

ISBN 978-86-84275-33-4



I ПЛАНСКИ ОСНОВИ / II УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ / III ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ



Удружење урбаниста Србије
Serbian Town Planners Association

I ПЛАНСКИ ОСНОВИ / II УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ / III ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА
О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ
I PLANNING BASIS / II URBAN POLICIES / III AMENDMENTS TO THE LAW ON
PLANNING AND CONSTRUCTION AND THE LAW ON STATE SURVEY AND CADASTRE

Крагујевац, 14 - 16. мај 2015.

Уредници / Editors:
др Верољуб Трифуновић
мр Душан Минић
Проф. др Зоран Поповић



Јубилеј – 60 година Удружења урбаниста Србије

УДРУЖЕЊЕ УРБАНИСТА СРБИЈЕ
SERBIAN TOWN PLANNERS ASSOCIATION

РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД
REPUBLIC GEODETIC AUTHORITY

*У сарадњи са
In cooperation with*

GIZ/AMBERO/ICON Пројекат
"Унапређење управљања земљиштем
на нивоу локалних самоуправа у Србији"



МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП
11. ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА

INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PROFESSIONAL SYMPOSIUM
11th SUMMER SCHOOL OF TOWN PLANNING

**I ПЛАНСКИ ОСНОВИ
II УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ
III ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И
ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ**

**I PLANNING BASIS
II URBAN POLICIES
III AMENDMENTS TO THE LAW ON PLANNING AND CONSTRUCTION
AND THE LAW ON STATE SURVEY AND CADASTRE**

14 – 16. мај 2015.

Група аутора: ПЛАНСКИ ОСНОВИ / УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ / ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ

Издавач: Удружење урбаниста Србије, Београд

За издавача: мр Душан Минић

Уредници:

др Верољуб С. Трифуновић

мр Душан Минић

Проф. др Зоран Поповић

Рецензенти:

Проф. др Весна Златановић Томашевић

Доц. др Александар Јевтић

Доц. др Драгутин Радосављевић

Научни одбор:

Др Верољуб Трифуновић, Декан Летње школе урбанизма

Проф. др Зоран Поповић, Републички геодетски завод

Проф. др Миодраг Ралевић, Архитектонски факултет Београд

Мр Ђорђе Милић, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

Проф. др Драган Коматина Архитектонски факултет Подгорица

Др Бранкица Милојевић, Грађевинско-архитектонски факултет, Бањалука

Мр Душан Минић, Удружење урбаниста Србије

Проф. др Милан Пунишић, Удружење урбаниста Србије

Проф. др Миласав Дамњановић, председник ИКС

Латинка Обрадовић, потпредседник УО ИКС

Мр Драган Јевтић, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске

Доц. др Драгутин Радосављевић, Удружење урбаниста Србије

Др Ратка Чолић, GIZ/AMBERO

Проф. др Весна Златановић Томашевић, Београд

Мр Миодраг Ференчак, Удружење урбаниста Србије

Доц. др Александар Јевтић, Војвођанско удружење урбаниста

Мр Мирослав Вујатовић, Бања Лука

Организациони одбор:

Председник: мр Душан Минић, Удружење урбаниста Србије

Заменик: Зоран Јовановић, Републички геодетски завод

Чланови:

Татјана Симоновић, Удружење урбаниста Србије

Корнелија Еветовић Цвијановић, Војвођанско удружење урбаниста

Љубиша Митић, ЈП Завод за урбанизам Ниш

Светлана Јаковљевић, Удружење урбаниста Србије

Славица Ференц, Удружење урбаниста Србије

Славко Лукић, Завод за урбанизам и пројектовање Бијељина

Јасна Ловрић, Удружење урбаниста Србије

Евица Рајић, Удружење урбаниста Србије

Технички уредник: Јасна Марићевић

Дизајн корица: Јасна Марићевић

Тираж: 500 примерака

Штампа: СГР "Жиг", Београд

Година: 2015.

ИЗДАВАЧ ЗАДРЖАВА СВА ПРАВА: РЕПРОДУКЦИЈА НИЈЕ ДОЗВОЉЕНА

РЕЧ ДЕКАНА

Летња школа Удружења урбаниста Србије се вратила у Крагујевац. Ова 2015. година показује пуно контраверзи у Граду.

Са једне стране су тешкоће: дефицитаран градски буџет, мало нових инвестиција, стања јавних предузећа,...

На другој страни је успешност извозника, одрживост већег броја компанија, развој Универзитета...

У просторно-физичком сегменту такође се уочавају контраверзе.

Крагујевац заобилази планирање и грађење међународних и регионалних саобраћајних праваца. Реконструкција Клиничког центра је у застоју још од 2006.г. Стагнира стамбена градња.

Али, са друге стране:

- гради се 210 станова за младе истраживаче;
- почиње реализација Центра изврсности са Институтом за матичне ћелије;
- ради се документација за смештај Факултета уметности у објекте индустријског наслеђа ВТЗ...

Чини се да опет високо школство даје печат развоју Града и регије.

Летња школа УУС је део тог амбијента. Било би сјајно ако подсети на потребу комплетирања Универзитета садржајима из области просторног планирања, урбанизма и грађења.

У Крагујевцу, мај 2015.г.

др Верољуб Трифуновић, дипл.инж.арх.

САДРЖАЈ

I ПЛАНСКИ ОСНОВИ	1
<i>мр Миодраг Ференчак</i> ДА ЛИ ЈЕ У СРБИЈИ ПОТРЕБНО УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ? АКО ЈЕСТЕ, КАКВО?	3
<i>Мирјана Маринковић-Габарић</i> ПЛАНСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ	13
<i>Бојана Дивац, Зоран Јовановић</i> ОБЈЕДИЊЕНА ПРОЦЕДУРА	23
<i>Татјана Симоновић</i> ПРОСТОРНИ И УРБАНИСТИЧКИ ПЛАНОВИ И УТИЦАЈ ЊИХОВЕ ИЗРАДЕ И СПРОВОЂЕЊА НА ПРОЦЕС ИЗДАВАЊА ЛОКАЦИЈСКИХ УСЛОВА	31
<i>мр Зоран Радосављевић, мр Дејан С. Ђорђевић, др Велимир Шећеров</i> РАНА ИСКУСТВА РАНОГ ЈАВНОГ УВИДА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ У СРБИЈИ	45
<i>Зоран Хебар</i> НЕКА ХРВАТСКА ИСКУСТВА У ИЗРАДИ И ПРОВЕДБИ УРБАНИСТИЧКИХ И ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА НА ОСНОВУ КОЈИХ СЕ ИЗДАЈУ ЛОКАЦИЈСКЕ И ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ	57
<i>Тамара Јовановић</i> АМБИЦИЈЕ ГУП-а НИША – ПОЛИТИКА АКТИВИРАЊА 2100 ХЕКТАРА НОВИХ ПОСЛОВНИХ ЗОНА	67
<i>Проф. др Весна Златановић Томашевић</i> ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА И ПРОПИСИ	77
<i>Доц. др Драгутин Радосављевић</i> РЕФОРМА ЈАВНО КОМУНАЛНИХ ПРЕДУЗЕЋА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	85
<i>др Љилјана М. Стошић, Предраг Михајловић</i> ПЛАНИРАЊЕ, УРЕЂЕЊЕ И ЗАШТИТА ПРОСТОРА У СВЕТЛУ ЕКОНОМИЈЕ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА	91
<i>Ана Пецић</i> УРБАНИСТИЧКО ЗОНИРАЊЕ ОБЛАСТИ ИЗВОРИШТА У ЦИЉУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОЧУВАЊА КВАЛИТЕТА ВОДЕ	99
II УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ	107
<i>Зоран Хебар</i> НЕКА ИСКУСТВА О УТИЦАЈУ УРБАНИЗМА НА ФОРМИРАЊЕ УРБАНИХ ПОЛИТИКА, АЛИ И ОБРНУТО	109
<i>др Александра Ђукић, др Светлана Станаревић</i> БЕЗБЕДНОСТ КАО КОМПОНЕНТА РАЗВОЈА НОВЕ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ	117
<i>Бранислав Антонић</i> МЕСТО СТАНОВАЊА У САВРЕМЕНОЈ УРБАНОЈ ПОЛИТИЦИ: КАКО ИСКОРИСТИТИ ЕВРОПСКА ИСКУСТВА У СРБИЈИ	125
<i>Александар Рудник Милановић</i> ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА УРБАНОГ РАЗВОЈА ТРАНСПОРТА И ЊЕН УТИЦАЈ НА РАВНОМЕРНИ УРБАНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ	135

<i>мр Дарко Полић, Бојана Кулачин, Душко Марковић</i> МОГУЋНОСТ ЗА РАЗВОЈ КРЕАТИВНОГ КЛАСТЕРА – КИНЕСКА ЧЕТВРТ У НОВОМ САДУ	143
<i>Илда Коца</i> УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ (ШТА ТРЕБА ДА СЕ СХВАТИ И ПРИХВАТИ ДА ЈЕ УРБАНИ РАЗВОЈ ПРЕДУСЛОВ СВИХ ОСТАЛИХ РАЗВОЈНИХ ПОЛИТИКА (ПРИВРЕДНЕ, СОЦИЈАЛНЕ, КУЛТУРОЛОШКЕ, ТЕХНОЛОШКЕ...)	149
<i>Предраг Михајловић, Вера Драгутиновић, др Љиљана М. Стошић</i> ПРИЛАОЃАВАЊЕ АРХИТЕКТУРЕ ГРАДОВА И УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ УТИЦАЈУ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА	157
<i>Веленка Хербез</i> РАЗВОЈ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКИМ ГРАДОВИМА У ПОСТИНДУСТРИЈСКОМ ПЕРИОДУ	165
<i>Сања Симеунчевић Радуловић</i> УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ РАЗВОЈА ГРАДОВА У ГЛОБАЛИЗАЦИЈИ	169
<i>Милена Ивановић, Душан Ристић</i> ОДНОС УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ И УРБАНИСТИЧКИХ ИНСТРУМЕНАТА ЗА РЕГУЛАЦИЈУ УРБАНЕ ФОРМЕ НА ПРИМЕРУ ГРАДСКОГ НАСЕЉА ПРОКУПЉА	177
<i>Милан Шуњевић</i> УРБАНА ПОЛИТИКА ИЗМЕЂУ НАСЛЕЂЕНЕ ТРАДИЦИЈЕ И ИНОВАЦИЈЕ	187
<i>Проф. др Миодраг Ралевић, Бранислав Антонић</i> УРБАНА ПОЛИТИКА У ОБРАЗОВНОМ СИСТЕМУ – ИЗАЗОВИ НА ОСНОВУ ИСКУСТАВА РАЗВИЈЕНИХ ДРЖАВА	195
III ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ	205
<i>Миљана Кузмановић Костић, Гордана Зорић</i> ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ	207
<i>мр Стојанка Бранковић, Љиљана Парезановић, Стојан Аргакијев</i> ЗНАЧАЈ ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА У РЕАЛИЗАЦИЈИ СТРАТЕГИЈЕ ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	213
<i>Милена Трифуновић, Милан Трифуновић, Жељко Миленковић</i> ПРИМЕНА МАСОВНЕ ПРОЦЕНЕ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	219
<i>Проф. др Александар Петровић, Филип Петровић, Јелена Марић</i> ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ	229
<i>Предраг Михајловић, Вера Драгутиновић, др Љиљана М. Стошић</i> ПРИМЕНА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И УНАПРЕЂЕЊЕ СТАНОГРАДЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	235
ПОСЕБАН ПРИЛОГ – 60. ГОДИНА УДРУЖЕЊА УРБАНИСТА СРБИЈЕ	243
<i>мр Душан Минић</i> ПОСЕБАН ПРИЛОГ ПОВОДОМ ШЕЗДЕСЕТ ГОДИНА УДРУЖЕЊА УРБАНИСТА СРБИЈЕ (УУС) /1955-2015./	245
ДОНАТОРИ ЛЕТЊЕ ШКОЛЕ	

I Плански основи

мр Миодраг Ференчак, дипл.инж.арх.¹

ДА ЛИ ЈЕ У СРБИЈИ ПОТРЕБНО УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ? АКО ЈЕСТЕ, КАКВО?

РЕЗИМЕ

У тексту се, кроз скице неколико карактеристичних тема и њихових противречности, разматра актуелни статус и изгеди даљег усмерења урбанистичке дисциплине у Србији. Изабране теме се приказују као супротстављени методолошки облици у којима се види теза да је потребно што пре се удаљити од доминантних облика у постојећој пракси и поново или изнова саградити солидније основе урбанистичког планирања ради смисленог и одрживог развоја градова, насеља, градских делова, суседских и просторних целина у Србији.

Теме се наводе и скицирају као:

Моноцентрична концентрација урбаних фондова и токова насупрот системске мреже хабитата; Стихија квази тржишта градских локација и спекулантских потенцијала изградње насупрот транспарентно дефинисаних приоритета и стварног тржишта са понудом и тражњом грађевинског земљишта; Свеприсутна бирократизација и формализација дисциплине насупрот пројекције квалитетног и садржајног животног простора. Директивна и брза нова решења насупрот партиципације и континуитета; Тендер (јавна набавка) за урбанистичко решење насупрот креативног стручног конкурса; Насумичне и учестале промене и заокрети у законима и прописима насупрот њиховог поштовања, спровођења и позитивне улоге у стрпљивом континуитету уређења града. Могући трајни пројект уређења и улепшавања простора Србије.

На основу претходно илустрованих стања и карактеристика, закључује се да је потребна свеобухватна платформа обнове урбанизма и урбанистичког планирања у Србији, јер савремени градови, насеља и драгоцени незаменљиви градски простор не могу да се репродукују без минимума позитивне организације урбанистичког уређења и планирања, а она већ четврт века не функционише у мери основних потреба савременог друштва.

„Лепота ће спасити свет“

Ф. М. Достојевски

Да ли је у Србији потребно урбанистичко планирање? Ако јесте, какво?

Урбанистичко планирање је у Србији била важна и успешна дисциплина у неколико историјских периода развоја државе, мада је било организовано на различите начине и са различитим циљевима и резултатима (тек се чека на научну обраду ове теме). Било је периода узлета и периода регресије. Сада се налазимо у периоду озбиљне регресије, па није неумесан сваки прилог расветљавању посебних питања и детаља из урбанистичке праксе, како би се усмерили ка поновном постављању струке и дисциплине на ниво неопходан за цивилизован развој градова и села Србије у двадесет првом веку. Подизање посрнулог српског урбанизма је неизречена али неизбежна обавеза у заједници европских народа и активној мрежи европских насеља. Када се држава, управа и самоуправа и најмање опорави од транзиционих траума и замагљене свести, одмах ће јој бити потребан способан урбанизам као инструмент (за који сада не види шта би са њим, и само јој смета у дневној борби против објективних и субјективних стихија). Овај прилог има за циљ да подсећа на питања која се у брзим циклусима дневног функционисања не могу ни добро поставити, ни расправити ни исправити, али се неће разрешити сама, па их треба стално износити и осветљавати поново и поново у оквиру стручних форума.

У овом тексту ћемо се позабавити следећим од њих, као важним скупом таквих питања:

¹ мр Миодраг Ференчак, дипл.инж.арх.

