса, а да истовремено могу настати штете у примени наведених функција, треба ставити посебно тежиште на политику просторног управљања, заштите и развоја ових региона.

5. *Региони са структурним проблемима* (неразвијени региони), у којима животни и радни услови заостају било због историјских разлога или због заостајања њихове економске основе, па је отуда неопходно обезбедити посебну финансијску помоћ како би се уклонило њихово економско заостајање у оквиру различитих држава.

6. *Региони са умањеним економским развојем*, због реструктурирања индустрије и застаревања инфраструктурне и индустријске опреме, захтевају посебну бригу државе. Ова ситуација се велико погоршава и због појачане конкуренције у светским размерама као и због међународне поделе рада.

7. *Обална подручја и острва*: Развој масовног туризма и саобраћаја у Европи и индустријализација обалних подручја, острва и мора, захтева специфичну политику према овим регионима како би се остварио уравнотежени развој и координација урбанизације, водећи при томе рачуна о регионалним карактеристикама и заштити околине. Посебна пажња треба да буде усмерена на специфичне функције и улогу литоралних подручја у погледу комуникације обала са својим залеђем и њихових саобраћајних могућности.

3. ПРИКАЗ СТРАТЕГИЈА РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

Устав Републике Србије је посебну пажњу посветио регионалном развоју и обавези државе да се стара о равномерном регионалном развоју (члан 94), пре свега, о развоју недовољно развијених подручја. Тако, Република Србија уређује и обезбеђује „развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја” (члан 97. тачка 12). Први корак у спровођењу уставних надлежности Републике Србије држава ће остварити доношењем Стратегије и након тога закона којим ће се уредити област регионалног развоја.

У уводном делу стратегије се констатује да током више деценија регионални развој се није посматрао као интегрални део укупног друштвено-економског развоја. Проблематика регионалног развоја је маргинализована, анализирана је као једна одвојена и не много значајна димензија укупног развоја. Стално се избегавала чињеница да развој има своју регионалну и просторну димензију, те да дефинисање институционалних развојних механизма никако није регионално неутрално. Посматране су регионалне разлике са аспекта нивоа развијености, тако да су занемариване њихове економско-развојне, социјалне, друштвене, па и политичке реперкусије. Углавном, се тежило бржем развоју неразвијених подручја, за шта су се издвајала одређена средства и дефинисао подстицајни механизам. Циљеви регионалног развоја су се дефинисали на уопштен начин, и годинама понављали. Подстицајна политика, као нека врста развојне компезације, није успевала да спречи даље заостајање неразвијених подручја. Такав приступ неминовно је водио продубљавању регионалних и структурних развојних проблема. Последице у простору Републике Србије су евидентне. Констатовано је да велики и стратешки важни простори у Србији остају популационо непокривени, а њихови ресурси неискоришћени, а истовремено, у развијенијим центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што производи негативне последице у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери. Стратегијом се улога државе своди се на уклањање и ублажавање ограничења са којима су суочена угрожена подручја, односно њихово оспособљавање за аутопропулзивни развој. То се нарочито односи на помоћ подручјима са посебним развојним проблемима, кроз инвестиције и стимулисање прилива капитала, како би та подручја компензирала своје структурне слабости.

Комплексност наслеђених регионалних проблема Републике Србије уз појаву новог регионалног „транзиционог сиромаштва” достигли су такве мере, да је било неопходно приступити дефинисању новог концепта регионалног развоја. У том контексту примарни циљ Стратегије је доношење нових институционалних решења, јер сва досадашња искуства, као и постојеће тенденције у регионалном развоју, указују да неадекватан регионални развој није само последица дефеката примењиване политике регионалног развоја, него првенствено недостатака системских и институционалних регулативних механизма.

Стратегија има за циљ подстицање равномерног регионалног развоја Републике Србије, а операционализација овог циља се првенствено односи на: подизање регионалне конкурентности; смањење регионалних неравномерности и сиромаштва; изградња институционалне регионалне инфраструктуре. Стратегија се односи и на Аутономну покрајину Косово и Метохија (у даљем тексту: АП Косово и Метохија), која је у даљем тексту изостављена када се не располаже статистичким подацима. Размере регионалних неравномерности указују да је Републици Србији данас овакав развојни документ неопходан, како би се јасно сагледали путеви остваривања основног циља, а то је подстицање равномерног регионалног развоја Републике Србије. Операционализација овог циља подразумева, пре свега: 1) подизање регионалне конкурентности; 2) смањење регионалних неравномерности и сиромаштва; 3) изградња институционалне регионалне инфраструктуре.

Појам регион у Стратегији подразумева „јединице локалне самоуправе на подручју управних округа” и не одговара дефиницији коју користи Европска унија (у даљем тексту: ЕУ), где се регион дефинише као економски регион. Појам округ у Стратегији подразумева „управни округ” који је дефинисан Законом о државној управи (члан 38.).

Стратегија се темељи на три стуба:

- 1) одређивање степена развијености – категоризација и типологија подручја;
- 2) дефинисање развојних политика у функцији подстицања регионалног развоја Републике Србије;
- 3) Стратегији развоја институција.

Стратегија је усклађена са циљевима стратегија развоја којима се уређују поједине области. Стратегија своје упориште налази у поштовању кључних принципа на којима се данас заснива свака успешна политика регионалног развоја: Целовитост формулисања регионалне политике – концепт регионалне политике смањења сиромаштва односи се на целу Републику Србију, са диференцирањем подстицања развоја појединих региона у складу са посебним развојним проблемима.

Партнерство – партнерство међу локалним заједницама као социјалних партнера и институција грађанских удружења.

Субсидијарност – подразумева поступну територијалну децентрализацију, преношење државних надлежности на ниже нивое (локалне заједнице).

Усклађеност – усклађеност активности међу министарствима и са регулативом у ЕУ.

Програмско усмерење – усклађеност стратегије и политике са другим развојним стратегијама.

Подршка и вредновање резултата – неопходност успостављања система подстицања равномерног регионалног развоја (стабилни извори средстава), праћења и вредновања резултата.

Праћење, извештавање и модификовање (Мониторинг и евалуација). Изузетно важан корак у остваривању Стратегије јесте реализација процеса континуираног прикупљања података и информација за мерење процеса успешности Стратегије, односно благовремено сигнализирање одговорним институцијама о „тачкама” успеха или неуспеха предузетих активности. Услед утицаја бројних интерних и екстерних фактора, Стратегију је потребно, такође, након одређеног периода кориговати. Републички завод за развој (и даљем тексту: РЗР) у сарадњи са Републичким заводом за статистику (у даљем тексту: РЗС) дефинисаће методологију праћења Стратегије (систем индикатора, структурне индикаторе, индикаторе на регионалном нивоу, итд). У том контексту неопходно је надлежне институције (РЗР, РЗС, министарства) ојачати и модернизовати. Стратегија се састоји од осам делова.

Први део је увод у Стратегију.

Други део Стратегије обухвата Анализу стања која даје целовит динамички приказ свих регионалних неравномерности, свих фактора релевантних за сагледавање достигнутог степена развијености, досадашњих ограничења и проблема. Детаљно су приказане демографске диспропорције, регионални проблеми незапослености, размере новог сиромаштва, регионална конкурентност, кључни аспекти хуманог развоја, развојни и институционални проблеми. Посебан акценат је дат парцијалним и укупној SWOT анализи, као синтезном аналитичком инструменту за идентификацију и систематизацију кључних компонената регионалног развоја Републике Србије.

Трећи део обухвата дефинисање приоритетних циљева и стратешких праваца регионалног развоја Републике Србије. На почетку трећег дела, након осврта на најважније теоријске аспекте регионалног развоја, дат је приказ нових развојних изазова са акцентом на проблем управљања и Миленијумске циљеве Уједињених нација (у даљем тексту: УН) и социјалну компоненту развоја. На крају, приказани су основни стратешки циљеви и приоритети. Визија равномерног регионалног развоја Републике Србије одредила је седам стратешких и оперативних циљева Стратегије: одржив развој, подизање регионалне конкурентности, смањење регионалних неравномерности и сиромаштва, заустављање негативних демографских кретања, наставак процеса децентрализације, економска интеграција српских заједница на АП Косово и Метохија, изградња институционалне регионалне инфраструктуре.

Четврти део се односи на Политику равномерног регионалног развоја. Ово поглавље се састоји из два дела: (а) одређивање степена развијености-категоризација и типологија подручја; и (б) дефинисање подстицајних механизма и мера у свих 14 развојних политика које су најрелевантније за креирање новог подстицајног амбијента на регионалном нивоу.

Пети део обухвата економску регионализацију у функцији приступа ЕУ фондовима. Имајући у виду значај формирања NUTS региона дате су три варијанте статистичког класификовања.

Шести део дефинише Стратегију развоја институција. Овај део представља један од стубова Стратегије. Приказана је постојећа институционална основа и стављен акценат на нов институционални оквир регионалног развоја Републике Србије.

Седми део дефинише мере и активности, са роковима, задацима и органима и организацијама надлежним за спровођење ове стратегије које су садржане у Акционом плану.

Осми део је завршни део.

3.1 Одређивање степена развијености-Регионална анализа HDI

Регионална анализа HDI по окрузима показује велику неравномерност. Показатељ *оčekиваног трајања живота* закључује се да је он највиши у Златиборском округу (74,0) а најнижи у Севернобанатском округу (70,4).

Показатељ *столе писмености* по окрузима указује на највишу вредност за Град Београд (98,7%), Северно-бачки (98,6%) и Северно-банатски округ (98,1%). Најнижу стопу писмености имају Топлички (91,3%) и Јабланички округ (91,5%).

На основу индекса едукације највише вредности бележе Град Београд, Северно-бачки, Средње-банатски, Западно-бачки и Јужно-банатски округ, док су најниже вредности присутне у Мачванском, Зајечарском, Пчињском и Пиротском округу.

Највише вредности народног дохотка по глави становника имају Град Београд (2158 УСД), Јужно-банатски (1967 УСД) и Јужно бачки округ (1806 УСД), док најнижи народни доходак по глави становника имају Јабланички (667 УСД), Борски (686 УСД), Рашки (735 УСД), Топлички (771 УСД) и Пчињски округ (847 УСД).

Укључивањем свих претходно анализираних компоненти у јединствену целину, добијен је *резултат* који показује да је округ са највећом вредношћу HDI, Град Београд, који значајно одступа од осталих округа, пре свега, захваљујући вредностима народног дохотка по глави становника и индекса едукације. Јужно-банатски, Јужно-бачки и Западно-бачки округ, према HDI, спадају у високо развијене округе и имају приближно уједначене вредности индекса хуманог развоја. Од неразвијених округа, најнижа вредност квалитета живота (према HDI), присутна је у Јабланичком, Борском, Рашком и Топличком округу. На основу просечног народног дохотка по глави становника, у периоду од 2002. до 2004. године, народни доходак по глави становника имао је највећу вредност у општини Апатин (4002 УСД), следе Панчево (2955 УСД), Бечеј (2347 УСД), Град Београд (2158 УСД) и Нови Сад (2108 УСД), док су најниже вредности биле у општинама Прешево (298 УСД), Босилеград (326 УСД), Медвеђа (332 УСД) и Тутин (336 УСД). На основу HDI, закључује се, да је највиши квалитет живота у општинама Апатин, Панчево, Град Београд, Нови Сад и Бечеј. Најниже вредности индекса хуманог развоја имају општине Медвеђа, Трговиште, Прешево, Босилеград и Тутин. Закључак је да општине са већим вредностима народног дохотка по глави становника углавном имају и већу вредност HDI.

Саобраћајна инфраструктура је битан фактор ефикасности целокупног саобраћајног система, али и кључни преуслов за остваривање одрживог привредног и друштвеног развоја Републике Србије и њеног интегрисања у ЕУ. За регион и локалне јединице битна је саобраћајна приступачност локалним и регионалним административним центрима у Републици Србији. Изграђеност инфраструктуре значајан је покретач регионалног развоја и искоришћења компаративних предности локалних средина кроз повезивање туристичких и пољопривредних области са привредним центрима у земљи. Саобраћајна инфраструктура и организација превоза на подручју региона основа је развоја и један од основних услова квалитета живота становника. Стога је потребно координираном модернизацијом саобраћајне инфраструктуре повећати улагање у све четири њене димензије (друмски, железнички, речни и ваздушни саобраћај), да би се она довела на прихватљив ниво европског стандарда и оспособила за брз, ефикасан и безбедан превоз са смањеним експлоатационим трошковима превозних капацитета и негативним утицајем на животну средину.

Привреду Републике Србије у 2005. години, посматрану преко основних финансијских индикатора, карактерише неравномеран регионални развој, не само округа, него и унутар сваког округа. Регионалне асиметричности су следеће: по броју предузећа 1:83, по броју запослених 1:64, по оствареном укупном приходу 1:222, по добити 1:239 и по губитку 1:91. Највеће диспропорције су унутар Јужно-бачког, Јабланичког и Нишавског округа према броју предузећа, броју запослених, укупном приходу и добити, а према оствареном губитку највећа разлика је у Граду Београду. У односу на 2001. годину сви финансијски показатељи бележе позитивне стопе раста, осим запослености која бележи пад од 18,1%. Град Београд има највеће учешће у структури свих показатеља, а најмањи утицај на формирање финансијских индикатора има Топлички округ (сем у оствареној добити где је најмање учешће Борског округа). Диспропорција између округа: према приходу 1:222, а према добити 1:239. Највише привредних субјеката послује на територији Града Београда 39,5% и Јужно-бачког округа 11,4%, а најмање предузећа се налази у Пиротском 0,7% и Топличком округу 0,5% (само 4 предузећа на 1.000 становника).

3.2 Дефинисање развојних политика

Процене потреба Републике Србије од 2007. до 2009. године Влада је усвојила јануара 2007. године документ Процене потреба Републике Србије од 2007. до 2009. године. Циљ документа је синтетизовање свих приоритета утврђених у стратегијским документима у један свеобухватни документ. Документ представља опште циљеве Владе за период од 3 године, секторске приоритете за финансирање из донаторских средстава и макрофинансијске процене неопходних средстава. Пет кључних међусекторских приоритета у документу: економски развој/запошљавање/образовање; реформа државне управе; заштита животне средине; развој инфраструктуре и рурални развој, усвојени су од стране Комисије за координацију развојне и хуманитарне помоћи, којом председава премијер Владе. Документ ће бити ревидиран сваке године, у циљу утврђивања националних стратегијских приоритета, како би се допринело изради Националног плана развоја. Имајући у виду да документ идентификује међусекторске приоритете, као и да ће бити ревидиран годишње као и Вишегодишњи индикативни програмски документ, у будућности овај документ ће представљати један од кључних ослонаца у процесу програмирања IPA. Инструмент предприступне помоћи - IPA, успостављен је

Регулативом Европског савета бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године. Финансијска вредност IPA програма у шестогодишњем раздобљу (2007–2013.) износи 11,468 милијарди евра, а садржај помоћи и критеријуми имплементације новог инструмента се базирају на искуствима стеченима у склопу примене досадашњих програма помоћи. Земљама потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ биће омогућено коришћење средстава из фондова прве две компоненте, уз отворену могућност да се из средстава прве компоненте финансирају и програми/пројекти из преостале три компоненте. Земље кандидати за чланство у ЕУ ће моћи да користе свих 5 компоненти.

IPA садржи пет компоненти:



Циљев и стратешки правци равномерног регионалног развоја Републике Србије

Одржив развој - Повећање животног стандарда данашњих генерација је прихватљиво ако јачају извори благостања и унапређују се фактори развоја, што за узврат повећава потенцијал развоја будућих генерација. Одрживи развој треба да резултира у дугорочно балансираном развоју све три компоненте благостања (економска, социјална и компонента животне средине).

Подизање регионалне конкурентности - Кључни развојни циљ Републике Србије је веће благостање становништва. За остваривање тог циља Република Србија своју стратегију привредног развоја мора првенствено да усмери на подизање регионалне конкурентности, смањење незапослености и сиромаштва. Само подизањем регионалне конкурентности у наредним годинама просечна годишња стопа раста БДП у Републици Србији може да буде 7% до 2012., односно да достигне ниво БДП по становнику од око 8.000 УСД. Овај циљ захтева ефикасно спровођење свих транзиционих и реформских процеса који могу да активирају регионалне развојне потенцијале земље – људске, материјалне и природне – и допринесу да привреда Републике Србије постане привлачна за бржи развој домаћег приватног сектора и већи долазак иностраног капитала. Примарни задатак државе је формирање здравог тржишног амбијента и привлачење страних директних инвестиција. *Што брже прикључење ЕУ* захтева стварање „стабилног и ефикасног тржишног система привређивања и конкурентне привреде способне да се суочи са притиском конкуренције унутар ЕУ“ (критеријум из Копенхагена), односно, стварање максимално „конкурентне привреде, засноване на знању, која је у стању да обезбеди одрживи привредни раст са новим и боље плаћеним радним местима и већом социјалном кохезијом“ (циљев из Лисабона).

Смањење регионалних неравномерности и сиромаштва - Регионалне диспропорције у степену развијености у Републици Србији су највише у Европи, и из године у годину се повећавају.

Заустављање негативних демографских кретања - Делопулација, миграциони токови, негативан природни прираштај, демографско старење, смртност одојчади, очекивано трајање живота, представљају изузетно велике демографске и развојне проблеме.

Наставак процеса децентрализације - Република Србија је до 2000. године била високо централизована земља са ограниченом аутономијом за локалне самоуправе.

Економска интеграција српске заједнице у АП Косово и Метохија. Имајући у виду да је српска заједница у АП Косово и Метохија суочене са најтежим облицима живота и рада, један од приоритетних стратешких циљева је економска интеграција овог региона са осталим делом српске привреде.

Матрица циљева регионалног развоја Републике Србије

Циљеви	Показатељи
Одржив развој	Структурни индикатори ЕУ
Подизање регионалне конкурентности	Продуктивност рада, регионални индекси конкурентности, учешће пропульзивних грана у структури индустрије
Смањење регионалних неравномерности и сиромаштва	Индекс развојне угрожености, БДВ, стопа незапослености, зараде
Заустављање негативних демографских кретања	Демографски индикатори
Наставак процеса децентрализације	Изворни буџетски приходи локалних заједница, Индекс хуманог развоја, Индекс предузетништва, инфраструктурни индикатори.
Економска интеграција српских заједница у АП Косово и Метохија	Економски индикатори
Изградња институционалне регионалне инфраструктуре	Извештаји ресорних институција

Равномерни регионални развој, као стратегијски циљ, се састоји од 5 димензија развијености. Свака димензија се састоји од групе индикатора, од којих је Економија заступљена са 6 индикатора, Образовање са 2, Демографија са 2, Инфраструктура са 2 и Екологија са 1 индикатором. Број индикатора у појединој димензији индиректно подразумева њихову пондерацију у методолошком поступку приликом дефинисања композитног индекса ИРУ. Подаци о Friedrichs-ов⁴ моделу пресликавања стратегијског циља у мерне инструменте је следеће:

Стратегијски циљ	Димензије	Индикатори	Скала мерних инструмената
Равномерни регионални развој	Економија (Д ₁)	И ₁ , И ₂ , И ₃ , И ₄ , И ₅ , И ₆	С ₁
	Образовање (Д ₂)	И ₇ , И ₈	С ₂
	Демографија (Д ₃)	И ₉ , И ₁₀	С ₃
	Инфраструктура (Д ₄)	И ₁₁ , И ₁₂	С ₄
	Екологија (Д ₅)	И ₁₃	С ₅

Поступак операционализације стратегијског циља испунио је, такође, још један, важан аналитички угао, а то је „мерење“ следећих регионалних димензија: 1) ниво развијености (И₁, И₂, И₅, И₆) 2) степен угрожености (И₃, И₄, И₇, И₈) 3) развојне могућности (И₉, И₁₀, И₁₁, И₁₂, И₁₃)

Развојне политике у функцији подстицања регионалног развоја обухватају између осталог и: фискалну политику, индустријски развој, аграрну политику, инфраструктуру, туризам, социјалну политику и просторно планирање и регионални развој, заштиту животне средине и регионалне политике.

Фискална политика представља једну од најзначајнијих компоненти развојне политике усмерене ка уједначавању регионалног развоја. Кључни фискални приоритети од којих се очекује допринос у постизању равномерног регионалног развоја су: 1) пренос овлашћења и одговорности на локални ниво—децентрализација, праћена фискалном децентрализацијом и развијањем капацитета локалне самоуправе (у даљем тексту ЛС) за преузимање нових овлашћења и захтева које фискална децентрализација подразумева; и 2) стварање услова за привлачење инвестиција и решавање проблема незапослености на НРП. Основни циљ фискалне политике у наредном периоду треба да се односи на обезбеђење пуне подршке вођењу стабилне и одрживе макроекономске политике. Стога је концепт фискалне политике у наредном периоду неопходно устројити на начин да она буде постављена у функцији одрживог и стабилног економског развоја, подизања конкурентности целе привреде, наставак структурних реформи, решавања проблема ефеката транзиције у домену запослености, као и смањења сиромаштва. У оквиру институција које спроводе ове програме важна је улога Гаранцијског фонда.

Основни циљ индустријског развоја на нивоу целе Републике Србије је стварање савремене, развијене, конкурентне индустријске структуре која ће се постепено уклапати у привредне токове ЕУ. Република Србија је стратешки оријентисана на формирање ефикасне и конкурентне индустријске структуре укључене у европске развојене токове, са значајним учешћем високо-технолошких индустријских грана, кроз развој високих технологија, првенствено у делу хемијске и фармацеутске индустрије, информационо-комуникационог сектора и у делу електронске и прехранбене индустрије и сл. У извозној оријентацији Република Србија треба да се на регионалном нивоу специјализује на ужи асортиман производа и услуга. Неопходно је смањивати увозну зависност, а повећати извозну

способност домаће индустрије са производима вишег степена обраде и услуга. Циљеви развоја индустрије усмерени су на: 1) повећање конкурентности; 2) промену индустријске структуре - повећање учешћа high-tech подсектора; 3) подстицање развоја индустријских кластера, индустријских паркова и зона; 4) међународну сарадњу у свим великим индустријским системима; 5) подстицање извоза; 6) повећање енергетске ефикасности; 7) усклађивање националних прописа у области индустрије са прописима ЕУ.

Аграрна политика - циљеви: унапредити структуру газдинстава; регулисати функционисање тржишта земљиштем и могућности закупа; обезбеђење квалитетне и безбедне хране за потрошаче; побољшати кредитну политику у овој области; обезбедити подршку одрживом развоју села; применити савремену технологију и технику за производњу; унапређење институционалног и законског оквира. Подстицање развоја привредне инфраструктуре

Инфраструктура представља један од најзначајнијих фактора за остваривање одрживог привредног и друштвеног развоја Републике Србије, примарни је покретач равномерног регионалног развоја и искоришћења компаративних предности локалних средина. Због тога је, такође, развој инфраструктуре зацртан као један од приоритетних циљева у развојним стратегијама. Такође, развој инфраструктуре је приоритет у НИП и то путем интензивних улагања у саобраћајнице од националног и регионалног значаја, повезивања мањих средина са регионалним центрима, модернизације граничних прелаза, пруга, лука и аеродрома у местима где се алтернативни видови саобраћаја економски исплативи. Основни циљеви у саобраћајној политици су: модернизација, ревитализација и изградња саобраћајне инфраструктуре; реструктурирање јавних саобраћајних предузећа; подизање нивоа безбедности саобраћаја; унапређење заштите животне средине и формирање адекватног законског и институционалног оквира.

Вишедимензиони утицај туризма намеће дефинисање основних политика и задатака у областима које директно утичу на развој туризма. Развојни задаци за појединачне области су већ дефинисани наведеним стратешким документима Према Стратегији развоја туризма Републике Србије до 2015. године девет основних туристичких производа имају могућност развоја и тржишне комерцијализације: градски одмор, кружна путовања, пословни туризам + MICE, здравствени туризам, планине и језера, наутика, догађаји, рурални туризам и специјални интереси. Улагање у одабране туристичке производе и регије покренуће туристички развој земље у целини.

Основни циљ нове социјалне политике је ефикасан систем социјалних трансфера и задовољавање основних потреба грађана, у функцији заштите људских права. Циљеви социјалне заштите су ефикасне материјалне услуге и развијена мрежа институција и социјалних услуга, које могу да отклоне или ублаже основне ризике којима су изложени грађани. У процесу децентрализације, потребно је обезбедити услове и механизме како би локалне самоуправе имале изворе средстава за задовољавање социјалних потреба својих корисника, уз обавезу наменског коришћења тих средстава за развијање услуга социјалне заштите.

Просторно планирање и регионални развој. Два основна закона која дефинишу просторно планирање и надлежности у Републици Србији одређују два нивоа управљања уз тенденцију јачања локалног нивоа: Закон о планирању и изградњи (2003. година) и Закон о ЛС (2002. година). Просторни планови и надлежности на различитим нивоима власти. Планирање у Републици Србији је хијерархијско, и остварује се на различитим нивоима власти, при чему је виши ниво обавезујући за нижи. Идеја је да систем планирања омогући превођење генералних политика и стратегија у детаљне услове за изградњу. Важност постојања регионалних планова је данас посебно наглашена због тога што они представљају основу за приступ структурним фондовима ЕУ. У Републици Србији постоји традиција регионалног планирања (Регионални план Подунавља, План Београдског региона и др). Међутим, недостатак адекватног финансирања, као и неадекватна подршка са централног нивоа су онемогућили реализацију циљева ових планова. Дефинисање политике просторног развоја је у надлежности Владе. Политика просторног развоја је основно средство за дугорочно усмеравање просторног и регионалног развоја. У оквиру политике се обезбеђује сагласност о основним проблемима развоја и начину усмеравања развоја на државном, регионалном и локалном нивоу. Политика ствара оквир за економску ефикасност, друштвену правичност и еколошку одрживост и даје основне инпуте за израду регионалних планова и праћење њихових реализација Економско финансијски инструменти: финансијска подршка међународној научној сарадњи у приоритетним областима за унапређење просторног и урбанистичког планирања; обезбеђење средстава за финансирање истраживачких студија које су релевантне за унапређење процеса и метода рада; финансијска подршка оснивању иновативних центара.

Циљеви политике заштите животне средине у циљу равномерног регионалног развоја односе се на развој инфраструктурних система за подршку економском развоју и заштиту и унапређење животне средине. Политика равнотежног регионалног развоја треба да допринесе уравнотеженом економском и социјалном развоју Републике Србије уз обезбеђење заштите и очувања животне средине. Заштита животне средине не познаје границе и представља важан сегмент одрживог развоја региона и минимизирања регионалних разлика. У Европи су градови идентификовани као главни носиоци развоја и нових радних места уз бројне економске, еколошке и социјалне проблеме са којима се суочавају из регионалне перспективе. Развојни пројекти на локалном нивоу могу се допуњавати ако у себи садрже заједничке циљеве развоја. За остварење дугорочних циљева заштите животне средине неопходна је

регионална сарадња локалних заједница. Потребно је спроводити приоритете из Националног програма заштите животне средине, Стратегије смањења сиромаштва и других развојних стратегија. Развојне политике у функцији подстицања регионалног развоја, поред основне функције која подразумева обезбеђење одрживог и стабилног економског развоја, подизање конкурентности привреде, наставак структурних реформи, повећање запослености и смањење сиромаштва, имају за циљ отклањање регионалних неравнотежности у степену економске развијености региона, што претставља једно од најкомплекснијих ограничења укупном развоју Републике Србије. Спровођење политике равномерног регионалног развоја мора да произлази из законодавног оквира Законодавни основ за спровођење политике равномерног регионалног развоја представљаће доношење закона којим ће се утврдити подстицање равномерног регионалног развоја Републике Србије.

3.3 Развој институција

Република Србија још увек нема закон, стратегију и политику регионалног развоја, а такође, није изграђена ни институционална мрежа (регионалне развојне агенције или сличне институције), која би представљала кадровску, организациону и програмску подршку неразвијеним подручјима. Због оваквог институционалног вакуума, држава није у стању да плански и на целовит начин понуди дугорочна решења за све тежи положај појединих општина, па и читавих региона (области) као што су Југ Србије, Борски басен (Источна Србија), Стари Рас и некадашњи индустријски центри са растућим економским, социјалним и политичким тензијама.

Носиоци регионалне политике у Републици Србији су МП, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике (у даљем тексту: МРЗСП), РЗР, Фонд за развој Републике Србије, Национална служба за запошљавање (у даљем тексту: НЗС) и републичке агенције. Посебне организације: 1) Републички завод за развој – надлежан је за обављање стручних послова који се односе на стратегију и политику регионалног развоја, као и стратегије, политике и анализе свих привредних и друштвених делатности; Од нових институција најважније су: 1) Републичка агенција за развој МСП и предузетништво; 2) Агенција за развој локалне инфраструктуре.

Финансирање регионалног развоја и систем подстицања недовољно развијених општина у досадашњем периоду, одвија се путем директних и индиректних подстицаја који се реализују преко министарстава и фондова националних институција. Од 2000. године, најзначајније директне мере подстицајне политике остварују се кроз средства која обезбеђују следеће институције: 1) Фонд за развој Републике Србије; 2) Специјализовани буџетски фондови; 3) Фонд за развој АП Војводине; 4) Гаранцијски фонд; 5) Национална служба за запошљавање; 6) Републичка агенција за развој МСП и предузетништва; 7) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; 8) Национални инвестициони план; 9) локални фондови (Фонд за развој општине Лесковац).

У спровођењу политике регионалног развоја и бржег развоја неразвијених подручја учествује велики број институција и субјеката. Проблем координације у конципирању и спровођењу политике регионалног развоја не може се успешно превазићи било каквим парцијалним решењима. Циљ је, да се обезбеди интеграција и усклађеност деловања великог броја финансијских и других институција у спровођењу ове политике. Равномеран регионални развој тражи потпуно координисану сарадњу са свим институцијама (Савет за регионални развој, министарства, регионалне агенције, локалне заједнице) које су укључене у различите аспекте регионалног развоја, као што су привредни развој, рурални развој, развој инфраструктуре, социјални развој, локални развој, заштита животне средине и др. Партнерство и успостављена сарадња на свим нивоима власти јасније ће дефинисати развојне потребе и пројекте у регионима. Планирање и коришћење финансијских средстава такође захтева добру координацију свих учесника, нарочито према коришћењу средстава предприступних фондова ЕУ.

Нова институционална решења су битна јер „без јаким, оспособљених и стабилних институција неће бити могуће постићи жељене дугорочне резултате на било ком другом пољу, што су уосталом показала и искуства других земаља у транзицији.” Пракса земаља чланица ЕУ као и земаља у транзицији, показује да је област регионалног развоја институционализована кроз оснивање различитих институција на федералном (савезном), регионалном или локалном нивоу, у виду министарства, института, канцеларија, департмана, асоцијација, агенција, завода, бироа и сл. Актуализација овог проблема има за циљ успостављање вертикалне и хоризонталне мреже регионалних институција које ће имати посебан значај у процесу интеграције Републике Србије у ЕУ.

Закон којим би се уредила област регионалног развоја Републике Србије треба донети у циљу ублажавања огромних регионалних диспропорција у нивоу развијености региона (подручја) и смањивања регионалног сиромаштва. Законодавни оквир омогућиће ефикасно вођење савремене регионалне политике. Наиме, нужно је створити законске услове за функционисање институција као основице за спровођење политике и управљање развојем. Једна од карактеристика савремено уређење државе је „пребацивање” права и одговорности са државе на регионалне и локалне управе и специјализоване институције. Делокруг нових институција за подршку и спровођење ове стратегије и регионалних развојних програма, дефинисаће се новим законским решењима. Наиме, формирање институционалне структуре на националном и регионалном нивоу, нужен је предуслов за регионалну политику, с обзиром да је оваква целовита и јасна структура институција неопходан услов за

планирање, спровођење, праћење и оцењивање регионалне политике у Републици Србији. Држава треба да обезбеди бесповратна средства националној институцији за регионални развој за финансирање регионалних развојних програма. Директни инструменти подршке усмеравају се преко министарстава и Фонда за развој Републике Србије.

Регионалне развојне институције биће надлежне за припрему регионалних развојних програма и за друге договорене послове из области регионалне политике, нарочито везано за унапређење економског, социјалног, просторног и еколошког развоја. Регионалну развојну институцију оснивају општине и друге јавне и приватне институције уз учешће Републике Србије. Регионалне развојне институције треба да обезбеде јавни интерес и да пружају помоћ једног броја локалних самоуправа из једног или више региона при припреми регионалних пројеката.

Регионални развојни програм (РРП) је основни инструмент за спровођење регионалне политике. Регионални развојни програм треба да представља основни програмски документ који се припрема за регион, који ће координирати развојне прогнозе и задатке Републике Србије и локалне самоуправе из области економског, социјалног, просторног и културног развоја у региону. Регионални развојни програм треба да садржи стратешки и извршни део. Стратешки део РРП треба да обухвата анализе стања и проблема, да усклађује развој секторских програма и одређује регионалне развојне циљеве, усмерења и приоритете за један број ЛС из једног или више региона. Извршни део РРП укључивао би развојне пројекте од регионалног и локалног значаја са предвиђањем рока реализације и извора финансирања, организационих услова, као и потребних активности са становишта заштите животне средине. Извршни део РРП укључивао би и друге облике републичких и локалних регионалних развојних подстицаја. Регионални развојни програми приграничних подручја укључиваће програме прекограничне сарадње. Засниваће се на овој стратегији и Просторном плану Републике Србије. Национална институција за регионални развој доносиће смернице за припрему РРП. Локалне самоуправе биће одговорне за припрему РРП, а одлуку о припреми РРП доносиће Већа ЛС која су биле укључена у припрему РРП. Локалне самоуправе повераваће вођење припреме РРП регионалним развојним институцијама.

3.4 Спровођење Стратегије регионалног развоја

Мере и активности, са роковима, задацима и органима и организацијама надлежним за спровођење ове стратегије садржане су у Акционом плану. У оквиру Акционог плана су обухваћене следеће активности: нова институционална решења, фискална политика кредитна политика државна помоћ политика запошљавања политика економских односа са иностранством инвестициона политика политика страних улагања политика конкурентности индустријска политика политика развоја предузетништва аграрна политика подстицање развоја привредне инфраструктуре туризам социјална политика просторно планирање политика заштите животне средине улога локалне самоуправе (ЛС) и мониторинг. У оквиру табеларних приказа обухваћено је следеће: подручје/проблем, циљеви, мере и активности и рокови и надлежне институције. Овде се даје табеларни приказ спровођења/мониторинга са роковима и свим предходно наведеним подацима.

Мониторинг Стратегије регионалног развоја Републике Србије

Подручје / проблем	Циљеви	Мере и активности	Рок и надлежна институција
Имплементација Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године	Праћење реализације Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период 2007. до 2012. године	Израда годишњих извештаја о остваривању Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године и реализацији мера и активности из Акционог плана.	2007-2012, МП, РЗР, РМ

МП – Министарство привреде
 РЗР - Републички завод за развој;
 РМ - Ресорна министарства

4. ЗАКЉУЧАК

Израда Стратегије регионалног развоја је основ који омогућује државама, регионима и локалној самоуправи спровођење: политике кохезије, отвореног метода координације, дефинисања и спровођења пројекта развоја на свим нивоима, боље координације секторских, националних политика у служби полицентричног развоја - тенденцију смањења незапослености, унапређења вишенаменске пољопривреде, промовисање саобраћајне мреже у служби одрживог развоја, а све уз консултације са актерима на националном, регионалном и локалном нивоу и на крају, синтеза и евалуација различитих утицаја на простор у оквиру Стратегије привредног развоја. Изузетно важан корак у остваривању Националне стратегије је и реализација процеса је и континуирано прикупљање података и информација за мерење процеса успешности Националне стратегије, односно благовременог сигнализирања одговорним институцијама о „тачкама” успеха или неуспеха предузетих активности. Услед утицаја бројних интерних и екстерних фактора, Националну стратегију је потребно, такође, након одређеног периода кориговати. Основни задатак држава, региона и општина је да израде и донесу територијално интегрисане и локално прилагођене развојне стратегије. Интегрални део стратешког планирања и развоја су постали и циљеви развоја околине, поред регулативе којим се контролише намена површина и механизма за подстицање размене некретнина. Израдом стратегија Република Србија је добила документа од изузетној националног значаја, који јој омогућују усмерен и брз привредни развој и припрему за приступ Европској унији. Полазна основа је теоријски постављена израдом стратегија, а примена и спровођење захтева израду, усаглашавање и доношење многих прописа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ђорђевић С. и Златановић - Томашевић В.: Улога општинске скупштине у планирању развоја - Стална конференција градова, Семинар Економски развој, Београд 2004
2. Јанић М.: Урбанистичка доктрина 21 века: развој теорије и праксе урбанистичког и просторног планирања - Саветовање УУС, Крушевац, мај 2005.
3. Национална стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007-2012
4. Proceedings of the Conference of Senior Officials Concerned with Urban and Regional Research, Stockholm, Sweden 1968.
5. Златановић - Томашевић В.: Национални инвестициони план и национална стратегија привредног развоја Републике Србије из области подстицаја предузетништва, запошљавања, привредног развоја и саобраћајне инфраструктуре - Саветовање УУС, Тара, мај 2007
6. Златановић - Томашевић В.: Планирање, уређење простора и одржив развоја - Саветовање УУС, Крушевац, мај 2005

Dušan S. Pajović, dipl. pravnik
predsednik Komisije za zakonodavstvo
Udruženja urbanista Srbije¹

STRUČNA KONTROLA I MONITORING STANJA U PROSTORU, ISTORIJSKO–PРАВNA I KOMPARATIVNA ANALIZA

REZIME

Analiza urbanističkih zakona u Srbiji u periodu od 1931. do 2010. godine (zakona iz 1931. i zakona posle Drugog svetskog rata iz 1949, 1961, 1974, 1985, 1989, 1995, 2003 i 2009. godine) pokazuje kako je u dosadašnjem i važećem urbanističkom zakonodavstvu regulisana materija stručne kontrole plana pre njegovog donošenja (usvajanja) i kako je, regulisana materija monitoringa stanja u prostoru. Identifikovana rešenja upoređena su sa rešenjima o stručnoj kontroli i monitoringu stanja u prostoru u zakonodavstvima južnoslovenskih zemalja. Na osnovu takve istorijsko–pravne i komparativne analize utvrđene su i međusobno upoređene pravne karakteristike instituta stručne kontrole plana pre njegovog donošenja i monitoringa stanja u prostoru i ispitano je da li se jedan institut može zameniti drugim. Nađeni rezultati su obrazloženi, a uz obrazloženja su dati zaključci i preporuke za unapređenje zakonodavstva.

RESUMEE

Die Analyse des Raumordnungsgesetzes in Serbien im Zeitraum von 1931 bis 2010 (das Gesetz aus dem Jahr 1931 und dem Gesetz nach dem zweiten Weltkrieg aus den Jahren 1949, 1961, 1974, 1985, 1989, 1995, 2003 und 2009 zeigt wie im heutigen geltenden Gesetz die Materie unter der fachlichen Aufsicht der Raumordnung vor seiner Annahme (Ratifikation) und wie die Materie des Monitoringzustandes der Raumordnung reguliert wird. Die identifizierten Lösungen, im Bereich der Gesetze der südslawischen Länder wurden mit den Lösungen der fachlichen Kontrolle des Monitoringzustandes verglichen. Auf Grund solcher historisch-juristischen und komparativen Analyse, wurden die juristischen Charakteristiken der fachlichen Kontrolle des Instituts für Raumordnung vor Annahme und dem Monitoringzustand in der Raumordnung miteinander verglichen und festgelegt, ob das eine Institut mit dem anderen ersetzt werden kann. Die Ergebnisse wurden erläutert und zu den Erläuterungen wurden Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Verbesserung der Rechtsvorschriften gegeben.

U pozivu za Letnju školu Udruženja urbanista Srbije 2010. godine dramatično je istaknuto da se Srbija nalazi na jednom od poslednjih mesta po efikasnosti dobijanja svih vrsta uslova i saglasnosti u procesu izrade prostornih i urbanističkih planova, arhitektonsko–građevinskih projekata i dozvola za izgradnju objekata. Osnovna tačka tog »zagušenja« vidi se u stručnoj kontroli u svim fazama izrade, razmatranja i usvajanja planova i projekata i davanja mišljenja, uslova, saglasnosti i dozvola, čije se sekvence pretvaraju u decenije gubljenja vremena, a struka se pretvara u večnu čekaonicu. Planovi se rade za 6 — 9 meseci efektivnog rada a stručne kontrole traju isto toliko, ako ne i više, što je izgubljeno vreme. Zato, umesto stručne kontrole (nadgledanja i nadzora) treba uvesti principe, pravila i postupke monitoringa, koji je usmeren ka pravovremenom sagledavanju posledica, koje mogu imati određena planska i projektna rešenja, sa ciljem da se izbegnu negativne konsekvence.¹ Tu nalazimo nekoliko pitanja, koja zahtevaju pažljivo razmatranje.

STRUČNA KONTROLA — DA , MOŽDA, NE?

Stručna kontrola u urbanističkom zakonodavstvu u Srbiji

Razmotrimo prvo institut stručne kontrole. Tu se postavljaju dva pitanja. Prvo je — koji je smisao stručne kontrole? Drugo je — ima li taj institut zakonodavni kontinuitet ili je formulisan *ad hoc*?

1931. godina — Svi koji bi da ovaj institut proglaše »komunističkom izmišljotinom« biće razočarani kada uoče da institut stručne kontrole izrađenog plana nalazimo već u Građevinskom zakonu Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine (»Službene novine Kraljevine Jugoslavije«, br. 133/1931). Tu je propisano da »pošto se izradi idejna skica za regulacioni plan, to se ova dostavlja na načelno odobrenje nadležnoj vlasti koja vrši pregled skice u pogledu uslova propisanih Građevinskim zakonom. Ako su podneti regulacioni planovi izrađeni u svemu po Građevinskom zakonu i Pravilniku o izradi regulacionih planova, onda se odobravaju: za gradove Beograd, Zemun i Pančevo kao i za sva sedišta banskih uprava rešenjem Ministra građevina u saglasnosti sa Ministarskim savetom, za sve ostale gradove (varoši) rešenjem Ministra građevina, a za sve varošice i trgovišta, rešenjem nadležnog Bana. Nadležna vlast koja odobrava regulacioni plan, uredbu o njegovom izvođenju i građevinski pravilnik — tj. ministar građevina, Ministarski savet i ban — može da traži izmene i dopune u predloženim regulacionim planovima, uredbama i građevinskim pravilnicima ili i da ih potpuno odbaci.

¹ Dušan S. Pajović, 21000 Novi Sad, Devet Jugovića 3, E-mail paja89@nadlanu.com

Opštine moraju (»imaju«) postupiti po svim primedbama Ministarstva građevina, odnosno banova, u protivnom ovi mogu narediti obustavu svakog građenja to jest da se u dotičnoj opštini ne može podići ni jedna nova građevina dok se po stavljenim primedbama ne postupi.«²

Dakle, već u samom začetku nastanka instituta stručne kontrole u urbanističkom zakonodavstvu Srbije možemo videti njegovu »najtvrdju« moguću varijantu— stručnu kontrolu jednog akta lokalne samouprave (regulacionog plana) vrši organ državne uprave (ministarstvo građevina) sa pravom da akt odobri (prihvati), modifikuje, odbaci ili čak derogira u potpunosti.

1949. godina — U kasnijem periodu, nakon Drugog svetskog, rata institut stručne kontrole nalazimo u Osnovnoj uredbi o generalnom urbanističkom planu u kojoj je, na izvestan način, reinterpetirano rešenje o stručnoj kontroli iz Građevinskog zakona iz 1931. godine. Tu je propisano³ da kada je nacrt generalnog urbanističkog plana izrađen i kad ga izvršni odbor opštine u načelu prihvati, nacrt se izlaže na opšti uvid i istovremeno šalje na saglasnost višem izvršnom odboru i ministru komunalnih poslova narodne republike, svim zainteresovanim glavnim investitorima i planskoj komisiji narodne republike. Nacrt generalnog urbanističkog plana ostaje na opštem uvidu mesec dana, a u istom roku viši organi dužni su da daju svoju saglasnost, odnosno da se izjasne o nacrtu plana.

1961. godina — U prvom pravom urbanističkom zakonu u Srbiji, Zakonu o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju nalazimo dalju razradu instituta stručne kontrole. Predlog plana se, pre usvajanja od strane organa nadležnog za njegovo donošenje, dostavlja na razmatranje sreskom narodnom odboru, odnosno nadležnom oblasnom, pokrajnskom ili republičkom izvršnom veću, koji predlog plana razmatraju sa gledišta sreza, odnosno autonomne oblasti, autonomne pokrajine ili Republike kao celine. Ako ti organi utvrde da predlog ima bitne nedostatke upoznaće sa svojim primedbama organ nadležan za donošenje plana; ako ti organi ne dostave svoje primedbe na predlog plana u roku od tri meseca od prijema predloga, organ nadležan za donošenje plana može odlučivati o usvajanju plana i bez primedaba ovih organa.⁴

1974. godina — Zakonom o planiranju i uređenju prostora dato je sledeće rešenje instituta stručne kontrole plana. Predlog prostornog, odnosno urbanističkog plana, osim urbanističkih planova manjih naseljenih mesta i detaljnih urbanističkih planova podnosi se na mišljenje Republičkom sekretarijatu za urbanizam, stambene i komunalne delatnosti, radi ocene njegove saglasnosti sa prostornim planovima širih teritorijalnih celina i usklađenosti sa odredbama zakona. Mišljenje o usklađenosti daje stručna komisija pri navednom republičkom sekretarijatu u čiji sastav ulaze predstavnici zainteresovanih republičkih organa uprave i organizacija koje vrše poslove od interesa za Republiku, a komisiju obrazuje Izvršno veće Skupštine Socijalističke Republike Srbije. Ako navedeni organ u roku od tri meseca od dana prijema predloga plana ne dostavi svoje mišljenje, smatraće se da nema primedbi.⁵ Tu se, po prvi put izričito pominje stručna komisija i navodi njen sastav.

1985. godina — U Zakonu o planiranju i uređenju prostora u velikoj meri dolazi do izražaja tadašnji sistem društvenog dogovaranja, pa i u uređenju prostora i naselja. U vezi sa stručnom kontrolom plana tim Zakonom dalje je razrađeno i prošireno rešenje o stručnoj kontroli dato u Zakonu iz 1974. godine. Prostorni i urbanistički planovi pripremaju se i donose u postupku koji je usklađen sa pripremanjem i donošenjem dugoročnih društvenih planova. Organ nadležan za donošenje prostornog, odnosno urbanističkog plana dužan je da se stara da se u prostorni plan ugrade obaveze preuzete dogovorima o osnovama tog i drugih prostornih planova i da urbanistički planovi budu usklađeni sa odgovarajućim prostornim planom. Radi praćenja međusobne usklađenosti prostornih i generalnih urbanističkih planova u postupku pripremanja i donošenja, u republičkom organu uprave nadležnom za poslove urbanizma i prostornog planiranja obrazuje se stručna komisija. Stručnoj komisiji dostavljaju se na razmatranje i davanje mišljenja nacrti prostornih i generalnih urbanističkih planova. U radu stručne komisije punopravno učestvuje i predstavnik društveno-političke zajednice čiji se plan razmatra. Stručna komisija na javnoj sednici razmatra nacrt odgovarajućeg plana i stručna mišljenja koja daju organ uprave nadležan za poslove urbanizma i drugi republički organi i na osnovu rasprave daje svoje mišljenje. Mišljenje stručne komisije organ nadležan za utvrđivanje predloga plana i organ koji donosi plan obavezni su da razmotre pri utvrđivanju predloga, odnosno pri donošenju plana. Uz tu, na nivou Republike bila je obrazovana još jedna komisija — Komisija koju obrazuju Izvršno veće Skupštine SR Srbije i izvršna veća skupština socijalističkih autonomnih pokrajina koja je nadležna da daje stručno mišljenje o međusobnoj usklađenosti prostornih planova SR Srbije, SAP Vojvodine i SAP Kosova, u delu o zajedničkoj politici organizacije, uređenja i korišćenja prostora, kao i mišljenje i na usklađenost prostornih i urbanističkih planova opština i naseljenih mesta na susednim područjima sa prostornim planovima Republike i autonomnih pokrajina.⁶

1989. godina — Zakonom o planiranju i uređenju prostora i o Prostornom planu Socijalističke Republike Srbije, koji je usvojen nakon političkih konflikata i ustavnih rasprava o položaju autonomnih pokrajina u Republici Srbije (nakon čega je donet novi Ustav Republike Srbije 1990. godine) jednostavno je ponovljeno rešenje o stručnoj kontroli iz prethodnog Zakona. Organ odgovoran za utvrđivanje nacrtu, odnosno predloga plana dužan je da pribavi mišljenje stručne komisije o pripremljenom nacrtu, odnosno predlogu plana i racionalnosti predloženih rešenja. Stručna komisija obrazuje se odlukom skupštine društveno-političke zajednice, tj. u Republici, autonomnoj pokrajini, gradu i opštini.⁷

1995. godina — U Zakonu o planiranju i uređenju prostora i naselja⁸ u osnovi je ponovljeno rešenje o stručnoj kontroli iz Građevinskog zakona iz 1931. godine. Prostorni i generalni planovi podležu stručnoj kontroli. Kontrolom se proverava opravdanost planskog rešenja, usklađenost plana sa zakonom, urbanističkim standardima i normativima, opšim pravilima regulacije i drugim propisom donetim na osnovu zakona. Kontrolu vrši stručna komisija koju obrazuje ministar, po čijem nalazu se mora postupiti pre podnošenja plana organu

nadležnom za njegovo donošenje.⁹ Međutim, u koncepciju stručne kontrole bila je uneta i jedna inovacija, koja se sastojala u obavezi donosioca plana da već u trenutku pristupanja izradi plana o tome izvesti ministarstvo nadležno za poslove urbanizma. Akt o izradi plana koji donosi opština dostavljao se u roku od 15 dana od dana donošenja ministarstvu nadležnom za poslove urbanizma sa osnovnim grafičkim prikazom područja za koje se plan izrađuje. Ministar nadležan za poslove urbanizma mogao je izdati obaveznu instrukciju za izradu plana radi obezbeđenja usklađenosti prostornih urbanističkih planova, kao i da od organa nadležnih za donošenje plana zahteva dostavljanje dokumentacije na osnovu koje se izrađuje plan.¹⁰ Na osnovu ovog Zakona kasnije je donet Pravilnik o sadržini i izradi urbanističkog plana kojim je detaljnije regulisano obavljanje stručne kontrole. Nacrt generalnog plana grada ili naselja, generalnog plana predela, generalnog plana mreže infrastrukture ili mreže područja ili objekata sa posebnim funkcijama, podleže stručnoj kontroli. Stručnom kontrolom urbanističkog plana proverava se: usklađenost planskih rešenja sa Zakonom; usklađenost planskih rešenja sa Prostornim planom Republike Srbije; usklađenost sa planovima širih prostornih celina; primena opštih pravila urbanističke struke, standarda i normativa; opravdanost planskih rešenja; usklađenost sa posebnim uslovima za uređenje prostora; primenjenih mera zaštite životne sredine, prirodnih vrednosti i zaštićenih kulturnih dobara; i usklađenost sa potrebama odbrane i zaštite od elementarnih nepogoda i drugih opasnosti u miru i ratu (primena ovih poslednjih mera doživela je i praktičnu proveru tokom NATO agresije na SR Jugoslaviju 1999. godine).¹¹

2003. godina — U Zakonu o planiranju i izgradnji u velikom naporu »zakonotvorca«¹² da raskine svaki kontinuitet sa prethodnim, »Miloševićevim zakonom« učinjen je neverovatno pokušaj da se u pravni poredak Republike Srbije implantira tzv. »planska komisija« (*planning commission*) kakva institucionalno postoji u urbanističkim zakonodavstvima anglosaksonskih država, SAD i Kanade, i u državama u kojima je urbanističko zakonodavstvo nastalo pod dominacijom urbanističkog zakonodavstva Velike Britanije. U tim sistemima, naročito u američkom, iznad planske komisije nema višeg tela koje odlučuje (jer su ingerencije gradskog saveta u oblasti urbanizma prenete na tu komisiju). Tako je bila i postavljena početna i osnovna koncepcija komisije za planove u prvim verzijama pomenutog Zakona. Kako, naravno, na sreću, takva »operacija implantacije« nije imala nikakve izgleda na uspeh, to su u samom Zakonu ostali na snazi samo jadni ostaci prvobitne ideje o planskoj komisiji u srpskom urbanističkom zakonodavstvu. Ali, istovremeno, zakonotvorac je stvorio još jednu instituciju — Agenciju za prostorno planiranje, kojoj je poverio značajne kontrolne ingerencije. Tako je stvoren dvostruki kontrolni sistem¹³ u kome stručnu kontrolu prostornih planova vrši Agencija, a urbanističkih planova komisija za planove.¹⁴ Teško da bi se toga setio i pokojni Vladimir Ilić kome se pripisuje izreka: »Kontrola je sve!«. Uz taj normativni galimatijas,¹⁵ u praktičnom, realnom životu, smisao postojanja takve komisije za planove i stručne kontrole koju ona vrši, dublje su degradirale realne političke okolnosti, političke podele, političke igre, politički sukobi i politički interesi (ali, i drugi interesi!) koji su u procesu tranzicije živo dolazili do izražaja na lokalnom planu. Uz sve to, zakonotvorac je sebi dopustio da kroz ingerencije komisije za planove u stručnu kontrolu — koja se u svim dotadašnjim propisima, varijantama i oblicima bavila isključivo javnim interesima — uvede i privatne interese. Komisija za planove imala je da daje i stručno mišljenje o idejnim projektima! Tako su pobrkani tržišni i javni interesi, što, naravno nije dalo nikakav koristan rezultat. Kada bi postojalo objektivno istraživanje o sastavu i radu tih komisija u proteklih sedam godina ono bi osvetlilo mnoge urbanističke skandale, čije će račune u narednim decenijama skupo plaćati srpski gradovi.

2009. godina — U Zakonu o planiranju i izgradnji u sistemu stručne kontrole izvršene su izvesne korekcije. Pre svega, iz nadležnosti Agencije za prostorno planiranje isključena je ingerencija stručne kontrole planova, što je dobro (Agencija koordinira i prati izradu planova). Stručna kontrola, sada, obuhvata proveru usklađenosti planskog dokumenta sa planskim dokumentima šireg područja, odlukom o izradi, zakonom, standardima i normativima, kao i proveru opravdanosti planskog rešenja. Stručnu kontrolu Prostornog plana Republike Srbije, programa implementacije Prostornog plana Republike Srbije, prostornog plana područja posebne namene, programa implementacije prostornog plana područja posebne namene, regionalnog prostornog plana i programa implementacije regionalnog prostornog plana vrši ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja. Stručnu kontrolu prostornog plana područja posebne namene i regionalnog prostornog plana- oblasnog prostornog plana u skladu sa nomenklaturom NUTS na nivou 3 za područja koja su u celini na teritoriji autonomne pokrajine, vrši komisija koju obrazuje nadležni organ autonomne pokrajine. Jedna trećina članova komisije imenuje se na predlog ministra nadležanog za poslove prostornog planiranja i urbanizma. Stručnu kontrolu planskih dokumenata jedinica lokalne samouprave vrši komisija za planove u lokalnoj samoupravi.¹⁶

No, zakonotvorac i u ovaj Zakon unosi dve inovacije: na izrađeni plan, sada se daju i dve saglasnosti — prvo, prethodna saglasnost pre upućivanja na javni uvid, i drugo, saglasnost na te planove pre objavljivanja. Tako stručna kontrola plana više nije samo dvostruka, nego je postala trostruka.¹⁷ Uopšte ne treba sumnjati da ovo rešenje nikako neće ubrzati postupak izrade i donošenja planova.

Privatni interesi koji su u ingerencije lokalne komisije za planove uvedeni Zakonom iz 2003. godine, po Zakonu iz 2009. godine, tu su i ostali. »Radi obavljanja stručnih poslova u postupku izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i davanja stručnog mišljenja po zahtevu nadležnih organa uprave, skupština jedinice lokalne samouprave obrazuje komisiju za planove« (čl. 52). Naročito je važno to, što komisija razmatra urbanistički projekat — koji nije urbanistički plan, već projekat koji je još po Zakonu iz 2003. godine izgubio karakter urbanističkog plana i postaopredmet tržišta i privatnih interesa. Pre potvrđivanja urbanističkog projekta organ nadležan za poslove urbanizma organizuje javnu prezentaciju urbanističkog projekta, a po isteku propisanog roka organ je dužan da komisiji za planove dostavi urbanistički projekat sa svim

primedbama i sugestijama sa javne prezentacije. Komisija za planove dužna je da izvrši proveru usklađenosti urbanističkog projekta sa planskim dokumentom i zakonom, razmotri sve primedbe i sugestije sa javne prezentacije i izveštaj sa mišljenjem dostavi nadležnom organu. I sada, šlag na torti! Ako nadležni organ utvrdi da urbanistički projekat nije urađen u skladu sa planskim dokumentom i zakonom, obavestiće o tome (!) podnosioca zahteva! (čl. 63). Da li je tome potreban ikakav komentar? Pa jasno je da će u konfliktu javnih i privatnih interesa koji tu buktu, nadvladati privatni interesi koji u uređenju prostora i naselja ne smeju dominirati.

Komparativni pregled stručne kontrole u urbanističkom zakonodavstvu južnoslovenskih zemalja

Stručnu kontrolu nalazimo u Zakonu o uređenju prostora Republike Srpske (iz 2002.), Zakonu o planiranju i uređenju prostora Republike Crne Gore (iz 2005.), Zakonu o prostornom uređenju Republike Hrvatske (iz 2004.), Zakonu za prostorno i urbanističko planiranje Republike Makedonije (iz 2005.) i Zakonu o urejanju prostora Republike Slovenije (iz 2002.).¹⁸

Crna Gora — U novom Zakonu Republike Crne Gore¹⁹ iz 2008. godine takođe nalazimo stručnu kontrolu koja je dvostepena — prvo, »nosilac pripremnih poslova dostavlja nacrt lokalnog planskog dokumenta na mišljenje ministarstvu, radi provjere usklađenosti sa odlukom o izradi; provjere usklađenosti sa propisanim standardima i normativima; provjere opravdanosti planskog rješenja; provjere potrebe za sprovođenjem javnog konkursa, kao i ocjene usaglašenosti sa planskim dokumentom širih teritorijalnih cjelina i usklađenosti sa zakonom«. Nakon toga i sprovednog javnog uvida i javne rasprave »izvršni organ lokalne samouprave dostavlja predlog lokalnog planskog dokumenta na saglasnost ministarstvu. U postupku davanja saglasnost provjerava se da li je predlog lokalnog planskog dokumenta usklađen sa mišljenjem ministarstva na nacrt lokalnog planskog dokumenta, kao i sa zakonom. Ukoliko predlog nije usklađen sa mišljenjem ministarstva i zakonom, ministarstvo će u roku od 30 dana vratiti planski dokument izvršnom organu lokalne samouprave na doradu«²⁰.

Republika Srpska — Dvostepenu stručnu kontrolu nalazimo i u Nacrtu Zakona o uređenju prostora i građenju Republike Srpske iz 2007. godine. Tu je stručna kontrola predviđena već u početnoj fazi izrade plana — »nosilac pripreme plana dužan je da odluku o izradi, odnosno izmjeni ili dopuni strategije, prostornog, urbanističkog, zoning i regulacionog plana sa osnovnim grafičkim prikazom područja planiranja dostavi ministarstvu u roku od 15 dana od dana donošenja odluke. Ministarstvo u roku od 15 dana od dana prijema odluke, nosiocu pripreme daje saglasnost na odluku, sa instrukcijom za izradu plana radi obezbjeđenja međusobne usklađenosti dokumenata, ako je ona potrebna. Ukoliko ministarstvo ne dostavi saglasnost u roku, smatraće se da je saglasnost izdata« (rešenje koje sliči rešenju iz srpskog Zakona iz 1995. godine). Potom, u kasnijoj fazi, »po održanoj stručnoj raspravi, nosilac izrade utvrđuje prijedlog dokumenta i prijedlog strategija, prostornih, urbanističkih, zoning i regulacionih planova dostavlja ministru na saglasnost. Ministar može odbiti davanje saglasnosti ukoliko utvrdi da dokument nije izrađen u skladu sa odredbama zakona i propisima donesenim na osnovu njega, odnosno ako utvrdi da prijedlog dokumenta nije usaglašen sa dokumentom šireg područja. Ako ministar u roku od 15 dana od dana podnošenja prijedloga ne izda saglasnost niti obavijesti nosioca izrade o utvrđenim nepravilnostima, smatraće se da je saglasnot data«.²¹

Republika Hrvatska — Stručnu kontrolu izrađenog prostornog plana nalazimo i u novom hrvatskom Zakonu o prostornom uređenju i gradnji iz 2007. godine. Tu je u pogledu planova na nivou države predviđeno pribavljanje saglasnosti ministarstva, a za planove na lokalnom nivou pribavljanje saglasnosti župana. »Prije donošenja prostornog plana županije, Grada Zagreba, prostornih planova područja posebnih obilježja i drugih prostornih planova nositelj izrade dužan je pribaviti saglasnost ministarstva. U postupku izdavanja suglasnosti ministarstvo na temelju prethodno pribavljenog mišljenja zavoda za prostorno uređenje županije provjerava usklađenost prostornog plana s Zakonom i propisima donesenim na temelju Zakona, odnosno s dokumentima prostornog uređenja državne i područne (lokalne) razine. Ministarstvo je dužno izdati, odnosno odbaciti izdavanje suglasnosti na prostorni plan te navesti razloge za odbijanje i prijedloge za otklanjanje nepravilnosti najkasnije u roku od šezdeset dana. Ako Ministarstvo u navedenom roku ne izda niti odbaci izdavanje suglasnosti, smatra se da je suglasnost izdana«.²² U pogledu stručne kontrole prostornih planova na lokalnom nivou predviđeno je sledeće rešenje. »Prije donošenja prostornog plana uređenja velikog grada, grada i općine, nositelj izrade dužan je pribaviti suglasnost župana, odnosno tijela koje on ovlasti. U postupku izdavanja suglasnosti zavod za prostorno uređenje županije daje mišljenje o usklađenosti prostornog plana s prostornim planom županije i prostornim planovima susjednih županija te s drugim dokumentima prostornog uređenja od utjecaja na prostorni plan. Župan je dužan izdati, odnosno odbaciti izdavanje suglasnosti na konačni prijedlog prostornog plana, te navesti razloge za odbacivanje i prijedloge za otklanjanje nepravilnosti, najkasnije u roku od trideset dana. Ako župan u navedenom roku ne izda suglasnost niti odbaci zahtjev za izdavanje suglasnosti, smatra se da je suglasnost izdana«.²³ Za slučaj kada je odbačeno izdavanje suglasnosti predviđeno je sledeće rešenje: »ako ministarstvo, odnosno župan odbaci izdati suglasnost na prostorni plan, nositelj izrade najkasnije u roku od devedeset dana dostavlja ministarstvu, odnosno županu ponovni zahtjev za suglasnost i ispravljeni prijedlog konačnog prijedloga prostornog plana u skladu s razlozima odbacivanja izdavanja suglasnosti. Ako se najkasnije u roku od trideset dana ne izda ili ne odbaci izdati suglasnost na ispravljeni konačni prijedlog prostornog plana, smatra se da je suglasnost izdana. Ako se ponovno odbaci izdati suglasnost na prostorni plan, postupak izrade i donošenja takvog prostornog plana se obustavlja. Ako se u postupku donošenja prostornog plana konačni prijedlog prostornog plana dopunjuje i, ili mijenja

amandmanima predstavničkog tijela, donošenju tog prostornog plana pristupa se nakon što nositelj izrade pribavi suglasnost ministarstva, odnosno župana, koji su je dužni izdati u roku od petnaest dana od dana zaprimanja zahtjeva.²⁴

Republika Slovenija — Stručnu kontrolu nalazimo u Zakonu o urejanju prostora Republike Slovenije (iz 2002. godine). Tu je slovenački zakonodavac dao jedno sasvim novo viđenje vršenja stručne kontrole. »Prostorski akti ne smeju biti med seboj v nasprotju« kaže se u članu 21. tog Zakona, a njihov sklad se obezbeđuje stručnom kontrolom koja se vrši u postupku tzv. »prostorske konference« (prostorna konferencija, ili konferencija o prostoru). Prostorska konferenca je oblik stručne javne rasprave koju saziva i vodi organ nadležan za donošenje plana, a koja se sprovodi radi usklađivanja interesa i stručnih osnova izrade odgovarajućeg akta o uređenju prostora. Stručnu kontrolu nalazimo i u novom slovenačkom Zakonu o prostorskom načrtovanju iz 2007. godine.²⁵ Tu je u pogledu stručne kontrole opštinskog prostornog plana (občinski prostorski načrt) predviđeno da u roku od 75 dana nadležni ministar potvrđuje podneti plan (člen 51).

Stručna kontrola plana: zaključak i preporuke

Šta pokazuje analiza stručne kontrole u svim dosadašnjim urbanističkim zakonima u Srbiji? Iz analize zakonskih rešenja o stručnoj kontroli plana u periodu od 1931. do 2009. godine može se zaključiti sledeće.

Potreba za stručnom kontrolom — U zakonodavstvu je nesumnjivo izražen stav o potrebi stručne kontrole izrađenog plana, koja proizilazi iz nužnosti da planovi budu usklađeni ne samo sa zakonom, već i sa drugim planovima sa kojima čine uređen hijerarhijski sistem opštih podzakonskih pravnih akata. Tome se nema šta zameriti, jer je obaveza svakog donosioca plana da se stara o ustavnosti i zakonitosti akata (planova) koje donosi. Može se prihvatiti i potreba provere usklađenosti planova međusobom (jer je i ta provera, ustvari, provera zakonitosti). Međutim, ne može se prihvatiti i odobriti provera racionalnosti i celishodnosti planskih rešenja, jer tom proverom država neovlašćeno ulazi u nadležnost lokalne samouprave.

Nivo na kome se kontrola vrši — Stručnu kontrolu plana svi zakoni od 1931. do 1995. godine lociraju na najvišem državnom nivou, u rukama ministarstva nadležnog za poslove urbanizma (ma kako se ono u kome periodu zvalo), ali i na lokalnom nivou za planove u ingerenciji lokalne samouprave. Rešenje po kome ministarstvo vrši kontrolu planova koji se donose na nivou države i autonomne pokrajine je logično, kao i rešenje po kome se kontrola planova vrši i na nivou lokalne samouprave za planove koje ona donosi. No, ta dva nivoa – državni i lokalni, ne treba mešati. Ukoliko »država« smatra da neki plan na lokalnom nivou nije u skladu sa zakonom ili planom na nivou države, državi su na raspolaganju drugi instrumenti intervencije (iz Zakona o lokalnoj samoupravi i proces pred Ustavnim sudom).

Vezivanje kontrole za organ koji je nadležan za donošenje plana — Zakonom iz 1995. godine stručna kontrola »vezana« je za organ koji je nadležan za donošenje plana (i na lokalnom i na državnom nivou), i omogućeno je da u sastavu komisije koja vrši stručnu kontrolu bude i jedan član koga predloži stručno udruženje urbanista u Republici. Takvo rešenje korespondira se rešenjem u pogledu nivoa na kome se vrši stručna kontrola, i istovremeno, kroz učešće stručnjaka koga predloži Udruženje urbanista u Republici omogućava ujednačavanje stručne prakse u izradi i donošenju planova.

Mešanje javnih i privatnih interesa u stručnoj kontroli — Zakoni iz 2003. i 2009. godine proširuju stručnu kontrolu na nivou lokalne samouprave obavezom razmatranja projekata, što je omogućilo prodor i dominaciju privatnih interesa u domenu stručne kontrole koja je do tada bila usmerena isključivo na javne interese. Istovremeno, iz procesa stručne kontrole isključeno je stručno Udruženje urbanista u Republici. Takvo rešenje nema nikakvo uporište u sistemu planiranja i uređenja prostora i naselja, pa ga je uputno eliminisati.

Jednostepena ili višestepena kontrola — U najvećem broju zakona predviđena je jednostepena stručna kontrola, u jednom (1995.) dvostepena, a u jednom (2009.) trostepena. Opravdanje ima jednostepena stručna kontrola (ali, kako je napred objašnjeno, na dva posebna nivoa).

Definicija stručne kontrole — Definicija stručne kontrole koja istovremeno objašnjava i njenu sadržinu i njen domašaj, data je u različitim zakonima na različite načine; no, uočljiva su dva tipa tih definicija — uža i šira definicija stručne kontrole. **Najuža definicija** data je Građevinskim zakonom iz 1931. godine kojim je propisano da se stručnom kontrolom vrši provera usklađenosti idejnog rešenja regulacionog plana sa samim Zakonom i Pravilnikom o izradi regulacionog plana. **Najšira definicija** stručne kontrole data je Zakonom iz 2003. godine: stručnom kontrolom plana proverava se usklađenost plana s odlukom o izradi plana i programom za izradu plana a naročito usklađenost sa posebnim uslovima za uređenje prostora prikupljenim u fazi izrade programa; primena opštih pravila urbanističke struke, standarda i normativa; usklađenost sa planovima širih prostornih celina; usklađenost planskih rešenja sa zakonom i usklađenost planskih rešenja sa prostornim planom. U budućem definisanju stručne kontrole plana treba zadržati samo elemente koji se odnose na zakonitost i međusobnu usklađenost planova, a isključiti sve drugo (naročito proveru rešenja plana i sl.).

Pošto je očigledno da institut stručne kontrole plana ima nesumnjiv kontinuitet u urbanističkom zakonodavstvu Srbije još od 1931. godine (od skoro 80 godina), potrebno je zaključiti kakva bi trebalo da bude stručna kontrola.

Pravni karakter stručne kontrole — Pre svega, postavlja se pitanje da li je stručna kontrola jedna proizvoljna tvorevina ili je to institut koji ima svoju dublju zasnovanost? Prema našem mišljenju zasnovanom na sadržini stručne kontrole u urbanističkim zakonima u Srbiji 1931., 1949., 1961., 1974., 1985., 1989., 1995., 2003. i 2009. godine stručna kontrola odslikava odnos lokalne samouprave i države u materiji uređenja prostora i

naselja. Stručna kontrola istovremeno predstavlja i granicu do koje se prostiru prava lokalne samouprave u uređenju prostora i naselja, ali i barijeru do koje država u ovoj materiji može intervenirati u odnosu na prava lokalne samouprave. Taj odnos sada je u osnovi uspostavljen republičkim Zakonom o lokalnoj samoupravi²⁶ kojim su uspostavljeni odnosi između organa Republike, autonomne pokrajine i lokalne samouprave, pa bi u rešenju pitanja stručne kontrole plana trebalo početi od tako uspostavljenih odnosa.

Zasnovanost stručne kontrole — Tu se mora imati u vidu da organi Republike, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave u ostvarivanju svojih prava i dužnosti, međusobno sarađuju u skladu s Ustavom, zakonom i drugim propisom. To znači, da su obavezni da sarađuju i u izradi i donošenju planova za čije su donošenje ovlašćeni Zakonom, što stručnoj kontroli plana daje jednu višu dimenziju od prostog hijerarhijskog »nagledanja«.

Istovremeno, organi Republike i teritorijalne autonomije vrše nadzor nad zakonitošću akata organa lokalne samouprave, pa i prostornih i urbanističkih planova. Zato je nadležni organ lokalne samouprave dužan da organu Republike i autonomne pokrajine koji vrši nadzor nad zakonitošću akata lokalne samouprave dostavi tražene podatke, spise i isprave, pa i navedene planove.²⁷ Organi lokalne samouprave u vršenju svojih nadležnosti traže mišljenje od nadležnog organa Republike i teritorijalne autonomije u vezi sa primenom zakona i drugih propisa koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave, kakvi su i propisi o prostornim i urbanističkim planovima. Ali, i organi Republike i teritorijalne autonomije, u vršenju svojih nadležnosti obaveštavaju organe lokalne samouprave, po sopstvenoj inicijativi ili na njihov zahtev, o merama koje preduzimaju ili nameravaju da preduzmu u izvršavanju zakona i drugih propisa, o zaštiti ustavnosti i zakonitosti, pojavama koje ih narušavaju i o merama za njihovo otklanjanje, o ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu, kao i o drugim pitanjima od neposrednog interesa za ostvarivanje sistema lokalne samouprave i za rad organa lokalne samouprave. Ta ovlašćenja pružaju mogućnost da se stručna kontrola plana postavi na pravo mesto u sistemu planiranja i uređenja prostora i naselja, kao i da se da jedna adekvatna — ni preširoka, ni preuska — definicija stručne kontrole.

Osim što proizilazi iz Ustavom i zakonom definisanih međusobnih odnosa države i lokalne samouprave — kako je napred pokazano — stručna kontrola ima uporište i u nekim od najvažnijih opštih načela planiranja i uređenja prostora. Osnovni cilj uređenja prostora je da se interaktivnim prostornim i urbanističkim planiranjem ostvari ravnomeran prostorni razvoj u skladu sa privrednim i društvenim razvojem i osnovama zaštite sredine, uravnoteženjem regionalnih razvojnih procesa i sa njima povezanih zahvata u prostoru i različitim potrebama i interesima korisnika prostora, na način kojim se obezbeđuje prostorna održivost, racionalno korišćenje i očuvanje kapaciteta prostora radi efikasne zaštite prostora i povezivanje teritorije Države sa evropskim prostorom.

Planovima uređenja prostora i naselja određuje se svrhovito uređenje, korišćenje i namena prostora, kao i mere za uređenje i zaštitu prostora Države, velikih gradova, gradova i opština. Plan uređenja prostora užeg područja mora biti usklađen sa planom uređenja prostora na državnom nivou i nivou autonomne pokrajine. Na području na kome je prostorni plan u suprotnosti s državnim ili planom autonomne pokrajine, primjenjuje se plan uređenja državnog, odnosno prostorni plan nivoa autonomne pokrajine. Urbanistički planovi ne smeju menjati odredbe strateških planova uređenja prostora. Planom uređenja prostora užeg područja može se odrediti viši prostorni standard od onog određenog u planu šireg područja ako je to tim planom tako određeno. U slučaju suprotnosti odredbe plana uređenja prostora odredbi zakona — primenjuje se odredba zakona.²⁸

Nova koncepcija stručne kontrole — Na osnovu izloženog može se zaključiti da je neophodno potpuno revidirati zakonski okvir stručne kontrole kako je sada dat Zakonom o planiranju i izgradnji iz 2009. godine. Institutu stručne kontrole potrebno je, pre svega, vratiti stručnu suštinu, autoritet, verodostojnost i jednostavnost. Stručnoj kontroli nije potrebno podvrgavati sve planove, već samo ključne i najvažnije, prostorne planove niže od Prostornog plana Republike Srbije i generalne urbanističke planove gradova koji su kao gradovi određeni posebnim zakonom. Prema tome ključna obeležja stručne kontrole trebalo bi da budu:

— **sadržina:** stručnom kontrolom proverava se samo usklađenost plana sa Zakonom i sa drugim planovima; kontrola ne obuhvata proveru stručnog rešenja plana; kontroli se podvrgavaju: prostorni planovi iznad nivoa lokalne samouprave i generalni urbanistički plan grada; iz stručne kontrole se isključuju projekti;

— **lokacija:** stručnu kontrolu vrši samo ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja i urbanizma; u postupku stručne kontrole učestvuje predstavnik Udruženja urbanista Srbije; stručnu kontrolu može vršiti (ali ne mora) za svoje planove lokalna samouprava;

— **rezultat:** ministar daje saglasnost na plan pre donošenja (usvajanja) plana; ako se saglasnost ne da, ponavlja se do tada sproveden postupak; ako se saglasnost i posle toga odbije, donošenje plana se obustavlja.

MONITORING U MESTO STRUČNE KONTROLE — DA, MOŽDA, NE?

Monitoring u urbanističkom zakonodavstvu Srbije i komparativni pregled u zakonodavstvima južnoslovenskih zemalja

Pojam monitoring — Ovde se prvo postavlja pitanje definicije monitoringa. Šta je monitoring? Monitoring dolazi od engleskog *monitor* što znači — proveriti, ispitati, pratiti, nadgledati. Prema tome osnovno značenje ovog pojma moglo bi biti trajno, dugoročno ili periodično praćenje i procena određenih promena (parametara) korišćenjem određene metodologije. U našem zakonodavstvu pojam je detaljnije određen u zakonodavstvu

životne sredine kao kontinualna kontrola i praćenje stanja životne sredine.²⁹ Monitoring je takođe regulisan i u vezi sa zaštitom vazduha od zagađivanja.³⁰ Međutim, ako taj pojam tražimo u važećem Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009. godine, nećemo ga naći. Naći ćemo samo odredbe o Centralnom registru planskih dokumenata i o lokalnom informacionom sistemu planskih dokumenata (čl. 43. do 45.), no to su samo obaveze registracije i pohranjivanja samih planova, ali ne i odredbe o svrsishodnom sistemu proveravanja, ispitivanja, praćenja i nadgledanja prostornih i urbanih procesa i fenomena i njihovih promena što je centralna suština monitoringa. Zašto u vladajućoj zakonodavnoj koncepciji uređenja prostora i naselja nema monitoringa?

Ad hoc koncepcija urbanizma — Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009., kao i Zakon o planiranju i izgradnji iz 2003. godine su zakoni koji promovišu *ad hoc* urbanizam. U tim zakonskim projektima nema interesa za trajno praćenje promena, pojava i fenomena koje su realna materija uređenja prostora i naselja, nema iskazane potrebe za istraživanjima, izučavanjima, studijama, analizama, za praćenjem pojava iz čega proističe i nužnost planiranja. U tim zakonskim projektima sve započinje odlukom o izradi plana (čl. 46). Ta odluka se donosi *ad hoc* (kada to nadležni organ želi), pa se i čitava takva koncepcija uređenja prostora i naselja na kojoj su zasnovani ovi zakoni naziva »*ad hoc* urbanizmom«. *Ad hoc* urbanizam je zasnovan na ideji »samo za sada, samo za ovaj slučaj, samo za ovu priliku«. To je takvo urbanističko planiranje koje se ne vrši kao trajna i kontinuirana aktivnost, već samo po neposredno ukazanoj potrebi [e. *planning by demand*]. Zato u takvoj koncepciji i ne postoji potreba za sistemom koji obezbeđuje svrsishodno praćenje promena u prostoru, pa ni u zakonodavnoj interpretaciji te koncepcije nema monitoringa.

Dakle, ako bi želeli da ostvarimo ideju iz poziva za Letnju školu da se stručna kontrola zameni monitoringom, prvo bi smo morali da definišemo i regulišemo sam monitoring. No, pre toga potrebno je proveriti da li je u urbanističkom zakonodavstvu Srbije (do zakona iz 2003. i iz 2009. godine) bilo pokušaja regulisanja monitoringa.

Od 1931. do 1974. godine — U tom periodu, u kome su donošeni zakoni 1931., 1949. i 1961. godine zakonski tekstovi ne sadrže ni rudimentarne elemente sistema koji smo, napred, odredili kao monitoring stanja u prostoru.

1974. godina — U Zakonu o planiranju i uređenju prostora nalazimo prvi pokušaj zakonskog definisanja praćenja stanja u prostoru. Doduše, može se videti da je u pitanju jedna pasivna koncepcija, ali se ipak mora uvažiti činjenica da je ovim Zakonom po prvi put u urbanističkom zakonodavstvu Srbije uvedena obaveza vođenja prostorno–planske dokumentacije, odnosno obaveza sakupljanja i obrade podataka koji se odnose na planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine od interesa za Republiku, koje poslove Izvršno veće Republike Srbije poverava određenom organu ili organizaciji specijalizovanoj za te poslove i određuje bliži sadržaj te dokumentacije, kao i način njenog vođenja i korišćenja.³¹

1985. godina — U Zakonu o planiranju i uređenju prostora prostorno–planska dokumentacija dobija potpuniju razradu. Prostorno–planska dokumentacija obuhvata: kompletne elaborate i prateće materijale o prostornim i urbanističkim planovima koji su na snazi, osnovne podatke o prostornim i urbanističkim planovima koji su prestali da važe, evidenciju o građevinsko urbanističkoj regulativi, evidenciju o uslovima za uređenje prostora i druge podatke koji su od značaja za planiranje i uređenje prostora, izgradnju naselja i životnu sredinu. Evidencija o prostorno–planskoj dokumentaciji vodi se u posebnom registru, a ta dokumentacija ima karakter javne isprave, za čije se davanje na uvid ili korišćenje mogu naplaćivati samo stvarni troškovi. Evidenciju i dokumentaciju u vezi sa radom na Prostornom planu Republike Srbije i u pogledu prostornih, odnosno urbanističkih planova vodi republički organ uprave nadležan za poslove urbanizma. Vođenje prostorno–planske dokumentacije, odnosno sakupljanje i obrada podataka koji se odnose na planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine od interesa za Republiku, može se poveriti organizaciji specijalizovanoj za te poslove. Aktom o poveravanju vođenja prostorno–planske dokumentacije ovlašćenoj organizaciji određuje se bliže sadržaj te dokumentacije i način njenog vođenja i korišćenja. Organi, organizacije ili institucije koji obrade studiju, elaborat, analizu ili drugi stručni dokumenat, odnosno rad u kome obrađuju sadržaj značajan za prostorno planiranje u Republici, obavezni su da primerak toga rada dostave organu, odnosno organizaciji kojoj je povereno vođenje i staranje o prostorno–planskoj dokumentaciji od značaja za Republiku.³²

1989. godina — Tadašnje društveno–političke zajednice (opština, grad, gradska zajednica opština, međuopštinska zajednica, autonomna pokrajina, republika) Zakonom o planiranju i uređenju prostora i o Prostornom planu Socijalističke Republike Srbije bile su obavezane da obezbeđuju stalno obavljanje stručnih poslova koji se odnose na planiranje i uređenje prostora, a naročito na: vođenje informacione osnove, odnosno praćenje, obradu i analiziranje podataka i elemenata koji su neophodni za pripremu, donošenje i sprovođenje prostornih i urbanističkih planova; istraživanja za potrebe planiranja i uređenja prostora; stručno sagledavanje potreba za donošenjem regionalnih planova, prostornih planova područja sa posebnom namenom i detaljnih prostornih planova; i praćenje sprovođenja prostornih i urbanističkih planova, naročito u pogledu realnosti i društvene opravdanosti planskih rešenja.

Uvedena je opšta obaveza čuvanja prostorno–planske dokumentacije, a naročito prostornih i urbanističkih planova koji su na snazi i osnovnih podataka o prostornim i urbanističkim planovima koji su prestali da važe, kao i obaveza vođenja evidencije o izdatim uslovima za uređenje prostora i o drugim podacima od značaja za planiranje i uređenje prostora, izgradnju naseljenih mesta i zaštitu životne sredine. Prostorno–planska dokumentacija imala je karakter javne knjige za čije se davanje na uvid ili korišćenje mogu naplaćivati samo stvarni troškovi. Republički organ uprave nadležan za poslove urbanizma ovlašćen je da propisuje način vođenja informacione osnove o prostoru, kao i bliži sadržaj podataka koji se u informacionu osnovu unose,

odnosno o kojima se vodi evidencija i način čuvanja prostorno–planske dokumentacije. I dalje je zadržana obaveza organa uprave koji obrade ili povere stručnim organizacijama obradu studija, elaborata, analiza ili drugih stručnih dokumenata u kojima se obrađuje sadržaj značajan za prostorno planiranje u Republici, da primerak dokumenata dostave republičkom organu uprave nadležnom za poslove urbanizma. Naročito je interesantna obaveza uspostavljena povodom izrade Prostornog plana Republike. Stručne poslove vođenja informacione osnove i istraživanja za potrebe planiranja i uređenja prostora vrši organizacija koju odredi Skupština Socijalističke Republike Srbije koja čuva Prostorni plan Socijalističke Republike Srbije i analitičko–dokumentacionu osnovu u vezi sa radom na tom planu (stručne i naučne analize demografskih, društveno–ekonomskih, prirodnih i drugih činilaca razvoja, grafički prikazi: topografske, geološke, inženjersko–geološke, seizmološke, hidrološke i druge podloge, kao i grafički prikaz postojećeg stanja korišćenja i uređenja prostora i drugo).³³

1995. godina — Zakonom o planiranju i uređenju prostora i naselja izvršena je dalja nadgradnja do tada stvorenog sistema praćenja promena u prostoru. Pre svega, definisani su stručni poslovi urbanističkog planiranja i uređenja prostora i naselja koji obuhvataju praćenje i proučavanje pojava i promena u prostoru i naselju i obezbeđenje obavljanja prethodnih radova za potrebe pripreme izrade urbanističke dokumentacije kao što su prikupljanje, sređivanje, obrada, čuvanje i publikovanje podataka od značaja za naselja i uređenje prostora i vođenje informacione osnove o prostoru. Zatim je osnovan Republički zavod za prostorno planiranje i urbanizam kao posebna organizacija za obavljanje stručnih poslova prostornog i urbanističkog planiranja, koji izrađuje analize i studije u oblasti planiranja i uređenja prostora; prati i proučava pojave i promene u prostornom uređenju Republike; vodi informacioni sistem o prostoru Republike; vodi stručnu saradnju i konsultacije sa naučnim i stručnim organizacijama i preduzećima koja izrađuju urbanističku dokumentaciju; učestvuje u stručnim poslovima međunarodne saradnje u planiranju i uređenju prostora; priprema, izrađuje i prati ostvarivanje Prostornog plana Republike i drugih prostornih planova i obavlja druge poslove koji mu se povere. I, konačno, celovito je definisan informacioni sistem o prostoru.

U informacionom sistemu o uređenju prostora i naselja u Republici prikupljaju se, obrađuju i čuvaju podaci o nameni i uređenju prostora i naselja na teritoriji Republike, donošenju i sprovođenju prostornih i urbanističkih planova i drugi podaci i informacije o prostoru od interesa za ostvarivanje prava i dužnosti Republike u planiranju i uređenju prostora i naselja. Informacioni sistem povezuje se u jedinstveni informacioni sistem Republike. Podatak dobijen praćenjem stanja uređenja prostora je javan i svakom dostupan, osim podatka koji predstavlja državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu. Informacioni sistem uspostavlja se, organizuje, održava i vodi u Republičkom zavodu na osnovu programa izgradnje i razvoja informacionog sistema koji donosi Vlada Republike Srbije. Republički zavod saraduje sa republičkim državnim i drugim organima, organizacijama, ustanovama i javnim preduzećima koji prikupljaju podatke o prostoru iz svog delokruga, na osnovu posebnog zakona, odnosno propisa donetog na osnovu zakona. Praćenje stanja uređenja prostora i naselja u opštini i način organizovanja ovih poslova uređuje i obezbeđuje opština. Opština, preduzeće, ustanova, državni i drugi organ i drugo pravno lice, u propisanom roku, dostavljaju Republičkom zavodu potpune i tačne podatke o donetim planovima, obimu izvršenja plana, izgrađenim objektima i druge podatke od značaja za stanje uređenja prostora, o kojima se vodi evidencija na osnovu zakona i propisa donetih za njihovo sprovođenje. Organ nadležan za donošenje plana dužan je da obezbedi trajno čuvanje planova i dokumentacije na osnovu koje su planovi izrađeni. Javno urbanističko preduzeće, odnosno posebna organizacija, na zahtev zainteresovanog lica izdaje uverenje o činjenicama sadržanim u urbanističkoj dokumentaciji, a na zahtev državnog organa dostavlja izveštaje i informacije o podacima sadržanim u toj dokumentaciji.³⁴

2003. godina — Zakon o planiranju i izgradnji ne prepoznaje značaj monitoringa i ima sadržati jednu skromnu odredbu koja se odnosi na informacioni sistem o prostoru: Agencija je nadležna da uspostavlja jedinstven informacioni sistem o stanju u prostoru i vodi registar planskih dokumenata za teritoriju Republike Srbije.³⁵

2009. godina — Novi Zakon o planiranju i izgradnji takođe, sasvim skromno posvećuje pažnju ovoj materiji. Svi planski dokumenti evidentiraju se u Centralnom registru planskih dokumenata. Registar vodi ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja i urbanizma preko Republičkog geodetskog zavoda u okviru Nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka (koju reguliše Zakon o premeru i katastru). Za potrebe praćenja stanja u prostoru nadležni organ jedinice lokalne samouprave obrazuje lokalni informacioni sistem planskih dokumenata i stanja u prostoru.³⁶

Sa stanovišta komparativne analize može se konstatovati da monitoring ili praćenje stanja u prostoru nalazimo u urbanističkim zakonima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Crne Gore, Hrvatske, Makedonije i Slovenije.