- *Да ли је јасно да је у Србији у пуној снази безгранично привлачење свих, за раст и развој градова и насеља релевантних променљивих у Београд као јединствени центар (људи, радна места, куће, коловози, авиони, аутобуси, скенери, факултети, новине, галерије, медији, посланици, амбасадори, омбудсмани, НВО, рециклажни погони, сајмови, поп и рок концерти, војни капацитети, заштићени споменици...)? Шта ту може да се предузме?*
- *Да ли је јасан садржај и облик искључиво постојећег квазитржишног обезбеђења грађевинских локација у великим и већим градовима Србије, као и последице које то производи на економију и урбанизам данас и убудуће?*
- *Да ли је примећена свеприсутна бирократизација урбанистичке дисциплине у Србији, у којој се урбанистички планови производе уз много мукe, тако што се позивају на више циклуса еклектичког сабирања захтева, дописа, мишљења, сагласности, примедби бројних управних и безбројних парауправних институција (15-30, за Београд некад и више) и закључака комисија (једногласних или већином гласова), затим њиховог усаглашавања, па поновне дописне контроле и тако више пута. Да ли је примећено да може да прође пуно рада бројних институција, да би се формирало урбанистичко решење једне просторне целине, а да се притом не појави ни једно конкретно питање функционалног, естетског, и еколошког садржаја или предлога и избора алтернатива, него само упозорења на терминологију, навођење прописа и тражење процедуралних осигурања од могућих недостатака? Све то се догађа са паузама од по више месеци и враћањем уназад после сваке фазе, а стручни рад заузима безначајну мањину времена према времену чекања на неки спољни формални процес.*
- *Да ли се види да је и од стране стручних обрађивача одавно откривен метод минималног садржаја конкретних решења у урбанистичким плановима и да се он практикује као најсигурнији за усвајање плана у свим фазама, јер све што би било конкретно описано и приказано (а нарочито ако додирује иновације или естетику), може произвести другачија виђења, мишљења и расправе, што отежава „пролажење“ предлога! Сигурно је запажено и да, на комисијама за стручну контролу, обрађивач плана најчешће без дискусије прихвата све бројне примедбе свих секретаријата дирекција и јавних предузећа (најчешће зато што оцењује да су без икаквог утицаја на решење и да нема смисла да се супротставља управи и парауправи због детаља које не сматра битним, а на којима ће управа, парауправа и комисије сложено истрајати, јер су на једној страни стола у овим улогама).*
- *Да ли се има у виду да је језик и речник урбанистичког планирања значајно измењен и ослобођен конкретних појмова и детаља који дефинишу специфичност града, краја, кућа, кровова, венаца, колонада, лођа, улаза, ограда, улица, тротоара, дрвореда, паркова, клупа, сливника, потока, чесми, фонтана, осунчања, осенчења, блиских или осовинских погледа и перспектива, тргова, пјачета, скверова, пасажа и људског и друштвеног садржаја?*
- *Да ли је примећено да је од 1995. године до 2014. године, за двадесет година транзиције, донесено 13 (тринаест) нових закона о планирању и изградњи (уз промену имена, терминологије, дефиниција и надлежности министарства)? Да ли је јасно да насумичне промене закона не доприносе њиховом поправљању, усавршавању и поштовању урбанистичких планова него супротно томе?*
- *Да ли је истински размотрена тежња и обавеза да се урбанистички планови уговарају путем јавних тендера, иако постоји јавно предузеће чија је главна делатност планирање и уређење града? У току је чак и пракса да се архитектонски и урбанистички конкурс схвати као „јавна набавка урбанистичког решења“ (видети конкурс за три трга у Београду), где се потстицање креативног резултата, или плурализам у учествовању, не види као разлог постојања конкурса! Шта је онда реална организација урбанизма, ако је већ то делатност од посебног друштвеног интереса (а не може бити другачије, иако то више нигде не пише, иако јесте јасно да јавна предузећа више нису решење за тај проблем) и да ли је ту потребна корекција?*
- *Најзад, да ли је јасно да је издавање грађевинске дозволе само један, не ни близу најважнији од разлога постојања урбанистичког плана? Брзина и новина које се траже у урбанистичком ставу и брзина у експлозивним великим променама су супротни плурализму, партиципацији, естетском уклапању и пре свега континуитету у успешној градској еволуцији - што би могло да се прихвати као*

основни разлог за одржање доброг урбанизма. Када би основни приступ у урбанистичкој пракси Србије био поштовање закона (претходно добро промишљеног) и урбанистичког плана (претходно добро промишљеног) уместо њихове брзе измене према сваком снажном захтеву, већина проблема би се лако савладала.

- *Може ли се закључити да је потребна свеобухватна обнова урбанизма и урбанистичког планирања у Србији?* Потребна је, јер савремени градови, насеља и градски простор не могу да се одржавају и развијају без минимума позитивне организације урбанистичког уређења и планирања, а она већ четврт века у Србији не функционише у мери основних потреба савременог друштва!

Шта овде значи мото „*Лепота ће спасити свет*“? Он значи да бисмо могли да у овом периоду дезорјентисаности конципирамо један узгредан, наизглед недостижан, задатак за урбанисте, који би могао да помогне и уједначавању просторног развоја и одрживости, јер се може осмислити у облику независног и неочекиваног пројеката. *То је пројект општег естетичког унапређења Србије, као заборављен урбанистички задатак.* То је свеопште и непосредно улепшавање и уређење сопственог простора, које треба да почне одмах, свуда и нема рок завршетка. То је можда и појас за спасавање који нам је потребан до следеће прилике. Ко је позванији од архитеката и урбаниста да то иницира и одржава?

То се може осмислити и лансирати из центра (не видим зашто то не би биле урбанистичке организације), а потом, као трајни покрет, може се упутити ка потпуно широкој децентрализацији и индивидуализацији акција. Могуће је да свако почисти, поправи, доврши и лепо уреди свој простор и његову околину, односно оно што му је дато на управљање. То је акција која се може може осмислити са минимумом новца, а кад мора и сасвим без њега. Важно је да не буде промотивна кампања, него промишљена трајна активност.

Да се вратимо на почетну тему. Ако би се атрибути просторне лепоте уједначавали широм Србије кроз масовну бригу многих, то би могао бити и покрет за уравнотежење и одрживост развоја уопште, мимо неодољиве привлачности великог центра. Узгредна добит за нас би могла да буде та, да се у терминологију и методологију урбанизма врате конкретне преокупације о доброј организацији простора и његовој лепоти. јер би управо урбанисти, ван сада учвршћеног манира рада и мишљења, морали да обраде теоријске елементе и практична упутства и мануале за одвијање пројекта на децентрализован начин, на широкој основи, и то не само из академског, пословног и управљачког знања и литературе, него и из сасвим нових креативних сазнања са терена.

Детаљније варијације, напомене и додаци у вези са претходним питањима

У овом делу текста ћемо поновити неке делове претходно истакнутих тема, мада мислимо да ће већина читалаца препознати и разумети све поменуте мотиве, и надградити их сопственим ставовима. Главне ствари су довољно наговештене, па даље читање може и да изостане. Издвојили смо проширене опсервације и додатке, да бисмо омогућили да читаоци уштеде време и напор у читању варијација и објашњења које не желимо да сасвим изоставимо (неки примери и разраде објашњавају тачније предмет), али ни да им, због неуједначености, придајемо неумерен значај.

Моноцентрична концентрација урбаних фондова и токова насупрот системске мреже хабитата

Неконтролисана моноцентричност урбаног развоја је, са добрим разлогом, једна од најзначајнијих класичних фобија урбанизма, па од тога и почињемо. У периоду Југословенског урбанистичког развоја, та опасност је била ублажена политичким балансирањем развоја шест републичких и два покрајинска „главна града“ (пре тога центрима „бановина“), као и настојањем ка дисперзији „носилаца развоја“ и „комуналног система“ у осталим општинама и њиховим центрима. Било је осам националних скупштина, осам радиотелевизија, осам народних позоришта, осам националних фудбалских лигаша из тих градова, осам главних клиничких центара, по осам великих предузећа за развој градова и великих комуналних предузећа, велики број градских центара и безброј „носилаца развоја“, односно општинских центара који су били активни субјекти развојних обавеза. Постојао је теоријски правилнији низ градова по величини, велики број активних урбанистичких завода и

неколико научних института, много урбанистичко-архитектонских конкурса, неколико специјализованих часописа, али је и у том периоду прави свесно уравнотежени развој градова и насеља и даље био више изузетак него правило. Урбанисти ни тада нису били задовољни ни ставовима ни резултатима таквог „уравнотеженог“ раста, сматрали су да се свесно не предузима довољно кроз просторно и урбанистичко планирање (пуно почињања републичких и регионалних планова, мало донетих, ништа слично просторном плану федерације и република, никакве стратегије развоја основних просторних варијабли - становништва, мреже насеља, вода, шума, железница...). У међувремену су сви поменути спољни елементи просторног баланса, па и основне декларативне парадигме планирања нестале или замењене и траже се и питања и одговори.

Како данас стоје ствари у Србији? Можемо то означити са минимумом речи. Као у зони црне рупе. Све што има неку масу и важност приближава се центру Београда (који је центар система) из кога више ништа неће моћи да изађе. У томе се под утицајем неиздрживих центрипеталних сила ломе постепено сви битни елементи структуре како насеља тако и урбанизма у њима. У центрима се све укрупњава и сабија до екстремних густина, где просторна форма и садржај више не играју никакву улогу. Ван центара влада празнина, насумичност и непланска градња. Традиционални инструменти урбанизма се такође ломе, обесмишљавају или укидају.

Шта може практично да се уради поводом ове моноцентричне дегенерације система насеља у Србији? Ове деценије ништа! Никакви модели, стратегије, политике, па ни сазнања о постојању проблема и потреби решавања (изузев просторнопланерских мантри навођења спољних резолуција и агенди) нису на располагању у стварности. За пет година се ништа од потребних предуслова за увођење делотворних политика и свестраног економског и друштвеног развоја неће довољно оснажити да би се применило просторно и урбанистичко планирање као организовано и реално утицајно средство. За десет, двадесет година можда нешто хоће, па се треба оријентисати на живаву борбу за опстанак урбанистичке дисциплине кроз тражење смисла и квалитета у свакој преосталој појединачној прилици.

Шта је са основним инструментима урбанизма? Нема више у тексту Закона назива „урбанизам“, осим случајно у називу генералног плана и урбанистичког пројекта. Нема урбанистичке дозволе, локацијске дозволе, урбанистичког програма на нивоу плана. Укидају се урбанистичке студије. Раде се просторни планови унутар централне зоне генералног плана. Биланси конкретних променљивих у реалним просторним целинама се избегавају, габарити и нова парцелација се не смеју прецизирати, изграђеност се не сме одредити са сва три битна параметра (индекс изграђености, заузетост терена зградом, висина зграде - него само са два од њих). Најчешћа ширина регулационог профила градске улице је планирана са 9,00м и спратношћу од 5 етажа, а најцењенији урбанистички модел је „компактни градски блок“ (завршен са 19. веком и у земљама са потпуно слободним тржиштем у изградњи). Удаљености нових вишеспратних зграда у унутрашњости затвореног блока може бити и 5м, а заузетост парцеле и 90% (познат је случај измене плана детаљне регулације уз главну градску улицу, где је максимална заузетост парцеле подигнута на 100%). Нема обавезних дрвореда у улицама (сем у тексту као начелна могућност, а и нови тротоари често су познатих 1.5 метара), итд.

То се дешава јер теоријски рационална ограничења густина изградње не могу да издрже да буду у супротности са општим стихијским кретањем и сажимањем објеката и субјеката ка средишту малог, великог и највећег града. Притом, све што се рекламира као атрактивно и савремено налази се само у једном центру, док је изван њега празнина, мртвило, и запуштеност. Адреса за урбанистичку надлежност у поправљању структуре ван јединог центра не постоји, нити је са њом могућа комуникација.

Шта би био природан исход дерегулисаног савременог хабитата у настојању његових актера да се одрже и репродукују развојно и проширено у сваком погледу?

Досадашње тенденције из праксе израде и усвајања урбанистичких планова се већ могу запазити и окарактерисати као формално задржавање општих урбанистичких контролних атрибута (намена, густине коришћења, густине изградње, густине заузетости, висине, отстојања, процент зелених површина, број паркинг места у односу на планирану површину и други), али одвајање од њиховог појединачног и заједничког смисла, увођење у планове

њиховог најинтензивнијег дозвољеног максимума за сваку парцелу, и избегавање да се планери и доносиоци одлука суоче са закључком шта то реално значи у изградњи – кућа по кућа - за целину зоне или града.

Одавно је познато да, када би се доследно пројектовале и прерачунале „планиране дозвољене величине“ за зоне веће од једне или две парцеле у блоку, или за читав регулациони план, или за читав генерални урбанистички план, да би се добиле вишеструко веће вредности за укупну изграђену површину, за број станова, за број становника, за број возила, него што је то могуће демографски и економски замислити. Такав план није план усклађивања главних градских подсистема у простору и времену, није ни физички план уређења рационалног и лепог простора, него нешто сасвим друго: прописани алиби за појединачне градитељске акције и изузетне димензије без дугорочног усклађивања изградње у граду. Можда није добро, али шта можемо, тако је по усвојеном закону!

Да дамо конкретнији пример (исто је у Београду, Крагујевцу, Јагодини и у другим насељима за које сам имао прилике да погледам свежне планове). Генерални план Београда 2021 предвиђа на нивоу свог хоризонта 1.400.000 становника и 14.460 хектара градске површине намењене становању. За све становнике (28м² по ст.) је потребно око 39.000.000 м² бруто развијене грађевинске површине. Индекс изграђености за све стамбене зоне, у просеку би био $I=0.267$. Међутим, максимални дозвољени индекс на нивоу нето блока или парцеле, је наравно већи и креће се од 0.9 , 1.2, 2.0, 2.2, 3.0, 3.5, (најчешћи у ужем градском подручју) па до 3.5, па и изузетно 4.5 и 5.0 у централној зони, али биланси потенцијалне овако планиране изградње по зонама нису приказани у плану. Зашто? Па, пошто се у разради за парцеле, а тиме и за планове детаљне регулације увек траже права на примену максималних, вредности то би, израчунато према зонама, блоковима и парцелама у плану, дало десетоструко већу вредност од теоријски пројектованих потреба. Пошто се са оваквим величинама не може планирати стварна потреба за водом, струјом, канализацијом, (та улога плана је неупотребљива, дакле план као да не постоји) а то би водило или смањењу свих параметара дозвољене густине, или би тражило промену метода планирања у правцу просторно конкретнијих методолошких модела. Шта то данас значи као исход урбанистичког планирања на нивоу конкретне целине, на пример реализација регулационог плана блока? То значи да ће се једна поред друге наћи зграде потпуно различите масе и нарочито висине, са међусобним односом и до 1:10, иако план очекује да је максимум само теоријски максимум, да ће, због квалитета, бити и нових зграда мањег капацитета и висина које ће се срећно уклопити и повезати у хармоничну целину. То значи да ће наше добре намере за урбанистичким уређењем и хармонизацијом градских низова и простора (због чега смо и одредили и ограничили параметре густине и висине изградње), са оваквим концептом планирања, завршити брзо у потпуно насумичним појавама по неколико великих и високих зграда у погодним блоковима и на највећим најуреднијим парцелама, док ће на остатку ужих и преизграђених парцела остати најлошији стамбени фонд, без могућности побољшања. Дисхармонија и неуклопивост су особина и судбина ове врсте регулационих планова.

Намена зоне или парцеле је у методологији „социјалистичког“ планирања била детаљна и неприкосновена (ако је „индивидуално“ становање, онда не може „колективно“, ако је пекара онда није продавница плоча или апотека, или неки сервис) што је доводило до апсурдних ситуација и оправданих критика око отсуства „флексибилности“.

Због тога ће од краја деведесетих година, намена површина у урбанистичком плану бити сасвим општа и инклузивна за већину фреквентно тражених активности. На пример, у новим урбанистичким плановима (генералном и плановима генералне регулације из 2013.) у Београду су основне намене (стамбене, комерцијалне, привредне) дефинисане као доминантне (мин 50%), а остало могу бити остале тражене намене. То је изразито „флексибилно“ и може да прихвати велики број различитих захтева. Али то није крај флексибилности код намена. Комплетна централна зона и већина зона са већим развојним потенцијалом, шта год су по основној намени, означене су и додатним „флексибилним“ својством, као „Зоне комбинованих намена“. То даље релативизује и већину претходних дефинисаних граница, али ни ове форме нису довољне да би се рекло да урбанистичко планирање помаже изградњу, односно да је да је не кочи.