Crna Gora — U Zakonu o planiranju i uređenju prostora (iz 2005.) po prvi put nalazimo korišćenje pojma monitoring. Monitoringom ili praćenjem stanja u prostoru smatra se priprema i vođenje dokumentacione osnove o prostoru, izrada i donošenje izveštaja o uređenju prostora, izrada i donošenje programa planiranja i uređenja prostora i formiranje i vođenje informacionog sistema o prostoru. Dokumentaciona osnova o prostoru sadrži: podatke od značaja za prostor i njegove analize i studije; geodetsko–katastarske, topografske, morfološke, geološke, seizmičke, hidrološke, pedološke i klimatske podatke; katastar podzemnih instalacija i druge podloge i analize koje se odnose na podobnost terena, ugrožene i patogene zone, zone mogućih industrijskih incidenata, kao i grafički prikaz postojećeg stanja prostornog uređenja sa analizom i ocjenom stanja životne sredine. Nadležni organ državne uprave i nadležni organ lokalne uprave dužni su da, za skupštinu nadležnu za donošenje planskog dokumenta, jednom godišnje sačine izveštaj o stanju uređenja

prostora. Izveštaj sadrži analizu sprovođenja planskih dokumenata; ocjenu sprovedenih mjera i njihov uticaj na upravljanje prostorom; ocjenu zaštite vrijednosti prostora i okoline, ocjenu o iskazanim potrebama korisnika prostora, kao i druge elemente od važnosti za prostor za koji se izvještaj izrađuje. Dokumentaciona osnova o prostoru sadrži i analizu sprovođenja dokumenata uređenja prostora; evidenciju zahtjeva i potreba korisnika prostora; evidenciju podataka o objektima, koji su izgrađeni suprotno planskom dokumentu i dr. Nadležni organ državne uprave i nadležni organ lokalne uprave formiraju i vode jedinstven informacioni sistem o prostoru, a sadržaj i način vođenja informacionog sistema propisuje Vlada.³⁷ Ova rešenja u osnovi su ponovljena u novom crnogorskom Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2008. godine,³⁸ kojim je data sledeća definicija monitoringa: »monitoringom (praćenje stanja u prostoru) smatra se priprema i vođenje dokumentacione osnove o prostoru, izrada izvještaja o uređenju prostora, izrada i donošenje programa uređenja prostora i formiranje i vođenje informacionog sistema« (čl. 13).

Hrvatska — U novom hrvatskom Zakonu o prostornom uređenju i gradnji³⁹ celovito je uređen informacioni sistem prostornog uređenja (čl. 41 do 47). »Za potrebe trajnog praćenja stanja u području prostornog uređenja i izrade izvješća o stanju u prostoru, Država, Grad Zagreb i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave vode informacijski sustav prostornog uređenja. Informacijski sustav se uspostavlja sa svrhom cjelovitog upravljanja zaštitom prostora te izrade i praćenja provedbe Strategije prostornog razvoja i Programa prostornog uređenja i drugih dokumenata prostornog uređenja, a temelji se na međusobno usklađenim i povezanim registrima geodetskih, evidencijskih i drugih podataka, usklađenih sa statističkim podacima. Ne ulazeći dalje u razmatranje sadržine informacionog sistema, njegovog uspostavljanja, održavanja i vođenja i druge elemente koji su uređeni ovim Zakonom, dovoljno je navesti samo to šta je rezultat trajnog praćenja stanja u prostoru, ili monitoringa, kako je regulisano tim Zakonom: na osnovu sprovedenog monitoringa prostora donosi se »izvješće o stanju u prostoru« (čl. 47). »Hrvatski sabor i predstavnička tijela jedinica lokalne i područne samouprave razmatraju četverogodišnje izvješće o stanju u prostoru koje sadrži — analizu stanja i trendova prostornog razvoja na temelju obveznih prostornih pokazatelja o stanju u prostoru, analizu provođenja dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata te ocjenu stanja i prijedloge za unapređenje prostornog razvoja s planom aktivnosti i prijedlogom prostornih pokazatelja za naredno razdoblje«.

Republika Srpska — Nacrtom Zakona o uređenju prostora i građenju (iz 2007. godine)⁴⁰ takođe je celovito razrađena materija praćenja stanja u prostoru, odnosno, monitoringa (u posebnom odeljku teksta Nacrta — VI. Dokumneti za praćenje stanja u prostoru, čl. 46 do 50). Rezultat sprovedenog monitoringa je — izveštaj o stanju u prostoru koji se sačinjava na osnovu izveštaja organa uprave nadležnih za poslove urbanizma na svim nivoima koji su obavezni da vode dokumentaciju potrebnu za praćenje stanja u prostoru, izradu i praćenje sprovođenja dokumenata prostornog uređenja. »Izvještaj sadrži analizu sprovođenja dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata, ocjenu sprovedenih mjera i njihovog uticaja na održivo raspolaganje prostorom, na zaštitu vrijednosti prostora i životne sredine, te druge elemente od značaja za prostor. Vlada Republike Srpske na osnovu Izvještaja donosi četvorogodišnji Program mjera i aktivnosti za unapređivanje stanja u prostoru koji sadrži procjenu potrebe izrade novih, odnosno izmjene i dopune postojećih dokumenata prostornog uređenja, potrebu pribavljanja podataka i stručnih podloga za njihovu izradu, te druge mjere i aktivnosti važne za izradu i donošenje tih dokumenata. Programom mjera utvrđuje se prioriteta uređenja zemljišta, finansiranje njegovog uređenja, te rok u kojem je određeno zemljište potrebno urediti za planiranu namjenu, kao i druge mjere za sprovođenje politike i dokumenata prostornog uređenja, uključujući materijalno i tehničko unapređivanje stručnih službi i organizacija prostornog uređenja«.

Monitoring: zaključak i preporuke

Šta pokazuju analiza monitoringa u dosadašnjim urbanističkim zakonima u Srbiji i komparativna analiza monitoringa u zakonodavstvima južnoslovenskih zemalja? Iz izloženog se — uz konstataciju da od 2003. godine u urbanističkom zakonodavstvu Srbije nema napredka u zakonskom postavljanju sistema praćenja stanja u prostoru, jer vladajućoj koncepciji »ad hoc urbanizma« to nije ni potrebno — može, na primerima u zakonodavstvima južnoslovenskih zemalja, zaključiti sledeće.

Definicija — U urbanističkom zakonodavstvu su izgrađeni pojam i definicija monitoringa, kao praćenja stanja u prostoru, pripreme i vođenja dokumentacione osnove o prostoru, izrade i donošenja izvještaja o uređenju prostora, izrade i donošenja programa planiranja i uređenja prostora i formiranja i vođenja informacionog sistema o prostoru radi celovitog upravljanja zaštitom prostora, izrade i praćenja sprovođenja planova i programa prostornog uređenja i drugih dokumenata prostornog uređenja.

Sadržina — Monitoring se zasniva na vođenju informacionog sistema o prostoru koji mora da sadrži sve relevantne podatke, informacije i dokumente kao što su — registri podataka o prostoru i drugi registri podataka i informacija u vezi s prostornim uređenjem, a naročito podatke i informacije o stvarnom korišćenju zemljišta sa listom prostornih pokazatelja, o osnovnoj nameni prostora i površina određenoj u dokumentima prostornog uređenja, o uslovima i ograničenjima korišćenja prostora utvrđenih prostornim planovima, o javnoj, komunalnoj i drugoj infrastrukturi, upravnim i drugim aktima nadležnih organa donetim radi sprovođenja dokumenata prostornog uređenja i planovima i programima u izradi ili donesenim u radi zaštite prostora;

Svrha i cilj — Svrha i cilj uspostavljanja i vođenja informacionog sistema o prostoru i praćenja stanja u prostoru, odnosno monitoringa jeste — racionalno upravljanje promenama u prostoru, procena potrebe za izradom novih, ili izmenama i dopunama postojećih planova uređenja prostora i naselja, pribavljanja podataka

i stručnih osnova za njihovu izradu, kao i utvrđivanje drugih mera i aktivnosti značajnih za upravljanje uređenjem prostora i naselja i izradu i donošenje planova uređenja prostora i naselja;

Obaveznost — Vođenje informacionog sistema, tj. monitoring stanja u prostoru je obaveza organa nadležnih za poslove prostornog planiranja i urbanizma na svim nivoima.

STRUČNA KONTROLA ILI MONITORING — ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Izložena analiza pruža dovoljno elemenata da se donese zaključak o tome može li se institut stručne kontrole zameniti institutom monitoringa. Iz izloženih zakonskih rešenja vidi se jasno da među ovim institutima postoje suštinske razlike koje se ogledaju u sledećim razlikama:

(1) **razlike u karakteru** — stručna kontrola je, pravno i suštinski posmatrano, jedna trenutna radnja koju vrši nadležni organ; nasuprot tome, monitoring je trajan proces koji kontinuirano obavljaju svi organi nadležni za poslove prostornog planiranja i urbanizma;

(2) **razlike u predmetu** — predmet stručne kontrole je jedan, pojedinačan, konkretan podzakonski urbanistički pravni akt, prostorni ili urbanistički plan; predmet monitoringa jeste prostor u celini;

(3) **razlike u rezultatu** — rezultat stručne kontrole je jedna pojedinačna ocena (ili potvrda) da je jedan konkretan urbanistički pravni akt (plan) jeste ili nije u skladu sa zakonom i da može ili da ne može biti donet; rezultat praćenja stanja u prostoru ili monitoringa jeste izveštaj o stanju prostora kojim se prikazuju i daju svi relevantni podaci i zaključci o stanju u prostoru u celini;

(4) **razlike u svrsi** — vršenje stručne kontrole namenjeno je realizaciji jednog pojedinačnog urbanističkog pravnog akta (urbanističkog ili prostornog plana); rezultat monitoringa (izveštaj) je namenjen preduzimanju strukturnih mera na poboljšanje stanja u prostoru, zaštiti prostora u celini i donošenju svih potrebnih planova uređenja prostora i naselja;

(5) **razlike u metodi** — stručna kontrola se zasniva na metodu parcijalne analize konkretnog urbanističkog ili prostornog plana (ne analiziraju se svi njegovi aspekti, nego samo neki) i po tome ima suštinske sličnosti sa upravnim postupkom; monitoring stanja u prostoru zasniva se na celovitoj i kompleksnoj analizi svih relevantnih činilaca prostora, po čemu ima sličnosti sa normativnim postupkom.

Opšti zaključak — Već ovih pet suštinskih razlika između instituta stručne kontrole i instituta monitoringa, razlika u karakteru, predmetu, rezultatu, svrsi i metodi (a među njima ima i drugih razlika) jasno ukazuju da jedan institut nije ni celishodno, ni svrsishodno, ni opravdano, zameniti drugim. Uostalom, izvršena komparativna analiza pokazala je da u svim zakonodavstvima u kojima postoji monitoring, time nije ukinut institut stručne kontrole, pa to ne treba činiti ni u urbanističkom zakonodavstvu Republike Srbije. Zakonotvorcu u Republici Srbiji, Ministarstvu zaštite životne sredine i prostornog planiranja, preporučuje se da temeljno revidira institut stručne kontrole prema preporukama koje su date u ovom radu. Istovremeno, preporučuje se da se očigledno postojeća pravna praznina u važećem zakonu u vezi sa praćenjem stanja u prostoru ili monitoringom, popuni regulisanjem monitoringa na način kako je to učinjeno u prikazanom zakonodavstvu južnoslovenskih zemalja. Međutim, kako bi prihvatanje tih preporuka zadiralo u samu suštinu važećeg republičkog Zakona o planiranju i izgradnji i zahtevalo radikalni zaokret i otklon od koncepcije »ad hoc urbanizma«, ka nekoj drugačijoj, razumnijoj koncepciji, izražava se skepsa i u pogledu sposobnosti i u pogledu želje zakonotvorca za takvim promenama.

📖 NAPOMENE

¹ Vidi prvo saopštenje sa Programom Letnje škole.

² Vidi članove 7, 10 i 17 Građevinskog zakona (»Službene novine Kraljevine Jugoslavije«, br. 133/1931).

³ Vidi član 10. Osnovne uredbe o generalnom urbanističkom planu (»Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije«, br. 78/49).

⁴ Vidi član 7. Zakona o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju (»Službeni glasnik Narodne Republike Srbije«, br. 47/1961).

⁵ Vidi član 24. Zakona o planiranju i uređenju prostora (»Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije«, br. 19/1974).

⁶ Vidi članove 33, 42, 43 i 44 Zakona o planiranju i uređenju prostora (»Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije«, br. 27/1985).

⁷ Vidi član 24 Zakona o planiranju i uređenju prostora i o Prostornom planu Socijalističke Republike Srbije (»Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije«, br. 44/1989).

⁸ U izradi ovog Zakona neposredno je učestvovao autor ovog rada, zajedno sa arh. Miodragom Ferenčakom – Bracom, tada pomoćnikom ministra.

⁹ Vidi član 32 Zakona o planiranju i uređenju prostora i naselja (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 44/1995).

¹⁰ Vidi član 28 Zakona o planiranju i uređenju prostora i naselja (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 44/1995).

¹¹ Vidi član 32 Pravilnika o sadržini i izradi urbanističkog plana (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 33/1999).

¹² Misli se na tadašnjeg ministra građevina dr Dragoslava Šumarca i predsednika njegove Komisije za izradu zakona, arh. Marina Krešića.

¹³ Stručnu kontrolu Strategije obavlja komisija koju obrazuje ministar nadležan za poslove prostornog planiranja. Stručnu kontrolu prostornog plana područja posebne namene i regionalnog prostornog plana vrši Agencija, ako Zakonom nije drugačije određeno. Stručnu kontrolu prostornog plana opštine vrši Komisija za planove koja se obrazuje u opštini. Kontrolu usklađenosti prostornog plana opštine sa Zakonom i planskim dokumentima kada nije donet regionalni plan, vrši komisija koju obrazuje ministar nadležan za poslove prostornog planiranja. O izvršenoj stručnoj kontroli sastavlja se izveštaj, koji sadrži podatke o izvršenoj kontroli, sa svim primedbama i stavovima po svakoj primedbi. Izveštaj sedostavlja nosiocu

izrade plana, koji je dužan da u roku od 30 dana od dana dostavljanja izveštaja postupi po datim primedbama (vidi čl. 29 Zakona o planiranju i izgradnji »Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 47/2003).

¹⁴ Radi pružanja stručne pomoći za obavljanje poslova u postupku izrade prostornog plana opštine, izrade i sprovođenja urbanističkih planova, kao i **davanja stručnog mišljenja o idejnim projektima** po zahtevu opštinske uprave, organ nadležan za donošenje prostornog, odnosno urbanističkog plana obrazuje Komisiju za planove. Predsednik i članovi Komisije imenuju se iz reda uglednih stručnjaka za oblast prostornog planiranja i urbanizma i drugih oblasti koje su od značaja za obavljanje stručnih poslova u oblasti planiranja i uređenja prostora i izgradnje. Jedna trećina članova Komisije sa odgovarajućom licencom imenuje se na predlog ministra nadležnog za poslove urbanizma i građevinarstva, a za komisije za planove koji se donose na teritoriji autonomne pokrajine, na predlog pokrajinskog sekretara nadležnog za poslove urbanizma i građevinarstva uz saglasnost ministra nadležnog za poslove urbanizma i građevinarstva (vidi čl. 34 Zakona o planiranju i izgradnji »Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 47/2003).

¹⁵ Po ovlašćenju iz Zakona, ministar je kasnije doneo i Pravilnik o sadržini, načinu izrade, načinu vršenja stručne kontrole urbanističkog plana, kao i o uslovima i načinu stavljanja plana na javni uvid (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 12/2004) kojim je ova materija detaljnije regulisana.

¹⁶ Vidi član 49 Zakona o planiranju i izgradnji (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 72/2009).

¹⁷ Na regionalni prostorni plan za područje autonomne pokrajine, regionalni prostorni plan za područje grada Beograda, prostorni plan jedinice lokalne samouprave i generalni urbanistički plan pribavlja se **prethodna saglasnost pre upućivanja na javni uvid**, kao i **saglasnost na te planove pre objavljivanja**, ministra nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma, u pogledu usklađenosti tih planova sa planskim dokumentima šireg područja, ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona, u roku koji ne može biti duži od 30 dana. Na prostorne planove jedinica lokalne samouprave i generalne urbanističke planove na teritoriji autonomne pokrajine, pribavlja se **prethodna saglasnost pre upućivanja na javni uvid**, kao i **saglasnost na te planove pre objavljivanja**, nadležnog organa autonomne pokrajine, u roku koji ne može biti duži od 30 dana. Na plan detaljne regulacije koji se izrađuje u obuhvatu prostornog plana područja posebne namene koji se donosi za nacionalni park ili zaštićeno prirodno dobro, pribavlja se **saglasnost na taj plan pre objavljivanja**, ministra nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine, u pogledu usklađenosti sa planskim dokumentima šireg područja, ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona, u roku koji ne može biti duži od 30 dana.

Ako ministar nadležan za poslove prostornog planiranja i urbanizma, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine ne odluči po zahtevu za davanje saglasnosti na plan generalne regulacije u roku od 30 dana, smatraće se da je saglasnost data. U slučaju da ministar nadležan za poslove prostornog planiranja i urbanizma utvrdi da nema uslova za davanje prethodne saglasnosti, odnosno saglasnosti na planske dokumente, nalaže nosiocu izrade planskog dokumenta izradu novog koncepta, odnosno nacrtu tog planskog dokumenta u roku od 90 dana (vidi čl. 33. Zakona o planiranju i izgradnji, »Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 72/2009).

¹⁸ Zakon o uređenju prostora Republike Srpske (»Službeni glasnik Republike Srpske« br. 19/96, 84/2002 – prečišćeni tekst i 14/2003 – isp.), Zakon o planiranju i uređenju prostora Republike Crne Gore (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 28/2005), Zakon o prostornom uređenju Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 30/94, 68/98, 61/2000, 32/2002 i 100/2004), Zakon za prostorno i urbanističko planiranje Republike Makedonije (»Služben vesnik na Republika Makedonija«, br. 51/ 2005) i Zakon o uređanju prostora republike Slovenije (»Uradni list Republike Slovenije«, št. 110-5386/2002).

¹⁹ Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 51/08).

²⁰ Vidi član 40 do 46. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 51/08).

²¹ Vidi član 32 i 43 Nacrta Zakona o uređenju prostora i gradnji Republike Srpske iz 2007. godine.

²² Vidi članak 97 Zakona o prostornom uređenju i gradnji Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 76/07 i 38/09).

²³ Vidi članak 98 Zakona o prostornom uređenju i gradnji Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 76/07 i 38/09).

²⁴ Vidi članak 99 Zakona o prostornom uređenju i gradnji Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 76/07 i 38/09).

²⁵ Zakon o prostorskom načrtovanju (»Uradni list Republike Slovenije«, št. 33/2007).

²⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 129/07).

²⁷ Vidi članove od 78. do 87. Zakona o lokalnoj samoupravi (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 129/07).

²⁸ Vidi članove 7, 54 i 60 Zakona o prostornom uređenju i gradnji Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 76/07 i 38/09).

²⁹ Monitoring je sastavni deo jedinstvenog informacionog sistema životne sredine. Vlada donosi program monitoringa za period od dve godine, a autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave program monitoringa na svojoj teritoriji koji mora biti u skladu sa programom Vlade. Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju finansijska sredstva za vršenje monitoringa. Monitoring se vrši sistematskim merenjem, ispitivanjem i ocenjivanjem indikatora stanja i zagađenja životne sredine koje obuhvata praćenje prirodnih faktora, promena stanja i karakteristika životne sredine (uključujući i prekogranični monitoring) i to – vazduha, vode, zemljišta, šuma, biodiverziteta, flore i faune, elemenata klime, ozonskog omotača, jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja, buke, otpada, najavu udesa sa praćenjem i procenom razvoja zagađenja životne sredine, kao i preuzetih obaveza iz međunarodnih ugovora.

³⁰ U cilju efikasnog upravljanja kvalitetom vazduha uspostavlja se jedinstveni funkcionalni sistem praćenja i kontrole stepena zagađenja vazduha i održavanja baze podataka o kvalitetu vazduha (monitoring kvaliteta vazduha). Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju monitoring kvaliteta vazduha. Uslove za monitoring kvaliteta vazduha utvrđuje se aktom Vlade na predlog ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, kojim se utvrđuju — kriterijumi za određivanje minimalnog broja mernih mesta i lokacije za uzimanje uzoraka u slučaju fiksnih merenja i u slučaju kada su fiksna merenja dopunjena indikativnim merenjima ili postupcima modelovanja; metodologija merenja i ocenjivanja kvaliteta vazduha (referentne metode merenja i kriterijumi za ocenjivanje koncentracija); zahtevi u pogledu podataka koji se koriste za ocenjivanje kvaliteta vazduha; način obezbeđenja kvaliteta podataka za ocenjivanje kvaliteta vazduha i obim i sadržaj informacija o ocenjivanju kvaliteta vazduha.

³¹ Vidi član 28 Zakon o planiranju i uređenju prostora (»Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije«, br. 19/1974).

³² Vidi članove 83 i 84 Zakona o planiranju i uređenju prostora (»Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije«, br. 27/1985).

³³ Vidi članove 42, 45, 46 i 50 Zakona o planiranju i uređenju prostora i o Prostornom planu Socijalističke Republike Srbije (»Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije«, br. 44/1989).

³⁴ Vidi članove 52, 53, 54 i 55 Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 44/1995).

³⁵ Vidi član 8 Zakona o planiranju i izgradnji (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 47/2003).

³⁶ Vidi članove 43 do 45 Zakona o planiranju i izgradnji (»Službeni glasnik Republike Srbije«, br. 72/2009).

³⁷ Vidi članove 11 do 15 Zakona o planiranju i uređenju prostora (»Službeni list Republike Crne Gore«, br. 28/2005).

³⁸ Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (»Službeni list Republike Crne Gore« br. 51/2008).

³⁹ Zakon o prostornom uređenju i gradnji Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 76/07 i 38/09).

⁴⁰ Koji je zastao u proceduri javnog razmatranja.

Зоран Радосављевић¹
Оливера Шкољевић²

СТРУЧНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНА КОНТРОЛА У ПОСТУПКУ ИЗРАДЕ И ДОНОШЕЊА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА

АПСТРАКТ:

Урбанистичко законодавство Србије је, између осталог, карактеристично и по томе што прописује обавезу да се плански документ током израде, разматрања у јавности пре доношења, у доношењу и након тога, подвргне различитим облицима јавне, лаичке, стручне и институционалне контроле (верификације). Овим поступцима обезбеђује се веродостојност и легитимност планског документа. У раду је дат преглед планских докумената који подлежу стручној контроли и контроли усклађености, сагледана су решења којима је прописана надлежност за вршење контроле и специфичности тог поступка у актуелном Закону о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/09 и 81/09-исправка). Уз то, изложена су и нека карактеристична решења која се односе на контролу планских докумената од стране државних органа, кроз урбанистичко законодавство Србије од 1974. године до данас. Указано је на поједина питања која би требало решавати, како би се ишло на даље унапређење регулисања простора и насеља у Србији.

Кључне речи: урбанистичко законодавство, плански документи, стручна контрола

EXPERTS-INSTITUTIONAL CONTROL IN THE PLANNING DOCUMENTS' FORMULATION PROCESS

ABSTRACT:

Among other issues, the Serbian urban planning legislation is characterised by proscribing necessity of passing plan the different types of public, layman, experts' and institutional control (verification), during formulation, public enquiry before, during and after adoption of the plan. These procedures provide legitimacy of the planning documents. An overview of the planning documents that pass the experts' and harmonisation control, the solutions for proscribed responsibility for the control and specificities of that process in actual Planning and Construction Law ("Official Gazzete" No. 72/09 and 81/09-correction), are perceived and covered in this paper. In parallel some characteristic solutions that are related to control of planning documents by state administration, through out the Serbian Urban planning legislation from 1974 up to now, are given. Some questionable problems that should be solved in order to improve the regulation of the territory and settlements in Serbia, are pointed as well.

Key words: Urban planning legislation, planning documents, experts' control

УМЕСТО УВОДА

или КАО ШТО СВИ ВЕЋ ЗНАМО...

Законом о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/09 и 81/09-исправка) утврђен је целовит правни оквир за успостављање и вођење политике планирања и уређења простора, односно политике просторног развоја Републике Србије.

Политика планирања и уређења простора део је шире друштвене политике. Чине је: систем институција, систем инструмената, систем мера и систем механизма, односно, у ширем смислу - систем (1) просторног и урбанистичког планирања.

Нови Закон о планирању и изградњи, као и урбанистичко законодавство Србије из претходних деценија, карактеристичан је, између осталог, и по томе што утврђује извесне специфичности за израду и доношење планског документа као правног акта. Те специфичности су обухваћене законом прописаним поступцима.

Циљ и сврха прописивања поступка (2) је да се правни акт донесе на најбољи начин, са најбољом садржином, или да се акт изврши на најпрецизнији и најефикаснији начин. У складу са важношћу акта прописује се прецизнији, обимнији и сложенији поступак (3).

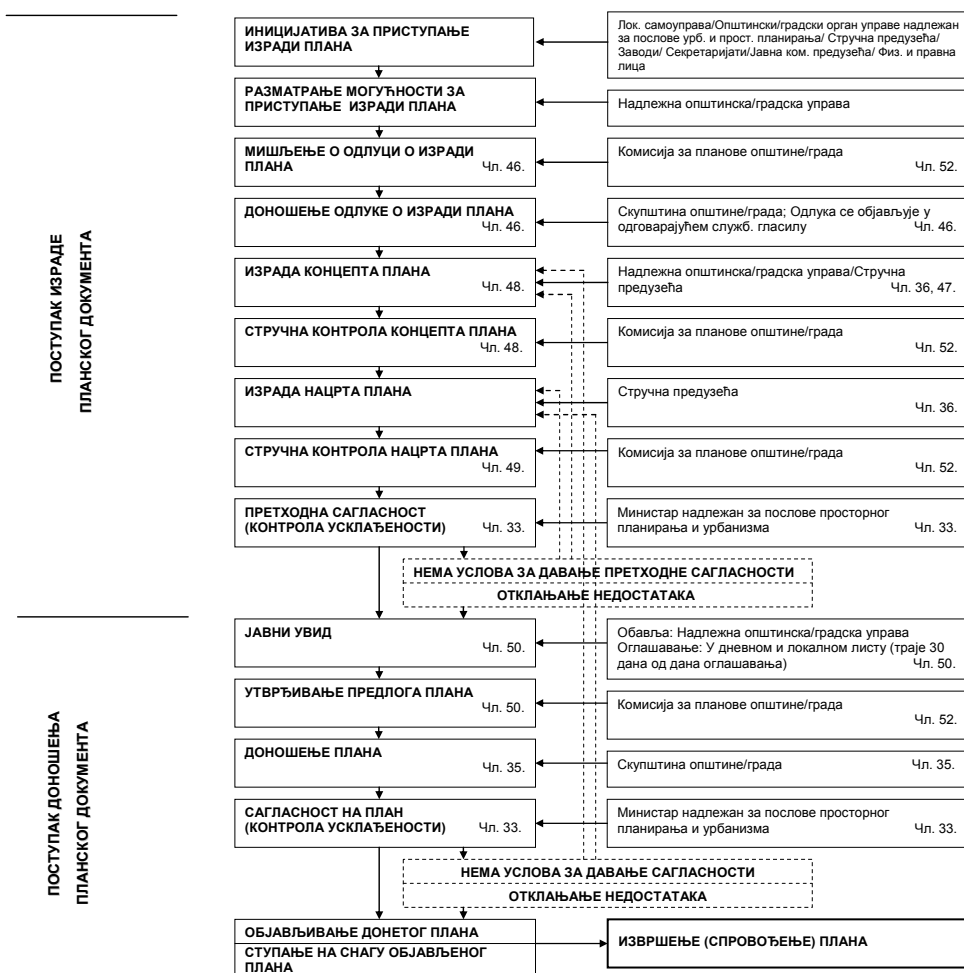
Израда и доношење планских докумената увек су два, по својој природи, суштински различита поступка. Први је поступак саме израде плана као методолошки посебан стручни рад који се одвија по специфичним правилима научног и стручног рада, сазнањима и правилима струке (4). Други је

¹ Зоран РАДОСАВЉЕВИЋ, дипл. просторни планер, виши саветник, руководилац Групе за припрему просторних и урбанистичких планова, Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије, Београд, zoran.radosavljevic@ekoplan.gov.rs

² Оливера ШКОЉЕВИЋ, дипл. инж. арх, саветник, Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије, Београд, olivera.skoljevic@ekoplan.gov.rs

поступак доношења планског документа, као доношења правног акта. Оба поступка настављају се и теку у континуитету, а у одређеним својим деловима се могу и преклапати, што ће у реалности бити правило.

Илустрације ради, схематски приказ поступка израде и доношења Генералног урбанистичког плана (ГУП), припремљен у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи (2009) има следеће основне кораке:



КОНТРОЛА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА

Законска обавеза да се плански документ током израде, разматрања у јавности, у доношењу и након тога подвргне различитим облицима јавне, лаичке, стручне и институционалне **контроле** (верификације), обезбеђује веродостојност и легитимност планског документа (5).

О ПОЈМУ КОНТРОЛЕ УОПШТЕ

Контрола (6) је увек присутна у свим активностима друштва. Може се, чак, рећи да је то класна категорија сваког друштва. Што је друштвена активност значајнија, то је и контрола обимнија и комплекснија.

Постоје претпоставке да појам "*контрола*" етимолошко порекло води од латинског израза "*conta rotula*", док је у садашњем облику преузета из француског језика од речи "*controle*", што значи надгледање, односно преглед или проверавање упоређивањем чињеница. У Енглеској, реч "*control*" се употребљава као вршење пресудног утицаја или држање ситуације у руци.

Савремене дефиниције контроле везују се углавном за менаџмент и управљање. Једну од првих таквих дефиниција дао је француски инжењер Анри Фејо (*Henri Fayol*, 1841-1925) (7): "*Активност која се састоји у верификацији да ли се сви послови обављају у складу са планским циљевима, издатим наредбама и утврђеним принципима. Њен циљ је да открије слабости и грешке, како би се спречила велика одступања.*"

СТРУЧНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНА КОНТРОЛА У ПОСТУПКУ ИЗРАДЕ И ДОНОШЕЊА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА У НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

Правни основ за обављање контроле планских докумената садржан је у одредбама Закона о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/09 и 81/09 – исправка), у Правилнику о садржини и изради планских докумената ("Сл. гласник РС", бр. 60/03) (8) и Правилнику о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид ("Сл. гласник РС", бр. 12/04) (9).

У поступку **израде и доношења** планског докумената, Закон о планирању и изградњи прописује следеће **контролне механизме**:

- стручна контрола планских докумената;
- контрола усклађености - претходна сагласност (пре излагања плана на јавни увид);
- јавни увид (10), и
- контрола усклађености - сагласност (пре објављивања плана).

1. Стручна контрола планских докумената:

Стручној контроли подлежу сви просторни и урбанистички планови прописани чл. 11. Закона, као и документи за спровођење просторних планова из чл. 12. Закона. Врши се како на државном, тако и на локалном нивоу, од стране одговарајућих стручних тела (комисија), у фази израђеног Концепта и у фази израђеног Нацрта планског докумената.

Окончаном стручном контролом се у основи окончава израда плана и улази се у фазу доношења плана, чији је први део разматрање плана у јавности.

1.1. Надлежност:

1.1.1. Стручну контролу планских докумената јединица локалне самоуправе врши комисија за планове (чл. 52. Закона), коју образује скупштина јединице локалне самоуправе ради обављања стручних послова у поступку израде и спровођења планских докумената, као и давања стручног мишљења по захтеву надлежног органа управе.

Председник и чланови Комисије именују се из реда стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања, уређења простора и изградње, са одговарајућом лиценцом, у складу са Законом.

Једна трећина чланова именује се на предлог министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма.

За планове који се доносе на територији аутономне покрајине (АП), једна трећина чланова именује се на предлог органа аутономне покрајине надлежног за послове урбанизма и грађевинарства.

Мандат председника и чланова Комисије траје четири године, с тим да исто лице не може бити именовано више од два пута.

Број чланова, начин рада, састав и друга питања од значаја за рад Комисије, одређује се актом о образовању Комисије.

За обављање појединих стручних послова за потребе Комисије, орган надлежан за образовање Комисије може ангажовати друга правна и физичка лица.

Комисије за планове образоване на основу Закона о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 47/03 и 34/06), могу наставити са обављањем послова до истека мандата утврђеног актом о образовању.

1.1.2. Стручну контролу Просторног плана Републике Србије (ППРС), Програма имплементације ППРС, просторног плана подручја посебне намене (ППППН), Програма имплементације ППППН, регионалног просторног плана (РПП) и Програма имплементације РПП, врши министарство надлежно за послове просторног планирања (чл. 48. и 49. Закона) (11).

1.1.3. Стручну контролу ППППН и РПП - обласног просторног плана у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица на нивоу 3 за подручја која су у целини на територији АП, врши комисија коју образује надлежни орган АП (12), при чему се једна трећина чланова Комисије именује на предлог министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма.

1.2. Садржина стручне контроле:

Стручна контрола обухвата:

- проверу усклађености планског докумената са планским документима ширег подручја,
- одлуком о изради,
- Законом о планирању и изградњи,
- стандардима и нормативима, као и
- проверу оправданости планског решења (13).

1.3. Извештај:

О извршеној стручној контроли саставља се *извештај*, који садржи податке о извршеној контроли, са свим примедбама и мишљењима надлежног органа, односно комисије за планове по свакој примедби. Извештај је саставни део образложења планског докумената.

1.4. Отклањање недостатака:

Отклањање недостатака утврђених контролом је обавезан услов. Док се недостаци утврђени контролом не отклоне, плански документ се не сматра завршеним, представља службену тајну, о плану је забрањено дати информацију трећем лицу и не може се разматрати у јавности (14). Тек када се недостаци које је комисија навела отклоне, поступак може да се настави.

2. Контрола усклађености планских докумената ("претходна сагласност" и "сагласност"):

Веома значајно решење које је у урбанистичко законодавство Србије уведено Законом о планирању и уређењу простора и насеља из 1995. године, а које је Законом из 2009. на посебан начин додатно уређено, јесте сагласност на план (15).

Израђен плански документ, пре излагања на јавни увид и усвојен плански документ, пре објављивања се верификује (поступак контроле усклађености).

Сагласношћу на плански документ превентивно се осигурава вертикална усклађеност планских докумената, а тиме и усклађеност са Законом о планирању и изградњи и прописима донесеним на основу тог Закона. Ову сагласност даје министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежни орган АП. План који није верификован не производи правно дејство.

Поступку верификације, односно тзв. контроли усклађености подлежу, пре упућивања на јавни увид (*претходна сагласност*) и пре објављивања (*сагласност*): Регионални просторни план за подручје аутономне покрајине, Регионални просторни план за подручје града Београда, просторни план јединице локалне самоуправе и генерални урбанистички план, док се контрола усклађености плана детаљне регулације (ПДР) који се израђује у обухвату ППППН за национални парк или заштићено природно добро и плана генералне регулације (ПГР), врши након њиховог доношења, а пре објављивања (*сагласност*).

Начелни принципи:

- *документи просторног и урбанистичког планирања морају бити усклађени, тако да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја;*
- *плански документи морају бити у складу са ППРС;*
- *урбанистички планови морају бити у складу са просторним плановима.*

Закон прописује обавезу да сви просторни и урбанистички планови стоје међусобно у односу хијерархије, у зависности од подручја за које се доносе. Национални план има највиши положај, а однос између планова осталих подручја је тако успостављен да план уже територијалне целине мора бити у складу са планом шире територијалне целине (тзв. "усклађеност по вертикали" или "вертикална усклађеност" - са хијерархијски вишим планским документима). Према томе, у случају несагласности, увек обавезује план шире територијалне целине, мада нема сметњи (ограничења) да план шире територијалне целине буде мењан ради његовог усаглашавања са одређеним решењима која се предлажу у плану уже територијалне целине када се то оцени оправданим. Наиме, могуће је да се од локалне средине, одоздо на горе, иницирају одређене промене у режиму организације, уређења и коришћења простора.

Сви просторни и урбанистички планови морају бити међусобно усклађени, при чему урбанистички планови морају бити у складу са просторним плановима. Као начелни принцип у поступку припремања планова и планирања простора као континуиране активности он није тешко остварљив и односи се, пре свега, на обавезу носилаца планских активности (држава или локална управа) да циљеве, а потом и планска решења, сагледавају у односима међузависности са плановима суседних територија (просторних целина).

Хоризонтална усклађеност, када су у питању планови јединица локалних самоуправа, остварује се углавном по питању актера - путем прибављања услова и уграђивања пропозиција одређених субјеката у простору из области заштите природе, споменика културе, управљања водама, шумама, одбране и слично. Када су у питању тзв. "државни планови" онда је то усклађивање присутно кроз усклађивање различитих секторских развојних стратегија, планова, програма и политика.

2.1. Надлежност:

2.1.1. Контролу усклађености РПП за подручје АП, РПП за подручје града Београда, ПП јединице локалне самоуправе, ГУП-а, ПДР-а који се израђује у обухвату ППППН за национални парк или заштићено природно добро и ПГР-а врши министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма.

2.1.2. Контролу усклађености ПП јединице локалне самоуправе, ГУП-а, ПДР-а који се израђује у обухвату ППППН за национални парк или заштићено природно добро и ПГР-а, на територији АП, обавља надлежни орган аутономне покрајине.

2.2. Садржина контроле усклађености:

Контрола усклађености обухвата:

- усклађеност плана са планским документима ширег подручја,
- усклађеност плана са законом, и
- усклађеност плана са прописима донетим на основу закона.

2.3. Рок:

Не дужи од 30 дана.

Уколико министар, односно надлежни орган АП не да посебан налог, нити изврши верификацију у прописаном року, сматра се да је сагласност дата.

2.4. Отклањање недостатака:

У случају да се утврди да нема услова за давање сагласности, носиоцу израде планског документа налаже се израда новог концепта, односно нацрта тог планског документа у року од 90 дана (16).

ЛАКО ЈЕ ДЕЛОВАТИ, ТЕШКО ЈЕ РАЗУМЕТИ (17)

Кратак поглед на повод (18) за избор теме и одржавање *Летње школе урбанизма 2010*, обавезује нас на размишљање о питањима која је потребно (ургентно) решавати:

- Да ли је контроле премало или превише?
- Контрола vs Мониторинг?
- Мониторинг - унапређени вид контроле или нови лавиринт-кавез?
- Како се припремити за "шта даље"?

БЕЛЕШКЕ НА МАРГИНИ

У данашње време лако се изгуби. Увек постоје пречице у инстант решења, која уствари, ометају пут. Питања која постављамо морају имати логику, да би и норме, стандарди и правила који сутра буду установљени кроз решења која предлажемо и доносимо могли да се остваре. Ново мишљење и критички осврт су пожељни и потребни, како би се ишло на даље унапређење регулисања простора и насеља у Србији.

Мониторинг, као "унапређени вид контроле", подразумева развијен информациони систем и формиране повратне спреге путем којих може да се управља развојним процесима.

"Јачање отворености" и "смањивање контролних механизма" значи и "јачање одговорности". Да би се одговорност ојачала потребно је не само донети нове или изменити постојеће законе, већ и: модернизовати рад; јасно сагледати капацитете; нова решења уводити у законе и праксу пажљиво, кроз заједнички рад и координацију струке и управе, у циљу проналажења дугорочно одрживих решења.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА:

Туђа слобода проширује моју до бесконачности (19).

НАПОМЕНЕ:

- 1) Под системом се у овом раду подразумева целина састављена од међусобно повезаних и условљених делова, при чему сваки део може да се посматра као систем за себе, а цео систем, пак, може да се посматра као део ширег система.
- 2) Поступак је скуп прописаних радњи које онај ко доноси неки правни акт или га извршава, мора обавити при његовом доношењу или извршењу. Поступак је битан елемент облика правног акта; повреда поступка је узрок противправности акта због чега правни акт може бити подвргнут санкцијама (поништен).
- 3) Пајовић С, Д.: *Поступак израде и доношења просторног и урбанистичког плана*, у Стојков Б. (уредник): "Правно регулисање простора и насеља у Србији", УУС, Београд, новембар 1995, 57
- 4) Ту спадају: прикупљање, сређивање и анализа података о простору и свим појавама и променама које су се у њему десиле, вршење претходних истраживања појава релевантних за простор за који се план припрема, сагледавање могућности и потреба развоја и могућности и циљева уређења простора, варијантно сагледавање и вредновање могућих планских решења и избор оптималног решења, као и низ других послова чије обављање подразумева мултидисциплинаран приступ уз учешће стручњака различитих профила.
- 5) Пајовић С, Д.: *Правни извори уређења простора и регулације насеља*, у Стојков Б. (уредник): "Примена прописа у урбанистичком планирању" (помоћни материјал за полагање испита за овлашћеног урбанисту), УУС, Београд, децембар 1998, 40
- 6) У свакодневној пракси, стручној литератури, али и у појединим законским решењима, често се дешава да се појмови "контрола" и "надзор" поистовећују из разлога што су "сличне ситуације" у којима се ови термини јављају. Термин надзор се најчешће помиње у домаћем законодавству, и то у завршним одредбама, где стоји наведено да надзор над спровођењем дотичног закона врши одређена институција (државни орган, министарство). Док се са једне стране истиче да се домаћи аутори нису значајније бавили овим питањем, те да не постоји јасно разграничење ова два појма, са друге стране, пак, инострани аутори надзор управо дефинишу као специфичну делатност посебних, тачно утврђених државних органа, која подразумева утврђивање законитости и примену санкција, коју врше извршни и управни органи.
- 7) Сматра се једним од творца, односно кључних аутора концепта научног менаџмента и теорије административног управљања.
- 8) у делу који није у супротности са овим Законом.
- 9) у делу који није у супротности са овим Законом.

- 10) због ограниченог простора и карактера рада, акценат је стављен на контролу планских докумената коју током њихове израде и доношења врше одговарајући државни и локални органи, док сам јавни увид, иако дотакнут, у овом раду није посебно обрађиван.
- 11) У пракси, стручну контролу обавља стручна комисија образована посебним решењем министра. Чланови Комисије су стручњаци различитог профила из области од значаја за обављање стручних послова у области просторног планирања, укључујући често и делегиране представнике других државних ресора.
- 12) С обзиром да Закон то изричито не помиње, нејасно је ко врши стручну контролу програма имплементације ових планских докумената?
- 13) Ова оцена требало би да се базира на струци, а не на оцени њене друштвене оправданости, што је, пак, у надлежности доносиоца плана.
- 14) Пајовић С, Д: Поступак израде и доношења просторног и урбанистичког плана, у Стојков Б. (уредник): "Правно регулисање простора и насеља у Србији", УУС, Београд, новембар 1995, 72-73
- 15) Према свим законским решењима од 1974. до 1995. године, усаглашеност са законом и са плановима ширих подручја проверавала је стручна комисија, која је давала своје мишљење, а не сагласност. У пракси се по овим мишљењима углавном поступало, мада не увек и не у потпуности (према: Мирић, С, Шијан, Ј, Јанић, М: Коментар Закона о планирању и уређењу простора и насеља, ИП "Номос", Београд, 1995, 105)
- 16) С обзиром да Закон не прописује обавезу израде новог нацрта ПГР када се утврди да нема услова за давање сагласности, остаје отворено питање како се у том случају поступа?
- 17) Сун Јат Сен (1866-1925), револуционар и први председник Кине
- 18) "Према званичним информацијама Србија се налази на једном од последњих места по ефикасности добијања-давања свих врста услова-сагласности у процесу покретања-израде просторно-урбанистичких планова и архитектонско-грађевинских пројеката као и дозвола за изградњу објеката. Основна-кључна тачка загушења је "законом прописана (тзв) **стручна** контрола на свим фазама израде, разматрања и усвајања планова и пројеката и давања мишљења, услова, сагласности и дозвола на основу важеће планске регулативе".
Те "секвенце" стручне контроле се претварају у месеце, године, па чак и деценије губљења времена. Струка се претвара у вечну "чекаоницу", сви смо у сталном ишчекивању. Планови се раде за 6-9 месеци ефективног рада а "**стручне контроле**" трају минимално исто толико, ако не и више, што представља изгубљено време и без конкретних ефеката. Питање "Ко је томе узрок, а ко и шта последица?", може нас довести у бесконачно преиспитивање, па чак и међусобно сукобљавање.
Мишљања смо да је неопходно, уместо стручне контроле (што значи надгледања и надзора), увести принципе, правила и поступке **мониторинга**, који је усмерен ка **правовременом сагледавању последица**, које могу имати одређена планска и пројектна решења, са циљем да треба и да се могу избећи негативне консеквенце."
- 19) Михаил А. Бакуњин (Bakunin, 1814-1876), руски револуционар, један од најпознатијих теоретичара анархизма

📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Мирић, С, Шијан, Ј, Јанић, М: Коментар Закона о планирању и уређењу простора и насеља, ИП "Номос", Београд, 1995.
2. Пајовић С, Д.: Правни извори уређења простора и регулације насеља, у: Стојков Б. (уредник): "Примена прописа у урбанистичком планирању" (помоћни материјал за полагање испита за овлашћеног урбанисту), УУС, Београд, децембар 1998.
3. Пајовић С, Д.: Поступак израде и доношења просторног и урбанистичког плана, у Стојков Б. (уредник): "Правно регулисање простора и насеља у Србији", УУС, Београд, новембар 1995.
4. Радосављевић, З.: Колаж знаног или Нојева (в)арка, у: "Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља" (стручна питања), АППС, Београд (Златибор), 2004;
5. Закон о планирању и уређењу простора ("Сл. гласник СРС", бр. 19/74)
6. Закон о планирању и уређењу простора ("Сл. гласник СРС", бр. 27/85, 5/86 И 6/89)
7. Закон о планирању и уређењу простора и Просторном плану СРС ("Сл. гласник СРС", бр. 44/89)
8. Закон о планирању и уређењу простора и насеља ("Сл. гласник РС", бр. 44/95, 23/96, 16/97 и 46/98)
9. Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 47/03, 34/06)
10. Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/09 и 81/09 – исправка)
11. Правилник о садржини и изради планских докумената ("Сл. гласник РС", бр. 60/03)
12. Правилник о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид ("Сл. гласник РС", бр. 12/04)

др Бранкица Милојевић¹

УНАПРЕЂЕЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ У ЦИЉУ ЕФИКАСНИЈЕГ И ЕФЕКТИВНИЈЕГ ПЛАНИРАЊА

РЕЗИМЕ

Планирање у Републици Српској је детерминисано законском регулативом која је у постојећим рјешењима дала недовољно методолошких смјерница примјерених условима транзиције. Скраћене планерске процедуре, и поред ефикасности у приступу, услед недостатка детаљних упутстава, те провођење поступка израде плана, од стране носиоца припреме, који је, често, усмјерен ка задовољавању парцијалних интереса, резултирају неефективним планирањем. Стога је пред планерима и надлежним институцијама у Српској одговоран задатак редефинисања законског оквира, у циљу изналажења оптималних рјешења која ће акцептирати стручни мониторинг кроз побољшан модел планирања и партиципацију, у мјери која обезбјеђује свеобухватност у сагледавању простора, али не успорава процедуре усвајања.

IMPROVEMENT OF PLANNING METHODOLOGY IN REPUBLIC OF SRPSKA IN THE AIM OF MORE EFFECTIVE AND ACTUAL PLANNING

ABSTRACT

Planning process in Republic of Srpska was determined with legal regulation, which in existing solutions gave insufficient methodological guidelines compatible to transition conditions. Abbreviated planner's procedures, and besides efficiency in approach, because of the lack of detailed instructions, and conducting the actions of plan preparation, by side of preparation bearer, which is, often, directed to fulfilment of parcial interests, resulting in unefficient planning. Accordingly, there is responsible task of redefining the legal framework in front of planners and authorized institutions, in the aim of finding out the optimal solutions that will accept the professional monitoring through improved model of planning and participation, in the extent that provides comprehensiveness in perception of the space, but not slowing down the procedures of adoption.

1. МОДЕЛ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ И ЗАКОНСКА ОГРАНИЧЕЊА

Планирање у Републици Српској се, све до сада, одвијало према законском оквиру који је дефинисан 1996. године, чији текст је интегрално пречишћен 2002. год.² Он није понудио квалитативно нова рјешења у односу на претходна, иако су промјене у друштву налагале потребу прилагођавања условима тржишне економије, конверзији права коришћења у право својине над грађевинским земљиштем, а партиципација трансформисала улогу и значај планера експерата. Промјена, која је евидентна у садашњој законској регулативи, односи се на скраћивање процедуре планирања у којој је изостала фаза припреме и доношења програмске основе, израда идејног рјешења и провођење стручне расправе нису обавезујући, а верификација плана се проводи само у фази израде приједлога, који усваја политички, а не стручни форум (сл. 1. и 2.). Носилац припреме и доношења плана, орган који управља процедурама, формирањем савјета за праћење израде, најчешће просторног и урбанистичког плана, или урбанистичке комисије за ниво детаљне регулације, има механизме стручне контроле, која није стриктно дефинисана. Стога постоји неуравнотежен приступ провођењу процедура припреме и доношења планских докумената, са становишта стручног надзора, који зависи од начина организовања службе за просторно уређење у локалним управама. Тако се у протеклом периоду дешавало да су регулациони планови у неким општинама усвајани без довољног учешћа стручне јавности, или су велика овлашћења уступана стручним консултантима, што указује и на кадровске проблеме у многим срединама. Они су присутни и у начину рада стручних тијела, јер се многим аспектима урбанистичке праксе, који су предмет анализе и вредновања, прилази произвољно, без упоришта у стручним нормативима и законској регулативи.

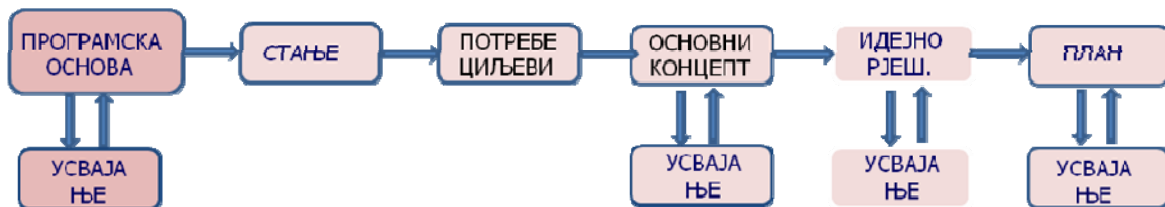
Оваква ситуација је резултат неадекватно дефинисаних законских процедура и недостатка јасних методолошких смјерница планерима о току и начину израде планске документације, којим би потребе и специфичности транзиционог друштва биле акцептиране на одговарајући начин. Планирање је, у досадашњем периоду, снажно оријентисано ка заштити приватног интереса, а недостатак стратешког одлучивања је стручна рјешења подредио селективној партиципацији. Озбиљност проблема је додатно наглашена због тржишних услова обављања планерске праксе у којим многе овлаштене институције и

¹ др Бранкица Милојевић, дипл. инж. арх., Универзитет у Бањој Луци, brankica.m61@gmail.com

² нови закон о уређењу простора у РС је у фази усвајања

појединци немају довољно искуства и референци које би гарантовале стручност и континуитет процеса планирања.

Због свега наведеног, ефикасност у планирању, која је у Републици Српској била императив у периоду послератне обнове, обезбијеђена законским рјешењем, није била израз позитивних трендова, јер је, веома често, резултирала дисконтинуитетом и неефективним планирањем, услјед лоших стручних рјешења и неадекватно проведене стручне контроле и партиципације.



Сл. 1. Модел планирања према Јединственој методологији за израду планске документације из 1987. год (Сл. л. СР БиХ 22 и 37/87)



Сл. 2. Модел планирања према Правилнику о садржају планова (Сл. гл. РС феб. 2003.) представља редуковану варијанту планерске праксе из претходног периода

2. ТРЕНДОВИ АКТУЕЛНЕ ПЛАНЕРСКЕ ПРАКСЕ И МОДЕЛА УПРАВЉАЊА ПРОСТОРНИМ УРЕЂЕЊЕМ

Планерска пракса у Републици Српској је у периоду транзиције разнолика у приступу, у зависности од референци институција које ову дјелатност обављају. Мултидисциплинарност, која законским рјешењем није довољно наглашена, представља слабост већине новонасталих фирми, што је евидентно не само у тематским прилозима, већ и у методологији израде планских докумената. У њима, код већине носилаца израде нису присутне детаљне анализе природних карактеристика простора (морфологија, инжењерска геологија, хидрогеологија, сеизмологија, педологија, шуме...) и створених услова (саобраћајних, економских, социолошких...), јер радни тимови који су овлашћени за израду просторно-планске документације у свом саставу не морају имати стручњаке за наведене области, што се у пракси веома често користи као могућност. Мултидисциплинарност представља привилегију већих фирми, са дужином искуством у обављању планерске праксе (урбанистички и пројектни заводи), али их то, истовремено, ставља у неравнооправан положај са мањим фирмама, које су на тржишту конкурентније. Тако је закон омогућио да се планерска пракса у тржишним условима одвија у нелојалној конкуренцији у којој су прихватљивије јефтиније и, веома често, некавалитетније услуге.

Планерска пракса је у послератном периоду, увођењем приватног инвеститора као новог и, веома често, најактивнијег актера у процес планирања, трасирала пут партиципацији, прилагођавајући моделе планирања демократским трендовима. Начин и обим учешћа јавности у великој мјери је зависио од вођења процедуре припреме и доношења планских докумената од стране органа локалне управе, у чијим овлашћењима је била и заштита јавног интереса. У првом послератном периоду, услјед недостатка стратешких докумената развоја, те кадровског дисконтинуитета у стручним и управним организацијама, веома често је профитирао приватни интерес на рачун јавног. И данас, након консолидације у сфери стратешких елемената просторног развоја, који су значајно употпуњени усвајањем Просторног плана РС до 2015. год., кључно је питање оптималног провођења партиципације, у мјери која ће подржавати приватни интерес, али не на штету јавног добра, и на начин који ће обезбиједити ефикасно провођење планских процедура.

У досадашњем периоду, услјед незадовољавајућих законских рјешења, планерска пракса у Републици Српској је суочена са неадекватним методолошким одредницама планирања. И поред евидентне потребе да се планирање прилагоди динамичним тржишним промјенама капитала, укључујући и грађевинско земљиште, актуелни модел планирања је статичан и нефлексибилан, што представља отежавајућу околност у намјери да се планирање проводи ефикасно и одрживо. У

планерској пракси појединих институција (Урбанистички завод РС), примјеном ГИС технологије направљени су искораци у развоју метода и техника планирања, али је рјешење потребно тражити у новом закону и детаљној методологији која ће дати генерална упутства за све планере.

Зонинг планирање³ представља алтернативу регулационим плановима и стриктним елементима регулације (сл. 3.,4.). На путу реализације и проводивости зонинга, који нуди већу флексибилност и различита варијантна рјешења, у условима недовољне изграђености блокова и ниског степена урбанизације, присутна је неизвијесност, како фазних, тако и коначних ефеката урбане трансформације. Зонинг план има предности, али и недостатке које је неопходно унапријед сагледати и створити адекватне механизме контролисаних урбане регулације, која ће, истовремено, представљати ефикаснији систем управљања простором. Значајан аспект планирања по принципу зонинга, представља заштита урбаног идентитета који је, у варијанти флексибилнијег приступа, уз недовољно дефинисане услове ремоделовања изграђених урбаних зона, реално угрожен. Стога је одговарајућим правилима грађења неопходно одредити све елементе релевантне за адекватан третман локације и обликовне ефекте планиране интерполације.

Једна од позитивних промјена у новом систему планирања по принципу зонинга (што је уграђено у приједлог новог Закона) је директна интеграција свих надлежних институција (комунална предузећа, инфраструктурне организације, заводи за заштиту културно-историјског наслеђа, надлежне инспекцијске службе и др.) у процес израде зонинга, чиме се обезбјеђује ефикасније управљање подацима о простору.⁴



Сл. 3. Просторна организација дијела централног подручја – извод из регулационог плана



Сл. 4. Подјела центра на зоне – извод из пилот пројекта зонинг плана

Искорак је учињен и у моделу управљања просторним подацима на локалном нивоу, гдје је Град Бањалука, увођењем ГИС-а у функцији ефикаснијег и транспарентнијег рада административних служби и квалитетнијих услуга грађанству, повезивањем са просторним подацима комуналних, инфраструктурних организација и Катастром, постао један од узорних урбаних система у регији. Активности се проводе и у осталим локалним заједницама, уз помоћ пројекта GAP-а (јачање управне одговорности), у складу са кадровским могућностима, које су у мањим урбаним срединама знатно ограничене. Цјеловити ефекти просторног информационог система могу се очекивати тек након његовог формирања на нивоу министарстава и Владе Републике Српске, што представља веома сложен процес, чија динамика, већ сада, није референтна за развијеније административне средине. Ова чињеница указује на проблем компатибилности података и стандардизације која би требало да буде прописана на државном нивоу.

3. НОВЕ ТЕХНИКЕ И МОДЕЛИ – ШАНСА ЗА ЕФИКАСНИЈЕ И ЕФЕКТИВНИЈЕ ПЛАНИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПској

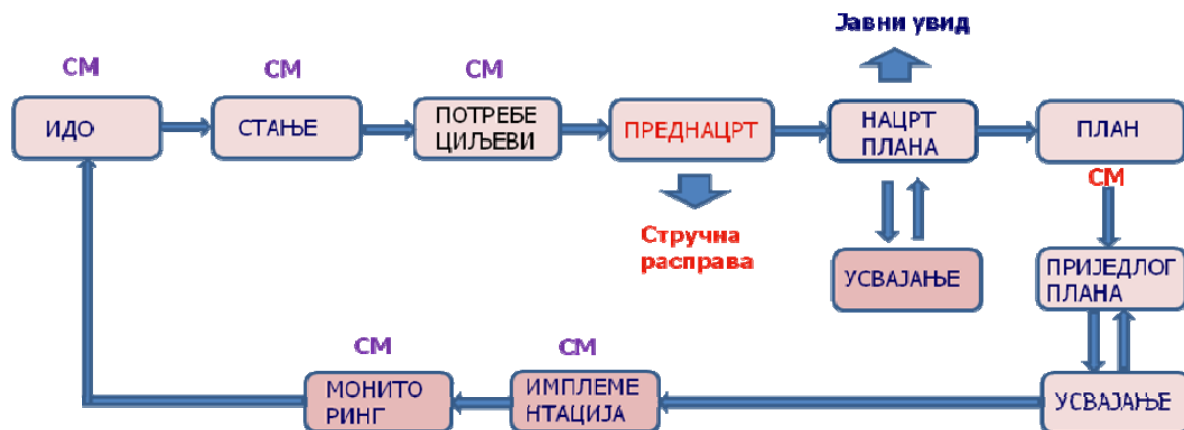
Недостаци и ограничења постојеће законске регулативе указују на неопходност дефинисања нових рјешења и развијање модела планирања примјеренијег потребама друштва у транзицији. Приједлог закона, иако није акцептирао све примједбе и сугестије стручне јавности, на бази уочених пропуста у провођењу процедуре планирања, доноси побољшања у сфери стручног мониторинга. Именовање савјета за стручно праћење плана је обавезно, као и провођење стручне расправе о преднацрту плана, прије утврђивања нацрта за јавни увид, што у претходној пракси није било обавезујуће. Тиме се стварају претпоставке за перманентнији стручни мониторинг, који је потребан у сврху ефективнијег

³ први пут се уводи у законску регулативу у Приједлогу новог Закона о уређењу простора у РС

⁴ Милојевић, Б. Нови приступи планирању у условима транзиције – примјер БиХ и Чешке Републике, Зборник радова Нова урбаност глобализација-транзиција, друштво урбаниста Београда, Београд 2007.

планирања, у којем ће на вријеме бити препознати сви релевантни аспекти битни за рјешења и ток процеса израде плана. Израду варијантних рјешења је потребно актуелизовати, јер се њима сагледавају различити проблемски приступи, чије вредновање и ефекти се утврђују рангирањем циљева релевантних за одређени простор. Начин провођења партиципације од стране планерског тима и носиоца припреме плана, такође представља снажан механизам за квалитет рјешења и управљање планским процесом.

Примјена ГИС-а омогућује флексибилније и транспарентније планирање уз интерактиван однос свих фаза у радном процесу, што пружа могућност лакшег преиспитивања циљева и вредновања варијантних рјешења. На тај начин ГИС утиче на побољшања у методама и техникама планирања, као што и сам планерски процес дјелује на формирање ГИС-а у функцији планирања. Комплементарност планерских података и интеграција са просторним информационом системом резултира успостављањем ефикасног мониторинга и ажурне базе просторних података, што представља коначан циљ у политици управљања просторним уређењем (сл. 5.).



Сл. 5. Схета планирања према приједлогу новог закона о уређењу простора у РС. Црвена боја означава нове елементе процедуре, а љубичаста стручни мониторинг који би требало увести у циљу транспарентнијег и ефикаснијег планирања.

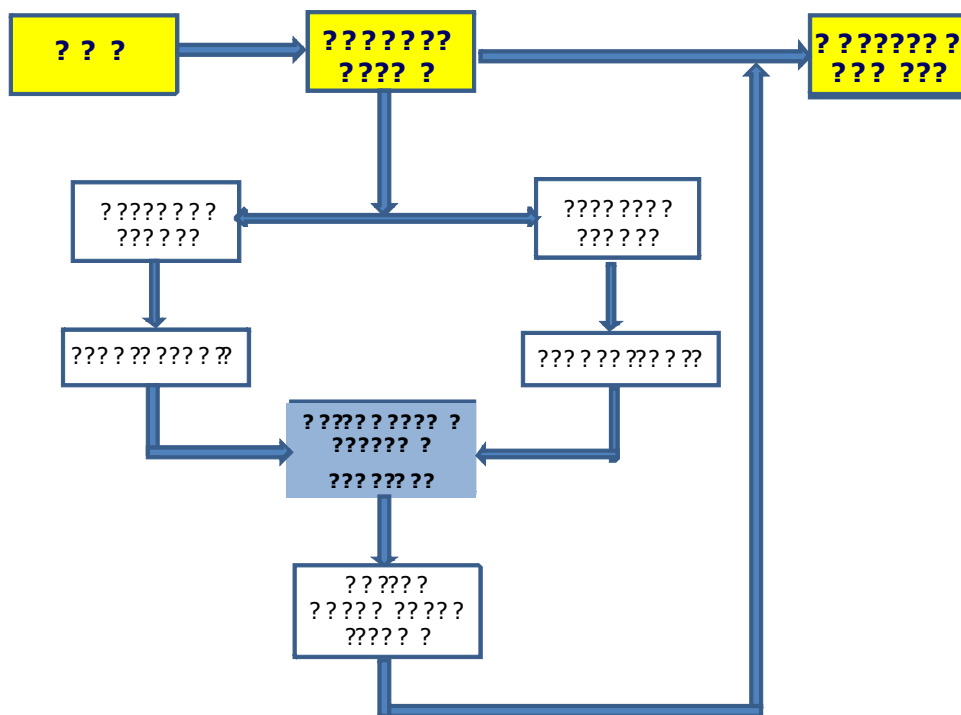
Увођење нових елемената у процедуру планирања у циљу јачања стручног мониторинга, представља приоритет у циљу стварања претпоставки за квалитетно и ефективно планирање у Републици Српској, док је ефикасност потребно обезбиједити кроз управљање процесом партиципације, те припреме и доношења плана, у чему је нарочито наглашена улога носиоца припреме плана. У том смислу, нови законски приједлози нису понудили адекватна рјешења, фаворизујући партиципацију у односу на стручни приступ, што може представљати проблем у ефикасности провођења процедура. Начин дјеловања партиципације на процес планирања у Републици Српској, према досадашњим искуствима, указује на негативне ефекте који прате урбану трансформацију у транзиционим друштвима, када се дешавају неуравнотежени односи између заштите приватног и јавног интереса. Јавни интерес је веома често био подређен приватном у планским активностима, услед недовољно познатих стратешких елемената развоја или кадровских проблема у сфери припреме, израде и доношења планова, док су приватни интереси не ријетко били директно супротстављени јавном добру. Стога би стручни мониторинг могао дати значајан допринос на пољу остваривања континуитета у стратешком планирању, уз примјену транспарентног метода и обезбјеђење механизма којим контроле процеса рада не би биле потенцијална кочница на путу ка ефикаснијим процедурама.

Сљедећи важан задатак нове методологије планирања би требало да буде дефинисање детаљних упутстава планерима за систематичан и свеобухватан приступ свим фазама израде плана, укључујући и процедуре стручног мониторинга, којим би се неусаглашености до званичних фаза верификације свеле на минимум. Услед њиховог недостатка, на тржишту планирања су веома често присутни формалистички приступи у којим се планска рјешења директно подређују захтјевима инвеститора, без детаљнијег сагледавања могућности простора.

Упутства су неопходна, већ од аналитичке фазе у којој би стање у простору било сагледано поступцима парцијалне анализе свих релевантних фактора природних и створених карактеристика простора, вредновано кроз синтезну оцјену и утврђивање повољности за планирану изградњу (сл. 6.). Природне карактеристике, које у постојећој регулативи нису детаљно заступљене, потребно је прецизирати и анализирати са становишта биоклиматских принципа планирања и пројектовања кроз анализу морфолошких карактеристика терена, експозиције, провјетрености, дистанци између објеката, визура, позиције зелених структура, водених површина и др. релевантних фактора који карактеришу одређени простор. Тиме би планирање и пројектовање били активни процеси који би могли дати одговор на питања која је оптимална локација и оријентација зграде, који су повољни и неповољни

елементи климе и макроклиме и како их оптимално прилагодити згради и зграду њима и на који начин је могуће побољшати микроклиму око зграде и унутар ње.⁵

Последњих година, развојем технологије, појављују се многа штетна техничка зрачења која емитују сателитске антене и пријемници, трафостанице, далеководи, мобител уређаји, рачунари, микровалне пећнице, бежични телефони, телевизори, видео и радио уређаји, уређаји за фотокопирање, електрични каблови, отворене електричне утичнице и др. Њихова штетност, иако у многим случајевима није егзактно потврђена, сасвим извијесно, дјелује на условност простора за боравак људи. То се односи и на геофизичка зрачења (зрачења из земље), те космичка геомагнетска зрачења чији утицај на здравље људи је, према неким теоријама, веома велики. Стога је неопходно пратити резултате научних сазнања из ових области и непрестано унапређивати методологију планирања и пројектовања, усклађујући их са њима. Промоција пилот пројеката „здравих локација“ и здравих „кућа“ би требала бити подржана, као израз трагања за вишим стандардима живљења савременог човјека.⁶



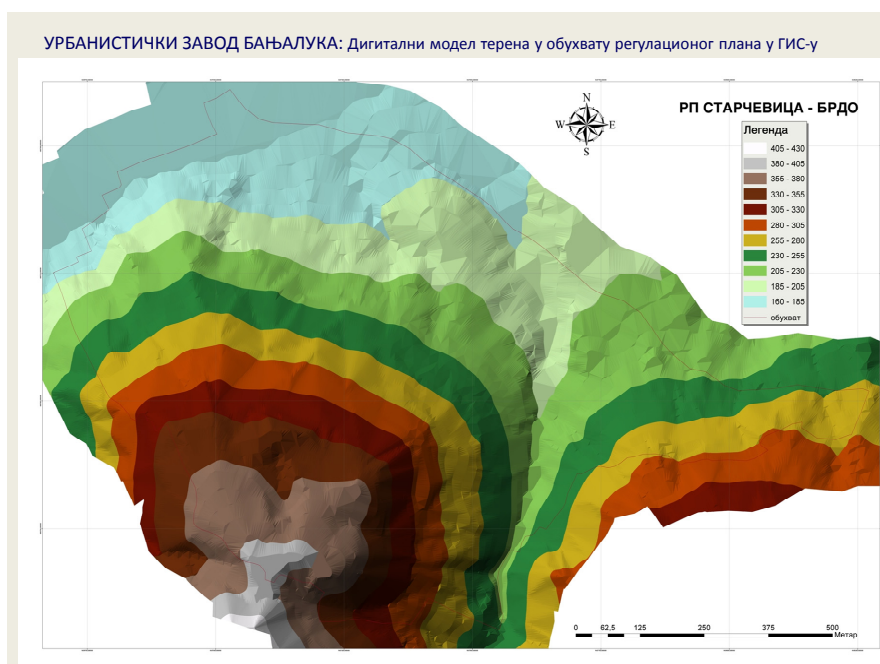
Сл. 6. Детаљна упутства за израду анализе стања у простору, за потребе израде плана

Могућности примјене ГИС-а у планирању су вишеструке, како у сфери унапређења ефикасности планских процедура, тако и у провођењу континуираног стручног мониторинга. Његове предности већ се користе у формирању информационе основе, која се директно веже на координате простора, а могуће су транспарентније анализе и синтетичне оцјене стања уређења простора. Примјеном моделских симулација стварају се претпоставке за праћење интерактивног дејства утицајних фактора на просторне релације, што утиче на лакше уочавање ефеката варијантних рјешења. Планирање примјеном ГИС-а постаје жив процес у којем је могуће примијенити интерактиван однос фаза у процесу рада, што је нарочито сврсисходно због ефикасног и перманентног преиспитивања циљева.

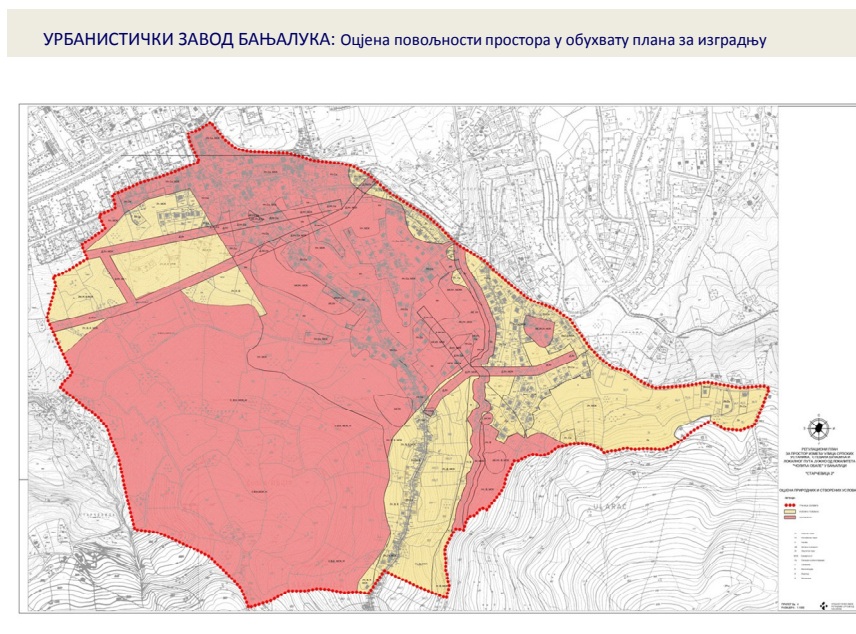
На графичком прилогу 7. Приказан је дигитални модел падинског терена насеља Старчевица у Бањалуци, урађен у Урбанистичком заводу РС, за потребе израде регулационог плана насеља. С обзиром на специфичности терена, задатку се приступило са циљем акцентирања природних вриједности локалитета у проширеној анализи, која није била обавезујућа по важећој методологији планирања. У ГИС-у су презентирани експозиција, нагиб терена, пејзажне карактеристике, визуре и амбијенталне цјелине које су употпуниле анализу природних карактеристика локације (инжењерскогеолошке, хидрогеолошке, сеизмолошке, климатске, педолошке, шумску основу...). Након синтетичне анализе, која је обухватила и створене услове на терену, урађена је оцјена погодности локације за грађење (сл. 8.), што представља допринос развоју метода планирања у духу одрживог односа према просторном окружењу, кроз одговарајуће акцептирање биоклиматских услова.

⁵ Пуцар, М. Биоклиматска архитектура застакљени простори и пасивни соларни системи, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд 2006., стр. 25

⁶ Милојевић, Б. Примјена биоклиматских фактора-прилог методологији одрживог планирања, Зборник радова са научног стручног скупа савремена теорија и пракса у градитељству, ЗИБЛ Бањалука, 2010. стр.79.



Сл. 7. Дигитални модел терена (извод из РП Старчевица брдо),
Урбанистички завод РС



Сл. 8. Оцјена повољности локације за грађење (извод из РП Старчевица брдо),
Урбанистички завод РС

4. ЗАКЉУЧАК

Стручни мониторинг, као средство провођења ефикаснијег и ефективнијег планирања у Републици Српској је могуће примијенити кроз редефинисање модела планирања којим би се, прије свега, обезбиједила већа присутност струке у процесу израде и доношења планова, што у досадашњој пракси и регулативи није било остварено. Скраћење процедура и редуковање стручног надзора, које се на примјеру Републике Српске десило преурањено, указује на потребу враћања на претходна рјешења, али не са циљем успоравања, већ ефективнијег и друштвено одговорнијег планирања које ће заштитити јавни интерес, а приватни подржавати уз адекватно провођење партиципације.

У Републици Српској је неопходно, поред новог закона о уређењу простора, донијети подзаконске акте, међу којима је у првом реду детаљна методологија планирања, која ће, прецизирањањем свих неопходних корака у процесу израде плана, усмјеравати и обавезивати планере на стручни приступ и примјену савремених трендова у циљу систематичног, свеобухватног и одрживог планирања. Оно ће, прије свега бити у функцији ефективнијег праћења планских промјена, које ће, уз примјену ГИС технологије и формирање информационог система о простору, резултирати и ефикаснијим моделом управљања просторним развојем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Милојевић, Б. Нови приступи планирању у условима транзиције – примјер БиХ и Чешке Републике, Зборник радова Нова урбаност глобализација-транзиција, Друштво урбаниста Београда, Београд 2007.
2. Милојевић, Б. Примјена биоклиматских фактора –прилог методологији одрживог планирања, Зборник радова научностручног скупа Савремена теорија и пракса у градитељству, ЗИБЛ, Бањалука, 2010.
3. Пуцар, М. Биоклиматска архитектура застакљени простори и пасивни соларни системи, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд 2006.
4. Димитријевић, С. Основе ГИС технологије, могућности примјене у друмском саобраћају, Урбанистички завод РС, Бањалука 1999.
5. Закон о уређењу простора РС, Сл. гл. РС 87-02
6. Правилник о садржају планова, Сл. гл. РС, фебруар 2003.
7. Закон о просторном уређењу Сл.СР БиХ, 9/87
8. Јединствена методологија за припрему и израду просторних и урбанистичких планова и урбанистичких редова (Сл. СР БиХ 22/87) и регулационих планова и урбанистичких пројеката (Сл. СР БиХ 37/87)

Доц. др Светислав Г. Поповић¹

МОНИТОРИНГ У ЗАКОНСКОЈ РЕГУЛАТИВИ ЦРНЕ ГОРЕ КРОЗ ИСТОРИЈУ

РЕЗИМЕ

Кроз овај рад дата је синтеза законске основе, регулативе и правила формирања и грађења града. Формирањем града и увођењем регулативе успоставља се урбана шема изградње објеката по тадашњим европским стандардима. Користећи искуство засновано на традицији градитељства у новој држави Књажевини Црној Гори створио се услов за израду првих законских аката везаних за правила грађења. По овим правилима, до првог свјетског рата градили су се градови у Црној Гори. Послије ослобођења у Зетској бановини Краљевине Југославије примјењивана су правила Грађевинског законика из 1931. године. Законодавство о грађењу послје другог свјетског рата дуго времена је користило правила Закона из 1931. године, да би се затим формирали јединствени закони на читавој територији ослобођене Југославије /1961/, а касније преточили у републичке законе. Распадом СФРЈ, републике, односно независне државе, доносе свој нови сет закона који покушавају да се приближе стандардима Европе.

Кључне ријечи: закон, регулатива, град, варош, село, насеље

MONTENEGRIN LAW REGULATIONS MONITORING THROUGH HISTORY

SUMMARY

This work contains the synthesis of legal basis, regulations and rules under which the cities have been formed and built. By forming the city and introducing the regulations, the urban matrix for object building has been established within European standards for that time. In The Principality of Montenegro, experience based on traditional construction methods has made the foundations for the first legal acts on the subject of rules of construction. Before the World War I, all the cities in Montenegro have been built based on these rules. Following the liberation, in the State of Zeta, Kingdom of Yugoslavia, the rules were applied from the Construction Policy of 1931. Construction legislation after The World War II has been using these rules from the Policy of 1931, right before forming the unique legislation for the entire territory of the liberated Yugoslavia (1961). This legislation has then been turned into The State (Republic) Law. After falling apart of the Federation of Yugoslavian Republics, each State (Republic), now independent, is introducing new sets of laws that are trying to get closer to European standards.

Key words: Law, regulations, the city, town, village, the settlement

ПРЕГЛЕД НАСТАЈАЊА И РАЗВОЈА РЕГУЛАТИВЕ У ЦРНОЈ ГОРИ

Крајем 19. и почетком 20. вијека Црну Гору захвата градоградитељска експанзија, формирају се вароши које постају трговачки и културни центри у служби једног народа.

Запуштене вароши, плановима се претварају у нове градове, који ће носити исто име, али који ће се по новој урбанистичкој структури и начину изградње битно разликовати од старих вароши.

Насеља раније нијесу имала никакву регулациону основу, већ су се вјековима развијала правила на његовању изворне вриједности градитељског наслеђа. Први корак у новој Књажевини Црној Гори био је писање и примјена ОПШТЕГ ИМОВИНСКОГ ЗАКОНИКА ЗА КЊАЖЕВИНУ ЦРНУ ГОРУ, који је повјерен Валтазару Богишићу 1888. године.^(1.0.)

Са овим се наметнула потреба да се донесе одређен број закона, тј. уредби, упуштава, правила, правилника који су омогућили контролу уређења вароши и начин изградње. Доносе се као основ законске регулативе:

- УРЕДБА О ВАРОШКИМ ОПШТИНА, Цетиње, к.ц. Државна штампарија, 23.04./5.05.1899. г.
- ЗАКОН СА УРЕЂЕЊУ ВАРОШКИЈЕХ ОПШТИНА, Цетиње, к.ц. Државна штампарија 1903. година.
- ПРАВИЛНИК ВАРОШКИЈЕХ ОПШТИНА, Цетиње, к.ц. Државна штампарија 1903. година.
- УПУСТВА ЗА ГРАЂЕЊЕ КУЋА, Државни архив Црне Горе, Цетиње, 26.06.1911. година.

Црна Гора као Краљевина са дефинисаном законском регулативом сврстала се у ред модерних држава Европе, које су водиле рачуна о простору као највећем националном благу. Њени градови Цетиње, Даниловград, Никшић, Подгорица и Бар, под утицајем законске регулативе, добијају нову урбану форму. Цетиње своју трансформацију, из насеља у организовану градску структуру, пролази кроз планску градњу заступљену у плановима из 1860, 1875, 1901, 1917 и 1937. год. Од 1901. године оно се темељи на урбанистичкој основи. (табла I.)

¹ Доц. др Светислав Г. Поповић, дипл. инж. арх., Универзитет Црне Горе, Архитектонски факултет, Подгорица, e-mail svetislav@ac.me

Инжињер и архитекта Драгутин Драгиша Милутиновић 1870. године, као помоћ Владе Краљевине Србије, а по налогу и жељи књаза Николе, урбанизује простор Ђеранића Главице у Нову варош - Данилов Град, као будући административни и трговачко занатски центар.

Никшић добија нову урбану цјелину, по плану др Јосипа Сладеа 1883. године. По овом плану Никшић се изграђивао све до 1941. године. План по својој идејној концепцији представља ренесансно-барокну шему идеалних градова.

По плану инжињера Владимира Вормана постављају се темељи Миркове вароши 1886. године код Подгорице, између ријека Мораче и Рибнице, тако да су у овом временском периоду постојале двије градске цјелине: Стара и Нова - Миркова Варош.

1906. године, италијански поморски инжињер Соелу Casli уз непосредно ослањање на луку зацртава контуре новог града Бара.

У процесу реализације регулативе донесен је одрђен број правилника и закона из области становања, школства, катастра:

- РАСПИС МИНИСТАРСТВА ПРАВДЕ ОБЛАСНОМ СУДУ У НИКШИЋУ О УСЛОВИМА ПОД КОЈИМ СТРАНИ ДРЖАВЉАНИ МОГУ ПОСТАТИ ВЛАСНИЦИ НЕКРЕТНИНА, Централна народна библиотека Републике Црне Горе "Ђурђе Црнојевић" Цетиње, инв.бр.В-54260.

- РАСПИС МИНИСТАРСТВА ПРАВДЕ О УСЛОВИМА ЗА ПРОДАЈУ КУЋА У СТАРИМ ВАРОШИМА, Црногорски законици, Зборник докумената, Подгорица, 1996. година.

- ЗАКОН О ЕКСПРОПИЈАЦИЈИ 5/18. јул 1906., Цетиње, Црногорски законици, Зборник докумената, Подгорица, 1996. година.

- ПРАВИЛА О ГРАЂЕЊУ ШКОЛА И НАМЈЕШТАЈУ ШКОЛСКОМ У КЊАЖЕВИНИ ЦРНОЈ ГОРИ, Цетиње, к.ц. Државна штампарија, 1907. година.

- РАСПИС СВИЈЕМА ШКОЛСКИМ НАДЗОРНИЦИМА И ОДБОРИМА ОСНОВНИЈЕХ ШКОЛА, Цетиње, к.ц. Државна штампарија, 1908. година.

- ПРАВИЛНИК О КАТАСТРУ ЗГРАДА 31.3/13.4.1910.год. Црногорски законици, Зборник докумената, Подгорица 1996. година.

У периоду од 1916. до 1918. године у Црној Гори регулатива грађења је под утицајем аустријског законодавства, које се изражава кроз "грађевне радове" - грађевинске правилнике.

Регулатива у Црној Гори као Зетској бановини Краљевине СХС и Краљевини Југославије кроз законе и правилнике примјењује се у периоду од 1918. до 1941. године. Основу чини Грађевински закон из 1931. године који је извршио уједначавање урбанистичког законодавства обухватајући правну материју грађења и урбанизма. За овај период актуелни закони су били:

- ГРАЂЕВИНСКИ ЗАКОН СА УРЕДБАМА, ПРОПИСИМА И НОРМАМА ЗА ЊЕГОВО ИЗВРШЕЊЕ ОПШТА УПУСТВА М.Г. бр.17140. од 15. јуна 1932. године. За израду уредбе извођењу регулационог плана и грађевинског правилника, Београд 1932. година.

- ГРАЂЕВИНСКИ ЗАКОН Друго издање

ОПШТИ ПРАВИЛНИК ЗА УРЕЂЕЊЕ СЕЛА И ДРУГИХ НАСЕЉА У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ, Београд 1938. година.

Грађевински закон се континуирано примјењивао од почетка другог свјетског рата, у првом послератном периоду све до доношења првог југословенског федералног урбанистичког прописа.

У законској регулативи послератне обнове доминира државни инструмент централизованог урбанистичког поретка. Основна уредба о генералном урбанистичком плану из 1949. године представља први урбанистички пропис донијет у Федеративној Народној Републици Југославији после другог свјетског рата, који се непосредно примјењивао на подручјима тадашњих народних република.

У првој генерацији "урбанистичких закона" између 1958-1961. године, сагласно овлашћењима која су имале, све републике доносе своје законе сем Републике Црне Горе.^(2.0.)

Иако закони настају аутономно уочљиво је прихватање начела и рјешења датих у нацрту савезног закона.

- ЗАКОН О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА, "Службени лист ФНРЈ", бр. 45/61.

- ЗАКОН О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА, "Службени лист СФРЈ", бр. 20/67.

Црна Гора доноси своју законску регулативу:

- ЗАКОН О УРБАНИСТИЧКОМ И РЕГИОНАЛНОМ ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ, "Службени лист СРЦГ", бр. 36/64.

- ЗАКОН О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О УРБАНИСТИЧКОМ И РЕГИОНАЛНОМ ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ, "Службени лист СРЦГ", бр. 28/71.

- ЗАКОН О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О УРБАНИСТИЧКОМ И РЕГИОНАЛНОМ ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ, "Службени лист СРЦГ", бр. 29/73.

- ЗАКОН О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА, "Службени лист НРЦГ", бр. 29/62

- ПРАВИЛНИК О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА И ИЗВОЂЕЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ РАДОВА У СОПСТВЕНОЈ РЕЖИЈИ, "Службени лист НРЦГ", бр. 06/63.

- ПРАВИЛНИК О УСТУПАЊУ ИЗГРАДЊЕ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА И РАДОВА "Службени лист НРЦГ", бр. 09/63.

- ЗАКОН О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА, "Службени лист СРЦГ", бр. 16/68.

- ЗАКОН О ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист СРЦГ", бр. 20/70.
- ЗАКОН О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист СРЦГ", бр. 35/74.
- ЗАКОН О ИЗГРАДЊИ И ФИНАНСИРАЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист СРЦГ", бр. 35/8.
- ЗАКОН О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИЗГРАДЊИ И ФИНАНСИРАЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист СРЦГ", бр. 21/83.
- ЗАКОН О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИЗГРАДЊИ И ФИНАНСИРАЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист СРЦГ", бр. 10/86.
- ЗАКОН О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИЗГРАДЊИ И ФИНАНСИРАЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист СРЦГ", бр. 29/93.
- ЗАКОНА О ИЗГРАДЊИ И ФИНАНСИРАЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист СРЦГ", бр. 29/90; 33/90; 46/90; и 29/93.
- ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ И УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА, "Службени лист СРЦГ", бр. 23/76.
- ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ И УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА, "Службени лист СРЦГ", бр. 16/81.
- ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ И УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА, "Службени лист СРЦГ", бр. 46/90.
- ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ И УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА, "Службени лист СРЦГ", бр. 16/95.

Територијалним распадом Социјалистичке Федералне Републике Југославије Црна Гора, користећи као основу претходне планове, доноси почетком 21. вијека сљедећа законска документа:

- ЗАКОН О ИЗГРАДЊИ И ФИНАНСИРАЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист РЦГ", бр. 55/00.
- ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ И УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА, "Службени лист РЦГ", бр. 28/05.
- ЗАКОН О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ИЗГРАДЊИ ОБЈЕКТАТА, "Службени лист ЦГ", бр. 51/08.

ОБИЧАЈНА РЕГУЛАТИВА

У Имовинском закону Црне Горе В. Богишић^(3.0.) каже: *"што је од обичаја, то је од закона"*, то је оно што је провјеравано генерацијама, као одраз искуства, времена, захтјева струке или неких других интереса.

Правила обичајног права, као институције се доносе и извршавају без посредника јер се она не траже већ се знају, њих знају и они који раде и за које се ради. Обичајно право у законодавној пракси европских држава носи рухо старог права које припада прошлости, њему у области градоградитељства припада заслужно мјесто права које и данас *"упоредо"* постоји.

Корјене урбанистичког законодавства налазимо и у обичајима.

Настањени простор појединац увијек уређује и користи у заједници, у односима с другим њеним члановима, па се и уређење простора остварује у заједници, према економским потребама живота, обичајима и правилима која намеће заједница. Тако се прихватањем обичаја и њиховим понављањем *"регулишу"* и односи поводом уређења простора.

У коришћењу простора, све до средине 20. вијека, постојали су традиционални начини регулације коришћења земљишта које је било под различитим облицима својине. И у вријеме турске управе постојала је приватна, братственичка, сеоска и племенска својина.

Узмимо примјер традиционалне регулације коришћења заједничког, у овом случају сеоског комуна или комунице, у селу Пажићи. По свједочењу старијих житеља Бјелопавлића, одлуком села додијељена је парцела, за градњу куће на сеоском комуни, одраслом члану породице из тога села који је имао мало земље. Комуни се налазио на брду Тараш, где се налазило и село Пажићи. Стари бјелопавлићи су водили рачуна о својој земљи. У Пажићком пољу поред ријеке Зете није се градило јер се та земља обрађивала и омогућавала преживљавање становништва, као и његов опстанак на тим просторима.

Стамбене куће у Даниловграду градиле су се на основу прве зацртане матрице 1870. године једна до друге, формирајући линеарне и полузатворене блоковске урбане цјелине. Куће су се наслањале *"једна на другу"* и у већини случајева нису имале заједнички додирни зид, *"објекти су били под конац"* нису искакали један од другог, сем балкона на спрату који својом димензијом много није излазио према улици.

Куће су грађене у низу са двоводним крововима. Градећи куће водило се рачуна да се испоштује сусједство, право на видик, односи кућа и путева, кућа међусобно и с помоћним зградама. Вода са кровова није смјела да пада на сусједни објект или испред њега. Водило се рачуна о приватности на начин што су се одвајала дворишта ниским зидовима од камена - сухомеђе.

Међусобни однос спратне куће која је у сусједству са приземном кућом није дозвољавао отварање прозора на забатном зиду, него смо на предњој и задњој фасади из разлога могућег подизања спрата мање куће.

Ту је примјеран међусобни однос зграда и сусједа, однос помоћних зграда и сусједа, однос помоћних зграда и главне стамбене зграде, право на воду и на видик, оријентација, осунчање, изложеност вјетру, склад и облик насеља. Све је то подручје обичајног права и правила.

На основу темељног специјално сачињеног упитника са око 2000 питања 1872. године В. Богишић извршио је анкету и прикупио одговоре најбољих познавалаца обичајног права Црне Горе који су

обухватили цјелокупне области правног живота, уз њихово упоређење са обичајним правима Херцеговине и једног дијела албанских племена. Богишић је изградио Општи имовински законик.

У Општем имовинском законуку спроведен је читав систем обраде обичајних институција и њиховог уздизања на степен потпуне законске норме и то почев од неких основних питања субјекта и носиоца грађанског права (на примјер, појам самог имовника, дефиниција тзв. кућне заједнице-"куће" и др.), па до многих институција стварних права и уговора (на примјер, право прече купње...).

Општим имовинским законом за Књажевину Црну Гору (1888. год.) у поглављима (раздио) О течењу влаштине непокретних ствари, (О зидању и сађењу чл. 35-39; О праву прече купње међу ближицом, те о границама стјецању непокретних добара чл.47-64) О помеђашкој угодби, (О граничењу чл.110; О превјеси чл.111-112; О дрвету на граници чл.113; О жилама дрвећа чл.114; О пролажењу чл.115-116; О води уопште чл.117-121; О натапању земаља чл.122-132; О потоцима и сплакама чл. 133-135; О зидању чл.136-138; О зидању које раздваја чл.139; О трошном здању чл.140; Завршна правила о помеђашкој угодби чл.141-143) О племену и братству; о сеоској и варошкој општини. (дато кроз чл.709-715) законски се регулишу одређена правила заснована на обичајним правилима грађења, која су уведена у циљу разрјешавања имовинско – правних односа.