Остаје отворено питање: чему уопште метод одређивања намена и параметара изграђености у нашем урбанизму?

Како он то конкретно помаже у управљању ка одрживом развоју? Како он то регулише хармоничан раст и уређење кад је регулација оволико дерегулисана? Шта би се то лоше догодило када у „осталом земљишту“ не би било условљавања намена (подразумева се да у „јавном земљишту“ то може и треба)? Зар не би приватни инвеститор, вођен сопственим интересом да постигне високу цену за квалитетан простор, пажљивије од државног урбанисте удаљио станове од бучне саобраћајнице, оптимално осунчао и проветрио станове, обезбедио квалитетне визуре из станова, обезбедио раскошно зеленило у партеру и помно пазио на еколошку компатибилност корисничких активности? Искуства кажу да ова претпоставка важи када су у питању велики ексклузивни комплекси са великим и ексклузивним ценама (штавише, тада инвеститори постају заговорници трајне и чврсте фиксиране намене, без нејасне флексибилности, да би избегли инфилтрацију нежељених промена). Али велики ексклузивни комплекси нису више битна нити масовна тема (јесу политички, али не урбанистички).

Међутим, када се ради о масовном грађевинарству малих предузимача, о масовном тржишном моделу, стандарду и простору у оквирима просечних или исподпросечних цена, онда је количина изграђене површине која се може издати или продати у оквиру једног јединственог пројекта (тј. локације) једини основни мотив и индикатор успеха. Купци овог (тржишно најбитнијег) сегмента, заиста првенствено траже „добар крај“, „добру локацију“, ниску цену квадратног метра, „спакован“ минимални стан са више мањих соба, посебне допадљиве детаље у реклами, а светло, бука, ваздух, осунчање, видик, зеленило у дворишту, проветреност, однос према суседним зградама и прозорима, квалитетне конструкције и изолација, лифтови за трећи и четврти спрат, а нити обликовање, не добијају одлучујућу пажњу.

Шта је томе разлог и зашто је то проблем? Разлог је природно неискуство и економска слабост купца (он купује стан на самој граници својих могућности, и ту нема анализе, премишљања, поређења, купује се увек под притиском времена и новца). Некада су урбанисти и архитекти имали јасан задатак обезбеђења интереса будућег корисника, а не градитеља (да ли је заиста било толико јасно?) па је остао утисак да се то и сада подразумева, међутим није тако. Нови и нерални предузимач - инвеститор са великим очекивањима зараде а на слабом тржишту, са великим губицима времена у управним радњама, са слабом финансијском подршком, са проблематичном правном ситуацијом, мора да исцеди сваку могућу и нешто немогуће (психолошки најважније) зараде из активне локације.

Данас постоји скала ангажованости на овој линији која се може илустровати и овако:

Пројектант зграде и његов пројектантски биро морају да испуне све захтеве наручиоца до самих граница противпрописности. Они воде борбу да објасне инвеститору где су те непрелазне границе, а обично их и прелазе у мери за коју мисле да постоји шанса да се некако прође. Посао се не сме одбацити сопственом вољом, јер само мањи број послова бива реализован и плаћен. Евентуални квалитети пројекта за кориснике и суседе су лична колатерална могућност код натпросечно доброг архитекте, који се увек покушавају, али ретко и испуне до краја.

Управа ради на три модалитета. Када је пројект обичан, без посебне ургенције, управа ће га најпедантније прегледати и у поређењу са важећим низом просторних, урбанистичких планова, издатих услова надлежних институција, других важећих прописа, утврдити више десетина примедби (осим две или три, оне никада немају значај за конкретно уређење и квалитет амбијента, него су неки формални или технички детаљ, али се могу ставити када рачунате да је такав поступак уобичајен и подржан од надређених). Редовно се дефинише и неколико захтева: коме осим двадесетак приложених услова, инвеститор и обрађивач још треба да се обрати за мишљење, услове или сарадњу. Ако је у питању издавање акта управе којим се омогућава захтев за дозволу (ранија локациона дозвола, сада ваљда услови), управа ће најчешће одбити захтев, док се у великом броју покушаја све не исправи. Овај модалитет је првенствено обележен снажном дефанзивном тактиком обрађивача или читавог одељења, јер гарантује опстанак у случају могућих афера.

Други модалитет је када надређени из управе изричито интервенишу за или против прихватања неког плана или пројекта. Тада се или одговор на захтев успешно позитивно формулише са минимумом лако решивих примедби (обрађивач је делимично заштићен), или ако је то потпуно немогуће (што је врло чест случај баш за најважније захтеве) дође се до закључка да је неопходна измена и допуна важећег плана да би се план прилагодио захтеву (не захтев плану, то је врло редак случај). Ово је најважнији модалитет из којег извиру све идеје о „унапређењу урбанизма“ који се перципира као неприхватљиво захтеван, спор, некооперативан, бирократизован, економски неодговоран, потрошач времена привредника и инвестиција, и најважнија сметња за издавање грађевинске дозволе. Трећи модел су коруптивне комбинације које постоје на бројним местима и у бројним облицима, од најбезазленијих познаничких до озбиљних парасистемских, али довољно је да се ми бринемо за прва два, а надлежни за трећи.

Проблем је да ни најкомпетентнији стручњаци не преиспитују ове основе, него лагано, корак по корак, деформишу оно што су наследили као метод из система са друштвеним приоритетима у уређењу простора, у метод са приоритетима приватног инвеститора и „либералне“ државе. Држава или помаже инвеститору (ако је велики и значајан) колико год може, или га предаторски глоби (ако је мали), такође колико год може.

Очито да треба тражити примеренији метод, али и о томе детаљније на другом месту!

Границе планираних и не планираних површина. Сада је функционалније да опишемо места сукоба инвеститорске тражње и урбанистичке понуде у вези намена површина (коришћења земљишта или слично). Најшири али и најтиши сукоб се дешава око граница планираног земљишта за изградњу (граница пољопривредног према грађевинском земљишту). Пољопривредно земљиште ван граница ће бити изграђивано без великих сметњи али само у облику непланске изградње. То га ослобађа за изградњу одмах и према жељама власника, али и ограничава на индивидуалне стамбене објекте и на пословне и привредне просторе који могу бити функционални са минималним улагањима (дакле личне идеје и организација „инвеститора“, сиви грађевински предузимачи, са општим скицама, јефтина изградња и минимум опремања инфраструктуром - прилаз и струја, можда водовод, али може и бунар, ипак се у бесправну градњу улази селективно). После изградње предузимаће се кораци за „легализацију“. Они велики инострани инвеститори који би улагали за организацију својих производних погона уопште се не упуштају у овакве ситуације и процесе, а њихови локални повезани кооперанти деломично.

Зашто уопште купити земљиште ван грађевинског подручја и без донетог плана и улагати тамо уместо на понуђеном планираном и припремљеном земљишту?

Па, пре свега зато што друге добре понуде заправо ни нема.

Као озбиљан, велики инвеститор у простор за сопствени посао (производњу, трговину, хотел, стамбени блок), ви ћете сами изабрати место где желите да градите, покушати да сами решите имовинска питања са садашњим власником, ступити у контакт са политичком екипом, утврдити да план који постоји не задовољава ваш техноекономски програм, кренути путем измене урбанистичког плана, и ту се заплести у дугогодишње контрадикторне поступке и захтеве између више десетина управних и парауправних институцијама са специјализованим надлежностима, а дозвола за градњу је све даље. После неколико година повући ћете се из намераване инвестиције, јер су предвиђени рокови финансијских планова истекли, а реализација нема, нити је јасно зашто.

Ако сте само „прединвеститор“ (заправо спекулант) који је повољно прибавио права на неком атрактивном комаду земљишта, али нема намеру сам да гради куће (да би их продавао или издавао као користан простор, што је тешко и неизвесно), него намерава да права на земљиште прода уз екстра профит, приступићете такође измени или изради урбанистичког плана са намером да се избори право на већу (по изграђеној површини) и траженију (по намени) изградњу од права по важећем плану. Са минималним улагањем у израду малог врло јефтиног урбанистичког плана (5-15-30 хиљада евра, испод једног промила вероватне инвестиције) очекује се додатни добитак од милион-два-три евра при препродаји истог земљишта са измењеним планом. Већина активности на урбанистичким плановима у Београду и значајан део у Србији припада овој другој врсти.

Да ли се онда бар много гради, или бар препродаје урбанистички уређеног земљишта (требало би да расте вредност некретнина и да се много приходује од пореза на промет

апсолутних права чак и ако се не гради)? Много се гради неорганизованих кућа ван система (непланских, бесправних, заправо објеката на земљишту са недозвољеном поделом - уситњавањем и изградњом, а који због тога немају ни грађевинску дозволу, и које не граде лиценцирана предузећа по пројекту лиценциране организације и т.д.). Мало се гради у оквиру система.

Стихија квази тржишта градских локација и спекулантских потенцијала изградње

Насупрот транспарентно дефинисаних приоритета града у потреби за јавним земљиштем и стварног тржишта са понудом и тражњом грађевинског земљишта, постоји наша пракса у којој тога нема.

Постоје јавна предузећа за стварање (уређење) и опремање грађевинског земљишта, али она не стварају нове припремљене и опремљене грађевинске парцеле које могу одмах да продају инвеститору са потребним власничким документима, одобрењима и по прихватљивим ценама (као што послује већина општина у Западној Европи када жели нове инвеститоре). Оне су некада водиле део инвеститорског поступка у великим градским пројектима дефинисан заједничким (јавним) садржајима, земљиштем и инфраструктурама, и вршила договорено преливање новца из једних пројеката у друге. Сада се углавном баве формирањем нових регулација за саобраћајнице, синхронизују радове на осталим инфраструктурама у њима, воде комплетне инвестиција за највеће градске пројекте (обилазнице, мостови, метро), *и наплаћују доприносе за сваки квадратни метар изграђеног простора пре сваке грађевинске дозволе (често и до 30% вредности)*. Такође, у перспективама нуде у закуп малобројне преостале уређене локације из социјалистичке фазе и преливају новац из дозвољених пројекта у буџет). Често ћете чути од руководиоца дирекција за земљиште да они немају право да откупљују земљиште од приватних власника, а потом ни од бивших друштвених власника, да није њихов посао да га уреде и, са општином, понуде другим приватним инвеститорима, већ само могу припремати експропријацију за јавно земљиште, па тако, кроз реализацију урбанистичких планова „створити услове“ за конкретну промену власништва и парцелације. Зато је сваки договор и његово испуњење према страним инвеститорима ноћна мора и за градску владу и за инвеститора (скуп неодржаних добронамерних обећања), зато понекад долази до командоских упада виших власти у домен локалне самоуправе.

Како је са приватним тржиштем за мале власнике и мале инвеститоре? Инвеститори траже добре локације блиске центру града (нарочито у централној зони Београда), где би откупили права на градњу на парцели од 400-600 м², и изградили 20-30 малих станова градског типа (најбоље до 30м²). Они ће пробати да их продају за 900 € по м² у Батајници 1200 € у ширем центру и 1600 € у централној зони. Од тога, власници парцеле или станова који се уклањају траже не новац у вредности земљишта (такав параметар, односно тржишна мера вредности не постоји за градске локације са плански дозвољеном градњом, мада постоји за локације за бесправну градњу), него вредност 25-30% планиране изграђене површине будуће зграде у становима. С обзиром да толико хоће и Дирекција, да хоће и јавна предузећа за прикључке на инфраструктуру, заправо и банке за дугорочни кредит - предузимач може профитирати само уз махинације. Прва од њих је повећање броја станова изнад планом почетно дозвољеног, а потом и други мали трикови за које инвеститор очекује да их пројектант и планер примене. Ту се губи даља логика стручног очувања квалитета урбанизма и архитектуре на градској парцели.

Каква је поука за побољшање овог дела система у будућности?

Прво, градске дирекције за земљиште треба да правно обезбеђују, стварају (купе, размене за права и услуге) грађевинско земљиште које ће продавати или давати у закуп инвеститорима. По потреби га и опремати, што данас сматрају јединим послом. Тако се може појавити право (али контролисано) тржиште грађевинског земљишта одмах спремног за градњу. Наравно, треба признати да трочлана форма организације урбанизма и изградње (Секретаријат плус два јавна предузећа: Дирекција, Урбанистички завод) не носи више ништа корисно за дисциплину. Овај модел само ствара ривалство, бирократизацију, нетранспарентност и неуправљивост. Можда је време да прихватимо модел са минималним политичким модулом (Градски секретар) који је надређен способном и свестраном стручном модулу (Директорат, Магистрат, или слично), који је такође део управе, али технолошки

обједињује већину стручних послова и израду пројеката или надзор над израдом ако их раде приватне фирме.

Пројект општег естетичког унапређења Србије, као заборављен урбанистички задатак

Када гледате кроз прозор аутомобила на путевима Србије (или намерно обраћате пажњу на амбијент јер сте у таквој професији), чак и у питомом и привлачном пејзажу, увек ће вам неколико кућа и окућница бити у непосредном видокругу. Због своје недовршености, неусклађености са суседним кућама и архитектонске неспретности (повећана маса, нови двоводни кров, спољно незавршено бетонско степениште, црвени, непажљиво зидани, квадратни шупљи блокови без малтерисања и детаља у бетонским спојевима, без обликованих ограда и завршених рогова, косника, таванских забата, а потом због домаћинске лежерности и страховите небриге према заборављеном императиву уредности имања (низови рушевних шупа и обора уз границу са суседом, иструлеле и крпљене ограде од импровизованих комада, отсуство живица и великог дворишног дрвећа), поново ћете се сукобити са реалном ружноћом данашњег грађеног пејзажа Србије. У том друштву лоше пролазе и Студеница, и Манасија и Оплепац, и Кнежеви дворови, или Сирогојно. Када пролазите поред старијих фабрика, увек ћете се поново питати каква то добра производња може годинама да трпи импровизоване склепане додатке уз основне хале, разбијена, никад опрана стакла на прозорима, окрњене зидове и стубове, гомиле разбацаног и неразумљивог отпада и зарђале технологије по фабричком кругу, ниједну јасну стазу, пут, травњак, дрво. Пут којим возите је изгубио ивице, бочне канале, обележавање, а оронула пожутела и накривљена информатика, ван препознатљивог система промиче са стране и није од велике користи. Не треба да нас заварају изрази дивљења гостију и заљубљеност домаћина у свој родни крај. Први су дошли очекујући заосталост и примитивизам борбених балканских племена, па их искрено одушеве циљано одабрани изузеци, са којима се срећу. Други не могу да виде своје. Међутим, наше амбиције и дужности су веће проширење и победа лепоте и уређености простора Србије може да покрене и посебно осмишљен дугорочни пројект.

Очување стварног смисла и преиспитивање основних инструмената је у овом међувремену основни задатак урбанистичких актера

Потребно је да се очувају и, колико могу промисле, поправе и одрже урбанистичке и планерске методе организације насеља и земљишта, институције и стручњаци. Мислимо на све, на урбанистичке планове, министарство за урбанизам (макар део), закон о урбанистичком планирању, урбанистичке прописе, урбанистичке заводе и предузећа, катедре и предмете из урбанизма, архитекте-урбанисте, остале специјалисте у оквиру урбанистичког и просторног планирања, грађанска удружења урбаниста, урбанистичке конкурсе, партиципацију грађана у урбанистичком планирању и уређењу.

Добар детаљ за крај

Да завршимо са добрим детаљем у вези са изменом закона о планирању и изградњи. Има једна промена која може да буде на добро, ако се добро развије и користи. Додат је члан 45а који уводи *рани јавни увид*, чије потребе и важност за суштину отвореног урбанистичког планирања није нужно овде наглашавати. Али, како да верујемо да се то неће завршити као додатни празан ритуал (па нема гаранције, треба се тек изборити)? Оптимизам може да мало подгреје детаљ из наредног члана 46., (о садржају одлуке о изради планског документа) и његова тачка 5. која гласи: „*Одлука из става 1. овог члана садржи нарочито:... 5) визија и циљеви планирања, коришћења, уређења и заштите планског подручја;*“. Дакле, уведена је обавеза да *план има и визију* и то још у одлуци (што значи да ће се одлука и стручни елаборат за рани јавни увид радити усклађено, квалитетније и обавезније). Међутим, треба да нас двоструко радује неочекивана употреба снажног и традиционалног урбанистичког појма „визија“, који је био сасвим нестао, а можда ће помоћи у опоравку, барем кроз идентификацију на комисији – шта је визија сваког урбанистичког плана!

Мирјана Маринковић-Габарић, дипл. просторни планер¹

ПЛАНСКА ДОКУМЕНТАЦИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

РЕЗИМЕ

Предмет рада је развој просторног и урбанистичког планирања у Србији и на територији бивше Југославије, са посебним освртом на Измене и допуне Закона о планирању и изградњи из децембра 2014. године. Први пут се уводи рани јавни увид, као вид партиципације, процеса којим се омогућава учешће, утицај и контрола доношења одлука. Партиципација је скуп принципа, питање етике.

План представља резултат процеса планирања и манифестује се преко модела – плански документ и пројекта. Планирање је процес прикупљања знања о постојећим и будућим потребама и ресурсима и метод дефинисања развојних циљева одређеног подручја.

Кључне речи: партиципација, план, плански документ, планирање

PLANNING DOCUMENTS WITH SPECIAL EMPHASIS ON AMENDMENTS TO THE LAW ON PLANNING AND CONSTRUCTION

ABSTRACT:

The subject of the work is the development of spatial and urban planning in Serbia and the territory of the Former Yugoslavia, with special emphasis on Amendments Law on Planning and Construction in December 2014. It was first introduced early public review, as a form of participation, a process which enables participation, influence and control decision-making. Participation is a set of principles, a question of ethics.

The plan is the result of the planning process and is manifested through the model - planning documents and projects.

Planning is the process of gathering knowledge about the existing and future needs and resources and methods of defining development goals specific area.

Keywords: participation, plan, planning document, planning

УВОД

Просторно планирање представља делатност с циљем просторног усклађивања свих активности и процеса, као и одржавање и развијање повољних услова за живот и рад људи на одређеној територији, како би се на истој остварио оптималан размештај становништва и привредних делатности, осигурало одрживо искоришћење земљишта уз заштиту околине и очување естетских и природних вредности простора. Другим речима, просторно планирање решава оптималан однос људи, добара и делатности на територији ради његове оптималне употребе, а ради одрживог развоја. Основни задатак на који треба одговорити је како распоредити садржаје простора, како усмерити чиниоце и како их најбоље искористити за одрживи развој територије која се планира преко теорије просторног планирања која у пракси има излаз преко израде и спровођења планова.

Урбанистичко планирање представља скуп делатности које се заједнички баве физичким планирањем насеља, проучавањем њихове структуре и развоја. За разлику од урбанистичког планирања, урбанизам проучава развој градова (физичка и социјална структура).

На обе теорије, односно планирања, утицај имају и друге науке и закони, али велики, па може се рећи и опредељујући, утицај имају друштвени интереси изражени кроз политичку вољу законодавних институција друштва.

¹ Мирјана Маринковић-Габарић, дипл. просторни планер, Градска управа за просторно планирање, урбанизам, изградњу и заштиту животне средине града Крагујевца, mira2406@gmail.com

1. ДРУШТВЕНА УЛОГА ПЛАНИРАЊА

Просторно и урбанистичко планирање представљају један од механизма друштвене регулације просторног развоја.

Механизми друштвене регулације огледају се кроз:

- Планирање
- Опште норме (опште и посебне правне и административне норме – регулатива; друштвене норме – навике, обичаји, морални закони, етички принципи, јавно мњење...)
- Тржишни механизми (вредност земљишта пре пламског акта, и увећана вредност земљишта – процена вредности непокретности)
- Општа политика
- Секторске политике
- Стандарди и нормативи.

2. ПРИНЦИПИ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

Принципи просторног планирања:

1. Принцип научности
2. Принцип свестраности
3. Принцип интердисциплинарности
4. Принцип ангажованости
5. Принцип објективности
6. Принцип конкретности
7. Принцип развојности
8. Принцип демократског планирања
9. Принцип критичности
10. Принцип еластичности
11. Принцип континуираног планирања
12. Принцип перманентног планирања.

3. НАСТАНАК ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Просторно планирање настало је почетком 20. века, када је људско друштво достигло виши степен развоја. Развој друштвених наука омогућио је усмеравање развоја и вођење политика у правцу у коме људи постају субјекту развоја и управљања како друштвом тако и простором.

Много пре појаве савременог урбанистичког планирања, постојала је градска уметност у Египту, Риму, Грчкој, Индији, Кини, у средњовековној Европи – уметност да се нађе форма за изградњу града и вештина да се пронађу адекватна решења. Модерно урбанистичко планирање јавило се као реакција на ранија схватања да је град збир зграда, улица и осталих објеката; да је град уметничка творевина; да је град само геометријска форма и архитектонски оквир, и да су граду потребна само техничка решења, претежно архитектонско-уметничка.

Савремено урбанистичко планирање ставља човека у први план. Насеља се третирају као економске и социјалне заједнице људи и као један од најважнијих задатака модерног урбанистичког планирања је усклађивање градске форма са садржајима који представљају систем одрживог развоја заједнице. Овај задатак се остварује планирањем тако што се форма града ставља у дијалектички однос са градским садржајима (људи у оквиру својих заједница са међусобним односима у оквиру заједничког „градског бића“). Преплитањем више сектора у оквиру планирања, град више није само техничко биће, и на тај начин урбанистичко планирање добија друштвени, развојни карактер. У њему су садржана достигнућа архитектуре, екологије, социологије, економије, географије, саобраћаја, права, грађевинарства и других дисциплина неопходних за функционисање градова.

Први закон, који је одредио да сви градови имају планове свог ширења, донет је 1874. године у Шведској.

Даљи развој урбанистичког планирања истакао је потребу да се град планира сам за себе, одвојено од осталих насеља и подручја. Тржишна привреда утицала је на проширење интересног подручја града и на тај начин га довела у завистан положај од околине. На тај

начин створило се гравитационо подручје. Постојање и дефинисање гравитационог подручја условило је појаву просторних планова, помоћу којих је почело усмеравање развоја не само градова већ и ширих територија, региона и националних подручја. Даљи развој довео је до планова којима се обухватала цела земља („Атинска повеља“ из 1933. године).

Просторно планирање се интензивније развија након Другог светског рата. Под њим се подразумева планирање градова и села, кроз систем насеља и региона.

Процес разликовања урбанистичких и просторних планова врши се тако што се организација града третира у просторним, а опремање и уређење града у урбанистичким плановима који су детаљнији и са више техничких елемената за спровођење на нивоу саме локације. Данас се урбанистичко и просторно планирање преплићу.

Појаву и развој просторног планирања у европским земљама између два рата подстицали су развој индустрије (1920. године – Рур, Немачка, 1922. године – Јужни Велс и Лондон, Велика Британија), и борба са природом и оскудицом земљишта (1921. године први међуопштински план у Холандији; затим у Израелу; у Швајцарској се јавила потреба за рационалним коришћењем природног богатства, првенствено у туристичке сврхе). У осталим европским земљама просторно планирање почиње да се развија нешто касније (1930. године у Пољској, 1933. године у Чехословачкој, 1940. године у Финској – углавном планови развоја привреде и инфраструктуре на територијалној основи). После Другог светског рата, тадашњи СССР и Француска уводе модерније просторно планирање.

4. МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ У ОБЛАСТИ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Оснивањем Друштва народа 1919. године интернационализује се питање уређивања и планирања градова, као и решавања послератних штета. У циљу унапређења уређења простора на регионалном, националном и међународном нивоу исте године оснива се Међународна федерација за урбанизам, становање и уређење простора. Први документ донет је 1933. године - Атинска повеља. Суштина реформи је у подели функција у простору на становање, рад, рекреацију и саобраћај.

Значајнији документи који се односе на питање људских насеља:

- Декларација и препоруке Конференције Уједињених нација о људским насељима (Habitat I) – 1976.
- Експертски извештај OECD-а о улози државе у просторном и урбанистичком планирању – 1980.
- Зелена књига о урбаној средини Комисије европске заједнице – 1990.
- Европска урбанистичка повеља Савета Европе – 1992.
- Декларација УН о људским насељима, циљевима, принципима, обавезама и светском плану акције (Habitat II) – 1996.
- Лисабонска стратегија 2000.
- Стратегија Еврпа 2020.

На основама анализе и препорука Зелене књиге настала је Европска урбанистичка повеља Европског Савета, а на Конференцији УН о људским насељима 1996. године усвојен је програм о људским насељима (The Habitat Agenda).

5. РАЗВОЈ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА НА ТЕРИТОРИЈИ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ И У СРБИЈИ

Развој просторног планирања на територији бивше Југославије, прошао је више развојних етапа.

5.1. Прва етапа између два светска рата

Карактерише је први урбанистички пропис у Краљевини Југославији – Грађевински закон из 1931. године, којим се регулише урбанистичка проблематика јединствено за целу територију. Први пут се дефинише заштита „свега онога што је изван зграда“ и што је у јавном интересу. Регулациони план састојао се од:

- Регулационог плана, грађевинског пројекта, нацрта за уређење и проширење једног места,
- Уредбе о извођењу регулационог плана у којој се описују радови, који нису могли да се графички представе на плану, и

- Грађевинског правилника са нормама које се односе на градилиште и грађење. Први део Закона о уређењу насеља односио се на општине, којима је дато право да у оквиру закона а према месним приликама, регулишу специфичне промене. С обзиром да је Закон писан првенствено за градове, то га је пратила и Уредба о одређивању градова (вароши) и варошица (трговишта) за које се примењују правила уређења насеља.

Други део Закона садржао је правила грађења према грађевинско-полицијским, хигијенским, техничким и архитектонским прописима. И у овом домену општинама је дато право додатног и специфичног регулисања прописа.

Финансирање израде регулационог плана вршено је уз средстава буџета општина. Извођење регулације из средстава фондова, која су формирана из следећих извора: дотације буџета; прихода од парцелације, експлоатације (извлашћења), комасације, грађевинских такси и казни; прохода од продаје општинских добара (најмање 25% од продајне цене).

Грађевински закон урађен је по пројекту Удружења југословенских инжењера и архитеката. Сprovedена је процедура у Министарству, у бановинама, већим градовима, Савезу градова, Удружењу инжењера, Савезу власника зграда и земљишта и другим институцијама. Дакле, процедура је остала прилично слична и данас.

У овом периоду, просторно планирање је било схваћено у свом елементарном облику – као пројектовање и као грађевинска регулатива. Планови су били инжењерски и радили су се само за велике градове.

За оно време, Грађевински закон је био врло квалитетан и напредан, па се самим тим и тешко спроводио. Отпор је давала владајућа класа, као највећи поседник градског земљишта, најамних и других зграда. Локални развој града, као и ниски степен урбанизације и индустријализације, нису наметали потребу за просторним планирањем ширих подручја.

5.2. Друга етапа развоја крај Другог светског рата до 1949. године – период обнове земље

При крају овог периода оснивају се савезни и републички органи надлежни за послове урбанизма, започиње рад на организовању просторних планера и на оснивању првих републичких просторно-планских организација. Све се финансира из средстава буџета република, а мање из општина. Појављују се и прва упутства о планирању градова и села, започиње израда првих урбанистичких планова за главне градове.

5.3. Трећа етапа 1949 - 1960. године

Започиње доношењем Основне уредбе о генералном урбанистичком плану 1949. године, која је јединствена за територију тадашње СФРЈ. Од 1960. године републике почињу да се доносе урбанистичке законе. Овај период карактерише жива просторно-планска активност. Примећују се утицаји совјетског, француског, енглеског, немачког и чешког искуства, јер су водећи стручњаци школовани у иностранству. У то време урбанисти су били само архитекти. У овом периоду, просторно планирање није имало научну компоненту. Увођење комуналног система било је од великог значаја за просторно планирање, који је омогућио преношење послова просторног планирања на општине.

Новина у просторном планирању је Савезна уредба о генералном урбанистичком плану, која је као једини урбанистички пропис примењивана десет година и по којој урбанистички план носи назив – генерални урбанистички план. У то време планови не представљају обавезан предуслов изградње у целини, али су обавезни за капиталне објекте. Према Уредби, генерални урбанистички план је дефинисан као средство за усмеравање развоја насеља и среза, сагласно развоју производних снага, повећању насељеност и развоју друштвеног живота. Генерални план се мења и допуњава ради отклањања неусклађености.

У прво време израда генералног урбанистичког плана се вршила на основу плана Министарства за комуналне послове република, чијим се средствима и финансирала израда. Касније, прелази на одлучивање о изради у општине. Усвајање врши надлежни народни одбор за своје подручје. Сагласност даје народни одбор.

Поступак доношења плана текао је од изношења нацрта плана на општи јавни увид до обавезног прибављања мишљења само главних инвеститора.

У овом периоду, као урбанисти се, поред архитеката појављују и други стручњаци. Оснивају се заводи за урбанизам у главним градовима република, као и већим местима. Урбанистички

план постаје израз политике развоја града, коју постављају и воде органи општине уз помоћ урбаниста.

У пракси просторног планирања долази до напретка увођењем научних метода у изради урбанистичких планова. Међутим, јавља се проблем, који постоји и у данашњој пракси, како наћи одговарајуће методе планирања да би планови били реални и применљиви у животу заједнице.

И поред успеха, просторно планирање се није развијало у складу са потребама и захтевима интензивне изградње насеља, због недовољне пажње друштва и несхватања његовог значаја за развој заједнице.

У овом периоду, долази до удруживања урбаниста у посебан Савез. Тежиште рада било је на проблематици развоја урбанистичке активности и служби, затим на усклађивању урбанистичког и друштвеног планирања, планирању градова, насеља, и по први пут разматра се проблематика регионалног просторног планирања и указује на потребу њеног увођења у систем планирања СФРЈ.

Раде се само урбанистички планови, а тек почињу да се појављују регионални (срески) просторни планови. Финансирање је искључиво из буџета.

Први просторни план рађен је за простор Крапине 1958. године за територију шест општина.

5.4. Четврта етапа од 1960 – 1966. године

Почиње доношењем републичких урбанистичких закона. Просторно планирање доживљава највећи домет у свом развоју, прераста стручне оквире и постаје друштвена активност. Просторни план је постао предмет интереса и одлучивања грађана и на тај начин се ублажила граница између стручног и друштвеног аспекта просторног планирања.

Републичке и локалне организације урбаниста испољавају све већи утицај на развој и примену просторног планирања. Пре свега, у центру њихове опсервације налазили су се квалитетнији просторно-плански проблеми: реконструкција градова, комуна као просторна појава, урбанистичка организација градова, проблеми стамбене природе. Урбанисти истичу потребу већег коришћења просторног планирања као алата, инструмента, за усмеравање развоја.

Процес развоја самоуправљања доводи до све већег преношења права одлучивања на општине-комуна и њихово осамостаљивање у одлучивању у организовању и уређењу своји територија.

Израда просторних планова се више не финансира из буџета. Финансирање постаје сложеније и врши се из буџета општине, дела посебно усмерених прихода буџета (разни доприноси и порези), дела градске ренте (допринос за коришћење грађевинског земљишта, накнада за уступање земљишта и друго) и удружених средстава непосредно заинтересованих радних организација, великих инвеститора, привредних грана и асоцијација.