Систематизација материје обичајног права по Б. Крстићу ^(4.0.) дата је кроз преглед вриједности:

Начин насељавања и изградња простора

Смјештај насеља у односу према тлу, води, сунцу, вјетру; однос према производњи и производним површинама, шуми, стоци, дивљачи, лову и риболову, рудном благу; приступ насељу (улаз или лука), путеви; уређење воде (бране, загати и сл.), обала, извора; однос с другим насељима; одбрана насеља.

Очување вриједности и равнотежа насеља и природе

Употреба и обнова тла, шума, вода, ваздуха; биљни и животињски свијет; уравнотежени смјештај дјелатности, људи и грађевина; склад природе и насеља; чување природних и подизање грађевинских вриједности; одбрана од "неравнотеже" у природи: воде, ватре, снијега, земљотреса.

Право на уживање земљишта и природних и општих добара

Облик власништва на земљишту, природним и општим добрима; однос општег и појединачног; заузимање земљишта и његова парцелација; употреба воде, шуме, рудног блага; ограничење права једном ради чињења услуге другом (пролаз, приступ води и сл.); искоришћавање погодности грађевинског земљишта.

Основа (регулације) насеља

Смјештај и односи основних намјена; право на воду; право пролаза; правци (и мрежа) путева, улица, пролаза и прилаза; односи јавних и појединачних простора и мјеста; односи са сусједима; право на видик; односи зграда и путева, зграда међусобно и с помоћним зградама; гробље и др.

Избор и сагласност око намјена, грађења, изгледа

Како се врши избор мјеста за грађење куће; како се усаглашава са другим; утврђивање грађевинске линије; избор основе, висине, крова и изгледа.

Грађење и уређење

"Уређење" земљишта; уређење јавних површина; изградња заједничких потреба (вода, пут, трг и сл); припрема градитељског материјала; заједничко грађење кућа (моба); одржавање насеља.

Управљање изградњом и уређењем насеља

Начин утврђивања заједничких потреба; начин одлучивања о изградњи насеља (одбор мјештана или друго); облици надзора и "санкција".

ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА

Законску регулативу урбанистичког и архитектонског пројектовања можемо посматрати у различитим временским периодима и то:

1. Период турске управе;
2. Настанак прве државе -период Књажевине, Краљевине Црне Горе;
3. Период аустроугарске монархије 1916-1918. године;
4. Период Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевине Југославије до нестанка државе;
5. Двадесети вијек, вијек Југославије;
6. Регуллатива Црне Горе.

Период турске управе

У овом периоду на територији тадашње Црне Горе примјењивао се османилијски "урбани модел" ^(5.0.) и правне традиције под утицајем исламских правних концепата /којих на другим европским просторима није било у тој мјери, већ по другачијем општем и урбаном развоју у 18, 19, и нарочито током 20 вијека/. Највећи утицај ове регулативе се огледао у садашњој вароши Служ која се налази као развијено насеље на територији Даниловградске општине. Положај и орјентација објеката, право на поглед итд. дефинисали су се овим моделом. Све се може сагледати и на урбаним структурама типичног примјера насеља Орје Луке, Служа, Кујаве...

Настанак прве државе - период Књажевине, Краљевине Црне Горе

Послије мировних уговора 1878. године и проглашења Црне Горе независном државом њена територија је проширена новим градовима: Подгорицом, Никшићем, Колашином, Баром, Улцињем и Жабљаком. Градски живот, сведен до 1878. године на Цетиње и Даниловград, почео се развијати у ширем обиму послје присаједињења нових градова, који су били под Турском.^(6.0.)

Граде се на основу зацртаних и директно пренесених планова на терен.

Из ослобођених градова почело се иселјавати турско становништво, продајући своје куће и уселјавати црногорско.

Књаз и Краљ Никола I за заслуге у ратовима појединцима, братствима и племенима поклања земљу након ослобођења од турске управе. У новослобођеним предјелима Црне Горе, на основу ЗАКОНА О НАСЕЉАВАЊУ НОВООСЛОБОЂЕНИХ ПРЕДЈЕЛА ЦРНЕ ГОРЕ у циљу што рационалнијег и потпунијег извођења насељавања, држава задржава себи право прече купње свих оних просторија и земљишта, која би била искључива "властима личних или неличних имаоника". Чланом 10. овог закона даје се могућност насељавања искључиво оних који се баве земљорадњом и који ће земљу сами обрађивати, или који се баве каквим занатима неопходно потребним за сеоско становништво.

Регулација величине земљишта која се може дати једној земљорадничкој породици, начин насељавања и груписања објеката, формирање комуна дефинисано је сљедећим члановима закона:

Члан 12.

"За обдјелавање од 15 до 30 рала и четири хилјаде квадратних метара за кућно земљиште и поткућницу.

Ако је кућа задружна, може се дати још по пет рала земљишта за обдјелавање за сваку мушку главу.

Професионалним занатлијама даваће се само шест рала земљишта за обдјелавање и 5000 квадратних метара земљишта за кућно земљиште и поткућницу".

Члан 24.

"Сви насељеници у новоослобођеним предјелима Црне Горе насељаваће се по селима, која ће се тек подићи или која већ постоје.

Куће насељеника по селима које ће се тек подићи, у оним селима која већ постоје у колико је то могуће, морају бити груписане у једном мјесту и подићу у реду (ушорене). Ниједна од тих не може имати око себе земљишта више него ли је одређено чл. овога закона за кућно земљиште и поткућницу".

Члан 28.

"Сваки насељеник који се насели у селима која већ постоје, тим самим стијече право и дужности у заједничкој имовини (комуни) села, односно општине у којој је насељен.

Она, пак, села, која се тек буду оснивала, добиће сва права и дужности у погледу управе и уживања заједничке имовине села, односно општине на чијој су територији (удугу) подићу".

Члан 29.

"При подизању нових села, један дио земљишта, што ће зависити од броја насељеника, односно величине села, пошто се претходно премјери и ограничи, оставиће се неподијељен, да послужи искључиво за заједничко сеоско уживање: горе и паше".

Министар Унутрашњих Дјела, Финансија и Грађевина овим законом прописује правилник, чији ће садржај имати силу закона, и у коме је дефинисан поступак и рад при насељавању ослобођених крајева, план за подизање нових села као и величина земљишта, која ће се према чл. 28. овога закона остављати један дио земљишта за заједничко сеоско уживање.

Због потребе контроле промјена у простору, грађења јавних и стамбених кућа дошло се до доношења одређеног броја законских аката, тј. уредби, упустава, правила, правилника, закона и то:

"Закон о уређењу варошкијех општина" 2.ф. из 1899. године, дефинише однос вароши и села, право на чланство у општинама као и његове обавезе према њој, састав општинске управе, права и дужности општинског предсједника, "води надзор над општинскијем зградама, стара се о добром одржавању мостова, путева, пјаца, вода, и водовода, пристаништа, улица и њиховом освјетљењу; стара се о чистоћи у општини; води надзор над кафанама, крчмама, гостионицама, касапницама, пећима, пазарима, да ли се извршују законски прописи и наредбе о томе;...." Рад Варошког општинског суда, избор општинских одбора, круг рада општинског одбора "прегледа и одобрава ударени прирез на грађевине и тако исто и нове прирезе или какве терете, које би имали сносити или поједини житељи или сама општина, кад би потреба захтијевала. У овоме поднијеће се предлог Министру Унутрашњијех Дјела; савјетује се и доноси одлуке о начину, којим ће се варош боље уредити, уљепшати, унаприједити и о средствима, с којима ће се то постићи; ријешава о грађењу и одржавању општинскијех зграда, пјаца, путева, мостова, вода и водовода и пристаништа, поплочавању улица и о њиховом освјетљењу;" Општински буџет "издаци за подизање новијех школских и другијех и одржавање старијех зграда и осталијех грађевина; издаци на освјетљење вароши, калдрмисање улица, подизање и одржавање расадника, паркова, канализацију вароши, снабдијевање вароши добром пијаћом водом и томе слично;....", као и надзор државне власти, казне жалбе и рокови.

"Правилник варошких општина" тумачи правила рада канцаларија општинске управе, општинске таксе, "од општинског земљишта, које се привремено уступи некоме за његову личну употребу, наплатиће се за сваки квадратни метар од 2 до 4 хелера дневно по увиђавности;...." монопола, глобе, као и општа правила која су везана за начине одржавања појединих објеката у граду.

Велику улогу просветитељства у Црној Гори, су имале цркве и манастири. Одмах после рата 1863. године у доба мирног развоја долази до отварања великог броја нових народних и средњих школа.

20. јула 1878. године донесен је "Закон о народнијем школама" којим су оне биле стављене на сигурну основу. (7.0.)

Године 1907. Црна Гора броји 136. основних школа (мушких, женских и мјешовитих), од којих су 133 државне, а 3 приватне.

Поред основних школа радиле су и слѣдеће средње школе: Богословија, Ђевојачки институт, Учитељска школа, Велика гимназија на Цетињу итд. Неусловност школских зграда, незадовољавање педагошких и хигијенских услова, старости кућа и др., условили су формирање правилника о грађењу школа што је условило постојање типских пројеката које је Главно школско надзорништво издавало дотичним општинама које су школе подизале.

"Правила о грађењу школа и намјештају школском у Књажевину Црној Гори", 1907. године дефинишу избор мјеста /локацију школе/, зидање и распоред, као и опремљеност школа намјештајем.

Избор мјеста за изградњу школске зграде дефинишу карактеристике које терен мора да задовољи да би иста могла бити изграђена. "...Земљиште за школу мора бити довољно пространо, сухо (оцједито), са свију страна ваздуху и свјетлости приступачно. А не може бити школа на земљишту влажном, подводном и на простору уском". На избор локације утичу и остали услови који су дати чланом 1. овог Правилника. "...Исто тако не допушта се, да буде школска зграда близу баре, буњишта, механе, гробља, трга (пјаче) и радионица, које би сметале школском раду. У варошима бирају се за школске зграде оне улице, у којим је тишина. Школска зграда мора од улице бити удаљена најмање седам метара.."

Мјесто за школу бира комисија, коју за ову сврху изабере Министар просвјете и црквених послова.

У другом одјељку, гдје се дефинише зидање и распоред наглашава се положај учионице, материјализација као и хигијенски услови.

Због упоредних анализа са важећим нормативима садашњице било би интересантно навести одређену нормативистику овог правилника из 1907. године:

- У једној учионици са хигијенског и педагошког гледишта пожељно је, да не буде више од 50 ђака. Законом је допуштено да највећи број ђака буде 70.

- Клупа (сједиште и сто) намијењена поједином ђаку заузима у основним школама просјечно 0.37 квадратних метара површине пода.

- Учитељев сто, школска табла и учила заузимају 1.9 до 2 метра широко мјесто испред клупа.

- На крајевима клупа, према вратима, треба да је пролаз најмање 1 метар широк, да се ту може смјестити и пет.

- На другом крају клупа према прозорима потребан је пролаз с обзиром на уложине прозорске 0.4 метра широк.

- Пролаз између клупа у правцу к столу учитељевог треба да је широк 0.5 метара. Овај пролаз потребан је само онда, кад је учионица широка да сједе више од 6 ђака један уз другога.

- Пролаз иза стражње клупе такође је широк 0.5 метра.

- Кад се општим мјестима и прелазима остави толика мјера онда ће доћи на ђака 0.75 до 0.85 квадратних метара површине пода.

- Према овоме у најмањих учионица површина не смије бити мања од 40-50 квадратних метара.

- У средњих треба да износи од 50 до 60, а у највећих 60 до 70 квадратних метара.

- Висина учионце не може бити мања од 3.5 ни већа од 4 метра, према томе доћи ће на ђака 2.8 - 3.2 кубна метра простора.

- Површина, коју заузимају прозори у учионици треба да износи 1/6 површине пода, ако је школска зграда усамљена на сасвим слободном мјесту, а 1/4 те површине, ако на близу има предмета, који је засјењују. У сиромашним општинама може се свести површина прозора на 1/2 површине пода, ако је школа усамљена, иначе на 1/5 те површине.

- Зид између прозора не смије бити шири од 1.3 метра.

- Ивице зида изнутра поред прозора морају бити узете, како би се свјетлост по учионици боље расипала.

- Врата у учионици треба да су једнокрилна, широка најмање 1 а висока 2 метра. Врата се отварају свагда у ходник, а најбоље им је мјесто између стола учитељског и предњих клупа.

У трећем одјељку дефинише се набавка намјештаја, са одговарајућим карактеристикама које морају да задовоље клупе са сједиштима, као и опремљеност учионица. "...У свакој школи ваља да има топлотмер, и да се намјести у учионици 1.2 до 1.5 метра над подом и на мјесту гдје је средња топлота. Дијете најудаљеније од пећи треба да има топлоту од 15° Ф (18-20° Ц). Када је топлота испод 12° Ф, онда ваља гријати собу ма које доба године било. Љети пак, кад је топлота у учионици преко 20° Ф, не треба радити у њој, већ на пољу, у хладу...", као и опремљеност дворишта "... Школско двориште треба да је засађено дрвећем, које даје добар хлад, као што су: бријест, липа,

орах, дивљи кестен итд. Двориште мора бити добро насуто шљунком и пијеском и нагнуто, тако, да би вода могла да отиче".(Табла II)

Скупљена искуства у грађењу кућа омогућила су израду "Упустава за грађење кућа" издатих на Цетињу 21. јуна 1911. године. Овим упутствима прописују се основна правила којих се треба придржавати при осмишљавању и градњи кућа од темељења, висинске регулативе до материјализације.

Да би се у нас увело грађење кућа ^(11.) по једном одређеном плану и начину, прописују се сљедећа упутства:

- 1) *Темељ куће мора бити према земљишту довољно дубок, а широк најмање 1 метар.*
- 2) *На висину према површини земље, исти мора бити прекривен једним слојем бетона од цимента, дебелим најмање 0,10 м, ради осигурања зидова од влаге из земље.*
- 3) *Под при земљи, или поврх подрума - ако већ није бетонран циментом - мора бити осигуран од влаге са каквом другом непропустљивом материјом испод истог.*
- 4) *Висина горње ивице прага од улазних врата - а тако и прага од прозора на подруму ако га има - мора бити 0.15 м над средином дотичне улице.*
- 5) *Висина горње ивице доњег прага на прозорима мора бити изнад прага од улазних врати од 0.90 до 1 м.*
- 6) *Величина прозора - шупљине - осим под кров не може бити мања од 1.00 x 1.80 м.*
- 7) *Величина прозора под кров може ићи до 0.60 x 1 м.*
- 8) *Број прозора мора бити такав да површина шупљине истих не смије бити мања од 1/6 површине дотичног одјељења.*
- 9) *Висина бојева - осим одјељења под кровом - не може бити мања - од пода до шуфита - од 3.20 м.*
- 10) *Ова висина у подруму и под кровом може сасећи до 2.30 м.*
- 11) *Одјељења, одређена за дневно и ноћно пребивање - осим кухине - не могу имати мање од 9 м² површине; под кровом та површина мјерена на 1.30 м од пода, може саћи до 8 м.*
- 12) *Ни једно одјељење за пребивање не може имати мање од 20 м садржине.*
- 13) *Свако одјељење мора имати димњак у зиду најмање од 0.15 м у пречнику, који ће излазити над кровом. Дио димњака изван крова мора бити израђен стално, да га не може обалити снијег или вјетар.*
- 14) *Степенице у унутрашњост куће не смију имати више од 0.18 м висине, нити мање од 0.25 м ширине стопе.*
- 15) *Балкон не смије бити напуштен изван дотичног зида куће више од 1.10 м.*
- 16) *Нужници у унутрашњост здања морају одговарати сљедећим условима:*
 - *Рупа (депозит) мора бити изван куће - али никако на улици - а ограда сталним непропустљивим зидом, ако рупа нема 4 м дубине; а ако рупа има више од 4 м дубине онда може бити ограда са страна непропустљивим зидом, а дно треба да је покардрмљено у суво.*
 - У једном и другом случају, рупа мора бити на 0.70 м испод површине земље, прекривена непропустљивим поклопом (волтом или циментом и гвожђем) а на истом мора бити отвор, који се по потреби може отворити ради чишћења;*
 - *Канал од машине до рупе мора бити непропустљив и израђен да материја лако отиче, и мора комуницирати са једним каналом у зиду, који ће као и димњаци излазити над кровом од куће;*
 - *Машина мора бити на сифон, или са аутоматичним затвором;*
 - *Под нужника мора бити од цимента или салихе; а удешен да се лако пере и да вода лако отиче у исти;*
 - *Освјетљење и провјетравање у нужницима мора се вршити помоћу прозора на спољним зидовима куће;*
 - *Зидови унутрашњи морају бити лијепо окартани и бојадисани на уље, бар на 1 м висине од пода.*
- 17) *Нужници, који се граде изван куће, морају бити у свему као и први, само што могу бити без машине.*
- 18) *Ни у ком случају грађење одјељења за исте не смије бити без споразума са мјесном општинском управом, како у погледу мјеста гдје ће се исто подићи, тако и у погледу израде.*
- 19) *Ниједна кућа не смије бити без цијеви (гурла) за отицање воде, како од стране улица, тако и од стране јавних пролаза.*
- 20) *Послије довршења куће, сваки власник дужан је уредити канал (кунету) и тротоаре испред исте, према одредбама општинске управе.*

Новина у конкретној примјени регулације је увођење "Упутства за мјерење површина". ^(12.) Влада Књажевине Црне Горе почетком 1888. године уводи француске мјере, тако да се сада умјесто "лакта" користи јединица мјере "метар" и овим начином премјеравања земље умјесто "квадратни лактови" користи се термин "квадратни метрови". У Књажевини основна мјера за површину је рало која је основ за плаћање "Дације" (Пореза).

"Правилник о катастру зграда" из 1910. године у Књажевини Црној Гори, је први подзаконски акт којим се уређују имовински односи у вези са некретнинама (зградама - кућама, са плацевима по

варошима и варошицама). Катастар је подразумеивао снимање на терену, као и израду цртежа са тачним резграничењем власничких права уз њихово уношење у књиге катастра зграда.

У Краљевини Црној Гори на основу новог Закона о концесијама Министарство Унутрашњих Дјела издавало је одобрење концесију, на основу које су се могли у Краљевини формирати бирои за техничка предузећа и градити куће. ^(13.)

Период аустроугарске монархије 1916-1918. године

У периоду од 1916. до 1918. године градња у Црној Гори је под утицајем аустроугарског законодавства које се изражава кроз "грађевне редове" (Грађевинске правилнике). ^(14.)

На основу "**Грађевног правилника**" од 10 априла 1886. године, који потписује у Бечу Фрањо Јосип, дефинисани су елементи односно правила о градњи у варошима и селима која се морају испоштовати. Члан 45. овог Правилника захтијева се:

- Да ново мјесто буде на здравом и сувом положају, и да има слободно струјање ваздуха;
- Да буде довољно простора и да не буде велике низбрдице;
- Да путеви буду широки, и по могућности да раскрснице буду правоугласте;
- Да јавне зграде (цркве, градске куће, школе, музеји, уреди и друго) буду на трговима простим и пространим и по могућности насред мјеста;
- Да буде пијаће воде;
- Да мјесто буде подобно по питању пожара и поплава.

Правилник члановима 52. до 59. даје одређене олакшице ако се ради о новој градњи објекта мале вриједности по варошима и селима.

Посебан осврт дат је на сеоске зграде које имају служити за стан власника или његово пољско газдинство тако да се дозвољава висина просторија од 2,50 м, да кровови изузетно могу бити покривени трском или сламом уз услов да димњаци буду грађени од камена, као и да се са горњих тавана може брзо саћи на поље (имање) степеницама каменим или зиданим ширине 1,25 или 2,00 м. Дат је осврт на положај објекта у простору "*Објекат ће бити сматран усамљеним када крај објекта буде удаљен 60 метара од најближих зграда или туђега имања*".

Период Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевине Југославије до нестанка државе

У новоформираној држави Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца посебним Правилником бр. 6985/25 утврђено је да сва мјеста на територији Краљевине до 01.01.1930. године имају израдити своје ситуационе, регулационе и нивелационе планове као би се градови, варош и села могли правилно развијати.

Овим Правилником за израду регулационих и нивелационих планова дата је добра основа за почетак стварања нове техничке гране грађења и проширења градова и насеља, која ће са новим модерним прописима и потребним законским одредбама доћи у ред осталих техничких грана.

На територији тадашње Краљевине урађено је 27 регулационих планова од којих 15 припада Јужној Србији, централној Србији 9, а на Хрватску, Далмацију и Босну по један израђен и одобрен регулациони план. Изузетак чини Зетска бановина, која због свог сиромаштва није добила ниједан план, јер није могла приступити на изради ових планова. ^(15.)

Пројектом "**Закона о градовима**" у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца ^(16.) објављеним децембра 1926. године у часопису "Савремена општина" дефинишу се елементи за лакше и једноставније функционисање градова као што су:

- градња модерних кланица и у уређивање сајмишта (вашаришта);
- градња убошких (сиротињских) домова;
- помагање обрта (занатства) и индустрије;
- брига за здраве мале станове;
- брига за ред и чистоћу у хотелима, кафанама, гостионицама, крчмама (механама) и свим другим локалима, где се продаје храна и пиће;
- старање за чисту и здраву воду за пиће, напосе градња водовода, где то допуштају властита средства града;
- канализација града;
- градња купатила;
- уређење или помагање пожарне службе.

Посебним члановима Закона утврђено је да сваки град мора имати на подесном месту што угледнију зграду – градски дом – за средишњу градску управу, с двораном за састанке градског представништва итд. (Чл. 50.)

Градови имају право да на свим својим исправама и писмима, у пословима самоуправе и државне управе, употребљавају своје, Краљевим указом признате, посебне градске грбове. Градови који немају своје грбове употребљавају печате с државним грбом. (Чл. 51.)

Градови могу имати посебне, Краљевим указом признате, заставе које могу истицати на градском дому и на другим зградама на свечане и иначе важне дане у градском животу. (Чл. 52.)

Државни градови и обласни градови по чл. 38 имају право посебним грађевинским статутима доносити прописе за градњу зграда на градском подручју према посебним приликама сваког појединог града. (Чл. 54.)

У Краљевини Југославији 1931. године донијет је Закон којим је извршено уједначавање урбанистичког законодавства, а који је "обухватао" правну материју грађења и рудименте правне материје урбанизма. По овом грађевинском закону дефинисана је општа примјена уређења градова и варошица, подизање, изграђивање, проширење, асанација и преправка свих врста грађевина, као и заштита јавних грађевинских интереса у цијелој Краљевини.

Уређајне основе овог закона чини: регулациони план, уредбе о његовом извођењу и грађевински правилник.

Регулациони план одређује грађевински реон са границама ужег и ширег региона; заштитни појас; регулационе линије улица, путева, тргова, тротоара, водотока, вртова, као и регулације мјеста на којима се комуникације укрштају; грађевинске линије зграда гдје ове одступају од регулационе линије; потребно земљиште за јавни саобраћај; теренске и нивелационе коте улица, тротоара, тргова; површине за становање, трговину, индустрију, војску, игралишта, паркове, гробља, вртове, шуме, поља итд.; грађевинске зоне обзиром на саму густину (*густо, средње и ријетко насеље*); мјесто за јавне грађевине.

Уредбе о извођењу регулационог плана дају прописе о изграђивању улица и путева, трговима, парковима итд., као и ближе одредбе о грађевинском рејону, заштитном појасу, грађевинским зонама и о подјели цијеле површине обухваћене регулационим планом за разне сврхе и потребе, одредбе везане за јавни саобраћај, као и грађевинско финансијски програм.

Грађевински правилник одређује према мјесним приликама и потребама најмање површине градилишта и размјер искоришћавања према врсти насеља, најмање дужине фронтова појединих градилишта на улицама или трговима и међусобну удаљеност зграда у двориштима, положај дворишта и свјетларника, прописе о извођењу појединих елемената зграде, заштиту сусједних односа, јавних предмета и налаза, ближе одредбе о организацији и дужности грађевинског одбора.

Регулациони план или уредба о његовом извођењу мора бити изложена најмање три мјесеца на јавни увид.

Члановима 14-16 поменутог Закона дати су битни елементи за дефинисање хоризонталне и вертикалне регулације тако што се грађевинске зоне (врсте насеља) одређене регулационим планом дијеле на:

- густо насеље са озиданим цијелим фронтovima,
- средње насеље са зградама с једне стране слободним, а са друге до сусједа,
- ријетка насеља са зградама с обије стране слободним.

У ријетким насељима могу се подизати и двојне зграде. Зграде у средњем насељу могу, а у ријетком насељу морају бити повучене од регулационе линије улица и тргова. При подизању зграда у средњем насељу, власник мора оставити слободног простора најмање 4 метра. С једне стране до сусједа, а ријетко по толико слободног простора с обије стране. Ако се на сусједној парцели налази већ подигнута зграда до саме међе, онда се сусједна зграда може подићи и непосредно уз ову, али са засебним чеоним зидом.

Вертикална регулација у насељима дефинисана је спратном висином тако да је она дата за густа насеља у споредним улицама највише 4 спрата поврх приземља, а у главним улицама и на трговима са највише 5 спратова. Средња насеља са највише 3 спрата поврх приземља у споредним улицама, а у главним улицама и на трговима са највише 4 спрата. У ријетким насељима у споредним улицама највише 2 спрата поврх приземља, а у главним улицама и на трговима са највише 3 спрата.

У Варошицама могу се подизати зграде са највише два спрата поврх приземља. У свим овим случајевима мезанини се имају рачунати у спрат, док се мансарда не рачуна.

Одступања од ових прописа могу се учинити само ако је у питању јавни интерес, а нарочито код споменика и монументалних зграда гдје архитектура захтјева нарочиту висину.

Овим Законом су дати услови грађења објеката у урбаним срединама тако да су произишли одговарајући нормативи за грађење. Узећемо примјер стамбене градње која је послје формирања државе била у пуној експанзији.

Законом је дефинисана површина стамбених просторија: кухиње мин. 8,00 м²; собе 18,00 м²; дјевојачке собе 6,00 м²; нужника 0,90 x 1,20 м; оставе 2,00 м; ширина вертикалних комуникација (степеница) мин. 1,10 м, односно за поткровље и подрум мин. 0,75 м као и одређивање чисте свијетле висине по спратовима сутерена и мансарде 2,50 м; приземља 3,00 м; спрата 2,80 м.

Овај законски документ у односу на раније грађевинске прописе примјењиване у Краљевини Црној Гори ("Упустава за грађење кућа" 1911. године) доноси прецизиране технички прилагођеније нормативе новоформираним савременијим условима становања у граду. (табла III-IV.)

ПРЕГЛЕД ГРАЂЕВИНСКОГ ЗАКОНА 1931.

Први дио. Градови и варошице (трговишта)

1. Опште одредбе
1. Примјена
2. Појам грађевине

II. Уређајна основа

1. Састав и упуства
2. Регулациони план
3. Уредба о извођењу регулационог плана
4. Грађевински правилник
5. Рокови за израду уређајних основа
6. Излагање на увид
7. Поновно излагање на увид
8. Одобравање урађајних основа
9. Ступање на снагу уређајних основа
10. Измјене и допуне уређајних основа

III. Уређајни прописи

Грађевински рејон

1. Грађевинске зоне
2. Висина зграда и број спратова
3. Заштитни појас
4. Јавни садови и зеленила
5. Пошумљављање ван регулационог плана
6. Проглашење народним парком
7. Уређење терена ван заштитног појаса
8. Архитектонска обрада
9. Ограде
10. Историјско умјетнички градови
11. Историјско умјетничке грађевине

IV. Хигијенски прописи

1. Осигурање од влаге
2. Прозори
3. Стан у сутерену
4. Висина просторије
5. Нужници /заходи/
6. Простори за стоку
7. Цистерне и бунари
8. Смрад и гасови
9. Дим, чађ

V. Технички прописи

1. Допуштено напрезање материјала
2. Зидови
3. Таванице
4. Кровови
5. Степенице
6. Светларници
7. Димњаци
8. Ложишта
9. Сигурност против пожара
10. Остале конструкције
11. Олакшице за мале станове

VI. Уређај градилишта

1. Градилиште
2. Положај градилишта
3. Исправка граница
4. Забележбе у земљишне књиге
5. Апропријација
6. Земљиште без комуникација

VII. Парцелација

1. Одобрење парцелације
2. Парцеларни план
3. Уступ земљишта за јавне потребе

VIII. Комасација

1. Циљ комасације

2. Предлог за комасацију
3. Повлачење предлога
4. Обим комасације
5. Укинуте саобраћајне површине
6. Изграђено земљиште
7. Покретање комасације
8. Одлука о покретању комасације
9. Жалбе и упис у земљишне књиге
10. Пријава законских права
11. Комасациона комисија
12. Почетак рада
13. Промјене у току рада
14. Принцип деобе
15. Посебне одредбе о деоби и додељивању
16. Преузимање садова и грађевина
17. Комасациони план
18. Осигурање приступа
19. Јавни увид, жалбе и начелна одлука
20. Спорови у току поступка
21. Јавни увид и расправа
22. Одлуке комасационе комисије
23. Виша комасациона комисија
24. Ступање у дејство правних промјена
25. Правна дејства
26. Трошкови око комасације
27. Обустава комасационог поступка

IX. Грађевина

1. Грађевинска дозвола
2. Издавање грађевинске дозволе
3. Одобравање пројекта
4. Потписници планова и одговорност предузимача
5. Комисијски увиђај – јавна расправа
6. Важност грађевинске дозволе
7. Употреба грађевине
8. Вршење надзора
9. Поступак
10. Евиденција о постојећим грађевинама
11. Нехигијенски станови
12. Сигурност грађевине
13. Пријава предузимача и почетак радова
14. Безбједност за вријеме грађења
15. Одговорност предузимача
16. Грађење без дозволе и противно прописима
17. Употреба грађевине без дозволе
18. Изрицање казне
19. Правилник
20. Прва наплата
21. Одлука

X. Грађевински одбор

1. Значај и састав одбора

XI. Извлаштења

1. Право извлаштења
2. Нагодба
3. Прилози молби за извлаштење
4. Процјена
5. Надлежност и поступак
6. Упис промјена у земљишне књиге

XII. Обавезе и ограничења

1. Грађевинско-правне обавезе
2. Књижење грађевинско правних обавеза
3. Правилник о удаљености грађевине
4. Искоришћавање земљишта за јавне потребе

5. Оправка зграда и земљани радови
6. Забрана новог грађења
7. Накнада за оштећена земљишта
8. Самостални зидови
9. Забрана грађења поред река и потока

XIII. Израда коловоза и тротоара, водовода и канализације

1. Извршилац
2. Накнада ефективних трошкова
3. Допринос
4. Употреба и одржавање водовода и канализације

XIV. Фонд за извођење регулације

Села

1. Општи принципи
2. Регулациони план
3. Нова насеља
4. Типови за сеоске грађевине
5. Јавне грађевине и важније приватне зграде

Индустријска и рударска насеља, бање и лечилишта, климатска и туристичка мјеста

6. Регулациони план
7. Грађевинска дозвола
8. Израда тротоара
9. Уређај градилишта и извлаштење
10. Важност одредаба из првог дијела

Прелазне и завршне одредбе

1. Затечени предмети
2. Важност досадањих закона
3. Ступање на снагу овог Закона

**ПРЕГЛЕД САДРЖАЈА ГРАЂЕВИНСКОГ ЗАКОНА СА УРЕДБАМА, ПРОПИСИМА И НОРМАМА ЗА ЊЕГОВО ИЗВРШЕЊЕ
1932. година**

Општа упуства

I. Уредба о извођењу регулационог плана

II. Грађевински правилник

- Садржина Грађевинског правилника

A. Прописи о градилишту

- Градилиште
- Најмања површина на градилишту
- Најмања дужина лица /фронта/ градилишта
- Размјер искоришћења површине градилишта
- Висина зграде
- Унутрашњост градилишта и дворишне зграде за становање
- Положај дворишта
- Светларници
- Окна за провјетравање

B. Прописи о извођењу грађевине

1) Технички прописи

- Грађевински материјал и његова употреба
- Темелји грађевине

a) Посебни дјелови зграда

- Подруми
- Зидови
- Таванице-стропови
- Кровови и покривачи
- Громобрани
- Стеге и затеге
- Степенице

- Ходници
- Димњаци
- Ложишта

б) Дјелови зграда изван уличне линије

- Ризализи и подножја
- Балкони, галерије, или затворени балкони /еркери/
- Дућански портали и ормани за излоге
- Степени изван уличне линије
- Окна за убацивање дрва
- Прозори на уличној линији
- Улази врата /капије/
- Доксати и веранде
- Кровови против непогоде и настрешнице од платна

2) Хигијенски прописи

а) Зграде за становање

- Величина згрде за становање
- Станови у подруму (сутерену)
- Станови на тавану
- Осигурање од влаге
- Прозори
- Перионица и глачаоница за рубље
- Нужник – заход
- Нужничке јаме
- Помијаре
- Сметлишта – ђубришта
- Бунари

б) Споредне зграде

- Стаје за стоку
- Свињци
- Леденици

ц) Остале зграде

- Грађење малих станова
- Грађење љетњиковаца ("Вила")
- Радионице и атељеи у кућама за становање
- Локали за радње, сметлишта
- Господарске-привредне-зграде
- Шупе, дашчаре
- Гараже

д) Приватне грађевине за јавну употребу и законске, трговачке и индустријске сврхе

- Општи прописи
- Прописи за извршење индустријских предузећа и радионица
- Индустријска предузећа која шире смрад
- Димњак творнице и индустријских предузећа
- Сушнице, циглане и кречане
- Парни катао
- Уништавање дима
- Машина радилица

3) Естетски прописи

- Архитектонска обрада
- Ограде
- Историјске и умјетничке грађевине

4) Безбједоносни прописи

- Општи прописи
- Постављање скела
- Обезбјеђење и употреба јавног саобраћаја

5) Заштита сусједних односа

- Простирање у сопственим границама
- Јавни предмети
- Број куће градилишта и земљишта
- Наласци

6) Остали прописи

- Остали технички, хигијенски, естетски и безбедоносни прописи

В. Ближе одредбе за издавање грађевинских дозвола, грађевинском одбору и надзору над грађењем

- Грађења за која је потребна грађевинска дозвола
- Грађења за која је потребна само пријава
- Поступак при тражењу грађевинске дозволе
- Надлежност рада
- Грађевински одбор
- Рад грађевинског одбора
- Састанак грађевинског одбора
- Важност грађевинске дозволе и жалбе
- Издавање регулационих и нивелационих линија
- Надзор над грађењем

III. Завршне одредбе

- Грађевински правилник за села
- Уредба и Грађевински правилник за индустријска и рударска насеља, бање и лечилишта, климатска и туристичка мјеста
- Важност општих упутстава
- Важност досадашњих закона

Посебним правилником бр. 8720 од 14. јуна 1932. године о изради регулационих планова дефинисани су елементи регулације кроз генерални или прегледни и детаљни регулациони план. Ситуациони план служи као основа за израду регулације.

Генерални или прегледни план, ако је градски или варошки рејон већи, се ради у размјери 1:2500; 1:4000, 1:5000 или 1:10.000, а за мања мјеста која имају израђене катастарске планове у размјери 1:1000 или 1:500, тако да су ови планови уједно и генерални и детаљни.

Детаљни регулациони план ради се у размјери 1:500 за изграђени дио, а за још неизграђени или дјелимично изграђени размјера може бити 1:1000.

Правилником се дефинише обим радова за израду регулационих планова који треба да садржи сљедеће радове:

- Израду пројекта, идејне скице за регулациони план или дефинитивну израду генералног или детаљног регулационог плана;
- Израду пројекта генералног нивелационог плана са уздужним профилима улица по овом плану;
- Обељежавање на терену осовина свих улица предвиђених одобреним регулационим планом; и
- Израду подужних и попречних профила по обилеженим осовинама улица са дефинитивном нивелетом по одобреном нивелационом плану.

По начелно одобреној идејној скици за регулациони план пројектант израђује генерални регулациони план и уредбу за извођење овог плана. Када се овако израђен план и уредба усвоје од општине излаже се на увид по чл. 8 Грађевинског закона на три мјесеца. Ако у року од 15 дана по истеку јавног увида буде каквих примједби на регулациони план, Општина их узима у разматрање у споразуму са пројектантом.

На основу прописаног програма, техничког елабората, описа и придодатих планова користећи одређене нормативе правилника даје се прва генерална идеја регулације у виду скице. Подјелом на грађевинске рејоне (ужи и шири), заштитни појас као и подјелом ужег рејона на густо, средње и ријетко насеље одређују се детаљно цјелине које се требају изграђивати за јавне саобраћајнице, објекте, трговину, занатство, школе итд.

Када је у питању блоковска изградња по могућности треба их дефинисати према постојећем стању, а нове блокове прилагођавати прописима за градилиште по Грађевинском правилнику да ли су за становање, трговину, индустрију, итд. Дубина (ширина) блокова не треба по могућности да буде мања од 50 метара, а дужина од 80 метара. Блокови за мале станове и радничка насеља могу бити дубине и до 40 метара.

Ширина улице је дефинисана према саобраћају, за главне саобраћајнице не треба узимати већу ширину од 25 метара. Само булевари и рејонске улице могу се узети и до 50 метара. Најмања ширина улице може да буде 8 метара. Ширина тротоара треба да буде 1/5 ширине улице, тако да 3/5 буду у коловозу а 2/5 ширине на оба тротоара.

Правилник обраћа пажњу на естетску и умјетничку страну насеља обзиром на савремене захтјеве науке о изградњи насеља.

ПРЕГЛЕД САДРЖАЈА ПРАВИЛНИКА О ИЗРАДИ РЕГУЛАЦИОНИХ ПЛАНОВА 1932.

1. Израда регулационих планова
2. Садржај регулационих планова
3. Нивелациони план
4. Ситуациони план као основа за израду регулације
5. Генерални-прегледни-регулациони планови
6. Детаљни регулациони планови
7. Катастарски планови
8. Израда катастарских планова
9. Ревизија катастарских планова
10. Обим рада за израду регулационих планова
11. Пројекти регулације-идејне скице
12. Програм за израду пројекта регулације
13. Технички елаборат уз програм
14. Израда пројекта регулације
15. Израда нацрта Уредбе о извођењу регулационог плана
16. Идејни пројекат за нивелациони план
17. Одобрење пројекта регулације-идејне скице
18. Израда генералног регулационог плана и Уредбе
19. Израда грађевинског правилника
20. Излагање на увиђај и одобрење
21. Планови за израду и одобрење
22. Распоред одобрених планова
23. Примјена грађевинског закона
24. Израда детаљних планова
25. Обележавање осовина улица
26. Дефинитивни подужни профил улица
27. Контрола обиљежених осовина
28. Обележавање регулационих и нивелационих линија
29. Контрола обиљежених регулационих и нивелационих линија
30. Измјене регулационих планова
31. Планови за проширење насеља
32. Парцеларни планови
33. Чување и одржавање планова
34. Право и начин израде плана
35. Потпис планова
36. Осигурање новчаних средстава
37. Израда планова путем јавног надметања
38. Регулациони планови за мања и друга разна насеља
39. Заједнички регулациони планови
40. Важност досадашњих прописа
41. Ступање на снагу

Општи правилник за уређење села и других насеља у Краљевини Југославији, објављен у Грађевинском Закону као друго издање 1938. године, дефинише упуства за уређење села и остале потребне прописе за уређење насеља уопште.

На основу овог правилника банови према својим потребама и локалним приликама су прописивали опште правилнике за бановине или поједина села, која су била у саставу Зетске бановине, по наређењу бана а на основу члана 128 Грађевинског закона, или по одлуци Општине и одобрењу Бана.

У овом правилнику наилазимо на пропис о регулацији и уређењу села и насеља кроз потпуну регулацију плана или само израду идејних скица за опште уређење таквих мјеста, зависно од израђености катастарских планова. Зависно од потребе може се урадити регулација само за један дио насеља, поједине улице, тргове и државне или бановинске путеве.

Регулациони планови су се радили у размјери 1: 2500, 1:2000, 1:1000 или 1:500.

Регулациони план, урађен потпуно или дјелимично, пролази процедуру по грађевинском закону кроз одлуке Општинског одбора, јавног увида који је различит, за потпуне мјесец дана и дјелимичне 15 дана. Пошто општински одбор донесе дефинитивну одлуку, подноси се план са приговорима Среском начелништву који ће са мишљењем Техничког одјељења доставити регулациони план Бану на рјешење.

Код насеља без регулационих планова за уређење мјеста надлежни су грађевински одбори и грађевинске власти.

Овим правилником се дају упуства за утврђивање грађевинских линија код новоградње, међусобна удаљеност улчних зграда, распоред и удаљеност зграде у двориштима, од јавних путева, жељезница и других постројења.

Грађевинска линија код новоградње у густим насељима, односно када су објекти у низу се може одобрити на тај начин што ће се чеони зидови нове зграде поставити на границу и да се дотичу са стране. Ако се у насељу зграде не дотичу, али су ипак грађене једна до друге, мора се зграда одмакнути најмање 1,50 м од сусједне границе, тако да између двије сусједне зграде остаје простор најмање од 3,00 м.

У селима углавном треба примјењивати отворени (ријетка насеља) или полуотворени начин (средња насеља) изградње.

Код полуотвореног начина дотичу се двије зграде на граничној линији, а са друге стране имају удаљеност од најмање 4,00 м од сусједне границе. Овај начин градње се приписује код систематске изградње новог насеља.

Код отвореног начина градње у ријетким насељима улчна зграда има на обадвије стране удаљеност од најмање 4,00 м од сусједне границе. Ако су у том предјелу зграде више од једног спрата или са фронтом дужим од 20,00 м, ову удаљеност треба сразмјерно повећати.

Распоред и удаљеност зграда економије односно помоћних објеката у двориштима (заходи) треба да су од зграде за становање и сусједних граница удаљени 1,00 м., а бунари од сусједне границе и становања најмање 5 м. Од ђубрилишта, нужничких и ђубришних јама потребно је да та удаљеност буде најмање 10,00 м. Већи објекти за смјештј стоке морају бити удаљени најмање 7,00 м од сусједних граница и зграде. Удаљеност зграде у двориштима од јавних путева, жељезница и других постројења дефинисана је прописима закона и уредбом о заштити сувоземних путева и саобраћаја на њима.

Правилник даље регулише парцелацију земљишта на градилиштима. То су парцеле правилног облика које имају непосредан приступ са јавне површине и најмању дубине 40 м, улчну ширину у густом насељу најмање 10 м, у средњем насељу најмање 12 м и у ријетком насељу најмање 16 м.

У планинским крајевима могу се одобрити и мање дубине и ширине парцела у зависности од мјесних прилика и конфигурације земљишта, као и трошкова регулације.

Регулатива за извођење грађевина на селу дефинисана је овим правилником кроз Прописе о извођењу грађевина. "Технички прописи који садрже чланове о уређењу градилишта, грађевински материјал, темељ грађевине, подрумске просторије, осигурање од влаге, зидови, таванице-стропови, кровови, подови, громобрани, степенице, ходници, димњаци, ложишта, балкони и испади-истаци, олуци-жбебови; Хигијенски прописи везани за Зграде за становање, прозори и врата, нужници (заходи) и нужничке јаме, помијере или јаме за нечисту воду, сметлишта-ђубришта, стаје за стоку, свињци, бунари /зденци/ и цистерне (накапнице), леденице, олакшице за сељачке куће, олакшице код градње љетњиковаца, пољопривредне зграде, сајмиште за стоку, обори за свиње, слагалишта за дрва, сена и сламе, радионице и постројења занатских и индустријских предузећа, локали трговачких радња, складишта, слагалишта и депои у стамбеним зградама, занатске, индустријске и трговачке радионице у посебним зградама, пекарнице, творнице и предузећа која шире смрад, високи димњаци творница и индустријских предузећа, парни котлови, машине радилице, остале инсталације, кречење зграда".

Естетским прописима чл. 50 дефинише се спољњи изглед зграде који мора бити изведен у складу са мјестом и околином у којој се подиже, затим прописи о оградама, остале инсталације, кречење зграда, посебно са освртом на грађевине од историјске или умјетничке вриједности гдје општина преузима потребне мјере за очување и одржавање оваквих зграда, као и очување од рушења и упропаштавања.

Прописи о безбједности и заштити овог правилника разрађени су кроз чланове који говоре о "осигурању зграда од бомбардовања и непријатељског напада из ваздуха, безбједности за вријеме грађења, грађевинама од историјске или умјетничке вриједности, искоришћењу јавног добра и обезбјеђењу јавног саобраћаја, заштити од сусједних односа, заштити јавних предмета и наласци".

Издавање грађевинске дозволе и надзор над грађењем дефинисано је по чл. 131 Грађевинског закона и то за следеће: "за сваковрсно дозиђивање и надзиђивање постојеће зграде, за све поправке кућа и јавних објеката, за уређење занатских и индустријских радионица и постројења, поправку степеништа, ходника, балкона, врата или прозора према улици или сусједу, за поправку кровне конструкције, за грађење подземних просторија и подрума...".

Чланом 60 дефинисан је поступак при тражењу грађевинске дозволе, правила рада и обавезе савјетодавног тијела Општинског грађевинског одбора, "комисијски преглед и расправа на терену, Одлуке о грађевинској дозволи, важност грађевинске дозволе, надзор над грађењем, употреба грађевине, грађење без грађевинске дозволе и противно грађевинској дозволи и надлежне власти".

Казнене одредбе су дефинисане кроз извршење одлуке и употреби новчаних казни и жалбе.

Завршне одредбе Правилника о селима одређују важност постојећих грађевинских прописа, као и важност овог Правилника за насеља наведена у I и III дијелу Грађевинског законика.

**ОПШТИ ПРАВИЛНИК ЗА УРЕЂЕЊЕ СЕЛА И ДРУГИХ НАСЕЉА У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ
1938.**

I. Општи прописи

1. Примјена
2. Појам грађевине

II. Прописи о регулацији и уређењу

1. Регулациони планови
2. Насеља без регулационог плана
3. Утврђивање грађевинске линије код новоградње
4. Међусобна удаљеност уличних зграда
5. Распоред и удаљеност зграда у дворишту
6. Удаљеност зграда од јавних путева, железница и других постројења
7. Извлаштење-експропријација земљишта
8. Парцелација земљишта на градилишту
9. Трошкови регулације

III. Прописи о извођењу грађевина

а) Технички прописи

1. Уређење градилишта
2. Грађевински материјал
3. Темел грађевине
4. Подрумске просторије
5. Осигурање од влаге
6. Зидови
7. Таванице-стропови
8. Кровови
9. Подови
10. Громобрани
11. Степенице
12. Ходници
13. Димњаци
14. Ложишта
15. Балкони и испади-истаци
16. Олуци-жљебови

б) Хигијенски прописи

1. Зграда за становање
2. Прозори и врата
3. Нужници /заходи/ и нужничке јаме
4. Помијаре или јаме за нечисту воду
5. Сметлиште-ђубриште
6. Стаје за стоку
7. Свињци
8. Бунари /зденци/ и цистерне /накапнице/
9. Леденице
10. Олакшице за сељачке куће
11. Олакшице код градње летњиковаца
12. Пољопривредне зграде
13. Сајмишта за стоку, обори за свиње, слагалишта дрва, сена и сламе
14. Радионице и постројења занатских и индустријских предузећа, локали трговачких радња, складишта и депои у станбеним зградама
15. Занатске, индустријске и трговачке радионице у посебним зградама
16. Пекарнице
17. Творнице и предузећа која шире смрад
18. Високи димњаци творница и индустријских предузећа
19. Парни котлови
20. Машине радилице

ц) Естетски прописи

1. Спољни изглед зграде
2. Ограде
3. Грађевине од историјске или умјетничке вриједности

д) Прописи о безбедности и заштити

1. Осигурање зграде од бомбардовања и непријатељског напада из ваздуха
2. Безбедност за вријеме грађења
3. Искоришћење јавног добра и обезбјеђење јавног саобраћаја
4. Заштита суседних односа
5. Заштита јавних предмета
6. Наласци

IV. Издавање грађевинске дозволе и надзор над грађењем

1. Грађевинска дозвола и грађења за која је потребна
2. Поступак при тражењу грађевинске дозволе
3. Општи грађевински одбор
4. Комисијски преглед и расправа на терену
5. Одлуке о грађевинској дозволи
6. Важност грађевинске дозволе
7. Надзор над грађењем
8. Употреба грађевине
9. Грађење без грађевинске дозволе и противно грађевинској дозволи
10. Надлежне власти
11. Зграде нехигијенске, склоне паду и пожару

V. Казнене одредбе

1. Казне
2. Надлежне власти
3. Употреба новчаних казни
4. Извршење одлука

ђ) Жалбе

1. Подношење жалбе

VI. Завршне одредбе

1. Важност постојећих грађевинских прописа
2. Важност овог Правилника за насеља наведена у I и III дијелу Грађевинског закона
3. Ступање на снагу

На основу садржаја који прописује грађевински закон са уредбама, прописима и нормама и његовим правилником, дозвола за грађење за објекте у градовима, варошима и селима у Зетској бановини добијала се од стране Министарства грађевине, Банске управе или Општинске управе. За добијење дозволе обавезно је требало приложити ситуациони план у два примјерка, план грађевине у три примјерка са статичким прорачуном и техничким описом зграде и доказ о власништву земље.

Грађевински закон из 1831. године обезбиједио је да градови величине преко 10.000 становника донесу цијеловити, комплексан, грађевински (урбанистички) правилник, као и да се издавање свих локација врши на сједницама грађевинског одбора, тј. одбора грађана.

Двадесети вијек, вијек Југославије

Законодавство о грађењу послје другог свјетског рата дуго времена је користило правила Грађевинског Закона из 1931. године да би се затим формирали јединствени закони на читавој територији ослобођене Југославије (1961),⁽²¹⁾ а касније преточили у републичке законе. Распадом СФРЈ, републике односно независне државе доносе свој нови сет закона којима покушавају да се приближе стандардима Европе.

У вријеме напуштања административног система планирања 1953-1963 године ствара се нови концепт основне просторне заједнице. Комуна постаје основна друштвена, економска, социјална и политичка заједница, па и основна просторна јединица уређења простора.

Закон о планирању и уређењу простора

Године 1964 донешен је Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању у Народној Републици Црној Гори, који доноси садржај за урбанистичко планирање који се састоји из урбанистичког програма, генералног урбанистичког плана и детаљног урбанистичког плана. О спровођењу овог закона нема много података сем да на територији Црне Горе број насеља, која су била у обавези да донесу план утврђен законом до 1969. године, је износио 39, а број насеља која су имала план 1969. године био је 20.

Закон о планирању и уређењу простора из 1976. године у односу на Закон из 1964. године као и његове измјене и допуне из 1971 и 1973. године дефинише ширу лепезу подјеле планова просторног уређења и то на развојне и регулационе.

Развојни планови су дугорочни планови, а израђују се и доносе на основу оцјене развоја у наредних 20-30 година. Зависно од територије за коју се доносе развојни планови су:

- Просторни план Републике (општа основа организације и уређења простора Републике);
- Регионални просторни план (доноси се за територију или дјелове територије двије или више општина, а обухвата ширу просторну цјелину која има заједничка географска, економска, демографска и друга обилежја односно заједничке интересе развоја);
- Просторни план општине (израђује се и доноси за територију општине);
- Генерални урбанистички план (састоји од програмског дијела и основних концепција, смјерница и рјешења за израђивање, реконструкцију и уређивање насељеног мјеста); и
- Просторни план подручја посебне намјене (израђује се и доноси за дио територије једне или више општина са заједничким природним или другим обилежјима, који захтијева посебан режим уређења и коришћења - национални парк, природни резерват, приобално подручје, рекреационо-туристичко подручје, споменичко подручје, војни полигон и сл.).

Регулациони планови су средњорочни планови и њима се ближе одређују локације, урбанистичко-технички и други услови развоја, изградње, реконструкције и санације подручја или дијела подручја обухваћеног генералним урбанистичким планом. Регулациони планови су:

- Детаљни урбанистички план (разрађује, у дјеловима и етапама, генерални урбанистички план);
- урбанистички пројекат (за уже дјелове насељеног мјеста у којима предстоји значајнија и сложенија изградња или реконструкција, односно који представљају посебно карактеристичне цјелине); и
- План уређења мањег насеља (доноси се за подручје мањег насеља или дијела таквог насеља, а обухвата поред изграђеног подручја и подручје за које се предвиђа да ће у планираном периоду бити приведено намјени).

Плановима су регулисане смјернице о парцелацији и препарцелацији земљишта у сврху стварања грађевинских парцела која се може се вршити само на основу одговарајућег регулационог плана. На грађевинску парцелу мора се обезбиједити приступ са градске саобраћајнице или јавног пута. Грађевинска парцела мора имати површину и облик који омогућава изградњу и коришћење парцеле у складу с односним регулационим планом.

Исто тако дефинисана је локација и урбанистичко-технички услови који садрже, нарочито: намјену објекта, грађевинску и регулациону линију, оријентационе нивелационе коте објекта, мјесто и начин прикључења објекта на градску саобраћајницу или јавни пут и комуналне инсталације, хоризонталне и вертикалне основе - објекта (габарит објекта), врсте материјала и кровног покривача, метеоролошке податке (интензитет вјетра, температурне податке и др.), податке о носивости тла и нивоу подземних вода, податке за димензионирање објекта на се-измичке утицаје, услове за заштиту и обликовање средине, површине за паркирање односно гаражирање возила, услове за заштиту од елементарних непогода односно од интереса за народну одбрану и услове за уређење грађевинског земљишта.

Измјенама и допунама Закона о планирању и уређењу простора из 1979. године додаје се нови члан, последице члана 88. (88 а), који гласи Регионални просторни план "Јужни Јадран" и Регионални просторни план сјеверног подручја Црне Горе чине Просторни план Републике.

У Закон о планирању и уређењу простора из 1981. године задржани су сви елементи претходног Закона с тиме што је извршена допуна са мјерама заштите и унапређивања човјекове средине у планирању простора.

Под мјерама заштите човјекове средине, сматрају се: мјере заштите природне средине, мјере заштите урбане и културно-историјске средине, мјере заштите од елементарних и других непогода и мјере заштите стандарда радних људи и грађана.

На основу члана 62. Закона из 1985. године предвиђа се увођење Стручног испита за лица која се баве израдом пројектне документације који се полаже пред комисијом Републичког комитета за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне послове.

Закон о планирању и уређењу простора из 1990. године доноси преформулацију подјеле планова просторног уређења и то на просторне и урбанистичке.

Просторни планови су:

Просторни план Републике (у складу са природним и друштвеним могућностима и потребама дугорочним циљевима друштвено-економског развоја, утврђује се основа просторне организације територије Републике и усмјерава просторни развој);

Просторни план региона, Просторни план општине и Просторни план подручја посебне намјене у својој садржајности остају исти као у предходним Закономима; и

Детаљни просторни план представља новину у односу на раније законе и он се доноси за подручја на којима треба да се врши изградња објекта и изводе други радови на уређењу простора, ако услови за уређење простора нијесу утврђени у другом просторном плану;

Генерални урбанистички план из развојних планова (1971. године) овим законом прелази у категорију урбанистичких планова.

Урбанистички планови су:

Генерални (доноси се за град и насеље градског карактера);

План уређења насеља (доноси се за нова стамбена, индустријска, туристичка, рекреациона и бањска насеља, која се подижу изван градова и насеља градског карактера и има карактер генералног урбанистичког плана и детаљног урбанистичког плана);

Детаљни урбанистички план (разрађује се у дјеловима и етапама генерални урбанистички план);и Урбанистички пројекат.

Закон о планирању и уређењу простора из 1995. године доноси преформулацију у категорији просторних планова. Умјесто Просторни план општине стоји Просторни план јединице локалне самоуправе. У категорији Урбанистички планови уводи се по чл. 15 Урбанистички план насеља (умјесто План уређења насеља) који има карактер генералног урбанистичког плана и детаљног урбанистичког плана и обавезно се доноси за насеља која су мањи развојни центри.

Закон о планирању и уређењу простора из 2005. године доноси новину која се односи на праћење стања у простору (мониторинг), припрему и вођење документационе основе о простору, израду и доношење извјештаја о уређењу простора, израду и доношење програма планирања и уређења простора и формирање и вођење информационог система о простору, као и увођење Савјета за просторно уређење.

По овом Закону плански документи су: државни плански документи и локални плански документи.

Државни плански документи су:

Просторни план Републике (стратешки документ и општа основа организације и уређења простора Републике);

Просторни план подручја посебне намјене;

Детаљни просторни план; и

Студија локације (одређују се услови за изградњу, односно реконструкцију објекта и извођење радова на подручју просторног плана подручја посебне намјене).

Локални плански документи су:

Просторни план јединице локалне самоуправе (одређује циљеве и мјере просторног развоја јединица локалне самоуправе, у складу са планираним привредним, друштвеним и историјским развојем);

Генерални урбанистички план (одређују се циљеве и мјере просторног развоја за центар јединице локалне самоуправе);

Детаљни урбанистички план;

Урбанистички пројекат; и

Локална студија локације (за подручја која се налазе у захвату просторног плана јединице локалне самоуправе или генералног урбанистичког плана, а за која није предвиђена израда детаљног урбанистичког плана и урбанистичког пројекта може се донијети локална студија локације).

Код носиоца израде планског документа уводи се Лиценца као обавезни документ о подобности радне организације или физичког лица за обављање ове врсте дјелатност.

Систематизација упоредног прегледа садржаја Закона по годинама доношења ради упоређења концепта и структуре закона (С.Г.Поповић)

ПРЕГЛЕД САДРЖАЈА ЗАКОНА О УРБАНИСТИЧКОМ И ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ 1964.

I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

II. САДРЖАЈ ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА

1. Урбанистички план
2. Регулациони план

III. ПОСТУПАК ИЗРАДЕ И ДОНОШЕЊА УРБАНИСТИЧКОГ И РЕГИОНАЛНОГ ПЛАНА

1. Урбанистички план
2. Регулациони план

IV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1976.

I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

II. ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА

1. Врсте и садржај планова
2. Израда и доношење планова
3. Измјена и допуна планова
4. Просторно планска документација

III. УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА

1. Спровођење планова
2. Парцелација земљишта
3. Локација и урбанистичко - технички услови

IV. НАДЗОР

V. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

VI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1981.

- I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ
- II. ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА
 - 1. Врсте и садржај планова
 - 2. Израда и доношење планова
 - 3. Измјена и допуна планова
 - 4. Просторно планска документација
- III. ЗАШТИТА И УНАПРЕЂЕЊЕ ЧОВЈЕКОВЕ СРЕДИНЕ У ПЛАНИРАЊУ ПРОСТОРА
- IV. УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА
 - 1. Спровођење планова
 - 2. Парцелација земљишта
 - 3. Локација и урбанистичко - технички услови
- V. НАДЗОР
- VI. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ
- VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1985.

- I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ
- II. ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА
 - 1. Врсте и садржај планова
 - 2. Израда и доношење Просторно гплана
 - 3. Измјена и допуне просторног плана
 - 4. Организације за израду просторног плана
 - 5. Стручни испит
 - 6. Просторно планска документација
- III. ЗАШТИТА И УНАПРЕЂЕЊЕ ЧОВЈЕКОВЕ СРЕДИНЕ У ПЛАНИРАЊУ ПРОСТОРА
- IV. УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА
 - 1. Спровођење планова
 - 2. Парцелација земљишта
 - 3. Локација и урбанистичко - технички услови
- V. ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР
- VI. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ
- VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1990.

- I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ
- II. ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА
 - 1. Просторни планови
 - 2. Урбанистички планови
 - 3. Услови од интереса за општенародну одбрану
 - 4. Израда и доношење планова
 - 5. Предузећа и установе за израду просторних и урбанистичких планова
 - 6. Просторно – планска документација
- III. УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА
 - 1. Спровођење планова
 - 2. Локација и урбанистичко - технички услови
- IV. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ
- V. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1995.

- I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ
- II. ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА

1. Просторни планови
2. Урбанистички планови
3. Израда и доношење планова
4. Предузећа и установе за израду просторних и урбанистичких планова
5. Просторно – планска документација

III. УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА

1. Спровођење планова локација и урбанистичко - технички услови

IV. НАДЗОР

V. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

VI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

2005.

I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

1. Предмет уређивања
2. Циљ уређивања
3. Планирање простора
4. Уређење простора
5. Плански документ
6. Међусобна усклађеност планских докумената
7. Усклађеност са посебним прописима
8. Учесће јавности у поступку планирања и уређења простора
9. Начела
10. Значење израза

II. ПРАЋЕЊЕ СТАЊА У ПРОСТОРУ (МОНИТОРИНГ)

1. Праћење стања
2. Документациона основа о простору
3. Извјештај о стању уређења простора
4. Програм планирања и уређења простора
5. Вођење информационог система
6. Савјет за просторно планирање

III. ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА

1. Врста и садржај планских докумената
2. Државни плански документи
3. Локални плански документи
4. Израда и доношење планског документа, одлука о изради планског документа
5. Објављивање одлуке о изради и право увида
6. Завраћа грађења
7. Носилац припремних послова и припремни послови
8. Уступање израде планског документа
9. Носилац израде планског документа
10. Одговорни планер и планер
11. Лиценца
12. Одузимање лиценце
13. Обезбјеђење сарадње
14. Достављање планског документа на мишљење
15. Стручна оцјена планског документа
16. Достављање планског документа Влади, односно извршном органу јединице локалне самоуправе
17. Достављање планског документа јавну расправу и стручну оцјену
18. Поновна јавна расправа и стручна оцјена
19. Увид у извјештај и стручну оцјену
20. Утврђивање предлога планског документа
21. Достављање надлежном органу државне управе на сагласност
22. Надлежност за доношење
23. Одлука о доношењу
24. Размјера израде
25. Објављивање одлука
26. Утврђивање јавног интереса
27. Измјене и допуне
28. Начин увида и поступања
29. Финансијска средства за израду

IV. УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА

1. Урбанистичка парцела
2. Локација
3. Рјешење о локацији
4. Упознавање јавности са захтјевом
5. Надлежност за доношење рјешења о локацији
6. Привођење простора намјени
7. Садржај рјешења о локацији за изградњу објеката
8. Садржај рјешења о локацији за реконструкцију објеката
9. Урбанистичко технички услови за изградњу јавних путева
10. Услови за заштиту животне средине
11. Услови за пројектовање објеката уписаних у регистар споменика културе
12. Графичко исказивање урбанистичко-техничких услова
13. Издавање извода из планског документа
14. Урбанистичка сагласност
15. Објекти привременог карактера на подручју просторног плана посебне намјене
16. Надлежност за објекте привременог карактера
17. Реконструкција објеката до привођења локације намјени
18. Ништавност рјешења о локацији
19. Достављање рјешења о локацији
20. Клаузула конфликта интереса

V. ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

1. Вршење инспекцијског надзора
2. Надлежност
3. Овлашћења
4. Управне мјере и радње

VI. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

1. Прекршај за правно и физичко лице
2. Прекршај за одговорно службено лице и руководиоца

VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1. Израда и доношење започетог планског документа
2. Рок за доношење планског документа
3. Рок за усклађивање пословања
4. Рок за доношење прописа
5. Започети поступци
6. Надзор
7. Престанак ранијег закона
8. Ступање на снагу

Закон о изградњи инвестиционих објеката

Законом о изградњи инвестиционих објеката ФНРЈ из 1961. године прописују се допунске одредбе у области изградње инвестиционих објеката на основу и у оквиру основног Закона о изградњи инвестиционих објеката. Одредбе овог закона примјењују се и на изградњу стамбених зграда и комуналних објеката непосредно везаних за стамбену изградњу. Одредбе овог закона не односе се на објекте намијењене привременој употреби. На основу Закона из 1961. године Народна Република Црна Гора 1962. године прописује одредбе у области изградње инвестиционих објеката. У Закону о изградњи инвестиционих објеката дефинисани су: израда инвестиционог програма, израда инвестиционо техничке документације, издавање одобрења за изградњу инвестиционих објеката, изградња инвестиционих објеката, изградња инвестиционих објеката у сопственој режији, стручни надзор над изградњом инвестиционог објекта, технички преглед инвестиционог објекта, казнене одредбе, прелазне и завршне одредбе.

Посебним Правилником из 1963. године прописује се начин и поступак уступања изградње инвестиционих објеката и извођење инвестиционих радова. Основица ослањања републичког закона о инвестиционој изградњи објеката чине савезни закони до 1974. године.

Законом из 1974. године поред основних одредби датих у ранијим законима додаје се дио који је везан за пројектовање и грађење објеката на земљотресним подручјима.

Законом о изградњи и финансирању инвестиционих објеката из 1981. године уређује се финансирање, изградња и реконструкција инвестиционих објеката, за нарочито сложене и специфичне објекте, објекте за тржиште. Све Законе о изградњи објеката, односно Законе о изградњи и финансирању инвестиционих објеката од 1962. до 2000. године прате посебни правилници који допуњују Закон у недореченим сегментима. Закон из 2000. године даје садржајнију основицу од тумачења појединих стручних израза који су употријебљени у овом закону: општи услови које морају испуњавати објекти,

израда техничке документације са описом садржајности пројектне документације (врста пројекта, Генерални пројекат, Идејни пројекат, Главни пројекат, Извођачки пројекат), грађевинска дозвола, овлашћење за пројектовање и руковођење грађењем, стицање овлашћења, инжињерска комора и употребне дозволе.

**ПРЕГЛЕД САДРЖАЈА ЗАКОНА О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
1961.**

- I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ
- II. ИЗРАДА ИНВЕСТИЦИОНОГ ПРОГРАМА
- III. ИЗРАДА ИНВЕСТИЦИОНО ТЕХНИЧКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ
- IV. ИЗДАВАЊЕ ОДОБРЕЊА ЗА ИЗГРАДЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
- V. ИЗГРАДЊА ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
- VI. ИЗГРАДЊА ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА У СОПСТВЕНОЈ РЕЖИЈИ
- VII. СТРУЧНИ НАДЗОР НАД ИЗГРАДЊОМ ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
- VIII. ТЕХНИЧКИ ПРЕГЛЕД ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
- IX. КАЗНЕ ОДРЕДБЕ
- X. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1967; 1968.

- I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ
- II. ИЗРАДА ИНВЕСТИЦИОНО ТЕХНИЧКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ
- III. ОДОБРЕЊА ЗА ГРАЂЕЊЕ
- IV. ГРАЂЕЊЕ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
- V. ТЕХНИЧКИ ПРЕГЛЕД И ОДОБРЕЊЕ ЗА УПОТРЕБУ ИЗГРАЂЕНОГ ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
- VI. КАЗНЕ ОДРЕДБЕ
- VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1974.

- I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ
- II. ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМ И ТЕХНИЧКА ДОКУМЕНТАЦИЈА
- III. ОДОБРЕЊА ЗА ГРАЂЕЊЕ
- IV. ГРАЂЕЊЕ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
- V. ПРОЈЕКТОВАЊЕ И ГРАЂЕЊЕ ОБЈЕКТА НА ЗЕМЉОТРЕСНИМ ПОДРУЧЈИМА
- VI. ТЕХНИЧКИ ПРЕГЛЕД И ОДОБРЕЊЕ ЗА УПОТРЕБУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
- VII. СРЕДСТВА ЗА ИЗГРАДЊУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
- VIII. НАДЗОР
- IX. ИЗГРАДЊА ОБЈЕКТА ГРАЂАНА И ГРАЂАНСКИХ ПРАВНИХ ЛИЦА
- X. КАЗНЕ ОДРЕДБЕ
- XI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1981.

- I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ
- II. ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМ И ТЕХНИЧКА ДОКУМЕНТАЦИЈА
- III. ОДОБРЕЊА ЗА ГРАЂЕЊЕ
- IV. ГРАЂЕЊЕ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
- V. ПРОЈЕКТОВАЊЕ И ГРАЂЕЊЕ ОБЈЕКТА НА ЗЕМЉОТРЕСНИМ ПОДРУЧЈИМА
- VI. ТЕХНИЧКИ ПРЕГЛЕД И ОДОБРЕЊЕ ЗА УПОТРЕБУ ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА
- VII. ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ СРЕДСТВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ИЗГРАДЊЕ ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
- VIII. НАДЗОР
- IX. ИЗГРАДЊА ОБЈЕКТА ГРАЂАНА И ГРАЂАНСКИХ ПРАВНИХ ЛИЦА
- X. КАЗНЕ ОДРЕДБЕ
- XI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1990; 1993.

- I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ
- II. ОДЛУКА О ИЗГРАДЊИ ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
- III. ТЕХНИЧКА ДОКУМЕНТАЦИЈА
- IV. ОДОБРЕЊА ЗА ГРАЂЕЊЕ ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
- V. ГРАЂЕЊЕ ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
1. Уступање градње инвестиционог објекта

2. Грађење и руковођење грађењем инвестиционог објекта
3. Стални стручни надзор над грађењем инвестиционог објекта
- VI. ОДОБРЕЊА ЗА УПОТРЕБУ ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
- VII. ПРОЈЕКТОВАЊЕ И ГРАЂЕЊЕ НА ЗЕМЉОТРЕСНИМ ПОДРУЧЈУ
- VIII. ОБЕЗБЈЕЂИВАЊЕ СРЕДСТВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ИЗГРАДЊЕ ИНВЕСТИЦИОНОГ ОБЈЕКТА
- IX. ВРШЕЊЕ ДЈЕЛАТНОСТИ ЛИЧНИМ РАДОМ И СРЕДСТВИМА У СВОЈИНИ ГРАЂАНА
- X. ИЗГРАДЊА ОБЈЕКТА ГРАЂАНА И ГРАЂАНСКИХ ПРАВНИХ ЛИЦА
- XI. НАДЗОР И УПРАВНЕ МЈЕРЕ
- XII. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ
- XIII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

2000.

I. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

1. Садржина закона
2. Значење појединих израза

II. ОПШТИ УСЛОВИ КОЈИ МОРАЈУ ИСПУЊАВАТИ ОБЈЕКТИ

1. Стабилност и трајност објекта
2. Заштита од земљотреса
3. Заштита од елементарних и других непогода
4. Заштита од пожара и експлозија
5. Заштита од корозије и сличних дејстава
6. Топлотна заштита, заштита од буке и вибрације
7. Заштита јавних интереса
8. Карактеристике грађевинских производа
9. Услови за приступ инвалидних лица

III. ПРЕТХОДНА ПРОУЧАВАЊА

1. Претходна проучавања и студија оправданости
2. Израда студије оправданости
3. Стручна оспособљеност предузећа

IV. ТЕХНИЧКА ДОКУМЕНТАЦИЈА

1. Израда техничке документације
 - 1.1 Врста пројекта
 - 1.2 Садржај техничке документације
 - 1.3 Генерални пројекат
 - 1.4 Идејни пројекат
 - 1.5 Главни пројекат
 - 1.6 Извођачки пројекат
 - 1.7 Пројекат изведеног објекта
 - 1.8 Предузеће за израду техничке документације
 - 1.9 Посебне одредбе за израду техничке документације
 - 1.10 Лица која не могу учествовати у изради техничке документације
 - 1.11 Водећи и одговорни пројектант
2. Контрола техничке документације
 - 2.1 Стручна контрола генералног и идејног пројекта
 - 2.2 Техничка контрола главног пројекта
 - 2.3 Техничка контрола извођачког пројекта
 - 2.4 Ограничење у вршењу техничке контроле
 - 2.5 Техничка контрола документације изграђене по прописима других земаља
 - 2.6 Извјештај о техничкој контроли

V. ГРАЂЕВИНСКА ДОЗВОЛА

1. Надлежност за издавање грађевинске дозволе
2. Издавање грађевинске дозволе
 - 2.1 Дозвола за објекат и припремне радове
 - 2.2 Документација за издавање грађевинске дозволе
 - 2.3 Рок важења грађевинске дозволе
 - 2.4 Рок за завршетак радова
 - 2.5 Допунска грађевинска дозвола
 - 2.6 Радови који се не сматрају грађењем
 - 2.7 Чување техничке документације

VI. ГРАЂЕЊЕ

1. Извођење радова
- 1.1 Ко може да врши извођење радова
- 1.2 Ко може руководити грађењем
- 1.3 Обавеза инвеститора
- 1.4 Обавеза извођача радова
2. Стручни надзор
- 2.1 Обезбјеђење стручног надзора
- 2.2 Грађење помоћних и мањих монтажних објеката

VII. УСТУПАЊЕ РАДОВА

VIII. ОВЛАШЋЕЊЕ ЗА ПРОЈЕКТОВАЊЕ И РУКОВОЂЕЊЕ ГРАЂЕЊЕМ

1. Стицање овлашћења

IX. УПОТРЕБНА ДОЗВОЛА

1. Технички преглед објеката
- 1.1 Вријеме вршења и садржина техничког прегледа
- 1.2 Ко врши технички преглед
2. Пробни рад
- 2.1 Пуштање објекта у пробни рад
3. Издавање употребне дозволе
- 3.1 Надлежност и поступак
- 3.2 Кад се издаје употребна дозвола
- 3.3 Рок за издавање употребне дозволе
- 3.4 Предаја изграђеног објекта

X. РУШЕЊЕ ОБЈЕКТА ЗБОГ ДОТРАЈАЛОСТИ ИЛИ ВЕЋИХ ОШТЕЋЕЊА

1. Рјешење о рушењу објекта због дотрајалости или већих оштећења
2. Обезбјеђење услова за рушење објекта због дотрајалости или већих оштећења
3. Одобрење реконструкције објекта због дотрајалости или већих оштећења

XI. ИНЖИЊЕРСКА КОМОРА

1. Удруживање у комору
2. Надлежност коморе
3. Средства коморе

XII. ОВЛАШЋЕЊЕ ЗА ДОНОШЕЊЕ ПОДЗАКОНСКИХ АКАТА

1. Надлежност

XIII. НАДЗОР

XIV. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

1. Казне за лице које израђује техничку документацију
2. Казне за лице које је инвеститор
3. Казне за лице које гради
4. Казна одговорном лицу за прекршај
5. Казна грађанину за прекршај
6. Казна лицу које неправно ради
7. Кривична дјела

XV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1. Мјере јединице локалне самоуправе
2. Рок за доношење подзаконских аката
3. Рок мза усклађивање пословања
4. Рјешење раније поднијетих захтјева
5. Примјена ранијих прописа
6. Оснивање инжињерске коморе
7. Престанак важења ранијег закона
8. Ступање на снагу

Систематизација периодизације Закона о урбанистичком и просторном планирању и Закона о изградњи (и финансирању) инвестиционих објеката Црне Горе
(С.Г.Поповић)

Табела 1.
ПЕРИОДИЗАЦИЈЕ ЗАКОНА О УРБАНИСТИЧКОМ И ПРОСТОРНОМ ПЛАНИРАЊУ

Период	Генерација
До 1971.	1964; 1971.
1971-1981.	1973; 1976; 1981.
1981-1991.	1985; 1990.
1991-2001.	1995.
До 2009.	2005.

Табела 2.
ПЕРИОДИЗАЦИЈА ЗАКОНА О ИЗГРАДЊИ (И ФИНАНСИРАЊУ) ИНВЕСТИЦИОНИХ ОБЈЕКТА ЦРНЕ ГОРЕ

Период	Генерација
1961-1971.	1962; 1963; 1970.
1971-1981.	1974; 1981.
1981-1991.	1981; 1983; 1986; 1990.
1991-2001.	1993; 2000.

Закон о урбанистичком и просторном планирању у Црној Гори од 1964. до 2005. године доносио се сваких педесетчетири мјесеца у просјеку, а Закона о изградњи и финансирању објеката у периоду од 1961. до 2000. године сваких четрдесетдва мјесеца. Прије су се доносиле законске клаузуле него што су успјели да заживе генерални и регулациони планови који су се радили упоредо. По Браниславу Крстићу најчешће вријеме трајања закона је 18 до 20 година. То је најмање вријеме трајања, а потом се утврђује шта у ранијем закону није ваљало и како то треба убудуће озаконити. Међутим, у Црној Гори то није случај.

Систематизација структуре садржаја Урбанистичких закона и Закона о изградњи (С.Г.Поповић)

Табела 3.
СТРУКТУРА САДРЖАЈА УРБАНИСТИЧКИХ ЗАКОНА ПО ПЕРИОДИМА

Материја	1964	1976	1981	1985	1990	1995	2005	2008
Опште одредбе								
Садржај планова								
Доношење планова								
Планирање простора								
Уређење простора								
Заштита средине								
Надзор								
Казнене одредбе								
Завршне одредбе								
Мониторинг								
Изградња објеката								
Комора инжењерска								
Лиценца								

Табела 4.
СТРУКТУРА САДРЖАЈА ЗАКОНА О ИЗГРАДЊИ ПО ПЕРИОДИМА

Материја	1963	1974	1981	1990	1993	2000
Опште одредбе						
Општи услови						
Претходна проучавања						
Одлука о изградњи						
Инвестициони програм						
Израда документације						
Одобрење за изградњу						
Изградња објеката						
Изградња објеката у сопств. режији						
Надзор						
Технички преглед						
Казнене одредбе						
Завршне одредбе						
Инвест. програм и техн. док.						
Грађење на земљ. подручју						
Средства за изградњу						
Подзаконска акта						
Комора						
Рушење објеката						
Употребна дозвола						
Овлашћења						
Уступање радова						
Грађење						
Грађевинска дозвола						
Техничка документација						

Регулатива Црне Горе

Нови Закон о уређењу простора и изградњи објеката обједињује Закон о планирању и уређењу простора и Закон о изградњи и финансирању инвестиционих објеката у један законски документ са циљем да поједностави процедуру доношења планских докумената. Као угледна документација при изради коришћени су важећи закони држава Србије, Хрватске и Словеније, а у складу са начелима европског законодавства. Документ Закона уводи новину у изради планских докуменат којима се одређује организација, коришћење и намјена простора тако да су важеће двије врсте планске документације и то:

- Државни плански документи,
- Локални плански документи.

Државни плански документи су:

Просторни план Црне Горе (стратешки документ и општа основа организације и уређења простора Црне Горе);

Просторни план посебне намјене (израђује се и доноси за територију или дјелове територије једне или више локалних самоуправа са заједничким природним, регионалним или другим обиљежјима који су од посебног значаја за Црну Гору);

Детаљни просторни план (доноси се за подручје на којима треба да се изграђују објекти, који су од интереса за Црну Гору или су од регионалног значаја);

Државна студија локације (за подручја која се налазе у захвату просторног плана посебне намјене, а која нијесу детаљно разрађена тим планом).

Локални плански документи су:

Просторно урбанистички план локалне самоуправе (одређују се циљеви и мјере просторног и урбанистичког развоја локалне самоуправе, у складу са планираним економским, социјалним, еколошким и културно историјским развојем);

Детаљни урбанистички план (одређују се услови за изградњу објеката у насељима на подручју просторно-урбанистичког плана локалне самоуправе);

Урбанистички пројекат (за ужа подручја којима предстоји значајнија и сложенија изградња односно која представљају посебно карактеристике цјелине);

Локална студија локације (за подручја која се налазе у захвату просторно-урбанистичког плана локалне самоуправе, а за која није предвиђена израда детаљног урбанистичког плана и урбанистичког пројекта).

Државни и локални плански документи израђују се на картама и топографско-катастарским плановима у дигиталној форми у размјери 1:100 000; 1:50 000 за просторне планове до 1:1000; 1:500 или 1:250 за планове нижег реда и урбанистичке пројекте.

Дио закона посвећен изградњи објеката, техничку документацију зависно од врсте објеката и нивоа разраде, израђује као:

Идејно рјешење (утврђује се генерална концепција, техничко-технолошке и економске карактеристике и оправданост за изградњу објекта);

Идејни пројекат (пројекат којим се одређује положај, капацитет, архитектонске, техничке, технолошке и функционалне карактеристике објекта);

Главни пројекат (утврђује се технолошке, архитектонско-грађевинске, техничке и експлатационе карактеристике објекта са опремом и инсталацијама, са разрадом свих неопходних детаља за грађење објеката и вриједност радова на изградњи објеката);

Пројекат одржавања објекта (израђује се за објекте код којих је редовно одржавање од посебног значаја за несметану и сигурну употребу).

ПРЕГЛЕД САДРЖАЈА ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ИЗГРАДЊИ ОБЈЕКТА 2008.

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

1. Предмет закона
2. Циљ уређења простора и изградња објеката
3. Уређење простора
4. Изградња објеката
5. Начела
6. Учешће јавности
7. Објекти од општег интереса
8. Стручни испит
9. Значење израза

II. УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА

1. Посебне одредбе
Плански документ
Међусобна усклађеност планских докумената
Усклађеност са посебним прописима
2. Праћење стања у простору (мониторинг)
Документациона основа о простору
Извјештај о стању уређења простора
Програм уређења простора
Вођење информационог система
3. Врста и садржај планских докумената
Врста планских докумената
Државни плански документи
Просторни план Црне Горе
Просторни план посебне намјене
Детаљни просторни план
Државна студија локације
Локални плански документ
 - 3-3.1 Просторно-урбанистички план локалне самоуправе
 - 3-3.2 Детаљни урбанистички план
 - 3-3.3 Урбанистички пројекат
 - 3-3.4 Локална студија локације
 - 3-3.5 Ближи садржај планског документа
 - 3-3.6 Јавни конкурс
4. Израда и доношење планског документа
Одлука о изради планског документа
Објављивање одлуке о изради
Носилац припремних послова и припремни послови
Забрана грађења
Овлашћење за израду планског документа
Одговорни планер и планер

Овлашћење страног лица за израду планског документа
Достављање података предлога и мишљења
Достављање локалног планског документа ради давања мишљења
Достављање државног планског документа на мишљење
Достављање планског документа Влади, односно извршном органу локалне самоуправе
Јавна расправа
Поновна јавна расправа
Увид у извјештај
Достављање предлога планског документа
Достављање Министарству на сагласност
Надлежност за доношење
Доношење локалних докумената од стране Владе
Одлука о доношењу
Размјера израде
Објављивање одлуке о доношењу
Утврђивање јавног интереса
Измјене и допуне
Начин увида и поступања
Издавање извода
Финансијска средства за израду
5. Спровођење планских докумената
План парцелације
Урбанистичка парцела
Обавеза власника катастарске парцеле
Локација
Сепарат са урбанистичко техничким условима
Сајт за урбанистичко техничке услове
6. Уређење грађевинског земљишта
Садржина уређења
Припрема за комунално опремање
Комунално опремање
Плаћање накнаде
Комунално опремање од стране инвеститора
III. ИЗГРАДЊА ОБЈЕКТА
1. Посебне одредбе
Услов изградње
Услов грађења
Услов коришћења
Грађевински производ
Услови за приступ и кретање лица смањених покретљивости
Технички прописи
Забрана прикључења на техничку инфраструктуру
2. Техничка документација
Израда техничке документације
Појам и услови израде
Врста техничке документације
Идејно рјешење
Идејни пројекат
Главни пројекат
Пројекат одржавања објекта
Чување документације
Овлашћење за израду техничке документације
Водећи пројектант и одговорни пројектант
Овлашћење страног лица за израду техничке документације
Ревизија техничке документације
Ревизија идејног пројекта и главног пројекта
Поновна ревизија
Овлашћење за вршење ревизије
Ревизија техничке документације израђене по прописима других држава
Извјештај о ревизији и овјера техничке документације
3. Грађевинска дозвола
Надлежност за издавање грађевинске дозволе
Подношење захтјева
Документација на основу које се издаје грађевинска дозвола

- Издавање грађевинске дозволе
- Издавање грађевинске дозволе до привођења локације намјени
 - Одлучивање по жалби
 - Рок почетка грађења објекта
 - Промјена инвеститора
 - Упознавање локалне јавности са грађевинском дозволом
 - Рок за завршетак радова
 - Ништавност грађевинске дозволе
 - Достављање грађевинске дозволе
 - Пријава за радове који се не сматрају реконструкцијом
- 4. Грађење објеката
 - Извођење радова
 - Припремни радови за грађење
 - Грађење објекта
 - Овлашћење за грађење
 - Главни инжињер и одговорни инжињер
 - Овлашћење страног лица за грађење
 - Обавезе инвеститора
 - Обавезе извођача радова
 - Обавезе извођача радова и инвеститора
 - Градилишна документација
 - Посебна документација
 - Стручни надзор
 - Вршење стручног надзора
 - Објекти привременог карактера у просторном плану посебне намјене
 - Надлежност за објекте привременог карактера
 - Објекти чије грађење и постављање уређује локална самоуправа
- 5. Употребна дозвола
 - Надлежност
 - Пробни рад
 - Захтјев за издавање употребне дозволе
 - Издавање употребне дозволе
 - Технички преглед
 - Овлашћење за вршење техничког прегледа
 - Извјештај о техничком прегледу објекта
 - Поступање по извјештају
 - Поновни технички преглед
 - Упоредни технички преглед
 - Посебне обавезе инвеститора
 - Употребна дозвола за породичне стамбене зграде
 - Достављање употребне дозволе
 - Предаја изграђеног објекта
 - Ограничење у погледу примјене закона
- IV. ЛИЦЕНЦА
 - 1. Издавање лиценце
 - 2. Одузимање лиценце
 - 3. Лиценца страног лица
 - 4. Подзаконски акт
 - 5. Објављивање лиценце
- V. КОМОРА
 - 1. Оснивање
 - 2. Надлежност Коморе
 - 3. Начин финансирања
- VI. УКЛАЊАЊЕ ОБЈЕКТА
 - 1. Уклањање дотрајалих објеката
 - 2. Уклањање објеката на захтјев власника
- VII. НАДЗОР
 - 1. Вршење надзора
 - 2. Инспекцијски надзор
 - 3. Инспекцијски надзор у области уређења простора
- Надлежност
- Овлашћење инспектора за урбанизам

Управне мјере и радње инспектора за урбанизам
Овлашћења инспектора заштите простора
Управне мјере и радње Инспектора заштите простора
4. Инспекцијски надзор у области изградње објеката
Овлашћења инспектора за грађевинарство
Управне мјере и радње

VIII. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

IX. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1. Усаглашавање локалних планских докумената
2. Израда и доношење започетог планског документа
3. Рок за усклађивање пословања
4. Прилагођавање објеката за приступ и кретање лица смањених покретљивости
5. Прибављање употребне дозволе
6. Објекти изграђени без грађевинске дозволе
7. Сечена права
8. Рок за доношење прописа
9. Започети поступци
10. Издавање урбанистичко-техничких услова
11. Оснивање органа управе
12. Организација и рад коморе
13. Престанак важења закона
14. Ступање на снагу

По овом Законском документу у Даниловградској општини није рађена планска документација.

Овај Закон прате сљедећи правилници:

- Правилник о начину и поступку издавања и одузимања лиценце и начину вођења регистра лиценци ("Сл. лист Црне Горе", бр. 68/08);
- Правилник о условима и начину овјеравања и поништавања овјере лиценце страног лица ("Сл. лист Црне Горе", бр. 68/08);
- Правилник о начину увида, овјеравања, потписивања, достављања, архивирања, умножавања и чувања планског документа ("Сл. лист Црне Горе", бр. 71/08);
- Правилник о садржају елабората о припремним радовима ("Сл. лист Црне Горе", бр. 80/08);
- Правилник о начину вршења техничког прегледа ("Сл. лист Црне Горе", бр. 33/09);
- Правилник о садржини и форми планских докумената.

ЗАКЉУЧЦИ

Трасформацију насеља у организовану урбану структуру изазвао је долазак и повећање становништва, као и развој привредних дјелатности. Тиме је почео интензивнији процес убрзане изградње на савременим урбанистичким концепцијама које је пратила одређена законска регулатива. Карактеристично је и стаћи да је ондашња грађевинска дисциплина била врло строга и да се нијесу дозвољавала никаква одступања од утврђеног плана, како у почетку тако и касније.

Уредбом М.Г. Бр.1271. од 16. јануара 1932. године се одређују градови (вароши) и варошице (трговишта) на које ће се примјењивати први дио "Грађевинског закона са уредбама, прописима и нормама за његово извршење". Краљевина Црна Гора је у Краљевини Југославији Зетска бановина и броји четрдесетак насељених мјеста (вароши, варошица и градова). Законска регулатива добија јачи основ са прецизираним општим одредбама, уређајним основама, прописима, хигијенским и техничким прописима, парцелацијом па све до Одобрења за грађење и употребе грађевине. Законом је дефинисана површина стамбених просторија: кухиње мин. 8,00 м²; собе 18,00 м²; дјевојачке собе 6,00 м²; нужника 0,90 x 1,20 м; оставе 2,00 м; ширина вертикалних комуникација (степеница) мин. 1,10 м, односно за поткровље и подрум мин. 0,75 м као и одређивање чисте свијетле висине по спратовима сутерена и мансарде 2,50 м; приземља 3,00 м; спрата 2,80 м.

Овај законски документ у односу на раније грађевинске прописе примјењиване у Краљевини Црној Гори ("Упуства за грађење кућа" 1911. године) доноси прецизиране, технички прилагођеније, нормативе новоформираним савременијим условима становања у граду.

Нова законска основа "Закон о планирању и уређењу простора" из 1995. године и "Закон о изградњи објеката" из 2000. године чине континуитет ранијих законских основа.

Правила о грађењу школа и намјештају школском из 1907. године, надграђена и допуњена за вријеме Краљевине Југославије са типологијом школа представљали су добру основу за побољшање прописа и услова за изградњу школа у каснијем периоду.

Упоредјујући тадашње прописе са нормативистиком "Правилника о нормативима простора, опреме и наставних средстава" из 1969. године захваљујући друштвено-економском преображају и напретку, који карактерише новчана привреда, акумулација и концентрација домаћег и страног капитала

омогућила је бољу стандардизацију школа основног, средњег и високог образовања. Примјера ради, 1907. године у једној учионици боравило је мин. 50 до мах. 70 ђака. Површина по поједином ђаку заузимала је 0.75-0.85 квадратних метара, а 1969. године у једној учионици борави 36 до 40 ученика, што чини 1.70 квадратних метара површине пода.

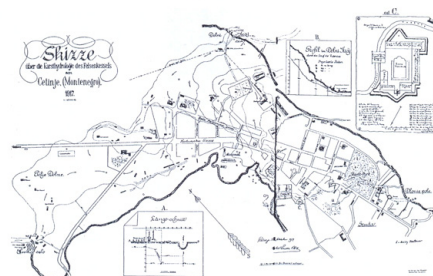
Кућа се развија у слободној групацији, линеарно, у низу и блоковски са свим елементима отворености према спољашњој средини улици и башти која се формирала у дворишту са својом потпуном интимом. Овакав карактер задржао се до осамдесетих година прошлог вијека. Пројектовање у складу са постојећим амбијентом било је уобичајена појава у прошлости и није ограничавало пројектанску креативност и оригиналност између новог и старог (сличност по висини, материјализацији, волумену) и обезбијеђивало је њихов складан однос. У овом градитељству најупечатљивији изузетак је пропорцијски однос једноставне дводјелне диспозиције, тако да данас треба тражити успјешне односе тих главних архитектонских мотива сеоске стамбене куће.

На основу изнесених истраживања могу се формирати препоруке за будућу законску регулативу планирања развоја градова сличних традиционалним градовима Црне Горе, уз препознавање традиционалних образаца организације уређења и обликовања градских простора.

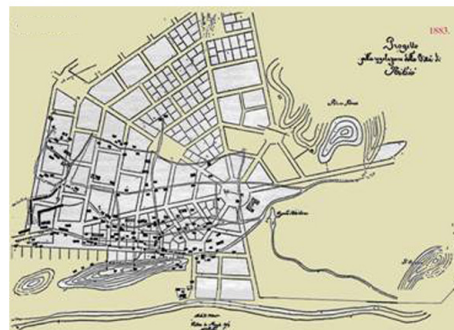


Сл.4 Авио снимак Миркове Вароши из XX.в. (Град постављен на темељима првог плана В.Вормана из 1886.год.)

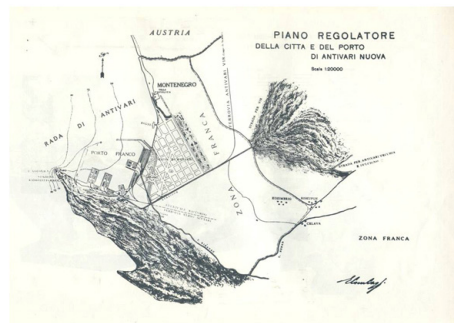
Сл.5 Авио снимак Даниловграда 1947.год. (извор: Војно географски институт Београд 1947.год. ф.168, сн.916).



Сл.1 План Цетиња из 1917.год. (извор: "Цетиње-споменици архитектуре", Цетиње 1980.год.)



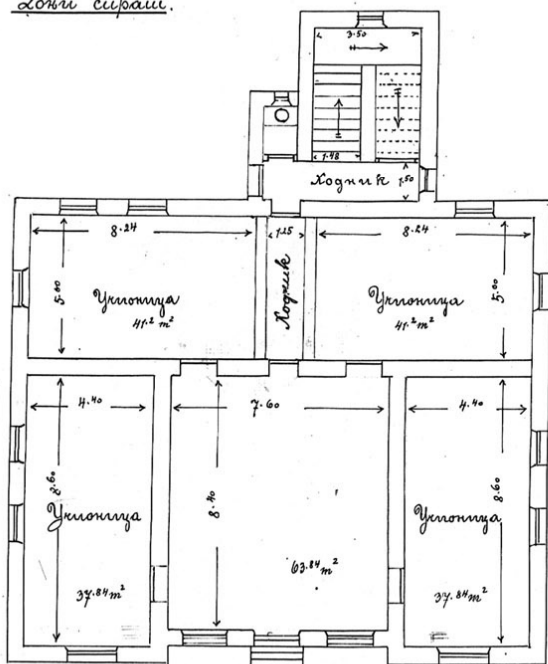
Сл.2 Регулациони план Никшића, аутор Ј.Сладе Никшић 1883.год.



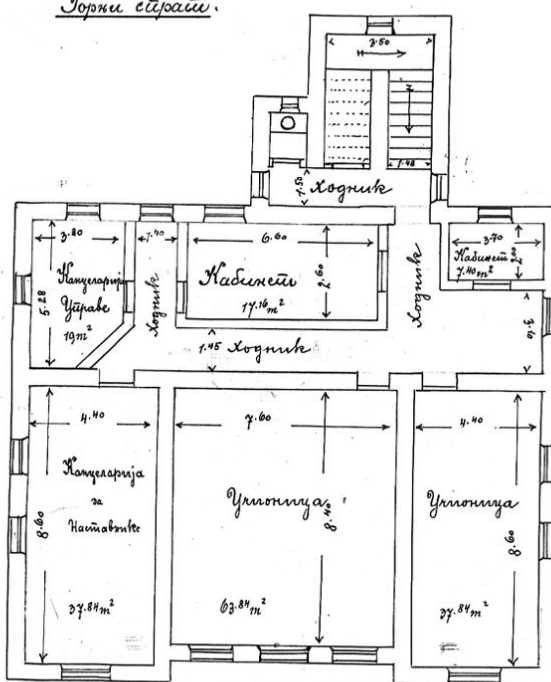
Сл.3 Регулациони план Новог Бара, аутор С.Сасли, Бар 1906 год.

КРАЉ СРБА ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА
 МУШКА УЧИТЕЉСКА ШКОЛА
 Бр. 519
 Даниловград, 9. августа 1927.

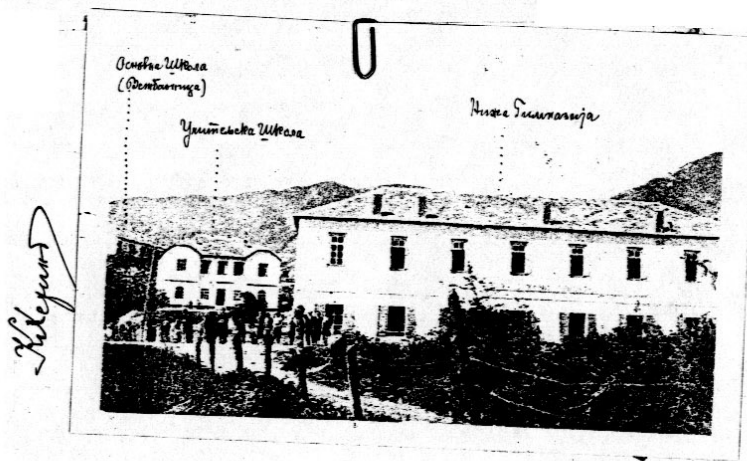
Доњи спрат.



Горњи спрат.



1. Osnova donjeg i gornjeg sprata / AJ, fond br.66.f.485.j.o 1367//



2. Snimak školskog kompleksa Uciteljske škola u Danilovgradu / AJ, fond br.66.f.485.j.o 1367 /

НОВОУЧИНЕНО ОКОЛНИ СУД
 Број 4012
 Арх. ош. 17-927-533
5-8 1927 год.

Истинитост потписа и печата
 Општинског Суда Дан-Град

који је потврдио изјаве сопственика имања и граничара именованих у овој талији, заведених под бројем 2463, од 3. октобра 1927 год. Краљ. Окружни Суд, по наплати таксе из Т. Бр. 43. Закона о таксама.

О В Ј Е Р А В А : Милан Мандић
5-8 1927

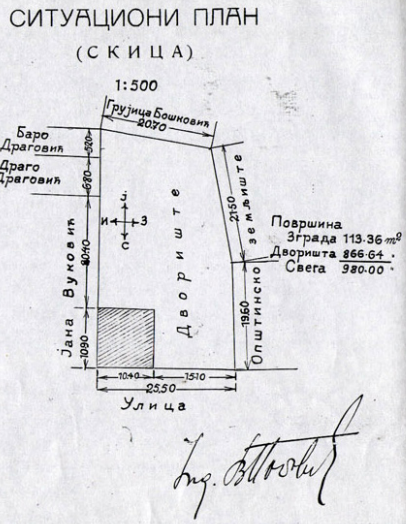
Сопственик, Прелејединик,
Милан Мандић

(ТАПИЈА)
 Непокретно имање кућне заједнице Милана Мандића
 заступане од кућног старјешине Милана (занимане) неједне из Дан-Града које постоји у Дан-Граду (улица и број Бугарск-Павла) на које именована кућна заједница до сада није имала потврду о властити (тапију) а које је непокретно имање добила путем наследства

ИМАЊЕ ЈЕ ОВО:
 Једно земљиште (плац) у Дан-Граду (улица и број) Бугарск-Павла које мјери и граничи:
 Од истока Тина Бугарск-Павла 21.50 м. Драго Драговић 21.50 м. Бугарск-Павла 11.00 м.
 из Дан-Града метара 43.50 словом двадесет и три и 50/100
 од запада Општински плац
 из метара 44.00 словом двадесет и четири и 0/100
 од сјевера Улица
 из метара 25.50 словом двадесет и пет и 50/100
 од југа Општински плац
 из метара 20.70 словом двадесет и 70/100

Површина укупног земљишта износи квадратних метара 980.00
двест и осамдесет и осамдесет
 На овоје земљишту—плацу—постоји (опш) једна државна зграда
у двору и мајеујана
 (Мјесто) Дан-Град (Потпис сопственика)
 датум 3. октобра 1927 г. Милан Мандић

Потпис граничара:
Милан Мандић
Драго Драговић



Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца
 СУД ОПШТИНЕ Дан-Град
 Број 2463
3. октобра 1927 год.

Да је непокретно имање изложено у овој сотврти о властити—талији—права својина кућне заједнице Милана Мандића заступане од кућног старјешине Милана из Дан-Града које је добио путем наследства

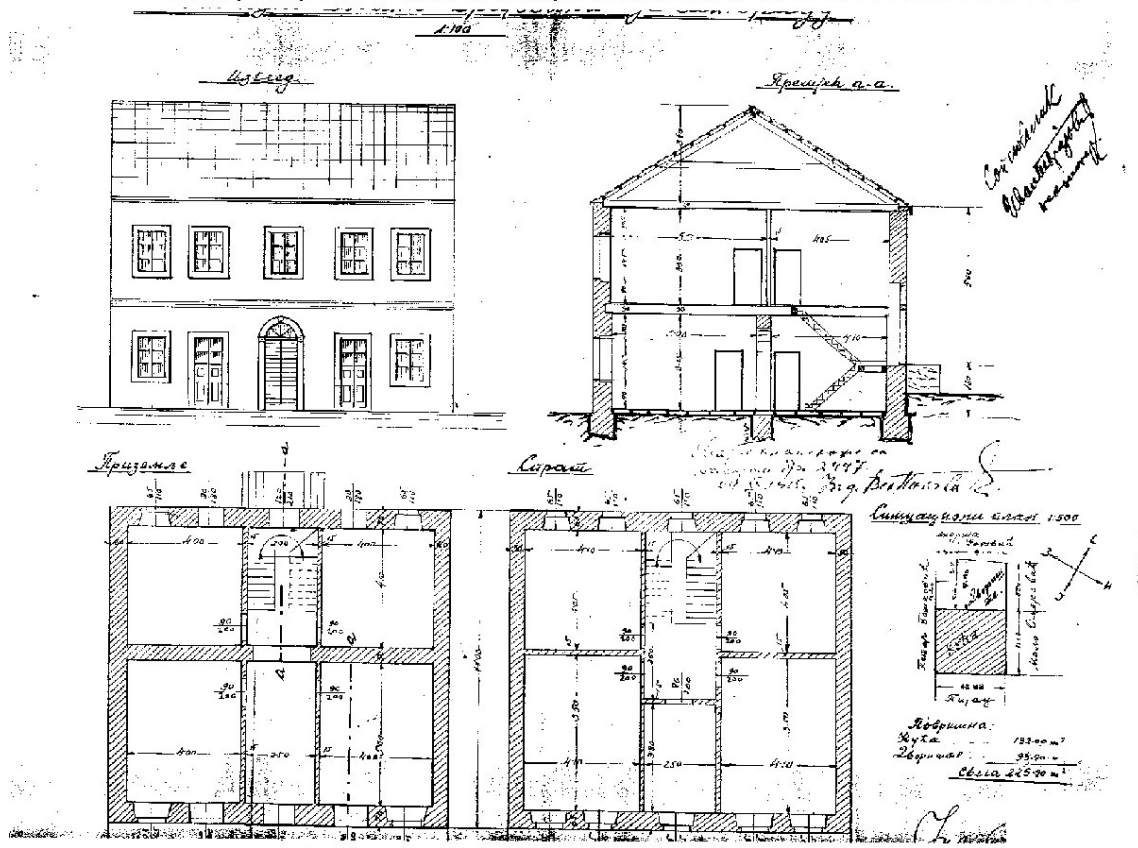
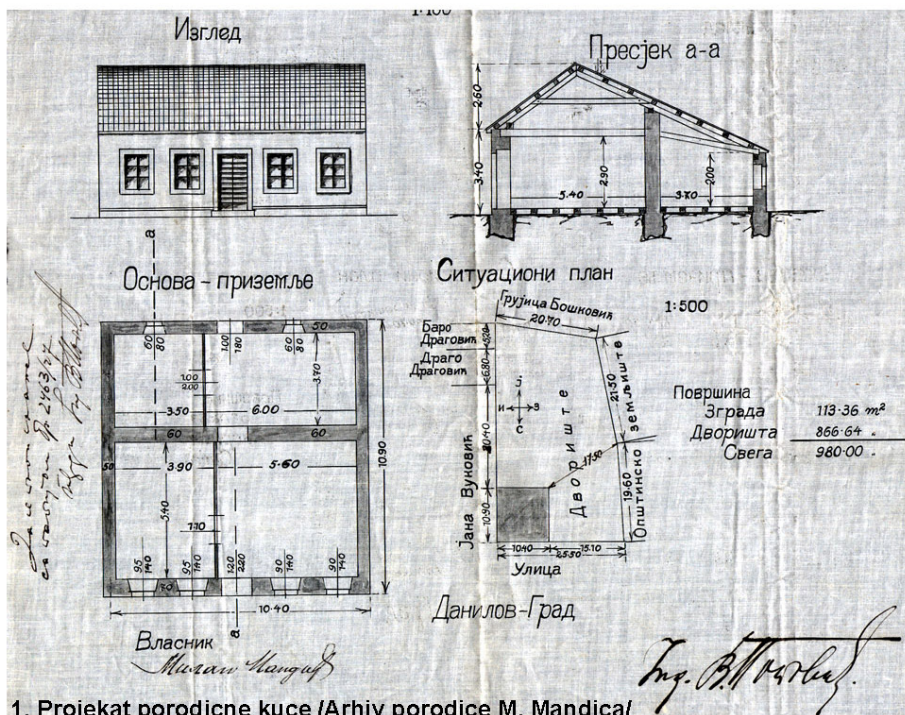
СУД ОПШТИНЕ Дан-Град
 тврди, да је исто имање у присуству сопственика, сињу граничара и општинског кмета прописним мјетром премјерено, да су мјере у талији тачно уписане; и да су се граничари пред овим судом најавили, да ово мјером није обухваћено никакво имање; као и да на имање изложено у овој талији не полаже нико право својине, па ни општина, манастири и држава и да иста није ни са ким у парници.

Ова потврда о властити (тапија) завједена је код
 Суда Општине Дан-Град у књизи о издавању тапија на страни 66 број 61
 Законом прописана такса наплаћена је, утиснута и поштинена на овој талији.

3. октобра 1927 г.
Дан-Град
 Целоноћа,
Општински

СУД ОПШТИНЕ Дан-Град
 Прелејединик,
Милан Мандић
 (Мјесто) Општ. Суда
Милан Мандић

1. Fotokopija tapije iz 1927.god. /Arhiv porodice Milana Mandica/



ТАБЛА IV.

📖 НАПОМЕНЕ И ИЗВОРИ

- 1.0. Шербо, Растодер. "Историјски лексикон Црне Горе" књ. 1, Подгорица, Daily Press-Vijesti, 2006. год. стр.134-135.

Богишић Валтазар (Цаџат, 1834 - Ријека, 1908), правник, професор историје словенског права. Докторат из филологије стекао у Гисену (1862), а докторат правних наука у Бечу (1864). Од 1869 године предавао је словенско право на Новоросијском универзитету у Одеси. Крајем 1872. године руска влада га је ангажовала да изради имовински законик за Књажевину Црну Гору. Од 1893. године до 1899. године Богишић је био министар правде у црногорској влади.

- 2.0. Крстић, Бранислав. ЗАКОНОДАВСТВО УРБАНИЗМА, АРХИТЕКТУРЕ, БАШТИНЕ, ПРОСТОРНОГ УРЕЂЕЊА, ЧОВЈЕКОВЕ СРЕДИНЕ, Научна књига, Београд, 1987. Године, стр. 24-26.

Основна обилежја ових закона су слична:

- изградња насеља и уређење појединих подручја може се вршити само на основу урбанистичког просторног плана;
- доношење плана обавезно је за градове и насеља градског карактера;
- план има снагу нормативног акта;
- израда плана врши се у три фазе-програм, генерални план, детаљни план;
- поступак доношења плана подразумева јавну расправу, усвајање, оцјену републичког органа.

- 3.0.. Ровински Павел, Аполонович. ЦРНА ГОРА У ПРОШЛОСТИ И САДАШЊОСТИ ТОМ II, Издавачки центар Цетиње, Централна народна библиотека Ђурђе Црнојевић Цетиње, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1994. година, стр. 441-452.

Црногорски Имовински закон оцијенен је позитивно у извјештају научног члана Р. Дареста Француске академије, са исто тако похвалама и позитивним реаговањима проф. Т. Зигелџа у Русији у часопису "Крај" бр. 3,1889. године, пољски научник Р. М. Хубе ("Анатенум" 1889, Варшава, у преводу И. И. Гонсиоровског: Законик Црне Горе 1888. Критичке примједбе).

На засједању од 8. фебруара 1889. године "Друштва правника главног града Њемачке" предсједник друштва др. Кох изјавио је да би "црногорски Законик у много чему могао послужити као примјер Њемцима" на тој сједници се иначе разматрао пројекат грађанског кодекса Њемачке.

Тако ласкаве и потпуно заслужне оцјене европских научника о раду значајном у законодавној дјелатности, односиле су се углавном на начела и методе којих се придржавао састављач Законика др Богишић.

"Као ријетка књига специјалног садржаја"

- 4.0. Пајовић, Душан С. УРБАНИСТИЧКИ ЗАКОНИ ЈУЖНОСЛОВЕНСКИХ ЗЕМАЉА (Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Словенија, Србија); ЈП "Урбанизам" Завод за урбанизам Нови Сад, 2006. година

5.0. Види 4.0.

6.0. Види 3.0. Том. I, стр.46

По чему се у Књажевини Црној Гори насеља разликују од села и градова остале Европе. Градског живота у правом смислу те ријечи нема, јер нема ни трговачког ни индустријског сталежа. Бављење трговином или производњом уопште везано је за звање војника или чиновника, и скоро сваки становник града има своје парче земље, које или он сам обрађује или његова родбина. Изузетак чине дошљаци из других земаља, који се искључиво баве трговином. Овдје чак уопште нема грађанског, цивилног живота: цјелокупно уређење политичког и цивилног живота заснива се на војним начелима, и Црногорац је цијелог свог живота прије свега војник, па тек затим-све остало.

Због непостојања неопходних услова за пуни грађански, цивилни живот, у Црној Гори сусрећемо једино зачетке тог живота. Тако се трговачко-производна дјелатност, осим Цетиња, доскора појављивала у сљедећим мјестанима: Даниловград (који је основао кнез Данило, са циљем да ту пренесе престолницу Црне Горе), Ријека, Вирпазар, Његуши и Андријевица. Сада Црна Гора има праве градове, какви су Бар, Подгорица, Никшић, Колашин. Али, како у тим градовима тако и у наведеним мањим мјестима куће су збијене: поређане су и формирају улице, и у сваком постоји пијачни трг, који се назива ПИЈАЦА.

- 7.0. Поповић, Светислав Г. "ОБИЧАЈНО ПРАВО И ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА УРЕЂЕЊА ГРАДОВА У КЊАЖЕВИНИ, КРАЉЕВИНИ ЦРНОЈ ГОРИ", ИЗГРАДЊА (Часопис Савеза грађевинских инжењера и техничара Србије, Савеза архитеката Србије, Друштва за механику тла и фундирање Србије, Удружење урбаниста Србије), Београд, (в.д. Главног уредника: Бранко Бојовић), Београд, 2003. година.

- 11.0. УПУСТВА ЗА ГРАЂЕЊЕ КУЋА, Државни архив Црне Горе, Цетиње, 26.06.1911. година.

- 12.0. ЦРНОГОРСКИ ЗАКОНИЦИ КЊИГА II. 1796-1916 године, Прописи о мјерним јединицама у Црној Гори 1894. година.

Нове (француске) метарске мјере, које су од 1. Јануара 1888. у нашој земљи усвојене као законите

"Лакат је мјера која је 27 унача дуга. Он је по томе краћи од метра, јер метар има скоро 38 унача. Једна унача има тачно 2.634007 цм, или 2 цијела сантиметра и нешто више од 6 милиметара, на основу свега овога можемо доћи до вриједности од 71 цм. Један лакат има дакле 71,11 цм или тачније 0,718189м, а 60 лаката имаће:

0,718189 x 60

42.67091340 т.ј. 42 цијела метра и 67 сантиметра, ако сад помножимо 42.67091340 x 42.67091340 = 1820.80685039129956 тако ћемо добити да једно рало има 1820,80 м²,

Рало је једна квадратна површина, која је 60 лаката дуга, а 60 широка, кад се помножи добијамо 60x60= 3600 квадратних лаката."

- 13.0. МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ДЈЕЛА (МИУД)

Државни радови по унутрашњости Црне Горе од 1911. године.

- 14.0. ПОКРАЈИНСКИ ЛИСТ, Закона и Наредба за Далмацију, Брзотиском "Народног листа" Задар, 1886. година.

- 15.0. ЈУГОСЛАВИЈА НА ТЕХНИЧКОМ ПОЉУ 1919-1929, Удружење југословенских инжењера и архитеката, Београд, 1929. година.
- 16.0 ПРОЈЕКАТ ЗАКОНА О ГРАДОВИМА У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА и СЛОВЕНАЦА, Савремена општина часопис за привредно-социјално и културно унапређење града и села, Уредник Др Милосав Стојадиновић Бр. 9, Београд, Штампарија "Туцовић" 1926. стр. 423-429.
- 17.0 ГРАЂЕВИНСКИ ЗАКОН СА УРЕДБАМА, ПРОПИСИМА И НОРМАМА ЗА ЊЕГОВО ИЗВРШЕЊЕ, Београд, 1932. година, стр. 7-75.
- 18.0 ГРАЂЕВИНСКИ ЗАКОН СА УРЕДБАМА, ПРОПИСИМА И НОРМАМА ЗА ЊЕГОВО ИЗВРШЕЊЕ ПРАВИЛНИК бр. 8720. од 14. јуна 1932. година о изради регулационих планова, Београд 1932. година (стр.154-197).
- 19.0 ГРАЂЕВИНСКИ ЗАКОН СА УРЕДБАМА, ПРОПИСИМА И НОРМАМА ЗА ЊЕГОВО ИЗВРШЕЊЕ ОПШТА УПУСТВА М.Г. бр. 17140. од 15. јуна 1932. година. За израду уредбе извођењу регулационог плана и грађевинског правилника, Београд 1932. година (стр. 199-302)
- 20.0. ГРАЂЕВИНСКИ ЗАКОН, Друго издање ОПШТИ ПРАВИЛНИК ЗА УРЕЂЕЊЕ СЕЛА И ДРУГИХ НАСЕЉА У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ, Београд 1938. година (стр. 251-317).
- 21.0. Крстић, Бранислав. ГРАДОВИ И ЗАКОНИ, Урбанистички семинар Комуникације 83. 26.09. - 07.10.1983. година.

У послјератном периоду, када је АВНОЈ укидао или прихватио важење старих закона (одлука од 4.02.1945.), Грађевински закон је 1931. остао је и формално-правно на снази. Важио је до Уредбе о генералном урбанистичком плану из 1949, која је била први нормативни акт у овој области и која га, опет, није дерагирала, сем у оном дијелу који је она регулисала. Тако је Грађевински закон примјењиван и послје, до доношења Савезног закона о изградњи инвестиционих објеката и републичких закона о урбанистичком плану или планирању (1958 - 1961).

Славко Лукић¹
Мр Драган Јевтић²

УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН "ЗВОРНИК 2020" ПЛАНСКИ, СТРАТЕШКИ И РАЗВОЈНИ ДОКУМЕНТ

РЕЗИМЕ

Процес израде Урбанистичког плана "Зворник 2020" био је од суштинског значаја, јер су се кроз њега усаглашавали ставови многих учесника и тима обрађивача.

Процес је од почетка био отворен према јавности.

Кроз израду плана стечена су врло важна искуства, која ће радни тим и убудуће примјењивати при урбанистичком планирању.

Тежити стратегије израде овог планског документа било је истраживање и дефинисање циљева којима ће – у складу са Законском регулативом – не само бити омогућена реализација, него и битно убрзано њихово спровођење.

На примјеру града Зворника, то је већ видљиво на терену – многа планска рјешења и препоруке из Урбанистичког плана "Зворник 2020", већ се спроводе.

УВОД

Зворник се налази у сјевероисточном дијелу Босне и Херцеговине, на источним обронцима планине Мајевице и лијевој обали ријеке Дрине. Представља важну раскрсницу путева и незаобилазно комуникацијско средиште на важном стратешком правцу.

Град Зворник је општински центар највишег ранга коме гравитирају сва околна насеља. Има повољне услове за директно комуницирање са градским насељима у његовом непосредном окружењу у оквиру Босне и Херцеговине и Србије.

Величина општине и њен геостратешки положај, сигурно су елементи по којима Зворник има добре почетне услове у смислу будућег развоја.

Урбанистичким планом "Зворник 2020", су детаљно разрађена и просторно дефинисана стратешка одређења, смјернице и пропозиције из Просторног плана општине Зворник, уз оправдане корекције и промјене.

Дефинисано је урбано подручје, границе грађевинског, пољопривредног, шумског и водног земљишта. Овај план представља стратешки документ. Заснован је на анализи природних, економских, друштвених и еколошких капацитета и ограничења. Планом се дефинише концепција и доносе планска рјешења за просторни развој урбаног подручја града Зворника.

Зворник спада у ред општина које имају виши степен урбанизације. Осим сједишта општине–града Зворника, има више урбанизованих насеља (Дивич, Каракај, Кула Град, и др.) која уједно улазе у обухват Урбанистичког плана „Зворник 2020“. Ова насеља ће имати значајну улогу у укупном развоју општине. За урбано подручје града Зворника то значи растерећење одређених капацитета и стварање добре основе за подизање нивоа атрактивности градског центра и развој функција и садржаја од општег интереса.

Планска рјешења су утврђена на нивоу генералних планских концепција до 2020. године. Односе се на распоред основних урбаних функција, на урбаном подручју Зворника, заштитних функција у рубном појасу, организацију и техничка рјешења комуникација, односно основних мрежа и објеката градске инфраструктуре, као и друга рјешења којима се урбано подручје Зворника штити, уређује и развија.

СТАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, УРЕЂЕЊА И КОРИШЋЕЊА ПРОСТОРА

Анализа стања подразумијева приказ ситуације унутар просторног обухвата са аспекта свих области које се тичу израде плана.

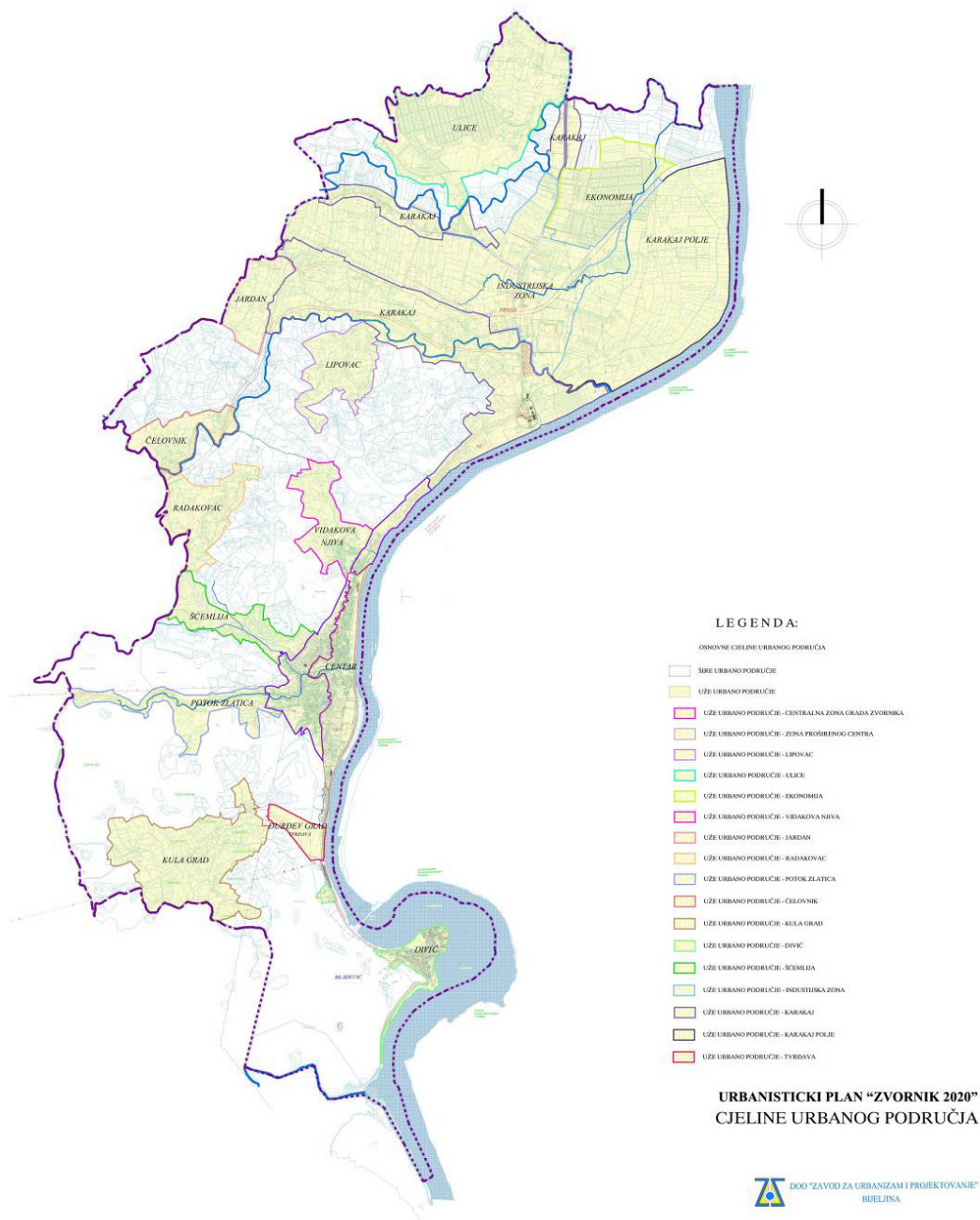
Урбанистички план "Зворник 2020" има површину обухвата од 2610,00 ха. Унутар ширег урбаног подручја Зворника, одређена су и ужа урбана подручја која представљају дијелове гушће и интензивније изграђености и то су:

- уже урбано подручје града са насељима Дивич и Каракај
- уже урбано подручје Липовац

¹ Славко Лукић¹, дипл.инг.арх., ДОО "Завод за урбанизам и пројектовање" Бијељина

² Мр Драган Јевтић, д.и.г., Начелник за урбанизам општине Зворник

- уже урбано подручје Радаковац
- уже урбано подручје Јардан и
- урбано подручје Кула Град.
-



Основне компоненте плана дефинишу се на основу садашње и будуће процјене потреба корисника простора, као и шире друштвене заједнице. Изграђени простори на подручју обухвата имају стамбени, јавни, административни, индустријски, трговачки и угоститељски карактер.

По урбанистичкој концепцији урбанистичког плана подручје града подијељено је у више стамбених зона, у којима се дефинишу насељеност, врсте становања (индивидуално, колективно и мјешовито).

Урбано подручје Зворника састоји се од:

- централне градске зоне – градског језгра и
- стамбених насеља изграђених око централне зоне.

У централној градској зони сконцентрисане су углавном све централне функције и садржаји друштвених дјелатности.

Стамбена насеља се међусобно разликују по густинама насељености, начину изградње објеката, те начину организације и коришћења грађевинског земљишта.

ЦИЉЕВИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА

Основни циљ просторног развоја Зворника:

Достизање вишег нивоа квалитета урбане структуре, урбаног реда и урбане културе града Зворника ради успјешнијег економског и социјалног развоја, односно подизања квалитета живота становника који у њему живе и раде, а уважавајући реалност потреба и могућности.

Достизање основног циља просторног развоја Зворника захтијева и јасно формулисање кључних критеријума, односно оперативних циљева преко којих ће се ићи ка основном циљу.

Оперативни циљеви просторног развоја Зворника, који дефинишу области у којима је потребно постићи напредак у односу на анализе и закључке:

- Контролисано насељавање Зворника у зонама и на површинама планом предвиђеним за становање, уз развој оних типова стамбених јединица које одговарају потребама и могућностима грађана Зворника.
- Омогућити развој свих грана привреде по принципима одрживог развоја и у пажљивој корелацији са другим градским функцијама.
- Развој друштвених дјелатности (здравство, школство, социјално збрињавање, култура и осјетљиве групе) према потребама и могућностима грађана и Општине, а засновано на принципима децентрализације и равноправности свих социјалних група.
- Модернизација, рехабилитација и развој градске инфраструктуре, како би се мрежама и објектима обезбиједила већа и боља приступачност свим грађанима и привредним субјектима.
- Побољшање квалитета животне средине и елиминисање основних узрока који утичу на њену деградацију.

ПЛАН ОРГАНИЗАЦИЈЕ, УРЕЂЕЊА И КОРИШЋЕЊА ПРОСТОРА

На подручју обухвата плана дефинишу се двије основне макроцјелине:

- уже урбано подручје града Зворника и
- шире урбано подручје.

Урбано подручје града Зворника је простор обухвата Урбанистичког плана са дефинисаном границом обухвата у површини од 2610,0 ха.

Шире урбано подручје се поклапа са границом обухвата плана, док су ужа урбана подручја дефинисана у оквиру постојеће макроцјелине.

Централна градска зона са посебним карактеристикама и вриједностима представља најважнији дио градског подручја. Све планиране реконструкције и будућа изградња ће се изводити уз максимално поштовање органске урбане матрице и услова заштите културних добара. У централној зони је највећа концентрација централних градских функција.

Планска рјешења која се односе на централну градску зону, заснована су на економским и социјалним могућностима и ограничењима. Због посебних карактеристика и вриједности у централној зони потребно је поштовати следеће опште услове:

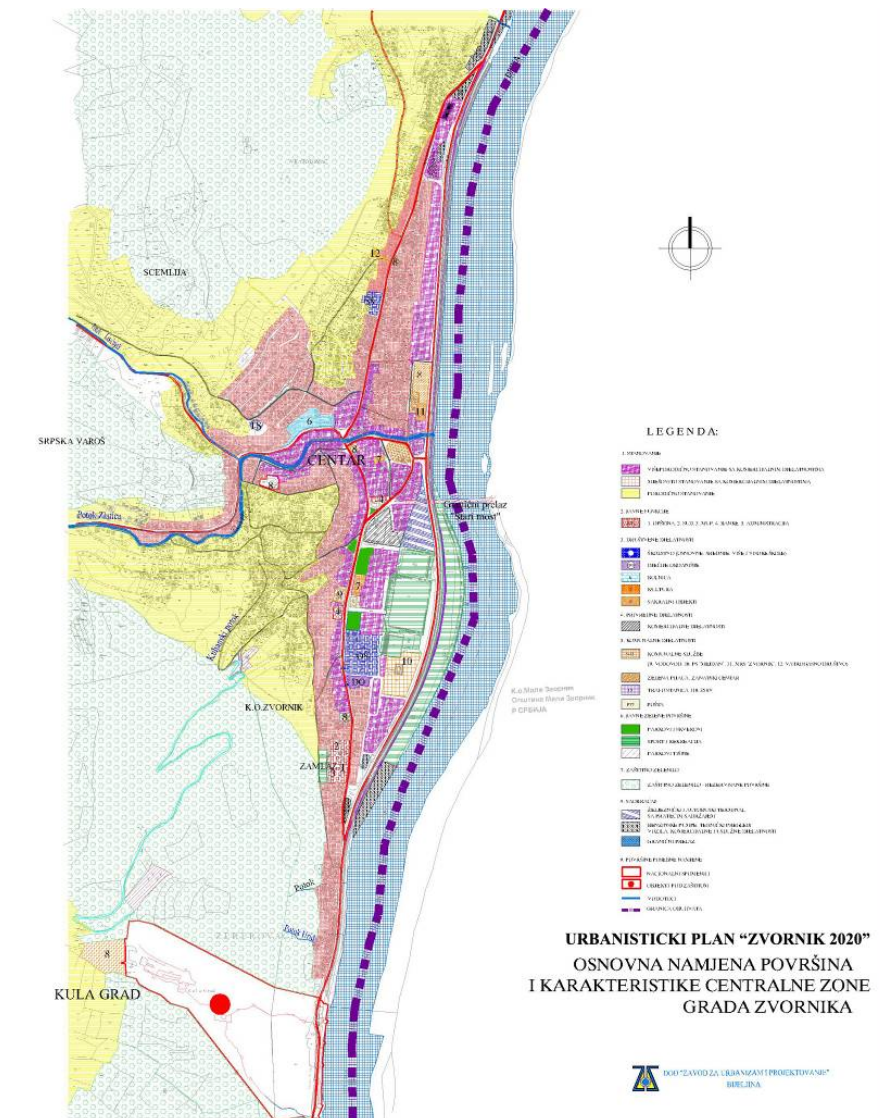
- предвидјети неколико различитих облика реконструкције и изградње: радикалну реконструкцију спроводити у дијеловима центра у којима преовлађује грађевински фонд лошег квалитета, мале спратности и у којима је парцелација уситњена и хаотична, под условима да не постоје ограничења службе за заштиту културних добара; умјерену реконструкцију реализовати у дијеловима у којима преовлађује средњи и добар бонитет грађевинског фонда и релативно уједначена парцелација и гдје треба порушити само мање групације лошег грађевинског фонда;
- ревитализација и санација у дијеловима који имају специфичне карактеристике које треба сачувати, или амбијенталне вриједности које треба истаћи. Кроз поступак промјене намјене површина постојећих објеката, њихову адаптацију, потпуно инфраструктурно опремање, озелењавање парцела и опремање квалитетном и атрактивном урбаном опремом.

У централној градској зони предвиђено је вишепородично и мјешовито становање, за које ће се прецизно дефинисати спратност у складу са условима локације, регулационим плановима и урбанистичко-техничким условима. У приземљима нових вишепородичних зграда се планирају пословне дјелатности компатибилне становању.

Мјешовито становање подразумијева вишепородично и породично становање. На мјестима гдје то дозвољавају услови локације планирати изградњу вишепородичних стамбених објеката. У оквиру постојећих стамбених зона треба у принципу тежити ка повећању индекса изграђености у циљу стварања повољних односа између коришћења земљишта и његовог уређења. У појединим дијеловима града потребно је предузети мјере урбане реконструкције. Објекти вишепородичног типа становања могу се градити као стамбени или као стамбено-пословни. Потребне за пословањем, у оквиру кога се треба стриктно придржавати правила да су то дјелатности компатибилне становању, са акцентом на административне услуге, канцеларијско пословање и сл., утврђују се детаљним анализама на нивоу планова нижег реда, а у складу са стварним потребама локалитета изградње објеката.

На површинама намијењеним становању, поред стамбено-пословних објеката планира се и изградња засебних пословних објеката. Ови објекти се граде у складу са потребама и утврђеним општим јавним

интересом града, водећи рачуна о сваком појединцу и заштити његовог приватног интереса, а у складу са просторним условима и могућностима одређене локације, што се дефинише на нивоу регулационих планова и кроз детаљне урбанистичко-техничке услове. Зона проширеног центра обухвата стамбена насеља изграђена око централне градске зоне. Основна карактеристика ове зоне унутар урбаног подручја града и даље је становање, али са већим процентом мјешовитог и вишепородичног типа становања.



Уводе се пратећи садржаји и функције централитета који се распоређују линеарно дуж главних градских саобраћајница. Тако се повезују централна градска зона, преко зоне проширеног центра са осталим дијеловима урбаног подручја.

Од дијелова који су изграђени на основу планске организације са уједначеним претежно индивидуалним парцелама и одговарајућим приступним саобраћајницама, до дијелова у којима влада хаотична, непанска, спонтано настала стамбена изградња коју прате прије свега потпуно неадекватни саобраћајни приступи као и остали урбани параметри, који су неопходни за овакав вид становања. У зависности од постојећег стања овим планом се предвиђају потези умјерених реконструкција са задржавањем породичног типа становања у дијеловима у којима већ постоји препознатљив урбани ред, односно радикална реконструкција са измјеном мреже приступних саобраћајница, укрупњавањем уситњених катастарских парцела, замјеном постојећег стамбеног фонда и значајнијим увођењем вишепородичног типа становања у оном дијелу гдје је то могуће.

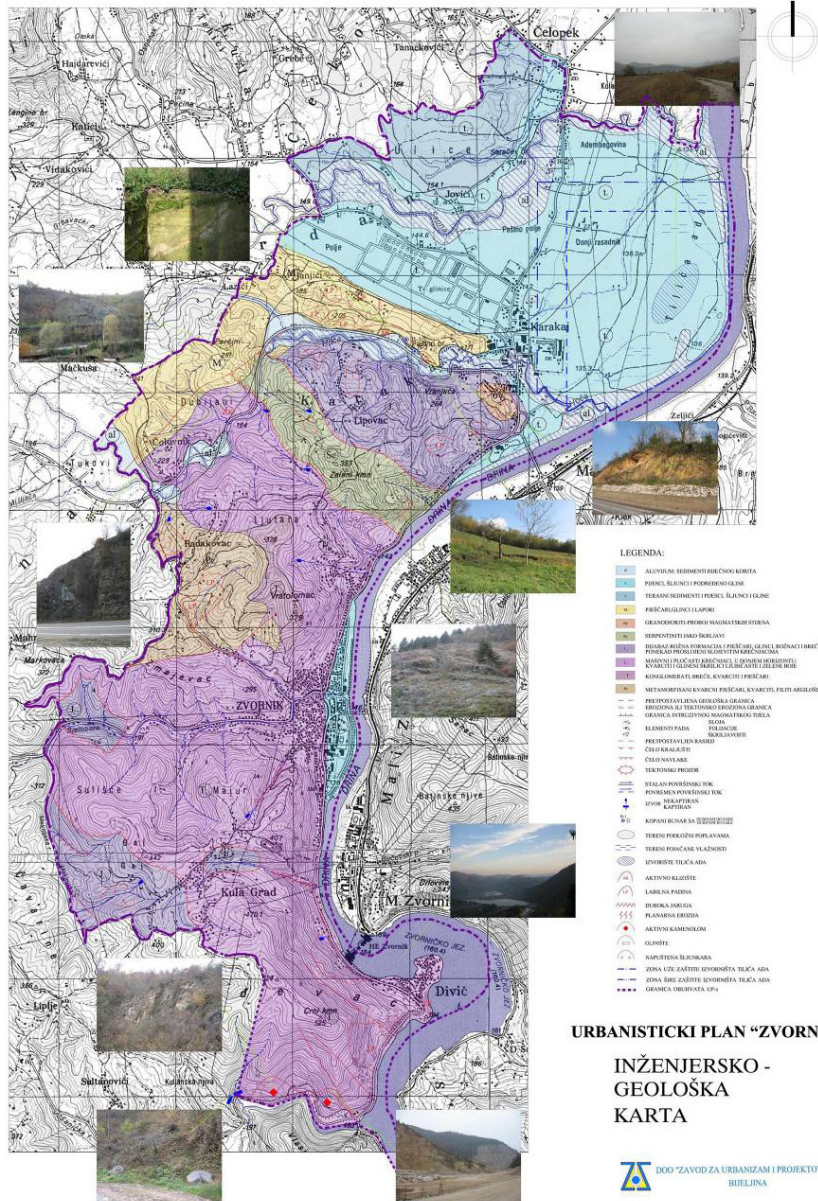
Уже урбано подручје обухвата стамбена насеља изграђена око централне градске зоне и зоне проширеног центра, која се међусобно разликују, у просјечној густини насељености, начину изградње објеката на грађевинским парцелама, степену искоришћености парцела и у погледу организације простора унутар насеља. Основна карактеристика ових насеља је недостатак урбане организације и опремљености основним пратећим садржајима, те је овим планом предвиђена реконструкција у том погледу.

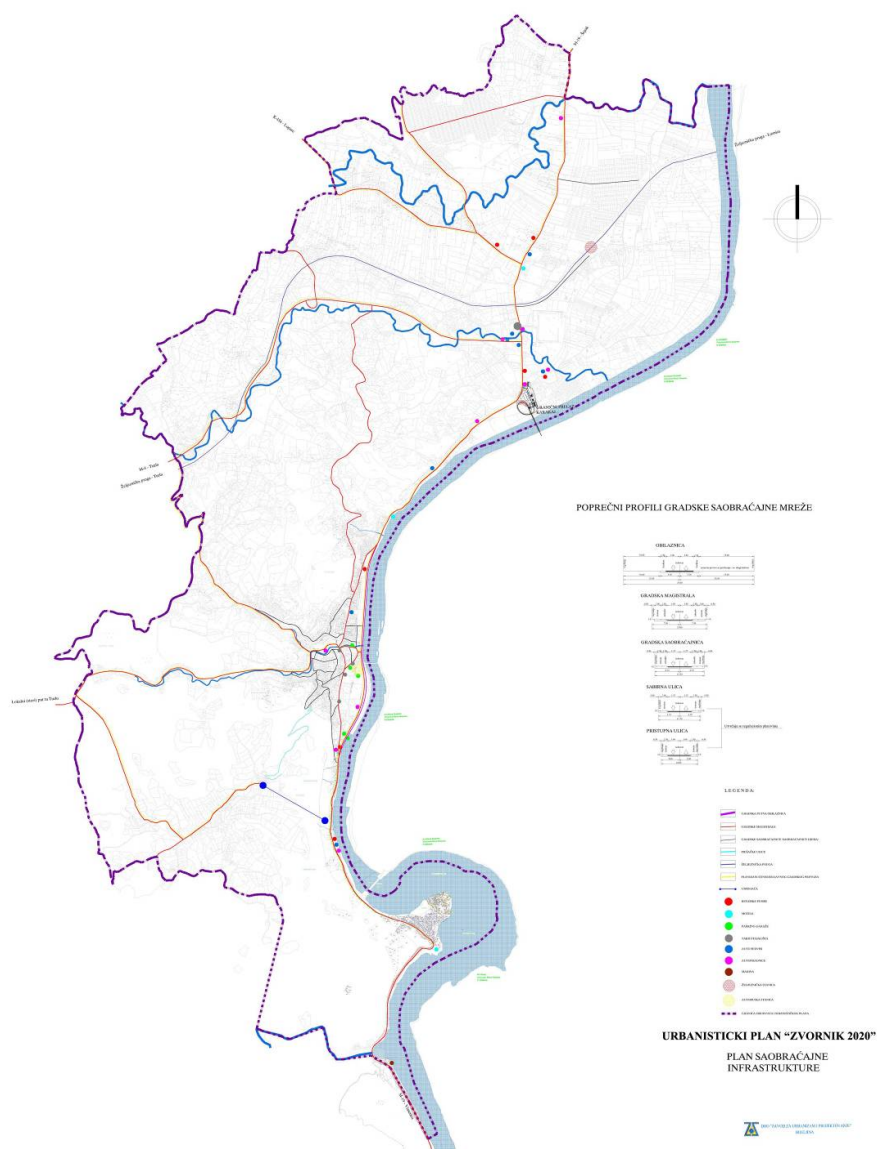
Породични тип становања, као доминантан, задржава се и овим планом у насељима или дијеловима насеља гдје урбана матрица има уређену и препознатљиву структуру. У дијеловима насеља у којима је урбана форма хаотична и непланска, предвиђа се значајнија реконструкција увођењем мјешовито Поред наведених зона у оквиру урбаног подручја Зворника, постоје и специфичне зоне као засебне цјелине. То су прије свега индустријска зона смјештена у сјевероисточном дијелу урбаног подручја, у Каракају, као и уже урбано подручје Тврђава. Индустријска зона се пружа дуж магистралног пута Зворник – М-19 – Сарајево, са обе његове стране.

Планирана структура површина и капацитети појединих садржаја димензионисани су тако да задовоље основне потребе становника, према савременим свјетским стандардима уз максимално очување и унапређење животне средине. Планом је дефинисана граница урбаног подручја и специфичне цјелине и зоне унутар те границе, као и основна намјена површина која подразумева површине пољопривредног, шумског, водног и грађевинског земљишта.

У циљу планске изградње урбаног подручја територије општине Зворник и рационалнијег коришћења грађевинског земљишта, утврђује се следећа намјена простора:

- Грађевинско земљиште намијењено за стамбену изградњу (високу, ниску и мјешовиту),
- Грађевинско земљиште намијењено за изградњу јавних и других објеката,
- Грађевинско земљиште намијењено за изградњу објеката за спорт и рекреацију,
- Грађевинско земљиште намијењено за изградњу привредних и сличних објеката,
- Грађевинско земљиште намијењено за изградњу комуналних и сличних објеката,
- Вриједне пољопривредне и друге површине које се не третирају као грађевинско земљиште.



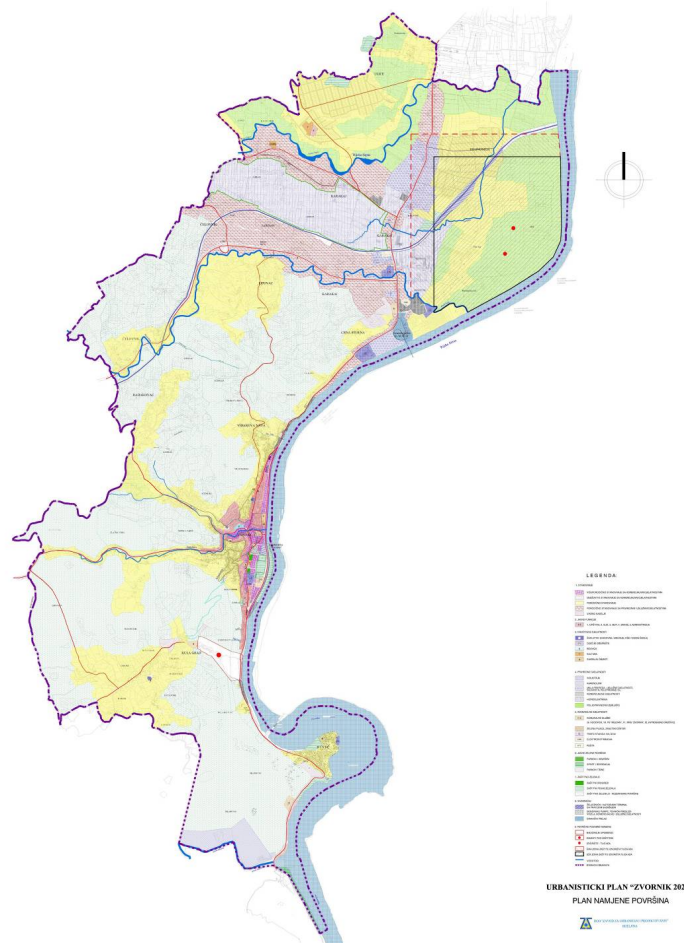


Границе површина дефинисаних овим планом, за одређену намјену, су флексибилне, у смислу, да се прецизно дефинишу у поступку израде детаљних (регулационих) планова. У циљу добијања "отвореног" плана, који ће омогућити што флексибилнији приступ код израде планова нижег хијерархијског реда, којима је овај план основа, одлучили смо се, на заузимање оваквог става, односно, за концепцију "отвореног" плана чије се границе намјена површина не требају третирати као стриктно "заковане" граничне линије. Одступања, наравно, подразумевају одређена помјерања утврђена детаљним анализама, стварним, доказаним потребама, односно утврђивањем општег интереса за град Зворник, а што се дефинише, кроз детаљну разраду, на нивоу регулационог плана, плана парцелације, урбанистичког пројекта, те општих, детаљних и посебних урбанистичко-техничких услова за конкретне случајеве.

Основну намјену површина урбаног подручја представљају површине становања, рада и рекреације. Становање је доминантна функција на цијелом простору Урбанистичког плана. Полазећи од централне зоне града Зворника, преко границе зоне проширеног центра и идући ка граници ужег урбаног подручја, становање се развија из подручја са доминацијом вишепородичног типа преко мјешовитог типа, до појаса са доминацијом породичног типа становања.

Радне зоне дефинисане су кроз површине за индустрију, лаку индустрију и малу привреду и својим највећим дијелом су концентрисане у Каракају.

Површине за спорт и рекреацију у овом плану имају велики значај. Поред планиране изградње објеката за потребе врхунског спорта, посебна пажња усмјерена је на стварање већих и организованих површина за ову врсту садржаја.



Детаљна намјена површина у урбаном подручју

На територији обухвата Урбанистичког плана "Зворник 2020", највећу површину заузима становање, затим комерцијалне и друштвене дјелатности. Највећа концентрација ових садржаја се планира у централној зони и у линеарним центрима на правцима ширења и развоја града.

Зворник треба да тежи да се развија у правцу заокружавања привредне структуре, гдје ће доминирати услужни сектор, али истовремено и развојем индустријске, саобраћајно-прометне и грађевинске дјелатности. У услужном сектору, је неопходно подстицати развој финансијских, информатичких, банкарских, различитих интелектуалних и сличних услуга. Занатске услуге, свој интерес налазиће у ширењу нових технологија, које су неминовост будућег развоја. Неопходно је подстицати привредну кооперацију и формирање малих, флексибилних производних капацитета. Данас водећи трговински сектор, временом ће се диференцирати, подмирујући потребе становништва и привреде. Развој угоститељско-туристичког сектора треба посебно подстицати, како би се створила понуда, која ће одговарати концепту будућег развоја Зворника као модерног пословног и административног центра, чији ће бројни утицаји бити регионалног карактера. Реализација овог економског концепта дијелом има своје упориште у већ обезбјеђеним просторима за привредни развој (индустријска зона у сјевероисточном дијелу Зворника, и зоне за развој мале привреде у оквиру ње) које треба кроз овај план евентуално преиспитати (индустријска зона) и доградити у смислу планског резервисања нових простора (за малу привреду, промет и дистрибуцију, пружање саобраћајних, као и услуга за кориснике саобраћаја).

Планираним намјена стварају се услови за развој подцентара, који ће омогућити не само равномјерније пружање различитих услуга (комерцијалних, сервисних и других), већ кроз бољу опскрбљеност и подизање нивоа живљења и отварање радних мјеста. Понуда нових простора и локација треба да усмјери као што може и да подстакне економски развој, али само уколико се строго поштују еколошки стандарди.

У складу са будућим потребама за објектима који су намијењени за потребе образовања, здравства, социјалне заштите, културне садржаје и сл.) поред постојећих објеката планира се и изградња нових.

Потребно је планирати, поред постојећих објеката и садржаја за рекреацију грађана, и нове објекте и садржаје који ће задовољити потребе становништва.

Сакрални објекти ће бити грађени за потребе грађана одређене конфесије на локацијама које се предвиђају овим планом, а у складу са принципима лоцирања и изградње ових објеката.

Полазећи од стратешког циља израде овога плана - достизање вишег нивоа квалитета урбане структуре, урбаног реда и урбане културе у Зворнику ради успјешнијег економског и социјалног развоја, односно квалитета живота становништва које у њему живи и ради, а уважавајући реалност потреба и могућности, концепција зелене матрице има посебно важан значај.

Ријека Дрина је природна веза шумских комплекса југозапада и сјевера. Активирање површина дуж ријеке са проширењима зеленила као и активирањем коридора дуж саобраћајница, постојећих и планираних, максимално се остварује продор зелених маса у град.

Повећање јавних зелених површина у централној градској зони ће се постићи формирањем нових градских тргова и скверова и уређењем шеталишта и попуњавањем садржајима дуж уређене обале ријеке Дрине.

ЗАКЉУЧАК

Урбанистички план "Зворник 2020" је плански, стратешки и развојни документ, чијој изради се приступило ради рјешавања проблема који су се појавили и успостављања одређеног реда у простору, али је истовремено и наставак континуираног процеса израде планске документације на подручју општине Зворник.

Овим планом су утврђени циљеви будућег просторног развоја Зворника, по појединим областима, а на основу реалних полазних информација и објективне валоризације простора унутар граница урбаног подручја и правилно усклађујући планска рјешења и препоруке из планских докумената вишег реда.

Урбанистичким планом Зворника дефинисани су конкретни елементи развоја простора приказани кроз приоритетне активности, у смислу:

- ангажованих капацитета на модернизацији и проширењу градске инфраструктуре;
- испољених иницијатива за развој мале и средње привреде на градском подручју;
- неопходности развоја мреже јавних служби (здравство, школство, култура);
- започетих иницијатива на утемељењу духовног и културног центра.

ЛИТЕРАТУРА

1. Група аутора (1988). „Просторни план општине Зворник“, Скупштина општине Зворник, Зворник.
2. Јовановић Н. (1990). „Планирање Саобраћаја“, Саобраћајни факултет Универзитета у Београду.
3. Јовић Ј. (1996). „Планирање саобраћаја у градовима – практикум“, Саобраћајни факултет Универзитета у Београду.
4. Комисија за планирање општинског развоја „КПОР“ (2006). „Социо-економски преглед општине Зворник“, Зворник.
5. Маријанац З. (2000). Становништво Републике Српске, Матица Републике Српске Бања Лука.
6. Миличевић Г. (1990): Урбана економија, Економски факултет, Београд.
7. Милојевић А. (1987): Оптимална величина града, Младост, Београд.
8. Одлука о грађевинском земљишту СО Зворник, Број: 01-022-62/07 од 24.04.2007. године.
9. „Одлука о спровођењу Просторног плана општине Зворник“ Број: 01-023-115/90, Зворник, 19.06.1990 године.
10. Општина Зворник-социо-економска база података о становништву (2007), Институт за друштвене и економске студије, Бијељина.
11. Пашалић С. и други (2006). Демографски развој и популациона политика Републике Српске, Влада РС, Републички савјет за демографску политику Бања Лука.
12. Пашалић С. (2005). Демографски развој општине Зворник (пројекат) за друштвене и економске студије, Бијељина.
13. Пашалић С. (2005). Туристичка валоризација општине Зворник (пројекат), Агенција БРЕДА Зворник.
14. „План заштите од пожара Општине Зворник“, (2005) Институт заштите екологије и информатике, Бања Лука.
15. РЕЦ БиХ (2006). Пројекат: „Прекогранична сарадња кроз планирање и инвестирање у околину“, Студија изводљивости за пројекат квалитета водних ресурса у општини Зворник, Сарајево.
16. Технолошки факултет Зворник (2006). Пројекат: "Рјешење проблема комуналног чврстог отпада у општинама сјеверо-источне Босне и Херцеговине",
17. Слишковић И. (1984): Хидрогеолошке значајке слива ријеке Дрине на територији СР БиХ, Геоинжењеринг, Сарајево.
18. „Стратегија локалног економског развоја 2005-2010“, Општина Зворник уз консултантску помоћ УСАИД/ПАДЦО, Инц, Зворник, јул 2005. године.
19. „Стратегија развоја заснована на поштивању људских права 2005-2010“, Општина Зворник уз подршку УНДП, Зворник 2005. године.
20. „Урбанистички план Зворник 2000“, (Сл. гласник општине Зворник број 4/96), „25 НОВЕМБАР“ Зворник, 1975. године.
21. „Урбанистички план Зворника – ревизија“, аналитичко-документациона основа, РО Завод за урбанизам, просторно планирање, пројектовање и надзор, Зворник, март 1989. године.
22. „Урбанистички план града Бијељине - измјена дијела урбанистичког плана – Саобраћај“, Завод за урбанизам и пројектовање Бијељина, 2007.
23. Завод за заштиту и кориштење културно-историјског и природног наслеђа "Културно-историјско и природно наслеђе општине Зворник", Тузла, мај 1991.године;
24. Видовић М., Мојичевић М. (1973): Тектонска грађа Босне и Херцеговине, Архив за рударство и технологију, Тузла.

Мр Душан Минић¹

ОСНОВНИ ПРАВЦИ, ПРОМЕНЕ И ПРОБЛЕМИ РЕАЛИЗАЦИЈЕ У НОВОМ ЗАКОНУ О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

РЕЗИМЕ

Тема рада је осврт на нови Закон о планирању и изградњи после осам месеци од његовог доношења. Закон је донет са циљем да се скрати поступак и донесе што већи број просторних и урбанистичких планова, реше одређена питања из области грађевинског земљишта, а самим тим дође се и брже до грађевинске дозволе. Циљеви су амбициозни и у области легализације објеката, а посебно у делу конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту. Закон је пружио неке нове и храбре кораке. Међутим, он је донет по убрзаном поступку и остављено је да се накнадно дефинишу одређена питања и поступци. Убрзо је донета једна кратка измена Закона, а процес доношења Уредби и Правилника траје у континуитету. Време постаје веома значајан фактор. Посматрајући административно, фаза до изградње постаје значајан динамички фактор (обавештење, документација катастра, локацијска дозвола, уплата накнаде за уређење грађевинског земљишта, склониште, паркинг и сл., разне сагласности државних институција и комуналних предузећа, главни пројекат, изјава одговорног пројектанта и вршиоца техничке контроле, захтев за издавање грађевинске дозволе, пријава извођења радова, посебна тумачења од стране служби градских и општинских управа итд.). До реализације инвестиције један инвеститор треба да прође пут многобројних «степеница», законских, административних, комуналних, уговорних и других. Циљ рада није да анализира и посебно описује сваку одредбу, већ да по једном редоследу прикаже основне правце, промене и «кораци» у процесу реализације. Каква ће брзина «кораци» бити зависи од Закона о планирању и изградњи и њему међузависних закона, многих подзаконских аката локалне самоуправе и од организације служби и комуналних предузећа општина и градова. Углавном у многим градовима и општинама Србије «кораци» су спори. Разуме се да постоји велики број утицајних фактора, али се одговор може дати и корз америчко-индијску анегдоту о газели и лаву из књиге Пут ка успеху (Charles M. Shwab): «Свако јутро када се сунце појави газела се пробуди. Она зна да мора одмах да трчи брже од најбржег лав а или ће бити поједена. Али, када се сунце појави и лав се, такође, пробуди. Он зна да мора одмах да трчи брже од најспорије газеле или ће умрети од глади. Коначно није важно да ли сте газела или лав. Најбоље је да трчите чим се сунце појави».

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Почетком 2009. године Министарство животне средине и просторног планирања најављује доношење новог Закона из области планирања, грађевинског земљишта и изградње. Претходно се говорило само о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи донетог 2003. године (Службени гласник Реп. Србије: 47/5.05.2003.год. и 34/18.04.2006.год.), јер треба хитно нешто променити у процесу издавања одобрења за изградњу и издавању употребне дозволе, како би се у држави створио што бољи амбијент како за иностране тако и за домаће инвеститоре, односно за мале, средње и велике градитеље.

Убрзо се добијају радне варијанте, а затим и Нацрт закона о уређењу простора, грађевинском земљишту и изградњи (радна верзија од 02.02.2007. године).

Радна верзија Закона је била већ дефинисана и почело је убрзано вођење јавне расправе.

У летњим месецима 2009. године Закон је већ био припремљен и упућен Влади и Скупштини Републике Србије на разматрање и усвајање.

Нови закон задржао је исти наслов као и претходни закон и усвојен је у септембру 2009. године под називом Закон о планирању и изградњи (Сл. гл. Реп. Србије, број 72/2009.г.). Закон је ступио на снагу 11.09.2009. године, а убрзо је донета и једна кратка исправка Закона (Сл. гл. РС, бр. 81/09).

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о планирању и изградњи (Сл. гл. РС, бр. 47/03 и 34/06). Међутим, до доношења подзаконских аката на основу овлашћења из новог закона, примењиваће се подзаконски акти донети на основу закона који престаје да важи даном ступања на снагу новог закона, али само ако нису у супротности са новоусвојеним законом.

У складу са одредбама новог Закона први Правилник је донет крајем септембра 2009. године, а затим још неколико Правилника и две Уредбе следећим редоследом:

- Правилник о изгледу и садржини службеног знака и поступку затварања градилишта, Сл. гл. РС, бр. 79/28.09.2009.год.
- Правилник о обрасцу и садржини легитимације урбанистичког и грађевинског инспектора и врсти опреме коју користи инспектор, Сл. гл. РС, бр. 86/21.10.2009.год.

¹ Мр Душан Минић, дипл.ек., ЈП Дирекција за урбанизам Крагујевац, председник Удружења урбаниста Србије и члан Управног одбора Агенције за просторно планирање Републике Србије

- Правилник о критеријумима за одређивање накнаде у поступцима легализације, критеријумима за објекте за које се не може накнадно издати грађевинска дозвола, као и садржини техничке документације и садржини и начину издавања грађевинске и употребне дозволе за објекте који су предмет легализације, Сл. гл. РС, 89/02.11.2009.год.
- Правилник о садржини информације о локацији и о садржини локацијске дозволе, Сл. гл. РС 3/22.01.2010.год.
- Правилник о изгледу, садржини и месту постављања градилишне табле: Сл. гл. РС, 4/29.01.2010.год.
- Правилник о садржини и начину издавања грађевинске дозволе Сл. гл. РС, 4/29.01.2010.год.
- Правилник о условима, програму и начину полагања стручног испита у области просторног и урбанистичког планирања, израде техничке документације и грађења Сл. гл. РС, 4/29.01.2010.год.
- Уредба о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду, Сл. гл. РС, 4/29.01.2010.год.
- Уредба о мерама подршке грађевинске индустрије кроз субвенционисање камате по кредитима за финансирање стамбене изградње у 2010. години, Сл. гл. РС, 4/29.01.2010.год.
- Правилник о изменама и допунама Правилника о критеријумима за одређивање накнаде у поступцима легализације, критеријумима за објекте за које се не може накнадно издати грађевинска дозвола, као и садржини техничке документације и садржини и начину издавања грађевинске и употребне дозволе за објекте који су предмет легализације, Сл. гл. РС, 5/5.02.2010.год.
- Правилник о изменама Правилника о полагању стручног испита, Сл. гл. РС, 21/6.04.2010.год.
- Правилник о допунама Правилника о садржини и начину издавања грађевинске дозволе, Сл. гл. РС, 26/23.04.2010.год.

1. ПРОСТОРНО И УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

По новом Закону о планирању и изградњи документи просторног и урбанистичког планирања су плански документи, документи за спровођење просторних планова и урбанистичко-технички документи. Плански документи су просторни планови (Просторни план Републике Србије, Регионални просторни план, Просторни план јединице локалне самоуправе, Просторни план подручја посебне намене) и урбанистички планови (Генерални урбанистички план, План генералне регулације, План детаљне регулације).

Документи за спровођење просторних планова су Програм имплементације Просторног плана Републике Србије, Програм имплементације регионалног просторног плана и Програм имплементације просторног плана подручја посебне намене.

Урбанистичко-технички документи за спровођење планских докумената су Урбанистички пројекат, Пројекат препарцелације и парцелације и Пројекат исправке граница суседних парцела.

Саставни делови Просторног плана подручја посебне намене, Просторног плана јединице локалне самоуправе и урбанистичких планова су правила уређења правила грађења и графички део.

Нови Закон нам је поново вратио назив Просторни план Републике Србије уместо Стратегије просторног развоја. Стратегија је рађена претходних година, веома се лако дошло до концепта и сада је на јавном увиду Нацрт Просторног плана Републике Србије 2021.

Такође кроз Нови закон враћен је и назив Генерални урбанистички план, који се доноси као стратешки развојни план, са општим елементима просторног развоја и доноси се за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе са више од 30.000 становника.

Међутим, План генералне регулације се обавезно доноси за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, а може се донети и за друга насељена места на територији општине, односно града, када је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе.

За јединице локалне самоуправе за које се по овом Закону доноси генерални урбанистички план, планови генералне регулације се обавезно доносе за цело грађевинско подручје насељеног места, по деловима насељеног места.

Значајна промена у новом Закону јесте начин уступања подлога и обавеза формирања Централног регистра планских докумената.

У циљу израде, односно измене планског документа, на захтев министарства надлежног за послове просторног планирања и урбанизма, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, надлежни орган, односно организација уступају постојеће копије топографског и катастарског плана, односно дигиталне записе, односно катастар подземних инсталација, односно ортофото снимке, без накнаде. Све подлоге се уступају у року од 30 дана.

У року годину дана од ступања на снагу новог Закона, тј. до 11. септембра 2010. године сви плански документи који се доносе у складу са овим законом евидентирају се у Централном регистру планских докумената и доступни су заинтересованим лицима у електронском облику путем интернета.

Регистар води министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма преко Републичког геодетског завода, у оквиру Националне инфраструктуре геопросторних података.

За израду планова веома је битно да своју законску обавезу испуне 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. Они су дужни да по захтеву носиоца израде плана, у року од 30 дана доставе све тражене податке без накнаде.

Веома често ови рокови се не поштују или су непотпуни подаци (трасе аутопутева, железнице, гасоводи итд.) и успоравају израду планова.

Када се овоме додају и други поступци планских и других Комисија на локалном и републичком нивоу онда се рокови израде планова поприлично угрожавају.

Међутим, да би се убрзала процедура издавања дозвола, законом је предвиђено да све општине и градови Србије донесу просторни план у року од 18 месеци од дана ступања на снагу Новог закона. Према томе рок је 11. март 2011. године.

Доношењем Закона о планирању и изградњи прописане су и обавезе у погледу доношења планова генералне регулације за седишта јединица локалне самоуправе у року од две године од дана ступања на снагу закона, односно у року од три године од дана ступања на снагу закона за планове генералне регулације за остала насеља, који су предвиђени за доношење просторним планом јединице локалне самоуправе.

Сматра се да је у моменту доношења Новог Закона само 20% општина Србије имало потребну планску документацију.

Из наведених разлога, законом је предвиђено да Министарство надлежно за послове просторног планирања може, на захтев јединице локалне самоуправе, да суфинансира израду појединих планских докумената.

Међутим, веома често уступање израде планских докумената врши се у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

- У већини расписаних јавних позива, у одређивању критеријума за избор најповољније понуде, највећи број пондера додељује се понуђеној цени (нпр. 70 или 80 пондера), тако да критеријум за избор најповољније понуде није економски најповољнија понуда, већ најнижа цена.
- У већини расписаних јавних позива, фаворизују се услови плаћања који подразумевају плаћање урађене документације након усвајања и доношења, што приморава понуђаче (урбанистичке институције) да бескаматно кредитирају и финансирају јединице локалне самоуправе, чија је законска обавеза да обезбеде израду и донесу планове.
- Код понуђених цена поводом јавних позива не примењује се «Одлука о начину утврђивања минималних цена израде просторних планова, урбанистичких планова и урбанистичких пројеката», односно Акт Инжењерске коморе Србије.

Због уочених поремећаја, који угрожавају опстанак урбанистичких институција, Удружење урбаниста Србије као струковна организација која окупља урбанисте Србије предлаже доношење следећих препорука и мера:

- Обратити се Министарству животне средине и просторног планирања, у циљу реалног сагледавања потребних финансијских средстава за израду просторних и урбанистичких планова, које ће омогућити јединицама локалне самоуправе испуњење законске обавезе на одговоран начин, односно израду и доношење квалитетних и спроводљивих планова.
- Јединицама локалне самоуправе, као струковна организација, указати на значај израде просторних и урбанистичких планова и у том смислу дати препоруке за израду Конкурсних документација, у којима ће се, у складу са Законом о јавним набавкама, омогућити примена критеријума «најповољније понуде».
- Обратити се Инжењерској комори Србије захтевом да покрене поступак за обезбеђење законског оквира за примену Акта ИКС којим су утврђене минималне цене израде просторних планова, урбанистичких планова и урбанистичких пројеката, који ће обавезивати све актере, а не само појединце-чланове ИКС.
- Да се надлежном министарству упуту захтев за допуну закона као и доношење правилника који ће регулисати начин издавања и критеријуме за лиценцирање предузећа која се баве просторним и урбанистичким планирањем.
- Као краткорочна мера, која треба да омогући заустављање настале ситуације, предлаже се потписивање споразума у који ће се укључити све заинтересоване институције, колективни чланови УУС, у оквиру Пословног система урбанистичких институција «ПСУРБИ», којим ће се одредити мерила и услови наступања на тржишту, у циљу очувања струке и професије.

2. ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ

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.

Грађевинско земљиште се користи према намени одређеној планским документом, на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом.

Грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине и у промету је.

Грађевинско земљиште може бити: градско грађевинско земљиште или грађевинско земљиште ван границе градског грађевинског земљишта.

Градско грађевинско земљиште јесте земљиште у грађевинском подручју насељеног места које је као такво одређено планским документом, који се доноси за општину, град и град Београд, у складу са Законом о планирању и изградњи.

Грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта јесте земљиште у грађевинском подручју изван насељеног места, које је као такво одређено планским документом који се доноси за општину, град и град Београд у складу са овим законом.

Планским документом, којим се одређује грађевинско земљиште и у једном и другом случају не мења се облик својине на том земљишту.

Промена намене пољопривредног земљишта може се назвати и «конверзија пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште».

Поступак промене намене је следећи:

Када се планским документом промени намена пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште, орган надлежан за доношење плана је дужан 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 којима је промењена намена.

Орган надлежан за послове државног премера и катастра решењем проводи насталу промену и ставља забележбу о обавези плаћања накнаде за промену намене пољопривредног земљишта у базу података катастра непокретности из које се издаје лист непокретности о обавези плаћања накнаде за промену намене.

Решење се доставља власнику земљишта, министарству надлежном за послове пољопривреде и надлежном пореском органу у року од 15 дана од дана доношења решења.

Власник катастарске парцеле којој је промењена намена дужан је да плати накнаду за промену намене пољопривредног земљишта пре издавања локацијске дозволе, у складу са законом којим се уређује пољопривредно земљиште.

Накнада за промену намене пољопривредног земљишта прво је била дефинисана Законом о пољопривредном земљишту (Сл. гл. РС., бр. 62/19.07.2006.год.) а затим Законом о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту (Сл. гл. РС., бр. 41/2.06.2009.год.). Измене и допуне Закона су усвојене ткр. неприметно, где се није чула реч урбанистичке струке. Накнада за промену пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште, према Закону о пољопривредном земљишту (чл. 25. став 4.) плаћала се на следећи начин: «Накнада за промену намене на неодређено време плаћа се једнократно у износу од 50% тржишне вредности обрадивог пољопривредног земљишта на дан подношења захтева за промену намене обрадивог пољопривредног земљишта. Накнада за промену намене на неодређено време не може бити виша од 1.500 ЕУР-а у динарској противвредности по једном хектару, осим на обрадивом пољопривредном земљишту прве и друге катастарске класе.

Изменом и допуном Закона о пољопривредном земљишту из 2009. год. (чл. 12.) накнада за промену пољопривредног земљишта знатно се увећала и плаћа према следећем обрачуно: «Накнада за промену намене плаћа се једнократно у износу од 50% тржишне вредности обрадивог пољопривредног земљишта на дан подношења захтева за промену намене обрадивог пољопривредног земљишта, односно 20% тржишне вредности грађевинског земљишта за промену намене».

Поред високе накнаде и даље су остали проблеми претходног периода: неажурност администрације и власника, у земљишним књигама у најужем градском центру земљиште се води као воћњак итд.

Грађевинско земљиште може бити уређено и неуређено, а уређивање грађевинског земљишта обухвата његово припремање и опремање.

За уређивање грађевинског земљишта плаћа се накнада и њу плаћа инвеститор.

Промена у делу финансирања грађевинског земљишта састоји се што се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са претходним ткз. старим Законом о планирању и изградњи, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину.

Нови извор финансирања уређивања грађевинског земљишта је конверзија права коришћења, односно права закупа.

Грађевинско земљиште у јавној својини се отуђује или даје у закуп јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом и даје се лицу које понуди највећу цену. Међутим, доста је дискутабилна следећа одредба Закона: «јединица локалне самоуправе може отуђити или дати у закуп грађевинско земљиште по цени односно закупнине која је мања од тржишне цене односно закупнине или отуђити или дати у закуп грађевинско земљиште без накнаде, уз претходно прибављену сагласност Владе». Ближе услове и начин за отуђење или давање у закуп грађевинског земљишта из претходне одредбе прописује Влада Републике Србије.

Највећа промена у новом Закону о планирању и изградњи јесте конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту. Конверзија може бити без накнаде и са накнадом.

Први пут после 1958. године, тј. после пола века, предвиђена је могућност приватне својине на градском грађевинском земљишту.

Готово да није било инвеститора који није имао примедбе на статус земљишта у Србији. Због ових несигурних имовинско-правних односа, посебно када говоримо о праву коришћења, улагања у нашу земљу нису била на високом нивоу, а самим тим и број нових радних места.

Значајан број грађана ће право конверзије остварити без накнаде. Довољно је само да на своје име имају укњижене куће, станове, локале, гараже. Катастру непокретности или земљишним књигама треба да поднесу захтев за конверзију права коришћења у право својине над градским грађевинским земљиштем. Уз захтев се прилаже лист непокретности или власнички лист у којем стоји да су власници објекта (стана) и корисници земљишта. Без накнаде, власници градских грађевинских парцела постаће и АП Војводина и локалне самоуправе.

Међутим, накнаду ће плаћати један број предузећа и грађана у складу са Законом и Уредбом Владе Републике Србије о конверзији права коришћења грађевинског земљишта у право својине.

Накнаду за конверзију, односно тржишну вредност одређиваће Пореска управа. Уредбом су одређени критеријуми којима ће се водити Пореска управа. Неки од њих су: средња прометна вредност земљишта у сличној или истој урбанистичкој зони, намена земљишта, урбанистички параметри, погодност локације, степен комуналне опремљености и други.

Процена је да од укупно 21 милион катастарских парцела у Србији, трећину чини градско грађевинско земљиште па према томе очекује се да ће у наредном периоду катастар и земљишне књиге преплавити неколико милиона захтева грађана.

Овим законом донекле ће се решити и питање повраћаја имовине, јер новчана средства остварена по основу конверзије права коришћења у право својине уплаћују се у износу од 50% у посебан фонд за реституцију, а 50% у буџет јединице локалне самоуправе.

3. ИНФОРМАЦИЈА О ЛОКАЦИЈИ, ЛОКАЦИЈСКА И ГРАЂЕВИНСКА ДОЗВОЛА

3.1. Информација о локацији

Информација о локацији садржи податке о могућностима и ограничењима градње на катастарској парцели, на основу планског документа.

Информација о локацији издаје се обавезно за изградњу помоћних објеката, гараже и трафо станица 10/0,4kV или 20/0,4kV.

Уз захтев за издавање информације о локацији подноси се копија плана парцеле.

Информацију о локацији издаје орган надлежан за издавање локацијске дозволе у року од осам дана од дана подношења захтева, уз накнаду стварних трошкова издавања те информације.

3.2. Локацијска дозвола

Локацијска дозвола се издаје решењем, за објекте за које се по овом закону издаје грађевинска дозвола а садржи све услове и податке потребне за израду техничке документације, у складу са важећим планским документом.

Уз захтев за издавање локацијске дозволе подноси се: 1. копија плана парцеле, 2. извод из катастра подземних инсталација 3. доказ о праву својине.

Захтев за издавање локацијске дозволе обавезно садржи и податке о објекту који ће се градити, а нарочито: планирану диспозицију, врсту и намену објекта, техничке карактеристике и сл.

Ако плански документ не садржи све услове и податке за израду техничке документације, надлежни орган их прибавља по службеној дужности, о трошку инвеститора. Органи односно организације овлашћени за издавање тих услова и података дужни су да по захтеву надлежног органа поступе у року од 30 дана.

Локацијска дозвола садржи све услове и податке потребне за израду главног пројекта, а нарочито: 1. податке о инвеститору, 2. број и површину катастарске парцеле, 3. правила грађења, 4. услове за прикључење на саобраћајну, комуналну и другу инфраструктуру, 5. податке о постојећим објектима које је потребно уклонити 6. друге услове у складу са посебним законима.

Локацијском дозволом може се предвидети и фазна изградња, где је почетак радова могућ одмах по добијању локацијске дозволе, што значи да инвеститор може да крене са радовима и пре добијања грађевинске дозволе. Сматра се да ће ово решење убрзати градњу, али са друге стране могуће је створити нове проблеме и опасности за инвеститоре.

3.3. Грађевинска дозвола

Уз захтев за издавање грађевинске дозволе прилаже се: 1. локацијска дозвола, 2. главни пројекат у три примерка са извештајем о извршеној техничкој контроли, 3. доказ о праву својине, односно праву закупа на грађевинском земљишту, 4. доказ о уређивању односа у погледу плаћања накнаде за уређивање грађевинског земљишта 5. доказ о уплати административне таксе.

Надлежни орган је дужан да кад утврди да достављени главни пројекат није урађен у складу са правилима грађења садржаним у локацијској дозволи, о томе обавести Инжењерску комору Србије, ради покретања поступка пред судом части.

Грађевинска дозвола садржи нарочито следеће податке о: 1. инвеститору, 2. објекту чије се грађење дозвољава са подацима о габариту, спратности, укупној површини и предрачунској вредности објекта,

3. катастарској парцели на којој се гради објекат, 4. постојећем објекту који се руши или реконструише ради грађења, 5. документације на основу које се издаје.

Грађевинска дозвола се издаје решењем, у року од осам дана од подношења уредног захтева. Саставни део решења је главни пројекат.

Грађевинска дозвола престаје да важи ако се не отпочне са грађењем објекта, односно извођењем радова у року од две године од дана правоснажности решења којим је издата грађевинска дозвола.

Пут до грађевинске дозволе има безброј корака или степеница, али се оквирно може посматрати кроз три корака:

Први корак-информисање

Пре него што крене у поступак за добијање грађевинске дозволе, инвеститор се у надлежној општинској служби или Секретаријату за урбанизам информише шта може да гради на одређеној локацији. Евентуално, то би могло да се провери и на њиховом сајту.

Документација. Инвеститор мора да има доказ о власништву или, уколико је закупац о закупу, да би добио локацијску дозволу.

Препарцелација. Овај пројекат се ради само уколико је неопходно спојити две или више парцела, а у року од десет дана мора да га одобри надлежна служба.

Други корак-локацијска дозвола

С потребном документацијом и пројектом препарцелације подноси се захтев за издавање локацијске, а уколико су достављена сва потребна документа, надлежна служба има рок од 15 дана да је изда.

Трећи корак-Главни пројекат

Главни пројекат у име инвеститора ради одговорни пројектант, а његову услађеност са урбанистичким планом проверава спољна контрола.

Грађевинска дозвола. Ако је главни пројекат у складу са параметрима у локацијској дозволи, надлежна служба има рок од осам дана да је одобри.

Закон о планирању и изградњи је свеобухватан и има десетак битних поглавља, међутим у припреми закона, а и после осам месеци углавном се говори «како скратити време добијања грађевинске дозволе».

У Србији се на добијање грађевинске дозволе у просеку чекало 224 дана, а често тај процес може да траје и неколико година. Према проценама Светске банке, наша се земља по брзини издавања грађевинске дозволе налази на 157. месту, у групи са неевропским земљама.

Од ступања на снагу новог Закона о планирању и изградњи (11. септембар 2009. год.) па до половине априла 2010. године, изградња у Београду, како преносе медији, је застала јер се нове грађевинске дозволе ткр. не издају. Највише их је издато у Новом Саду 250, док у Нишу и Крагујевцу заједно није издато ни 100 дозвола.

Образложење застоја је недостатак урбанистичке документације (на пример, прилагођавање новом Закону), а посебно обавеза инвеститора да ураде нешто ново, што по претходном закону нису морали, а то је да обаве конверзију, односно претварање права коришћења грађевинског земљишта у право власништва, па да тек онда поднесу захтев за издавање дозволе. То је оно што може да компликује поступак и да буде проблем за инвеститоре и да одузме додатно време.

4. ЛЕГАЛИЗАЦИЈА

Легализација у смислу Новог Закона о планирању и изградњи јесте накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно делове објекта изграђене или реконструисане без грађевинске дозволе.

Раније важећи Закон је у најширој јавности називан и Законом о легализацији, али није дао очекивани ефекат. Нови закон о планирању и изградњи и Правилник о критеријумима легализације покушава да реши проблем који је већ неколико деценија присутан у Србији.

Захтев за легализацију могао се поднети за све објекте који су без дозволе изграђени до 11. септембра 2009. године, а рок за подношење захтева био је 11. март 2010. године. Власници бесправно изграђених објеката, који су поднели пријаву за легализацију по раније важећем закону нису имали обавезу поновног подношења захтева, већ се та пријава сматрала захтевом.

Да би се обезбедила и остварила масовност легализације предвиђено је низ погодности за власнике бесправних објеката.

За разлику од раније законодавац се другачије поставља према грађанима који су градили да би трајно решили свој стамбени проблем, у односу на инвеститоре који граде објекте ради продаје на тржишту.

Та разлика се огледа у висини накнаде коју плаћају власници бесправних објеката. процењено је да се највећи број захтева за легализацију односи на категорију власника који су градили породичне стамбене куће површине до 100 квадратних метара, углавном на ободним деловима градова. Најчешће, општина није имала никакав плански документ за то подручје, а како није постојала ни основна комунална инфраструктура, власници таквих објеката су често сами финансирали изградњу инфраструктуре која недостаје.

Управо зато, али и из социјалних разлога министар је одредио критеријум који се примењује приликом обрачуна накнаде за уређивање грађевинског земљишта.

Тај критеријум предвиђа умањење од 60 одсто у односу на редовну цену. За ову категорију власника посебно је важно истаћи да се приликом издавања грађевинске дозволе у поступку легализације не тражи доказ о плаћању накнаде за пренамену из пољопривредног у грађевинско земљиште. Умањење накнаде у износу од 60 одсто примењује се и за власнике станова у стамбеним, бесправно саграђеним зградама.

У Србији је по Новом Закону о планирању и изградњи поднето 346.056 пријава за легализацију бесправно подигнутих објеката. Од тога, у Централној Србији било је 211.583, Београду 119.225, а у Војводини 15.248 захтева. Када се томе додају и нерешене пријаве за легализацију по раније важећим законима, реч је о укупно 617.658 предмета.

Међутим, сигурно је да је број нелегалних објеката већи од 617.658 јер и даље има оних који нису пријавили легализацију.

Какав ће бити темпо легализације објеката зависи ће од организације служби општина и градова, а такође од друштвеног стандарда појединаца, висине зарада и бруто производа по глави становника.

Бруто домаћи производ по глави становника у доларима

Земља	2007.	2008.	2009.	2010.	Земља	2007.	2008.	2009.	2010.
Албанија	3.466	4.089	3.680	3.684	Мађарска	13.784	15.522	12.385	13.211
БиХ	3.808	4.625	4.235	4.406	Македонија	3.874	4.656	4.281	4.498
Бугарска	5.301	6.560	5.916	6.036	Руминија	7.850	9.310	7.502	7.779
Хрватска	13.205	15.633	13.913	14.259	Србија	5.476	6.781	5.742	6.028
Чешка	16.880	20.759	18.193	19.306	Словенија	23.511	27.148	24.583	25.524

*Нема података за Црну Гору Извор: ММФ, октобар 2009.

По претходном Закону рок за решавање предмета легализације био је две године од подношења захтева, а по новом рок не постоји.

На захтевима за легализацију почело је да се ради у општинама и градовима, али има молби од једног броја грађана да се не жури са решавањем њихових предмета јер немају новца да плате поступак. Са друге стране има и молби појединаца да се што пре реше њихови захтеви, због потребе да ставе хипотеку на некретнину и добију кредит.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о планирању и изградњи, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009.год.
2. Уредбе Владе Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 4/29.01.2010.год.
3. Правилници Министра животне средине и просторног планирања, Службени гласник Републике Србије, бр. 79; 86; 89/2009 и бр. 3; 4; 5; 21; 26/2010.год.
4. Закон о пољопривредном земљишту, Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006.год. и бр. 41/2009.год.
5. Мр Душан Минић: «Како доћи до реализације инвестиције-пут једног инвеститора», Летња школа урбанизма, Како до стратегије просторног и урбаног развоја на националном и локалном нивоу Републике Србије, Удружење урбаниста Србије, Крагујевац, јун 2008.год.

др Мила Пуцар¹, мр Марина Ненковић-Ризнић²

МОГУЋНОСТ МОНИТОРИНГА И ЕФЕКТИВНЕ СТРУЧНЕ КОНТРОЛЕ ЕНЕРГЕТСКИ ЕФИКАСНИХ ОБЈЕКТА И ПЛАНОВА НА ОСНОВУ НОВОГ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И ППРС

РЕЗИМЕ:

У досадашњој планерској пракси у Републици Србији, енергетска ефикасност није заузимала значајније место ни у легислативним оквирима који се тичу планирања и изградње, нити у плановима вишег реда. С друге стране, и поред делимично дефинисаних стандарда, питање мониторинга енергетске ефикасности приликом изградње објеката се поштовало у мањој мери.