У то време израђују се и општински и регионални просторни планови, а просторно планирање се повезује са развојем туризма.

Према републичким урбанистичким законима, градови, села и подручја посебне намене уређују и граде на основу просторних планова, без којих се не одобравају локације, промена граница парцела и не издају се одобрења за изградњу.

Просторни планови за регионе и републике израђују се онда када за то постоји потреба. Закони прописују минимални садржај плана, поступак његове израде и доношења. Регулисан је однос према друштвеним плановима. Обавеза је да се просторни планови доносе на основу сагледаног дугорочног друштвено-економског развоја у друштвеним плановима. Прописано је ко може да ради просторни план. Истим законима унапређен је систем просторног планирања који се огледа у систему просторних планова и њиховом међусобном односу (насељски урбанистички план, општински просторни план, срески просторни план, регионални просторни план и републички просторни план); затим у увођењу економске и социјалне компоненте (урбанистички план обавезно има посебан програм а регионални факултативно, као први део плана, у коме се организација и уређење града и села посматра и решава у складу са економским и социјалним развојем); дата је могућност да свако подручје добије план сагласно својим карактеристикама, величини и положају, у оквиру система друштвено-политичких заједница (више врста планова, као и могућност доношења скраћених и привремених просторних планова); и планирање заснивати са демократским принципима и политици децентрализације (јавност израде и спровођења планова).

У овом периоду донет је Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању НРС (1961.), Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта.

5.5. Пета етапа од 1966 – 1974. године

Просторно планирање третира се и у документима друштвеног планирања и улази у систем планирања СФРЈ. На тај начин просторно и друштвено планирање се приближавају и утичу на стварање ефикаснијих инструмената усмеравања свеукупног развоја. Године 1965. донете су измене Закона о урбанистичком и регионалном просторном планирању НРС, Промене у привредном животу утичу и на мењање ранијих схватања о просторном планирању и његовим методама. Просторно планирање се прилагођава потребама самоуправног друштва. Од просторног плана се захтева да буде еластичнији инструмент усмеравања развоја насеља и подручја.

Ову етапу просторног планирања не карактеришу нови урбанистички прописи, већ се постојећи прописи прилагођавају изменама у привредном и друштвеном животу, односно уставним променама. СР Словенија доноси посебан закон о регионалном просторном планирању у коме прописује обавезну израду регионалних и републичких просторних планова. Посебним законом о урбанистичком планирању уведена је обавеза да се урбанистички програм ради само за општину у целини, а да из његових одредаба проистичу сви остали насељски планови – насеља и градови се не посматрају одвојено од околине и осталих насеља, јер само заједно представљају друштвено-економску заједницу.

Доносе се и други прописи којима се посредно регулише тематика просторног планирања, као закони о заштити природе, о шумама, о водама, јавним путевима, о заштити ваздуха од загађености, заштити споменика културе, заштити од пожара, о уређењу и коришћењу грађевинског земљишта и други.

Савезна и Републичке скупштине доносе посебне резолуције о просторном планирању, организацији и уређењу простора и политици урбанизације. Посебно се истиче Резолуција о основама политике урбанизације СР Србије (1967.).

5.6. Шеста етапа од 1974 – 1980 – 1992. године

Започиње уставом из 1974. године, којим се реafirмише планирање (посебно дугорочно на свим нивоима), доноси се и Закон о планирању и уређењу простора СР Србије (1974.), измене (1985.), и нове измене које су дале пун легалитет просторном планирању (1989.) Планирање и планови постају обавезни. Просторно планирање треба да прерасте у самоуправно просторно планирање, односно, у планирање организације и уређења простора самоуправног друштва. Ово је период којим започиње дерегулација и приватизација, када на значају добијају принципи тржишта и када се тржиште промовише у главни механизам развоја, док се проблеми неједнаког развоја стављају у други план.

5.7. Седма етапа од 1992 – 2000. године

Године 1990. донет је нови Устав Србије, а 1992. године Устав Југославије (два устава која никада нису усклађена). Наша земља је 1992. године била учесник конференције ОУН у Рио де Женеиру и потписник АГЕНДЕ 21 (програма активности за 21. век) за „одрживи развој“ људских насеља са обавезом спровођења препорука из Агенде, примене правила и других начела у планирању, уређењу земљишта и изградњи објеката, као и обавезе усклађивања законских и подзаконских аката. Крајем 1995. године донет је сет законских аката, 1996. године донет је Просторни план Републике Србије, затим Закон о експропријацији и други. Овим актима први пут је начињен покушај усклађивања са међународним прописима – одрживи развој насеља, финансирање одржавања стамбених зграда и стратегија планирања развоја Србије.

Намена, организација и уређење простора утврђују се за дугорочни период од најмење 20 година, просторним и урбанистичким планом. Просторни планови су:

- Просторни план Републике Србије
- Регионални просторни план
- Просторни план подручја посебне намене
- Просторни план мреже инфраструктуре или мреже подручја или објеката са посебним функцијама.

Не постоји просторни план јединица локалне самоуправе.

Урбанистички планови су:

- Генерални план града, односно насеља
- Генерални план предела
- Генерални план мреже инфраструктуре или мреже подручја или објеката са посебним функцијама
- Регулациони план
- Урбанистички пројекат
- План парцелације.

Урбанистички пројекат и план парцелације могу се доносити и као самостални акти или као разрада генералног, односно регулационог плана.

Оснива се Републички завод за просторно планирање и урбанизам, као посебна организација за обављање стручних послова просторног и урбанистичког планирања.

Израдом планске документације руководи овлашћени планер, односно овлашћени урбаниста.

5.8. Осма етапа од 2000. године до данас

Године 2003. донета је Уставна повеља Србије и Црне горе, којом се Савезна Република Југославија трансформисала у државну заједницу Србије и Црне Горе, која је престала да постоји 2006. године изласком Црне Горе из државне заједнице. Република Србија усваја нови Устав 2006. године. Промене у Уставу - изостављена је друштвена својина, страни држављани могу стећи право својине над непокретностима, утичу и на пратећу регулативу што се огледа и кроз просторно и урбанистичко планирање.

Промена друштвеног система са доласком нове демократске власти у јесен 2000. године, условила је промене у свим сферама живота. У претходним периодима долази до експанзије бесправне градње када ничу читава насеља у рубним деловима градских насеља и на тај начин проширују се и спајају приградска насеља са градским. Не постоје механизми да се систем уреди, обзиром да градско неизграђено грађевинско земљиште није било у промету, те се није могла промена корисника књижити у земљишним књигама, дужина чекања на добијање грађевинске дозволе, неусклађеност регулативе и друго.

Године 2003. доноси се Закон о планирању и изградњи који је по први пут у историји нашег законодавства, у целини регулисао грађевинско земљиште, просторно и урбанистичко планирање, изградњу по угледу на Европске законе. Оснива се Републичка агенција за просторно планирање, ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање политике планирања и уређења простора у Републици Србији, као самостална организација која врши јавна овлашћења у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона. Њиме се уређује:

- Стратегија просторног развоја Републике,
- основе планирања и уређења простора,
- режим грађевинског земљишта,
- изградња објеката и друга питања од значаја за врсте, садржај и поступак
 - доношења просторних и урбанистичких планова,
 - коришћења грађевинског земљишта,
 - грађевинских, техничких, технолошких услова за извођење претходних радова,
- израда техничке документације,
- начин и поступак издавања грађевинске и употребне дозволе,
- грађење објеката и
- инспекцијски надзор.

И закон из 2003. године претрпео је измене и допуне у 2006. години.

Плански документи су:

- Стратегија просторног развоја Републике Србије, доноси се за територију Републике (НУТС 1: 3-7 милиона становника)
- шеме просторног развоја, плански документи којима се одређује просторни развој појединих области за које су основе просторног развоја утврђене у Стратегији (високо образовање и научно-истраживачки рад, култура, здравство и социјална заштита...)
- просторни план подручја посебне намене,
- регионални просторни план ((НУТС 2: 800 000-3 милиона становника и НУТС 3: 150 000-800 000 становника),

- просторни план општине (НУТС 4: испод 150 000 становника).
- Плански документи морају бити међусобно усаглашени и у складу са Стратегијом просторног развоја Републике Србије. Први пут се уводи НУТС – номенклатура статистичких јединица по стандардима Европске уније, односно статистичког завода у Луксембургу (ЕУРОСТАТ).
- Урбанистички планови су:
- општи урбанистички планови (генерални план, и план општег уређења),
- регулациони планови (план генералне регулације и план детаљне регулације).
- Закон је предвидео и обавезу локалних самоуправа да све планове донете до ступања овог закона ускладе са прописаном садржином планова које овај закон предвиђа. Приликом доношења нових планова обавезна је израда програма као основа за израду нацрта плана, па је процедура:

иницијатива → одлука → ПРОГРАМ → нацрт → јавни увид → усвајање на скупштини

Ради унапређења услова за обављање стручних послова у области просторног и урбанистичког планирања, пројектовања, изградње објеката и других области значајних за планирање и изградњу, заштите општег и појединачног интереса у обављању послова у тим областима, организовања у пружању услуга у наведеним областима, као и ради остваривања других циљева оснива се Инжењерска комора Србије. Просторним планом руковоори одговорни планер, а урбанистичким одговорни урбаниста.

Године 2009. доноси се нови Закон о планирању и изградњи, који је претрпео приличан број измена што по питању неуставности појединих одредаба па чак и целих поглавља (легализација), што по питању убрзања процедура добијања дозвола, грађевинског земљишта, доношења планова у децембру 2014. године.

6. ПРОСТОРНО И УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ ПО ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА ИЗ ДЕЦЕМБРА 2014. ГОДИНЕ

6.1. Просторно и урбанистичко планирање

Према изменама и допунама Закона, документи просторног и урбанистичког планирања садрже мере уређења и припреме територије за одбрану земље, као и податке о подручјима и зонама објеката од посебног значаја и интереса за одбрану земље. Овај прилог је саставни део плана, уколико министарство надлежно за послове одбране не одлучи другачије, и не објављује се на интернет страници јединице локалне самоуправе.

Као документи за спровођење просторног плана су програми имплементације ПП РС и регионалног ПП.

Просторни план подручја посебне намене доноси се за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, пројекте од значаја за Републику Србију или подручја одређена Просторним планом Републике Србије, или другим просторним планом (подручје са природним, културно-историјским или амбијенталним вредностима; подручја са могућностима експлоатације минералних сировина; подручја са могућностима коришћења туристичких потенцијала; за реализацију пројеката за које Влада утврди да су од значаја за Републику; за објекте за које грађевинску дозволу издаје министарство или покрајина).

Код урбанистичко-техничких докумената уводи се елаборат геодетских радова за исправку граница суседних парцела и спајање две суседне парцеле истог власника.

Садржина планских докумената кроз измене закона претрпела је неке измене у смислу појашњења садржаја алинеје, али је чињеница да извештај о стратешкој процени утицаја плана на животну средину постаје саставни део документационе основе планског акта а не да се као до сада објављује заједно са планом (ППРС, ППППН, РПП, ПП ЈЛС).

Просторним планом јединице локалне самоуправе до измене закона, за сеоска насеља рађени су шематски прикази уређења насеља а изменом је исказана потреба израде уређајне основе за села која немају донет плански документ.

Уређајна основа за село доноси се заједно са просторним планом ЈЛС, а за села за која није предвиђена израда планског документа. Овде се поставља питање колики је временски период потребан за израду ПП ЈЛС уколико се за свако сеоско насеље за које није потребна израда планског документа израђује уређајна основа, посебно ако се има у виду

демографска слика српског села која је изразито депопулацијска, да су села централне Србије полузбијеног или разбијеног типа и слично. До сада су шеме систематизовале слична сеоска насеља и давала правила уређења и грађења, а према систему мреже насеља прописивана је израда планске документације за одређени ниво.

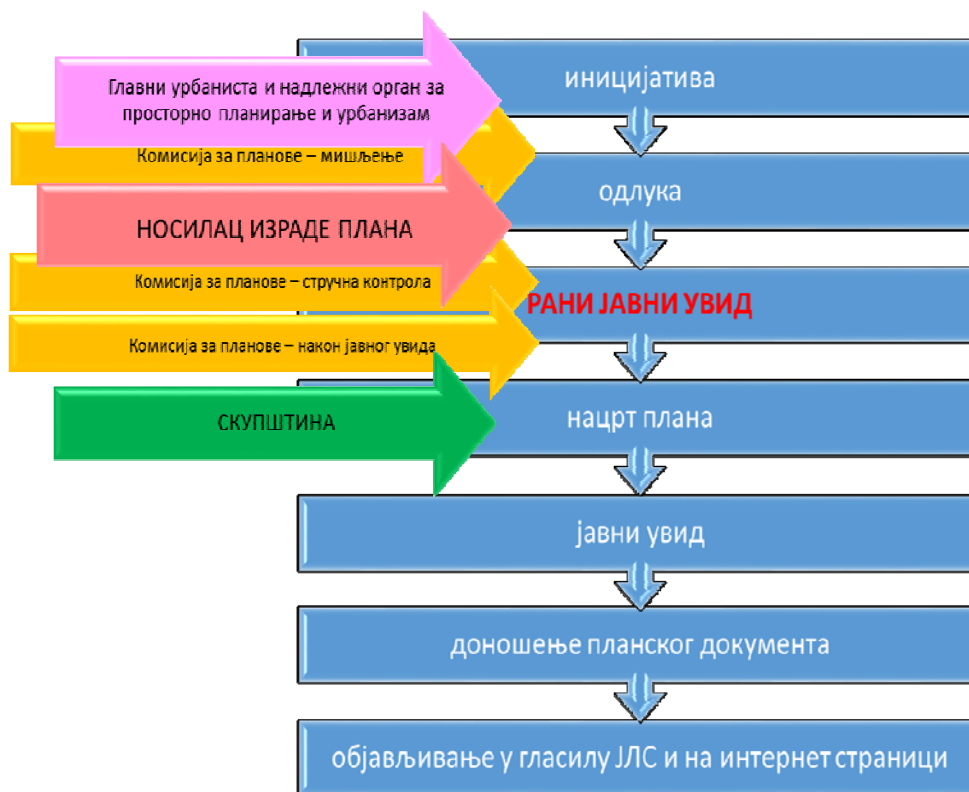
Генерални урбанистички план, као стратешки развојни план са општим елементима просторног развоја доноси се за насељено место које је у складу са Законом о територијалној организацији Републике Србије утврђено као град, односно град Београд.

План генералне регулације сада се може донети и за мреже објеката и површине јавне намене, а план детаљне регулације се може донети и када просторним, односно, урбанистичким планом није предвиђена његова израда а на основу одлуке надлежног органа или по захтеву лица које са јединицом локалне самоуправе закључи уговор о финансирању израде тог планског акта, као и за линијске инфраструктурне објекте, зоне урбане обнове и друго.

6.2. Рани јавни увид

Рани јавни увид представља нови инструмент и партиципацију грађанства у процесу доношења планских докумената:

- После доношења одлуке
- **Циљ:** упознавање јавности са **општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима** за развој просторне целине/урбану обнову, као и **ефектима** планирања.
- Органи, организације и јавна предузећа, који су овлашћени да утврђују услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката обавештавају се и позивају да дају **мишљење у погледу услова и неопходног обима и степена процене утицаја на животну средину.**
- **Оглашавање: 7 дана** пре отпочињања увида у средствима јавног информисања и у електронском облику на интернет страници ЈЛС
- **Трајање: 15 дана** од дана објављивања
- **Примедбе и сугестије** током раног јавног увида: евидентира носилац израде. Исте могу утицати на планска решења.
- **Спроводи процедуру: Комисија за планове**
- **Средства** за обављање раног јавног увида и јавног увида обезбеђују се **у буџету.**



Слика 1. Шема израде планског документа

На овај начин укида се концепт плана, а за рани јавни увид се припрема материјал у почетним фазама израде планског документа и који би, према Нацрту Правилника, требао да садржи текстуални и графички део. Предмет раног јавног увида су основна концептуална развојна решења, која се не односе на услове, могућности и ограничења грађења на појединачним катастарским или грађевинским парцелама. Овде се види одређена сличност материјала који се доставља за рани јавни увид са концептом плана, али је суштина да се јавност укључује од почетка израде планског документа и даје се могућност активног упознавања обухвата плана а кроз исказане потребе интересних група – стејхолдера (према интересу и утицају) формираће се листе стејхолдера.