Новим Законом о планирању и изградњи из 2009. године („Службени гласник РС“ 72/09 и 81/09) се први пут у планерску праксу уводе питања енергетских својстава објеката и њихове сертификације на основу енергетских карактеристика, чиме се такође врши и хоризонтална хармонизација обавеза закона из области енергетике и грађевинарства. Овим усвајањем нових грађевинских принципа у законским оквирима дата је и легислативна одредница наведене проблематике чиме се институционализовало питање енергетских својстава објеката и њиховог побољшања. На овај начин је, такође, дат и оквир за спровођење мониторинга али су и дате обавезе за креирање институционалних тела за контролу и стручни надзор у овој области.

Поред наведеног законског оквира и стратешки документи на нивоу Републике Србије (нацрт ППРС) даје по први пут и препоруке за реализацију пројекта у области енергетске ефикасности али и смернице за имплементацију пројекта на нижем хијерархијском нивоу.

Тиме се директно ствара амбијент за остваривање стручне контроле појединачних пројеката.

Земље Европске уније, као и неке земље у окружењу, су последњих година постигле виши степен у укључивању питања енергетске ефикасности у сектор зградарства и тиме формирале препоруке и стратешке смернице које могу бити путоказ и у српској пракси.

Тема рада ће бити управо начини и могућности за ефикасну стручну контролу и мониторинг планова и пројеката који се тичу енергетски ефикасних објеката, не само у светлу новог Закона у планирању и изградњи, већ и Нацрта Просторног плана Републике Србије.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: енергетска ефикасност, мониторинг, Закон о планирању и изградњи РС, Нацрт Просторног плана Републике Србије

POSSIBILITY OF MONITORING AND EFFECTIVE EXPERT CONTROL OF ENERGY EFFICIENT BUILDINGS AND PLANS BASED ON THE NEW LAW ON THE PLANNING AND CONSTRUCTION AND SPRS

SUMMARY:

In previous planning practice in the Republic of Serbia, energy efficiency is not a significant issue both in the legislative framework related to the planning and construction, and in the plans of higher order. On the other hand, despite the partially-defined standards, the issues of monitoring energy efficiency in building construction are respected to a lesser extent.

The new Law on planning and construction from the year 2009 ("Official Gazette 72/09 and 81/09) introduces into practice the questions of energy characteristics of buildings and their certification on the basis of energy performance, which can also perform horizontal harmonization of liabilities in the field of energy and construction laws. With the adoption of these new construction principles in the legal framework of legislative data, the issue of energy characteristics of buildings and their improvements was institutionalized. In this way, was developed the framework for the implementation of monitoring but as well as responsibilities for the creation of institutional bodies for the control and supervision in this area.

In addition to the legal framework, the strategic documents on the level of the Republic of Serbia (draft version of Spatial plan of the Republic of Serbia) provide recommendations for project implementation in the field of energy efficiency and guidelines for the implementation of projects at a lower hierarchical level, for the first time.

This directly creates the environment for the exercise of professional control of individual projects.

The European Union and some countries in the region, in recent years reached a higher level of inclusion of issues of energy efficiency in the Building field, and thus formed strategic policy recommendations that could be signpost to the Serbian practice.

Theme of the paper will be just the methodologies and possibilities for effective technical control and monitoring of plans and projects concerning energy efficient buildings, not only in the light of the new Law on planning and construction, but also of the Spatial Plan of Republic of Serbia.

KEYWORDS: energy efficiency, monitoring, the Law on planning and building of the RS, draft version of the Spatial Plan of the Republic of Serbia

¹ др Мила Пуцар, дипл. инж.арх., научни саветник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, Булевар Краља Александра 73/II milar@iaus.ac.rs

² мр Марина Ненковић-Ризнић, дипл.прост.планер, истраживач сарадник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, Булевар Краља Александра 73/II marina@iaus.ac.rs

1.0. УВОД

И поред изузетног значаја, који има унапређење енергетске ефикасности за нашу земљу, ова област није довољно добро правно и институционално регулисана. У досадашњој документима на нивоу Републике Србије, први значајнији помак је учињен усвајањем Закона о енергетици (Закон о енергетици РС, „Службени гласник РС“ бр. 84/2004). Овим законом омогућено је формирање Агенције за енергетску ефикасност, односно стварање институционалног оквира за унапређење енергетске ефикасности у Србији.

Повећање енергетске ефикасности у производњи, дистрибуцији и коришћењу енергије препознат је и као један од пет основних приоритета и у оквиру Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године („Службени гласник РС“ бр. 44/2005) и Програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године. Још неки стратешки документи истичу значај енергетске ефикасности за свеукупни развој Србије. Неки од тих докумената су: Национална стратегија одрживог развоја, Национална Стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006. до 2012. године, Стратегија увођења чистије производње у РС и Национални програм заштите животне средине (Пуцар, Ненковић-Ризнић, Јосимовић, 2009).

Унапређење енергетске ефикасности у свим областима потрошње и производње енергије је од прворазредног значаја за сваку земљу. У развијеним земљама је брига о унапређењу енергетске ефикасности промовисана и на различите начине инкорпорирана у правни систем пре више десетина година. У земљама које су се почетком 90-тих година прошлог века нашле у процесу транзиције, са врло лошим нивоом енергетске ефикасности, усвојени су нови законски акти чиме су постављени основи за унапређење енергетске ефикасности.

У Србији је потрошња енергије по јединици друштвеног производа вишеструко већа него у другим земљама, посебно у земљама ЕУ, па стога питање унапређења енергетске ефикасности има посебан значај. Осим тога, становништво, представници привредног и јавног сектора, па чак и стручна јавност није довољно упозната и свесна значаја и могућности унапређење енергетске ефикасности.

На путу усаглашавања регулативе Републике Србије са захтевима Европске уније учињен је значајан корак доношењем новог Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“ 72/09 и 81/09). Наиме, у оквиру овог документа се по први пут у српској планерској пракси уводе питања енергетских својстава објеката и њихове сертификације на основу енергетских карактеристика. То отвара и бројна нова питања на пољу успостављања мониторинга енергетске ефикасности на постојећим и планираним објектима, и ова проблематика ће бити дефинисана подзаконским актима, чија израда је у току.

Још један значајан документ везан за планерску праксу је Просторни план Републике Србије 2010-2014-2021, (ППРС) који је тренутно као нацрт на јавној расправи, а чије се усвајање ускоро очекује. У оквиру овог нацрта, налази се поглавље које третира проблематку енергетске ефикасности у зградарству, индустрији, саобраћају и комуналним услугама.

Мере и инструменти за спровођење и мониторинг плана беће дефинисана у Програму имплементације, чија ће израда започети одмах након усвајања ППРС.

2.0. АНАЛИЗА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ СА АСПЕКТА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ

Нови Закон и планирању и изградњи први пут у област планирања и изградње уводи појам енергетске ефикасности и на тај начин значајно доприноси новим правно заснованим постулатима на пољу примене принципа енергетске ефикасности у планирању (просторно, регионално и урбанистичко) и пројектовању. У том смислу, по први пут је у законске одредбе о планирању и пројектовању уведена нова терминологија својствена само за законе који се тичу енергетике и термини као што су „енергетска ефикасност“, „енергетска својства објекта“, „сертификација објеката“ и други.

Стиче се утисак да је нови Закон о планирању и изградњи доследно спроводио инструкције дате европским директивама, али и српском легислативом и стратегијама у области енергетике. Наиме, транспонување нових принципа у градњи у законске оквире је резултат готово вишегодишњих напора стручне и научне јавности да се ова проблематика легислативно одреди, односно да буде правно заснована и у оквиру закона о изградњи. Самим тим би се, уз помоћ стандарда, прописа и норми могло у потпуности институционализовати питање енергетских својстава објеката, као и начина за њихово побољшање (Пуцар, Ненковић-Ризнић, 2009).

Нови Закон о планирању и изградњи, у члану 2. појмовно одређује унапређење енергетске ефикасности, као „смањење потрошње свих врста енергије, уштеду енергије и обезбеђивање одрживе градње применом техничких мера, стандарда и услова планирања, пројектовања и изградње и употребе објеката“.

Већ у овом ставу могуће је дискутовати на које се тачно објекте односи унапређење енергетске ефикасности, будући да није јасно стављено до знања да ли ће се унапређење вршити искључиво на стамбеним, или и на индустријским објектима и сл, што може изазвати броје дилеме у тумачењу закона.

С друге стране, члан 2. дефинише и енергетска својства објекта и то као „стварно потрошену или оцењену количину енергије која задовољава различите потребе које су у вези са стандардизованим

коришћењем објекта (што укључује грејање, припрему топле воде, хлађење, вентилацију и осветљење)“.

Значајан напредак и новину у закону представља и намера законодавца да се енергетска ефикасност вреднује и изједначава по значају са осталим елементима одрживог развоја и да јој се придаје готово истоветна важност као и економској ефикасности и социјалном развоју. Сви наведени ставови изложени су у члану 3. закона.

Управо на овај начин енергетска ефикасност, али и сектор рационалног коришћења необновљивих ресурса и коришћење обновљивих извора у планирању, пројектовању и изградњи добијају на значају.

У овом закону унапређење енергетске ефикасности обухваћено је и члановима: 4, 26, 201 и 221. У члану 4. се у елаборацији енергетских својстава објеката напомиње да „објекат који се у смислу посебног прописа сматра објектом високоградње, у зависности од врсте и намене, мора бити пројектован, изграђен, коришћен и одржаван на начин којим се обезбеђују прописана енергетска својства“. Такође се утврђује и начин на који се врши детерминисање прописаних енергетских својстава и то путем издавања сертификата о енергетским својствима објекта, који чини саставни део техничке документације која се прилаже уз захтев за издавање употребне дозволе.

У истом члану се наводи да сертификате „издаје овлашћена организација која испуњава прописане услове за издавање сертификата о енергетским својствима објекта“. У овом наводу није прецизирано ко су институције и организације које имају надлежности за издавање сертификата и на који начин је могуће стећи право за издавање сертификата.

У наставку члана 4. наводи се да утврђивање испуњености услова за издавање сертификата о енергетским својствима објекта врши министар надлежан за послове грађевинарства али и даље остаје нејасно на који начин се формирају критеријуми за избор организација које ће сертификацију вршити.

У поглављу II Просторно и урбанистичко планирање, дат је списак докумената који се односе на просторно и урбанистичко планирање. Од свих побројаних докумената, који обрађују разне нивое просторног и урбанистичког планирања предвиђају се мере енергетске ефикасности у оквиру Плана генералне регулације (члан 26). Овај план (члан 25) „се обавезно доноси за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, а може се донети и за друга насељена места на територији општине, односно града, односно града Београда, када је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе.“

За јединице локалне самоуправе за које се по овом закону „доноси генерални урбанистички план, планови генералне регулације се обавезно доносе за цело грађевинско подручје насељеног места, по деловима насељеног места.“ У члану 26 назначено је да План генералне регулације, између осталог, садржи и мере енергетске ефикасности изградње.

У закону није јасно детерминисано шта се подразумева под мерама и принципима енергетски ефикасне изградње, а такође нису прописани довољно јасни и детаљни критеријуми за њихово утврђивање. Остаје питање да ли ће се ова врста интервенција појавити у оквиру подзаконских аката који би требало да прате наведени легислативни оквир.

Резимирајући наведене чланове закона могуће је утврдити да посебан проблем представља чињеница да законом нису прописане обавезе које се тичу енергетске ефикасности у индустрији и саобраћају, јер се поставке закона искључиво односе на енергетску ефикасност у зградарству. Претпоставка је да ће се одговарајућим секторским законима утврдити надлежност за овакве интервенције и активности, али се за сада ни у једној тачки закона не помиње ова проблематика.

Сви чланови овог закона који се односе на повећање енергетске ефикасности свакако су позитивни, али уједно постоје бројне нејасноће и реална опасност да се ове мере неће примењивати у пракси, као што је случај са многобројним законима, који немају припремљену процедуру и добро осмишљена и јасно дефинисана подзаконска акта која би пратила њихово ефикасно спровођење.

У међувремену је донет и Правилнику о садржини, начину и поступку израде планских докумената (Сл. Гласник бр. 31, мај 2010), у делу 1 Просторни планови, члану 2. Просторни план републике Србије, у оквиру садржаја помиње се одрживи развој енергетике. У делу 2 Урбанистички планови, у члану 23, План генералне регулације, у тачки 14, помињу се мере енергетски ефикасне изградње, али се даље не разрађују.

2.1. Могућност мониторинга и контроле енергетске ефикасности на основу Закона о планирању и изградњи

Усвајањем принципа енергетске ефикасности, који су нови у планерској пракси, постигнута је и правна релевантност наведене проблематике, чиме се институционализовало питање енергетских својстава објеката. Тиме је дат и оквир за имплементацију мониторинга и обавезе за стварање институционалних тела за контролу и стручни надзор у овој области.

Надаље, у поглављу XIV Овлашћење за доношење подзаконских аката, према члану 201. министар надлежан за послове грађевинарства ближе прописује енергетска својства и начин израчунавања топлотних својстава објеката високоградње, енергетске захтеве за нове и постојеће објекте, као и услове, садржину и начин издавања сертификата, кроз одговарајућа подзаконска акта. И овде се поставља питање да ли ће се посебним правилником у овој области решавати питања унапређења

енергетске ефикасности и сертификације објеката, или ће се наведена питања решавати кроз правилнике о садржају планова.

С друге стране, уколико је реч о мониторингу спровођења пројеката у области енергетске ефикасности и енергетске сертификације објеката, нови закон даје само основне назнаке за ове процедуре и то у члану 49. који говори о стручној контроли планских докумената, као и члану 153. који говори о стручном надзору.

Наиме, овде се напомиње да сви планови (укључујући и оне који у себи имају мере енергетски ефикасне градње) пре излагања на јавни увид подлежу стручној контроли.

Према члану 49. „стручна контрола обухвата проверу усклађености планског документа са планским документима ширег подручја, одлуком о изradi, овим законом, стандардима и нормативима, као и проверу оправданости планског решења“. Иако се у наведеном ставу не наводи децидно да се ова активност односи на планове који утичу на побољшање енергетске ефикасности, могуће је закључити да ће у некој мери бити посредно вршена и стручна контрола пројеката у области енергетске ефикасности.

Нешто одређенији надзор, односно мониторинг обезбеђен је чланом 153., којим се наводи да је инвеститор дужан да „обезбеђује стручни надзор у току грађења објекта, односно извођења радова за које је издата грађевинска дозвола“.

Стручни надзор поред осталог обезбеђује и контролу да ли се грађење врши према грађевинској дозволи, односно према техничкој документацији по којој је издата грађевинска дозвола; контролу и проверу квалитета извођења свих врста радова и примену прописа, стандарда и техничких норматива; контролу и оверу количина изведених радова; проверу да ли постоје докази о квалитету материјала, опреме и инсталација који се уграђују; давање упутстава извођачу радова; сарадњу са пројектантом ради обезбеђења детаља технолошких и организационих решења за извођење радова и решавање других питања која се појаве у току извођења радова.

Све наведено односи се индиректно и на контролу спровођења активности и у пројектима у области енергетске ефикасности и директно се може применити као легислативни оквир који обезбеђује мониторинг свих радова.

Закон надаље наводи да стручни надзор може бити реализован од стране лица (или институција) који испуњавају услове прописане овим законом. Надаље „вршењу стручног надзора на објекту не могу да учествују лица која су запослена у привредном друштву, односно другом правном лицу или предузетничкој радњи које је извођач радова на том објекту, лица која врше инспекцијски надзор, као и лица која раде на пословима издавања грађевинске дозволе у органу надлежном за издавање грађевинске дозволе“.

Међутим, ту се поставља питање да ли у Србији, и поред одговарајућег легислативног оквира постоји довољан стручног и научно истраживачког кадра који је обучен за пре свега пројектовање, изradу, прорачуне енергетски ефикасних зграда, али и стручну контролу реализације оваквих планова и пројеката, као и стручни надзор који би требало спроводити. Такође значајан проблем представља и недостатак стручњака и институција које би на основу приложене документације издавали сертификате.

Резимирајући ову анализу новог Закона о планирању и изградњи могуће је закључити и да ће нови легислативни оквир веома стимулативно деловати на унапређење енергетске ефикасности и то пре свега у домену успостављања основних имплементационих оквира.

Неопходно је да се што пре донесу смернице за дефинисање начина сертификације објеката, као и критеријуми за избор носиоца ове врсте делатности, чиме ће у потпуности бити заокружена правна процедура за имплементацију пројеката енергетске ефикасности.

Оно што се намеће као обавеза је неопходност доношења додатног сета правних докумената (правилника), којима ће се детаљније разрадити стратешке смернице, мере имплементације као и критеријуми за детерминисање институција које ће вршити сертификацију објеката, као и субјеката надлежних за послове мониторинга.

Наиме, намеће се и питање стручне контроле и надзора, као и избора институција које ће контролу и надзор вршити, будући да у Србији постоји дефицит стручњака али и институција које се баве наведеном проблематиком.

Отворено остаје и питање обуке и квалификације стручњака који ће вршити сертификацију о енергетским својствима објеката, али и можда дефинисање неког новог тела који ће вршити и надзор и контролу овог процеса.

У међувремену, Министарство животне средине и просторног развоја у сарадњи са Инжењерском комором Србије и GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) формирало је радне групе за итradу правилника, чији су радни називи: Група за дефинисање мера енергетске ефикасности у фази урбанистичког планирања и пројектовања зграда, Група за методологију, прорачуне и техничке услове за КГХ систем, Група за методологију, прорачуне и техничке услове за електричне уређаје, инсталације и осветљење, Група за нове и обновљиве изворе енергије и Група за сертификацију зграда. Између осталог, у току је изrada Правилника - техничких услова за пројектовање и извођење енергетски ефикасних објеката. Овај правилник треба да пропише техничке захтеве које треба испунити при урбанистичком планирању и архитектонском пројектовању и грађењу енергетски ефикасних зграда, ефикасног коришћења енергије у зградама у области грејања, хлађења,

вентилације, или њихове комбинације, припреме топле воде и вештачке расвете у зградама, обезбеђивање сопствених обновљивих извора енергије за деловање система у згради, као и методологију за прорачун енергетских карактеристика зграде.

Задаци Групе за сертификацију зграда, између осталог, су идентификација ЕУ стандарда и директива из области сертификације зграда, дефинисање услова и квалификација потребних за вршење сертификације (обука, курсеви, полагање, издавање лиценце), припрема и дефинисање документације потребне за поступак сертификације (формулари, надлежности, чек-листе), поступак сертификације постојећих објеката (према пројектима изведеног стања и према оцењивању на самом објекту), поступак сертификације нових објеката (неопходна пројектна документација, елаборат о енергетској ефикасности, обезбеђење услова за мерење потрошње енергије), дефинисање потребних акција на нивоу државе (укључујући дефинисање тарифног система за наплату утрошене топлоте код даљинских система, усвајање политике о стимулативним мерама у циљу рационалне потрошње енергије и унапређења енергетске ефикасности, обезбеђење приступачности документације и података неопходних за рад комисије).

3.0. АНАЛИЗА НАЦРТА ППРС СА АСПЕКТА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ

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, умногоме 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 Србији. У Нацрту ППРС поглавље 20.4. посвећено је Енергетској ефикасности у зградарству, индустрији, саобраћају и комуналним услугама. Дефинисани су основни проблеми, циљеви, концепција развоја, стратешки приоритети, као и мере и инструменти за реализацију циљева политике енергетске ефикасности Србије.

У нацрту Плана је речено да је основни циљ повећање енергетске ефикасности у секторима зградарства, индустрије, саобраћаја и комуналних услуга, што је и у економском интересу Србије, од значаја за заштиту животне средине, а све у контексту одрживог коришћења и очувања природних ресурса.

Неки од значајнијих оперативних циљева су доношење нових закона, подзаконских аката, техничких прописа и стандарда, усклађивање прописа с прописима ЕУ, који се односе на све секторе потрошње енергије; увођење одговарајућих регулаторних и подстицајних мера за стимулисање, општина, привредних субјеката и становништва да примењују мере енергетске ефикасности; увођење система газдовања енергијом, (енергетског менаџмента); пројектовање нових енергетски ефикасних зграда и реконструкција постојећих уз поштовање принципа енергетске ефикасности; унапређење и развој статистичких података и енергетских индикатора за праћење енергетске ефикасности; оснивање подстицајних фондова за реализацију програма и пројеката енергетске ефикасности националном, регионалном и локалном нивоу итд.

Део предложених Стратешких приоритета до 2014. су следећи: дефинисање мера енергетске ефикасности и начина њиховог спровођења у сваком поједином сектору непосредне потрошње енергије – доношење акционих планова; побољшање економске стабилности, отварање нових радних места, смањења увозне зависности путем коришћења принципа енергетске ефикасности; смањење загађења животне средине унапређењем енергетске ефикасности (смањење емисије штетних гасова); подстицање рационалног коришћења природних ресурса; подстицање регионалног развоја у домену енергетске ефикасности; подстицање развоја руралних подручја у домену енергетске ефикасности; формирање националног фонда за енергетску ефикасност; унапређење система образовања, информисања и развијања јавне свести о значају енергетске ефикасности итд.

3.1. Могућност мониторинга и контроле енергетске ефикасности у имплементацији ППРС

У нацрту Плана су дефинисане мере и инструменти за реализацију циљева политике енергетске ефикасности Србије и то: законодавни инструменти, институционални инструменти и економско-финансијски инструменти.

Предвиђено је доношење акционих планова са јасно назначеним институцијама које ће бити задужене за имплементацију појединих обавеза, периодима реализације, циљевима и финансијским показатељима; обезбеђење координације у процесе доношења одлука на нивоу локалне управе у области урбанистичког планирања, производње и потрошње енергије; успостављање Система енергетске статистике и оснивања Националног фонда за енергетску ефикасност.

Спровођење Просторног плана, односно остварење планских решења захтева прецизирање обавеза и даљих активности у постпланском периоду. Ово се односи пре свега на даљу планску разраду као и на примену планских решења, пропозиција и норми из Просторног плана Србије код других стратешких и просторних и секторских планских докумената на нивоу региона, области и општина. У том смислу примена овог плана почиње одмах после његовог усвајања и утврђивања посебним законом. Да би се

успоставио систем вертикалне координације између Просторног плана Републике Србије, као основног стратешког документа и других стратешких планова који се тичу просторног развоја Србије, у завршном делу овог плана је обрађен део који се односи на обавезе и смернице за планску разраду у општим и секторским плановима, стратегијама и програмима на регионалном и обласном нивоу и приоритети у изради према Закону о планирању и изградњи, Закону о регионалном развоју и другим законима.

Мере и инструменти за спровођење и мониторинг плана беће дефинисана у Програму имплементације, чија ће израда започети одмах након усвајања ППРС.

У области енергетске ефикасности Просторни план се спроводи израдом дугорочних програма и стратегија. Овим документима одређују "се циљеви развоја, приоритети развоја, подстицајне мере за финансијска улагања у енергетске објекте у којима ће се користити обновљиви извори енергије, подстицајне мере за повећање енергетске ефикасности, услови и начин за обезбеђивање заштите животне средине и мере за спровођење те заштите и други елементи од значаја за остваривање циљева енергетске политике. Секторски документи из области енергетске ефикасности ће бити усаглашени са циљевима, концепцијом, планским решењима и смерницама за спровођење утврђеним Просторним планом. Програмом имплементације Просторног плана Србије ће се прописати мере и активности за спровођење за период од пет година, а на основу кога ће се подносити годишњи извештај о спровођењу Плана, односно о проблемима просторног развоја Србије. Томе ће претходити утврђивање одговарајућих механизма координације, у стандардизацији модела података, како би се креирао заједнички склоп модела из којих би се могле спроводити анализе података, координација и визуелизација".

4.0. ЛЕГИСЛАТИВНИ ОКВИР ЗА ПРИМЕНУ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ У ЕУ

У Европској унији, пројекти који обухватају енергетску ефикасност добијају на значају, а њихови резултати би требало да доведу до значајног смањења емисија гасова стаклене баште (ГСБ) након следећих деценија.

Један од најважнијих докумената у области енергетске ефикасности у зградама је Директива о енергетским перформансама зграда (Directive 2002/92/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the Energy Performance of Buildings) која представља један од најважнијих докумената које је донела ЕУ, а који се односи на енергетски ефикасне зграде. У припреми је нацрт нове Директиве, која је знатно измењен у односу на директиву из 2002. године. Примена те нове Директиве (уколико њено усвајање буде у предвиђеном року) биће обавезујућа за Републику Србију од септембра/октобра 2010. године.

С обзиром на значај ове Директиве, посебно за тему енергетска ефикасност зграда, овде ће се изнети неки од разлога за њено доношење.

Стамбени и терцијарни сектор, у коме су главни део зграде, учествује са више од 40% у финалној енергетској потрошњи у земљама ЕУ, са тенденцијом даљег пораста, док је са друге стране то повећање ограничено, исто као и емисија угљен диоксида.

Даље мере за побољшање енергетских перформанси зграда треба да узму у обзир климатске и локалне услове, као и услове унутрашње климе и ефекте коштања.

Енергетске перформансе зграда треба прорачунавати на основу методологије која се мења зависно од регионалних услова, а укључује термичку изолацију и друге факторе који играју значајну улогу приликом побољшања инсталација за грејање, хлађење, као и примену обновљивих извора енергије у пројектовању зграда. Општи приступ овом процесу, води рачуна о квалификованим и/или акредитованим експертима, чију независност гарантују објективни критеријуми. Експерти, на разним нивоима и различитим областима, подржавају напоре које чине чланице ЕУ и у вези са штедњом енергије у грађевинском сектору и обезбеђују транспарентност за будуће власнике и кориснике.

Зграде ће имати дугорочни утицај на потрошњу енергије и због тога нове зграде треба да задовоље бар минималне захтеве енергетских перформанси у које су укључени услови локалне климе. Најбоља пракса би требало да респектује мере које оптимизирају коришћење фактора, релевантних за побољшање енергетских перформанси. Примена система за алтернативно снабдевање енергијом се не може испитивати генерално за цео потенцијал, технички, еколошки и економски. Потребно је израдити студије изводљивости алтернативних енергетских система. Ове студије би требало да предложе мере за штедњу енергије, узимајући у обзир услове појединачног локалног тржишта, као и критеријуме за економску анализу, постојеће стање и могућности.

Реконструкција постојећих зграда која се односи на побољшање енергетских перформанси мора се ослањати на економске ефекте. При том, побољшање свих енергетских перформанси постојећих зграда није у потпуности неопходно, већ може да се примени парцијално зависно од тога шта ј је приоритетно и какви су економски ефекти.

Требало би подстицати управљање енергијом зависно од начина коришћења зграде.

Последњих година примећено је повећање броја система за хлађење у замљама Јужне Европе. Ово ствара извесне проблеме у времену вршне потрошње, повећава цену електричне енергије и доводи до поремећаја енергетског биланса земље. Зато би приоритете требало усмерити ка стратегијама које повећавају енергетске перформансе зграда у летњем периоду. То значи да би требало развијати

пасивне технике хлађења, пре свега оне који побољшавају унутрашње услове климе и микроклиму око објекта.

5.0. ЗАКЉУЧАК

На крају се може констатовати да су у Србији начињени извесни помаци у области увођења енергетске ефикасности у планерски и грађевински сектор. Два значајна документа, као што су Закон о планирању и изградњи из 2009. године и нацрт ППРС баве се овом проблематиком. Усвајањем Закона о планирању и изградњи дата је и легислативна одредница наведене проблематике чиме се институционализовало питање енергетских својстава објеката и њиховог побољшања. На овај начин је, такође, дат и оквир за спровођење мониторинга али су и дате обавезе за креирање институционалних тела за контролу и стручни надзор у овој области. Указано је на недостатак подзаконских аката, који су неопходни да би се спроводиле обавезе дефинисане законом.

Нацрт ППРС даје по први пут и препоруке за реализацију пројекта у области енергетске ефикасности али и смернице за имплементацију пројеката на нижем хијерархијском нивоу.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пуцар М., Ненковић-Ризнић М. (2009), Могући утицаји новог Закона о планирању и изградњи на побољшање енергетске ефикасности у Србији, „Зборник радова Симпозијума Друштва урбаниста Београда, КОНТИНУИТЕТ-ДИСКОНТИНУИТЕТ У ПЛАНИРАЊУ ГРАДОВА, стр.83-91
2. Pućar M, Nenковић-Riznić M, Josimović B (2009), Keynote paper: Environmental protection in the function of regional development in Serbia, INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE , Thematic conference proceedings Vol.1 „REGIONAL DEVELOPMENT, SPATIAL PLANNING AND STRATEGIC GOVERNANCE“, Institute of architecture and urban&spatial planning of Serbia, p.p. 287-319

Стратегије, закони

1. Закон о енергетици РС, „Службени гласник РС“ бр. 84/2004
2. Стратегија развоја енергетике Србије до 2015.године, Министарство рударства и енергетике Републике Србије, Народна скупштина Републике Србије, мај 2005.године.
3. Закон о планирању и изградњи (“Службени гласник РС”, 72/2009 і 81/2009)
4. Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената (“Службени гласник РС” бр 31/2010)

Документи

1. Нацрт Просторног плана Републике Србије 2010-2014-2021, Републичка агенција за просторно планирање, Министарство животне средине и просторног планирања, фебруар, 2010.
2. Пуцар, М., Ненковић-Ризнић М., Стратегија просторног развоја Србије – студијско аналитичка основа, Просторни и еколошки аспекти коришћења обновљивих извора енергије-тематска свеска, Интерни материјал, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, јун 2009.

Предраг Михајловић¹
Доц. др Љиљана Михајловић²

ЕФЕКТИВНА И ЕФИКАСНА КОНТРОЛА У ПРОЦЕСУ ИЗРАДЕ ПРОСТОРНО-УРБАНИСТИЧКИХ ПЛАНОВА

РЕЗИМЕ

Контролисанање представља интегрални део процеса давања свих врста услова – сагласности, у процесу израде урбанистичких планова и непосредно се везује за планирање, тако што планиране одлуке, циљеве и буџете преводи у стандарде. Функција контроле се спроводи ангажовањем људског фактора – ресурса а спроводи се у процесу израде урбанистичких планова и пројеката. Да би контрола била успешна неопходан је добро израђени информациони систем којим ће се пратити остварења а на основу упоређивања са планом добити неопходне информације за доношење евентуалних корективних одлука односно акција.

Планирање и контрола нераскидиво су повезани у свим пословним процесима у области урбанистичког планирања. Једноставно говорећи, контрола је активност која омогућава да се ствари догоде као што је планирано. Међутим, уколико се јасно не дефинише правац акције да би се достигли планирани циљеви, овај значај се губи. Утврђивање и мерење одступања, као и предузимање корективних акција назива се контролним процесом.

Ефективност контролног процеса огледа се у одржавању функционалности краткорочне активности. Одлука о изради урбанистичког плана је функционална када задовољава потребе због којих је донета. Када се нека одлука доноси то се ради због остварења циља. Дугорочна ефикасност значи да ће садашња одлука задовољити будуће потребе инвеститора. Потребне су одлуке које производе дугорочну ефективност које могу да предвиде и задовоље нове потребе, за које верујемо да ће се у будућности појавити. Да би се то омогућило, одлука се мора учинити проактивном, а не реактивном. Да би одлуке биле проактивне, потребно је да буду испуњена два услова. Најпре, треба да се осмисли будућност. Мора се направити сценарио будућих потреба инвеститора, и свега другог што може да утиче на урбанистичко планирање простора. Мора се поседовати креативност и замислити шта ће се дешавати у будућности. Бити креативан значи предвидети извесност у неизвесној будућности.

1. УВОД

Са становишта времена спровеђења, разликујемо:

1. Предходну контролу која има за задатак да предузме неопходне активности и мере за минимизирање и предупредивање негативних одступања од плана,
2. Упоредну или истовремену која прати активност која се већ одвија, региструје одступања и предлаже мере за њихово анулирање како не би дошло до већих поремећаја у извођењу активности
3. Накнадна контрола која има за задатак да после окончања активности или процеса укаже на негативна одступања и предложи мере да се таква одступања не понове.

Сам процес контроле састоји се из:

1. Израде стандарда планирања.
2. Упоредивање оствареног током планирања са стандардима
3. Предлога за предузимање евентуалних корективних акција

Стандарде планирања потребно је израдити на такав начин да они буду постављени у функцији остваривања циљевапросторно урбанистичког сагледавања окружења. Они представљају, у ствари жељено будуће стање које је у складу са планираним напорима за остварење постављених циљева. „Стандарди су везани како за тржишне перформансе, тако и за правце употребе ресурса. Као синтетички показатељи за стратегијску контролу могу да послуже: ниво продуктивности, морал, квалитет окружења, зараде за инвеститора, тржишно учешће, динамика увођења нових планова, трошкови прибављања ресурса и слично“. Приликом одређивања стандарда планирања потребно је уважавати концепт каузалности који налаже да планирани напори треба да одговарају оствареним резултатима, чиме се постиже ефикасност самих стандарда. За израду стандарда предходно постигнути резултати могу бити значајне смернице, као и ранији резултати, али се мора водити рачуна о очекиваним променама у околини. Због тога се једном усвојени стандарди не могу сматрати непроменљивим.

Да би могле да се предузму евентуалне корективне акције потребно је упоређивање, анализа и оцењивање добијених информација, како бе се утврдила потреба за корективним акцијама и њиховим

¹ Предраг Михајловић, д.и.а. Министарство животне средине и просторног планирања РС

² Доц. др Љиљана Михајловић, ВШГСС, Врање

врстама. Добијене информације могу бити опште повратне и информације о изузецима. У неким ситуацијама, а пре свега, за потребе оцене успешности целокупног планирања потребне су све информације како би се израдили неопходни биланси и спровела рационална анализа. Информацијама о изузецима заснива се на такозвано управљање на бази изузетака чија је суштина потреба за само таквим информацијама које у себи носе значајнија одступања од утврђених стандарда чиме се сигнализира потреба за корективним акцијама.

Дакле, у овом систему постоји одређена зона индиферентности и одступања која не налаже потребу за корективним акцијама. Међутим, значајније утврђено негативно одступање не мора императивно да одражава лоше планирање, нарочито у ситуацијама када се оваква одступања често понављају. То је онда често сигнал за потребу преиспитивања стандарда. Значај овог концепта је у томе што утврђено значајно одступање представља „сигнал за узбуну“, односно привлачење планерове пажње и анимирање за неопходну корективну акцију, као и у томе што овај концепт представља неопходан „филтер“ многих повратних информација чиме се стварају услови за брзо „гашење пожара“ уколико се покаже потребним.

2. КОНТРОЛИНГ И ЕФИКАСНОСТ

Контролинг је концепт који је директно повезан са стратегијским планирањем простора. Након Европског Конгреса из 1997.г, створена је основна идеја о контролингу, а временом су створени услови за његову примену. Контролинг данас подразумева један стратегијски приступ просторном и урбанистичком планирању и систематичне управљачке процедуре, дате кроз различите кораке од дефинисања циљева и стратегије ка управљању подацима, подршке одлучивању, до контроле, имплементације и комуникације у процесу урбанистичког планирања. Концепт је посебно развијен да направи мост између просторне стратегије, финансијских и стратешких циљева планирања. Управо због тога свој фокус ставља на ефикасност (*Schaltegger, Sturm, 1997*).

Термин ефикасност први пут се појављује у касним 80-тим годинама, а у академској литератури среће се почетком 90-тих. Ефикасност је тада посматрана из два угла, први део концепта базирао се на идеји да се оствари што мањи утицај просторног уређења простора, мерен кроз смањену емисију штетних материја, редуковање потрошње сировина, а некада је подразумевао синергетски ефекат претходно наведеног.

Еко-ефикасност је стекла популарност након објављивања рада „Промена курса“, који је презентован на конференцији УНЦЕД-а 1992. године, а акценат је стављен на способност просторног окружења да апсорбује отпад, смањи штетне емисије и обезбеди континуиран економски раст (*Schmidheiny, 1992*). Неки други аутори сматрају да је основна сврха ефикасности да максимизира стварање вредности, а да минимизира коришћење ресурса и штетне емисије.

Мерење ефикасност је битно из два разлога: да вреднујемо ниво економског раста простора с једне стране и еколошког притиска на тај исти простор с друге стране (*Schaltegger, Sturm, 1997*). Ефикасност се у већини случајева израчунава на следећи начин:

$$\text{Ефикасност} = \frac{\text{Вредност економског раста простора}}{\text{Утицај просторног окружења}}$$

Рацио ефикасности израчунавамо користећи апсолутну вредност за простор и еколошки утицај. У реалним условима ова две ставке се прилагођавају специјалним потребама датог планирања. Две најзначајније апликације ефикасности су да сузи као унутрашњи алат за мерење прогреса једног просторног окружења и као алат за остваривање интерне и екстерне комуникације економских и еколошких перформанси. Основни недостатак у схватању и дефинисању концепта ефикасности, био је тај што је обухватио само две димензије базирани на остваривању еколошких и економских перформанси, док је друштвена димензија у великој мери занемарена.

Данашњи концепт ефикасности базира свој приступ на ефикасној употреби ресурса, повезујући две димензије: једну која представља алат за мерење перформанси на нивоу система (урбанистички план) и другу која пореди различите алтернативе (бенчмаркинг) у чему се препознаје друштвена димензија. Концепт контролинга може се представити кроз пет модула:

1. Модул 1: Циљеви
2. Модул 2: Менаџмент података
3. Модул 3: Перформансе
4. Модул 4: Програми
5. Модул 5: Комуникација

2.1. Модул 1: Циљеви

Иако је формулисање јасних циљева најважнији корак у имплементацији просторног планирања, овај корак је обично занемарен. Просторни планери данас, треба да буду свесни да инвестиција у планирању мора да буде јасна и да само у том случају доноси низ погодности. Планер треба да буде

тај који ће иницирати стратегију управљања животном средином. Формулација циљева у овој области почиње са захтевом да се просторно планирање усклади са законском регулативом у циљу постизања захтеваних перформанси.

Први корак у контролингу односи се на процену излагања и због тога је стављен акценат на различите емисије (резултате) достигнутих планерских перформанси. Анализа подразумева излагање различитим еколошким проблемима и тежина дата овом аспекту од стране различитих инвеститора, обезбеђује планеру да да приоритет еколошкој политици као једној од најважнијих ставки гледано са аспекта планерских приоритета.

2.2. Модул 2: Менаџмент података

Поред еколошких података, окружење захтева и финансијске информације које су неопходне за ефикасно доношење одлука. За сваки просторни циљ планер мора да прикупи неопходне податке. И финансијски и еколошки систем података мора да се адаптира или да се изграђује, из разлога што ефикасност има и просторну и економску димензију. Прикупљање и обрада просторних информација представља реалативно нов задатак за планере. Поред прикупљања података о могућим ризицима и применљивој регулативи, основни фокус у другом модулу треба да буде на просторним перформансама (инпута и оупута).

Будући да планери имају велико искуство са финансијама и управљањем просторним информацијама, звучи сасвим разумљиво да се сличан метод може применити за запис и анализу просторних информација и прикупљање основних података за анализу. Процедура се ослања на методологију просторног планирања. Идентификација потенцијалних извора података је први корак у њиховом прикупљању и даљој селекцији.

Посебну пажњу треба поклонити структури рачуна и постојећим изворима просторних података, као што су управљање енергијом која се користи, дозвољено загађење земљишта, производна статистика. По аналогiji центара трошкова и носиоца трошкова, и просторни утицај се додаје датим центрима трошкова и њиховим носиоцима. Ово корисницима контролинга омогућава да изврше анализу где се јавља загађење и од стране којих производа. Процес прикупљања података углавном траје више година. Повезивање менаџмент рачуноводствено методологије и терминологије са системом менаџмент података обезбеђује брзо разумевање процеса прикупљања података од стране менаџмента и запослених, који морају да допринесу процесу исто као и употреби података за просторно и урбанистичко планирање.

2.3. Модул 3: Евалуација перформанси

Разлог за прикупљање података о корпоративном еколошком утицају, као и одговарајућем финансијском аспекту лежи у израчунавању ефикасности, као и у мерљивости колико операције компаније допринесе или негативно утичу на одрживи развој. Еко-ефикасност се означава рациом између индикатора економске перформансе и индикатора еколошке перформансе. У оквиру овог модула, систем процењује, сакупља и презентује записане податке као један вид подршке доношењу одлука.

Најшире коришћени приказ који мери еколошки утицај је тзв. класификација и карактеризација. У овом приказу еколошке интервенције су нагомилане са циљем да повежу специфични просторни проблем и онда се врши њихова процена доприноса датом проблему. Систем класификације и категоризације се заснива на природним наукама. Због тога је овај систем веома прихваћен у научном окружењу. Проблем њиховог коришћења у контролингу налази се у томе да се они често не индукују у просторним перформансама кроз крајњи резултат. Индикатор који мери просторну перформансу треба увек ставити у контекст економске перформансе, а то се може постићи креирањем портфолија економско – просторне ефикасности.

2.4. Модул 4: Просторно вредносни програми

Многи од постојећих просторно менаџмент алата недостају са аспекта значаја процеса имплементације. Контролинг обухвата различите нивое организације и комбинује различите податке из области просторног и стратегијског менаџмента. Користећи се менаџмент језиком, помаже у смањењу баријера приликом имплементације.

Просторне активности не треба само спроводити у циљу редукације штете која би била нанета окружењу, већ и због доприноса повећању вредности инвеститора. Да би се достигао овај циљ, програм треба да буде анализиран са аспекта потенцијалних трошкова и користи, како би се обезбедила позитивна економска стопа повраћаја. Користан приказ у анализи трошкова и користи је тзв. концепт вредности инвестиција. Он има дугорочну перспективу и показује осетљивост на различите факторе тзв. вредносне драјвере и њихов утицај на корпоративну или инвестициону вредност.

2.5. Модел 5: Комуникација

Интерна и екстерна комуникација су интегративни део контролинга. Интерна комуникација се односи на области као што су: улога просторне стратегије у успеху просторно-урбанистичког планирања или прогрес који је документован циљевима. Сваки планер треба да разуме своју одговорност и да схвати како да у складу са улогом коју има у планирању, води рачуна о еколошком фактору.

Просторно планирање треба да поседује јасну слику о томе како употреба информација у оквиру контролинга може да допринесе доказивању компетентности (Стошић-Михајловић, 2007). Растући значај екстерне комуникације у области просторног планирања може бити виђен кроз повећан број извештаја. Ови извештаји документују планерске активности и перформансе просторно урбанистичких планова. Они представљају неку врсту јавних брошура које објашњавају јасну просторну стратегију и повезани су са стратегијским циљевима окружења.

Контролинг ставља у свој фокус простоно урбанистички менаџмент и одражава његов утицај на активности и процесе који се одвијају унутар окружења. Све је већи број стејкхолдера који свој фокус усмеравају на концепт ефикасност, као једном од базичних корпорацијских циљева. Имплементација контролинга постаје битан фактор успеха просторно урбанистичких активности и задатака.

ЗАКЉУЧАК

Друштвена одговорност простоног и урбанистичког планирања на оптималном нивоу биће постигнута оног тренутка када планери у своју пословну праксу уграде етичка, правна, јавна, комерцијална очекивања које друштво од њих захтева. Да би се постигла ефикасност и друштвена одговорност мора постати део свакодневне пословне праксе планера подразумевајући један стратегијски приступ који ће помоћи планеру да доноси планске одлуке које ће укључивати и друштвену одговорност.

У раду је највећа делом обрађен контролинг као стратегијски планерски алат за достизање екоефикасности просторног планирања. Његов значај је у томе што обухвата обе димензије неопходне за доношење друштвено-одговорних стратегијских одлука: економску и еколошку. Имплементација контролинга ће временом добијати на све већем значају и постаће веома битна за успешност просторног и урбанистичког планирања.

Контролинг ће сигурно постати један од водећих планерских алата, пролазећи кроз сличне развојне фазе као и финансијски контролинг.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Gilpin, A. (1997), *Dictionary of Environment and Sustainable Development*, Joth Wiley & Sons, West Sussex
2. ОЕЦД (1999), "Environment in the Transition to a Market Economy", *Sourcebook on Environmental Funds*, ОЕЦД, Париз
3. Schaltegger, S, Sturm, A. (1997), *Eco-efficiency by eco-controlling*, Hochschulverlag AG, Zurich
4. Schmidheiny, S. (1992), "Changing course", *A global perspective on development and the environment*, the MIT Press, Cambridge, Massachusetts
5. Стошић-Михајловић, Љ. (2007), "Стратешки аспекти економског, еколошког и просторног развоја и инвестирања", монографија, Индустијски менаџмент и развој, ФИМ, Крушевац, 125-142.
6. УНДП (2003), "Добро управљање", *Водич за добро управљање у области животне средине*, Регионална канцеларија за Европу и Заједница независних држава УНДП-а, Београд
7. Welford, R. (1999), *Corporate Environmental Management I -System and Strategies*, Eartscan Publications Ltd., London

Бранко Бојовић¹

МОНИТОРИНГ ПРОЦЕСА У ПЛАНИРАЊУ И ГРАЂЕЊУ

РЕЗИМЕ

У првом делу текста аутор успоставља разлику између стручних и административних процедура и износи став да урбанистички закон треба да решава питања планерских процедура, а да питање административних процедура треба да се решавају у складу са надлежностима управе и локалне самоуправе.

У другом делу текста аутор приказује и коментарише карактеристичне примере претежно из области бесправне изградње, где погрешна политичко-правна решења доводе до тога да мониторинг над простором који је успостављен због борбе против бесправне изградње ради не у корист него против урбанизма.

УВОД

У позиву Удружења урбаниста Србије за овогодишњу летњу школу, у кратком тексту, налазе се следеће две констатације:

- „Према званичним информацијама Србија се налази на једном од последњих места по ефикасности добијања – давања свих врста услова – сагласности у процесу покретања израде просторно-урбанистичких планова и архитектонско-грађевинских пројеката, као и дозвола за изградњу објеката.“
- „Планови се раде за 6 до 9 месеци ефикативног рада, а стручне контроле трају минималну исто толико, ако не и више ...“.

Ова два цитата су повод за настанак кратког текста који следи.

1. О стручним и административним процедурама

Бавити се планирањем и изградњом територија и насеља у Србији данас значи радити у два домена, у две врсте делатности, значи радити у:

- Планирању и истраживању за потребе планирања (при том треба имати у виду да је планирање, по дефиницији, истраживање могућих начина и праваца развоја),
- Управи и разним управним органима на нивоу Републике и локалне самоуправе, као што су дирекције, секретаријати и сличне службе или институције.

Обе ове праксе су од значаја за урбанизам, али од неједнаког, можда веома неједнаког значаја што ће бити објашњено у тексту који следи.

Живети у Србији данас значи свакодневно читати и слушати вести о клизиштима, о поплавама и безброј других проблема који су последица углавном неконтролисаног развоја територија и насеља односно неконтролисаних и неусмераваних урбанизација која је дала основни тон развоју и изградње простора у Србији, нарочито у периоду после 1980. године.

У држави Србији, већ много деценија све је парадоксално када се ради о уређењу насеља и територија. Држава до нивоа општина, односно локалне самоуправе нема планова који су јој потребни, а тамо где планови постоје надлежни органи немају кадровски, стручни и политички капацитет да их спроводе.

На свакој политичкој територији важне су само две ствари – народ тј. *populus*, чије потребе на тој територији треба да се задовоље и територија као услов живота народа, простор са кога се добија храна, вода и све друге основне животне потребе.

Компонента простора у времену после Другог светског рата била је тешко запуштена. Слобода понашања у простору била је практично неограничена. Лично мислим, да је препуштање простора стихии била компензација за многе друге неслободе, односно мислим, да је запуштање и препуштање простора стихии био свестан потез државне политике.

У Србији 19. века спроведена је урбана револуција, почев од Франца Јанкеа и Емилијана Јосимовића, која је трајала све до око 70-тих година прошлог века. Србија је од руристичког, преко регулационог урбанизма поново ушла у фазу оријентализације и повратила се у оријентални урбанизам кога се Србија одрекла још у првој половини 19. века. Пријатељи из Лондона, телефонирају и питају, како је могуће са огромном и масовном бесправном изградњом говорити о уласку у Европу. Политичка елита

¹ Бранко Бојовић, дипл. инж. арх.

Србије, односно вршиоци дужности те елите, који су објективно неурбанизовани, не примећују тај цивилизацијски суноврат. Они бесправну изградњу виде само као фискал, они би само да нешто наплате и потроше у својим мандатима, без задирања у озбиљне политичко-правне промене који би подивљали простор и насеља Србије могли и требало да врате у нормалне цивилизацијске токове.

Категоријална побрканост која влада у главама људи задуженим да брину о простору и насељима Србије је огромна. Овде ће бити изнето само неколико примера и неколико краћих коментара о томе.

Враћам се на почетак текста. Изнео сам тврдњу да бити урбаниста у Србији, подразумева бављење двама праксама – праксом планирања и праксом управе. Стојим на становишту да све што се тиче планирања треба да буде решено урбанистичким законом, а да све што се тиче управе треба да се решава Законом о државној управи и локалној самоуправи. Та два закона успостављају разлике између стручних и административних процедура. Износим становиште да урбанистичким законом треба регулисати пре свега стручне процедуре.

За планирање простора и насеља од значаја је праћење свих процеса и свих појава у простору и свих категорија људских потреба које се у простору задовољавају. Пракса планирања простора и насеља је веома тежак и комплексан посао, тако да ту праксу не треба оптерећивати ничим што примарно није проблем простора и проблем планирања. Ту праксу не треба оптерећивати, нарочито оним стварима које нису у њеној природи, односно нису њој иманентне.

У неким систематизацијама делатности Уједињених нација, планирање простора и насеља идентификовано је као једна од најкомплекснијих и најтежих људских пракса, у сваком случају много комплекснија од 95% онога што се уобичајно сматра политиком. За озбиљно планирање простора и насеља, стварно квалификовани планери морају имати основна знања из најмање 30 научних и стручних дисциплина². Ту иначе компликовану интердисциплинарну праксу не треба оптерећивати стварима које сама та пракса не може да реши.

Питање стручних процедура има огроман друштвени и економски значај. Ево примера:

- Већ је констатовано да се много пише и извештава о клизиштима. Међу градовима Србије, Београд има најбољу информациону основу о простору. У Институту за путеве постоји карта са евидентираним клизиштима на подручју града Београда која се налази у прилогу овог текста. Ако се изврши геореференцирање ове карте са ГУП-ом Београда из 2003. и 2006. године, видеће се да клизишта нису искључена из система намене земљишта, а све остало је последица. У поступку израде ГУП-а Београда није вршена комплексна валоризација земљишта за потребе изградње, што значи да је примењена дефектна планерска процедура. Ипак, план је усвојен и примењује се.
- Исто тако, месецима већ извештају нас о поплавама. Телевизијски извештаји показују велики број нових кућа, чији су подруми и приземља под водом. У једном од поплавлених градова у Србији постоји пројекат за одбрану планираног подручја са започетим системом дренажних, односно сабирних канала, али није било средстава да се тај систем одбране заврши. Земљиште у плавленом подручју је у промету, промет се не спречава, врши се укњижење власничких права, порез на промет земљишта иде у буџет и троши се у текућој години, претходни и наш нови урбанистички закон извршиће легализацију свега, а очигледно је да општина сама не поштује планску и техничку документацију коју има, чиме је мала корист замењена за велику штету, коју ће највећим делом платити Република.
- Итд.

Оваквих примера има безброј. У недовољно урбанизованом друштву, огроман је значај уређивања планерских метода, процедура и поступака. Велика комплексност планерске праксе мора да буде праћена веома комплексно структурираним и дефинисаним методама и поступцима. Уместо тога, већ деценијама закони и подзаконска акта у држави Србији, претежно се баве административним, а не планерским процедурама што је дубоко погрешно. У том погледу ни нови урбанистички закон се ничим не издваја од претходних закона.

2. Мониторинг бесправне изградње

Бесправна изградња је без икакве сумње обележила развој градова и територија Србије у протеклим најмње 30 година када она добија на замаху и интензитету. Овом појавом захваћене су не само приградске него и централне зоне наших градова, национални и регионални паркови, изворишта

² Стварно квалификовани планери морају располагати великом количином основних знања из многих области науке и разних врста друштвене праксе. У домену комплекса природних фактора они морају имати знања из геологије, хидрогеологије, инжењерске геологије и сеизмике, геоморфологије, хидрографије, хидрологије, климе (осунчање, ветрови, падавине...) и сл., у комплексу друштвених наука морају имати знање из геополитике, опште политике, економије и урбономије, политике развоја и регионалне политике, демографије, социологије и урбане социологије, права, урбаног права и права суседних области итд., морају имати знања из пољопривреде, водопривреде, енергетике, шумарства, о проблему индустријске локације и др., у комплексу инфраструктура морају имати знања о саобраћајним инфраструктурама (путничка, железничка, водна и ваздухопловна), снабдевању водом и одвођењу употребљених вода, о енергетици, грејању, нафти и гасу, јакој струји и др., телекомуникацијама, информационом технологијама (штампа, радио, телевизија, интернет и др.).

водоснабдевања, предели посебне природне лепоте и сл. – једном речи највреднији простори у држави Србији. Та појава је објективно непожељна и држава деценијама јавно објављује своју вољу да се против тога бори.

Да би борба против бесправне изградње била могућа она се мора пратити као процес и као низ појавних облика да би се против те нежељене појаве могле предузети одговарајуће мере. Како изгледа праћење процеса бесправне изградње и како изгледа борба против ње приказати укратко у тексту који следи и то према личном искуству. Наиме, као млад инжењер у времену од 1. августа 1963. до 31. маја 1966. године, радио сам у комуналној служби Општине Чукарица, која је у то време била једна од територијално највећих градских општина у другој југославији. Тада сам имао прилике да се упознам са евидентирањем бесправне изградње и борбом против ње.

У то време у општини Чукарица постојала је служба за борбу против бесправне изградње. У њој су били контролори, који су на мопедима обилазили целу територију општине, постојали су инспектори и постојала је правна служба. Поред тога постојале су екипе за рушење које су на терену обављале рушење објеката и делове објеката. На тај начин цела територија је стављена под контролу, а сам процес изгледао је отприлике овако.

Контролор бесправне изградње, региструје бесправну изградњу на некој адреси о чему се обавести инспектор. Инспектор изађе на терен, прикупи податке о објекту и инвеститору и да пријаву правној служби да донесе одговарајуће решење.

Овде се мора дати коментар о кадровском проблему који је веома важан за разумевање начина борбе државе против бесправне изградње.

Грађевински инспектор је човек који има високу, вишу или срењу школу, архитектонског или грађевинског смера и има диплому која потврђује ту квалификованост. Грађевински инспектор је дакле, експерт одговарајућег нивоа школске спреме.

У правној служби која ради на сузбијању бесправне изградње, ради такође човек са дипломом правног факултета, више управне школе или сл., тј. такође ради лице које има признат статус експерта.

Приликом обиласка бесправно грађеног објекта, грађевински инспектор идентификује инвеститора, адресу, односно број катастарске парцеле на којој се објекат гради, величину, намену и степен изграђености објекта и др. По повратку са терена, инспектор установљава намену земљишта које је предмет бесправне изградње у важећим и легално донетим урбанистичким плановима. Том приликом инспектор констатује, да се објекат гради у простору који је предвиђен рецимо за индустријску зону, путни коридор, школе, па можда чак и становање, али да се не гради на урбанистичкој него на катастарској парцели. Такав објекат, дакле треба уклонити по његовом стручном мишљењу. Са тим елементима пријава се преда правној служби.

Правна служба преузме предмет, проучи наведене чињенице и донесе решење о обустави радова. Али – нема репресије, нема аутоматског и брзог рушења. Ми смо живели и 60-тих година и сада у хуманом друштву. И због тога правна служба бесправном градитељу да рок од 6 месеци да прибави урбанистичку и другу документацију тј. да сам легализује свој објекат, тј. да промени намену земљишта и уради све потребне радње како би тај објекат постао легалан. То је изругивање држави, раду инспектора и најдубље понижавање грађевинске струке које чини орган државне управе, односно локалне самоуправе. Човек који има диплому државне школе и који је установио да тај објекат не одговара усвојеној намени земљишта је јавно понижен и као човек и као службеник. Он је у ствари идиот који ништа незна и не разуме, већ самом чињеницом да није правник.

Овај интересум у поступку против бесправног грађења је простор за све врсте злоупотреба, за разне видове корупције и све друго. Али, органи државе и локалне самоуправе то не примећују, деценијама.

Са добијеним роком, инвеститор чини напор да заврши свој објекат и да се у њега усади, после чега рушење објекта више не долази у обзир јер је инвеститор постао део политичког народа општине, тј. бирач и сл. Коначно, рушење се не врши на терет инвеститора него из буџета, а у сиромашној Србији буџети су и танки и кратки и тако у круг.

Ова пракса, са малим модалитетима, траје већ много деценија. Анализа те праксе показује да држава у ствари неће да се бори против бесправне изградње. Показује да се органи државе понашају тако да имитирају власт државе, али је стварно не врше. Резлтат праћења процеса бесправне изградње је трошење буџета, а не сузбијање бесправне изградње, предмети бесправне изградње се архивирају јер органи локалне самоуправе неће и не могу да изврше извршна судска решења, објекти бесправно грађени се не снимају и не картирају итд.

У основи овакав или нешто модификован систем тзв. борбе против бесправне изградње траје све до данас. Ту се поставља питање, да ли се ту ради о идиотији или перфидији државе, или нечем другом.

Износим став да се ради о перфидији државе. Као кључни доказ за ову тврдњу наводим следеће чињенице. У другој Југославији постојала су два основна облика грађанске, односно социјалистичке солидарности. Фонд пензионог и инвалидског осигурања и фондови за стамбену изградњу. Фонд пензионог и инвалидског осигурања није укинут, а фондови за стамбену изградњу укинута су 1992. године. Преко тих фондова, у које су уплаћивали сви, изграђене су многе стотине хиљада станова, али станове нису добили сви, него само неки. Ти који су плаћали доприносе фонду, а нису добили станове нити би их икада добили, своје су потребе задовољавали легалном, али много чешће бесправном изградњом разних облика и врста на местима где су хтели и могли да прибаве земљиште и саграде своје објекте. По мом схватању толерантан однос према бесправној изградњи био је разлог због чега

се гашање фондова за стамбену изградњу обавило без протеста и бунта. Бесправна изградња је очигледно била веома важан социјални вентил у држави, чија елита не само да није била у стању да управља простором, него није била у стању да управља ни државом.

Цела ова прича била је потребна, да би се показало како једна објективно демонтирана и нефункционална држава води мониторинг када прогласи да то хоће да ради, и, као почне да ради. Зашто је то важно у овој прилици? Важно је због тога што се на овом примеру показује да држава сама, својим устројством и функционисањем производи проблеме у сфери урбанизма, али ти проблеми, иако производе огромне последице по урбанизам, нису урбанистички. То су пре свега, проблеми организације и функционисања, односно нефункционисања државне управе и локалне самоуправе. Ти проблеми нити могу, нити треба да се решавају у комплексу питања која се решавају урбанистичким законима, већ треба да се решавају Законом о државаној управи и локалној самоуправи.

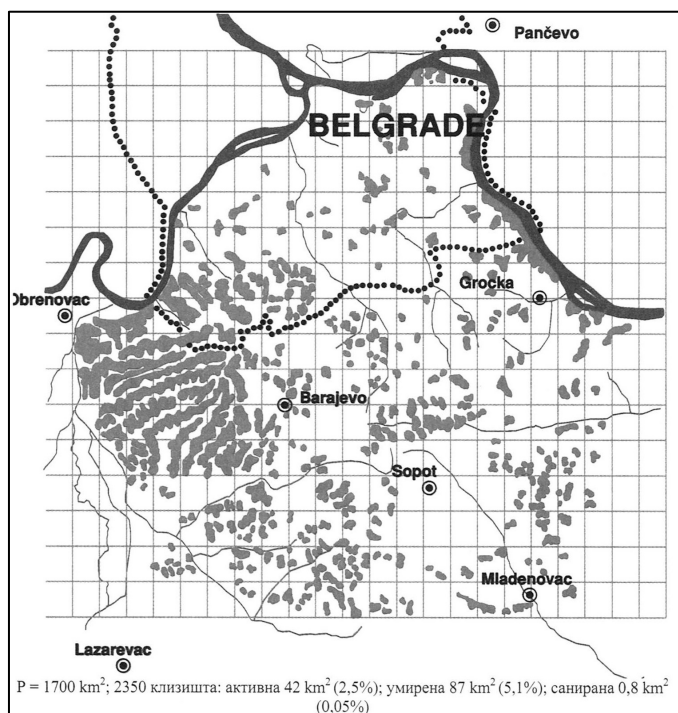
Због тога мислим да се ради о крупној побрканости. Урбанистичко законодавство се бави административним процедурама, а не урбанистичким процедурама. Питање трајања процедура, издавања разних сагласности, грађевинских и других дозвола итд., треба да решава Министарство за државну управу и локалну самоуправу у сарадњи са Конференцијом градова и општина. Струка урбаниста и Удружење урбаниста Србије ту треба да буду присутни и конструктивни грађани и саветодавци, а не људи преко чијих ће леђа да се прелама оно што не спада ни у њихову струку ни у њихову надлежност.

3. Уместо закључка

Урбанизам у Србији има огромне проблеме сваке врсте. Урбанизам је веома важна друштвена пракса, јер се бави животним простором друштва, односно људи. Осим тога та пракса је и веома комплексна, а мора да се реализује у недовољно урбанизованом друштву које је уз то и недовољно развијено. Гуливер у Леле-путу.

Због великих проблема које планирање у Србији објективно има, веома је важан мониторинг процеса и појава у простору Србије, али је у процесима мониторинга најважније оно на шта струка планирања може да утиче. При томе, тачно је да и друге праксе утичу на планирање, али њега ипак треба ослободити бављења свим оним праксама које генерички, суштински нису планерски проблем. Спорост административних процедура веома утиче на урбанизам, али то углавном није урбанистички проблем како показује пракса других земаља, у којима се административне процедуре, сходно стању и уређености државне управе, одвијају много брже.

Прилог:



Прегледна карта околине Београда са регистрованим клизиштима.

Извор: Владета Вујанић и Светозар Миленковић: Мониторинг клизишта у систему очувања и заштите градске – урбане структуре, VI научно стручни скуп *Савремена теорија и пракса у градитељству*, Бања Лука, 15 и 16 април 2010. године.

Проф. др Миограг Ралевић¹
Дејана Шапија

МОНИТОРИНГ И ЊЕГОВА ПРИМЕНА У ТРЖИШНИМ УСЛОВИМА

РЕЗИМЕ

Употреба мониторинга у тржишним условима, представља својеврстан и посебан изазов за све учеснике у у поступку израде планова, и пројеката. Са једне стране због сталне "неизвесности" које ствара тржиште, употреба мониторинга треба да обезбеди и повећа степен поузданости донетих решења, док са друге стране мониторинг треба да омогући свим учесницима (од експерата до лаика) у изради планова, могућност правовременог сагледавања стварних ефеката понуђених решења у свим фазама на путу "како од проблема доћи до решења". Овај рад у контексту претходно наведених полазишта даје приказ на више случајева, како једним процедурално сложеним поступком доћи, уз учешће свих релевантних учесника (од стручњака преко управљача па до инвеститора) уз стални мониторинг до "поузданих" решења која ће бити одржива уз све услове неизвесности које тржиште мора да обезбеди.

АБСТРАКТ

The use of monitoring in market conditions, represent unique and special challenge for all participants in the process of making plans, and projects. On the one hand because of the constant „uncertainty“ market is creating, use of monitoring need to ensure and increase the level of confidence adopted solutions, while on the other hand monitoring should allow for all participants (from experts to laymen) in the developing of the plans, the possibility of timely consideration of the actual effects of the offered solutions in all phases of the road „how to from the problems to come up with a solution“. This work in the context of the above-mentioned starting points gives an overview of several cases, how to come with one procedurally complex process, with the participation of all relevant participants (experts, administrators and investors) with continuous monitoring of „trusted“ solutions that will be viable with all conditions of uncertainty that the market has to provide.

УВОД

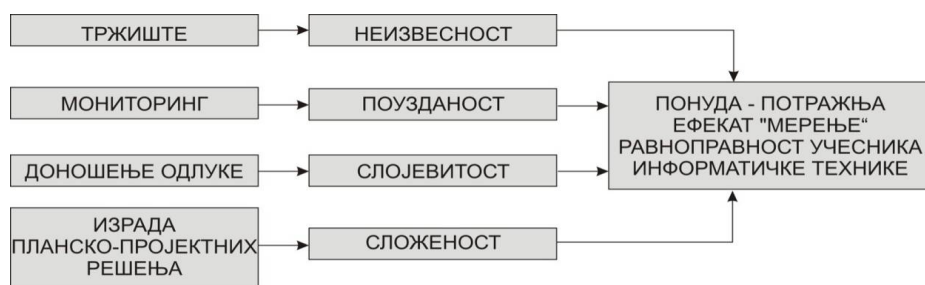
Питања да ли, када и како, у којој фази примењивати мониторинг у условима неизвесности које диктира тржиште у процесу израде планова и пројеката, условљена су супротносту основних карактеристика тржишта чија је основна одлика неизвесност, и мониторингом који тежи успостављању поузданости доношења одлука.

Како показати и укрстити "поузданост" мониторинга и "неизвесност" тржишта, а истовремено укључити **широке скале** заинтересованих актера који су по правилима демократског процеса израде планова и пројеката "неопходни и непрескочиви учесници". Основно питање је када и како, у којој фази израде укључити посебне актере чији број, улога и значај врше усложњавање читавог процеса доношења одлука, и када сваки актер тежи да буде "одлушујући фактор" при разматрању, избору и усвајању планско - пројектних решења, што најчешће ставља у супротстављену позицију. Решење како из овако успостављених контра односа изаћи, је у коришћењу инструмената мониторинга, а да се при томе не наруше тржишни принципи сталног усклађивања односа "понуде и потражње". То захтева вишеслојне промене у методологији "пута доласка до решења" у свим фазама израде планова и пројеката, што значи да је неопходно:

1. Укључити све "заинтересоване" актере у свим фазама "доласка до решења"
2. Створити услове да се свим актерима пруже "равноправни" услови за "мерење" ефеката понуђених предлога.
3. Укључити све савремене информатичке технике и методе при "приказивању" и евалуацији понуђених предлога
4. Преузимање "самоодговорности" сваког актера за своје учешће, а наспрам улоге коју имају у процесу доношења одлука. То се односи, како на стручњаке из појединих области, још више на "инвеститоре", а нарочито на "управљаче" институције (државне - локалне) које су окосница и кичма спровођења и примене мониторинга у свим фазама израде планова.

¹ Проф. др. Миограг Ралевић, д-р, редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду; Дејана Шапија, д-р, Истраживачко-пословни центар Архитектонског факултета универзитета у Београду; e-mail: Dejana.Savija@gmail.com

Слика 1. Сложеност примене мониторинга у тржишним условима

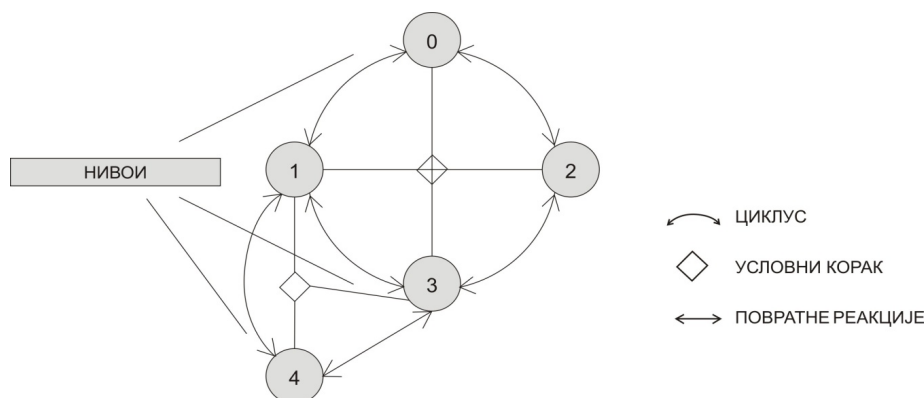


ПРИСТУП И ПОСТУПАК ПРИМЕНЕ МОНИТОРИНГА

Пристап примени мониторинга, по својој **сложеној** слојевитости мора да буде еквивалентан деловању тржишних механизма што значи да:

Мора да има више **итерација** провере, што значи да мора у свакој фази да има више циклуса провере. Такође мора да се изврши повезивање различитих проблематских нивоа решавања међусобно повратним узрочно - последичним спрегама - реакцијама. Неопходно је да се обезбеди постављање "пресечних" тачака - корака (у процесу решавања) у виду условних корака на којима ће се „бирати“ правац

Слика 2. Сложеност тржишног мониторинга



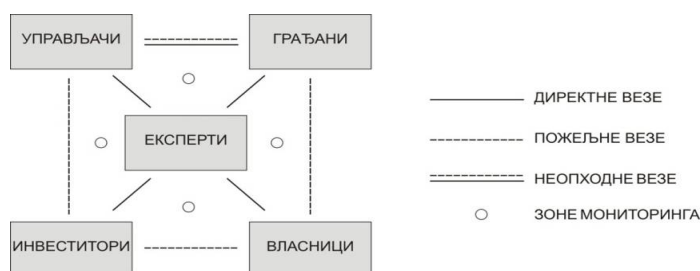
По питању отворености принцип мора бити потпуно отворен за све актере, **поготово** на нивоу информисања, али врло селективан по питању активног учешћа у процесу "доношења одлука" што значи да Експерти буду кључни актери, који или упозоравају остале на последице, или сугеришу на основу "измерених" ефеката, правце "одлучивања", и само у **изузетним** ситуацијама "наметну" решење са веома јаком аргументацијом.

Да категорија "инвеститора и власника" (најзад) постане "непрескочиви" актер, који треба пресудно (али не у оквиру стручног опуса проблема) да утиче на будућа решења у домену своје еинтересне свере (нпр. исплативости предлога за инвеститоре и остваривости својих жеља у оквиру **своје својине**)

Да "грађани" посебно заинтересованих категорија буду саставни део заједничке отворене процедуре на јавној сцени

Да управљачи (од народа изабрани) буду укључени на нивоу потпуне одговорности за координације и усклађивање различитих интереса и преузимање обавезе реализације

Слика 3. Релацијска матрица између одговорности



Поступак мониторинга у тржишним условима неопходно је да се врши на свим “проблемским” нивоима решавања као што су:

- (анимирање) окупљање актера
- Конципирање идејног - **полазног** решења
- Израда програма промена И развоја
- Преиспитивање моделских опција

На сваком од наведених нивоа неопходно је са актерима проћи све фазе мониторинга:

- Рађање идеја
- Препознавање решења
- Разматрање
- Преиспитивање
- Откривање потенцијала
- Селекционисање
- **Визионирање**

Слика 4. Поступак тржишног мониторинга



У циљу адекватног приказа како функционише систем тржишног мониторинга у овако сложеним матричним односима одлучили смо се да вам покажемо одређен број студија слушајева на којима се осликава читава проблематика коришћења појединих инструмената мониторинга. У том случају приказаћемо следеће случајеве из праксе:

СЛУЧАЈ 1

Инвеститор: Власник земљишта, жели да изгради ексклузивне хотелско-апартманско-комерцијалне садржаје



Локација: Налази се у источном делу Будве, у оквиру подручја посебне намене Морског Добра, у зони Словенске плаже. Северна страна локације оивичена је постојећим шеталиштем, док јужна страна излази директно на плажу. Са градском магистралом, која је са њене северо-источне стране је повезана шеталишном стазом и сабирном саобраћајницом на северу. Значајна предност локације су изузетне визуре ка отвореном мору, Старом граду и Завали, као и директан приступ мору.

Окружење је такође предност, близина туристичког насеља “Словенска плажа”, спортског игралишта и хотела Парк.

У договору са инвеститором се прошао пут кроз све кораке доласка до решења и то: програм активности, организационо-моделске опције и моделско-архитектонске опције.

I Корак - Програм активности има за циљ да одговори:

Кога привући: свакодневне пролазнике, своје кориснике, своје госте, посебне долазнике, ВИП турист/клијенте.

Чиме привући: садржајима, организацијом простора, уређењем простора, обликом, формом, профилисањем, догађањима, манифестацијама.

Како привлачити: амбијентом, сценографијом, позиционирањем, центрирањем, визирањем.

Контекст – контекстуално средиште: Словенска плажа, Завала, Бечићи, Будванска обала, Будва центар, Будва Стари Град, будванско приобаље.

Непосредно окружење: Свети Стефан, Петровац, Тиват, Котор, Бар, залив.

Шире окружење / глобално: Приморје Црне Горе, Црна Гора у целини, јадранска Обала, Балкан, Европа/Русија/Украјина, Екумена.

Игре: релаксационе, регенеративне, рекреативне, спортске, такмичарске, спа/фитнес/велнес.

Забава: окупљања, дружења, друштвене игре, сценске игре, концерти, перформанси.

Активности: купање/бањање, сунчање, боравак, обедовање, одмарање, кретање, едукација, конгреси.

Релери: видиковци, видици, визуре, куле, торњеви, скулптуре/кинетичке скулптуре, вештачка морфологија.

Архитектоника: етно, еко (грин архитектура), неореализам, деконструктивизам, органска, хај тек, глобална.

Урбани склоп: улази, пролази, пасажи, пасареле, мостови, амфитеатри/гумно, галерије, дворишта/чворишта.

Посетиоци: случајни пролазници, шетачи, купачи, играчи, забављачи, излетници.

Намерници: повремени, привремени, стални, по позиву, по препоруци, организовани, спонтани.

Гости: масовни, групни, ексклузивни, елитни, богати.

Капацитети: дневни, недељни, месечни, сезонски, годишњи.

Квалитет: нормативно, стандардизовано, конфор, луксуз.

Модули: елемент воде (аква парк, базен, фонтана, водоскок, водопад, акваријум, јапански базен), елемент зеленила (врт, парк, стакленик, цветњак, алеја, зелени теписи, интарзије у биљу), елемент материјал (стакло, камен, метал и др.), елемент мобилијар (улични мобилијар, расвета, озвучење, видео екрани, поплочање и др.)

II Корак - Организационо – моделске опције

Узори

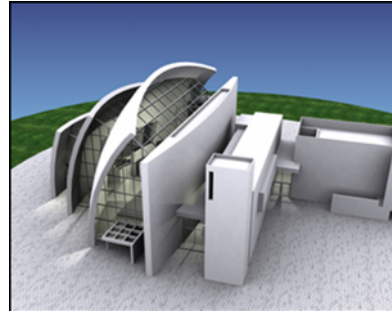
Museum of Middle Eastern Modern Art in Dubai by UN Studio



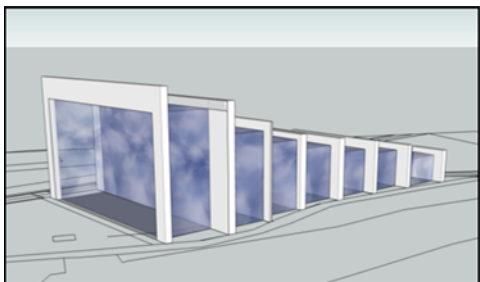
Daggett Place, San Francisco, California



Jubilee Church, Rome, Richard Meier



Kim Ok-gil Memorial Hall



Budenberg house, Foster & Partners



JING & JANG



Органска форма концепт утапања у окружење

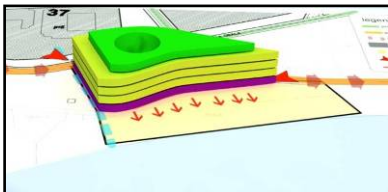


Helix Hotel, Abu Dhabi, Leeser Architecture



Организационо – моделске опције

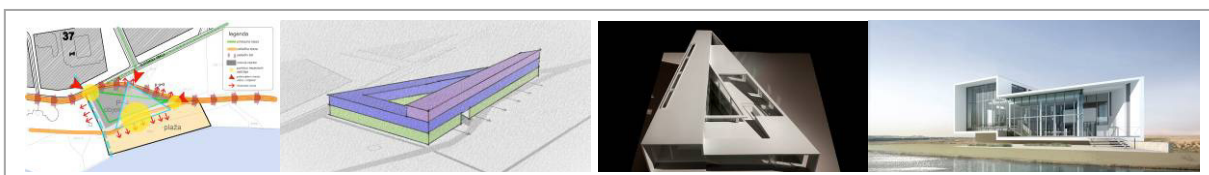
Моделска опција 1: Триангл



Циљ је формирање максималног волумена објекта којим би се омогућило позиције визура ка мору и обезбеђење максималне развијене дужине новоформираног уличног фронта и ширење садржаја ка унутрашњем простору парцеле. Изражена је угао маркација – мотив разраде углова тј. сусрета вертикалних равни објекта, стварајући на тај начин сасвим уникатну ситуацију и амбијент. Уз шеталиште се формира фронт са локалима. У осталом делу приземне етаже формирју се простори за

пословање, угоститељство и наглашена приступна зона хотелске апартмане. У етажама изнад приземља су смештени хотелски апартмани различите структуре и величине, у зависности од ексклузивитета и позиција атрактивних визура. Највишња етажа се користи за формирање виле-апартмана / пентхауса.

Моделска опција 1.1: Триангл (атријум са продором)



Објекат је формиран на целој парцели, пратећи линије границе парцеле. У унутрашњости парцеле објекат својим обликом формира унутрашње двориште – атријум. Кроз волумен објекта су омогућени мањи продори условљеним кретањем корисника. Атријум и пешачке стазе кроз парцелу омогућавају повезивање две шеталишне стазе и брз приступ плажи.

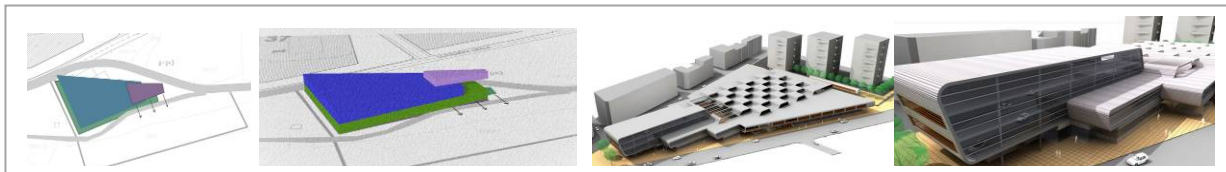
Последња етажа је увучена.

Моделска опција 1.2: Триангл (са каскадама)



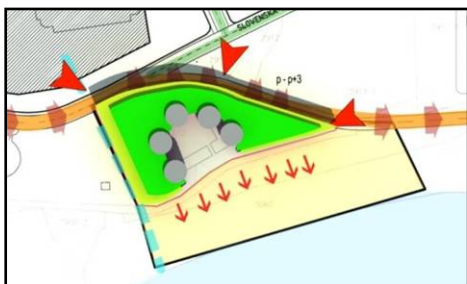
Објекат се каскадно уздиже од фронта окренутог ка мору до фронта ка шеталишту. У приземљу су смештени пратећи садржаји док се на следећим етажама формирају апартмани, са ексклузивним апартмана на највишњој етажи који су издвојени и имају отворене визуре ка мору.

Моделска опција 1.3: Триангл (са акцентом угла)



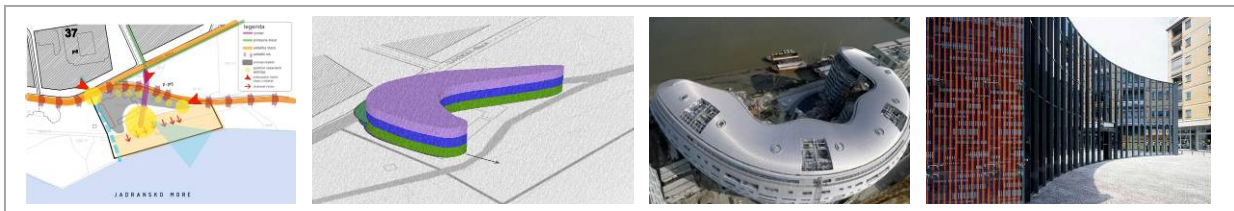
Објекат добија акценат на источном делу локације, наглашавањем оштрог угла и формирањем етаже у којој се отварају визуре ка мору најексклузивнијих апартмана.

Моделска опција 2: Бумеранг



Објектом је наглашен фронт ка шеталишту и посебно издвојена тема унутрашње пјачете, којом се отварају визуре ка мору. Пјачета је полукружног облика, дефинисана партерним елементима који функционишу као „магнети“ и одморишта. Концентрација комерцијалних садржаја је у приземљу објекта, док су апартмани формиран на вишљим етажама и ексклузивни апартмани на последњој етажи која је увучена. Главни приступи објекту су са шеталишта. Акценат је и на проходности и транспарентности приземног дела што омогућава позиције за сагледавање визура ка мору.

Моделска опција 2.1: Бумеранг



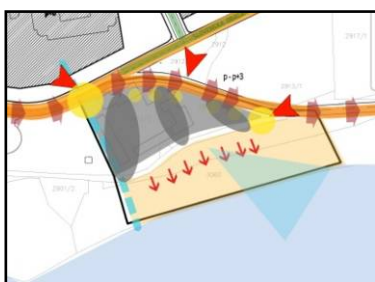
Начин отварања визура ка мору и формирање атрактивног призора сагледавајући објекат са мора. Формирање централног, отвореног простора.

Моделска опција 2.2: Бумеранг (са каскадама)



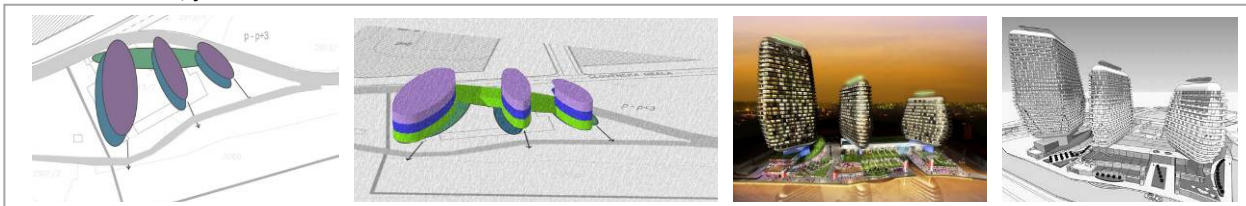
Поред основних предности овакве форме, формирање каскада омогућава формирање зелених кровних тераса и степеновање ексклузивитета апартмана.

Моделска опција 3: Лепеза



Лепезасти облик је произашао из идеје формирања више структура које су повезане у приземној етажи. Објекти су оријентисани тако да дозвољавају могућност сагледавања визура ка мору са већег дела фасаде и могућност бољих визура ка мору објектима у залеђу. Посебно су акцентоване и визуре ка Старом Граду и Завали. У приземном делу се формирају пунктови са комерцијалним садржајима од којих су најнаглашенији позиционирани у угловима објекта. Постиге се и атрактивност сагледавања сложене форме са мора.

Моделска опција 3.1: Лепеза



Спајањем овакве форме хоризонталном равни гормирају се и две пјачете оријентисане ка мору које чине занимљиве и „покренуте“ амбијенталне целине.

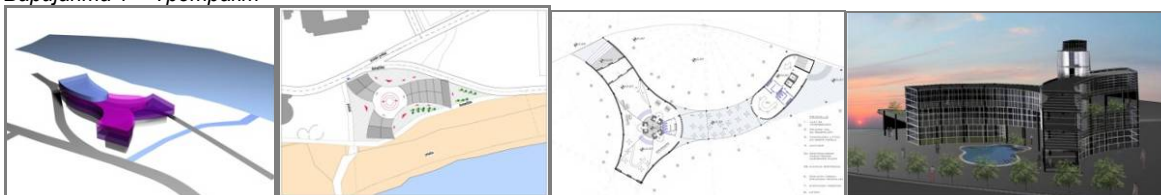
Моделска опција 3.2: Лепеза (са продором)



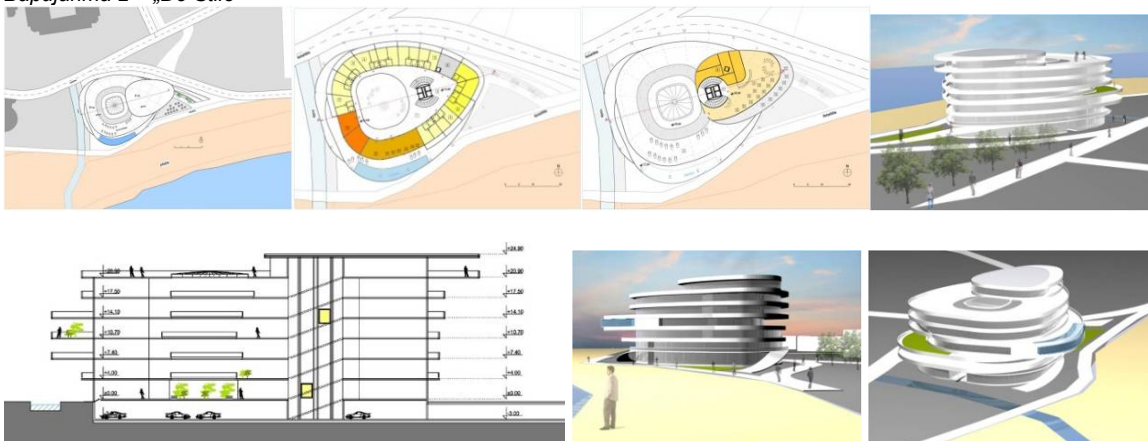
Акцентовање средишњег зоне „зеленом алејом“ која објекат на северу локације уз шеталиште и море. „Алеју“ уоквирују бочни објекти који се уздижу ка мору. Формира се динамична форма која привлачи поглед са мора попут центра.

III Корак : Моделско-архитектонске опције су произашле из претходне фазе, при чему је инвеститор изабрао три.

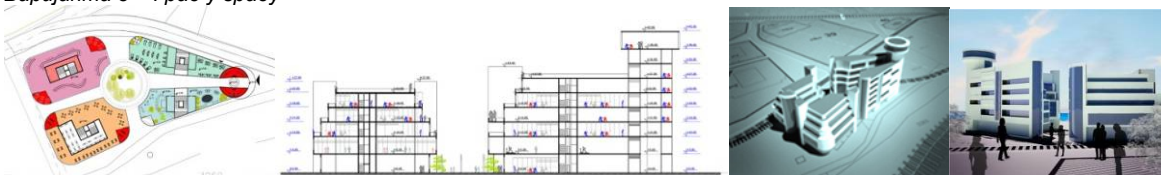
Варијанта 1 – Тротракт



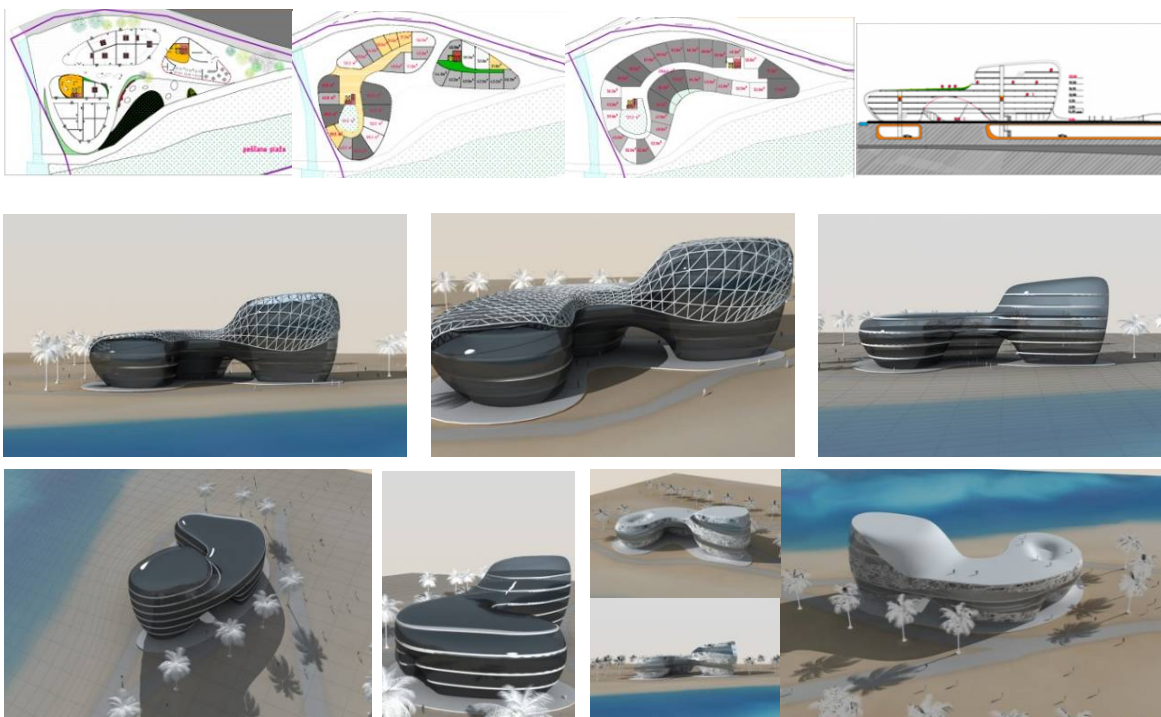
Варијанта 2 – „De Stile“



Варијанта 3 – Град у граду



Варијанта 4 – Скулптура



СЛУЧАЈ 2

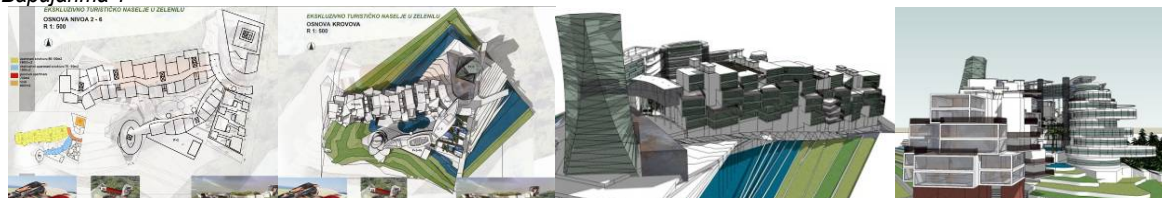
Инвеститор : Власних земљишта, жели да изгради апартманско-пословни комплекс.

Локација : Налази се у Бечићима, Општина Будва.

У договору са инвеститором анализирали су се програмско – моделске опције:

- *Варијанта 1* : Ексклузивно туристичко насеље у зеленилу (технолошка архитектура) -
- *Варијанта 2 и 3*: Град у граду (урбана-градска-геометризована)
- *Варијанта 4*: Природно станиште – изворна насеобина (органска форма).

Варијанта 1



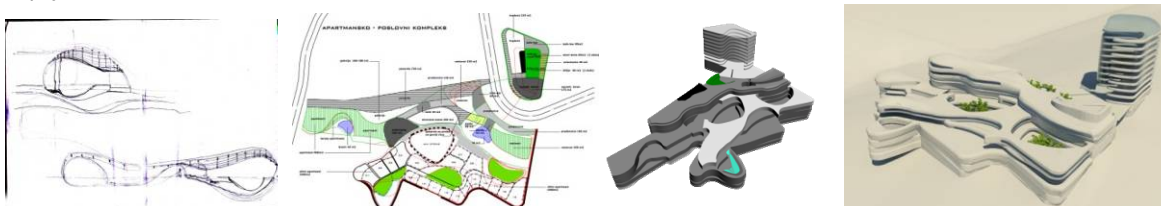
Варијанта 2



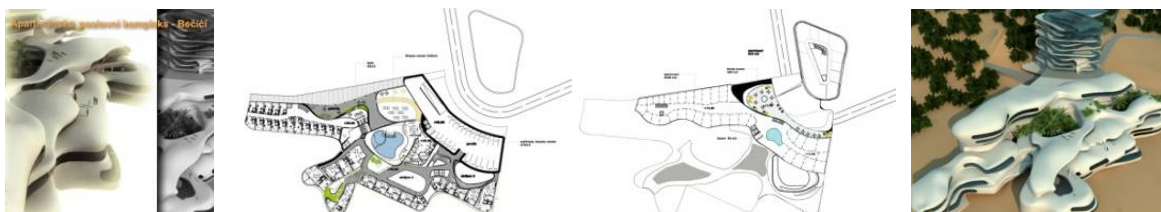
Варијанта 3



Варијанта 4



Усвојена опција „Природно станиште-изворна насеобина“ посебно је разрађивана кроз додатну анализу позиције и структуре апартмана, комерцијалних, угоститељских и спортивно-рекреативних садржаја, затим анализу планираних колских и пешачких токова и доступност садржаја. сагледан је и могућ начин формирања и уређења отворених простора, посебно оних који се налазе атријумима у унутрашњости парцеле.

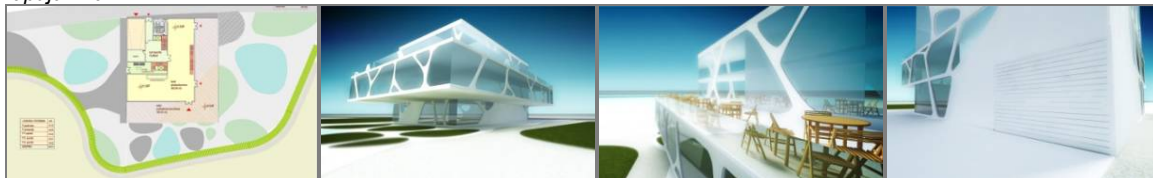


СЛУЧАЈ 3

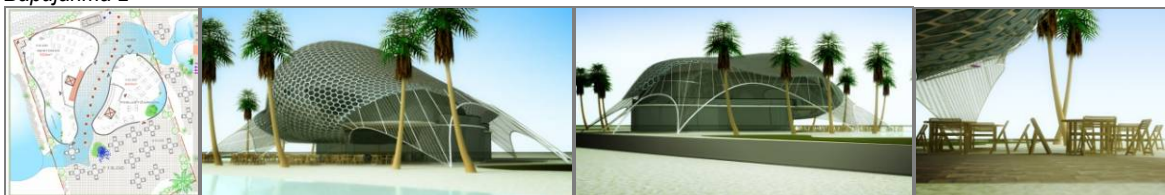
Инвеститор: Власних земљишта, жели да изгради угоститељски објект са смештајним капацитетима
Локација: Налази се у у Будви.

У договору са инвеститором анализирале су се три програмско – моделске опције.

Варијанта 1



Варијанта 2



Варијанта 3



Овде су приказана само три случаја, због ограниченог простора, а у презентацији, на самом скупу, биће омогућен приказ и осталих пет случајева.

Рад у тржишним условима, пун је изазова. Код свих актера изазива жељу да „превазиђе себе“ и у креирању будућег простора достигне врхунац. Због сложености деловања тржишних механизма, процедура креирања је такође сложена, а подстицаји за моделовање атрактивних структура и форми инспирисаних самом локацијом, су вишеслојни, што све заједно ствара сијасет нових приступа, уз коришћење савремених техника, за достизање склопова изразите препознатљивости која обезбеђује и врхунску профитабилност.

Све у свему, овакав пут тражи стрпљење, истрајност, истанчаност у комуникацији са инвеститорима, али зато баш због своје сложености, пружа велике могућности за моделовање атрактивних форми, профитабилног решења и остварљивих визија.

Гордана Марковић¹

МОНИТОРИНГ ПРОСТОРНЕ ОБНОВЕ МАНАСТИРСКИХ ЦЕЛИНА – МОДЕЛИ И ИСКУСТВА

РЕЗИМЕ

Манастири су посебан изграђени феномен у простору који има и духовну димензију због чега и приступ њиховој обнови мора бити специфичан. Тај приступ је веома различит у пракси што указује на неопходност увођења мониторинга заснованог на јединству просторне и духовне компоненте, законској регулативи и мултидисциплинарном утврђивању и спровођењу свих активности. Искуства српске Службе заштите у периоду 2006/07. године на мониторингу обнове 15 манастира Српске Православне Цркве су наговештај модела заснованог на принципу интегративности чије би спровођење омогућило одрживи развој ових духовних пристаништа и непокретних културних добара.

MONITORING OF THE RECONSTRUCTION OF MONASTERIES IN SPACE – MODELS AND EXPERIENCE

ABSTRACT

Monasteries are special structural phenomenon in space which has a spiritual dimension. Because of that, the approach to their reconstruction must be specific. This approach is very different in practice and it shows the need to introduce monitoring which is based on the unity of the space and spiritual components, legal regulations and multidisciplinary setting up and implementation of all activities. The experience of the Protection Service of Serbia during 2006/07 related to the monitoring of the reconstruction of 15 monasteries of the Serbian Orthodox Church is an indicator of a model which will be based on the integrity principle. The implementation of this principle enabled a sustainable development of these spiritual harbours and cultural properties.

УВОД

Бројност непокретних културних добара али и њихове разлике у погледу својстава и значаја изискују посебну пажњу приступу њиховог очувања и обнове. Према својствима, културна добра су сврстана у споменике културе, просторне културно-историјске целине, археолошка налазишта и знаменита места док су према значају категорисана као културна добра, културна добра од великог и културна добра од изузетног значаја. Брига о преко две хиљаде непокретних културних добара (*Централни регистар*) је брига о знатно већем броју изграђених објеката некада и о читавим просторним потезима са архитектонском структуром уграђеном у урбани амбијент или смештеном у слободни пејсаж. Припадност културних добара посебној врсти, степеновање њиховог значаја исказано категоријама, просторна позиција у непосредном амбијенту и ширем окружењу, време настанка, као и контекст права и надлежности, обавезују на увек посебан приступ који има остати у оквиру опште утврђених принципа бриге о културном наслеђу, једнако значајних и за процес истраживања и за процес примене резултата кроз интервенције у простору.

У том смислу, Служба заштите културног наслеђа Републике Србије, тј. Републички завод за заштиту споменика културе у сарадњи са другим надлежним институцијама у Србији у периоду 2004/2007. године приступили су припреми и примени модела управљања обновом непокретних културних добара. Предметни модел управљања обновом манастирских целина суочен је са извесним оспоравањима, али истовремено је имао безрезервну подршку тада актуелног Министра културе. Подршку су пружили и Министарство вера и Министарство за капиталне инвестиције а посебан подстрек оваквом приступу дала је Српска Православна Црква. О раду комисија, подробно и благовремено били су упознати и чланови Управног и Надзорног одбора Републичког завода (*Записници са седница Управних одбора*), неки од њих бивајући и чланови појединих комисија у домену својих стручних компетенција. Мониторинг обнове манастира (примењен и шире на културно наслеђе) спроведен је формирањем комисија Републичког завода које су, дајући мишљење о постављеним темама, усмеравале даље деловање кроз предузимање мера на културним добрима. О оспоравању као и о подршци овом моделу управљања постоји подробна документација која може бити разматрана у другом контексту, као што је стратегија заштите културног наслеђа или, чак, у контексту разматрања стања културних добара на почетку 21. века које указује на одсуство управљања као императива одрживости.

¹ Гордана Марковић, магистар техничких наука – област архитектуре и урбанизма – заштита и ревитализација градителског наслеђа; управник Агенције за пројектовање, консалтинг и издаваштво у области црквеног грађевинарства Герондиса, gerondisa@sezampro.rs

Методом формирања посебних комисија обухваћено је 25 непокретних културних добара – споменика културе (18), археолошких налазишта (3), просторних културно историјских целина (3) и знаменитих места (1) (*Записници са седница Комисија*). Рад комисија обухватио је распон од археолошког локалитета Лепенски Вир до културних добара од изузетног значаја у савременом Београду. Од укупног броја по овом моделу разматраних добара, 15 је било посвећено манастирима, а укључујући и 2 цркве, 17 је било посвећено духовним одређиштима.

Претежна заступљеност верског културног наслеђа кроз овај начин рада у току 2006/2007. године (68%) указује на претежност духовног наслеђа у корпусу српске баштине, на потребу често ургентних интервенција управо на манастирским комплексима у светлу њиховог духовног оживљавања али је и у сагласју са најосетљивијом облашћу заштите – усаглашавањем ставова и надлежности свих актера, пре свега Цркве и Државе.

ФЕНОМЕН МАНАСТИРА

Духовна мисија

Манастири су простори у којима се живи на земљи као на небу, те је и њихов опстанак више везан за духовну димензију него ли за земаљску твар. Благодаречи Светој Божанственој Литургији, Христос непрекидно живи пред нама освећујући нас, узносећи и примајући у Себе. Манастири представљају изворе низ чију се бистру и живу воду непрекидном литијом молитве, поста и покајања стиже на ушће у само Тело Христово. Тај извор навире из Будућег Века, сједињујући се у садашњем тренутку са историјским почетцима монаштва у пустињама Египта, Палестине, Сирије, Месопотамије. Простор који прима онога ко је центар живота, „... Алфа и Омега, Први и Последњи, Почетак и Свршетак“ (*Откривење*) битно се разликује од окружења свакодневице и посебно у урбаним околностима где је контраст светог и мирског готово опипљив. Као што у средњем веку, по неисказаној мери вере, граница видљивог и невидљивог готово да није постојала, у вековима на вододелници другог и трећег миленијума та граница постаје непробојни бастион кроз који се не може проћи а преко кога се може прећи, доиста све већим и већим трудом. Као непресушни извори који напајају духовно ожеђало становништво милионских заједница, манастири су неугасиви светионици који у мору технократски устројених Сцила и Харибди прихватају и исцељују бродоломнике, изворишта молитве за читав свет, посебан феномен присуства надсветског и надвременског у стварности простора и времена.

Оригиналност форме

Спајајући суштаство Богослужења кроз приношење себе (у монашком подвигу) и приношење свога (кроз модел Теодулије) са видљивим отеловљењем храма и њему припадајућих грађевина, манастири представљају и градитељски јединствену просторну форму. Аутентичност градитељског обрасца манастирских целина извире из духовне мисије ових простора и преодука „и на земљи као на небу“ (*Свето Јеванђеље*), из функционалне матрице у коју су уграђена типиком одређена правила живота монаха као и из насушне потребе монотонијом свакодневице скрханих ходочасника. Српски монашки простор има аутохтоно решење крста у кругу тј. храма обухваћеног изграђеном структуром. Овај образац ослоњен је на византијски модел затворене, најчешће четвороугаоне, форме манастира са храмом у средишту али и на традицију словенских кружних насеља и прстенастих градова, те свој вањски корпус увек тежи приближити форми круга. Храм као окосница духовног живота у манастиру, као место Богослужења и оностраног општења, и просторно је централна грађевина која своје непосредно окружење (манастирски комплекс) надилази величанственом завршницом у виду купола на којима су уздигнути крстови. Овим мотивом трула и знамења који израњају из манастирских корпуса, храмови освећују и ликовно доцртавају непосредно окружење али и читаво пространство. Бивајући визуелно истакнутим реперима у простору, светиње су и градиво духовне матрице и срж нематеријалног наслеђа. Осим структуром, целовитост манастирских комплекса условљена је и функцијом која је предуслов сједињења грађевине и живота у њој, да би потпуна хармонија била остварена вршењем Светих Тајни. Дакле, Светотајинство, функција и форма ове просторе чине оригиналним и непатворивим. Изостављање било ког сегмента, довољно је сетити се сурогата манастира у секуларном градитељству 20. века, води ка неодрживости ма како виртуозно осмишљеног сасуда који није испуњен суштином.

МОДЕЛИ И ИСКУСТВА МОНИТОРИНГА

Форма комисија

Пут мониторинга обнове манастира управо се образалаже наведеном јединственом мисијом манастирских целина као општежитељних заједница, дакле чињеницом да и метод има бити јединствен. С тога је и предуслов приступа обнови претходно и потпуно разумети посланство манастира, тиме и њихово значење и значај. Новина у структури комисија за верско наслеђе била је увођење корисника (творца и вековног чувара) као незаобилазног, ауторитативног и равноправног

члана одлучивања у погледу обнове. Овај принцип заснован је на посвећености ових простора, на законској регулативи (*Закон о црквама*), али и на пре његовог доношења исказаном ставу Српске Православне Цркве. Наиме, Његово Преосвештенство Епископ Г. Г. Артемије формирао је 2003. године Савет за изградњу и обнову храмова Епархије рашко-призренске, тј. Његова Светост Блаженопочивши Патријарх Српски Г. Г. Павле, годину дана касније, 2004. године, формирао је Савет за заштиту и обнову храмова и културне баштине Српске Православне Цркве. Формирани при Цркви, ови Савети су окупљали и угледне стручњаке, и тиме исказана насушна потреба заједничког рада и усаглашавања ставова на добробит црквене баштине, радом комисија Републичког завода промовисана је и кроз систем институција.

Делокруг рада комисија ближе је одређен и њиховим пуним називом који указује да имају разматрати програме, пројекте и елаборате за извођење радова на културним добрима. Комисије су окупиле званично именована лица као самосталне угледне стручњаке или као представнике одређених институција. Чланове сваке комисије чинили су представници Цркве и представници Државе. Комисије су са предметом разматрања упознавали један или више извештача кроз видео презентације. Све седнице водио је Директор Републичког завода а радом комисија координирао Помоћник директора. Седницама комисија као гости присуствовали су представници Цркве, Министарства Владе Републике Србије, Службе заштите, других институција и учесника у обнови.

Обухват рада

У раду 25 формираних комисија Републичког завода учествовало је око двадесет наставника и сарадника у разним звањима Универзитета у Београду (Архитектонски факултет, Филозофски факултет, Факултет примењених уметности и Рударско-геолошки факултет) као и професори Академије за уметност и конзервацију СПЦ. Посебна је част и велики допринос учешће шест Епископа – Преосвештенстава Српске Православне Цркве, уз игумане, монаштво и представника Савета Светог архијерејског синода СПЦ. Затим, учествовали су представници Министарства (Министарство културе, Министарство вера, Министарство за капиталне инвестиције, Министарство трговине, туризма и услуга), више музејских установа из целе Србије (Београд, Пријепоље, Лесковац, Сирогојно), Завода за заштиту природе Републике Србије, Града Београда, Задужбине светог манастира Хиландара, око четрдесет представника Службе заштите (од чега шест на дужности директора институција заштите), пројектанти и други посленици културе. Према стручним областима, са високим образовањем, у комисијама су били заступљени: историчари, теолози, правници, културолози, историчари уметности, археолози, етнолози, сликари-рестауратори, сликари-конзерватори, инжењери архитектуре, грађевински инжењери, инжењери шумарства, инжењери технологије и економисти. Према академским звањима, у рад комисија било је укључено шеснаест доктора наука и седамнаест магистара. Посебан допринос пружио је саветник Премијера Владе РС укључен у рад комисије за манастир Хиландар.

Радом комисија Републичког завода обухваћени су следећи манастири: Грачаница, Ђурђеви Ступови, Бањска, Солоћани, Дечани, Жича, Градац, Љубостиња, Студеница, Милешева, Куманица, Војловица, Ковиљ, Пећка Патријаршија и Хиландар са Испосницом-Типикарницом Преподобног Светог Саве Освећеног у Кареји. Из набројаних 15 манастира и њихове припадности територијалним областима Српске Православне Цркве, уочава се да је овај модел претежно примењен у Епархији рашко-призренској (5 манастира), потом у Епархији жичкој (4 манастира), Епархији Милешевској (2 манастира), Епархији банатској (1 манастир), Епархији бачкој (1 манастир) али и у Архиепископији пећској и Митрополији београдско-карловачкој (1 манастир), као и у Патријаршији васељенској (1 манастир). Од разматраних 15 манастира, на Унескову Листу светске културне и природне баштине српског споменичког наслеђа уписано је 6, а на Листу светске културне и природне баштине у опасности уписане су 3 светиње. Док упис на Листу светске баштине сведочи универзалну лепоту и универзални значај црквеног градитељства Срба кроз векове, упис на Листу добара у опасности указује на трагичку српског културног наслеђа у 21. веку. Од 15 разматраних манастира сви су споменици културе и сви су категорисани – 12 манастира као изузетан значај и 2 манастира као велики значај. Манастир Хиландар на Светој Гори данас је најзначајнији српски манастир у иностранству који просторно и духовно припада целости Свете Горе Атонске.

Модел рада

Одржавање сваке седнице комисије подразумевало је подробну припрему о чему је веома савесно бринуло Одељење за документацију Републичког завода. Прегледана је, систематизирана и припремана документација из архиве и планотеке, вршено је прикупљање и друге институционално похрањене грађе као и њена допуна кроз откуп јединих примерака сачуваних у личном поседу истраживача. У том сабирању пронађени су и архивирани и до тада неевидентирани примерци теренских истраживања или техничких елабората. Служба рачуноводства припремала је детаљне финансијске извештаје што је омогућавало одређивање приоритета према расположивим средствима али и потпуно транспарентни увид у прилив средстава и у њихово трошење. Комисијама су стављани на увид и оперативни планови Службе заштите за текућу годину презентовани надлежним Министарствима. Велики допринос комплетирању документације учинили су територијално надлежни

Заводи достављајући копије свог расположивог материјала, али и манастири који су ставили на увид своје архиве. Теме о којима ће бити расправљано на комисијама утврђиване су на седницама стручних колегијума Републичког завода. Контролом документације пре одржавања сваке седнице, ажурирана је и допуњавана база података о свакој светињи која је и споменик културе. Видео презентације су омогућиле упознавање са писаном и техничком документацијом, са богатим фондом фотодокументације као и са ажурним табелама финансијских улагања.

Седницама комисија у Београду претходио је и непосредан увид у стање културног добра који су вршили неки од учесника у раду комисија и након провере чињеничног стања на терену сачињавали су извештаје износећи их потом на седницама. Претходно задужени известиоци, један или више, осим усменог излагања, припремали су и видео презентацију тј. приказ скениране техничке документације и обиље фото материјала.

Тимски и мултидисциплинарни рад представника бројних и компатибилних стручних области обезбеђивао је професионалну и динамичну размену мишљења, често варничећи на оштрици супротстављених ставова. Поједине седнице комисија, у случају посебно сложених тема за разматрање, одржане су на терену, у окриљу и амбијенту културног добра. Одржавање седница на терену показало се изузетно успешним моделом приступа обнови културног добра где се уз непосредни увид и драгоценост личног доживљаја могла вршити и провера заузетих ставова.

Укључивањем и територијално надлежних завода и стручњака из других завода, учвршћивана је веза међу институцијама заштите, у циљу остварења принципа – читава служба као један организам. Присуство универзитетских наставника повезивало је теорију и праксу. Осим тога, у рад комисија укључени су експерти просторног и урбанистичког планирања који су се бавили ширим потезима – заобилазницама саобраћајних токова у односу на културно добро, усмеравањем инфраструктурних коридора, ремоделацијом природних ресурса али и урбанизмом амбијенталних целина – уређењем манастирских порти и артикулацијом непосредног окружења. Укључивање других институција у рад комисија резултирао је издавањем потребних мера, аката и дозвола.

Модел мониторинга примењеног на манастирима, објединио је мултидисциплинарни рад на темељу увида у систематизовану документацију и у стање самог културног добра.

Искуства

У току рада 15 комисија које се односе на 15 манастира, одржано је 30 седница, од чега највећи број седница (5) за манастир Пећку Патријаршију. Иако је временски период рада комисија релативно кратак, делатна снага рада, број учесника и њихове високе компетенције допринели су стицању драгоцених искустава. Потом, искуства су учинила да овај модел рада буде оцењен као одржив у контексту управљања обновом манастира.

У исту раван одлучивања доведене су Српска Православна Црква као творац и вишевековни чувар светиња – језиком правне регулативе речено корисник, и надлежне државне институције, имајући у виду околност да су многе светиње и културна добра, често и од изузетног значаја за Републику Србију. Наиме, „Цркве и верске заједнице могу самостално у складу са законом подизати храмове и друга здања за богослужбене потребе“ при чему, „Надлежни државни орган је дужан да поштује право цркве и верске заједнице да самостално организује и води радове и да утврђује намену, стил и опремање објекта, у складу са законом и аутономним прописима црква и верских заједница“ (*Закон о црквама*). У том смислу, комисије су обједињавале компетентне факторе одлучивања производећи тиме и компетентне смернице деловања. Укључивање калуђера као носиоца монашког живота у питања везана за уређење простора монашког живота показало се неопходним. Успостављена је чврста веза између манастира – институција Цркве и надлежних институција Државе.

У том смислу, изношење искустава се фокусира на сарадњу са Српском Православном Црквом и њен удео у мониторингу обнове манастира. Посебни радови могли би обухватити резултате сарадње са другим институцијама. Неопходно је нагласити да је изношење свега неколико примера тек незнатни део заједнички разматраних тема, обиља размењене документације и аката. Издвојени су примери интервенције на црквеним светињама које су и покретна културна добра похрањена у храмовима (манастир Хиландар – Испосница у Кареји), интервенција на црквеном мобилијару у ентеријеру црквене грађевине (манастир Грачаница), интервенција на самој црквеној грађевини (цркве манастира Пећке Патријаршије) и интервенција у широком просторном потезу са манастиром као жижом и покретачем свих активности (манастир Бањска).

Пример иконе Пресвете Богородице Млекопитатељнице у Испосници у Кареји

Након растаураторско-конзерваторских радова на, по предању великој српској светињи, икони Пресвете Богородице Млекопитатељнице у Испосници у Кареји, вршених према пројекту експерата Народног музеја у Београду, дошло је до супротстављених мишљења о стању иконе након предузетих интервенција. Наиме, резултат рада није био прихватљив за Цркву. Комисија Републичког завода за Хиландар тражила је могућност усаглашавања ставова и изнашла је у формирању независног стручног тима који је накнадно извршио увид у пројектну документацију која је претходила интервенцији али и преглед саме иконе у Кареји. Наиме, стручни тим је у том поводу отпутовао на Свету Гору са циљем да се још једном утврде резултати рада и провери сама процедура. Експерти стручног тима су на терену

водили и разговор са надлежним црквеним личностима. Захваљујући таквом приступу, обострано изнетим аргументима и обострано доброј намери да се са пажњом размотре ставови носиоца супротстављених мишљења, стање иконе након интервенције је прихваћено као професионално оправдано, као интервенција предузета на добробит очувања и светиње и културног добра.

По достављању извештаја из Кареје, руководилац стручног тима и угледни експерт највиших компетенција у тој области, на седници комисије пружио је образложење закључка о позитивној оцени вршених рестаураторско-конзерваторских радова. На истој седници прихваћено је мишљење „да су конзерваторски радови на икони Млекопитатељнице у испосници у Кареји у свему изведени коректно“ (*Записник са 2. седнице Комисије*). Ову информацију прослеђену из Републичког завода, поткрепљену описом свих предузетих мера, Црква је у потпуности прихватила.

Пример архитравне греде иконостаса у Богородичиној цркви у Грачаници

Архитравна греда иконостаса у Богородичиној цркви у манастиру Грачаница (сл. 1) на северни зид храма ослања се „пролазећи“ кроз живописану представу лика светитеља Елефтерија, док у контакту са јужним зидом оштећује живописану представу лика светог Спиридона. Иако је овај иконостас постављен 1989. године, интервенција оваквог начина ослањања архитравне греде датира најкасније из 1960. године, а могуће да је овако груб конзерваторски пропуст учињен и раније. У овом случају, почетком 21. века, показана је одлучност Цркве да се превасходно исправи скрнављење представе светитељских ликова. Такође, оштећење живописа изазвано оваквим начином уградње иконостаса и одлука о продирању греде кроз ликове светитеља, ма када да је донета, у потпуности је непојмљива. Осим што се показује да је одступљено од првобитне позиције олтарске преграде, нарушен је духовни значај фрескописаних представа али је исказано и одсуство бриге о културном наслеђу уништавањем живописане површине малтера. Његово Преосвештенство Епископ рашко-призренски Г. Артемије упутио је допис Републичком заводу за заштиту споменика културе Београд, протестујући речима: „Овај чин представља свакако скрнављење и богохулство... иако свесни чињенице да су наведена дела произашла из схватања заштите који је био владајући у донедавно актуелном, комунистичком, режиму, ипак се надамо да ће се у данашњој Служби заштите наћи људи који ће бити способни да препознају знаке и принципе постављене у темеље Грачанице и осталих наших великих задужбина, од стране њихових ктитора, те да ћемо бити у стању да, водећи се њима, заједничким трудом исправимо оно што је оштећено или уништено, и омогућимо им враћање првобитног достојанства и функције које им је ктитор доделио.“ (*Допис Епископа Г. Артемија*). Са овим проблемом Епископ је лично упознао Министра културе, а Комисија за преглед програма, пројеката и елабората за извођење радова у манастиру Грачаница усагласила је став да се приступи припреми идејног решења за замену постојећег иконостаса, којим би представе ликова биле ослобођене контакта са архитравном гредом.



Слика 1: Светитељ Елефтерије и архитравна греда иконостаса у Богородичиној цркви манастира Грачанице

Пример иницијативе Архиепископије београдско-карловачке на очувању храмовног трона Патријараха Српских – манастир Пећка Патријаршија

Савет за заштиту и обнову храмова и културне баштине СПЦ Архиепископије београдско-карловачке, поменуто као инструмент Цркве у приближавању званичним институцијама у бризи око духовног наслеђа, био је иницијатор передузимања хитних интервенција на очувању храмовног трона Патријараха Српских у манастиру Пећка Патријаршија. Ради процене мера које треба предузети, веома тешког стања споменика културе на терену и усаглашавања већ постојећих супротстављених стручних ставова, Републички завод је формирао Комисију за преглед програма, пројеката и елабората за

извођење радова у манастиру Пећка Патријаршија. Уважавајући да пећске цркве представљају архитектонски ансамбл необичне и универзалне лепоте, Патријарашки Трон је њихова прва мисија и из те перспективе треба сагледавати одлучност Цркве у спровођењу припадајуће јој иницијативе. Савет се са захтевом предузимања мера огласио 2004. године (*Допис Координатора*) презентујући и убедљив видео материјал што је иницирало сакупљање све расположиве истраживачке, техничке и друге документације и анализу свих претходних извештаја са терена. Свети архијерејски синод СПЦ био је јасан у захтеву: „од Републичког завода за заштиту споменика културе затражити да, пре предузимања било каквих радова на даљој заштити Пећке Патријаршије, претходно затражи благослов Његове Светости Патријарха српског Г. Павла, а да стручни надзор над овим радовима води Савет за заштиту храмова и културне баштине СПЦ“ (*Допис Светог архијерејског синода*). За супротстављена мишљења у стручним круговима припремана је подробна документација, извршено је низ консултација посебно везаних за стабилност грађевина, за предузете мере добијен је позитиван став експерта Унеска који је и вршио евалуациону мисију у процесу номинације ове светиње за упис на Листу светске културне и природне баштине, извршене су лабораторијске анализе, сачињена је синтеза свих претходних истраживања, обављени су истраживачки радови, припремљена је пројектна документација, на сусрету највишег нивоа представника Државе и Цркве обнови црква Пећке Патријаршије дат је приоритет и обезбеђена су финансијска средства. Читав процес обнове пратила је динамична преписка и тесна сарадња Савета СПЦ и Службе заштите уз потпуно информисање и пуну подршку тадашњег Министра културе. Предузети радови показали су оправданост интервенције, уклањање око 400 тона неконструктивног бетона из темељне зоне црквених грађевина је само један у низу аргумената (*сл. 2*) марљиво прикупљаних, обрађених и архивираних. Неспорну потребу враћања црква у првобитно стање – малтерисања, подржао је поменути Савет СПЦ уз образложење и захтев: „Ради заштите црква од атмосферских утицаја који су током прошлих неколико деценија довели до озбиљних оштећења на Пећкој Патријаршији као и ради васпостављања њихове првобитне лепоте због које су вековима били понос Српског народа тражимо да се цркве врате у стање у којем су биле пре обијања малтера. Имајући у виду обезбеђена материјална средства, захтевамо од Завода за заштиту споменика културе Србије хитан почетак радова у 2006. години...“ (*Допис Председника Савета*). Након тога, активности је благословио и Његова Светост АЕМ Патријарх српски Господин Павле благоизволевши донети одлуку „Дајемо Наш благослов и одобрење Републичком заводу за заштиту споменика културе у Београду, да приступе малтерисању и општој заштити спољних зидова црква Пећке Патријаршије“ (*Допис Православног Епархијског управног одбора*). Оправданост извршених радова тј. стварање услова за очување непроцењиво вредног живописа и допринос стабилности грађевина већ се показују делотворном интервенцијом посебно у отежаним условима бриге о српском културном наслеђу на Косову и Метохији данас.



Слика 2: Ослобађање темељне зоне црква манастира Пећке Патријаршије од неконструктивног бетона

Пример свеобухватне обнове Бањске – манастир, бања и насеље

Духовном обновом манастира Бањске (2004. године) и најавом повратка моштију краља Милутина у гробну цркву Светог Архиђакона Стефана на научном скупу „Манастир Бањска и доба краља Милутина“ (22/24. септембра 2005. године, Косовска Митровица) почиње обнова ове светиње. Након решавања власништва комплекса бање Бањска у чији посед улази сам манастир, манастир Бањска у сарадњи са Скупштином Општине Звечан, захваљујући подршци више Министарстава и посебно Министарства за капиталне инвестиције, иницира израду урбанистичког плана који ће разрешити бројна питања која претходе обнови манастирског комплекса. Комисија за преглед програма, пројеката и елабората за извођење радова у манастиру Бањска заузима значајне ставове. Учесће Помоћника министра за капиталне инвестиције и Игумана манастира Бањске у раду Комисије, резултира одлуком да се приступи изради Плана генералне регулације за насеље Бањска. Тиме је обједињен широки просторни потез од око 45 хектара који обухвата културно добро од изузетног значаја, природни термални ресурс и насељено подручје. Интегрални приступ на примеру Бањске потврђује се као одржив модел заштите културног наслеђа. Ток израде плана и усвајање повезали су Министарства и друге институције (носилац израде Плана Архитектонски факултет Универзитета у Београду, учесник у припреми Програма плана Републички завод) са локалном самоуправом (Скупштина Општине Звечан) при чему је манастир са Игуманом, по благослову Епископа рашко-призренског, био основни фактор повезивања. Осим израде урбанистичког плана као претходнице другим активностима, Комисија је разматрала веома лоше стање архитектонских остатака оригиналног бедемског зида из доба краља Милутина као и неопходност ревитализације читавог комплекса. (сл. 3) Импресивни остаци оригиналних бедемских зидова и монументалног пирга, ослобођени заштитних слојева земље у другој половини 20. века, чак и конзервирани осамдесетих година, урушавају се под „цементном капом“ неадекватне интервенције. Заузет је став да „треба обновити манастирски комплекс реконструкцијом објеката на постојећим темељима у оквиру порте“ као и да „треба приступити реконструкцији бедемског зида на постојећим темељима уз декомпоновање зида из турског периода“. (Записник са седнице Комисије). Сакупљена, систематизована и ажурирана документација о свим активностима предузетим на обнови Бањске, од почетка 20. века до данас, представља прави темељ за све процене о оправданости, начину и резултатима предузиманих мера у распону од готово сто година. Оживљавање и обнова манастира Бањске у контексту насеља свакако представља модел свеобухватног приступа очувању светиње у условима савременог живота.



Слика 3: Урушавање оригиналних архитектонских остатака бедемског зида из доба краља Милутина у манастиру Бањска

Закључак

Мониторинг просторне обнове манастирских целина представљен је кроз свега неколико примера изабраних са тенденцијом да се прикаже његова примена на различите сегменте културних добара, од целивајуће иконе до пејсажа у коме су ова духовна пристаништа укотвљена, а само у назнакама – због условљеног обима рада. Успостављање сарадње између институција надлежних за бригу о културном наслеђу и Цркве као творца и власника јесте предуслов предузимања свих активности и посебно кључна компонента да те активности буду и успешне. Интегративни приступ као императив одрживог развоја потврђује и учешће свих заинтересованих страна у решавању одређеног питања. Учесће Цркве је утолико неопходније што су њене компетенције разматрања проблематике са теолошког аспекта незамањиве као што је и тај аспект при обнови манастирских целина незаобилазан.

 **НАПОМЕНЕ И ИЗВОРИ**

1. Централни регистар културних добара Републичког завода за заштиту споменика културе има уписаних 2306 непокретних културних добара (2023 споменика културе, 66 просторних културно-историјских целина, 151 археолошко налазиште, 66 знаменитих места) од чега су 782 категорисана (200 изузетан значај, 582 велики значај), Републички завод за заштиту споменика културе.
2. Записници са седница Управних одбора, архива Републичког завода за заштиту споменика културе.
3. Записници са седница Комисија за преглед програма, пројеката и елабората за извођење радова на појединим културним добрима, архива Републичког завода за заштиту споменика културе.
4. Откривење Светога Јована Богослова, 22.13.
5. Свето Јеванђеље од Матеја, 6.10.
6. Закон о црквама и верским заједницама, „Сл. гласник РС“ 36/06
7. Закон о црквама и верским заједницама, Члан 32, став 1.тј. став 4.
8. Записник са 2. седнице Комисије за дефинисање програма за активности Републичког завода за заштиту споменика културе Београд у манастиру Хиландар одржане 17. августа 2006. године у 10 часова у Републичком заводу за заштиту споменика културе – Београд, бр. 2/621 од 22.8.2006, тачка 8.
9. Допис Епископа Г. Артемија Републичком заводу за заштиту споменика културе – Београд, бр. 627 од 19.10.2005. године, стр. 2.
10. Допис Координатора савета Републичком заводу са Одлуком Светог архијерејског синода којом се налаже формирање комисије од стране Савета а у сарадњи са Заводом ради изласка на терен и подношења извештаја Синоду (13.10.2004)
11. Допис Светог архијерејског синода СПЦ број 2127/зап.1565 од 24. новембра 2004. године.
12. Допис Председника Савета за очување културне баштине СПЦ, примљено у РЗ бр. 7/13, 12.01.2006.
13. Допис Православног Епархијског управног одбора Архиепископије београдско-карловачке број 197 од 6.3.2006. године
14. Записник са седнице комисије за преглед програма, пројеката и елабората за извођење радова у манастиру Бањска одржане 24. јануара 2006. године у 10 часова у републичком заводу за заштиту споменика културе Београд, бр. 7/41 од 27.1.2006. године, тачка 3, тачка 5.

М-арх Тамара Брајовић¹

МОНИТОРИНГ У УРБАНИЗМУ ИЗ УГЛА УПРАВЉАЊА РАЗВОЈЕМ ИНВЕСТИЦИЈА - ИСКУСТВО ИЗ ПРАКСЕ НА ПРИМЕРУ ХРВАТСКЕ, СРБИЈЕ И АУСТРИЈЕ

РЕЗИМЕ

Пре доношења коначне одлуке о инвестирању, прикупљају се подаци и врши процена могућег профита. Како је за развој многих локација на Балкану неопходна израда или измена планске документације, процена трошкова целокупне процедуре доношење плана постале су саставни део калкулација за процену улагања. Оно што се јавило као главни проблем у Србији за такве процене је непозната вредност параметара за калкулацију. Питања као што су: Колико кошта један план? Колико дана траје израда? Од чега зависи усвајање плана? На који начин је инвеститор укључен у процедуру? Како се финансира израду плана? Како се иницира израда плана? У неком тренутку као да је заборављена сврха планова, а то је управљање развојем територије. Систем планирања у Србији са данашњим обликом мониторинга, својом спорошћу и неадекватношћу кочи управо поменути развој. Временом се показало да је једини начин убрзања процедуре ангажовање одређеног израђивача. Овакав начин рада онемогућава развој слободног тржишта у планерској струци а самим тим и жељени квалитет. Адекватним мониторингом могло би су постићи ефикасност и ефективност целокупне области урбанизма, архитектуре и грађевинарства. Децентрализацијом и увођењем стратешког планирања на локалном нивоу била би омогућена партиципација и флексибилност у процесу планирања. Кроз практичне примере из праксе дате су конкретне илустрације као могуће полазне тачке за побољшања система. У данашњој констелацији односа Аустријанци су доминантно инвеститори а Хрватска и Србија тренутно надмећу на тржишту развоја некретнина. Систем планирања у Аустрији је настајао вековима, у реализацију се доста улагало и самим тим је неупоредиво ефикаснији од Српског и Хрватског модела. Оно што јесте битно је како наш систем приближити или боље објаснити, учинити атрактивнијим потенцијалним инвеститорима као прву фазу развоја и модернизације нашег система планирања.

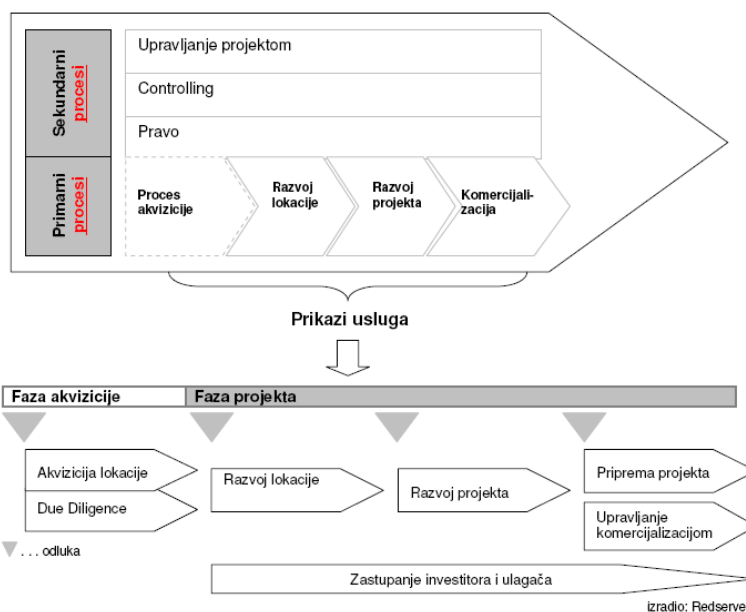
Развој пројекта некретнина*

Развој пројекта као грана менаџмента нашла је велику примену у пољу некретнина. Слободно се може рећи да су развоју ове гране посебно допринеле намачке и аустријске фирме. Многе од њих су развиле своје моделе (модуле) развоја пројекта. Како су ове фирме, по свим изворима, највећи инвеститори на нашем подручју, примена њихових модела развоја пројекта видљиви су у свакодневной пракси на Балкану.

Која је примена ових модела? Доношење одлука да ли инвестирати, да ли куповати или продати, да ли унапредити локацију/објекат? Шта направити на тој локацији? Домаћим инвеститорима често није јасно зашто им је то потребно, а то је услуга мониторинга саме процедуре у име инвеститора: од аквирирања до употребне дозволе. Део мониторинга је процес вођења преговора, одабира партнера на пројекту и израда документације. Документација не подразумева само техничку документацију већ и извештаје са састанка, терминске планове, организациону структуру итд. Ова документација се често користи за аплицирање код банака и фондова (пројектно финансирање итд).

¹ М. Arch.. Tamara Brajovic, Projektentwicklung Redserve GmbH, Wien, arhTamara@gmail.com

*развој пројекта (некретнина) је термин који је фирма Редсерве употребљава у Хрватској. Ипак чешће се у обе земље задржава пун енглески назив(у изворном облику) чији је превод развој некретнина, с тога се занимање онда каже девелопер. Адекватна терминологија још није дефинисана



Већину инвеститора не занима много ни сама врста објеката, ни локација, већ колики је профит. У том смислу постоји јасан интерес да процедура за остварење профита буде што једноставнија, да буде транспарентна и да се одвија у што краћем временском року. Стога тимови одговорни за развој пројеката најчешће обухватају економисте, правнике и архитекте-урбанисте.



Илустрација: Продукт-некретнина зависи од капитала, идеје и локације (извор: Босак (Bosak): 2008)

У процесу развоја пројекта, просторна планска документација представља само део процедуре. Међутим са уласком на балканско тржиште ова компонента добија на значају јер укључује велики број непознаница. С тога се показало да је неопходно имати локалне стручњаке

- "The statement 'all business is local' is still true for real estate even in the times of globalization."- „Изјава 'сва економија/посао је локална' је још увек тачан у области некретнина чак и у периоду глобализације“ (Босак:2008:14)

Као највећи проблеми за развој локације на тржишта Балкана су:

- Нерешени имовинско-правни односи
- Непокривеност територије планском документацијом

Пре доношења коначне одлуке о инвестирању, прикупљају се подаци и врши процена могућег профита. Како је за развој многих локација на Балкану неопходна израда или измена планске документације процена трошкова целокупне процедуре доношење плана постале су саставни део калкулација за процену улагања.

Оно што се јавило као главни проблем у Србији за такве процене је непозната вредност параметара за калкулацију. Питања као што су: Колико кошта један план? Колико дана траје израда? Од чега зависи усвајање плана? На који начин је инвеститор укључен у процедуру? Питање да ли да се и како финансира израда плана? Како се иницира израда плана? Отуд и интересовање за развој система планирања на Балкану.



Илустрација: временски план, део са прогнозом за процедуру за измену плана (извор: Редсерв Гембеха(Redserve GmbH))

Аустрија има регионално уређење државе, тако да је и структура система планирања другачијег типа. Постоје закони на нивоу државе али и сами региони имају значајну слободу у креирању политке развоја.



Илустрација: регионално уређење држава у региону(извор: Редсерв Гембеха)

У односу на нашу хијерархију немачки и аустријску систем познаје план коришћења и детаљне планове:

Austrija	Hrvatska
DOKUMENTI PROSTORNOG UREĐENJA	
PLAN KORIŠTENJA POVRŠINA	Prostorni plan uređenja općine i grada
-	Generalni urbanistički plan
-	Urbanistički plan uređenja
Detaljni plan uređenja	Detaljni plan uređenja

Систем планирања на Балкану – период транзиције

Систем планирања у Аустрији је настајао вековима, у реализацију се доста улагало и самим тим је неупоредив са домаћим приликама. Оно што јесте битно је како наш систем приближити или боље објаснити, учинити атрактивнијим потенцијалним инвеститорима –који често долазе из Аустрије и сличних система. Разлог зашто су многе инвестиције отишле најпре у Хрватску је управо бржа реформа система (сустава) просторног планирања.

- Александар Милорадовић (СИЕПА): „Лидер је дефинитивно Хрватска иако ми можда имамо бољу перспективу“ (Блиц Онлајн (Blic Online): 2010)
- Економиста Лиљана Вајсбарт (Liljana Weissbarth i partneri) каже:„Правог лидера региона нема, већ само могућих кандидата. То могу бити једино Хрватска и Србија, остале земље су према степену развоја и величини економије знатно испод.“

Још од распада Југославије имамо борбу за лидера региона али искључиво на државном нивоу, са друге стране можда би другачија организација и сарадња мањих региона довела до бржег развоја Балкана и бржег уласка у ЕУ. Иако је Хрватска због своје туристичке понуде више у главама просечног Европљанина, интересовање за Србију је много веће: прво због тога што је још увек је неосвојено тржиште за многе робне марке, те се утакмица за превласт још увек игра; друго зато што је много веће тржиште.

- „Србији предност дају и добри односи с Русијом. Слабости су висок буџетски дефицит, изразита нестабилност курса и недовољне инвестиције у модернизацију инфраструктуре,“ каже Вајсбарт (Блиц Онлајн: 2010).

У односу на систем планирања у Аустрији, сиситеми на Балкану имају другачију терминологију и традицију. Терминологија у плановима у многоме и даље потиче из периода СФРЈ када је економија имала основу у социјалистичким теоријским постулатима. Тако на пример: у нашим плановим и даље имате појам угоститељство, који је као такав непреводив једном речи а као концепт је некомпатибилан са терминологијом која је користи у свету некретнина. На питање шта може да се гради на локацији дефинисаној као угоститељство лакше се дефинише скуп намена у директном преговору с локалном самоуправом, односно овај термин оставља доста места за тумачење шта од савремених садржаја спада у угоститељство а шта не?

Такође не постоји јединствена терминологија те од плана до плана тј. израђивача можемо имати нешто савременије термине пре свега у новим наменама. Овај пробелем је присутан на оба тржишта иако сваки закон доноси у свом предговору дефиницију термина. Овом приликом подсећам на препоруку Друштва урбаниста Београда:

- „Друштво урбаниста припремиће појмовник стручних израза и инсистирати да убудуће законодавац, приликом измене закона, користи стручне термине одређене појмовником, како би се избегла непотребна конфузија у првим месецима примене нових Закона“ (ДУБ:2010).

За Србију се, од распада СФРЈ, може рећи да постоји више етапа транзиције: период деведесетих и период од пада Милошевића. На пољу архитектуре и урбанизма осетили су се бурни потреси који су пратили политичко и друштвено стање у земљи. Примери су видљиви на сваком кораку, како позитивни тако и негативни (а и били су предмет бројних студија-нарочито дивља градња).

Крива у урбанистичкој професији била је дубља него у архитектури. Др.Милић је једном приликом рекао да иако се земља распадала –прозор је прозор и мере су мере, а у планирању се мењао ситем и до дана данашњег још увек се није појаво нови који би га заменио. Транзиција се у области урбанизма огледа највише у начину планирања и сталног тражења институционалних решења, управо због промене у систему одлучивања, а у архитектури- новим типологијама објеката које је опет требало уврстити у систем.

Дуги низ година је планирање било строго везано за политички систем, у којем није постојала приватна имовина, нити приватни интерес. **Појава приватне инвестиције али и права учешћа у одлучивању још увек није на адекватан начин решен ни у једном систему.**

- „Суштинска трансформација позиције државе, капитала и односа у друштву захтева и промене у систему планирања и управљања просторним развојем. Држава више није једина у позицији да поседује средства, планира и гради. Јављају се бројни актери који захтевају своје место у одлучивању.“ Лазаревић Бајец (Ралевић:2006 :19).

Управо су институције те којима се инвеститори прво обраћају.

- „Инвестиције имају свој правни оквир и правну димензију (значај). Траниција нема правни оквир: у транзицији се постојећи правни оквир разара, а ствара нови“ Душан С Пајовић (Ралевић, 2005 : 181).

Институције у чијој је надлежности управљање развојем нису се много промениле и та једносмерна веза је још увек највећи проблем. Иако се много очекивало од новог закон о планирању и изградњи, поред новина оставио је и пуно недоречености.Недостају правилници и тумачења стручних удружења.Спорост институција, упркос најавама и поједностављењу процедуре, овим законом није унапређено,шта више на територији Београда већ месецима није издата грађевинска дозвола. Недореченост је оно што се у очима страних компанија све више читава као простор за корупцију или несигурност. Самим тим спремност за инвестирање је мања. Овакве анализе се временом збрајају и формирају мишљење о отворености тржишта у Србији.

„Време прибављања ових дозвола, као критеријум од значаја за инвестирање, заправо је оцена рада целокупне администрације, јер ако администрација не функционише трпи странка. То је једно од мерила за рејтинг инвестиционе климе тржишта некретнина, који је у Србији незадовољавајући: према Дуинг бизнис (Doing business) компаративном прегледу Светске банке, који мери прилагођеност административних процедура захтевима привреде у 181 држави, Србија је у последњем прегледу за 2009. годину пала 14 места у односу на 2008. годину и заузима 92. место.“ (НАЛЕД:2010)

У Србији је питање институција веома штакљива тема: наике све што има везе са располагањем материјалних средстава предмет је сталне политичке борбе. Саме промена у називима неби био толики проблем да то не значи и сталну промену у курсу развоја. Тако да и сама министарства доживљавају трансформацију од мандата до мандата у зависности од распореда политичке моћи, доводећи до сталне конфузије.Нпр. да сте пре пар године кренули с инвестицијом надлежно министарство се звало Министарство за капиталне инвестиције, а као партнера за разговоре сте могли

да имате и градског архитекту. Затим је 2007.г. министарство преименовано у Министарство за инфраструктуру, а од 2008г. имам још и реорганизацију и ново Министарство животне средине и просторног планирања. Затим Закон о локалној самоуправи 2003.г. уводи функције градског архитекте и менаџера, а затим новим законом 2007.г.. се више не предвиђају на тај начин, тј. постоје помоћници градоначелника који могу(читај али не морају) бити архитекти. У мањим срединама то је довело да градски архитекта поново нестане са сцене.

Примери су стварно бројни а конфузија међу страним улагачима је очигледна. Као посебан проблем налазим кад као одговорни за развојни пројекат морате да објасните инвеститору зашто се трошкови процедуре нон-стоп увећавају и то у смислу да са сваком променом иде нова документација, нова стратегија развоја, нови термински план али време и плате људи који раде на пројекту итд. То доводи у питање исплативости инвестиције у Србији.

Како је покривеност плановима лоша или неадекватна за развој пројекта сваки већи инвеститор суочен је с процедуром измене и израде плана а самим тим зависи и од рада са институцијама. Из угла инвеститора потреба за израдом планова зависи и од намене објеката нпр.:

- Градски хотели, канцеларије и мањи тржни центри се налазе у градским срединама – везани су за регулационе планове, пројекте препарцелације итд.
- Већи тржни центри, логистички центри, мултифункционални центри на периферији града – поред градског грађевинског земљишта, могу се рецимо наћи ван територије градског грађевинског земљишта те процедура обухвате израду и измену ширег спектра планова,изградњу инфраструктуре итд.
- Хотели и рекреативни центри се могу налазити на подручјима посебне намене–те процедура обухвата и планови посебне намене итд.

У пракси је наравно временски краће и јефтиније израђивати или мењати план нижег реда. Фирме за развој пројекта нуде своје услуге развоја локације као подлогу за израду мастер плана. По домаћем законодавству примена оваквих планова могућа је једино тамо где није предвиђена израда планова нижег реда или уласком предложеног мастер плана у регулациони план. Тек новим законом у Србији можда ће се пројекат препарцелације моћи радити по предлошку мастер плана.

О мониторингу и партиципативном планирању

Овде бих да уведем као поглед на тему мониторинга и тему партиципације као метода мониторинга. Наиме концепт партиципативног планирања је најчешће повезан са идејом да локална заједница може да учествује у креирању свог окружења, а заборавља се да су део заједнице и инвеститори.

- „Учешће корисника простора у процесима његовог планирања и реализације, путем својих потенцијала (креативних, финансијских, радних) непосредно и битно утичу на исто“каже Клајн(Klein :1985)

Партиципација грађана значи активно укључивање у свим фазама процеса израде решења. Постоје различити приступи за њихово укључење-те отуд и различити називи (планирање "одоздо-нагоре", "ботом-ап (bottom up),колаборативно планирање итд).

Актере чине све интересне групе простора о коме говоримо:од локалне заједнице; локалне самоуправе до инвеститора. Избором адекватних актера решење има бољу вероватноћу за реализацију-нпр: јавне парцеле на Новом Београду-локалној заједници недостају централни садржаји, инвеститори виде свој интерес у изградњи трговине, локална самоуправа нема пара и за инфраструктуру и за садржаје. Стратешки договор би био: управа изгради инфраструктуру, инвеститор трговине и централне садржаје, а све у договору са локалном заједницом (партнерство приватног и јавног –private public partnerships).

Због лоше праксе већих пројеката у Београду постоји отпор према великим инвеститорима, међу локалном заједницом али и стручној јавности, без обзира о коме се ради. Термин инвеститорски урбанизам најчешће подразумева лош однос према граду, иако је немогуће с друге стране замислити развој града без инвестиција.

Озбиљни инвеститори, са годинама искуства и интернационалном репутацијом итекако воде рачуна да не укаљају свој имиџ. Искуство исто говори да није интерес изградити објекат по сваку цену, нити без обзира на окружење.

Живот објекта се не завршава његовим отварањем и он треба да има кориснике у истом том окружењу. Такође ни идеје да изградње само објекта без нпр. приступне инфраструктуре или са стварањем депоније на суседној парцели, никоме не иде у прилог.

У теорији урбанистичког планирања **партиципација** је актуелизована последњих деценија **као део реформе традиционалног приступа планирању**. У традиционалне приступе спада и израда генералних и регулационих планова. Ови планови су доста ригидни, њихова израда траје предуго, и врло ретко успевају да испрате ситуацију на терену–како физичку тако и друштвену ситуацију. Сами тим примена урбанистичких решења често наилазе на велики отпор локалне заједнице, или реализација не донесе развој окружења због закаснеле реакције у простору.

Стратешко планирање као основна начела промовише партнерски однос различитих актера, који су део простора који се планира.

- Систематски начин идентификације и разумевања различитих актера, обезбеђивања приступа релевантним и разумљивим информацијама истим, а затим и сарадњу планера са њима у процесу креирања решења (Пушић:2001).

О актуелним системима планирања у Хрватској и Србији

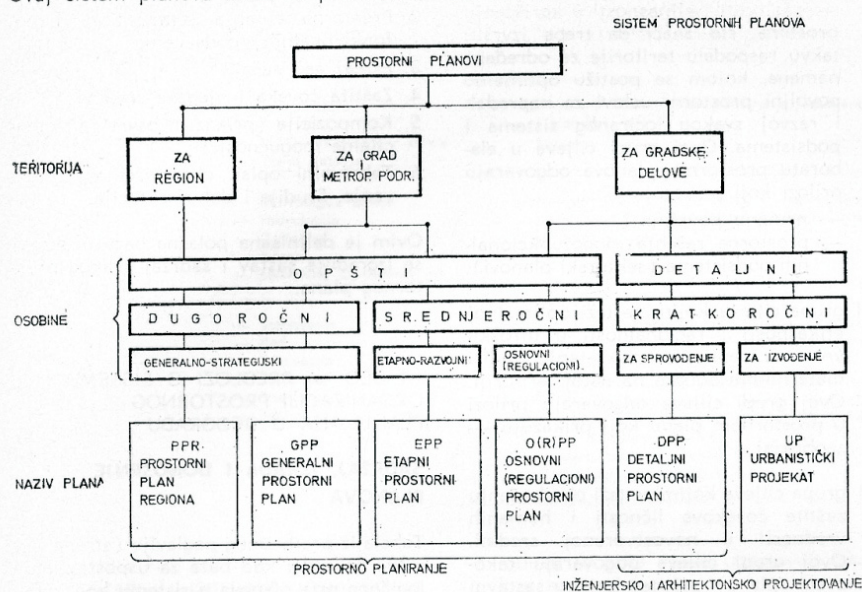
Поставља се питање како и на који начин је инвеститор, односно власник локације укључен у процес мониторинга израде плана? Како партиципирају у процесу развоја локације?

Оно што је посебно интересантно како се планерски системи Хрватске и Србије, који су потекли из истог основа развијају на различите начине а опет тежећи истом **циљу: уласку у зону ЕУ стандарда.**

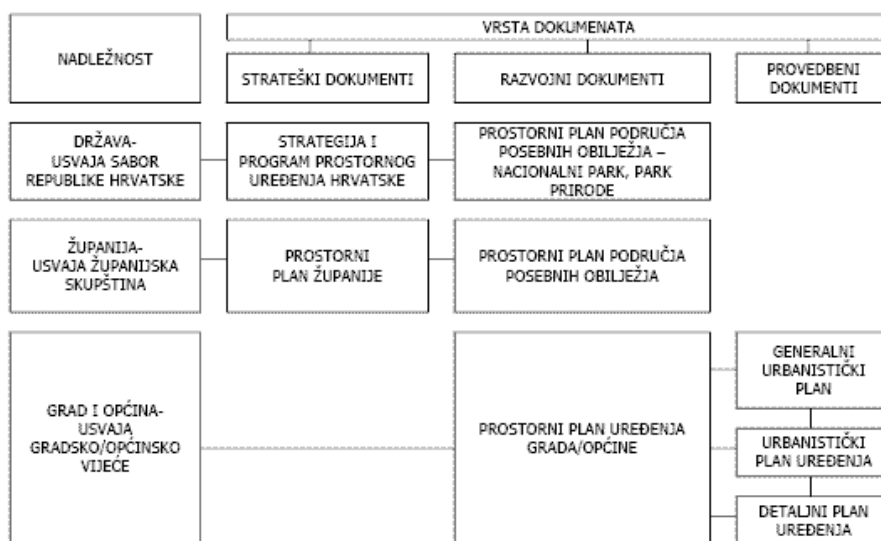
- „У условима увођења приватног власништва и тржишних правила која захтевају одговарајући системски оквир постојећи систем планирања се показује као кочница за убрзани развој.“ Лазаревић Бајец(Ралевић:2006:19)

Где су у тим системима разлике и где је место јавне расправе и партиципације грађана(па и инвеститора) у тим системима? Иако би наизглед рекли да се уствари бавимо законима овде говоримо о концептима планирања на основу кога би требало да се формира структура у закону–не обрнуто!

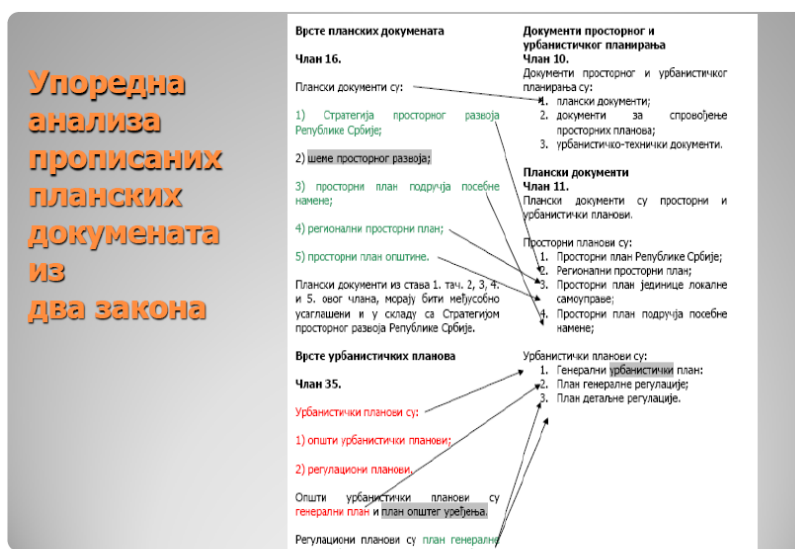
Ovaj sistem planova može se prikazati i kao šema:



Илустрација : систем планирања у доба СФРЈ (извор: Редсерв Гембха)



Илустрација система планирања у Хрватској(извор: Геосерв Гембха)



Илустрација систем планских докумената у Србији – хијерархија планова пре и после новог закона (извор ИКС, ЈКП УЗБ 2009)

На подручју бивше Југославије свака република је наставила да развија просторне и урбанистичке системе у зависности и од економског и политичког фактора. Словенија је уласком у Европску Унију прва приближила свој систем стандарду савременог планирања на европском континенту.

Преглед 1 - Еволуција урбанистичког законодавства јужнословенских земаља

ЗЕМЉА	УРБАНИСТИЧКИ ЗАКОНИ								
	1945-1973.			1974-1989.			1990-2006.		
Југославија	1949.	°	°	°	°	°	°	°	НЕ постоји
Босна и Херцеговина	1959/65.	°	1974.	1980.	1987.	°	°	°	°
-Федерација Б и Х	НЕ постоји								
-Република Српска	НЕ постоји								
Црна Гора	°	1964.	1976.	1981.	°	1981.	1995	2001.	2005.
Хрватска	1958/61.	1966/73.	1974.	1980.	°	°	1994	1997.	2004.
Македонија	1958.	1965/73.	°	1982.	1985.	°	°	°	2004. 2005.
Словенија	1958.	1967.	°	1980.	1986.	°	°	2002.	2004.
Србија	1961/65.	°	1974.	°	1985.	1989.	1995	1996.	° 2003.
-Косово и Метохија	°	1971.	°	1978.	°	°	°	°	2003. 2006.
-Војводина	°	°	1974.	1978.	°	°	°	°	°

Извори: Збирка прописа - савезних и републичких из области урбанизма и просторног уређења са објашњењима, уредн. арх. Крстић, Б., "Службени лист СФРЈ", Београд, 1968.; Крстић, Б. & Пајковић, Д., Законодавство урбанизма, архитектуре, баштине, човекове средине, просторног уређења, "Научна књига", Београд, 1987.; Пајковић, Д., Преглед урбанистичког законодавства, Удружење урбаниста Србије, Нови Сад, 2005.. Републички просторни планови и стратегије просторног развоја: године доношења су у тамном слогу; у Републици Српској је у току јавно разматрање Нацрта просторног плана Републике Српске; Скупштина Републике Црне Горе је донела Одлуку о приступању изради Просторног плана Републике Црне Горе; Сабор Републике Хрватске је донео Стратегију просторног уређења Републике Хрватске; Собрание Републике Македоније је донело Просторни план Републике Македоније; Државни Збор Републике Словеније је донео Стратегију просторног развоја Словеније. У Републици Србији је на снази Просторни план Републике Србије. На Косову и Метохији је образовањем Института за просторно планирање започела израда Просторног плана Косова, чији је први нацрт разматран децембра 2005. године.

Илустрација: еволуција урбанистичког законодавства бивше СФРЈ (Извор илустрације: Пајковић (Палевић:2006))

Једино Словенија познаје стратешки план, док остали системи имају само формално планирање. Под формални планрањем мисли се на планове који су обавезни по закону, и на оне које закон познаје али нису прописани. Стратегија се у Србији предвиђала претходним законом само на националном нивоу. Новим законом се ни то не помиње. Стратешко планирање није мимо закона – само није обавезно, и није уврштено у плански документа. Може се рећи да наше законодавство још увек не препознаје реч локално стратешко планирање са битном компонентом у простору (упркос бројним локаним стратешким документима). Овакве стратегије као модел планирања могле би да имају значајнију улогу у развоју јер подразумева **активну улогу потенцијалних инвеститора и других актера ван званичних институција.**

Као кључну разлику међу системима истичем да се у Србији тек 2009.г. појављује право својине над грађевинским земљишем, што је до сада било пресудни проблем за сваку долазећу инвестицију. Сматра се да је разлог за повољнију климу за улагање Хрватска створила реформом институција.

Наравно ни у Хрватској реформа није довела до искорењења проблема спрости и корупције, али је дала бољу прегледност постојећег стања и увела транспарентност у процедурама.

Законом о просторном уређењу и градњи донет 2007.г започета је озбиљна реформа система просторног уређења у Хрватској. Предност овог закона истиче се обједињеност издавања дозвола и децентрализација система. Као посебну предност рада у оваквом систему инвеститори и сами развојни тимови налазе разрађеност законских аката

- „У једногодишњем раздобљу донесени су преко потребни подзаконски прописи чија је првенствена задаћа омогућити функционисање сустава разграничавањем надлежности у вези с појединим грађевинама, увјета за законито обављање послова и оспособљавање субјеката ради извршавања прописаних обавеза.“ (Блажевић-Перушић, 2008:43).

Као још један од алата за управљањем развојем простор је обавезна израда четворогодишњег извјешћаја о стању у простору. Четворогодишњи период од доношења овог закона истиче ове године, те се учинци тек очекују. Сматра се да ће овакви извјештаји допринети проценама консултантских кућа. Утисак је да се у овом закону посветило више пажње концепту просторног и урбанистичком планирању него у српском еквиваленту. Такође се доста пажње посветило струци као и стању институција: постоје прикази покривености планова, затим стручне спреме запослених који се баве управљањем развоја и дати су циљеви за унапређење стања.

врста просторног плана	донесени просторни планови	просторни планови у изради	
		просторни планови у изради	измјена и допуна просторних планова
ППЖ/ППГЗ	21	0	16
ППУГ/О	531	25	120
ГУП	85	2	11
УПУ	290	279	14
ДПУ/ПУП	1244	164	46
ПППО	14	3	0
укупно	2185	473	207

Илустрација: пресек донесени планови у Хрватској(извор: Блажевић-Перушић, 2008)

У неким деловима је видљива разлика у терминологији:

- Хрватски ЗПУГ каже у чл.55.ст.3: **документи просторног уређења** локалне разине су просторни план уређења великог града, града, односно општине, урбанистички план уређења и детаљни план уређења
- Док су у Србији **плански документи** подељени на просторне и урбанистичке.

Ово иначе повлачи питање струке и идеје о разликама између архитекте и урбанисте, али и урбанисте и планера. Па тако нпр. у последњих пар година у Немачкој се кренуло са усклађивањем лиценци за урбанисту и планера; већина европских факултета има усмерење на студијама планирање града (урбанизам) и регионални развој; итд. Хрватска је такође уредила систем лиценци и рада институција тако да и у Хрватској постоји разлика и између овлашћења за израду плана детаљне регулације и урбанистичког плана. Замерка Хрватском систему је различити однос према лиценцама стручњака из региона и ЕУ .

У Србији Инжињерска комора Србије(ИКС) води рачуна о лиценцама, и тренутно је и тај сегмент под лупом јавности због усклађивања с новим системом образовања али и тржишним условима(погледати саопштење ДАБ-а). Неки од нас се питају шта ће и ко ће водити рачуна о лиценцама урбаниста? О стању саме струке говори то да урбано планирање и управљање развојем града је јако слабо препознато од стране власти, преко образовног система до самих планера и актера који се нису потрудили да на адекватан начин уђу у структуре власти и активно учествују у креирању политике развоја.

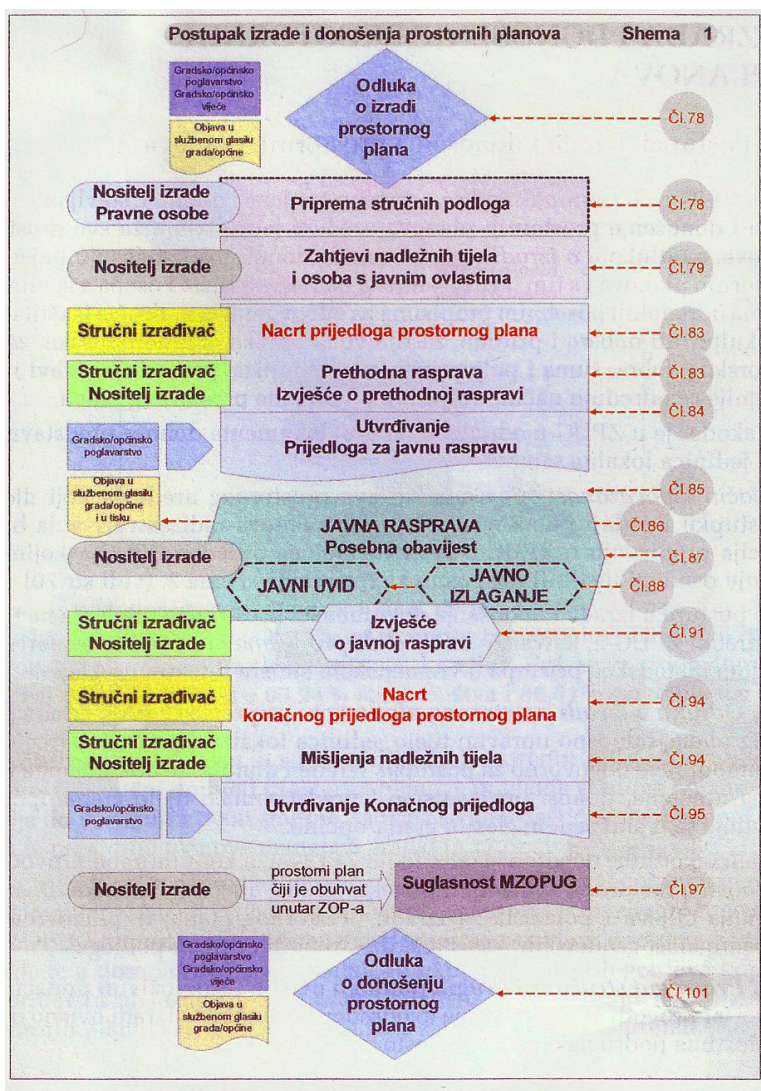
Поступак израде и доношења просторних планова

Процедура за израду плана у Хрваткој:

- „У ЗПУГ-у је одређено да сватко може дати приједлог за израду просторног плана локалне разине, као и за његове измјене и допуне, којим се може предложити и начин финансирања израде просторног плана.“(Блажевић-Перушић:2007:55).

Поред тога управа је обавезна да минимум једанпут годишње разматра ове предлоге и да да образложење о одлуци да ли се предлог прихвата или не? Најчешће уколико је иницијатор приватно лице а спремно је да поднесе трошкове израде плана, процедура може да почне. Процедура је много више окренута ка јавном увиду и партиципацији грађана. Постоје две фазе израде сваког просторног плана:

- Нацрт предлога плана просторног плана
- Нацрт коначног предлога плана



(извор: Блажевић-Перушић, 2008)

Стручна контрола није изостављена али се налази у другом делу процедуре. Тек се нацрт упућује пред надлежна тела која проверавају усклађеност са осталим прописима, документима итд.

- „Тijеком досадашње примјене ЗПУГ-а у стручној и широј јавности најчешће се наведене фазе израде просторних планова недовољно разликују или се тај поступак израде погрешно дијели у више фаза, додавањем нових фаза израде плана, које, у бити представљају поједине активности унутар у ЗПУГ-у одређених фаза израде и доношења. Таква промишљања недовољно придонесе неразумијевању стварне бити просторног плана, који има снагу и правну природу подзаконског прописа, како је то и одређено одредбом чланка 54.ЗПУГ-а“. (Блажевић-Перушић, 2008:68)

Овај закон даје доста одређене временске термине, што омогућава планирање реализације пројекта. На пример:

- Чл.94.ст.2.

Рок за давање мишљења из ставка 1. (комисија) овога чланка је **тридесет дана**. Ако тијело и/или особа одређени посебним прописом не достави мишљење у том року, сматрат ће се да је мишљење дано, односно да то тијело и/или особа нема примједби на нацрт коначног приједлога просторног плана. У писаном мишљењу тијела и особа одређених посебним прописом не могу се постављати нови или друкчији увјети од оних, које су дали у захтјевима из чланка 79. овога Закона.

- Чл.96.ст.4.

Носитељ израде је дужан најкасније **у року од девет мјесеци** од завршетка јавне расправе донијети просторни план, а након протеча тог рока јавна расправа се мора поновити.

У пракси ови термини су ипак развучени и ван временских оквира. У мањим срединама и код планова нижег реда ово је могуће предвидети термински план измене са +/- месец дана.

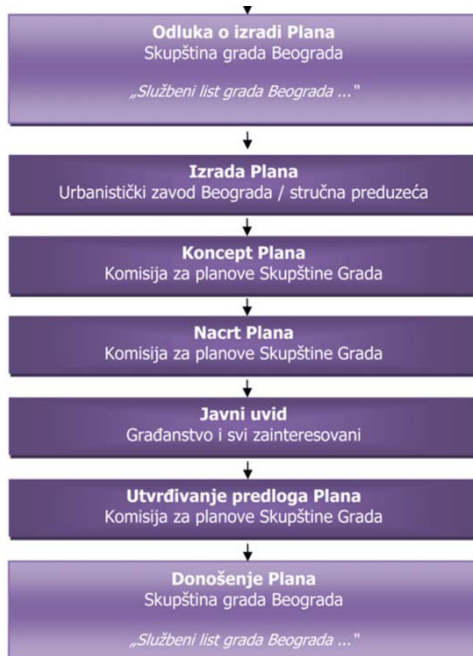
Tablica 9

Rb	Aktivnosti	ZPUG	Rok u ZPUG	Vremenski plan																					
				mjeseci		1		2		3		4		5		6		7		8		9		10	
				dani	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	
I	Pripremni radovi u postupku provođenja pp		kontin.																						
II	Izrada i donošenje pp			1	1				3					2				2				1			
1	Odluka o izradi pp i objava	čl. 78.	X	P	V																				
2	Priprema stručnih i drugih podloga																								
3	Zahtjevi za izradu pp	čl. 79.	max 60d																						
4	Nacrt prijedloga pp	čl. 83.	X																						
	– prethodna rasprava (PR)	čl. 83.	X																						
	– izvješće o PR	čl. 84.	X																						
	– utvrđivanje prijedloga pp za JR	čl. 84.	X																						
5	Javna rasprava o prijedlogu pp	čl. 85.																							
	– objava JR	čl. 86.	8d prije JR																						
	– posebna pisana obavijest	čl. 87.	X																						
	– javni uvid i javno izlaganje	čl. 88.	30d																						
	– izvješće o JR	čl. 91.	max 90d																						
6	Nacrt konačnog prijedloga pp	čl. 94.	X																						
	– mišljenje nadležnih tijela	čl. 94.	30d																						
	– utvrđivanje konačnog prijedloga pp	čl. 95.	X																						
	– obavijest sudionicima u JR	čl. 96.	X																						
	– suglasnost MZOPUG za pp u ZOP-u	čl. 97.	max 60d																						
7	Odluka o donošenju pp i objava	čl. 101.	X																						

P,V Aktivnosti nositelja izrade, poglavarstva grada/općine i gradskog/općinskog vijeća u postupku izrade i donošenja prostornog plana
 Zajedničke aktivnosti nositelja izrade i stručnog izrađivača
 NTO Zahtjevi za izradu prostornog plana nadležnih tijela i osoba s javnim ovlastima
 Vrijeme za izradu prostornog plana procijenjeno ovisno od složenosti zahvata u prostoru, posebnih zahtjeva i obuhvatu prostornog plana
 X Rok nije propisan Zakonom

Илустрација: Временски план процеса провођења просторних докумената у односу на рокове дате законом (извор: Блажевић-Перушић, 2008)

Процедура за израду плана у Србији по новом закону (извор Урбанистички Завод Београд 2010, преузети само делови о којима се директно пише у закону).



Недостатак подзаконских аката и стручних појашњења твораца овог закона оставља отворено поље за разматрање која је идеја система планирања у позадини закона?

С једне стране се закон промовише тиме да је лакше добити грађевинску дозволу, а на територији Београда од почетка 2010. већ месецима није издата нова дозвола. ДУБ(2010) наводи веома лоше стање у вези са реализацијом/усвајањем појединих планова (процедуре трају и више од пет година!). На прошлогодишњој БИНИ (2009) презентован је план који је у поступку израде већ 11 година. Ако кажемо да смо ми као порески обавезници инвеститори тог плана: колико кошта плата за све запослене које раде на том плану 11 година? Која је коначна цена тог плана? Итд.

Са друге стране имамо компликованију процедуру у плану јер не постоје законска ограничења за трајање процедуре тј. на основу текста није могуће утврдити време трајања процедуре израде плана. Поставља се питање зашто српски закон предвиђа да комисија два пута контролише израђивача?

Дебата која је повела око стручне комисије у процедури потиче управо из **места контроле у систему планирања** по новом закон.

- There are two schools of thought when it comes to risk. The first school claims that the more control there is the better the reasoning. The second claims that less control is better because the layers of decision-making bodies lead to irresponsibility. (Босак:2008:22)

Из угла урбанисте, слажем се да је стручна контрола неопходна, и да је боља провера за сам план него нпр. усвајање од стране локалне власти где представници често нису ни стручни ни заинтересовани а целокупно усвајање пред скупштином је само про-форме. Међутим како време јесте веома важан фактор у процесу развоја пројекта да ли се дуплом онтролом постиже стручност? Временом су се наметнула питања у којој су вези комисија и инвеститор: Да ли су представници комисије и на који начин упућени у пројекат?; Да ли избором одређеног израђивача убрзавмо прецедуру пред комисијом?; Да ли то води нелојалној конкуренцији на тржишту обрађивача планова?; Како се омогућава учешће у мониторингу процедуре израде плана из угла инвеститора плана или власника локације?

Овде опет подсећам на неке од закључака ДУБ-а :

- Неадекватан састав планских комисија формираних по политичком принципу, без учешћа струке. (ДУБ:2010)
- Неповећење – како јавности у струку, тако и унутар струке, између професионалаца (ДУБ:2010);

У мањим местима ово доводи до тога да у комисији за планове може да се деси да нема урбанисте.Онда се поставља питање чему служи стручна контрола у процедури ако у њој нема стручњака? Ако већ идемо таквим системом – зашто онда било ко други па и сам власник те парцеле не може бити члан комисије?

Један од јако важних закључака који су се иначе често чули од стране извођача, а тренутно се може рећи и од стране израђивача према комисији за планове:

- Унутар сарадње са “Секретаријатом за урбанизам и грађевинске послове” уочен је проблем неједначеног критеријума при прегледу планова и издавања других аката; (ДУБ:2010)

У неком тренутку као да је заборављена сврха планова, а то је управљање развојем територије. Стручна контроле у данашњем облику својом спорашћу и неадекватношћу кочи управо поменути развој у сваком кораку. Поједини инвеститори се у неким општинама осећају примораним да узму одређеног израђивача (који је самим тим често и скуп и спор), јер је то једини начин да план буде усвојен од стране комисије. Показало се да начин за убрзање процедуре израде плана и његовог усвајања може бити једино ангажовање одређеног израђивача. Овакав начин рада **онемогућава развој слободног тржишта у планерској струци**, а самим тим и жељени квалитет. Адекватним мониторингом струке и стања у простору могла би се постићи ефикасност и ефективност целокупне области урбанизма, архитектуре и грађевинарства.

Стога би препорука ДУБ-а донела заисте напредак на пољу рада развоја некретнина:

- Да се сагласно Закону омогући укључивање урбанистичких/пројектантских фирми које раде на тржишту и које могу да допринесу процесу израде урбанистичких планова у тренутку када нови закон захтева израду нове планске документације великог обима у кратким роковима. (ДУБ:2010)

У Србији разрађеност подзаконских аката је тренутно усмерена на легализацију. Из угла великих инвеститора легализација није део интересовања и не утиче на постепено развоја инвестиционог окружења.

- И даље постоји велики број случајева када се ради или без, или у супротности са планским решењима. (ДУБ:2010)
- Након доношења новог закона инвеститори су још више дестимулисани да раде по закону (гломазна документација коју треба претходно да прибаве, за разлику од практично “повлашћених” нелегалних градитеља) (ДУБ:2010).

У случају великих инвестиција ово само значи несигурност тржишта, јер ниједан(у овом случају страни инвеститор) вишемилионског пројекта неће пристати на улажење у ризик рада са нерегуларном документацијом и ван званичне процедуре и институција. Последице оваквог стања су смањење инвестиција.

У овом тренутку се поставља питања са којим све документима стручна контрола проверава усаглашеност плана? Која је улога рецимо стратегије развоја града? Тако да се опет окрећем теми партиципације и децентрализације.

У Србији се партиципација још увек посматра као право на јавни увид, који се дешава по изради плана. Јавни увид се оглашава и дневним новинама и нема правог ефекта на измене плана .

- Члан 37 Правилник о садржини, начину израде,начину вршења стручне контроле урбанистичког плана ...(2004г);„Служба надлежна за послове урбанизма дужна је да свим заинтересованим физичким и правним лицима која врше увид у изложени план пружи потребне информације и стручну помоћ приликом тумачења појединих решења и евентуалног

давања примедби на план. Заинтересована правна и физичка лица подносе примедбе на изложени план за време трајања јавног увида, у писаном облику, и предају их органу локалне управе који је изложио план на јавни увид. Орган локалне управе који је изложио план на јавни увид, даје сопствено мишљење са примедбама на плански документ, а нарочито став о предложеним изменама у урбанистичким плановима ширих просторних целина. Органи, организације и предузећа из става 1 члана 17 овог правилника која на уредан захтев у законом прописаном року нису доставила тражене податке и услове коришћења примедбе на план у писаном облику могу упутити директно органу који је огласио јавни увид. Правна лица чија делатност није везана само за подручје обухваћено планом, односно која послују и спроводе активности и на подручју ван граница плана, примедбе на план у писаном облику могу упутити директно органу који је огласио јавни увид.“

Начин оглашавања и партиципација писаним путем је доста ригидан, и не позива заиста на учешће грађана. Мониторинг би опет требало да има шири делокруг од пуког формалног надгледања плана од стручне контроле и јавног увида. Оно што суштински одређује право грађана на учешће у процесу одлучивања је стање друштва-воља државног апарата да омогући начин за то учеће.

У Србији се проблем партиципације надовезује на проблем децентрализације. Ипак прве реформе спроведене су кроз низ законских регулатива усвојених од 2000 на овамо. За поље урбанизма битан је и закон о ЛС јер планове усваја скупштина града, односно општине. Иако је закон о ЛС (и 2002.г. као и 2007.г.) увео категорију непосредног учешћа грађана у локалној самоуправи прави ефекти нису још увек видљиви.

Из угла инвеститора јавна расправа у Хрватском закону има једну важну ставку:

- Чланак 87.- Посебна обавијест о јавној расправи: Носитељ израде осим објаве из чланка 86. овога закона обавезно доставља и посебну писану обавијест о јавној расправи:
 - тијелима и особама одређеним посебним прописима која су дала захтјеве (подаци, планске смјернице и прописани документи) за израду просторног плана из подручја свог дјелокруга,
 - тијелима јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, на чији дјелокруг могу утјецати предложена рјешења просторног плана,
 - мјесним одборима, односно градским четвртима за подручје обухвата приједлога урбанистичког плана уређења и детаљног плана уређења,
 - власницима уписаним у земљишне књиге и катастар на подручју за које се израђује детаљни план уређења у сврху provedбе урбане комасације.

Ово је још један корак ка укључивању јавности у процес. Ипак ово је и даље недовољно и сматра се да ће тек **преласком на систем стратшког планирања** заступање појединачних ставов и интереса бити доступније, а измене постојеће регулативе флексибилније.

- Нпр. У Бечу месна заједница шаље обавест сваком појединачном пријављеном становнику. Занимљиво је да чак и привремени становници Беча, додуше само они пореклом из земаља ЕУ, имају право да гласају за градоначелника и све одлуке везане за развој града. Последњим гласањем одлучено је да метро ради викендом 24 часа, и да ће се изменити зоне паркирања. Ова одлука ће ступити у примену од септембра 2010.

Прави значај стратешких планова је утоме што нису једнодимензионални већ повезују више аспеката у простору.

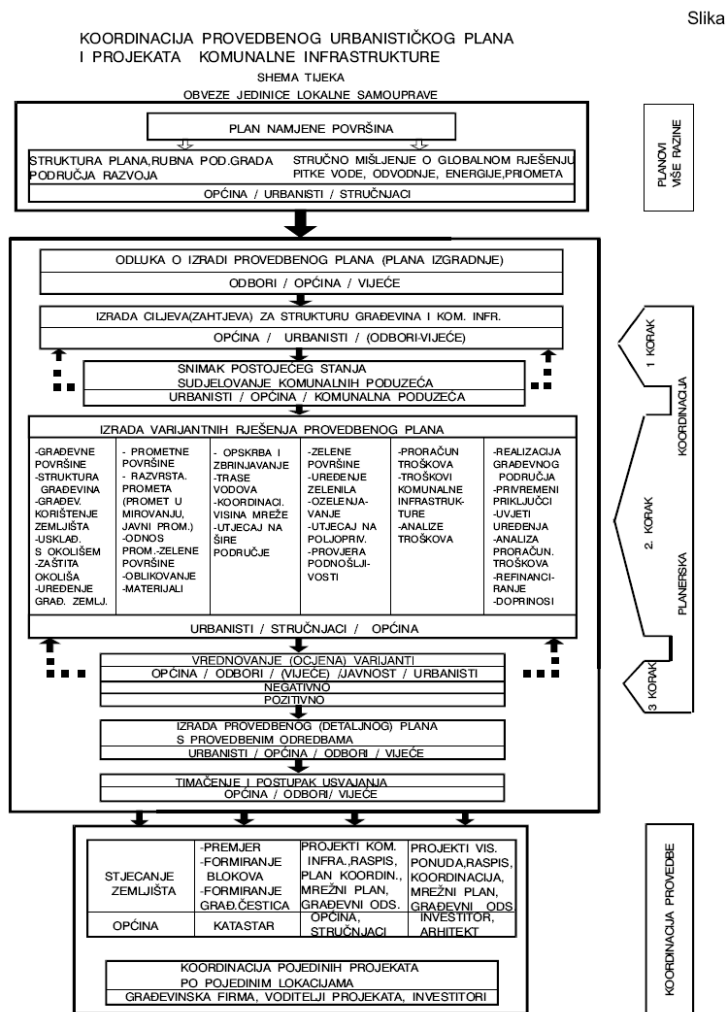
- Нпр град Баден је расписао конкурс за девелопера градског центра, односно фирму која ће понудити адекватну одрживу стратегију развоја простора (економски и социјално), а не само израду урбанистичко-архитектонског решења.

Ово нас враћа на тему децентрализације. Република Србија је један од усвојитеља Европске повеље о локалној самоуправи. „ Закон о потврђивању Европске повеље о ЛС.“ Ова повеља обавезује потписнике да спроводе децентрализацију власти и финансија. Суштински она упућује локалне и регионалне власти да све што могу да раде остане у њиховом домену а не на републичком. Општина може имати сопствена средства, као и део средстава из државног буџета. „ Повеља не прописује идеални модел локалне самоуправе, већ само прецизира стандарде у правима локалних органа власти испод којих не би требало ићи.“ каже мр. Весна Златановић- Томашевић (Палевић: 2005: 113)

Шта би закони требало да донесу: „Сет закона у области урбанизма подразумева активно укључивање јавности (посебно стручне, али и шире јавности) на локалном нивоу. Ова област је веома важна за нормално функционисање локалне заједнице и сада је извор многих проблема (дивља парцелизација и градња, монопол одређених политичко-стручних центара моћи, корупција, нерационално трошење средстава, формализовано оглашавање које није довољно ни за адекватно упознавање чак ни стручне јавности о пројектима који се предлажу и њиховим последицама, а камоли обичних грађана итд.). Модернизација рада подразумева обезбеђивање веће транспарентности рада, професионализацију и укључивање конкуренције у израду планова и њихову реализацију (обавезни јавни конкурси за ове активности). Локалне власти могу много да ураде на већој транспарентности рада у овој области, нуђењем разних пројеката и могућности уз детаљно образлагање последица сваког од њих.“ (Ђорђевић: 2003: 78)

Уместо закључка

- Прилагодити планерски систем тржишном развоју и савременом управљању градова.
- Кренути у реформу система писањем нових закона а не реформисати систем законом
- Тренспарентност и отвореност за партиципацију свих актера, омогућити мониторинг од стране грађана и струке.
- Децентрализација као предуслов за локални развој и стратешко планирање
- Стручност испред стручне контроле, активирати улогу урбанисте као професије.
- Омогућити варијабилности у систему планирања.
- Јачати слободно тржиште у планерској струци.