7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Планирање на просторима Србије може се рећи да има развојну компоненту, али да никада до сада није пружена могућност укључивања партиципаната од самог почетка израде планског документа кроз рани јавни увид.

Уобичајено је да се међу стејхолдерима разликује више интересних група – управа (политичари, стручњаци/урбанисти и планери, инвеститори, различите интересне групе) и јавност (грађани организовани у групама или појединачно). На тај начин се укључују сви они на које промене у простору могу да утичу директно или индиректно.

Са становишта техника партиципације, од информисања и консултација до активне партиципације, а примерено локалним условима и потребама, са учешћем грађана и осталих стејхолдера, у условима тржишне економије могуће је доћи до реалних и остваривих планских решења за једну заједницу.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Бранислав Пиха: Основе просторног планирања, Издавачко штампарска радна организација „Привредно финансијски водич“ Београд, 1979
2. Водич за партиципацију у планирању урбаног развоја, AMBERO cinsalting представништво Београд, Краља Милана 23, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, GIZ канцеларија у Београду, Брзакова 20, Београд
3. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03, 34/06)
4. Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 132/14, 145/14)
5. Међународни плански документи и урбанистичко планирање у земљама ЕУ, http://www.vggs.rs/gradjevinski_odsek/predmeti_ispiti/urbanizam1/predavanje_13-14/urb1-8_eu.pdf
6. Нацрт Правилника о садржини и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>

Бојана Дивац, дипл.инж.арх.¹
Асистент Зоран Јовановић, дипл.геод.инж.²

ОБЈЕДИЊЕНА ПРОЦЕДУРА

1.0 ОБЈЕДИЊЕНА ПРОЦЕДУРА

Обједињена процедура представља значајну позитивну новину, уведена изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из децембра 2014. године, која ће смањити кораке, трошкове и време изградње, прикључења на инфраструктуру и уписа права својине. Тиме ће се за привреду и грађане значајно поједноставити компликован процес прибављања докумената, потребних у различитим фазама изградње објеката.

Обједињена процедура јесте скуп поступака и активности које спроводи надлежна служба у вези са изградњом, доградњом или реконструкцијом објеката, односно извођењем радова, а који укључују издавање локацијских услова, издавање грађевинске дозволе, односно решења из члана 145. Закона о планирању и изградњи, пријаву радова, прибављање сагласности на техничку документацију, издавање употребне дозволе, прибављање услова за пројектовање, односно прикључење објеката на инфраструктурну мрежу, прибављање исправа и других докумената које издају имаоци јавних овлашћења, а услов су за изградњу објеката, односно за издавање локацијских услова, грађевинске и употребне дозволе из њихове надлежности, као и обезбеђење услова за прикључење на инфраструктурну мрежу, упис права својине на изграђеном објекту, као и измену аката који се прибављају у овој процедури.

Поступком обједињене процедуре је грађанима омогућено да, на једном месту, преко јединственог шалтера Обједињене процедуре поднесу захтев са законом прописаном документацијом и доказом о плаћеним таксама и накнадама, након чега ће орган по службеној дужности, у име и за рачун странке, прибавити сва потребна документа од имаоца јавних овлашћења, од Републичког геодетског завода и у законом прописаном року решити по захтеву.

Законом о планирању и изградњи регулисана је обавеза сваке Јединице локалне самоуправе за успостављање посебне организационе јединице за Обједињену процедуру са границама овлашћења, обавезама регистратора и свим поступцима у оквиру обједињене процедуре.

- Издавање локацијских услова (измена Локацијских услова)
- Издавање грађевинске дозволе (измена грађевинске дозволе)
- Издавање решења из члана 145 Закона о планирању и изградњи
- Издавање привремене грађевинске дозволе
- Пријава радова
- Прибављање услова за пројектовање и прикључење објекта
- Издавање Употребне дозволе
- Пријем изјаве о завршетку израде темеља и обавештење грађевинске инспекције о пријему те изјаве
- Обавештење грађевинске инспекције о пријему изјаве о завршетку објекта у конструктивном смислу
- Прибављање документације по службеној дужности
- Укњижба објекта и посебних делова објекта

Учесници у Обједињеној процедури

- Подносилац захтева (инвеститор, финансијер)

¹Бојана Дивац дипл.инж.арх, секретар секретаријата за грађевинарство Градске управе Града Крагујевца, bdivac@kg.org.rs

² Асистент Зоран Јовановић, дипл.геод.инж.

- Надлежни орган (Служба за обједињену процедуру)
- Регистратор (именовано лице овлашћено да подноси прекршајне пријаве имаоцима јавних овлашћења)
- Републички геодетски завод (доставља копија плана, извод из катастра водова)
- Имаоци јавних овлашћења (локална и републичка јавна предузећа и надлежни државни органи)
- Агенција за привредне регистре (централни регистар обједињене процедуре)

Размена поднесака, аката и документације у обједињеној процедури између подносиоца захтева и надлежног органа, као и између надлежног органа и ималаца јавних овлашћења обавља се електронским путем.

Уколико се архивира у папирној форми, тај акт, односно документ се надлежном органу доставља и у папирној форми, ради архивирања.

Односи надлежног органа и ималаца јавних овлашћења, поводом размене података и документације у обједињеној процедури, могу се уредити међусобним споразумом.

Када надлежни орган оверава техничку документацију у складу са Законом, подносилац захтева ту документацију доставља надлежном органу у оноликом броју примерака колико жели да му буде враћено након овере, увећано за један примерак за потребе надлежног органа.

1.1 Издавање локацијских услова

Локацијски услови су јавна исправа која садржи податке о могућностима и ограничењима градње на катастарској парцели која испуњава услове за грађевинску парцелу, а садржи све услове за израду техничке документације. Локацијски услови се издају за изградњу, односно доградњу објеката за које се издаје грађевинска дозвола, као и за објекте који се прикључују на комуналну и другу инфраструктуру. Локацијски услови важе 12 месеци од дана издавања, или до истека важења грађевинске дозволе.

Надлежна служба, одсек, оделење управа, кроз поступак обједињене процедуре, у име и за рачун странке, прибавља потребну документацију од релевантних организација. Копија плана катастарске парцеле и копија плана подземних водова се прибавља од Републичког геодетског завода, а технички услови за пројектовање и прикључење од јавних предузећа. Уколико се локацијски услови могу утврдити увидом у плански документ, односно сепарат, локална самоуправа их издаје у року од 5 радних дана од пријема уредног захтева. Подносилац захтева може поднети захтев за измену локацијских услова, односно у случају измене прикључења објекта на инфраструктурну мрежу и тада се врши измена локацијских услова.

Кораци у поступку издавања локацијских услова:

- Подношење захтева (идејно решење, доказ о плаћеној административној такси)
- Потврда пријема захтева
- Надлежни орган испитује испуњеност формалних услова (Закључком може да одбаци захтев , подносилац има право приговора, подносилац може да допуни захтев у року од 10/30 дана, без плаћања нове административне таксе)
- Надлежни орган прибавља потребну документацију (копија плана, извод из катастра водова у име и за рачун подносиоца захтева)
- Надлежни орган ће обавести подносиоца захтева о висини стварних трошкова за прибављање услова од ималаца јавних овлашћења, уз налог да изврши уплату тих трошкова пре преузимања локацијских услова
- Надлежни орган по службеној дужности прибавља услове за пројектовање и прикључење од имаоца јавних овлашћења (захтев имаоцима јавних овлашћења у року од 5 радних дана са документацијом, имаоци јавних овлашћења у року од 15 дана достављају услове за пројектовање и прикључење)
- Надлежни орган у року од 5 радних дана на основу увида у плански документ или сепарат издаје Локацијске услове
- Објављивање Локацијских услова на сајту надлежног органа

Поступак за издавање локацијских услова покреће се подношењем захтева надлежном органу.

Уз захтев се прилаже:

- идејно решење, израђено у складу са правилником којим се уређује садржина техничке документације;
- доказ о плаћеној административној такси за подношење захтева.

Надлежни орган потврђује пријем захтева и приложене документације. Локацијским условима може се предвидети и фазна, односно етапна изградња.

Након пријема захтева за локациске услове надлежни орган, у складу са законом проверава испуњеност формалних услова:

- надлежност за поступање по захтеву, односно пријави;
- да ли је подносилац захтева односно пријаве лице које, у складу са Законом о планирању и изградњи може бити подносилац захтева односно пријаве;
- да ли захтев, односно пријава садржи све прописане податке;
- да ли је уз захтев, односно пријаву приложена сва документација прописана овим законом и подзаконским актима донетим на основу овог закона;
- да ли је уз захтев приложен доказ о уплати прописане накнаде, односно таксе;
- да ли су подаци наведени у изводу из пројекта, који је саставни део захтева за издавање грађевинске дозволе, у складу са издатим локацијским условима.

На закључак о одбацивању захтева уз навођење свих недостатака, право приговора преко надлежног органа општинском, односно градском већу у року од три дана од дана достављања и право на подношење новог захтева без наплате административне таксе има подносилац захтева.

Ако подносилац захтева у року од 10 дана од пријема закључка, а најкасније 30 дана од дана његовог објављивања на интернет страници надлежног органа поднесе усаглашени захтев и отклони све утврђене недостатке, не доставља документацију поднету уз захтев који је одбачен.

Уколико су испуњени формални услови, надлежни орган по службеној дужности, без одлагања, прибавља од органа надлежног за послове државног премера и катастра:

- копију плана за катастарску парцелу, односно катастарске парцеле наведене у захтеву, у дигиталној и аналогној форми;
- извод из катастра водова, у дигиталној и аналогној форми, осим за извођење радова на надзиђивању постојећег објекта;
- податке о површини парцеле, односно парцела, које прибавља увидом у званичну електронску базу података Републичког геодетског завода, осим за линијске објекте и антенске стубове.

Републички геодетски завод дужан је да електронским путем, надлежном органу достави документе или односно омогући увид у наведена документа.

Надлежни орган захтев за издавање услова за пројектовање и прикључење доставља имаоцима јавних овлашћења у дигиталној форми.

Ако се локацијски услови могу утврдити увидом у плански документ, односно сепарат, надлежни орган је дужан да их изда у року од пет радних дана од дана пријема захтева у складу са прописом којим се уређује издавање локацијских услова, и да о томе обавести подносиоца захтева.

Уколико надлежни орган увидом у плански документ, односно сепарат утврди да захтев није у складу са тим документом, односно сепаратом, неће прибављати документацију од органа надлежног за послове државног премера и катастра, већ ће издати локацијске услове у којима ће констатовати да није могуће дозволити градњу у складу са поднетим захтевом.

Међутим уколико подносилац захтева, у захтеву за издавање локацијских услова, изјавио да жели претходно да се изјасни да ли прихвата трошкове издавања услова за пројектовање и прикључење, надлежни орган ће по слању тог обавештења застати са поступком и исти наставити по изјашњењу подносиоца да прихвата износ трошкова издавања локацијских услова, а уколико се подносилац захтева не изјасни обуставља се поступак. Надлежни орган ће одбацивати захтев и у случају да имаца јавних овлашћења достави надлежном органу обавештење да не може да изда услове за пројектовање и прикључење.

Уколико имаца јавних овлашћења надлежном органу не достави тражене услове за пројектовање и прикључење у року од 15 дана од дана пријема захтева надлежни орган заостаје са поступком и о томе обавештава подносиоца захтева и имаоца јавних овлашћења, уз захтев да му тражене услове достави без одлагања и обавештење да ће поднети пријаву за привредни преступ. Регистратор у накнадном року од три радна дана, подноси прекршајну пријаву против одговорног лица у имаоцу јавних овлашћења.

1.2 Издавање грађевинске дозволе

Грађевинска дозвола се издаје решењем којим се утврђује износ, начин плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта и средство обезбеђења у случају плаћања на рате. Грађевинска дозвола се издаје подносиоцу захтева, инвеститору који уз захтев за издавање грађевинске дозволе достави пројекат за грађевинску дозволу, има одговарајуће право на земљишту или објекту и који је доставио доказе прописане подзаконским актом којим се ближе уређује садржина и начин издавања грађевинске дозволе и платио одговарајуће административне таксе. Саставни део захтева је и извод из пројекта за издавање грађевинске дозволе потписан и оверен печатом личне лиценце од стране главног пројектанта.

Кораци у поступку издавања грађевинске дозволе

- Подношење захтева (сви докази из захтева, доказ о плаћеној административној такси)
- Надлежни орган испитује испуњеност формалних услова (Закључком може да одбаца захтев, подносилац има право приговора, подносилац може да допуни захтев у року од 10 /30 дана, без плаћања нове административне таксе)
- Провера испуњености имовинско правних услова
- Надлежни орган прибавља потребну документацију по службеној дужности у име и за рачун подносиоца захтева
- Провера да ли су подаци наведени у изводу из пројекта, који је саставни део захтева за издавање грађевинске дозволе, у складу са издатим локацијским условима
- Обрачун доприноса за уређење грађевинског земљишта
- Издавање грађевинске дозволе (5 радних дана)
- Одбијање захтева решењем (достављање имаоцима јавних овлашћења и грађевинској инспекцији)
- Објављивање на сајту надлежног органа

Поступак за издавање грађевинске дозволе покреће се подношењем захтева надлежном органу. Уз захтев се прилаже:

- извод из пројекта за грађевинску дозволу, израђен у складу са правилником којим се уређује садржина техничке документације
- пројекат за грађевинску дозволу, израђен у складу са правилником којим се уређује садржина техничке документације, у електронској форми, као и онолико примерака у папирној форми колико подносилац захтева жели да му надлежни орган овери и врати приликом издавања грађевинске дозволе увећано за један примерак за потребе надлежног органа
- доказ о уплаћеној административној такси за подношење захтева и доношење решења о грађевинској дозволи
- доказ о одговарајућем праву на земљишту или објекту у смислу Закона, осим ако је то право уписано у јавној књизи или је успостављено законом
- уговор између инвеститора и финансијера, ако постоји
- уговор између инвеститора и имаоца јавних овлашћења, односно други доказ о обезбеђивању недостајуће инфраструктуре, ако је то услов за издавање грађевинске дозволе предвиђен локацијским условима
- енергетску дозволу, издату у складу са посебним законом, за изградњу енергетских објеката за које постоји обавеза прибављања енергетске дозволе
- сагласност преосталих сувласника, оверена у складу са законом, ако се гради или се изводе радови на грађевинском земљишту или објекту који је у сувласништву више лица
- уговор са власником објекта, односно власницима посебних делова објекта, закључен у складу са законом којим се уређује надзиђивање, односно претварање заједничких просторија у стамбени, односно пословни простор, ако се врши таква врста радова;
- услови за пројектовање и прикључење објеката на дистрибутивни, односно преносни систем електричне енергије, као и на дистрибутивни, односно систем за транспорт природног гаса, који су прибављени у складу са законом којим се уређује енергетика, а нису садржани у локацијским условима.

За објекте за које је прописано плаћање доприноса за уређење грађевинског земљишта, саставни део захтева је и изјашњење подносиоца о начину плаћања доприноса за уређење грађевинског земљишта, као и средствима обезбеђења у случају плаћања на рате, за

објекте чија укупна бруто развијена грађевинска површина прелази 200 м² и који садржи више од две стамбене јединице.