Илустрација систем планирања у Немачкој (извор: Крталић:2000)

ИЗВОРИ

- Alexander Bosak; Bernhard Mayer; Hubert Vogel: „Real estate asset management“ Europolis, Vienna 2008
- Владимир Крталић: „Уређење грађевног земљишта.Анализа иноземних прописа-прилози за могуће обликовање хрватских прописа“, Министарство заштите околиша и просторног уређења, Завод за просторно планирање, Загреб 2000
- Душан С.Пајовић: „Урбанистички закони јужнословенских земаља -Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Словенија, Србија - приказ важећих закона.“ у Проф. др Миодраг Ралевић, Др Верољуб С.Трифунковић (ур): “Планирање, инвестиције и реализација ка европском законодавству, Удружење урбаниста Србије, Београд 2006
- Др М.Ралевић; др В. Трифуновић (ур): „Инвестиције на западном Балкану“, Удружење урбаниста Србије, Београд 2005
- Проф. др Миодраг Ралевић; Проф. др Миодраг Јанић; Проф. др Верољуб С. Трифуновић (ур):„Инвеститори-инвестиције, место и значај у изради стратегије просторног и урбаног развоја Србије“, Удружење урбаниста Србије, Београд 2007
- Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС," бр.72/09 и 81/09)

- Јосипа Блажевић-Перушић, дипл.инг,арх.државна тајница Министарства заштите околиша, просторног уређења и градитељства:„Развој сустава просторног уређења кроз примену закона о просторном уређењу и градњи“ у Јосип Биенфелд, Јосипа Блажевић-Перушић, Давор Мрдуљаш, Деса Сараван:„Новине у прописима о просторном уређењу и градњи“, Нови информатор д.о.о., Загреб 2008
- Јосип Биенфелд; Јосипа Блажевић-Перушић; Лино Фучић; Давор Мрдуљаш; Деса Сараван: „Нови закон о просторном уређењу и градњи“, Нови информатор д.о.о., Загреб 2007
- Проф. др Нада Лазаревић Бајец „Тезе о будућем систему усмеравања просторног развоја у Србији“ у Проф. др Миодраг Ралевић, Др Верољуб С.Трифуновић (ур): Планирање, инвестиције и реализација ка европском законодавству, Удружење урбаниста Србије, Београд 2006
- Правилник о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид (“Службени гласник РС”, број 12/2004)

Интернет извори

- Блиц Онлајн, Хрватска лидер у региону, Србија има бољу перспективу (<http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/179781/Hrvatska-lider-u-regionu...>; датум poste Понедељак, 08.03.2010.)
- „Закључци са округлог стола на тему: "Односи и релација институција у току израде и спроводјења планова"организатор ДУБ, 10.март 2010. у просторијама Урбанистичког Завода Београд, <http://www.dub.org.rs/aktivnosti.html#>
- Мр Жаклина Глигоријеви;дипл. инж. арх.,Мр Наташа Даниловић Христић; дипл. инж. арх..Сања Ђорђевић, дипл. инж. Арх; „Искуство урбанистичког завода у примени новог закона о планирању и изградњи- Планови у току, примена нових процедура припреме и доношења планских докумената“ ЈУП Урбанистички завод Београда, Инжињерска комора Србија, Октобар 2009(<http://www.ingkomora.org.rs/> датум poste 12.05.2010.)
- Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) www.naled-serbia.org, датум poste 12.05.2010.
- Припрема, израда и доношења плана, Интернет презентација:Урбанистички Завод Београд http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_Procedura&LN=SRLdatum poste 12.05.2010.
- Проф. др Снежана Ђорђевић,; Владислава Јовановић; Душан Чулибрк: „Закон о локалној самоуправи – годину дана после“ Стална конференција градова и општина (www.ckro.org), 2003

Мр Наташа З. Крстић¹
Иван Ђурђић²

ИЗБОР ОПТИМАЛНЕ ЛОКАЦИЈЕ ЗА СПОРТСКО - РЕКРЕАТИВНИ КОМПЛЕКС "ТЕМАТСКИ ВОДЕНИ ПАРК"У БАЈИНОЈ БАШТИ

РЕЗИМЕ

Нови Закон о планирању и изградњи чланом 15. Налаже израду SWOT (Снаге, Слабости, Могућности и Опасности) анализе, као једине релевантне анализе за оцену постојећег стања на будуће обрађиваном подручју Просторног плана Републике Србије. Предмет рада је сегментни приказ SWOT анализе примењене на микролокацијама Бајине Баште. Домен сегментног приказа се огледа у томе што се као прилог не даје компјутерски програм, помоћу кога је приказана анализа урађена. Својом структуром рад пролази кроз анализу и синтезу добивену на основу задатих параметара компјутерском програму, а циљ рада је практично доказ да се лаким манипулацијама улазним параметарима може добити у напред задат исход. Овај рад практично даје импликације за даља истраживања на тему анализе постојећег стања, мада како се до данас показало Инвентарисање постојећег стања је непревазиђена метода.

ABSTRACT

The new Law of planning and construction, as part of Spatial Plan of Republic of Serbia, in the article 15. it is requires the development of a SWOT (Strenghts, Weeknesses, Opportunities and Threaths) analysis, as the only relevant analysis for the assessment of the current situation on the future processed area. The subject of this paper is the segment view of the SWOT analysis applied to micro location in Bajina Basta. Domain of segment view is reflected in the fact that the contribution does not provide a computer program, using a representation analysis performed. This paper go through the analysis and synthesis which it is got under the given parameters of a computer program, and a goal is a proof that with the easy manipulation input parameters can be obtained in advance given outcome. This paper provides practical implications for further research on the analysis of the current situation, although it is shown that the Inventory of the current state is unsurpassed method.

УВОД

Политичко-економско окружење представља важан улазни податак за ово истраживање. У нашој земљи је политичка ситуација изузетно нестабилна, промене закона сувише честе, постоји правна несигурност, кредитна политика је неадекватна,... Све ово императивно налаже врло озбиљну и детаљну анализу сваког градитељског подухвата.

Бајина Башта – подручје, које ће бити обрађивано овим радом спада у неразвијена подручја. Ово подручје има велики туристички потенцијал, нарочито за развој рекреативних активност на воденим површинама и то је једини реални ресурс, којим Бајина Башта располаже, а чијим активирањем би град имао реалне могућности да са успехом изведе транзицију своје привреде.

Према подацима добијеним од Бироа за тржиште рада и Центра за социјално осигурање у Бајиној Башти, од 9.397 радно активних становника, 5.192 је запослено у око 1.000 пословних субјеката, што представља 55,25 %, а 4.205 је незапослено (44,75 %). У односу на просек Србије, запосленост је 35% мања и то у нископрофитним делатностима, где се у констелацији актуелног политичко-економског окружења не обезбеђује ни проста репродукција.

¹ мр Наташа З. Крстић, дипл. инж. арх. – Истраживачко пословни центар Архитектонског факултета Универзитета у Београду - сарадник Проф. др Миодрага Ралевића
Natasaz.Krstic@arh.bg.ac.rs

² Иван Ђурђић, дипл. инж. арх. – Истраживачко пословни центар Архитектонског факултета Универзитета у Београду - сарадник Проф. др Миодрага Ралевића
arhidj@yahoo.com



Слика 1 – Ортофото приказ Бајине Баште на коме су обележене посматране микролокације

Анализа планске документације (ГУП, ДУП, Регулациони планови)

Просторним планом предвиђен је Спортско рекреативни центар за 2.500 корисника површине 40.140 м², дечија игралишта за 1.631 корисника површине 12.429 м² и игралишта за омладину за 8.682 корисника површине 16.046 м².

Генералним планом предвиђена су два градска Спортска центра површине 6,4 ха (СЦ Луг) и 4,0 ха (СЦ Рача - базени од 1.800 м²), два локална Спортска центра површине 1,9 ха (СЦ Вишесава) и 2,4 ха (СЦ Индуријска зона - Подлужанско поље) и школски Спортски центри површине 1,5 ха, што укупно износи 16,2 ха.

Детаљним урбанистичким планом Бајине Баште предвиђено је 1.800м² водене површине (отворених базена) са пратећим садржајима на ушћу реке Раче у реку Дрину.

Урбанистичким планом генералне регулације предвиђен је Тематски парк са угоститељско - туристичким садржајима на ушћу реке Пилице у реку Дрину, Водени забавни парк - Аутоцентар 1, Спортско - рекреативни комплекс - Подлужанско поље, Туристичко - рекреативни комплекс на ушћу реке Раче у реку Дрину и Спортски комплекс - Бушинско поље.

Прелиминарни програм спортско - рекреативног комплекса „Тематски водени парк“ у Бајиној Башти

Прелиминарним програмом се планирају следећи садржаји:

- површина базена са тобоганима -1250 м²;
- површине намењене за плажу- 2500 м²;
- површине под комуникацијама - 1250 м²;
- површине за гардеробе - 250 м²;

- површине под санитарним објектима - 100 м²;
- површине под угоститељским објектима - 250 м²;
- површине под трговинским објектима - 150 м²;
- површине за административне објекте, прву помоћ, услуге, управа - 150 м²;
- површине под паркинг простором - 1500 м² и
- површине за улаз и инфопункт - 100 м².

Предмет и циљеви пројекта - општи и посебни циљеви

Општи циљ:

- Унапређење туристичких садржаја у Бајиној Башти

Посебни циљеви:

- Активирање подручја;
- Стимулација приватне иницијативе кроз заједничка улагања и
- Отварање нових радних места - оквирно за овакав садржај потребно је запослити око 100 људи што представља 0.9% укупног броја становника града Бајина Башта, односно представља видно смањење незапослености

Оправданост пројекта

Према теоријским поставкама, индикатори који детерминишу достигнути ниво друштвено - економског развоја су:

- друштвени производ;
- народни доходак;
- инвестиције и
- степен запослености.

Бруто друштвени производ у Србији током 2009. године, према званичним проценама је 3%. Независни економисти наводе да је неопходно да раст друштвеног производа у наредним годинама буде бар 5%. „Било би идеално када би тај раст био између 6 и 7% али је 5% реално. Са таквим растом можемо реално очекивати пораст запослености“ сматра Јуриј Бајец.

Активно становништво по својој дефиницији обухвата широк спектар становништва конкретне средине, која се посматра и анализира. Поједностављено речено то су сва лица која својим активностима обезбеђују егзистенцију, поред запослених то су и пољопривредници и лица са индивидуалним бројним нерегистрованим активностима. На основу релевантних статистичких података, на територији Србије може се уочити да се број активних становника повећавао све до 90-тих година, када нашу земљу захвата ратни вихор, након чега долази до свеопште стагнације, распада привредног система у чему се посебно губе економски ефекти привређивања и долази до драстичног смањења броја запослених. Укупан број запослених становника, осим одређених демографских индикација пружа информације о достигнутом степену привредно-економске развијености општине и града, а структуралне анализе запослених по делатностима (или секторима) пружају квалитативне одлике привредне структуре - те средине.

Пословање привреде Републике Србије одвија се у условима почетне макроекономске стабилности и започетих структуралних реформи. У наредном периоду се очекује да се у Србији у основним контурама изгради систем отворене тржишне привреде засноване на приватној својини и слободном деловању економских закона. Такође се очекује да се реструктурирање и приватизације друштвених предузећа и банака у већини случајева оконча, а регулативни оквир за њихово функционисање усагласи са искуствима модерних тржишних економија. Основни услов за покретање привреде наше земље су нове инвестиције, а предуслови за долазак страних инвестиција су:


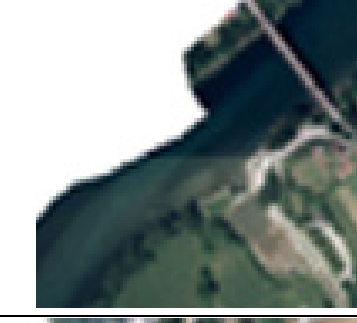
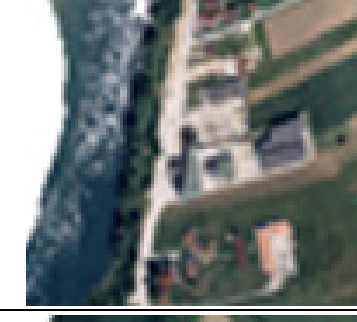
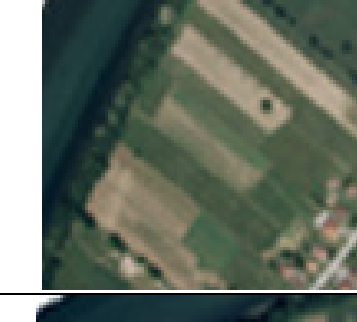
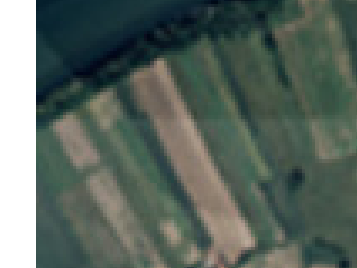
- правна сигурност,
- сигурност својине,
- сигурност потписаних уговора и
- наплате потраживања.

У том смислу, инвестиција у темацки водени парк се може сматрати високо исплативом, собзиром на:

- непостојање сличних садржаја у ширем окружењу;
- велико интересовање привредника и потенцијалних корисника;
- локална заједница добија тиме високоатрактивни туристички и комерцијални садржај, побољшава се или уводи нова инфраструктура и на тај начин сама добија на атрактивности и цени;
- отварају се нова радна места од чега имају највише користи грађани и
- општина добија нове пореске обвезнике, нова радна места, атрактивност као центар рекреације на води.

ОДАБИР 5 ЛОКАЦИЈА

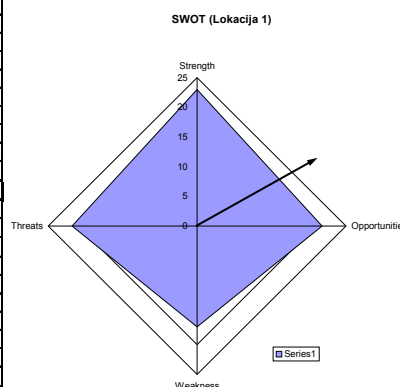
Детаљни опис локација

<p>1 - Локација - Ушће Пилице у Дрину</p> <ul style="list-style-type: none"> • технолошки - већ постоје формиране водене површине, које се могу напајати водом из Дрине за водоснабдевање базена; • економски - минималне интервенције на терену због саме конфигурације терена; • социолошки - близина центра и стамбених насеља; • амбијентално - разиграност терена, разуђеност обалних површина, близина Дрине, постојање већ формираних зелених површина. 	
<p>2 - Локација - Ушће Раче у Дрину</p> <ul style="list-style-type: none"> • технолошки - делимично формиране водене површине, које се могу напајати водом из Дрине за водоснабдевање базена; • економски - минималне интервенције на терену због саме конфигурације терена; • социолошки - већ активирана зона као излетиште; • амбијентално - разиграност терена, разуђеност обалних површина, близина Дрине, делимично формиране зелене површине. 	
<p>3 - Локација - Аутоцентар 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • технолошки - локација је на самој Дрини одакле се базени могу напајати водом; • економски - постоји инвеститор који је покренуо пројекат; • социолошки - близина стамбеног насеља Вишесава; • амбијентално - разиграност терена, близина Дрине, постојање већ формираних зелених површина. 	
<p>4 - Локација - Подлужанско поље</p> <ul style="list-style-type: none"> • технолошки - базени се могу напајати водом из Дрине; • економски - минималне интервенције на терену због саме конфигурације терена; • социолошки - близина стамбеног насеља Црквине; • амбијентално - близина Дрине, постојање делимично формираних зелених површина. 	
<p>5 - Локација - Бушинско поље</p> <ul style="list-style-type: none"> • технолошки - базени се могу напајати водом из Дрине; • економски - минималне интервенције на терену због саме конфигурације терена; • социолошки - близина стамбеног насеља Бушинско поље; • амбијентално - близина Дрине, постојање делимично формираних зелених површина. 	

Вредновање опција помоћу SWOT модела

1 - Локација - Ушће Пилице у Дрину

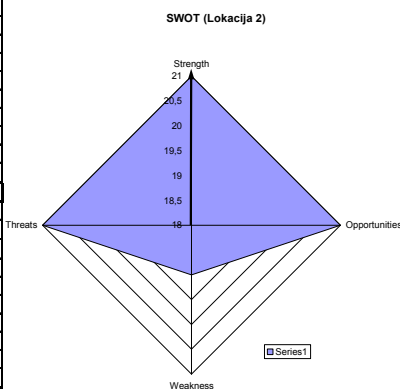
UTI CAJI NA LOKACIJI 1	KOEFI CIJENT	SNAGE			SLABOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Vodozahvat iz Dri ne	4	12					
Morf ol od ja ter ena	3		6				
Bl i zi na cent ra	2			4			
Zast upa enost zel eni h povr f i na	1				1		
I zvori i nvest i ci ja	4						-8
I nf r ast r ukt urna oprem enost	3						-6
I ndust ri j ska zona	2						-2
Transport poseti l i aca	1						-1
UKUPNO LOKACIJA 1		23			-17		
UTI CAJI NA LOKACIJI 1	KOEFI CIJENT	MOGUJ NOSTI			OPASNOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Pove)awe brut o dohot ka po st anovni ku	4	12					
Pove)awe zaposl enost i	3		6				
Uvol ewe novi h sadr` aia u prost or	2			2			
Pove)awe pose) enost i l okaci je	1			1			
Devast aci ja eko-si st ema	4						-12
Prei zgr al enost l okaci je	3						-6
Smawewe povr f i na za i ndust ri i u	2						-2
Saobra)aina preopt ere)enost	1						-1
UKUPNO LOKACIJA 1		21			-21		



- Главна снага локације је њен положај у простору, односно близина реке Дрине одакле се врши водоснабдевање базена.
- Слабост се огледа у лошим изворима инвестиција, односно слабе заинтересованости инвеститора за овакву изградњу на овој локацији.
- Најдоминантнија могућност се манифестује кроз повећање бруто дохотка по становнику.
- Опасност која се може појавити као нуспродукт је девастација еко-система.

2 - Локација - Ушће Раче у Дрину

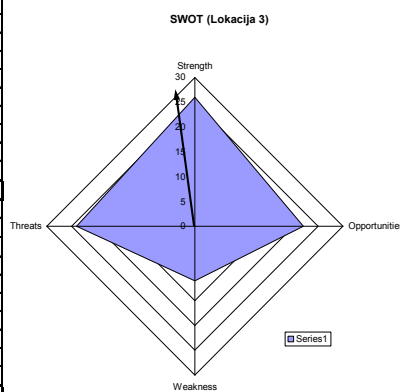
UTI CAJI NA LOKACIJI 2	KOEFI CIJENT	SNAGE			SLABOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Vodozahvat iz Dri ne	4	12					
Morf ol od ja ter ena	3		6				
Bl i zi na cent ra	2			2			
Zast upa enost zel eni h povr f i na	1			1			
I zvori i nvest i ci ja	4						-8
I nf r ast r ukt urna oprem enost	3						-6
I ndust ri j ska zona	2						-2
Transport poseti l i aca	1						-3
UKUPNO LOKACIJA 2		21			-19		
UTI CAJI NA LOKACIJI 2	KOEFI CIJENT	MOGUJ NOSTI			OPASNOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Pove)awe brut o dohot ka po st anovni ku	4	12					
Pove)awe zaposl enost i	3		6				
Uvol ewe novi h sadr` aia u prost or	2			2			
Pove)awe pose) enost i l okaci je	1			1			
Devast aci ja eko-si st ema	4						-12
Prei zgr al enost l okaci je	3						-6
Smawewe povr f i na za i ndust ri i u	2						-2
Saobra)aina preopt ere)enost	1						-1
UKUPNO LOKACIJA 2		21			-21		



- Главна снага локације је њен положај у простору, односно близина реке Дрине одакле се врши водоснабдевање базена.
- Слабост се огледа у лошим изворима инвестиција, односно слабе заинтересованости инвеститора за овакву изградњу на овој локацији.
- Најдоминантнија могућност се манифестује кроз повећање бруто дохотка по становнику.
- Опасност која се може појавити као нуспродукт је девастација еко-система.

3 - Локација - Аутоцентар 1

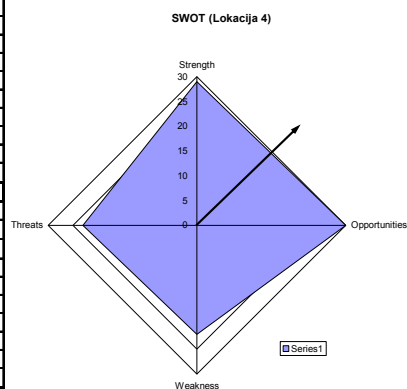
UTI CAJI NA LOKACIJI 3	KOEFI CIJENT	SNAGE			SLABOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Vodozahvat iz Dri ne	4	12					
Morf ol od ja ter ena	3			3			
Bl i zi na cent ra	2			2			
Zast upa enost zel eni h povr f i na	1			1			
I zvori i nvest i ci ja	4			8			
I nf r ast r ukt urna oprem enost	3						-6
I ndust ri j ska zona	2						-2
Transport poseti l i aca	1						-3
UKUPNO LOKACIJA 3		26			-11		
UTI CAJI NA LOKACIJI 3	KOEFI CIJENT	MOGUJ NOSTI			OPASNOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Pove)awe brut o dohot ka po st anovni ku	4	12					
Pove)awe zaposl enost i	3		6				
Uvol ewe novi h sadr` aia u prost or	2			2			
Pove)awe pose) enost i l okaci je	1		2				
Devast aci ja eko-si st ema	4						-12
Prei zgr al enost l okaci je	3						-9
Smawewe povr f i na za i ndust ri i u	2						-2
Saobra)aina preopt ere)enost	1						-1
UKUPNO LOKACIJA 3		22			-24		



- Главна снага локације је њен положај у простору, односно близина реке Дрине одакле се врши водоснабдевање базена.
- Слабост се огледа у лошој инфраструктуралној опремљености, али је ванредна предност ове локације у изворима инвестиција, односно постојање конкретно заинтересованог инвеститора за изградњу овог садржаја на овој локацији.
- Најдоминантнија могућност се манифестује кроз повећање бруто дохотка по становнику.
- Опасност која се може појавити као нуспродукт је преизграђеност локације собзиром на њен положај у односу на град.

4 - Локација - Подлужанско поље

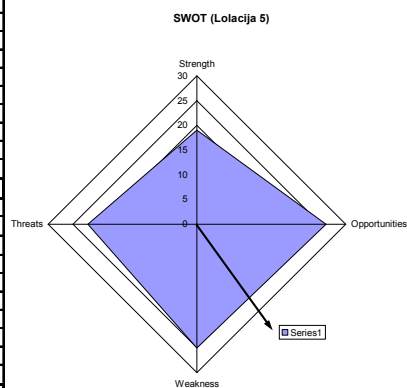
UTI CAJI NA LOKACIJI 4	KOEFI CIJENT	SNAGE			SLABOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Vodozahvat iz Drine	4	12					
Morfologija terena	3		6				
Blizina centra	2		4				
Zastupenost zelenih površina	1			1			
Izvor investicija	4						-12
Infrastruktura opremljenost	3						-9
Industrijska zona	2		6				
Transport posetilaca	1				-1		
UKUPNO LOKACIJA 4			29				-22
UTI CAJI NA LOKACIJI 4	KOEFI CIJENT	MOGUJ NOSTI			OPASNOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Povećanje bruto dohotka po stanovniku	4	12					
Povećanje zaposlenosti	3		9				
Uvođenje novih sadržaja u prostor	2		4				
Povećanje posejivosti lokalije	1			1			
Devastacija ekosistema	4						-12
Preizgradnja lokalije	3						-9
Smrtnost površina za industriju	2		4				
Saobraćajna preopterećenost	1						-2
UKUPNO LOKACIJA 4			30				-23



- Главна снага локације је њен положај у простору, односно близина реке Дрине одакле се врши водоснабдевање базена.
- Слабост се огледа у лошим изворима инвестиција, односно слабе заинтересованости инвеститора за овакву изградњу на овој локацији.
- Најдоминантнија могућност се манифестује кроз повећање бруто дохотка по становнику.
- Опасност која се може појавити као нуспродукт је девастација еко-система, мада је и преизграђеност локације доминантна опасност.

5 - Локација - Бушинско поље

UTI CAJI NA LOKACIJI 5	KOEFI CIJENT	SNAGE			SLABOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Vodozahvat iz Drine	4	12					
Morfologija terena	3		6				
Blizina centra	2				-2		
Zastupenost zelenih površina	1			1			
Izvor investicija	4						-12
Infrastruktura opremljenost	3						-6
Industrijska zona	2				-2		
Transport posetilaca	1						-3
UKUPNO LOKACIJA 5			19				-25
UTI CAJI NA LOKACIJI 5	KOEFI CIJENT	MOGUJ NOSTI			OPASNOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Povećanje bruto dohotka po stanovniku	4	12					
Povećanje zaposlenosti	3		9				
Uvođenje novih sadržaja u prostor	2		4				
Povećanje posejivosti lokalije	1			1			
Devastacija ekosistema	4						-12
Preizgradnja lokalije	3						-6
Smrtnost površina za industriju	2				-2		
Saobraćajna preopterećenost	1						-2
UKUPNO LOKACIJA 5			26				-22



- Главна снага локације је њен положај у простору, односно близина реке Дрине одакле се врши водоснабдевање базена.
- Слабост се огледа у лошим изворима инвестиција, односно слабе заинтересованости инвеститора за овакву изградњу на овој локацији и проблематичан превоз корисника.
- Најдоминантнија могућност се манифестује кроз повећање бруто дохотка по становнику, али и кроз повећање броја запослених.
- Опасност која се може појавити као нуспродукт је девастација еко-система.

Резиме за све локације након прве валоризације

- Снага свих локација је њихов положај у простору, нарочито близина реке Дрине. Заправо на самом почетку, приликом избора локације, посебна пажња је обрађена на водоснабдевање базена, односно на близину реке Дрине одакле се исто врши.
- Слабости свих локација се огледају у лошим изворима инвестиција, односно непостојању конкретног заинтересованог инвеститора – улагача у изградњу обрађиваног садржаја, осим у случају Локације 3 - Аутоцентар 1 где постоји конкретно заинтересован инвеститор.

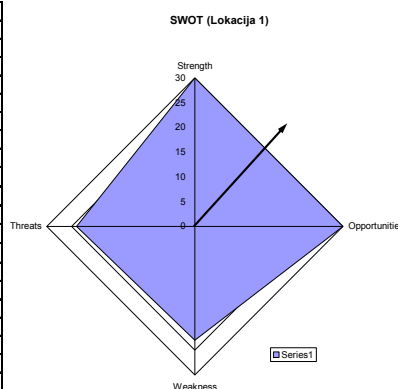
- Могућности свих локација се манифестују кроз повећање бруто дохотка по глави становника, али за локације 4 - Подлужанско поље и 5 - Бушинско поље значајне могућности су и отварање нових радних места.
- Опасности за све локације се састоје у девастацији еко-система, али је опасност од преизграђености нарочито доминантна на локацијама 3 - Аутоцентар1 и 4 - Подлужанско поље.

Избор три локације се врши на основу наведених критеријума снага, слабости, могућности и опасности. Највећу снагу има локација 4 - Подлужанско поље. Највећу слабост има локација 5 - Бушинско поље. Највеће могућности има локација 4 - Подлужанско поље. Највеће опасности има локација 3 – Аутоцентар 1. Сходно томе првоизабраном може се сматрати локација 4 - Подлужанско поље, а на основу укупног салда. Другоизабрана је локација 1 - Ушће Пилице у Дрину, чији се салдо такође може сматрати прихватљивим. С обзиром да нема више локација са прихватљивим салдом, као трећеизабрана локација појављује се локација 3 - Аутоцентар 1, јер само за ову локацију постоји конкретан заинтересован инвеститор.

Избор оптималне локације

1 - Локација Ушће - Пилице у Дрину

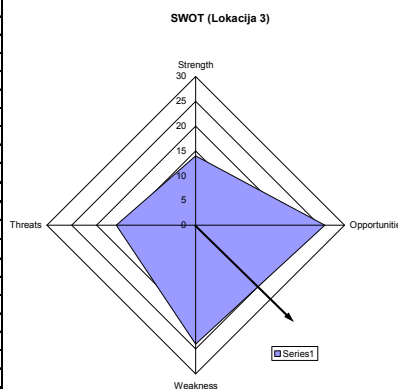
УТИ ЦАЈИ НА ЛОКАЦИЈИ 1	КОЕФИЦИЈЕНТ	СНАГА			СЛАБОСТИ		
		3	2	1	-1	-2	-3
Фазност реализације	4	12					
Капацитет локације	3	9					
Разуменост обале	2	6					
Удаљеност од центра	1	3					
Инфраструктурна опрема	4						-12
Величина улагања	3						-6
Најбитериона еколошко	2				-2		
Отпадне воде	1						-3
УКУПНО ЛОКАЦИЈА 1		30					-23
УТИ ЦАЈИ НА ЛОКАЦИЈИ 1	КОЕФИЦИЈЕНТ	МОГУЋНОСТИ			ОПАСНОСТИ		
Флексибилност садржаја	4	12					
Непогрешност	3	9					
Могућност профитирања локације	2	6					
Број запослених	1	3					
Нормативне баријере	4						-12
Имовинско-правни односи	3						-6
Величина улагања	2						-4
Временско-правна средстава	1						-2
УКУПНО ЛОКАЦИЈА 1		30					-24



- Главна снага локације је максимална испуњеност свих критеријума
- снага.
- Слабост се огледа у лошој инфраструктуралној опремљености, али и у проблему са отпадним водама.
- Могућности локације се манифестују кроз максимално испуњење свих критеријума могућности.
- Опасност која се може појавити су нормативне баријере.

3 - Локација - Аутоцентар 1

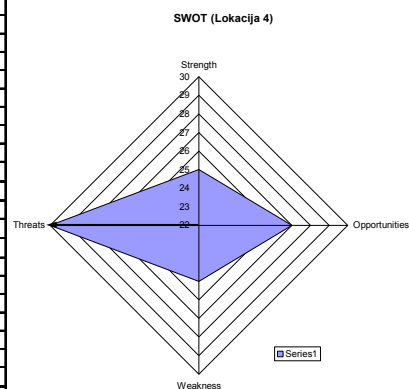
УТИ ЦАЈИ НА ЛОКАЦИЈИ 3	КОЕФИЦИЈЕНТ	СНАГА			СЛАБОСТИ		
		3	2	1	-1	-2	-3
Фазност реализације	4	8					
Капацитет локације	3		3				
Разуменост обале	2		2				
Удаљеност од центра	1		1				
Инфраструктурна опрема	4						-8
Величина улагања	3						-9
Најбитериона еколошко	2						-6
Отпадне воде	1				-1		
УКУПНО ЛОКАЦИЈА 3		14					-24
УТИ ЦАЈИ НА ЛОКАЦИЈИ 3	КОЕФИЦИЈЕНТ	МОГУЋНОСТИ			ОПАСНОСТИ		
Флексибилност садржаја	4	8					
Непогрешност	3	6					
Могућност профитирања локације	2		2				
Број запослених	1		1				
Нормативне баријере	4						-8
Имовинско-правни односи	3	9					
Величина улагања	2						-6
Временско-правна средстава	1						-2
УКУПНО ЛОКАЦИЈА 3		26					-16



- Главна снага локације је фазност реализације коју омогућује положај локације у простору. Ипак овај критеријум, иако најјачи није добио максималан број бодова.
- Слабост се огледа у величини улагања, које може бити проблематично за ову локацију, али и терен у паду.
- Најдоминантнија могућност се манифестује кроз имовинско правни однос, који је иначе окарактерисан као потенцијална опасност. У овом случају простор припада једној особи која је иначе и интересант за градњу оваквог садржаја.
- Опасност која се може појавити је величина улагања, односно потенцијални инвеститор, уједно и власник простора је незаинтересован за заједничка улагања.

4 - Локација - Подлужанско поље

UTI CAJI NA LOKACIJI 4	KOEFI CIJENT	SNAGE			SLABOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Faznost realizacije	4	12					
Kapacitet lokacije	3	9					
Razulnost obale	2			2			
Udaljenost od centra	1		2				
Infrastrukturalna opremljenost	4						-12
Velicina ulaganja	3						-9
Najbitierena preko 12%	2				-2		
Otpadne vode	1					-2	
UKUPNO LOKACIJA 4		25			-25		
UTI CAJI NA LOKACIJI 4	KOEFI CIJENT	MOGUJ NOSTI			OPASNOSTI		
		3	2	1	-1	-2	-3
Fleksibilnost sadržaja	4	12					
Neto profit	3		6				
Mogućnost profirewalokacije	2	6					
Broj zaposlenih	1	3					
Normativne barijere	4						-12
Imovinsko-pravni odnosi	3						-12
Velicina ulaganja	2						-4
Vremepovređajastava	1						-2
UKUPNO LOKACIJA 4		27			-30		



- Главна снага локације је њен положај у простору који даје могућност за фазност реализације, али и њен еластични капацитет.
- Слабост се огледа у лошој инфраструктуралној опремљеношћу и величини улагања.
- Најдоминантнија могућност се манифестује кроз флексибилност садржаја, али и кроз могућност ширења садржаја кроз ширење локације.
- Опасности су нормативне баријере, али и нерешени имовинско правни односи.

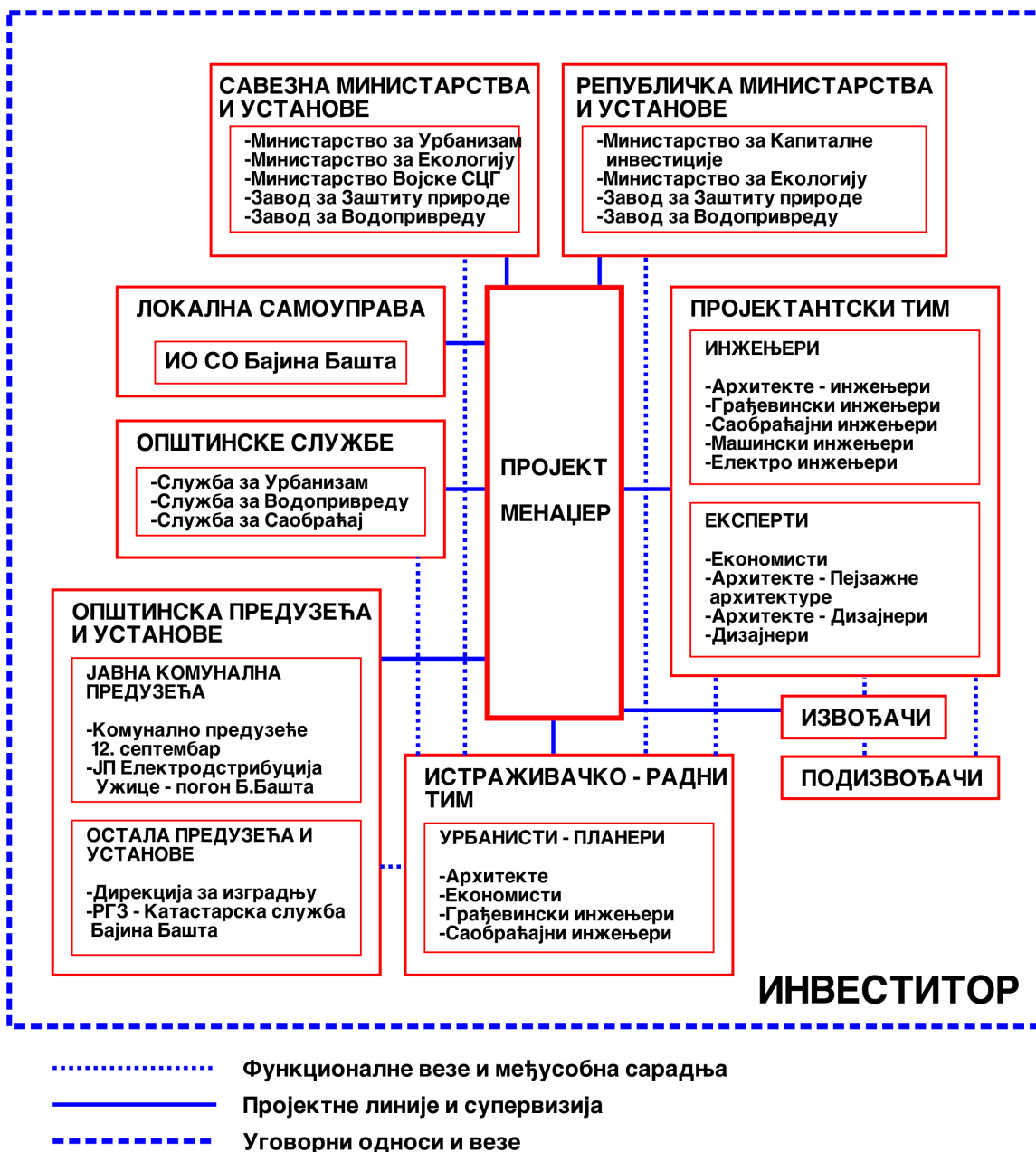
Резиме три изабране локације након друге валоризације

- Снага свих локација је њихова флексибилност садржаја.
- Слабости свих локација се огледају у лошој инфраструктуралној опремљености.
- Могућности свих локација се манифестују кроз њихову флексибилност садржаја.
- Опасности за све локације се састоје у нормативним баријерама које могу доста отежати рад и поскупети извођење.
- Избор три локације се врши на основу наведених критеријума снага, слабости, могућности и опасности. Највећу снагу има локација 1 - Ушће Пилице у Дрину. Највећу слабост има локација 4 - Подлужанско поље. Највеће могућности има локација 1 - Ушће Пилице у Дрину. Највеће опасности има локација 4 - Подлужанско поље. Сходно томе изабраном може се сматрати локација 1 - Ушће Пилице у Дрину, а на основу укупног салда.

ПЛАН ПРОЈЕКТА (PROJECT PLAN)

Тим који учествује у припреми и реализацији

Пројект менаџер је субјекат, једно или више лица у зависности од величине и важности посла, које окупља експерте свих потребних професија. Инвеститор чини окосницу посла и он је тај први иницијатор, који ангажује пројект менаџера за потребе извршења свих потребних послова како би се дошло до коначног циља – пуштања у рад објекта. Пројект менаџер је уједно и правно лице које комуницира са министарствима и установама, локалном самоуправом, јавним предузећима, ..., али уједно и ангажује истраживачко-радни тим, пројектантски тим и извођачки тим и наравно, обезбеђује све потребне материјале. Пројект менаџер, као координатор целог посла мора обезбедити квалитетне функционалне везе и међусобну сарадњу између истраживачко'радног тима и свих других актера, као и између пројектантског тима и извођачког тима са константним упливом информација везано за стање на тржишту материјала. Такође, треба да обезбеди непрекидност пројектне линије између свих актера и то вршењем супервизије посла у свим доменима и на свим нивоима. Уговорни односи и везе морају бити испоштовани, као и рокови без изузетка, јер је то једини начин да се посао изврши брзо и квалитетно и о томе се наравно стара пројект менаџер.



Шема 1 – Алгоритам веза свих актера

Превазилажење проблема из SWOT модела

Изабрана је локација Ушће Пилице у Дрину. Како је морфологију терена могуће изменити, односно прилагодити потребама изградње Тематског воденог парка, односно захтеве истог прилагодити морфологији терена, овај потенцијални проблем се пре може сматрати изазовом за пројектанта - урбанисту менаѢера да уз минимална средства постигне максимални ефекат. Добро је што постоји удаљење од центра града, јер овакав садржај и центар града бивају у колизији ако су у непосредном контакту. Са друге стране мора се повезати адекватним јавним превозом, који ће у време отварања и затварања парка, а нарочито викендом бити појачан. Релативан недостатак зеленила мора се надокнадити. Извор инвестиција може бити највећи недостатак за изградњу овог садржаја. Заправо мора се наћи инвеститор и извођач радова, обојица са јаким гаранцијама за извођење оваквог садржаја. Пожељно је да су имали досадашњу повољно завршену сарадњу и да прихватају одговорност као гаранти за период од прве три године по пуштању у рад објекта. Инфраструктурална опремљеност мора бити на високом нивоу за овакав објекат, али је она превасходно упућена на сам објекат. Ван објекта неопходно је да постоји потпуна инфраструктура, која се у овом случају може и мора извести, а спада у надлежност комуналних предузећа Бајине Баште. Локација спада у шире окружење индустријске зоне, али повољност искључиво за конкретан садржај је у томе што је иста ван

функције. Чињеница стоји да без обзира на место, где ће се изградити овакав садржај долази до повећања бруто дохотка по становнику, али је за ову локацију много значајније повећање запослености, јер у њеном окружењу по статистичким показатељима не преовлађује запослено становништво, а по анкети склоно је преквалификацији. Увођењем оваквог садржаја у простор повећавамо посећеност локације, што је позитиван продукт овог улагања, јер је простор у садашњем стању веома слабо посећен, заправо напуштен. Девастација еко-система оваквим садржајем је нужна, али делимична и не драстична, јер је простор већ сада прилично девастиран, а унапређења, која доноси овај садржај су вишеструка, чак не мерљива у случају ове локације. За изведбу заштите постојећих еколошких добара, њихово унапређење и увођење нових мора се ангажовати шумарски инжењер. Преизграђеност локације се може појавити као нус продукт изведбе, али опасност од преизграђености је реална уколико је стамбени, односно пословни или услужни садржај у питању. Тада може доћи до нежељеног измештања центра. У овом случају то је нереално. Смањење површина за индустрију се може надокнадити њеним измештањем, што није проблематично собзиром да је иста у окружењу угашена, а Планом генералне регулације измештена. Саобраћајна преоптерећеност се решава проглашењем осталог земљишта у јавно у сврху ширења саобраћајница. У том смислу, Општина треба да откупи дато земљиште и изврши посао проширења саобраћајнице. Трошкове за исто може пренети на Инвеститора, а једновремено га ослободити пореза на промет у периоду за који би се накнада исплатила обема уговорним странама.

Другом тријажом констатовано је да је локација Ушће Пилице у Дрину најпогоднија за изградњу Тематског воденог парка. Заправо све снаге и могућности имају максималан број бодова. Највећа слабост је недостатак инфраструктуре, али како је наведено може се надоместити, али није коректно да укупан трошак плати Инвеститор. У улагањима треба да партиципирају и грађани и Општина тако што ће грађани заједно са инвеститором партиципирати својим идеалним делом у улагању, а Општина им увођењем подзаконског акта у свој Статут омогућити поравнање пореза на имовину, средства и промет. Своја потраживања на име наведених пореза према грађанима општина може остварити код комуналних предузећа већ плаћених за изведбу истог. Ово је наведено као солуција отпору или немогућности комуналних предузећа да изведу адекватне инфраструктуралне објекте на локацији. Нагиби преко 12% могу се избећи, јер их је мало или тако пројектовати да се уклопе у целину. Отпадне воде могу представљати проблем, ако се не реше адекватним филтерима. Опасност од прекорачења нормативних баријера се може манифестовати кроз прекорачење изграђености простора, а исто се решава ширењем локације. Други начин прекорачења норми се манифестује кроз проблем законске регулативе, која је тренутно на снази. Иста је у многоме контрадикторна. Имовинско правни односи ове локације су нерешени. Као прво велики број власника над коришћењем земљишта, а као друго питање уступања права над коришћењем. Овде је најважније питање тржишта земљишта, које у нашој земљи не постоји у правом свом смислу. Заправо, није могуће имати власништво над земљиштем. Величина улагања се показала као слабост и као опасност свих локација, али уз адекватан тим стручњака и изведбу у свему према пројектима улагања могу бити минимална а ефекти максимални. Још једна опасност је време повраћаја средстава, које се доводи у питање због актуелне политичке ситуације, која је прилично нестабилна. Овде је, заправо, једино решење да се Држава појави као гарант улагања.

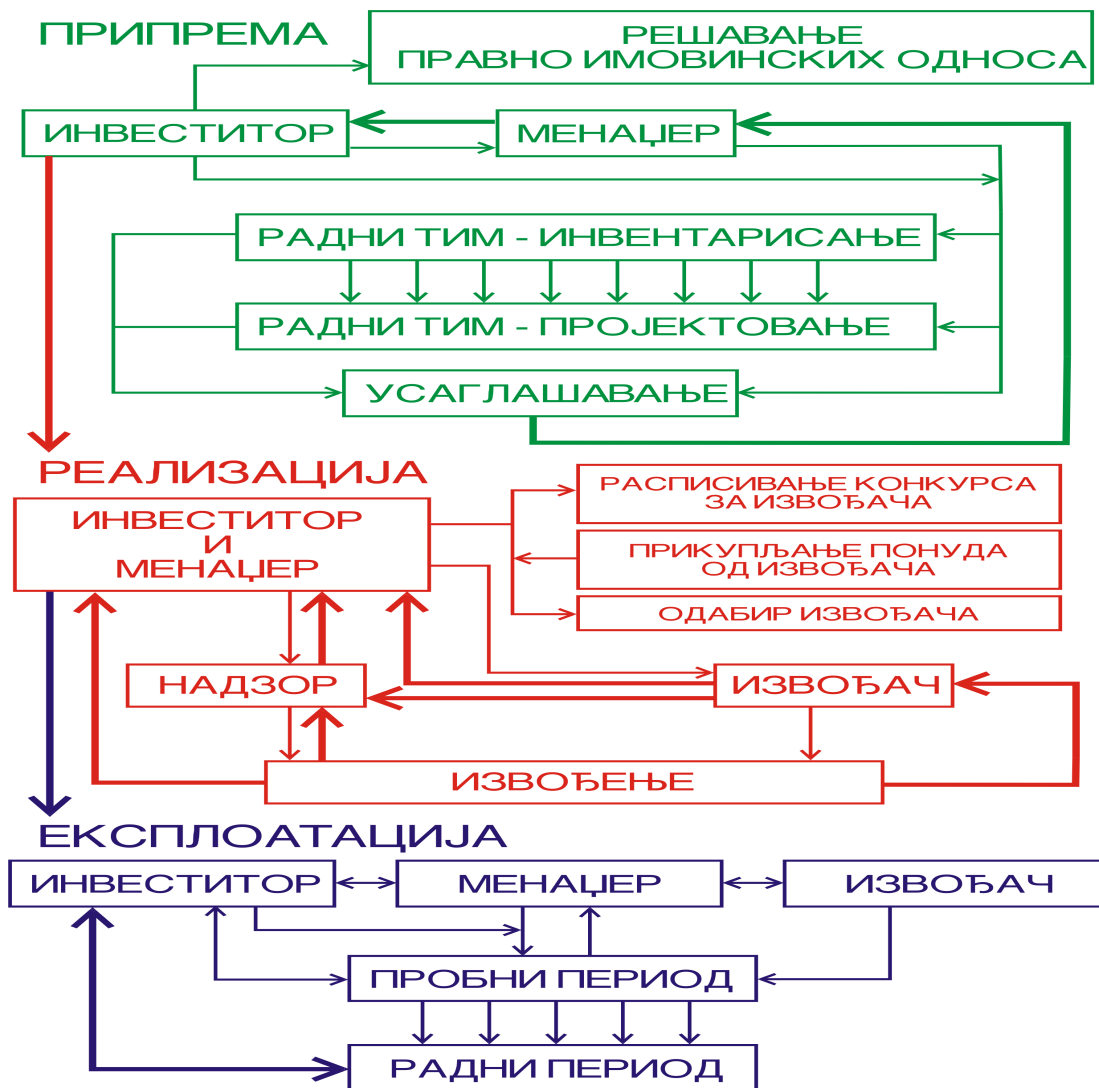
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА

Израдом SWOT анализе се показало да је за инвестирање у Тематски водени парк најповољнија локација Ушће Пилице у Дрину. Проблеми, који су изнађени кроз спровођење анализе показали су се као решиви, али уз јаку подршку Државе како директно, тако преко нижих институција односно Општине Бајина Башта. Са друге стране инвеститор и извођач морају имати јаку гарантну снагу, која се манифестује кроз гарантоване могућности затварања финансијске конструкције за ову инвестицију (банке, осигуравајућа друштва,...).

Препоруке за имплементацију пројекта

Имплементација пројекта се најадекватније врши путем праћења и спровођења Акционог плана, за који мора гарантовати тим стручњака. Да би се направио коректан Акциони план морају му предходити одређени кораци. Као први корак мора се појавити Инвентарисање постојећег стања, односно Атлас ресурса и потенцијала уско везаних за намену Тематског воденог парка. Следећи корак треба да направе експерти и пројектују свако са свог експертског полазишта садржаје Тематског воденог парка, тако да пројектују ефикасно пројекте изводљиве за кратко време са што мањим улагањима и што већим квалитетом. Трећи корак је усаглашавање пројеката како међусобно, тако са жељама инвеститора и преференцијама корисника. У наредном кораку доминантно место заузима Менаџер који треба од сваког пројектанта да добије пројекат и план изведбе радова за његову област. Сви пројекти морају бити међусобно у потпуности усаглашени, а планови изведби тако уређени да је до детаља описана свака радња која се у простору треба извести. Менаџер треба да направи Акциони план, тј. омогући отклањање свих евентуалних неусаглашености између пројеката и усагласи планове изведбе свих радњи које се у простору требају извести тако да пројекат буде најбрже, најефикасније, под најповољнијим условима, економски најприхватљивије, у оквиру законских норми изведен, а временско

и/или просторно кошење радњи, које се требају извести избегне. Све међусобно усаглашене пројекте, као и акциони план менаџер предаје извођачу, кога претходно бира (заједно са инвеститором или уз ратификацију инвеститора) прикупљањем понуда. Извођач постаје одговоран за изведбу радова непосредно менаџеру (који врши надзор) и инвеститору, а посредно тиму пројектаната у смислу њихових ауторских права. По завршетку изградње свега према пројектима објекат се пушта у рад, а Менаџер преузима одговорност над објектом у трајању од три године колико траје пробни период за објекте овакве врсте.



Шема 2 – Алгоритам акционог плана

ЗАКЉУЧАК

Из овде приказаног рада се јасно може видети како функционише теоретски, а како практична израда једне SWOT анализе на микроподручју Бајине Баште. Оно што није приказано је то да је на основу брже, далеко једноставније, а у исто време и издашније анализе постојећег стања већ констатовано да је локација 1 - Ушће Пилице у Дрину најбоља за изградњу Тематског воденог парка и да за то треба сачекати солвентног инвеститора. Овде се само може поставити питање да ли је SWOT анализа само потврда методе Инвентарисање ресурса и потенцијала за развој или је SWOT анализа нешто чиме се лако може манипулисати, јер без обзира на прецизни компјутерски програм, човек је неко ко уноси и критеријуме и индикаторе и даје даје им вредности, што ће рећи директно утиче на вредновање сваке локације. Провера исправности SWOT анализе подразумева читање и пресабирање десетина и десетина страна, док провера Инвентарисања ресурса и потенцијала за развој подразумева једну јавну презентацију где ће сваки грађанин са великим интересом партиципирати у смислу давања свог мишљења о исправности и тачности.

 **ЛИТЕРАТУРА**

- Генерални урбанистички план Бајине Баште, Инфоплан, Аранђеловац, 1989. године
- Детаљни урбанистички план "Плажа"- Бајина Башта, Урбанпројект, Чачак, 1992. године
- Илић С. Спортски објекти, Едиција Арциграм, Београд, 1998. године
- Просторни план општине Бајина Башта, Завод за урбанизам и комуналну делатност СР Србије, Београд, 1984. године
- Регулациони урбанистички план Бајине Баште, Инфоплан, Аранђеловац, 1996. године
- Урбанистички план генералне регулације Бајине Баште, Архитектонски факултет, Београд, очекује се усвајање у јуну 2010. године
- Tirosh N. Project management,
- Tourism and Recreation Development, Baud – Vovy M. and Lanjson F. - The architectural press LTD, London, 1997. године

Тања Клишманић¹
Бранислав Антонић²

КОНЦЕПТ УРБАНОГ СЕЛА: ОД ТЕОРИЈЕ ДО ПРИМЕНЕ У СРБИЈИ

РЕЗИМЕ:

Концепт урбаног села (*urban village*) спада у новије концепте у урбанизму и архитектури на Западу (Западна Европа, Северна Америка). Као што му шта сам назив говори дати концепт тежи у спајању вредности градског ("урбаног") и сеоског ("руралног", тачније "приградског") живота. Кроз приказ теоријског основа, главних начела, конкретних упуштава, спровођења, као и критике даће се приказ датог концепта. Потом ће бити разматран пример једног насеља које је створено по датом концепту. На крају, биће направљена веза са стањем и могућом (и очекиваном) применом датог концепта у условима Србије, допуњена посебним освртом на промене у законодавству везаном за коришћење земљишта и својинске односе.

THE URBAN VILLAGE CONCEPT: FROM THEORY TO IMPLEMENTATION IN SERBIA

ABSTRACT:

Urban Village concept is one of the new concepts in urbanism and architecture in the West (Western Europe, North America). As its name shows, this concept aspires to connect the values of city ("urban") and village ("rural", more precisely "suburban") life. It will be presented through the presentation of theoretic basis, main principles, specific instructions, implementation, as well as criticism. Next, there will be the analysis of an example settlement, developed by the concept. Finally, the link with possible (and expected) implementation in Serbian conditions will be made, upgraded with special view of the changes in the legislation connected to land use and real property relations.

1. УВОД

Концепт **урбаног села** (*urban village*) спада у новије концепте у урбанизму и архитектури на Западу (Западна Европа, Северна Америка). Као што му шта сам назив говори дати концепт тежи у спајању вредности градског ("урбаног") и сеоског ("руралног", тачније "приградског") живота. Овај концепт, заснован крајем 80-их и 90-их година прошлог века, данас је опште прихваћен и стручно оцењен из области урбанизма, планирања, архитектуре и станоградње.

Назив концепта, иако га добро описује, на први поглед делује немогућ, противречан. По аутору Д. Сахеру дати назив је "прави оксиморон, две речи, једна другој супротне" (D. Sucher, 2003., стр. 15). Међутим, он суштински описује обе човекове склоности у свакодневном животу: и жељу за брзином, гужвом и повезаношћу, коју симболизује град, и жељу за приватношћу, миром и природом, коју симболизује село.

Стога, можемо рећи да је **Урбано село** је идеални концепт који има за циљ да повеже основне вредности градског и приградског живота у једну релативно затворену, самодовољну и друштвено свесну заједницу. Дати концепт је лако применљив, будући да се може применити како у виду новоградње тако и у кроз обнову постојеће градње. Из овога произилазе и основне одлике концепта урбаног села и то су:

- средња густина насељености,
- мешање намена,
- смањење потребе за коришћењем аутомобила,
- обликовање простора,
- висок степен јавне и приватне безбедности.

На крају увода, мора се нагласити и да се дати концепт протеклих година почео примењивати у **источној Европи** (Чешка, Мађарска, Русија). Посебно је постао привлачан у случају стварања нових приградских насеља источноевропских велеграда (Москва, Праг, будимпешта, Варшава), где су никла бројна насеља са овим начелима за средњу класу. Стога, за очекивати је даће он ускоро заживети у Србији. Управо стога је задње поглавље рада везано је за његову могућу и (очекивану) примену у

¹ Тања Клишманић, дипл. инж. арх., сарадник Истраживачко пословног центра Архитектонског факултета Универзитета у Београду, E-mail: tanja.klismanic@gmail.com

² Антонић Бранислав, дипл. инж. арх., спољни сарадник Истраживачко пословног центра Архитектонског факултета Универзитета у Београду, E-mail: antonicbr@yahoo.com

Србији, а дата тема је уобличена са посебним освртом на скорашње промене у законодавству везаном за коришћење земљишта и својинске односе

2. ИСТОРИЈАТ

Концепт урбаног села првенствено се везује за покрет **Новог Урбанизма**, покрета у урбанизму који је обележио задњу трећину 20. века. Надстојања носилаца овог покрета да истакну значај пешачког кретања, стварања осећаја суседства и самоодрживости заједнице нашла су плодно тле у утемељењу појма и значења "урбаног села".

Међутим, иако је концепт урбаног села релативно "млад" (стар је две до три деценије), сама тежња за образовањем насеља са вредностима градског и сеоског живота је много старија. Заправо, она стара је колико и сагледавање урбаног човека да се отуђи од природе и поново рођене тежње да је укључи у свој живот.

Као далеки узор данашњег концепта може се узети концепт "**Вртног града**" Британца сер **Ебенезера Хауарда** (*Ebenezer Howard*) са краја 19. и почетка 20. века. Е. Хауард је засновао теорију града будућности на идеалном градском насељу кружног облика и са 32.000 становника на површини од око 24 км². Основну уличну матрицу чинило би 6 радијално постављених булевара, око којих би се пружала градња и велики отворени простори. Овако створена насеља требала би бити кружно распоређена предграђа око већег градског средишта са приближно 50.000 становника. Дато виђење будућег градског живота имало је подршку савременика, па је у првим деценијама 20. века подигнуто неколико "зелених предграђа" типа "вртног града" на ободу великих британских градова. Сама идеја је била довољно витална да утиче и на новије покрете у урбанизму, посебно на начела новог урбанизма и тзв. "паметног" урбанизма из у задњих трећини 20. века.

Даље, на концепт урбаног села имали су значајан утицај и бројни стручњаци (најчешће социолози) из 50-их и 60-их година прошлог века, који се критички изјашњавају против модернистичког урбанизма (претерано ширење градова, разарање традиционалне улице, губљење мере простора, ...). Од њих можда највећи утицај мала је и "урбани активиста" **Џејн Џејкобс** (*Jane Jacobs*), која је својим делима (а посебно књигом "*The Death and Life of Great American Cities*", 1961.) скренула пажњу и јавности и стручњацима о недостацима тада владајућег модернистичког планирања и изградње. Џејкобс је била посебно критична према великим саобраћајним површинама у градовима и претераној изграђености простора и њима је као алтернативу супроставила традиционално суседство и друштвене вредности традиционалног града и класичне градске улице.

Велики утицај на стварање концепта урбаног села имају покрет у урбанизму познат као **Нови Урбанизам** и његови главни утемељитељи, Леон Крир (*Leon Krier*) и Кристофер Александер (*Christopher Alexander*). Овај покрет, који се јавио почетком 80-их година прошлог века, био је део ширег, постмодернистичког покрета. Заправо, концепт урбаног села један од најважнијих "производа" Новог урбанизма. Аутори попут Елин Нан непосредно повезују оба концепта у једну целину (Нан, 2004., стр. 85.). Већина битних начела покрета се могу непосредно употребити у случају планирања, изградње и живота урбаног села - постојање средишта насеља, пешачко кретање, разноликост по свим критеријумима (величина, обликовање, изглед), мешање намена, увођење зеленила, стварање "белега" у простору - урбани репери, обликовање јавних простора (Кац, 1994.). Закључно, и новог урбанизма и концепт урбаног села имају за циљ стварање "хуманог" окружења за стварање бољих друштвених веза, скрајнутих из урбанистичких теорија које су "владале" претходних пола века.

У ово време јављају се и први примери насеља са елементима које данас препознајемо као одлике концепта урбаног села. Ови примери се махом јављају у САД-у, као земљи са посебно развијеним животом у предграђима. Од датих насеља је вероватно најпознатије насеље Сисајд (*Seaside*), започето 1981. године. Елин Нан ово насеље и сличне заједнице настале 80-их година прошлог века назвала "пешачким џеповима", "заједницама уређеним генералним планом" или "затвореним заједницама" (Нан, 2004., стр. 85.). Током 80-их година занимање за "нова" предграђа јача и у Европи. На основу искустава ових насеља и развоја занимања стручњака, али и самих државних тела, крајем 80-их година у Великој Британији уобличен је концепт урбаног села од стране од "**Групе за урбана села**" (*Urban Villages Group - UVG*), који се одржао до данас.

Током 90-их јавља се низ насеља, махом у **Северној Америци и Западној Европи**, која се планирају, обликују и делују по начелима урбаног села (уз широк спектар варијација). Тада су започета и нека "урбана села", која данас представљају "књишке примере" овог концепта. Посебно су значајна "урбана села" настала у раздобљу 1997-99., када је дати концепт имао статус приоритета државној планерској политици Велике Британије - документ "Водич за правила у планирању 1: општа правила и начела" (*Planning Policy Guidance 1: General Policy & Principles*).

Истовремено са све већом популарношћу концепта урбаног села јављају се и прве тешкоће. Како је концепт образован као прилично отворен, у оквиру њега јавило се низ варијација на примеру великог броја насеља која су се позивала на концепт урбаног села, а по својим одликама су била прилично удаљена од њега или су у датим примери коришћене само неке особености концепта (оне више "комерцијалне"). Са друге стране, начела концепта уочена су и код неких раније планираних и грађених или обновљених насеља, попут насеља Докландс у источном Лондону (Tait, 2003.).

Крајем 90-их година, са јачањем **токова глобализације**, концепт урбаног села шири се и на остатак Света, посебно на велике земље и земље у наглом успону (Кина, Русија, "нафтне земље" Блиског Истока, Источна Европа, Јужноафричка република, Латинска Америка). Како је већина датих земаља окренута либерализму и са великим друштвеним разликама то је овај концепт овде доживео приметно "скретање" као облику који је више затворен и "оптерећен" безбедношћу него што је то случај код "класичног" облика урбаног села.

Чини се да је данас концепт урбаног села и даље привлачан као пре 15-ак година када је почела његова примена. Са ширењем и омасовљењем концепта велики број стручњака је постао питање: "Да ли је концепт урбаног села и данас смислен или је то више мит, на који се надовезало много примера који то заправо нису? Да ли је све што се назива, рекламира, оглашава, ... "урбаним селом" заиста то и где престају границе под којим га тако можемо називати?" Сигурно је једино да је дати концепт заиста прерастао теорију и њене творце и да су га "тржиште" и обични људи прихватили. Управо стога постоји потреба за одговором на питање:

"шта је по теорији урбано село?"

3. ТЕОРИЈСКИ ОСНОВ И ГЛАВНА НАЧЕЛА

Већ је споменута важна особеност концепта урбаног села да он нуди широк дијапазон могућности његове примене, што има и предности и мане. Главна предност су лако уобличавање и остварење теоријског модела урбаног села, док је са друге стране изразита мана то што се веома лако дати концепт може криво схватити или злоупотребити зарад "чисто тржишне продаје".

Као што је већ истакнуто концепт урбаног села је уобличила "**Група за урбана села**" (*Urban Villages Group - UVG*) крајем 80-их година. Ова група је имала велики утицај за стварање посебно важног државног документа у Великој Британији - "**Водича за правила у планирању 1: општа правила и начела**" (*Planning Policy Guidance 1: General Policy & Principles*), који је био документ од државног приоритета у раздобљу 1997-99. Његове основне одредбе су:

Склоп планирања:

- 1) Планирање нове градње у складу са одрживим развојем на сва три кључна поља (економска, социјална и еколошка одрживост);
- 2) Заснивање градње на плановима, који су остварљиви, усаглашени и са јасно одређеним мерама и одлукама;

Одрживи развој:

- 3) Сврсисходно и домаћинско коришћење земљишта са нагласком на рекултивацију запуштеног земљишта ("Brownfield" развој) и очување заштићених целина и подручја;
- 4) Развој који смањује на најмању могућу меру потребу за превозом и саобраћајем;

Развој кроз мешање намена:

- 5) Мешање намена у циљу њиховог приближавања корисницима и, последично, смањења потребе за превозом;
- 6) Заснивање нових заједница већих густина (компактност);
- 7) Заокружење главних човекових потреба у оквиру једне целине: рад, одмор, дружење, породични живот;
- 8) Мешање типова изградње и видова власништва у складу са мешањем намена;
- 9) Примерено инфраструктурно опремање простора;
- 10) Однос према јавном простору, његовом обликовању и коришћењу;

Обликовање:

- 11) Плански утељено обликовање са односом према месту и окружењу;
- 12) Међусобно усаглашавање обликовања у свим сегментима (однос грађевина - отворени простори, улица - двориште, детаљ - целина) са варијацијама у циљу стварања препознатљивости и јединствености;
- 13) Примена пејзажног планирања и обликовања;
- 14) Увођење образаца градње путем посебних упустава за градњу, опремање, обликовање и коришћење простора, који би били обавезни документи.

3.1. Главна начела

На основу теоријских поставки веома брзо се указала потреба са њихових "превођењем у стварни живот". На основу тога изведена су главна начела концепта, које су већ споменута на почетку рада, а на овом месту ће бити разјашњена и шире описана:

1. Средња густина насељености - Ово је једно од начела која су кључна за успостављање самог концепта. Заправо, концепт је и заснован на тежњи да се смање густине у вишепородичним стамбеним насељима у виду блокова и ламела, која нису нудила довољну удобност становништву, па су веома брзо постала насеља "ниже економске класе" и брзо су пропадала. Супротно томе, тежило се и да се нова насеља не расплину и не заузму сувише новог грађевинског земљишта (као у случају типичних

"америчких" предграђа) и да се на тај начин оствари штедња на више нивоа (заузето земљиште, саобраћајна и комунална инфраструктура, на крају време и цена), али до мере да се не иде на уштрб удобности и приватности самих станара.

Овако постављено питање управо је усмерило решење на **насеља средњих густина**, где се, у складу са тим, јавила изградња породичног становања великих густина и/или вишепородичног становања мањих густина. На основу тога предодређени су и посебни типови градње применљиви у случају урбаног села.

2. Мешање намена - Начело **мешовитих намена** примењује се како површински (мешање целина, подручја, потеза), тако и "по висини" (вишеспратна изградња, где су спратови са различитим наменама према степену доступности корисника) и на крају према односу ка улици (што ближе улици то намена више отворена ка спољним корисницима - пролазницима). На овај начин чини се велика уштеда како у енергији, тако и у времену, а повољно се утиче и социјализацију и стварање добросуседских односа. Додатно, концепт смешта тржишно усмерене намене и садржаје до јавних простора (улице, тргови, паркови) чиме се подстиче и пешачење и шетња, као најздравији вид кретања.

Потребно је истаћи да концепт мешовитих намена у себе укључује само међусобно усаглашене намене, док оне опасне и штетне (нпр. тешка индустрија) по свакодневни боравак људи или, пак, оне које значајно смањују угодност живота и рада изоставља из стамбених целина какве су урбана села.

Посебно важна ставка која произилази из мешања намена је и нагласак у концепту који се даје развијању различитих видова **власништва и својинских односа** у циљу стварања што веће "лепезе" самих намена и њених корисника и подршке што бољој друштвеној једнакости и одрживости.

3. Смањење потребе за коришћењем аутомобила - Већ у самој поставци концепта истакнуто као веома неповољно то што се савремени човек претерано ослања на појединачни превоз (тј. аутомобил), који има вишеструке неповољне последице по њега самог и његово окружење - загађење, изградња гломазних саобраћајница и паркиралишта, неповољни утицаји на човеково здравље и кондицију. Стога концепт даје велику важност смањењу значаја **"културе аутомобила"**. Ово је решено на два основна начина - смањењем потребе за кретањем "на даљину" и давањем предности "зеленим" видовима кретања.

Смањењем потребе за кретањем већ је делом објашњено кроз концепт мешовитих намена. Оно се такође заснива и успостављању добросуседних односа, који смањују потребу за кретањем и дружењем изван заједнице у којој се борави.

"Зелени" или "еколошки" видови кретања су честа тема данашњих урбанистичких и планерских расправа и сам концепт урбаног села је овде преузео опште прихваћена савремена начела да се да предност пешачком кретању, потом бициклическом и, на крају, јавном превозу масовног вида (који је овде више везано за повезивање једног урбаног села са другим или са градским средиштем). Због овога су по концепту урбана села предвиђена као невелике заједнице са пар хиљада житеља, где су најдаље тачке у домету сврсисходног пешачког кретања од највише десетак минута трајања.

4. Обликовање простора - Под обликовањем се у концепту сматра целокупан изглед урбаног села. Ово начело је настало са жељом да се избегну сви недостаци већине модернички устројених насеља, махом једноличних и монотоних. Њихова посебна мана било је отуђење свакодневног човека од места живота и, повезано са тим, његово незанимање за сопствено окружење.

Под "целокупним обликовањем" спадају: јавна уметност, обликовање и планирано урбано зеленило, плански успостављени вишенаменски јавни простори, однос према изгледу грађевине и приступу у њу, материјализација, детаљи, њихов међусобни однос и однос према целини, ... У складу са постављеним захтевима код насеља по концепту урбаног села потребно је створити посебан скуп упутстава за градњу, обликовање, опремање и коришћење простора у виду посебног документа - водича са обрасцима (или кодовима) градње како би се постиган квалитет да би дато насеље заиста било "урбано село".

5. Висок степен јавне и приватне безбедности - Под датим мерама се подразумевају сви видови безбедности и сигурности - увођење расвете, безбедност у саобраћају, чуварска служба, безбедност у коришћењу простора, сигурности уређаји и надгледање, чак и обликовање са елементима безбедности (тзв. "одбрањива архитектура" - конципирање грађевина како би биле што неприметније и "смерније"),....

Ово начело се у случају многих урбаних села читавало само кроз увођење великих мера безбедности (аларми, чувари, капије насеља, чак и бедем и бодљикава жица и сл.). То је и главни разлог што је ово начело било највише критиковано, посебно од стручњака (подробније о овоме: Поглавље 6: Критика).

3.2. Главна начела

На основу теоријских поставки и успостављених главних начела **"Група за урбана села"** (*Urban Villages Group - UVG*) је током 90-их година прошлог века донела и практична упутства за образовање урбаних села у оквиру документа под називом **"Урбана села - увод"** (*Urban Villages - An Introduction*). Ту су истакнути следећи елементи да би неко насеље било назвало "урбаним селом":

Основне особености: Урбано село је насеље образовано на неизграђеном или рециклираном земљишту или обновом постојећег, запушеног насеља, где се уводе и/или стварају следеће погодности:

- већа густина насељености,
- мешовите намене,
- мешовити облици власништва,
- висок квалитет градње и обликовања,
- ослонац на пешачком кретању.
- становништво од пар хиљада људи,
- величина везана за могућност пешачења до највише 10 минута,
- намене и садржаји - широк спектар, укључујући и однос према приступу и отвореним просторима,
- покривеност засебним мастер планом и документом - водичем са обрасцима (или кодovima) градње,
- заједница заснована на међусобној повезаности и са свешћу о посебности (идентитету).

Када се дате жељене особености претворе у правила, онда би то изгледало овако:

- развој по начелу мешовитих намена,
- однос 1:1 између радних места и броја станара,
- величина од приближно 40 хектара, одн. 600 x 600 метара,
- становништво - 3 до 5 хиљада људи, како би се могле остварити све основне нестамбене намене значајне за живот заједнице (тржишно усмерене намене и јавне службе најнижег реда),
- окружење пријатељско за пешачко кретање, као и за стварање добросуседских односа,
- јавни простори у уделу 25-35%,
- правилан однос блока према положају у насељу и према уличној мрежи - блокови би требали бити све мањи како се иде од обода ка средишту насеља, окренути важнијим (прометнијим) улицама својим краћим странама, док би се дужим странама везали за мање важне и стога мирније улице,
- добро "умрежавање" насеља - избегавање "слепих завршетака" и повезивање простора пријатним стазама, сокацима, пролазима, ...
- елементи ограничења за смањење коришћења возила,
- тежња ка решавању паркирања уз стамбену градњу (са унутарблоковске стране) као појединачна паркинг-места или гараже, док би мања, јавна паркиралишта за више возила била пажљиво уклопљена у средишњем делу насеља,
- повећање густине и градотворности са порастом близине средишту насеља - зграде са више намена, стварање заједничког фронта кућа и сл.,
- Разноликост стамбених јединица као подршка разноликости становништва - разноврсност стамбене типологије, величине грашћевина, својинских права и сл.

Пожељне намене у насељу:

- становање у више типова и облика,
- дневна трговина,
- основна здравствена заштита,
- основно образовање,
- основне намене из области рекреације и културе,
- "мала привреда" - пословање, мале радионице, уметничко занатство и сл.,
- зелени простори - пораст са удаљавањем од средишта насеља, ка његовом ободу.

Средишњи насељски простор (са тргом):

- Усредсређење на заједницу,
- Приказ простора као "огледала" заједнице,
- Окружујуће грађевине више него у осталим деловима насеља, али на мањим парцелама,
- Окружујуће грађевине са посебним нагласком на препознатљивост и јединственост,
- Веома добра повезаност датог простора (трга) са остатком насеља, посебно пешачким токовима - алеје, сокаци, пролази и сл.

Даље од средишта насеља:

- подршка пешачењу кроз обликовање и улица и грађевина,
- више грађевине на наочитим местима - полоај на углу блока, на нагибима и сл.,
- кључне грађевине смештене на важним местима у уличном мрежи како би постале "белези" у простору,
- јавни градски превоз масовног вида смештен на ободу насеља (дуж ободних булевара са пејзажним уређењем) или везан за највеће саобраћајне просторе у самом насељу, окружен бујним зеленилом,
- Паркови, алеје, засади, вртови и други зелени отворени простори устројени као мали и чести у целом насељу, са порастом ка ободу насеља,
- изван граница самог насеља смештај оних намена и садржаја, који својим значајем и величином покривају већи број становника (попут средње школе, веће здравствене установе и сл.).

4. ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ

Као што је већ истакнуто концепт урбаног села је довољно широк да у себе укључи и значано различите примере насеља. И поред тога могу се уочити три основна облика, између којих нема оштрих граница, па постоји низ "прелазних случајева":

Облик 1 - "класично урбано село" - Главни облик концепта урбаног села је насеље на ближем ободу великог града са развијеним основним одликама "урбаног села" (које су већ описане). Њега насељава махом виша средња класа, а циљна група су породице са двоје, троје деце, ређе породице без деце и пензионери. Овај облик је особен за државе које су "на пола пута" између држава социјалног и либералног капитализма (Велика Британија, Канада, Аустралија, Нови Зеланд).

Урбана села овог облика могу бити разнолика, од пар стотина до неколико хиљада становника. Градња је махом у виду породичних кућа у низу или вишепородичних зграда мање спратности. Од отворених простора подједнака важност даје се и оном у приватном и оном у јавном власништву. Од нестамбених намена присутни су садржаји од локалног значаја, а код већих насеља ту се могу јавити и одређене јавне службе (основна школа, обданиште, пошта и сл.).

Облик 2 - "затворено урбано село" - Други облик, који је вероватно најраширенији, је насеље на ширем ободу великог града са наглашеним одликама које се везују за **већи комфор**. Ово се протеже кроз све одлике насеља – обликовање, величина грађевина, спољно уређење, безбедносни системи. Посебно је важна безбедност и приватност због чега су дата насеља и добила такав назив. Ова "урбана села" насељава махом висока класа, а циљна група су богатије породице са децом. Овај облик је особен за државе либералног капитализма и државе у транзицији (САД, Русија, Блиски Исток, Латинска Америка).

Урбана села овог облика су најчешће мала, ретко са више од пар стотина становника. За њих је особено и то да се често јављају у подручјима са посебним природним одликама (на морској или речној обали, на видиковцима, унутар очуваних шумских комплекса и сл.), које самим насељима дају већи ниво ексклузивности. Градња је махом у виду породичних кућа, које су слободно стојеће или, ређе, двојне или у низу. Од отворених простора већа важност даје се и приватном простору, мада су и јавни отворени простори добро уређени и опремљени. Од нестамбених намена овде се због мале величине насеља ретко јављају значајнији садржаји, па су становници ових насеља ослоњени на садржаје изван насеља, што тражи веће коришћење аутомобила.

Овај облик урбаних села довео последњих година до **највећих недоумица** у постојање самог концепта будући да је довео у питање да ли оваква насеља имају било какав значајан однос према основним начелима самог концепта - самоодрживости, друштвеној повезаности, смањењу зависности од аутомобила.

Облик 3 - "отворено урбано село" - Трећи, тзв. "Европски" облик је насеље на ближем ободу великог града или у оквиру самог града ("градска обнова"). Код њега су наглашене оне основне одлике "урбаног села" које су блиске **друштвеној улози** ових насеља – јавни простори и њихово обликовање, "здрави" начини кретања, енергетска одговорност и сл. Посебан, али веома занимљив и привлачан облик јесте стварање "урбаних села" у мање прометним деловима обновљених подручја старих градских лука. Насеља овог типа насељава махом средња класа (и то породице са децом), али се често могу срести и тзв. "алтернативне" заједнице и друге социјалне групе (нпр. уметници, студентска популација, мањинске групе). Овај облик је особен за државе социјалног капитализма (Скандинавија, Холандија, Немачка, Француска).

Трећи облик се јавља махом у виду мало већих насеља од неколико хиљада житеља. Градња је махом у виду породичних кућа у низу или вишепородичних зграда мање спратности, али је "гушћа" у односу на класичан облик урбаног села. Стога се овде могу срести и нешто виша и гушћа изградња (4-5 спратова, атријумске куће и сл.). Посебно се води рачуна о "мешању" различитих образаца становања и стамбене типологија, па су ту присутно и приступачно и социјално становање, као и становање са одређеним нестамбеним наменама (кућа + радионица, кућа + пословање, кућа + продавница). Од отворених простора већа важност даје се оном у јавном власништву, јер значајан део становништва у вишепородичном становању не поседује свој отворени простор (башту, врт). Често су јавни простори на отвореном посебно лепо уређени и богато опремљени, па постају прави "магнет" за боравак. Од нестамбених намена присутни су бројни садржаји од локалног значаја, па се ту често јављају и јавне службе (основна школа, обданиште, пошта и сл.).

5. НАЧИН СПРОВОЂЕЊА КОНЦЕПТА

Као увод у ово поглавље потребно је нагласити да је "Група за урбана села" у свом раду на успостављању теоријског оквира за концепт урбаног села пажњи поклонила и начинима спровођења самог концепта у стварност.

Као први корак ова група је истакла операционе циљеве који се очекују од планских докумената, као кључних на почетку целог процеса:

- усклађено и смислено одлучивање,

- велика сигурност у предвиђању,
- укључење јавности у планирање,
- лако променљив процес доношења одлука,
- што мање случајних грешака приликом каснијег спровођења.

Засебно су наведена и упутства која се очекују од **мастер плана** новог урбаног села кроз посебне делове плана, који су уобличени као обрасци (или кодови):

- Образац за инфраструктуру - правила за саобраћај и комуналну инфраструктуру, где се поред уобличених графичких прилога дају и детаљи обликовања за одређене елементе (нпр. поплочавање, поклопци за шахтове, чесме и сл.),
- Образац за спољно уређење - правила за деловање са и у односу на топографију, очување постојећег зеленила, моделовање пејзажа,
- Образац за урбанистичко уређење - правила за просторни распоред намена, као и за план градње (волумени, величина) и распоред отворених простора, правила за образовање блокова, улица, тргова и других јавних простора, паркиралишта.
- Образац за архитектуру - правила за обликовање грађевина - дозвољен материјал за градњу, облик крова, прозори и врата, оgrade, стаза, баштенски мобилијар,
- Образац за јавне просторе - правила постављена према важности датог простора (средишњи трг, трг на ободу, засад, јавна башта, раскршће и сл.), где се да одређују грађевински материјали, дозвољене биљне врсте, хортикултурно уређење и сл.,
- Еколошки акциони план - мере и правила против и за смањење загађења, за управљање отпадом, смањење утршка енергије, природно одводњавање, чишћење јавног простора, очување биљних и животињских врста, ...

5.1. Својински односи и земљишна политика

Својински односи и земљишна политика зависе од самог облика урбаног села и државе где се оно гради / обнавља. Међутим, у свим случајевима ово је веома битно питање за целу поставку и оно често усмерава касније деловање. Основна одлика којој се тежило је флексибилност услова како би се омогућиле лаке промене при спровођењу.

Ако се посматра Велика Британија, као место стварања датог концепта са низом познатих примера његове примене, може рећи да земљиште за образовање новог насеља по концепту урбаног села припада иницијално граду или га град прибавља пре самог процеса. На тај начин јавни сектор има надзор над свим кључним процесима, од планирања до увођења у коришћење. Земљиште значајним делом остаје у власништву и после увођења насеља "у живот". У фази изградње може се (чак је и пожељно) направити јавно-приватно партнерство, где обе стране имају међусобне обавезе, али и добити.

Када се насеље заврши најчешће се један (махом мањи) део стамбеног простора (мање јединице са скромнијим, али ипак примереним комфором) намени социјално осетљивим категоријама становништва у виду социјалног или приступачног становања, док остатак намењује тржишту. Са друге стране, нестамбени садржаји (ако нису у домену јавних служби и јавних простора) се искључиво намењују тржишту, било да је реч о куповини или изнајмљивању датог простора.

Уколико је реч о обнови са увођењем начела урбаног села, онда се често дешава да се обнавља запуштено или напуштено насеље / комплекс. Овде се обично дати простор такође преводи у јавно земљиште, док се у неким случајевима то ради само са кључним подручјима, где ће се сместити јавни простори и службе.

У случају тзв. "затворених" урбаних села главну улогу игра приватни капитал од почетка до краја процеса, а јавни сектор се може јавити као "сарадник" у неким фазама (планирање, инфраструктура, спољно опремање и сл.).

5.2. Носиоци спровођења

Како би се што лакше обрадила дата подтема овде је описан случај "класичног" урбаног села у случају Велике Британије или Аустралије.

Готово увек су главни носиоци спровођења јавне установе (државне, обласне, градске, општинске), најчешће више њих на различитим нивоима. Поред њих веома важну улогу у развоју играју и различите фондације (од којих је вероватно најпознатија Фондација принца Чарлса за грађено окружење у Великој Британији) и удружења стручњака (нпр. Савет за европски урбанизам). Све набројане стране, као непрофитне, су кључне у првом делу разраде концепта урбаног села - у стварању планских, правних и економских услова за његову изградњу / обнову.

У другом делу спровођења, који обухвата пројектовање / изградњу / обнову / опремање може доћи до укључивања приватног интереса (приватно-јавно партнерство), или, у одређеним случајевима, целокупна друга фаза може бити спроведена од стране јавних услова на месном нивоу (град, општина).

Као што се може претпоставити, у случају тзв. "затворених" урбаних села носиоци развоја су приватни предузетници уз сарадњу са градским установама, које обично обезбеђују и прописују услове (махом, планирање и сарадња код инфраструктуре).

6. КРИТИКА

Досад је већ наглашено да је концепт урбаног села, као широко одређен и лако применљив, претрпео озбиљне критике, које су ишле дотле да се уште поставља питање да ли урбано село постоји у стварности или је то више мит (Тејт, Бриџет, 2003.)?

Већ док се концепт стварао уочене су прве неповољне особености насеља која су касније назначена као "претходница" овом концепту. Посебно је много пажње поклоњено "затвореним" насељима, где је питање безбедности било доминантно. Овим "затвореним заједницама" или "одбрањивом урбанизму" Е. Нан је чак посветила читаво мање поглавље у својој књизи "Постмодерни урбанизам" (Нан, 2004., стр. 85-90). Она овде описује да су ова "стамбена насеља, велика и мала, као и индивидуалне куће приватних власника, увеле сигурносне системе и капије. Ове капије се јављају у свим величинама и облицима, од релативно неупадљивих и нечуваних капија до оних које раде помоћу сигурносних шифри и на даљинско управљање ... често пропраћених уређајима за кабловску телевизију. Становници кућа примају извештаје о сигурносном систему у насељу двадесетчетири часа" (Нан, 2004., стр. 85-90.).

Како се концепт урбаног села последњих десет година све више ширио на мање развијене земље (Русија, Кина, "нафтне земље" Блиског Истока, Мексико итд.) које су својим условима "дале предност" све већој изградњи "затворених" урбаних села то су критике постале све оштрије и разноврсније. Посебно је занимљив случај оваквих насеља у **Јужноафричкој Републици**, држави, не само познатој по огромним економским разликама, већ и по још увек присутној расној сегрегацији (посебно код подручног раздвајања у мешовитим наслеђеним местима). Како су социјалне и расне разлике у овој држави заиста крајње истанчане (пре крајње затегнуте), то је питање безбедности постало имератив нормалног живота за имућно, "бело" становништво, које стога насељава посебна насеља и четврти, која би се могла описати и као "крајњост у примени концепта урбаног села". Овим питањем овде се посебно детаљно бави научник К. Ландман. Њено проучавање феномена "насеља - трврђава" у Јужноафричкој Републици даје увид како се дати концепт и њему блиски плански документи могу "превести" у сасвим другачији облик. Посебно занимање К. Ландман може се уобличити на можда двосмислено питање "Да ли су дате препреке у виду бедема и жице нешто пожељно, будући да омогућавају безбедан и сигуран живот, или су нешто непожељно, јер деле град на независне целине и уситњавају градски простор" (Ландман, 2004.).

Концепт урбаног села није био нападан само у случају "затвореног" типа и примера из земаља у развоју, већ је претрпео оштре критике и у случају других, "отворенијих" облика у **развијеним државама** са данас већ вишедеценијском праксом образовања ових насеља, попут Велике Британије. Ту се издвојило неколико кључних тешкоћа и мањкавости концепта, који се сажето могу издвојити из веома јасно срочене расправе М. Тејта, М. Бидалфа и Ф. Бриџет "Урбано село: посмртна објава" (*The Urban Village: an Obituary*):

- "климавост" самог концепта због своје ширине и отворености допринела да га различити чиниоци развоја (државне установе, приватни предузетници, стручњаци, јавност) тумаче другачије, што је створило бројне друге тешкоће у пракси;
- Нагласак на естетици и обликовању се у пракси често "превео" у главно начело, па су нека друга битна начела била скрајнута или чак занемарена (нпр. питање самоодрживости или мере против претеране употребе аутомобила);
- Приватни сектор искористио је концепт како би различите видове градње "за тржиште" подвео под назив "урбано село" без правога покрића, изостављајући и смањујући све "нетржишне" елементе (јавне просторе, пешачке стазе, задње прилазе кућиштима и сл.);
- Под геслом стварања "урбано село" дешавају се "обнове" урбаног ткива без довољно стручности, али са наглашеним тржишним интересом;
- Све што је имало особености мешовитих намена означено је урбаним селом;
- Као поткрепљење недоследности и "извитоперења" почетних начела и идеја дати аутори су приказали кратак преглед британских насеља са епитетом урбаног села, где се одмах уочавају огромне разлике: нека су имала 160, а нека преко 15.000 становника, нека су покривала један, а друга и до 300 хектара. Још веће разлике уочене су схемама насељске матрице, типологији изградње, положаја у склопу већих насеља и градских подручја, материјализације, ... из чега је на крају произашао закључак да примена датог концепта нема довољно доследности, па се питање сврсисходности концепта и његове примене доводи у питање.

Све наведене тешкоће и слабости концепта, било да се ради о развијеним или земљама у развоју, указују да је концепт урбаног села одмакао од почетних корака и да је ушао у "зрелу" фазу, те да ће у будућности бити потребно преиспитати дати концепт и његова начела и дати новине, могуће и поделити га на више засебних концепата ("подконцепата"), а као могућност може се поставити и стварање новог концепта на основу постојећег.

7. ДОДАТАК 1: ПРИМЕР ОБРАЗОВАЊА УРБАНОГ СЕЛА

Како би се што лакше сагледало све напред изложено у овом поглављу представиће се и један пример који је изабран између десетак најпознатијих урбаних села, а који су испод набројани:

- Holbeck Urban Village, Лидс, Велика Британија,
- Poundbury, Дорсет, Велика Британија,
- Saifi Village, Бејрут, Либан,
- Coed Darcy, Велс, Велика Британија,
- Greenwich Millennium Village, Лондон, Велика Британија,
- Westboro Village, Отава, Канада,
- Metro Walk, Ричмонд, Калифорнија, САД,
- Adamstown, Даблин, Ирска,
- Commercial Drive, Ванкувер, Канада,
- Willowgrove, Саскатун, Канада,
- Franklin, Мичиген, САД,
- Doncaster Hill, Мелбурн, Аустралија.



Слике 1. и 2.: Примери урбаних села са супротних делова Света: Саифи село из Либана и Вилоугроув из Канаде

За даље представљање и анализу изабрано је насеље:

КЕД ДЕРСИ

Насеље Кед Дерси (*Coed Darcy*) је део града Нит (Neath), округ Нит Порт Талбот у Велсу, западни део Велике Британије. Насеље је подигнуто на запушеном земљишту (*brownfield*), на месту старе рафијенерије, затворене 1997. године. За прву фазу изградње насеља (Кед Дерси 1) завршен је плански основ (Мастер план и Образац за обликовање) и овај део насеља је тренутно у изградњи. Насеље је изабрано из више разлога:

- налази се у Великој Британији, где је и настао концепт урбаног села и где се налази већина познатих примера,
- насеље је део већег пројекта изградње урбаних села под покровитељством фондације принца Чарсла од Велике Британије, пуним називом "Принчева фондација" (*The Prince's Foundation*), која иза себе има доста искуства, велику новчану потпору и много стручности,
- Почетком 2010. године насеље је добило међународно признање, "ЕИ Награду за поштовање окружења" (*El Environment Award*) за 2009. годину, као најбоља предложена иницијатива за очување окружења те године,
- Британска склоност ка отворености и представљању јавности омогућила је прегршт података и обавештења о самом насељу, а што је поткрепљено и веома добро обликованим лецима, презентацијама и фотографијама.

Као главни документи за добијање података и визуелно приказивање узети су документи са веб странице "Принчеве фондације" (www.princes-foundation.org):

- Кед Дерси - извештај о обликовању и приказ мастер плана (*Coed Darcy Design Statement & Master plan*),
- Кед Дерси - кратак плеглед плана (*Coed Darcy summary*).

Приказивање се одвијати повезивањем одређених сегмената Мастер плана са теоретским поставкама, начелима и упутствима за примену, који су махом изложени у поглављу 3. На тај начин ће се омогућити лако упоређивање степена поклапања Мастер плана и теорије. При овој анализи ће се више усмерити на податке и показатеље који се лакше могу премерити или визуелно описати.



Слике 3. и 4.: Кед Дерси - основна планска поставка целог будућег насеља и 3Д-приказ будуће изградње (преузето из "Coed Darcy Design Statement & Master plan" са веб странице www.princes-foundation.org)

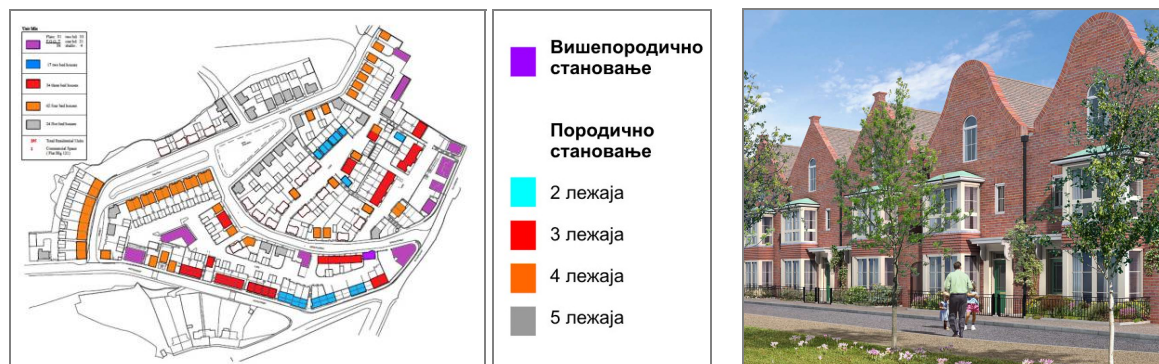
7.1. Основни показатељи:

- Величина започете целине приближно 1300 акра, одн. око 500 хектара, што је много више од пожељних 40 хектара. Међутим, ако се јасније сагледа цело подручје види се, заправо, конгломерат више јасно одређених урбаних села (6-7 лако уочљивих), па се дати пример овде приближава највећој допуштеној величини урбаног села по теорији.
- Број становника је одређен преко броја стамбених јединица (домаћинстава), који за цело насеље износи око 4.000 (ако се узме да је у сваком домаћинству живи по 3 члана долази се до податка од око 12.000 становника), што је знатно више од теоријски пожељног броја од 3-5 хиљада становника. Међутим, ово се може донекле објаснити подељеношћу целог подручја на неколико целина од који је прва целина (Кед Дерси 1) са 178 стамбених јединица и тиме предвиђена за 500-600 становника.

7.2. Анализа главних начела:

Средња густина насељености - ово начело је посредно описано кроз пожељну **стамбену типологију** која омогућава овај степен изграђености - употребу следеће типологије:

- вишепородична градња ниже спратности и мање густине (тип "колонија" са 2-3 спрата и неколико станова): у насељу овај тип стамбене градње заузима 18% стамбених јединица и смештен је најпрометнијим местима на источном и јужном ободу насеља, уз приступну саобраћајницу;
- породична градња већих густина присутна је у виду кућа у низу (претежан вид стамбене изградње - види слика 5.), док су у мањини двојне куће и слободно стојеће куће, као најлуксузнији вид становања (и стога распоређе у мирнијим деловима насеља);
- Употреба типологије је пажљиво успостављена и распоређена са циљем уређења по "природном обрасцу" да градотворност опада са удаљавањем од средишта окупљања. У случају овог насеља градотворност је највећа на југу, дуж приступног булевару, и у главној улици и постепено опада са удаљавањем од ових потеза. Опадање градотворности читава на више нивоа: кроз смањење густине изградње, спратности и постепеним укидањем повезаног уличног фронта кућа.



Слика 5 и 6.: Кед Дерси 1 - распоред типологије, близина становања и отворених јавних простора, намењених друштвеним везама (преузето из "Coed Darcy Design Statement & Master plan" са веб странице www.princes-foundation.org)

Мешање намена - Ово начело није добило на значају због мале величине целине у изградњи. Тако је, на пример, само једна грађевина потпуно нестамбена (трговина и услуге). Јавних установа, попут школе или обданишта нема, али су они предвиђени непосредно јужно од анализирани целине. Међутим, мешање намена је примењено где год су услови то омогућили. У случају **главне улице** (слика 4.), где постоји распоред намена по спратовима - приземље са пословањем и трговином, спрат стамбени. Такође, мешање становања и отворених јавних простора је спроведено у свим деловима насеља, па већина кућа има готово непосредан приступ зеленим површинама и проширењима улица, као местима одржавања друштвених веза.

Овде треба повезати и питање **својинских права** над земљиштем, будући да планирано јавно земљиште (улице, паркови, тргови) покрива око **35%** земљишта, што се поклапа са теоретски постављених 25-35% под овом категоријом земљишта. У јавном власништу би се по Мастер плану требала наћи и 1/3 станова у вишепородичној стамбеној изградњи, као приступачно становање.



Слике 7. и 8.: Кед Дерси 1 - веза становање - отворени простори, подршка пешачењу кроз образовање сокака (љубичасто) и пешачких пролаза (црвено) (преузето из "Coed Darcy Design Statement & Master plan" са веб странице www.princes-foundation.org)

Смањење потребе за коришћењем аутомобила - Ово начело је било веома битно при планирању насеља, па се оно може сагледати кроз неколико ставки:

- Улична мрежа је заснована на бројним "слепим завршецима" у случају колског кретања, док са друге стране постоје бројни пролази и сокаци, који "умрежавају" како делове самог насеља тако и насеље са околином. Путем њих се даје подршка пешачком кретању. Такође, улице су планиране као водоравне или са веома благим нагибима како би се подстакло становништво да пешачи или вози бицикл;
- Веома значајан део стамбених јединица има у свом склопу и радни простор (18%), тако да се смањује потреба за покретљивошћу посао-кућа;
- Површине за возила су "скрајнуте", па тако је већина паркиралишта и гаража смештена у задњим двориштима и приступа им се преко сокака. Само је неколико паркинг места смештено на улазу у главну улицу, као подршка тржишно усмереним делатностима и садржајима;
- Питање уређења уличних коридора такође има спроведене мере на основу овог начела. Већина улица по плану има исту ширину пешачких плочника и ширину коловоза. Такође, саобраћај се додатно смирује путем уређења улица - "зелена" средишња острва, "лежећи полицајци" и сл.

Обликовање простора - Лако се примећује да је обликовању дата велика пажња. Целокупан амбијент је обликован по угледу на британска предграђа из 20-их година прошлог века. Најбитнији податак је да је подједнака пажња поклоњена свим нивоима обликовања од обликовања амбијената и целина унутар насеља до обликовања појединачних архитектонских детаља. Овде треба истаћи:

- **Обликовање амбијената** замишљено је кроз образовање 6 целина, од којих свака има неки заједнички именитељ или мотив (улица, трг, парк, алеја, сокак - сл. 9. и 7.), на основу чега се уочава тежња за стварањем идентитета и осећаја суседства. Са овим питањем повезано је поклањање пажње кључним грађевинама у датим амбијентима, најчешће угаоним грађевинама (пример, сл. 4.);
- **Обликовање јавних простора**, а посебно сокака и пешачких токова, је такође било пажљиво, све у циљу осећаја пријатности и сигурности;
- **Пејзажно уређење** је засновано на квалитетним материјалима и коришћењу зеленила особеног за дато подневље и традиционално уређење британских вртова и башти;
- **Обликовање грађевина** спроведено по начелу "варијација на тему", првобитно је одређено јасним обрасцем пројектовања. На тај начин се желео постићи истовремени осећај припадности насељу, суседству, али и осећај посебности и препознатљивости;
- Посебна пажња је поклоњена **обликовању архитектонских детаља**, као што су прозори и врата, облик крова, стрехе, чак и канте за отпад. Овде су дата строга правила шта се сме, а шта не сме, односно како се поједине ствари међусобно усаглашавају;

- На крају, веома битна ставка при обликовању је била материјализација - врста опеке, црепа, употреба дрвета и сл.



Слике 9. и 10.: Кед Дерси 1 - подела на подцелине у циљу стварања идентитета; карактер обликовања јавних простора (преузето из "Coed Darcy Design Statement & Master plan" са веб странице www.princes-foundation.org)



Слике 11., 12. и 13.: Кед Дерси 1 - обликовање детаља кроз прописе: опека, прозори, канте за смеће (преузето из "Coed Darcy Design Statement & Master plan" са веб странице www.princes-foundation.org)

Висок степен јавне и приватне безбедности - Дати пример, као пример из развијене земље, само наглашава питање јавне безбедности кроз систем надгледања без уласка у саме детаље. Већа пажња је поклоњена питању безбедности на улици путем увођења елемената интегрисане улице - "лежећи полицајци", намерно "кривудање" коловоза, ...

8. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА - ПРИМЕНА КОЦЕПТА УРБАНОГ СЕЛА У НАШИМ УСЛОВИМА И БЕЗА ПРЕМА СВОЈИНСКИМ ОДНОСИМА НАД ЗЕМЉИШТЕМ

Као што је већ истакнуто у уводу рад ће бити заокружен анализом могућег приступа концепту урбаног села и његове примене у Србији. Посебан нагласак ће бити дат односу на који се третирају грађевинско земљиште и својински односи у случају очекиване нове градње по начелима урбаног села.

8.1. Грађевинско земљиште

Према Закону о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09 и 81/09) грађевинско земљиште се користи према намени одређеној планским документом, на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са законом.

Грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине.

Грађевинско земљиште може бити:

- градско грађевинско земљиште;
- грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта.

Планским документом којим се одређује градско грађевинско земљиште не мења се облик својине на земљишту које се одређује као градско грађевинско земљиште.

Планским документом којим се одређује грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта не мења се облик својине на том земљишту.

Грађевинско земљиште може бити изграђено и неизграђено.

Грађевинско земљиште може бити уређено и неуређено.

Финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује се из средства остварених од:

- накнаде за уређивање грађевинског земљишта;

2. закупнине за грађевинско земљиште;
3. отуђења грађевинског земљишта;
4. конверзије права коришћења, односно права закупа у складу са овим законом;
5. других извора у складу са законом.

8.2. Коришћење земљишта

Начин коришћења земљишта се у највећој мери односи на заступљеност урбаних функција насеља. Највеће површине заузимају функције становања и пословања. Потом, површине које се користе за јавне намене, а приближно толико обухватају и површине пољопривредног земљишта. Шумско и остало земљиште заступљено је у зависности од ресурса сваког насеља понаособ.

Интензитет коришћења простора је, такође, везан за поједине урбане функције. Најинтензивније коришћење је углавном у зони центра насеља, што се манифестује вишом спратношћу објеката, већом густином становања и већом концентрацијом централних функција и јавних објеката. Интензивније активирање земљишта приметно је на правцима главних саобраћајних токова, као и у индустријским зонама, где су веће концентрације радних места. У зонама интензивнијег коришћења, земљиште је боље опремљено инфраструктуром. Сходно карактеру функција, најмањи интензитет коришћења земљишта је у оквиру рекреативних површина и на пољопривредном земљишту. У односу на претходно, констатује се и степен коришћења земљишта.

Основни циљ начина организације насеља јесте омогућавање полифункционалне насељске структуре, тј. међусобног умрежавања различитих нискоконфликтних активности како би се створио оквир за реализацију интереса различитих учесника у градском животу.

Организација садржаја насеља врши се по принципу комплементарних и компатибилних активности у оквиру основних урбаних функција (становање, делатности, центри, рекреација и саобраћај) у оквиру којих се у мањој или већој мери могу организовати допунски и пратећи садржаји комплементарних и компатибилних активности у односу на врсту и интензитет конфликта које одређена комбинација садржаја производи.

Анализа могућности развоја насеља врши се кроз три правца развоја (по централитету, линеарности и зонама). Свако насеље, па и урбано село, би се могло развити активирањем централних функција из центра насеља код укрштања главних саобраћајних праваца, чиме би се омогућила неопходна концентрација и организација централних садржаја и увођење нових терцијарних делатности. Развој насеља подразумева повезаност и приступ централним активностима, чиме се остварује континуитет у функционалном и просторном повезивању (повезаност линеарних потеза и зона). То подразумева заокружење саобраћајне матрице на нивоу насеља, пре свега унапређењем постојеће саобраћајне мреже - реконструкцијом постојећих путева и кроз инфраструктурно опремање. Тиме се омогућава и повезивање насеља и по његовом ободном делу. Развој сваког насеља понаособ подразумева очување пољопривредних површина, шумског земљишта и искоришћавање простора за изградњу привредних објеката, повећања броја стамбених, спортско-рекреативних и туристичких објеката и објеката друштвеног стандарда.

Дуж главних насељских саобраћајница се могу формирати пунктови око којих би се организовала концентрација различитих садржаја. Свака појединачна зона била би повезана са суседном, чиме би се остварио континуитет у функционалном и просторном смислу. Могуће је увести нове саобраћајне токове, усклађене са постојећим путевима, као и богата и сложена структура различитих садржаја и активности. Просторна дистрибуција различитих функција била би повезана и доступна дуж целог простора, а нарочито уз главни саобраћајни правац.

Концентрацијом и организацијом садржаја и активности у оквиру сваког појединачног дела насеља, унапређењем квалитета и разноврсности отворених простора, зелених површина и различитог спектра функција, ствара се основа за ефикасан, квалитетан и одржив развој насеља.

8.3. Мониторинг грађевинског земљишта

Мониторинг (надгледање) као метод (модел) ефикасне и ефективне стручне контроле се кроз развој урбаног села и уопште сваког насеља понаособ, огледа превасходно кроз праћење да се плански усмерава и контролише развој насеља са становишта подизања квалитета и интензитета, што подразумева: ширење грађевинског подручја у складу са демографским тенденцијама као и оним које диктира тржиште усмерено ка подизању квалитета подручја, унапређењем квалитета урбаних функција као и стварањем нових могућности за проширење разноврсности функција и пословних система, и уз адекватне мере заштите и унапређења животне средине.

Основни циљеви развоја области газдовањем земљиштем се може остварити таквим моделом управљања земљиштем који уважава тржиште, са једне стране и поштује принцип пословања јавног сектора, са друге стране.

Потребно је развијати различите инструменте земљишне политике, и установити одговарајуће моделе управљања грађевинским земљиштем који уважава принцип пословања јавног сектора.

Правци развоја - Глобални правци развоја су следећи:

- **Праћење токова са сврхом реалног тржишног опорезивања** (са акцентом делатности локалне заједнице се помера од планирања ка праћењу);
- **Обим интервенције локалне заједнице** (интервенција само у сегментима који су неопходни са становишта ширих интереса);
- Трансформација процеса урбанистичког планирања и начина коришћења градског земљишта.

Основни правци развоја су следећи:

- Стратешко одређивање просторног размештаја становништва и рационалније коришћење расположивих површина грађевинског земљишта;
- Грађевинско земљиште се мора користити у складу са прописаном наменом на рационалан начин и за њега везати индикаторе његовог коришћења који су исказани кроз површину, густину, проценат искоришћености;
- Експанзија и развој, као и потреба за већом ефикасношћу и профитом представља одличан подстицај за стално осавремењивање и усавршавање метода и процедура и ажурирање података и информација;
- Избегавање уништавања зеленог појаса, што доводи до економске неефективности у коришћењу и запостављање површина унутар града и неулагање средстава у њих
- У изградњи треба пратити и максимално користити микроклиматске и створене услове на терену;
- Посредовање специјализованих служби у пословима трансакције.

Грађевинско земљиште је основни ресурс који има неограничен век трајања.

Као један од првих потенцијала је грађевинско земљиште које је најважнији катализатор за претварање новца, тј. инвестиција у капитал.

Грађевинско земљиште се приводи намени изградњом објеката или извођењем других радова у складу са прописима о планирању и уређењу простора, његова тржишна цена је предуслов за рационално коришћење и економски ефикасну алокацију, а сама пропорционалност тржишне цене грађевинског земљишта и профитабилности у експлоатацији зависи од планиране намене, створених услова по питању уређења и тражње за изграђеним простором (стамбеним, пословним, ...).

У односу на просторно-функционалну различитост одређених делова насеља, вредност земљишта се сходно очекиване намене и тражње повећава и утиче на тржиште земљишта. Капитални добици настају код промене намене земљишта. Инвестиције у урбану инфраструктуру утичу на стварање пораста агрегиране вредности земљишта у градовима. Друштвено – економски развој доводи до раста потреба развоја и тражње грађевинског земљишта. Стопа повећања варира у зависности од обима претварања пољопривредног у грађевинско земљиште. Динамичан привредни и урбани раст огледа се преко упоредног кретања цене земљишта, цена потрошача и кретање дохода на 1 становника. Цене земљишта формирају се под утицајем бројних фактора, међу којима су најважнији: промене у урбаној економији, пораст животног стандарда, макроекономски фактори као што су економски развој земље и нузпродукт привредног развоја.

8.4. Вредновање грађевинског земљишта

Да би простор био у функцији процеса формирања здраве, конкурентне привреде и могућности да се задовољи нова тражња за простором, али и обезбеди функционалан развој, како урбаног подручја, тако и нових центара развоја, неопходно је проћи кроз фазу тржишног вредновања свих просторних потенцијала (природних, технолошких, људских), а нарочито утврђивањем вредности грађевинског земљишта као основног "капитала", чијим би се активирањем обезбедио свеукупни урбани развој на свим просторним нивоима.

Да би грађевинско земљиште прерасло у капиталну вредност потребно је:

- евидентирати свеукупне ресурсе земљишта и извршити њихово мапирање у План,
- предвидети улагање у земљиште кроз стално инфраструктурно опремање.

У циљу институционалног организовања система управљања земљиштем у тржишним условима, евидентирају се земљишни ресурси и уносе у План, а посебно се врши:

- 1) Обележавање земљишта - природних ресурса (реке, шуме, природни предели) кроз евидентирање: појасева заштите (забране грађења), зона специфичних видова уређења, опремања и грађења;
- 2) Успостављање јасне регулације код свих врста и нивоа путне мреже; заштите путног појаса; путног коридора у оквиру којег је могуће спровести потребну инфраструктуру; евидентирање зона активирања и грађења сервисних садржаја (пумпе, услужни садржаји), пословне зоне и специфичне облике туристичких садржаја;
- 3) Евидентирање грађевинског земљишта за сва насељена подручја (града, урбана насеља, села).

Комунално опремање грађевинског земљишта захтева више различитих приступних корака:

- 1) Обезбеђење финансијских средстава за улагање, које се може вршити преко расписаног тендера за познатог инвеститора или кроз формирање фонда за инфраструктурно опремање на локалном и/или државном нивоу.
- 2) Поступно опремање или кроз фазно активирање делова или кроз увођење инфраструктуре "систем по систем".

3) Активирање простора одређеним планираним садржајем и убирањем профита.

Институционално организовање у циљу управљања "капиталом" грађевинског земљишта, захтева организовања више "паралелних" облика са кључним задацима:

- 1) Формирање мреже институција која ће се бавити евидентирањем "капиталног" земљишта свих категорија;
- 2) Развијање мреже институција за израду полазних студија евалуације тржишне вредности капитала;
- 3) Омогућавање формирања маркетиншких "агенција" које ће радити на планирању земљишта, и која могу бити државног, локалног или приватног карактера;
- 4) Формирање "фонда" за улагање у грађевинско земљиште.

Капитализација тржишне вредности грађевинског земљишта захтева евалуацију укупне вредности на више нивоа:

- 1) први ниво цене: формира се према значају позиције у односу на ранг коме припада (међународни, државни, регионални, локални, градско-насељски ...);
- 2) други ниво цене је одређен степеном и нивоом инфраструктурне опремљености и комуналне уређености;
- 3) трећи ниво цене је у функцији доступности (саобраћајне, институционалне...) и комуникацијске опслуженост просторног тржишта;
- 4) четврти ниво цене је у функцији профитабилности коју доноси комерцијална вредност садржаја који ће се остварити;
- 5) пети ниво цене треба да чини остварена добит (профит) у процесу експлоатације одређеног простора и остварене тржишне вредности пословања.

Израда атласа земљишних ресурса и потенцијала у циљу обезбеђења прегледа свих евалуираних локација грађевинског земљишта на нивоу државе као целине и обухвата фазе:

- 1) Обележавање свих "локација" (пунктова, зона, токова), "вредног" земљишта које треба трансформисати у грађевинско;
- 2) Приказ могућности, за сваку локацију понаособ, да се лоцирају различити садржаји, видови уређења и обликовања простора (у виду варијанти ради омогућавања избора инвеститорима);
- 3) Евидентирање "капиталне" вредности свих локација грађевинског земљишта, у смислу очекиваних улагања и очекиване добити;
- 4) Формирање "банке локација" са циљем успостављања инвестиционих циклуса, а уз учешће свих заинтересованих страна.
- 5) Праћење правца и тока активирања локације.

Вредновање грађевинског земљишта врши се на основу следећих критеријума: према положају предметне зоне у односу на територију насеља, у односу на природне погодности и у односу на створене услове. Укупна територија се дели на зоне, линије и пунктове. Овој подели предходи анализа погодности и атрактивности појединих потеза, пунктова и зона територије. У оквиру границе насеља дају се прелиминарни корективни, минимални и максимални коефицијенти, којима би се могла утврдити вредност градског грађевинског земљишта.

У односу на просторну компактност насеља даје се вредност прелиминарних корективних коефицијената који се крећу у распону од $0,1 < K < 2,0$.

На основу оваквог предлога, који је дат у виду прелиминарне поставке може се детаљније разрадити и утврдити јединична цена вредности грађевинског земљишта по датим зонама, линијама и пунктовима.

8.5. Етапе реализације

I фаза развоја представља реконструкција и активирање мреже саобраћајних праваца и повезивање са осталим насељима, као и заокруживање градског грађевинског подручја насеља и адекватно развијање централних функција и терцијалних делатности.

II фаза развоја је заокруживање и развој централних функција, спортско-рекреативних, стамбених и туристичких, у складу са општим развојем насеља.

III фаза представља развој секундарних центара насеља са терцијалним делатностима и активирање периферних делова насеља.

IV фаза развоја је допуњавање и заокруживање насељске структуре на улазно - излазним правцима уз главне путеве кроз насеље и активирање незаузетих делова земљишта.

8.6. Концепт урбаног села - препоруке везане са услове Србије

Како су насеља по концепту урбаног села значајна по величини њихова изградња представљала би значајну добит (пре свега економску) за месну самоуправу (град, општину, насељено место). Стога би препоруке за месне самоуправе, а у вези примене концепта урбаног села су следеће:

- Створити банку земљишта, кроз евидентирање свеукупних ресурса слободног грађевинског земљишта за нову станоградњу и унети их у планске документе;

- Разрадити стратегије маркетиншког представљања земљишта, како би се привукао приватни капитал, као додатни извор финансирања изградње (посебно у каснијим фазама) - рекламирање, повластице, наступ пред улагачима и сл.;
- Укључити стручњаке разлитих профила и из различитих организација (месне, академске, невладине, ...) како би се добила "стручна подлога" за примену оних начела концепта, која нису "блиска" тржишту;
- Уобличити посебне стратегије како би се направила јавно-приватна партнерства, где би се приватни капитал укључио у изградњу и опремање инфраструктуре и јавних добара у оваквим насељима (нпр. паркови и тргови), док би се месна самоуправа сразмерно одрекла дела накнаде за уређење грађевинског земљишта;
- Одредити најповољније грађевинско земљиште за образовање насеља по начелима урбаног села и посебном политиком развоја га усмерити у датом правцу - пореском, планском политиком и сл.
- Бити отворен за прављење нових планских докумената у вези изградње датих насеља (брзина и делотворност од почетка до краја израде плана), како би се изашло у сусрет могућим приватним улагачима у пројекте овог типа или њему блиских.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

Литература:

1. Katz Peter, Scully Vincent, THE URBANISM: TOWARDS AN ARCHITECTURE OF COMMUNITY, McGraw Hill, Њујорк, 1994.
2. Landman Karina, SUSTAINABLE 'URBAN VILLAGE' CONCEPT: MANDATE: MATRIX OR MYTH?, CSIR извештај, Преторија, 2004.
3. Нан, Елин, ПОСТМОДЕРНИ УРБАНИЗАМ, допуњено издање, Орион Арт, Београд, 2004.
4. Ралевић Миодраг, МОДЕЛОВАЊЕ УРБАНОГ ПРОЦЕСА, Архитектонски факултет у Београду, Београд, 2006.
5. Ралевић Миодраг, Милић Тамара, ПРАВИЛНИК ФОРМИРАЊА И РАЗВОЈА ПРИГРАЂА, Архитектоника - свеска бр 7, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Београд, 1994.
6. Sucher David, CITY COMFORTS: HOW TO BUILD AN URBAN VILLAGE, прерађено издање, City Comforts Inc., Сијетл, САД, 2003.
7. Tait Malcolm, URBAN VILLAGES AS SELF-SUFFICIENT, INTEGRATED COMMUNITIES: A CASE STUDY OF LONDON'S DOCKLANDS, Urban Design International, Volume 8, 1-2. јун 2003., стр. 37-52(16).
8. Tait Malcolm, Biddulph Mike, Franklin Bridget, THE URBAN VILLAGE: AN OBITUARY?, <http://www.rudi.net>
9. Tait Malcolm, Franklin Bridget, CONSTRUCTING AN IMAGE, THE URBAN VILLAGE CONCEPT IN THE UK, Planning Theory, Лондон, 2003., 1:3

Закони, правилници, званична упутства:

1. Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС, бр. 72/09 и 81/09
2. Planning Policy Guidance 1: General Policy & Principles, Department of the Environment (DOE), 1997, London, DOE
3. Huxford Robert, URBAN VILLAGES - AN INTRODUCTION, The Institution of Civil Engineers - Briefing Sheets, 4. август 1998.

Извори:

1. Resource for Urban Design Information (RUDI), Велика Британија, <http://www.rudi.net/>
2. The Prince's Foundation for the Built Environment, Велика Британија, <http://www.princes-foundation.org/>
3. Urban Village Forum, Велика Британија, <http://www.urban-villages-forum.org.uk>

М.арх. Горан Ангелески

МОНИТОРИНГ, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И РЕВИЗИЈА СТРАТЕШКИХ ПЛАНОВА У ОПШТИНАМА

АПСТРАКТ

Стратешки план општине је практичан план који ће помоћи општини да организује и развије своје активности. Детаљнија дефиниција је: „Стратешки план у општини је плански документ који садржи одређени број стратешких циљева. Он даје смернице активностима за развој општине у датом временском периоду (нормално 3 до 5 година) и одређује смер, приоритете, акције и одговорности за имплементацију. Он је фокусиран на акцију, то јест, усредсређен је на имплементацију.“ Израда стратегије није крај процеса. Испитивање да ли стратегија има ефекта односи се на питање да ли се она, у ствари, може имплементирати, и да ли је довољно флексибилна да може да се настави као водич за локалне активности за будућност која се може предвидети. Када се стратегија одобри, биће потребно да се установи и одржава процес мониторинга и имплементације, како би се проверавало да ли се стратегија примењује. Овај процес води ка ревизији стратегије, која ће се вршити на годишњем нивоу.

MONITORING, IMPLEMENTATION AND REVISION OF STRATEGIC PLANS IN MUNICIPALITIES

ABSTRACT

Municipal Strategic Plan is a practical plan that will help the Municipality to organize and develop their activities. More detailed definition is: „Strategic Plan in Municipality is a Plan document that contains certain number of strategic goals. It gives directions to the Municipality development activities during a period (normally 3 to 5 years) and determinates direction, priorities, actions and responsibilities for implementation. The plan is focused on action i.e. it is concentrated on implementation“. The creation of a Strategy is not the end of the process. „Does the Strategy have effects?“ investigation is in relation to the question „Does the Strategy can be implemented“ and is it flexible enough to continue as Local Activities Guide for the predictable future. When the Strategy get approved, it will be necessary to establish and to maintain the Monitoring and Implementation Process in order to verify the Strategy implementation. This process leads to Strategy Revision which will be held on annual level.

ПРОЦЕС ИЗРАДЕ СТРАТЕШКОГ ПЛАНА

Састоји се из 8 фаза, од којих би свака требало да траје месец дана или нешто више, тако да би израда плана требало да траје од 8 до 12 месеци. Свака фаза је подељена на одређене „активности“.

Припрема

Ово је почетни процес којим се обезбеђује посвећеност и разумевање оног што стратегија представља и који су ресурси потребни да би се посао завршио.

ФАЗА 1: ЗАПОЧИЊАЊЕ ПРОЦЕСА – ФОРМИРАЊЕ ГРУПА (1. МЕСЕЦ)

Прва фаза је започињање процеса израде СП. Она се може поделити на следеће активности:

Активности

1. Председник општине и Скупштина општине се политички обавезују да израде СП. СП није политички документ, мада јесте обавеза политичара да га донесу;
2. Општина одређује одговарајућу особу за фацитатора (погледајте претходно). Ова особа ће потом морати да преузме даље вођство у наставку процеса;
3. Одређивање одговарајућих кандидата за улогу координатора и консултовање председника општине у вези тога. Координатор треба да буде подржан од стране тима кључних људи у општини, који имају активну улогу у процесу (одговоран: фацитатор);
4. Одређивање кључних стејхолдера (одговорни: фацитатор и координатор);
5. Са председником општине договорити чланове Иницијативне групе и уговорити иницијални састанак (одговорни: координатор и фацитатор). На овом састанку треба да се:

- Потврди именовање Координатора;
- Одлучи о томе које ће радне групе покривати одређене области и одредити пројектне задатке за РГ;
- Обавести о члановима РГ;
- Обезбеди упутства за РГ у вези прикупљања информација;
- Прегледају постојеће стратегије и друга релевантна документа;
- Одреди временски оквир за процес;
- Установи систем мониторинга и евалуације стратегије.

6. Одређивање могућих чланова РГ – ово подразумева консултовање главних извора информација (председник општине, општинско особље, итд) о томе које су кључне организације и утицајни људи унутар тих организација (координатор са фацилитатором);

7. Посета могућим члановима РГ како би их анимирали да се укључе у рад група. Велике компаније (посебно страни инвеститори) могу такође да се контактирају ради могућег финансирања стратегије (координатор са фацилитатором);

8. Осигурати да општинска скупштина именује Координатора и друго кључно особље;

9. Осигурати да општинска скупштина (која треба да одобри стратегију) разуме и подржи процес. То ће подразумевати разговоре о проблемима са председником општине и водећим члановима Скупштине (председник општине, координатор);

10. Одржати иницијалне радионице како би се кључним учесницима објаснила сврха, вредност и општа методологија стратешког планирања, могући садржај стратегије и процес њене израде. Радионицу би требало да води неко са искуством из области општинског стратешког планирања, уз помоћ фацилитатора (координатор и фацилитатор);

11. Пружити помоћ (фацитилитрати) на почетним састанцима РГ како би се обезбедила сагласност о одговорностима чланова, распореду, давању одговора на основна питања, представљању процеса прикупљања информација и усмеравању током процеса прикупљања информација (координатор са фацилитатором);

12. И на крају оно што је врло важно – обезбедити обуку за чланове радних група на тему стратешког планирања. Ова активност би требало да започне у 1. месецу, али ће се наставити кроз читав процес. Можда ће бити потребно ангажовати спољне консултанте или тренере (фацитилитатор, координатор).

Прикупљање и анализа информација

Да би стратегија била корисна она мора да се заснива на одговарајућој ситуационој анализи, која се пак базира на подацима и информацијама. Овај процес мора да буде детаљно одрађен. (Водич, МИР2)

ФАЗА 2: ПРИКУПЉАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА (2. МЕСЕЦ)

Следећа фаза је прикупљање информација које су неопходне да би се израдио СП. Ово је најтежи део процеса. Потешкоће могу настати из следећих разлога:

- Потребно је пуно рада, посебно чланова радних група, нарочито у почетној фази процеса где можда још увек не постоји довољно разумевање и посвећеност процесу планирања;
- Компликован је не само процес одређивања и приступа изворима информација, већ и њихово уграђивање у користан документ. Ово је такође процес који захтева највише времена - вероватно и дуже од месец дана. Врсте информација које треба прикупити су следеће:
 - Информације о самој општини (погледајте у наставку за детаље);
 - Информације о потребама обука и развоја у организацијама које ће имплементирати СП;
 - Информације из стратегија на вишим нивоима власти, тј. регионалних и националних стратегија. Њих би требало детаљно проучити и где је то изводљиво, користити као извор општинских стратегија. Уколико има времена у овој фази, такође би било корисно започети прикупљање информација о изворима финансирања активности у оквиру стратегије – потражите детаље у наставку у фази 5.

Главне активности су следеће:

1. Одредити пројектни задатак (опис посла) за прикупљање информација и доделити задатак прикупљања информација одговарајућој РГ (предложени предмет и план дела о детаљном прикупљању информација, који такође представља Додатак уз Стратегију, налази се у Додатку Б (ИГ).
2. РГ се састају како би поделиле задатке прикупљања информација члановима (РГ).
3. Чланови РГ прикупљају информације (РГ уз помоћ координатора и фацитилитатора).
4. Осим тога, требало би прикупити информације о потребним обукама и јачању капацитета у организацијама као што је општина, која има кључну улогу у изради стратегије, посебно зато што потребе општине треба да се нађу у стратешком плану. Општина треба да одреди потребе преко

интерне радне групе (укључујући и Фацилитатора, како би обезбедила добру комуникацију), која уводи своје препоруке у процес прикупљања информација – пошто ће потребе организација које учествују у израду стратегије представљати суштинске информације. (РГ).

5. Утврдити (ако је то неопходно) да ли су велике компаније у општини вољне да обезбеде ресурсе за израду стратегије. (координатор, фацилитатор, председник општине).

6. Известити ИГ и РГ о могућим изворима финансирања (координатор).

ФАЗА 3: АНАЛИЗА ПОДАТАКА, УКЉУЧУЈУЋИ SWOT АНАЛИЗУ (3. МЕСЕЦ)

Следећа фаза је коришћење прикупљених података, не ради добијања списка чињеница, већ закључака о потребама/потенцијалима/могућностима, итд. који ће указати на постављене циљеве. Кључне ставке за анализу су следеће:

- Мора се установити значење података – да ли је описана ситуација добра или лоша? Упоредивања и релативни показатељи (нпр. проценат незапослености) су корисни;
- Требало би идентификовати разлике унутар општине;
- Требало би утврдити промене настале током времена;
- Требало би идентификовати међусекторска питања;
- Требало би користити претходна искуства;
- Анализа би требало да буде тачна и реална (т.ј. не оптимистичка);
- Требало би направити јасну разлику између локалних и националних питања;
- Од суштинске важности је идентификовати националне планове или политике са којима општински стратешки план мора да буде усаглашен.

Најбољи начин да се обезбеди да анализа обухвати сва питања која се појављују у подацима је да се користе аналитички „алати“, од којих је најбољи SWOT анализа (Предности, Слабости, Могућности, Претње). Фацилитатор и координатор би требало да наведу сваку РГ да уради SWOT анализу у овој фази. (ibid.)

SWOT Анализа

ПРЕДНОСТИ - на које се треба надоградити УНУТРАШЊИ ФАКТОРИ -Позитивне ствари које добро функционишу СЛАБОСТИ - које треба поправити или на њима радити УНУТРАШЊИ ФАКТОРИ - Негативне ствари које не функционишу добро или би их требало поправити
МОГУЋНОСТИ - које треба искористити СПОЉНИ ФАКТОРИ - Могућности да се надограде предности или превазиђу слабости ПРЕТЊЕ - које треба избегавати или разматрати СПОЉНИ ФАКТОРИ - Ограничења која смањују могућности раста или промене
- Обратите пажњу на то да је типична грешка код SWOT анализе у томе што постоји конфузија између могућности и жеља и између претњи и проблема!

Главне активности су следеће:

1. Свака РГ се поново састаје ради анализирања података и прављења нацрта информационог дела стратегије, који је релевантан за њихову групу. Као део овог процеса, ако је могуће, требало би потражити савете спољних стручњака у посебним секторима, о комплексним техничким и питањима политике која би могла да буду релевантна за стратегију. Ово би вероватно могло да буде врло важно у делу који се односи на пољопривреду. (РГ)

2. Све РГ (или неки њихови чланови) имају заједнички састанак ради довршавања информационог дела стратегије. (РГ) Ово је у суштини кратак преглед целокупног одељка о информацијама који ће се појавити у додатку уз стратегију. Додатак Б уз овај документ даје преглед потребних информација. Информативни део у главном тексту стратегије требало би да прати исте наслове, али би требао да буде много краћи, можда 5 или 6 страница, уз изношење кључних чињеница и проблема. Треба укратко дати кључне чињенице које садрже важне трендове/промене. (Примери важних трендова су повећање незапослености, смањење броја становника.) Иза тога би требало навести главна питања/проблеме, од којих ће многи произићи из SWOT анализе. Важно је навести чињенице одвојено од питања/проблема.

3. ИГ одобрава информативни део стратегије (ИГ). Коначно, у овој фази, циљ информативног дела је да помогне ИГ и РГ у следећем кораку израде стратегије – формулисању циљева. Чињенице и анализа треба да помогну у указивању на кључне циљеве. Није важно да ли информативни део (укључујући и детаљан додаток уз стратегију) нема коначну форму у овој фази. Он не мора да има коначну форму до израде финалног текста СП. Оно што је суштински важно јесте да су у овој фази идентификована важна питања којима би стратегија требало да се бави.

Грађење Стратегије

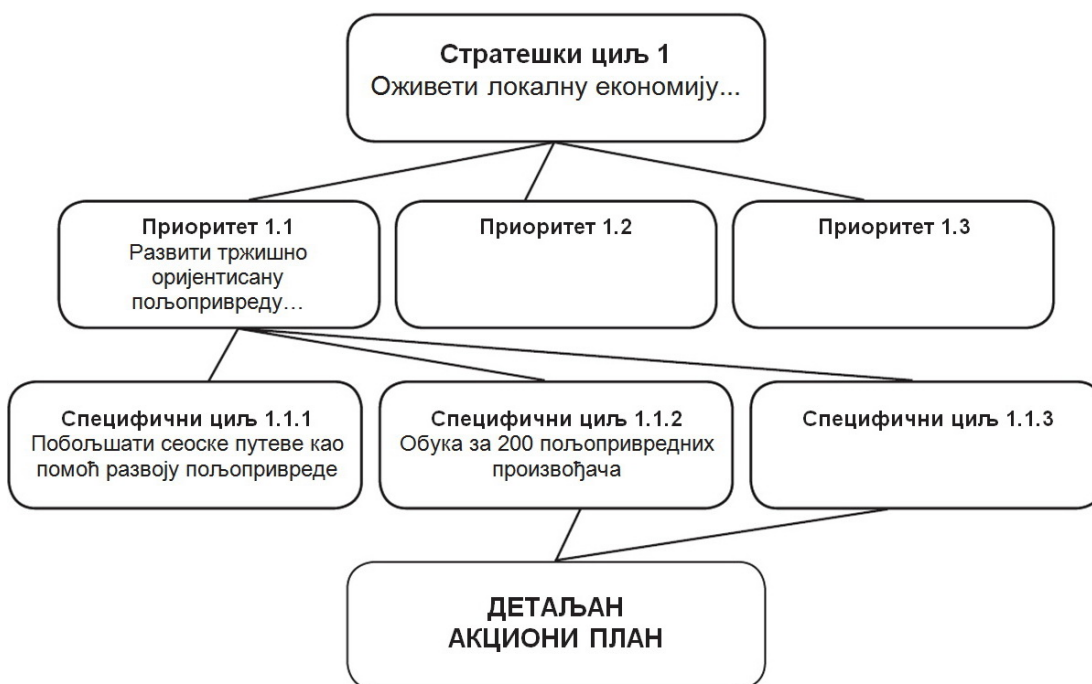
У овој фази, почиње рад на изради реалног стратешког документа, базираног на информацијама и анализи из информативног дела. „Срж“ стратегије представља низ циљева који прогресивно постају све детаљнији, и коначно прерастају у детаљан акциони план. Постоји 3 нивоа циљева: стратешки циљеви, приоритети и специфични циљеви (процес креирања ових циљева описан је у наставку, у фазама 4, 5 и 6). Фацитатор ово треба да разуме у потпуности и да буде у стању да кључне елементе једноставно представи РГ.

Логика

Модел стратешких циљева, приоритета, специфичних циљева, и коначно, акционог плана, је логичан и хијерархијски. Виши циљеви морају логично да воде ка нижим циљевима а нижи циљеви морају да допринесу постизању виших циљева. На пример, ако постоји стратешки циљ „Оживљавање локалне економије изналагањем нових могућности, ради задовољења маркетиншких трендова, и истовременог обезбеђивања запошљавања угрожених група, све то у складу са принципима одрживог развоја“, који има за приоритет „Развити тржишно оријентисану пољопривреду у производним областима, која може да доведе до тржишног профита“ ово има смисла – да је приоритет изведен из стратешког циља и доприноси његовом постизању. Ако постоји приоритет „Развити производњу мрког угља“, он логички није изведен из стратешког циља и не представља допринос његовом остварењу јер је у супротности са захтевом за „принципима одрживог развоја“.

Што је више могуће, приоритети и специфични циљеви у оквиру сваког стратешког циља требало би да допуњују и подржавају приоритете у оквиру ових стратешких циљева.

Хијерархијска структура ова три нивоа циљева најбоље је илустрована овом шемом:



Као што се види на шеми, постоји релативно мали број врло општих стратешких циљева (можда између 3 и 6) који одређују кључне теме стратегије. Детаљније циљеве (приоритете и специфичне циљеве) требало би изводити из њих. (Водич, МИР2)

Конзистентност

Сви стратешки циљеви, приоритети и специфични циљеви морају да буду у узајамној сагласности – на пример, ако вам је приоритет да развијете врсту запошљавања где мање образовани немају приступ, то је у супротности са стратешким циљем који се односи на то да свим грађанима треба пружити једнаке шансе – уколико не постоји други приоритет који се односи на запошљавање коме имају приступ мање образована лица – тако да је прилично компликовано проценити да ли постоје стварне супротности у стратегији – све приоритете и стратешке циљеве треба заједно разматрати. Ово је посао који треба да одради ИГ после састанка радних група – зато што радне групе немају комплетну слику.

Релевантност

Циљеви морају да буду релевантни за дату ситуацију (стање). То јест, они морају да буду начин за бављење питањима и проблемима у тој области, а не да се стварају из неких других разлога, на пример, не би требало да буде циљ потрошити пуно средстава на водну инфраструктуру само да би се сачувала радна места у јавном предузећу за воде – циљ би требало да потекне из идентификованих потреба. То значи да би приоритети и циљеви требало да произилазе из оног што се налази у информативном делу стратегије. Ако се предложи приоритет или циљ који се не односи на информативни део, тада РГ треба да се задовољи чињеницом да је исти настао из стварне потребе која је изостављена у информативном делу – и тада опис такве потребе треба додати том делу.

Ако приоритети и специфични циљеви произилазе из информативног дела (па самим тим и из стратешких циљева) онда их не треба формулисати да би се оправдале постојеће пројектне идеје. Пројекти би требало да проистекну из специфичних циљева, који потичу из приоритета, итд. У овој фази, чланови РГ не би требало да разматрају појединачне пројекте – то ће доћи касније када се изради акциони план.

Одређивање приоритета

Стратегије се концентришу на прављење избора и одређивање приоритета – оне су усмерене на оне активности које су најзначајније или имају највише изгледа да постигну успех. „Приоритет” је назив за врсту циљева (други ниво у овој хијерархији) који заиста постављају приоритете, при чему морају бити довољно специфични у навођењу да ће се средства користити за неке ствари, а НЕ за неке друге. На пример, приоритет се може формулисати на следећи начин: „Развити програме инфраструктуре за она села где постоји вероватноћа да се у њима задржати радно способна популација и у којима се реално могу отворити нова радна места или сачувати стара.” Ово значи да се НЕЋЕ трошити на инфраструктуру у другим селима.

Реалност

Сви циљеви морају да буду реални, у смислу да је изводљиво њихово спровођење и могуће њихово финансирање – зато је важно урадити анализу извора финансирања расположивих на локалном, националном и међународном нивоу.

Специфичност

Приоритети, а нарочито специфични циљеви требало би да буду довољно специфични како би могло да се одреди да ли су се остварили. Било би пожељно да се специфични циљеви одреде (квантификују) у извесном обиму, нпр. „Израдити програм изградње путева тако да 90% села до којих се може доћи добију адекватне прилазе путевима у наредне 3 године.”

Како би требало да изгледају стратешки циљеви?

Они не треба да буду толико општи да би њихова примена била могућа у било којој општини на свету – они треба да се односе на питања која су карактеристична за општину која израђује стратегију. Међутим, они не треба да буду исувише специфични – стратешки циљеви значе постављање општег правца, а не давање детаљних упутстава. (Водич, МИР2)

Примери из иностранства су показали да су проблеми са којима се суочавају локалне власти широм света слични, и да су често најуспешнија решења једноставна, не захтевају превише новца и лако су примењива и у другим срединама. У случају Србије, проблеми са којима се локална самоуправа суочава су велики, а њихово решавање и успешна децентрализација представљају дуг процес. У таквој ситуацији, од великог је значаја сваки покушај иновације, креативност и напори да се неки од присутних проблема реше и тиме успешније задовоље потребе грађана. (СКГО)

Колико приоритета и специфичних циљева?

На ово питање нема изричитог одговора – ако има исувише мало приоритета и специфичних циљева, стратегија се неће бавити свим комплексним питањима која постоје. Ако их има исувише много, стратегија ће бити исувише компликована за имплементацију. Можда би требало да се нађу око 3 приоритета по једном стратешком циљу и 3 специфична циља по једном приоритету – али може да буде различит број за различите стратешке циљеве.

Како би требало да изгледају приоритети и специфични циљеви?

Приоритети су на средини пута између врло општих стратешких циљева и детаљнијих специфичних циљева. Према томе, они не би требало да буду толико општи да не додају ништа стратешким циљевима, нити толико специфични да специфични циљеви постану непотребни.

Специфични циљеви требало би да буду детаљни, и што је више могуће одређени (квантификовани). Они би требало да формирају критеријум на основу ког ће бити могуће процењивати пројекат, али сами по себи, они не смеју бити толико детаљни да, у ствари, представљају пројекте. Предлагачи пројектата требало би да буду у стању да прегледају специфичне циљеве и одлуче о томе да ли се њихови предложени пројекти уклапају у стратегију, или то није случај.

Приоритети за сваки стратешки циљ треба да обухвате сва важна питања која се односе на онај циљ који произилази из информативног дела. Приоритете је потребно заједнички прегледати како би били сигурни да важна питања не недостају. Исто тако, специфични циљеве би требало да се баве свим важним питањима из оног приоритета из ког су изведени.

Треба да постоји равнотежа између „хард“ (трајних) и „софт“ (привремених) пројеката. Вероватно ће постојати тенденција концентрисања на оно што је блиско – инфраструктура, радије него на „софт“ активности, које су једнако важне, као што је обука.

Циљеве у стратегији ће се углавном односити на питања која су изван организација које имплементирају стратегију, али ће бити потребне промене унутар ових организација како би се осигурало да стратегија има ефекта. Тако би требало укључити циљеве у вези обуке и развоја, ако су на пример општинском особљу потребне веће вештине у имплементацији стратегије. Овакви циљеве би требало да се односе на потребе општина које су идентификоване прикупљањем и анализом информација (Фазе 2 и 3). (Водич, МИР2)

ФАЗА 4: ИЗЈАВА О ВИЗИЈИ И СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ (4. МЕСЕЦ)

Посао обављен током фазе 4 састоји се из два дела:

1. Креирање изјаве о визији - Ово је врло кратка реченица која сумира основни правац стратегије. Она настаје у групној дискусији - и њена главна вредност огледа се пре у процесу окупљања групе кључних партнера који разматрају кључна питања за стратегију него у самим речима у коначној изјави! Примери изјава визије су:

- „Врање, модеран град у Европској Унији“.
- „Учинимо да општина Лебане постане пожељно место за развој бизниса и створимо повољне услове за развој људи“.

2. Формулисање стратешких циљева - Искуство показује да РГ желе да исувише брзо пређу на детаље - у крајњем случају, оне желе да виде стварне пројекте пред собом. Према томе, вероватно ће бити притиска од стране радних група да се стратешки циљеве предвиде са исувише много детаља. Треба им се објаснити да детаљи долазе касније. Примери стратешких циљева су:

- „Унапредити животне и радне услове обнављањем и развојем инфраструктуре и заштитом животне средине“.
- „Осигурати да сви грађани имају једнаке шансе и могућности да учествују у економском и друштвеном развоју општине Лесковац“.

Радионица и састанци (погледајте у наставку), потребни да би се формулисали стратешки циљеве, треба да се фокусирају на оно што је могуће и реално. Ово је време за „проверу реалности“! Основно питање које треба поставити о идејама је „Шта ми стварно можемо да учинимо?“ и „Шта ми реално можемо да очекујемо да други учине?“

Активности:

1. Организовати радионицу за ИГ и све радне групе заједно. Учесници би требало да размене идеје (тзв. „браинсторминг“) како би формулисали „изјаву о визији“, а затим, идентификували важна, општа питања која ће се наћи у стратешким циљевима (чији ће се нацрт касније дати детаљно). Радионицу треба да води неко са искуством у области општинског стратешког планирања уз подршку фасилитатора.

2. РГ се састају појединачно ради прављења нацрта стратешких циљева. Полазна основа ће бити „изјава о визији“ и идеје за стратешке циљеве изнете током радионице (1. изнад). Свака РГ треба да размотри све стратешке циљеве, пошто ће свака РГ имати интереса у читавој стратегији. На пример, успешан развој бизниса захтева добру инфраструктуру и образовање, а развојне могућности за националне мањине могу зависити од активности које подржавају развој малог бизниса (РГ).

3. председавајући РГ (и ако је могуће сви чланови) требало би да имају заједнички састанак на којем ће се међусобно договорити о свим стратешким циљевима (радне групе)

4. Ако је потребно, ИГ разматра промене и одобрава стратешке циљеве и потврђује „изјаву о визији.“ (ИГ) Ово би био добар тренутак за почетно консултовање јавности. Најбоље је консултовати јавност када је почетни део стратегије (стратешки циљеве) израђен. То је боље него укључити јавност у тренутку кад активности на стратегији нису ни отпочеле. Облик консултација са јавношћу ће се разликовати зависно од величине општине и других фактора, али типични облици који се користе, уз коришћење медија и штампаних материјала, јавних расправа, фокус група, су састанци са појединачним организацијама као што су НВО.

ФАЗА 5 – ДЕФИНИСАТИ ПРИОРИТЕТЕ (5. МЕСЕЦ)

Приоритети су само детаљније разрађени циљеве који се базирају на стратешким циљевима. (већ објашњени)

Активности:

1. Свака РГ даје нацрт приоритета (користећи процесе који су дати у табели испод). Како је мало вероватно да стратешки циљеви одговарају у свему ономе што су дале појединачне РГ, свака РГ ће желети да разматра приоритете у оквиру свих стратешких циљева. Међутим, природно је да ће свака РГ тежити да се концентрише на своју област експертизе. Важно је да фацилитатор уведе у ове састанке извештај о могућим изворима финансирања (погледајте табелу у наставку ради детаља) и резултате свих процеса у којима је консултована јавност.

2. Фацилитатор и координатор би требало да поново провере да ли се приоритети заиста баве питањима која су дата у информативном делу плана и у стратешким приоритетима. У случају да на састанку радне групе нису покривене све важне области, о тим областима могу се известити комбиноване радне групе (погледајте тачку 3 испод), тако да на том састанку могу да се попуне све празнине (координатор, фацилитатор).

3. Пошто је могуће да свака радна група одреди различите приоритете који обухватају исту област, тада би на заједничком састанку радних група (бар председавајућих) требало договорити коначан низ приоритета. (Радне групе)

4. ИГ се састаје да (ако је потребно) измени и договори приоритете. (ИГ)

У овом тренутку ће бити корисно да се, ако је могуће, стратегија веже за општински буџет. Неће бити могуће израдити стратегију и буџет тако да буду усаглашени у првој години стратегије, али требало би учинити напредак у овом смислу у неколико наредних година

ФАЗА 6: ДЕФИНИСАТИ СПЕЦИФИЧНЕ ЦИЉЕВЕ (6. МЕСЕЦ)

Специфични циљеви се изводе из приоритета (као што је већ објашњено). Не заборавите да би специфични циљеви требало да буду дати у што више детаља, и ако је то могуће одређени (квантификовани).

Активности:

1. ИГ или (ако није могуће одржати састанак уз присуство свих чланова) председник општине, координатор, фацилитатор и председавајући радне групе би требало да поделе договорене приоритете у стратегијама различитим РГ, тако да свака РГ изради стратешке циљеве за неке од приоритета и да при томе нема преклапања. (Разлог за ово је да, уколико има, рецимо, 5 стратешких циљева, од којих сваки има 4 приоритета, 4 специфична циља, добили бисмо 80 специфичних циљева, што је превише за радну групу да их узме у разматрање, те се стога посао мора поделити између њих – у крајњем случају, било би боље имати мање специфичних циљева од 80!) (ИГ)

2. На заједничком састанку радне групе (бар председавајућих) постиже се договор о коначном низу приоритета (радна група, координатор, фацилитатор).

3. (Ако је потребно) ИГ се састаје да измени или потврди приоритете. (ИГ)

4. Координатор (уз подршку радне групе и фацилитатора) доноси затим нацрт стратешког документа, који се састоји од информативног дела и анализе стратешких циљева, приоритета и специфичних циљева (координатор са рандом групом и фацилитатор).

5. У току овог процеса, спроведите неформалне консултације са кључним заинтересованим групама (нарочито са представницима скупштине општине) како би били сигурни да су они задовољни оним што је урађено и да неће оспорити коначну форму стратегије. (ИГ, координатор).

Ово би био добар тренутак да се по други пут консултује јавност у мањем обиму, и да се о резултатима известе ИГ и РГ.

ФАЗА 7: ИЗРАДИТИ ДЕТАЉАН АКЦИОНИ ПЛАН С ТРОШКОВИМА (7. МЕСЕЦ)

Акциони план је, дефинитивно, најважнији део стратешког документа у практичном смислу, јер чини основу за имплементацију стратегије. Он би требало да проистекне из анализе и циљева и требало би да буде усмерен ка постизању циљева. Акциони план даје одговор на питање „Шта би ми требало да урадимо?“ Али уколико се сведе само на то, онда би то био само списак жеља или потреба. Зато би он требало да пружи одговоре на нека додатна питања, као што су „Који су ресурси потребни и одакле ће доћи?“ и „Ко ће урадити посао?“

Акциони план је процес који се састоји из три фазе:

1. Класифи кација: Класификујте различите врсте активности на основу којих ће их организације имплементирати и финансирати. Могућа класификација би могла бити:

А. Активности које финансира и имплементира општина;

Б. Активности које финансирају и имплементирају друге локалне заинтересоване групе, укључујући приватне фирме;

Ц. Активности које имплементирају локални актери (општине/друге заинтересоване групе) које финансирају државни органи или међународни извори;

Д. Активности

државних органа које финансирају државни извори на територији општине;
 Е. Опште националне политике (нпр. пореска политика), препоруке за активности на нивоу државе. Општинска стратегија би требало да се фокусира на А, Б и Ц а да ставке Д и Е углавном разматра као део окружења у коме ради. У супротном, то неће бити општинска стратегија, већ само низ препорука другим организацијама.

2. Одређивање приоритета: Да би се одредили приоритети потребно је установити одређене критеријуме. Кључно питање које треба поставити је „Да ли се предложена активност уклапа у било који специфични циљ стратегије?” Ако је одговор негативан, она се одмах одбацује, пошто је кључни циљ стратегије да омогући избор различитих могућих активности.

Даљи критеријуми би могли да се вежу за горе наведену класификацију. Неки критеријуми би могли да укључе:

- Важност и хитност потребе;
- Како ће се активност уклопити у друге важне активности;
- Потешкоће, време и трошкове (одаберите активности које се могу имплементирати брзо и јефтино);
- Однос трошкова и исплативости, јединични трошкови (посебно ако постоје различите опције).

У сваком случају, била би добра идеја правилно дефинисати нивое приоритета чак и у коначном акционом плану.

3. Израда документа Акционог плана: Акциони план је документ у форми табеле, који би требало да изгледа као доле наведени пример:

Табела Акционог плана (са примерима)

Активност	Специфични циљ	Резултат и	Утицај	Временски оквир	Одговорни/ Партнери у имплементацији	Извор финансирања	Трошкови (€)
Истраживање тржишта за тржишно оријентисану пољопривреду	1.1.4	Студија која идентификује профитабилне секторе и маркетиншки план	Профитабилна пољопривреда; Повећано запошљавање	Јан – Април 2007.	РГ за пољопривреду	Општина, Министарство за пољопривреду, УНДП	50.000
Лого за локалне пољопривредне производе	1.1.4	Јасно идентификован и производи из Врања	Итд!				

Елементи акционог плана су следећи:

- Активност – описана у нацрту. Активност мора да буде финансирана пројекат или нека друга врста активности (нпр. одређивање радног тела за бављење специфичним питањем, или креирање нових радних пракси у оквиру организације);
- Специфични циљ у који се активност уклапа – ако нема релевантног специфичног циља, активност се искључује;
- Планирани Резултати – описује шта ће се директно постићи одређеном активношћу. На пример, „Обучити 100 незапослених лица”, „Саградити 6 информатичких кабинета у школама”;
- Планирани Утицаји – идентификују дугорочнији утицај активности, нпр. „мања незапосленост међу сеоском популацијом”;
- Временски оквир – када ће се активност завршити?
- Ко је одговоран? – Одредити појединце и организације одговорне за спровођење активности;

- Извори финансирања – који су извори финансирања? (Може постојати више од једног, а у табели треба таксативно навести све);
 - Трошкови – Одговарајућа, реална процена трошкова.
- Табела се може упростити ако се искључе „резултати” и „утицај”. Ове две ставке су важне и требало би их одредити у предлогу пројекта, међутим, ако још увек не постоје тако комплетна документа, није потребно да се помињу у Акционом плану.

Активности:

1. На састанку ИГ договорене специфичне циљеве стратегије требало би поделити различитим радним групама, тако да свака појединачна радна група обрађује само ставке из акционог плана за одређене специфичне циљеве, чиме се избегава преклапање. При изради акционог плана, чланови радне групе би вероватно могли да обаве неформалне консултације са другима како би било више идеја (ИГ);
2. На заједничком састанку радних група (бар председавајућих) договара се коначан низ ставки за акциони план – а посебно се смањује број активности на само онолико колико је изводљиво и реално (радне групе);
3. ИГ се састаје да (уколико је потребно) измени и одобри акциони план (ИГ).

ФАЗА 8: ЗАВРШЕТАК СТРАТЕШКОГ ПЛАНА (8. МЕСЕЦ)

Сада су скоро сви документи стратегије написани. Фацитатор треба да провери да ли су сви делови завршени. Можда ће бити потребно додати још података информативном делу. Иза тога ће бити потребно креирати и организовати процес мониторинга, имплементације и ревидирања стратегије.

Активности:

1. Проверити да ли неки елементи недостају у документу на основу формата стратегије (координатор, фацитатор).
2. Додати податке у информативном делу ако има још доступних података (координатор);
3. Написати кратак преглед активности (координатор).
4. Нека ИГ одобри план мониторинга и имплементације. Ово би требало да пружи детаљнији одговор на питање КО ће урадити посао. Ово је посебно важно за широку, свеобухватну стратегију, која захтева укључивање многих организација (не само локалне власти) у имплементацију.
5. Координатор, фацитатор и друго особље МИР2 програма проверава да ли је стратегија реална: Треба постављати питања као што је – Да ли је ово могуће? Да ли је довољно специфично? Како ћемо знати када смо то остварили? Да ли постоје расположива средства?
6. Стратегију би требало да одобри Скупштина општине како би се на демократски начин осигурао легитимитет (председник општине, координатор).

МОНИТОРИНГ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА СТРАТЕГИЈЕ

Израда стратегије није крај процеса. Испитивање да ли стратегија има ефекта односи се на питање да ли се она, у ствари, може имплементирати, и да ли је довољно флексибилна да може да се настави као водич за локалне активности за будућност која се може предвидети. Када се стратегија одобри, биће потребно да се установи и одржава процес мониторинга и имплементације, како би се проверавало да ли се стратегија примењује. Овај процес води ка ревизији стратегије, која ће се вршити на годишњем нивоу.

У плану, овај процес изгледа овако:

1. Треба основати групу за мониторинг. Она би требало да укључи људе који ће морати да имплементирају стратегију, и представнике радних група – посебно организација ван општинске управе. Мора се дати јасан пројектни задатак (опис посла) за оне који врше мониторинг.
 2. Треба креирати информативну базу података. Координатор треба да креира Листу свих пројеката/активности (на основу Акционог плана), и достави информације групи за мониторинг о томе како тачно напредује свака активност/пројекат. Информације треба редовно ажурирати а то ће бити основа за прављење извештаја групе за мониторинг.
 3. Група за мониторинг прати (контролише) стратегију – и осигурава имплементацију стратегије. Она би требало да отпочне са радом убрзо после одобрења стратегије тако да се било која ревизија може одобрити доста раније у односу на дан кад се наврши годину дана од одобрења стратегије. Група за мониторинг би требало да се састаје бар на три месеца ради мониторинга (праћења) напретка (уз коришћење информација из базе података) и ради утврђивања да ли су предузете корективне мере. Ово може да значи, нпр., замену пројеката који нису отпочели или пожуривање оних имплементатора пројеката који касне са имплементацијом.
- На свом главном годишњем састанку група за мониторинг ће такође морати да одлучи о томе да ли је дошло до важнијих промена или то није био случај, што ће значити да ће циљеви стратегије морати да буду промењени.

4. Ревизија стратегије. Нормална годишња ревизија стратегије ће једноставно представљати ажурирање акционог плана, уколико нека већа промена у околностима не захтева промену циљева. На сваких 3 до 5 година треба извршити комплетну ревизију. Ово ће значити пролажење кроз све фазе процеса, мада ће постојање стратегије значити да ће процес бити једноставнији него што је био када је стратегија писана по први пут.

УПУТСТВО ЗА МОНИТОРИНГ, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ И РЕВИЗИЈУ СТРАТЕШКИХ ПЛАНОВА У ОПШТИНАМА

Циљ овог упутства је да пружи смернице о томе како вршити мониторинг, имплементирати и ревидирати стратешке планове пошто их одобри скупштина општине.

Принципи

Потребно је да се процесом управља према неким основним принципима. Ти принципи подразумевају:

- Јасност и транспарентност – стратегија се мора подвргнути процесима јасног, претходно одређеног и транспарентног мониторинга и ревизије/корекције како би се осигурало да се успех може идентификовати и да је мерљив као и да су лекције научене.
- Једноставност – у локалном контексту потребан је једноставан систем за праћење ефективности и вршење промена тамо где је то потребно, што не повлачи за собом значајније трошкове у смислу времена и новца. У неким општинама са ограниченим средствима систем може бити једноставнији него у другим – не би требало да „користимо маљ да сломимо орах”.
- Локално управљање – требало би да системом управљају локални партнери који су били одговорни за израду и имплементацију стратегије – ово би, ако је могуће, требало да укључи представнике организација ван општинске управе.
- Флексибилност – пошто се стратегија имплементира у несигурној средини, мора да постоји могућност њене измене да би се узеле у обзир промене околности.
- Одговорност – пошто стратегије одобрава скупштина општине, значи да систем мониторинга итд., мора да добије овлашћење од, и буде одговоран према скупштини општине.

ПРОЦЕС УСТАНОВЉАВАЊА СИСТЕМА

Оформити групу - Група за мониторинг треба да има легитимитет и одговорност. Према томе, њу треба да именује скупштина општине или тело које одговара скупштини, као што је општински савет. Скупштина очигледно има слободу именовања било које групе као групе за мониторинг, али та група ће радити ефективније и одговорније ако у њој буду:

- људи који су одговорни за имплементацију стратегије у целини (нпр. Председник општине и неки други чланови иницијативне групе за стратешко планирање);
- неки чланови радних група, посебно активни чланови (као што је координатор радне групе) и они изван општинске управе, на пример, представници НВО сектора или образовне организације;
- представници организација које ће физички имплементирати велики део пројеката – то јест, јавна комунална предузећа. Група би требало да има 10 до 15 чланова како би била ефективна, а координатор за стратешко планирање (у почетку уз помоћ фацитатора УНДП-а) би нормално имао/ла функцију секретара, т.ј., организовао/ла састанке, израду дневног реда и записника са састанака и писање извештаја о напредовању имплементације стратегије. председавајући ће нормално бити председник општине или његов/њен одабрани представник.

У неким мањим општинама где нема много организација изван општинске управе, вероватно ће се десити да Иницијативна група постане Група за мониторинг. То зависи од околности у свакој појединачној општини – принцип је да би Група за мониторинг требало да укључи што је могуће већи могући број партнера који су били укључени у израду стратешког плана.

Дати Групи пројектни задатак / Акциони план - Скупштина општине би требало да представи Групи јасан пројектни задатак, у смислу који је њен посао, и када треба да се састаје и које врсте извештаја она треба да доставља скупштини општине. (Део 4 ниже, описује шта ће група да ради, па се тако може употребити као основа за скицирање пројектног задатка.)

Формирати базу података - Координатор ће направити листу активности (већина представља пројекте или групе пројеката) базираних на листи у акционом плану СП. То би требало да буде документ у Ехцел-у који треба да садржи додатне колоне које указују на напредак у односу на крајње рокове постављене у акционом плану.

Ово је ефективна база података која ће групи за мониторинг пружити основ за извештавање. Минимум информација које би требало обезбедити за сваки пројекат јесу:

- Информације о томе да ли ће се активност завршити према року одређеном у акционом плану, а ако то није случај, када ће се завршити;
- информације о свим важнијим променама садржаја и/или буџета за конкретну активност, са наведеним разлозима промене;
- ако је активност отказана или одложена, то треба назначити, уз образложење;

- тамо где су пројекти израђивани коришћењем ПФФ и/или формата логичког оквира, детаљи у извештају о мониторингу требало би да буду дати у истом формату. Координатор ће требати да прикупи информације од организација које су одговорне за сваку активност за редовне састанке групе за мониторинг.

Установити формат извештавања - Извештаји који се обезбеђују за Групу за мониторинг требало би да сумирају информације из базе података (коју би у целини требало приложити као Додатак уз извештај). Извештај би требало да групише активности испод приоритета у СП – на пример, у њему би могло да се каже да од 12 пројеката под приоритетом 4.1, 4 се одвија на време, 2 су завршена на време, 4 касне више од 3 месеца, 1 касни више од 6 месеци а један је отказан. У Извештају би требало да се дају детаљне информације о било ком пројекту који је битно измењен.

Група за везу са јавним комуналним предузећима (ЈКП) итд. - Осим формалне групе за мониторинг могло би бити корисно формирати неформалну групу за везу коју ће чинити имплементатори пројекта, углавном представници ЈКП, како би се осигурало да постоји одговарајућа координација међу различитим пројектима. Било би идеално да се таква група састаје непосредно пре групе за мониторинг и њеним састанцима би требало да присуствује координатор, тако да он/она могу да извештају о свим питањима које ЈКП имају за групу за мониторинг.

КАКО РАДИ ГРУПА ЗА МОНИТОРИНГ

Група за мониторинг би требало да се формира одмах по усвајању стратегије а састајаће се да формално врши мониторинг стратегије на годишњем нивоу како би могла да изврши све потребне ревизије стратешког плана. Процес прикупљања информација за годишњи састанак требало би да отпочне не мање од 4 – 6 месеци после усвајања стратешког плана, тако да годишња ревизија СП буде завршена не касније од 9 месеци после усвајања плана.

Мониторинг ће се ослањати на базу података која је креирана из акционог плана, формата кратког извештавања, а његов резултат ће бити формални годишњи извештај о мониторингу. Овај извештај ће садржати извршење сваког пројекта/активности и детаље група активности испод сваког приоритета, и наводиће ревизије и корективне акције које је потребно извршити. Људи/организације - одговорни за корективне акције биће јасно идентификовани, а група за мониторинг треба да прати процес како би се уверила да су предузете корективне радње. Годишњи извештај који ће водити ка годишњој ревизији стратешког плана ће одобравати скупштина општине.

Група за мониторинг ће се састајати на свака три месеца да врши привремени мониторинг и, ако је то потребно, мање измене (т.ј., оне које не утичу на циљеве и приоритете). Такве измене могу да поразумевају напуштање појединих и додавање нових пројеката ако је обезбеђено финансирање. За извештавање са тромесечних састанака користиће се исти формат, а извештаји ће се достављати скупштини општине.

На свом главном годишњем састанку, Група за мониторинг ће такође разматрати питање да ли веће промене у околностима захтевају ревизију стратегије. Ово ће бити урађено кроз процес у коме ће се проверити колико значајне промене утичу на валидност информација коришћених за осмишљавање стратешких циљева и приоритета – другим речима, проверава се да ли је дошло до значајне промене ситуације у општини.

ВЕЗИВАЊЕ СТРАТЕШКОГ ПЛАНА ЗА ОПШТИНСКИ БУЏЕТ

Обезбедити да стратешки план и општински буџет буду узајамно потпуно усаглашени представљаће поступан процес за који ће можда бити потребно неколико година, али би неке активности требало имплементирати што пре:

- По изради нацрта годишњег буџета, координатор за стратешко планирање би требало да има састанак са службеником надлежним за буџет како би осигурао да су ставке у стратешком плану које захтевају финансирање од стране општине, укључене у општински буџет са истим приоритетима и крајњим роковима. Ако је ово немогуће остварити, о овој ситуацији би требало извести Групу за мониторинг стратешког плана.

- Пошто се одрже јавне расправе о буџету, организације које предлажу пројекте као део тог процеса, треба само да доставе пројекте који су у сагласности са стратешким планом. Уколико желе да доставе пројекте који нису у складу са стратешким планом, од њих ће се тражити да их образложе Групи за мониторинг стратешког плана.

НАЦИОНАЛНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ПЛАН (НИП)

НИП би требало да буде прилика да се обезбеде финансије за добре пројекте који, у супротном, не би могли да се финансирају. Координатор и група за мониторинг требало би да обезбеде да само они пројекти који су у сагласности са циљевима стратешког плана постану пројекти за НИП. Ако се предложени НИП пројекти не налазе у СП, од Групе за мониторинг стратешког плана ће се тражити да их одобре.

РЕВИЗИЈА СТРАТЕГИЈЕ

Нормална годишња ревизија стратегије ће једноставно представљати ажурирање акционог плана (као што је описано изнад) уколико важније промене околности не захтевају промену циљева (као што је већ описано)

На сваких 3 до 5 година, после којих је сигурно да су се десиле промене које ће захтевати већу ревизију стратегије, требало би урадити комплетну ревизију. Ово ће значити подробно испитивање свих фаза и процеса (укључујући и консултовање јавности), мада ће постојање стратегије значити да ће процес (посебно прикупљање и анализа информација) бити једноставнији него што је то било када је стратегија писана по први пут.

ИЗВОРИ

1. **Водич за Стратешко планирање за градове и општине (2007)**, саставио: Питер Болтон (Peter Bolton), консултант за Стратешко планирање; приредио: Робин Слајк (Robin Sluyk), менаџер компоненте Стратешког планирања МИР2. Следеће особље МИР2 програма је било директно укључено у имплементацију процеса Стратешког планирања у свих 13 општина Јабланичког и Пчињског округа. Њихова искуства била су од велике помоћи у току израде овог Приручника:
2. **АоР Лебане**, супервизор: Мирјана Миленковић; фацитатори: Снежана Радивојевић (Бојник), Драгана Станковић (Лебане), Радуге Ристовић (Медвеђа)
3. **АоР Лесковац**, супервизор: Биљана Станковић; фацитатори: Бојан Марчић (Лесковац), Тања Панић (Власотинце/Црна Трава), Далиборка Најдановић (Сурдулица)
4. **АоР Босилеград**, супервизор: Борис Златанов; фацитатори: Марина Станојковић (Владичин Хан), Јелена Деспотовић (Трговиште)
5. **АоР Врање**, супервизор: Добривоје Станчић; фацитатори: Милован Батак (Врање), Арбер Садик (Бујановац) Ерол Мустафа (Прешево)
6. **Примери најбоље праксе у локалној самоуправи у Србији, Пројекат „Награда за примере најбоље праксе у локалној самоуправи у Србији“**, Стална конференција градова и општина; главна и одговорна уредница: Зорица Вукелић, приредиле: Марија Шошић и Слађана Грујић
7. **Интернет извори: Municipal Improvement and Revival Programme, UN-Habitat in Serbia,**

Проф. Др Тоша Нинков, мр Владимир Булатовић¹,
Зоран Сушић, Дејан Васић²

САВРЕМЕНЕ МЕТОДЕ МОНИТОРИНГА ПРОСТОРА ОБУХВАЋЕНИХ ПРОСТОРНИМ ПЛАНОВИМА И УРБАНИСТИЧКОМ ДОКУМЕНТАЦИЈОМ

РЕЗИМЕ

У раду се даје кратки приказ неколико савремених технологија прикупљања и обраде података у геодезији које омогућавају ефикасно регистровање актуелног стања на физичкој површини земље а његовим упоредјењем са претходним стањем, користећи могућности компјутерског оверлаунга, добијају се промене на разматраној територији. У раду је посебан осврт дат на технологију израде 3Д модела терена преклопљеног са орто фото плановима базирану на компјутерској обради стерео сателитских снимака високе резолуције. Тренутно комерцијално доступни сателитски снимци резолуције 40 цм омогућавају израду 3Д орто фотопланова који испуњавају критеријуме тачности геодетских подлога размере 1:2000 са могућности зоом-а до 1:1000. Њиховим преклапањем са постојећом графичком документацијом (просторни планови, урбанистичка документација, геодетске подлоге) користећи могућности компјутерског *overlaying* а аутоматске/полуаутоматске идентификације разлика у геометрији ентитета омогућава брзу и квалитетну детекцију промена на разматраном простору. Посебан технолошки напредак је омогућен применом LIDAR-ских снимања разматране територије са стационарним или покретним (из ваздуха или са возила на земљи или води) уређајем. Лидарски уређај се састоји од 4 интегрисане и синхронизоване технологије које омогућавају израду 3Д модела разматраног простора са тачности и до 1-2 мм код стационарног уређаја и 1-2 цм код уређаја монтираних на покретној платформи. У раду је приказана примена LIDAR-ских мерења са покретне платформе за 3Д моделовања градова са тачности габарита и висина кровова од 1-2 цм, 3Д моделовања речних долина, израду 3Д модела фасада објеката и регистровања стања обала река и мора у зонама где има интензивних ерозија. Овим технологијама припремљене подлоге се могу ефикасно користити за детекцију промена на разматраној територији упоређењем са постојећом фактичком документацијом из претходног периода, контролу реализације планске или урбанистичке документације као и евидентирање промена које настају током времена.

Кључне речи: Дигитална фотограмetriја, ортофото план, 3Д модел терена, LIDAR

1. ИЗРАДА 3Д ДИГИТАЛНИХ ОРТОФОТО ПЛАНОВА ИЗ САТЕЛИТСКИХ СНИМАКА

Обрада слика на рачунарима, због великих хардверских захтева, до скоро је представљала велики проблем. Захтевала је специјализован хардвер и софтвер који је имао врло високу цену. Интензиван развој рачунарског хардвера, уз рапидан пад цена у последњих неколико година, отклонио је једну од највећих препрека за јефтину и брзу компјутерску обраду слика било да су то сателитски, авио или терестрички снимци (снимци са земље). Произвођачи софтвера праве програме чије су максималне могућности у тренутку изласка на тржиште увек за корак испред могућности хардвера. Тако данас на тржишту имамо одличну понуду софтвера и хардвера, како за обраду, тако и за коришћење обрађених снимака.

IKONOS, комерцијални сателит са резолуцијом 1м, успешно је лансиран у септембру 1999. године. IKONOS-ов сензор може генерисати 1-метарске панхроматске и 4-метарске мултиспектралне слике, са одступањем од вертикалног угла снимања (off-nadirни угао) и до 60° (што омогућава боље стерео могућности). Спектралном анализом могуће је креирати мултиспектралну (копор) слику са 1-метарском резолуцијом из комбинације основне мултиспектралне слике са 4-метарском резолуцијом и 1-метарске панхроматске слике истог подручја.

QuickBird сателит је комерцијални сателит са највећом резолуцијом која је доступна на комерцијалном тржишту. Сателит поседује 61-72цм панхроматски и 2.44-2.88м мултиспектрални сензор, у зависности од вертикалног угла снимања (off-nadirни угао 0°-25°). Сателит такође поседује и могућност стерео снимања. Сензор покрива покрива распон од 16.5км до 19км, што је 60-90% више од осталих комерцијалних, високо-резолутних сензора. Успешно лансирање QuickBird сателита, са његовим сензорима високе резолуције, још је више смањило јаз између сателитских и авио снимака.

Високо резолутни сателитски снимци које обезбеђује IKONOS и QuickBird имају, теоретски гледано, безбројне могућности коришћења у различитим областима и апликацијама. Уместо релативно скупог

¹ Проф. др Т. Нинков, дипл.инж., Мр. В. Булатовић, дипл.инж., Факултет Техничких наука, Универзитет Нови Сад, nunkov@unfosky.net, Tel 063-336-448

² Зоран Сушић, дипл.инж., Дејан Васић, дипл.инж., GeoGIS Konsultanti, Београд, Краљице Марује 1/XVIII geogus@yubc.net Tel 011-337-63-67

авио-фотограметријског снимања, детаљне мапе читавих земаља могу се лако и често ажурирати уз помоћ IKONOS или QuickBird снимака. У блиској будућности они ће чак моћи да замене авио снимке у већини апликација, у зависности од резолуције и захтева тачности.

2. ПРИМЕНА САТЕЛИТСКИХ СНИМАКА

Сателитски снимци високих резолуција показали су велики потенцијал за израду подлога за националне карте свих врста и намена. Оно што је привлачно за широки спектар могућих корисника је управо суб-метарска резолуција која, практично, омогућава екстракцију објеката који се појављују у већини дигиталних картографских производа. Off-radir могућност снимања омогућава добијање стерео снимака. Као што ће се видети у наредним поглављима, ово је врло значајна особина која, уз помоћ дигиталних фотограметријских техника, омогућава добијање планиметријских и алтиметријских информација, кроз формирање дигиталног модела терена (DEM).

Висока резолуција и изврсни геометријски квалитет сателитских снимака омогућавају генерисање ортофото карата размере 1:2000, 1:2500, 1:5000, 1:10000 (и ситније) различитог тематског садржаја и са таквим квалитетом који може задовољити најстрожије светске захтеве стандарде конвенционалне картографије. За планове размере од 1:2000, 1:2500, 1:5000 до 1:10000 коришћење дигиталне ортофотограметрије пружа значајне предности јер дигитални ортофотопланинови дају кориснику позициону тачност компатибилну са захтевима и стандардима топографских карата. Такође, због обиља информација које садржи фотографија, ортофото карта је крајње користан и интуитиван алат не само за картирање већ нарочито за планирање и инжењерски процес одлучивања. Са друге стране, цена производње ортофото планова из сателитских снимака је далеко нижа од цене планова добијених геодетским методама и класичном фотограметријом. Радови на терену се свде на минимум што резултира у повећаној продуктивности и са знатно смањеним обимом ангажовања људских ресурса. Такође, време потребно за продукцију ортофото планова је многоструко краће у односу на продукцију карата горе наведеним методама.

Моделовање терена на основу ласерског скенирања из ваздуха (LIDAR)

Ласерско скенирање терена из ваздуха (LIDAR) представља данас једну од најмодернијих технологија која се користи у премери и изради топографских планова и карата за различите намене, као и код мониторинга промена територија обухваћених просторним плановима и урбанистичком документацијом.

Технологија се базира на прикупљању три различита сета података. Позиција сензора се одређује применом Глобалног Позиционог Система (GPS), користећи фазна мерења у режиму релативне кинематике, употребом Inertial Measurement Unit (IMU), одређује се оријентација. Последња компонента је ласерски скенер. Ласер шаље инфрацрвени зрак према земљи и рефлектује се до сензора. Време протекло од емитовања до пријема сигнала уз познавање позиције сензора и оријентације, омогућује да се срачуна тродимензионална координата на Земљи.

Пример LIDAR-ом се врши из покрета и систем се може монтирати на возило у циљу скенирања коридора као што су путеви или слични линијски објекти или на летелицу за скенирање коридора из ваздуха (авион, хеликоптер).



Слика 1. LIDAR на хеликоптеру

При брзини лета од око 250 км/х и висини од око 1000м са стандардним карактеристикама сензора (130000 емисија/секунди), прикупљају се подаци о положају тачака на земљи са густином и до 100 тачака/м². Уобичајена релативна тачност модела са урачунатом грешком GPS-а и инерцијалног

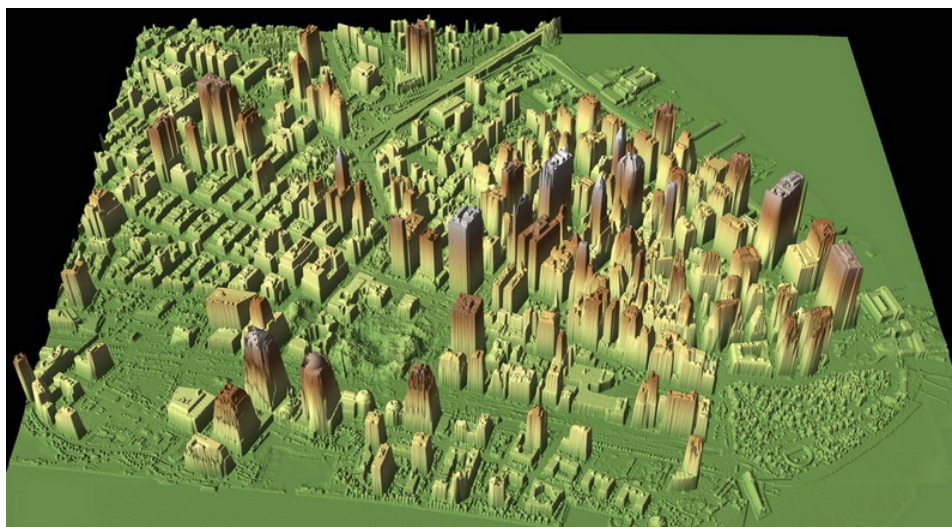
система износи 5-7цм. Апсолутна грешка је увек боља од 15цм и може се значајно умањити коришћењем контролних тачака на земљи.

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



Слика 2. Орто – Фото добијен LIDAR-ом

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



Слика 3. DTM града генерисан од података снимања LIDAR-ом

Моделовање на основу ласерског скенирања из аутомобила (STREET MAPPER)

Имплементацијом најновије технологије за ласерско скенирање у комбинацији са системом високио прецизног навигације, добијен је систем за 3Д скенирање путева, зграда и дрвећа из покретних возила (Street Mapper).

StreetMapper користи више ласерских скенера при чему сваки скенер врши до 10.000 мерења у секунди са брзином скенирања до 100 скенирања по секунди. Код овог система могу бити коришћени различити скенери који су распоређени на различитим местима платформе аутомобила. Систем је специјално дизајниран за брзо 3Д мапирање аутопутева, путева, авионских pista, железничких пруга, инфраструктурних објеката итд. (Слика 4) помоћу возила.



Слика 4. Street Mapper

Могућности за снимања података нормалном брзином вожње, омогућује снимање урбаних средина за релативно кратко време. Овакав систем омогућује снимање сваког детаља дуж коридора снимања, укључујући банке, саобраћајне знаке, надземне водове, фасаде објеката и све што улази у видно поље скенера. Комбиновање ласерски скенираних података са видеом и фотографијама омогућава израду веома прецизног 3Д модела.

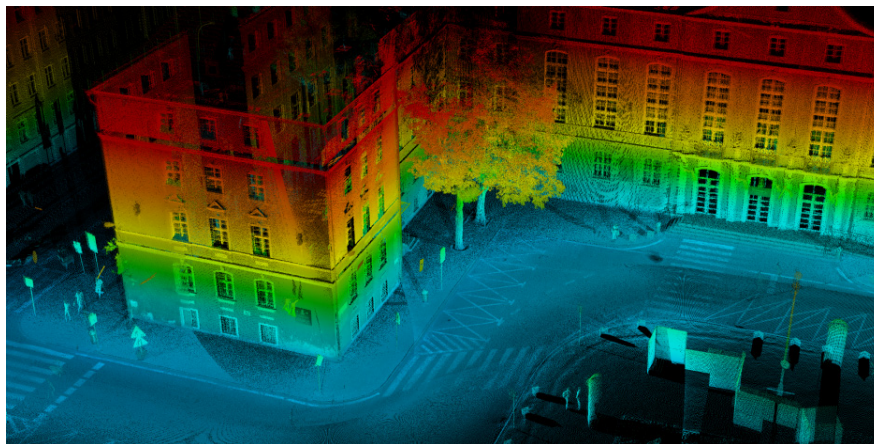
Велику примену налази у мониторингу промена насталих на путевима у одређеном временском периду између два снимања, као и промене настале на фасадама објеката и на самим објектима.

Овакав систем омогућује врло брзо (и до 60км/сат – препоручена брзина до 30 км/сат) и прецизно снимање подручја целих градова за различите потребе. Једна од потреба би био и мониторинг насталих промена на фасадама зграда, културних споменика итд.



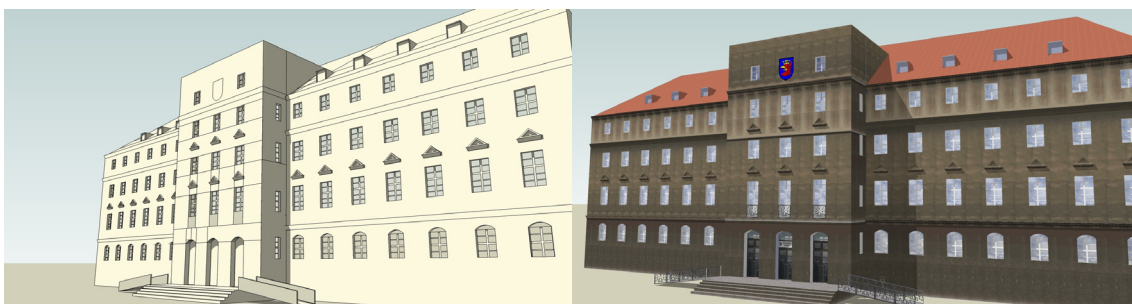
Слика 5. Подручје снимања

Комбиновање ласерски скенирање података (облак тачака) са фотографијама и обрадом у одговарајућем софтверском пакету, омогућава добијање прецизног и фото реалистичног 3Д модела.



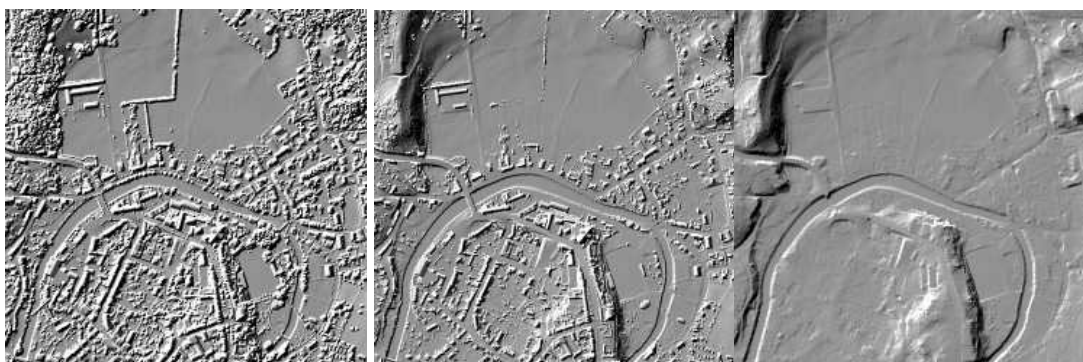
Слика 6. Облак тачака-фасада зграде

LIDAR-ским снимањем, и до 350.000 тачака у секунди, се добија велики број тачака, са геореференцираним координатама, на фасадама објеката. Такав скуп тачака је непогодан за било коју примену у процесима пројектовања те се мора приступити обради података. Нумеричко графичком обрадом података, коришћењем специјализованог software-а, могуће је генерисати 3Д моделе објеката са сви техничким карактеристикама које су неопходне за све врсте просторних анализа и нових пројектовања. Један дан снимања изискује око 7 дана обраде података да би се добили одговарајући формати графичких приказа погодни за стандардна пројектовања у просторном планирању, урбанизму и осталим техничким дисциплинама (сл.7).



Слика 7. 3Д модел фасаде и зграде после обраде облака тачака

LIDAR-ским снимањем из авиона могуће је добити 3Д модели сирег подручја са високом тачношћу (3-5цм за изградјене објекте, око 10 цм за зелене поврсине) али због технолошке могућности висефазног мерења сваког повратног ласерског зрака могуће је генерисати 3Д модел терена са вегетацијом (DSM-Digital Surface Model) , без вегетације (DTM 1) и без објеката (DTM 2).



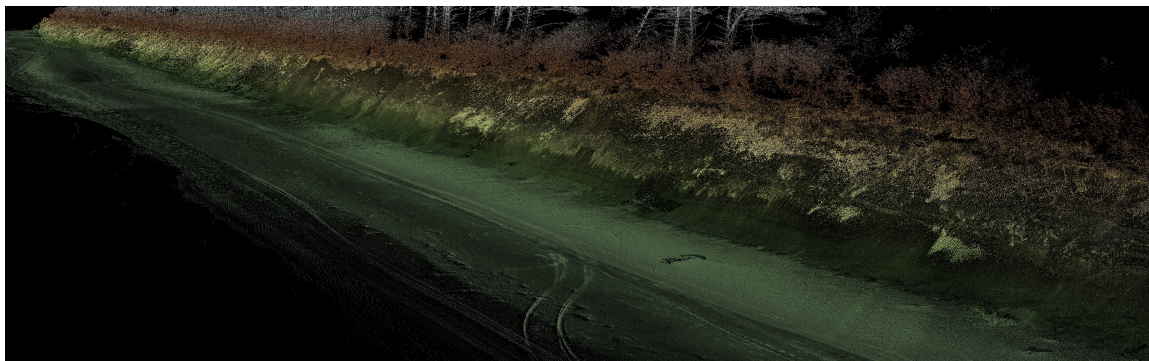
Сл. 8 DSM

DTM 1

DTM 2

Овакве подлоге се могу користити за разне прсте пројеката у урбаним срединама као и основа за детекцију одступања од реализације планских аката.

LIDAR-ски уређај постављен на пловило се мога користити за идентификацију промена геометрије обала у зонама где има интензивне ерозије.



Сл. 9 Лидарско снимање обала – облак тачака

Компјутерском обрадом прикупљеног облака тачака може се генерисати 3Д модел обале и из њега карактеристични профили. Њиховим упоређивањем са профилима генерисаним из постојеће топографске документације или профилима из истог мерења после одређеног периода времена могу се квантификовати промене и одредити степен деградације обале са аспекта сигурности објеката који се на њој налазе или промене геометрије речне или морске обале.

ЗАКЉУЧАК

На основу напред наведених чињеница и описа може се закључити да савремене технологије прикупљања и обраде података у геодезији омогућавају ефикасну детекцију промена/мониторинг подручја обухваћених просторним плановима и другим планским документима. Њихово применом до тражених показатеља промена и одступања од планске документације долазе се много брже, комплетније и што је такође важно знатно јефтиније.