Проверава испуњеност формалних услова за поступање по захтеву:

- надлежност за поступање по захтеву, односно пријави
- да ли је подносилац захтева може бити подносилац захтева односно пријаве
- да ли захтев, односно пријава садржи све прописане податке;
- да ли је уз захтев, односно пријаву приложена сва документација прописана овим законом и подзаконским актима донетим на основу овог закона;
- да ли је уз захтев приложен доказ о уплати прописане накнаде, односно таксе;
- да ли су подаци наведени у изводу из пројекта, који је саставни део захтева за издавање грађевинске дозволе, у складу са издатим локацијским условима.

Ако нису испуњени формални услови за даље поступање по захтеву, надлежни орган захтев одбацује закључком, у року од пет радних дана од дана подношења захтева, уз навођење свих недостатака. Против закључка се може изјавити жалба надлежном органу, у року од пет дана од дана достављања. Уколико подносилац захтева у року од 10 дана од пријема закључка, а најкасније 30 дана од дана његовог објављивања на интернет страници надлежног органа, поднесе нов, усаглашен, захтев и отклони све недостатке, не доставља се документација поднета уз захтев који је одбачен и не плаћа нову таксу.

Провером формалних услова за даље поступање по захтеву, надлежни орган по службеној дужности, прибавља извод из листа непокретности од Републичког геодетског завода. Надлежни орган утврђује постојање одговарајућег права на земљишту, односно објекту, у складу са Законом и ако утврди да подносилац захтева нема одговарајуће право доноси решење о одбијању грађевинске дозволе. Овакво решење доставља се подносиоцу захтева у року од три дана од дана доношења као и грађевинској инспекцији која врши надзор над изградњом објекта, имаоцима јавних овлашћења надлежним за утврђивање услова за пројектовање, односно прикључење објеката на инфраструктурну мрежу, ради информисања.

Решење о грађевинској дозволи садржи податке о инвеститору, објекту, катастарској парцели, постојећем објекту, року важења, финансијеру, обрачун доприноса, документацији на основу које се грађевинска дозвола издаје, друге податке прописане законом. Саставни део решења о грађевинској дозволи су локацијски услови, извод из пројекта за грађевинску дозволу и пројекат за грађевинску дозволу.

Надлежни орган доноси решење о грађевинској дозволи у року од пет радних дана од дана подношења захтева. На решење подносилац захтева може изјавити жалбу у року од осам дана од дана достављања. Грађевинска дозвола престаје да важи ако се не отпочне са грађењем објекта, односно извођењем радова, у року од две године од дана правноснажности решења којим је издата грађевинска дозвола.

1.3 Измена решења о грађевинској дозволи

Захтев за измену решења о грађевинској дозволи, може се поднети док траје грађење објекта. Измена решења о грађевинској дозволи може се поднети услед одступања у односу на издату грађевинску дозволу или у случају промене инвеститора. Ако се измена грађевинске дозволе тражи због одступања у односу на издату грађевинску дозволу, а подаци наведени у изводу из пројекта за грађевинску дозволу, нису у складу са важећим локацијским условима, надлежни орган издаје нове локацијске услове. Надлежни орган у року од 5 дана доноси решење о измени решења о грађевинској дозволи у колико су испуњени услови за измену решења.

1.4 Издавање решења у складу са чланом 145. Закона

По пријему захтева за издавање решења из 145. Закона, надлежни орган проверава испуњеност формалних услова за поступање по захтеву. Ако су испуњени формални услови надлежни орган доноси решење у складу са чланом 145. Закона, у року од 5 дана од дана подношења захтева. Ако надлежни орган, увидом у достављену документацију, утврди да је за радове наведене у захтеву потребно прибавити грађевинску дозволу, доноси решење којим одбија захтев, у року од осам дана од дана подношења захтева.

1.5 Пријава радова

Пријава радова у складу са издатом грађевинском дозволом, решењем издатим у складу са чланом 145. Закона, односно привременом грађевинском дозволом, врши се надлежном органу, најкасније осам дана пре почетка извођења радова. Уз захтев се прилаже:

- доказ о измирењу обавеза у погледу доприноса за уређење грађевинског земљишта, ако је решењем о грађевинској дозволи предвиђено једнократно плаћање те обавезе, односно средство обезбеђења плаћања доприноса за уређење грађевинског земљишта у складу са законом, ако је решењем о грађевинској дозволи предвиђено плаћање те обавезе на рате;
- сагласност на студију о процени утицаја на животну средину, ако је обавеза њене израде утврђена прописом којим се уређује процена утицаја на животну средину, односно одлука да није потребна израда студије;
- акт министарства надлежног за послове финансија о увођењу у посед непокретности, у складу са посебним законом, односно закључен уговор о праву службености у складу са законом о планирању и изградњи, ако је решење о грађевинској дозволи за линијске инфраструктурне објекте издато на основу коначног решења о експропријацији.
- приложен доказ о уплати прописане таксе

Надлежни орган обавештава грађевинску инспекцију о поднетој пријави радова. Надлежни орган проверава да ли је уз пријаву поднето одговарајуће средство обезбеђења за плаћање доприноса за уређивање грађевинског земљишта, ако је предвиђено плаћање доприноса за уређивање грађевинског земљишта на рате.

1.6 Пријава завршетка израде темеља

Извођач радова подноси надлежном органу изјаву о завршетку израде темеља, геодетски снимак изграђених темеља, по завршетку израде темеља. Надлежни орган потврђује пријем изјаве, и у року од три дана од дана пријема обавештава надлежну грађевинску инспекцију о пријему те изјаве. Ако надлежни орган на основу геодетског снимка утврди да постоји одступање изграђених темеља у односу на издату грађевинску дозволу, без одлагања ће о томе обавестити грађевинског инспектора.

Грађевинска инспекција је обавезна да у року од три радна дана по пријему изврши инспекцијски надзор изграђених темеља и да о резултатима тог надзора обавести надлежни орган.

1.7 Изјава о завршетку објекта у конструктивном смислу

Извођач радова подноси надлежном органу изјаву о завршетку израде објекта у конструктивном смислу и у року од три дана обавештава грађевинску инспекцију о пријему те изјаве. Грађевинска инспекција је обавезна да у року од три радна дана по пријему обавештења изврши инспекцијски надзор изграђеног објекта и да о резултатима тог надзора обавести надлежни орган.

1.8 Достављање техничке документације

Када је, у складу са законом којим се уређује заштита од пожара, утврђена обавеза прибављања сагласности на техничку документацију у погледу мера заштите од пожара, инвеститор доставља надлежном органу главни пројекат заштите од пожара, израђен у складу са законом којим се уређује заштита од пожара и пројекат за извођење, у електронској форми, као и онолико примерака у папирној форми колико подносилац захтева жели да му орган надлежан за послове заштите од пожара овери приликом издавања сагласности. Надлежни орган, по пријему главног пројекта заштите од пожара и пројекта за извођење у име и за рачун инвеститора, подноси органу надлежном за послове заштите од пожара, захтев за давање сагласности на пројекат за извођење.

Орган надлежан за послове заштите од пожара одлучује о захтеву и писмени отправак одлуке доставља надлежном органу.

1.9 Прикључење објекта на инфраструктуру

Прикључење објекта на комуналну и другу инфраструктуру покреће се подношењем захтева надлежном органу.

Прилаже се доказ о плаћању накнаде, односно таксе за прикључење објекта на одговарајућу инфраструктуру, а након тога надлежни орган упућује захтев имаоцу јавних овлашћења да изврши прикључење у року од три радна дана од дана пријема тог захтева. Уколико је објекат изведен у складу са грађевинском дозволом и пројектом за извођење, ималац јавних овлашћења је дужан да изврши прикључење објекта на комуналну и другу инфраструктуру и да о томе обавести надлежни орган у року од 15 дана од дана пријема захтева.

1.10 Издавање употребне дозволе

Објекат за који је предвиђено издавање грађевинске дозволе може се користити по претходно прибављеној употребној дозволи. Употребна дозвола издаје се за цео објекат или за део објекта који представља техничко-технолошку целину и може се као такав самостално користити.

Кораци у поступку издавања употребне дозволе

- Подношење захтева (пројекат изведеног објекта, извештај комисије за технички преглед којим се утврђује да је објекат подобан за употребу са предлогом да се изда употребна дозвола, доказ о плаћању накнада, сертификат о енергетском својству објекта, доказ о уплати административне таксе)
- Надлежни орган издаје потврду пријема захтева
- Провера испуњености формалних услова за поступање по захтеву
- Коначан обрачун доприноса
- Одлучивање (одбацивање захтева закључком, издавање решења о употребној дозволи у року од 5 радних дана)
- Достављање у року од 3 дана подносиоцу захтева и финансијеру, а ради информисања грађевинској инспекцији и носиоцима јавних овлашћења
- Објављивање на сајту надлежног органа

Поступак за издавање употребне дозволе покреће се подношењем захтева надлежном органу. Уз захтев се прилаже:

- Пројекат за извођење са потврдом и овером инвеститора, лица које врши стручни надзор и извођача радова да је изведено стање једнако пројектованом у случају да у току грађења није одступљено од пројекта за извођење, односно пројекат изведеног објекта израђен у складу са правилником којим се уређује садржина техничке документације
- Извештај комисије за технички преглед, којим се утврђује да је објекат подобан за употребу, са предлогом за издавање употребне дозвола
- Доказ о плаћању прописаних такси, односно накнада
- Сертификат о енергетским својствима објекта, ако је за објекат прописана обавеза прибављања сертификата о енергетским својствима;
- Доказ о уплати административне таксе за издавање употребне дозволе;
- Елаборат геодетских радова за изведени објекат и посебне делове објекта;
- Елаборат геодетских радова за подземне инсталације.

Надлежни орган издаје потврду о пријему поднетог захтева. Инвеститор може поднети захтев за издавање употребне дозволе и за радове изведене у складу са решењем из члана 145. Закона, као и у складу са решењем о привременој грађевинској дозволи.

Надлежни орган проверава испуњеност формалних услова за поступање по захтеву, да ли је подносилац захтева односно пријаве лице које у складу са овим законом може бити подносилац захтева односно пријаве, да ли захтев, односно пријава садржи све прописане податке, да ли је уз захтев, односно пријаву приложена сва документација прописана законом и подзаконским актима донетим на основу закона, да ли је уз захтев приложен доказ о уплати прописане накнаде, односно таксе, да ли су подаци наведени у изводу из пројекта, који је саставни део захтева за издавање грађевинске дозволе, у складу са издатим локацијским условима.

Уколико нису испуњени формални услови надлежни орган захтев одбацује закључком, у року од пет радних дана од дана подношења захтева, уз навођење разлога за такву одлуку.

Подносилац захтева у року од 10 дана од пријема закључка, а најкасније 30 дана од његовог објављивања на интернет страници надлежног органа може да поднесе усаглашени захтев и отклони све утврђене недостатке.

Ако су испуњени формални услови надлежни орган издаје решењем употребну дозволу у року од пет радних дана од дана подношења захтева, у складу са законом.

Решење о употребној дозволи надлежни орган издаје решењем употребну дозволу у року од пет радних дана и доставља у року од три дана од дана доношења подносиоцу захтева, а ради информисања, решење у истом року доставља и:

- финансијеру, ако на њега гласи грађевинска дозвола;
- надлежној грађевинској инспекцији;
- имаоцима јавних овлашћења.

Решење о употребној дозволи садржи податке о инвеститору, основне податке о објекту чија се употреба дозвољава, податке о спецификацији посебних делова објекта, ако постоје (њихово означавање, положај у објекту и површина), податке о катастарској парцели, односно катастарским парцелама на којима је изграђен објекат (број парцеле и назив катастарске општине на којој се налази, као и површину катастарске парцеле, односно катастарских парцела, осим ако се употребна дозвола издаје за линијске објекте и антенске стубове), податке о документацији на основу које се употребна дозвола издаје, прописани гарантни рок за објекат, као и гарантни рок за поједине врсте радова када је то утврђено посебним прописом, друге податке прописане законом. На решење о употребној дозволи подносилац захтева може изјавити жалбу у року од 8 дана од дана достављања.

1.11 Укњижба објекта и додела кућног броја, у оквиру обједињене процедуре

У року од 5 дана од дана правноснажности употребне дозволе, надлежни орган по службеној дужности доставља Републичком геодетском заводу:

- Употребну дозволу
- Елаборат геодетских радова за изведени објекат и посебне делове објекта;
- елаборат геодетских радова за подземне инсталације.

Орган надлежан за послове државног премера и катастра, у року од 7 дана од достављања употребне дозволе доноси:

- решење о кућном броју, ако је достављена употребна дозвола за ново изграђени објекат;
- решење којим врши упис права својине на објекту, односно посебним деловима објекта, у складу са издатом употребном дозволом.

Решење се доставља инвеститору, а надлежном органу ради информисања.

1.12 Садржина регистра

Регистратор регистра обједињених процедура дужан је да:

- се стара о законитом, систематичном и ажурном вођењу Регистра;
- омогући доступност података о току сваког појединачног предмета;
- омогући објављивање локацијских услова, грађевинске и употребне дозволе, као и решења из члана 145. Закона, у електронском облику путем интернета, у року од три радна дана од дана њиховог издавања;
- омогући Централној евиденцији преузимање података, аката и документације садржане у Регистру;
- у роковима и на начин прописан Законом и правилницима, поднесе пријаву за привредни преступ, односно прекршајну пријаву, против имаоца јавних овлашћења и одговорног лица имаоца јавних овлашћења, ако су за подношење пријаве испуњени Законом прописани услови;
- предузима друге радње неопходне за несметано и правилно функционисање Регистра.

Подаци о току сваког појединачног предмета, акти надлежних органа и ималаца јавних овлашћења и документација достављена и прибављена у поступку обједињене процедуре јавно су доступни у електронском облику, преко интернет стране надлежног органа и Агенције за привредне регистре свим заинтересованим лицима, ради увида и преузимања, осим ако јавност и доступност није ограничена или искључена законом.

📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Измена и допуна Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“ бр.132/2014 и 145/2014)
2. Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре („Сл. гласник РС“ бр.22/2015)

Татјана Симоновић, дипл.инж.арх.¹

ПРОСТОРНИ И УРБАНИСТИЧКИ ПЛАНОВИ И УТИЦАЈ ЊИХОВЕ ИЗРАДЕ И СПРОВОЂЕЊА НА ПРОЦЕС ИЗДАВАЊА ЛОКАЦИЈСКИХ УСЛОВА

РЕЗИМЕ

Предмет рада је разматрање утицаја просторних и урбанистичких планова на процес издавања локацијских услова у склопу обједињене процедуре. Почетни део текста анализира промене законске регулативе која регулише област уређења и грађења простора од 2003. године у домену планске документације, као и покушаје ефикаснијих спровођења планских решења. Рад се бави анализом и могућношћу унапређења делова процеса планирања, који су од виталног значаја, и који директно или индиректно утичу на спровођење планова. То се првенствено односи на издавање локацијских услова као почетног корака у реализацији планских решења, а у циљу изградње простора.

ABSTRACT:

The topic of this work is the influence of spatial and urban plans on issuing land conditions within complete procedure. The beginning of the work analyzes the change of law regulation, which has regulated the development and the use of buildable area since 2003, in accordance with the planning documents and attempts to carry the urban plan out efficiently. The work analyzes and suggests the most possible segments which are vital to the process of planning and directly or indirectly influence the plan realization. This implies issuing the land conditions as the first step towards the plan realization. The goal is to build the planned area.

УВОД

Просторно и урбанистичко планирање имају битну улогу у савременом друштву. Неспоран је значај планирања као циклочног процеса, у развоју насеља и градова од давне прошлости до савременог доба. Управо тај сегмент друштвене делатности утицао је, и утиче не само на обликовање града, већ и на покретање разних друштвених, економских и културних процеса. Сходно томе, просторно и урбанистичко планирање у Србији представљају слику социоекономског стања у земљи, функционисања државне управе и локалне самоуправе, као и снагу правне државе.

ПРОМЕНЕ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ КАО ПОКУШАЈИ ЕФИКАСНИЈЕГ СПРОВОЂЕЊА ПЛАНСКИХ РЕШЕЊА

Честе промене политичког обрасца развоја на државном нивоу крајем 20. и почетком 21. века, утицале су на честе промене законске регулативе којом се дефинише област планирања и изградње, као покушаја решавања насталих различитих просторних проблема наслеђених из претходних периода.

Динамични развојни процеси у Србији, унутрашњи и спољни фактори, јавно-приватни интереси и др., акцентирају веома важну улогу плана у превазилажењу негативних тенденција и препрека и потенцирању сопствених вредности и могућности. Зато се од плана очекује да буде ефикасан, спроводив и прилагодљив динамици промена које су на простору општине/града готово свакодневне.

У том смислу, на нивоу државе од 2003. године одвијале су се активности у погледу доношења законске легислативе (усвојени Закони о планирању и изградњи 2003. и 2009. са изменама и допунама) са циљем да се унапреди стање у сектору просторног и урбанистичког планирања и да се уведу нови светски стандарди којим би се убрзале процедуре добијања неопходних докумената за изградњу за заинтересоване инвеститоре.

¹ Татјана Симоновић дипл.инж.арх., ЈП „Градац“ Чачак, tanjas@jogradaccacak.co.rs

Законом је створена основа за флексибилнији приступ при дефинисању планског документа и скраћење процедуре издавања одобрења за изградњу.

Најважније суштинске промене које је Закон о планирању и изградњи из 2003.год. донео су:

- повратак просторног плана;
- обавезност израде планова на подручју територије локалне самоуправе као и за њихова седишта уз поштовање локалних специфичности (од понуђених планова локална самоуправа је могла да изабере врсту плана која је за њу најприхватљивија, јер су нпр. план генералне и детаљне регулације били на истом хијерархијском нивоу);
- извод из плана (плановима су требала да буду широко дефинисана правила уређења и јасна правила грађења) уместо урбанистичко-техничких услова;
- омогућеност изградње у случајевима када се планови не донесу (издавањем Акта о урбанистичким условима, Привремена правила, Општа правила);
- поделу на јавно и остало грађевинско земљиште;
- елиминисање потенцијалних извора корупције (издавање извода из плана, одговорност на струци, смањено администрирање, и др.).

Међутим примена Закона показала је да ефикасност и скраћење процедура нису обезбеђене и да администрирање није сведено на жељени ниво, а привремена правила настала преиспитивањем и стављањем ван снаге постојећих планских докумената или њихових делова (до доношења нових планова) довела су до дисконтинуитета у планирању и грађењу простора насеља Србије.

Доношењем Закона о планирању и изградњи 2003. године, створен је формални оквир за оснивање Републичке агенције за просторно планирање, којој је једна од кључних активности била унапређење стања у области израде просторно планске документације (посебно се то односи на просторни план Републике Србије, регионалне просторне планове и просторне планове подручја посебне намене).

Законом о планирању и изградњи успостављена је обавеза израде Просторног плана јединице локалне самоуправе (што је Законом из 1995. било укинато следствено тенденцији централизације управљања), чиме је дата могућност локалним самоуправама да својим капацитетима учествују у изради својих просторних планова, којим су кроз дефинисање стратегије просторног развоја добили и одлике нормативног карактера (дефинисали су правила уређења и грађења како унутар тако и на просторима ван грађевинских подручја насеља). Закон из 2003. године је просторни план подручја посебне намене, а нарочито просторни план јединице локалне самоуправе, усмерио далеко више у правцу урбанистичке регулације простора.

Локалне самоуправе су постале директно надлежне за израду, усвајање и спровођење Просторног плана општине/града и урбанистичких планова. Сходно чињеници да је животни циклус израде, измена и допуна планова веома динамичан, ажурност у праћењу стања усвојених планова је искључиво у њиховој надлежности.

Истим Законом су били дефинисани рокови за израду просторних планова јединица локалне самоуправе и урбанистичких планова за њихова седишта, како би њихова територија била потпуно покривена планском документацијом, чиме би била створена могућност за изградњу заинтересованих инвеститора. Међутим, нису све локалне самоуправе успеле да своју територију покрију просторним и урбанистичким плановима у задатим роковима.

Усвајањем Закона о планирању и изградњи 2009. године прописана је обавеза усаглашавања усвојених просторних планова јединица локалне самоуправе и генералних планова са новим Законом, чиме је почео процес ревизије стратешких докумената на локалном нивоу. Истим законом у погледу планске документације, успостављена је хијерархија планова по вертикалној линији и обавеза израде планске документације која је у надлежности локалне самоуправе. Истим је уведена новина којом је појачана интенција у односу на претходни Закон да се на основу просторног плана општине/града директно омогући изградња простора, поготово на руралном делу територије, тако што се фокус планирања помера са стратешке ка регулационој димензији просторног плана општине/града. При томе, израда планског документа није довољно подржана ни подзаконским актима, посебно када је реч о изради шематских приказа уређења насеља који су постали саставни део просторних планова општина/градова. До данас није појашњено шта је то шематски приказ уређења насеља, тако да се у пракси срећу различити примери њихове израде, често потпуно неспроводиви. Другим речима, нуди се формална замена за урбанистички план, а да се не зна које основне елементе шема треба да садржи да би била спроводива.

У сегменту урбанистичког планирања разлика између планова генералне регулације и планова детаљне регулације је сведена на минимум, упркос поновном успостављању хијерархијског нивоа планских докумената.

Законска одредба којом је прописан рок за доношење одлуке о изради неопходног планског документа или усаглашавању постојећих је новина која доприноси убрзању поступка доношења планског документа, а индиректно је имало утицаја и на издавање локацијске дозволе. Закон је предвидео обавезу свих општина/града да ускладе своје планске документе у року од 18 месеци до три године од ступања Закона на снагу, у зависности од врсте документа. У том периоду било је неопходно значајније ангажовање и политичког и стручног нивоа локалних самоуправа на изради просторних и урбанистичких планова, с обзиром да велики број њих у том погледу није испоштовао ни рокове из претходног Закона. Закон не прописује временски рок израде планског документа, с обзиром да дужина његове израде зависи од величине подручја и просторних проблема које треба решити. Дефинисање рока за израду планског документа је у ресору органа надлежног за доношење одлуке о изради истог и саставни је део одлуке о изради планског документа.

Плански документ је постао искључиви основ за издавање локацијске дозволе неопходне за поступак изградње објеката. Локацијска дозвола, неопходна за издавање грађевинске дозволе, заменила је извод из планског документа. Локацијска дозвола требало је да омогући директно спровођење планских решења и спречи изградњу мимо планског документа (која је раније била омогућена актом о урбанистичким условима, привременим правилима) чиме се грађевинско подручје ширило неплански. У Србији се уређење простора у великој мери одвијало на основу привремених правила, акта о урбанистичким условима или према урбанистичким пројектима који нису имали снагу плана, што је довело до урушавања значаја планских докумената. Они су имали оправдање код изградње у насељима разбијеног и полузбијеног типа на територији неке општине, односно града, где није могуће дефинисати јединствено грађевинско подручје.

Закон из 2009. године пружио је основ да услове који су саставни део локацијске дозволе, а неопходни су за израду техничке документације, прибавља надлежни орган за издавање локацијске дозволе. Решење из закона којим су повећане одговорност и обавезе органа који издаје локацијску дозволу, у смислу прибављања услова од јавних предузећа у име странке, је било позитивно, али неспроводиво у пракси. Због захтева самих странака за хитно издавање услова, најчешће је она сама прибављала неопходне услове. Тек у изменама и допунама матичног Закона о планирању и изградњи, ова област ће бити прецизније дефинисана кроз увођење институције обједињене процедуре.

Закон из 2009. године прописује обавезе надлежног органа локалне самоуправе које су од утицаја на израду планске документације и на издавање локацијске дозволе. То су:

- обавеза објављивања усвојених планских докумената поред службеног листа и у електронском облику путем интернета;
- формирање локалног информационог система планских докумената и стања у простору, у року од једне године од дана ступања закона на снагу, са обавезом доступности овог система преко интернета;
- увођење регистра инвеститора (са подацима о физичким и правним лицима као инвеститорима) који ће бити доступан у седишту општине/града, као и у електронском облику путем интернета и др.

Међутим ове обавезе органа управе у претходном периоду нису биле испуњене како је то било замишљено и прописано (реализоване су у веома малом проценту што сада може да се видим путем претраживања на интернету). Ове обавезе потврђене су и Законом о изменама и допунама закона о планирању и изградњи из 2014. године, али до тренутка писања рада нису донети подзаконски акти који би прецизније дефинисали ову област.

Као и сваки претходни Закон о планирању и изградњи, и актуелним изменама и допунама Закона усвојених 2014. године, тежи се остваривању убрзања процедура и транспарентности свих поступака, али измене доносеи нове, сложеније и бројније процедуре. Изменама и допунама Закона су уведене нове одредбе које се односе на: обједињену процедуру, вођење централног регистра обједињених процедура, сепарат, рани јавни увид, класе и класификација објеката, али и нови садржај просторних и урбанистичких планова, начин архивирања и презентација планова, пројекат за грађевинску дозволу и друго.

Нова одредба која се односи на просторну и урбанистичку документацију, донета у циљу укључивања јавности у процес планирања, је рани јавни увид. То је поступак у коме носилац израде плана упознаје јавност (и физичка и правна лица) са циљем и сврхом израде плана,

могућим просторним решењима као и ефектима планирања. Јавности је дата могућност изјашњавања, а дате сугестије, предлози и сл. могу утицати на планска решења.

Новина у просторном планирању, а односи се на просторни план јединице локалне самоуправе је обавеза израде уређајних основа за село, које се раде за села која немају донет плански документ са детаљношћу која је неопходна за издавање локацијских услова, односно доноси се за села за која није предвиђена израда планског документа. Уређајна основа за село спроводи се директно издавањем локацијских услова. Уређајна основа за село представља мини урбанистички план.



Што се урбанистичких планова тиче, уведена је могућност израде плана детаљне регулације и када планом његова израда није прописана, а на основу одлуке надлежног органа или по захтеву лица које са јединицом локалне самоуправе закључи уговор о финансирању израде тог планског документа.

Локацијски услови се могу издавати и у случају када је планским документом ширег подручја предвиђена израда плана детаљне регулације, јер плански документ ширег подручја мора да садржи правила регулације, парцелације и грађења која ће се примењивати до доношења плана детаљне регулације. Дата могућност у том случају није најбоље решење за подручје за које је планирана израда плана детаљне регулације, није могуће унапред предвидети планско решење или смернице и правила у плану ширег подручја за ту територију урадити тако детаљно, али се онда поставља питање сврсисходности и неопходности израде плана детаљне регулације.

Променама законског основа о планирању и изградњи простора у 1995, 2003, 2009. и 2010. год. није претходила анализа проблема израде и имплементације просторних и урбанистичких планова. Нови закони о планирању и изградњи последње две деценије, као и њихове измене и допуне увек су стављали акценат на постизање брже процедуре добијања аката неопходних за изградњу, а промене законских решења нису дотакле питања од значаја за унапређење процеса и ефикасности планирања који имају директне или индиректне утицаје на акте неопходне за изградњу.

ПРОСТОРНИ И УРБАНИСТИЧКИ ПЛАНОВИ ПРЕМА ВАЖЕЋЕМ ЗАКОНУ

Механизми регулисања просторног развоја су:

-  просторно и
-  урбанистичко планирање.

Плански документи којима се дефинише како и на који начин ће се у временском хоризонту развијати неки простор су просторни и урбанистички планови, који су разврстани у различите просторно-функционалне нивое.

Просторни планови су:

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

Просторни план Републике Србије, регионални просторни планови и просторни планови подручја посебне намене су стратешко-развојни документи којима се дефинишу смернице развоја већих просторних целина, њихова међусобна повезаност и односи, као и развој капиталних инфраструктурних објеката у Србији. Сходно врсти плана одређен је и степен детаљности информација које они садрже, а односе се на услове за размештај и реализацију одређених намена и објеката.

Регионални просторни план је плански документ који произилази из анализа и специфичности одређене регионалне целине за који се израђује план у циљу подизања на виши ниво повезаност и доступност насеља у склопу региона, што се у великој мери одражава на побољшање демографске, економске, социолошке, инфраструктурне и др. слике регионалне целине.

Просторни план подручја посебне намене ради се за подручје које услед својих специфичности захтева посебне услове уређености, начина коришћења и заштите простора и које је као такво одређено планом вишег реда.

Просторни план јединице локалне самоуправе (општина/град) осим стратешког има и нормативни карактер. Ова врста плана је директно спроведбена с обзиром да садржи правила уређења и грађења за делове територије за које није предвиђена израда урбанистичког плана, на основу којих се издају локацијски услови и грађевинска дозвола. У

складу са наведеним ниво разраде плана и обраде простора мора бити веома детаљан и да садржи информације како би постојале основе за издавање аката неопходних за израду техничке документације.

Урбанистички планови су:

1. Генерални урбанистички план
2. План генералне регулације
3. План детаљне регулације

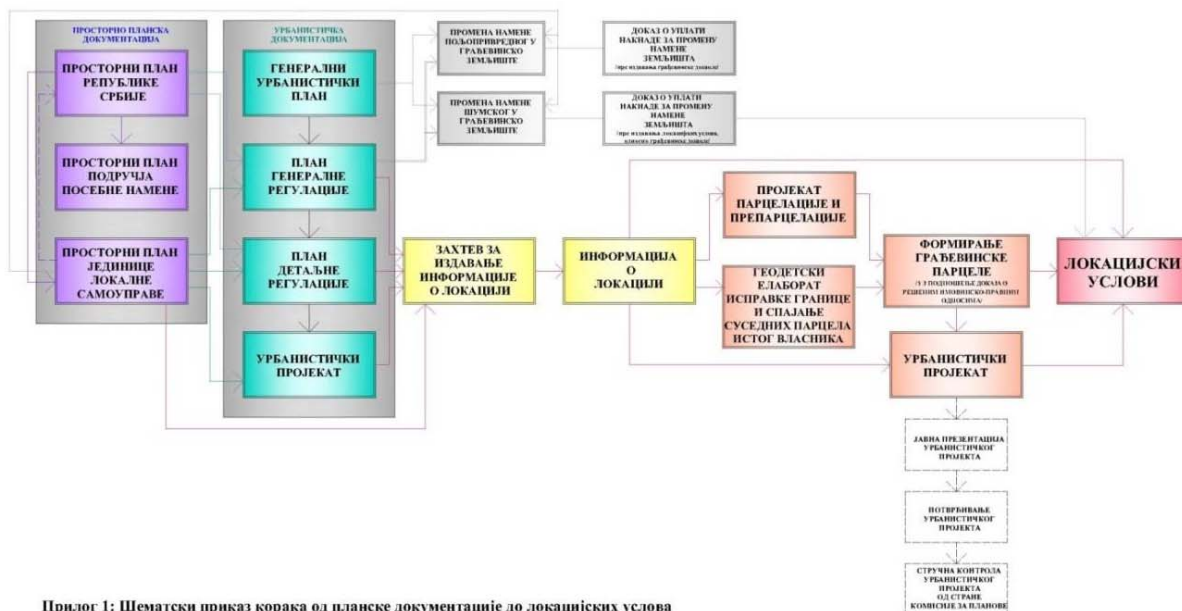
Генерални урбанистички план се доноси као стратешки развојни план са општим елементима просторног развоја. Овај плански документ се доноси за насељено место које је у складу са Законом о територијалној организацији Републике Србије², утврђено као град, односно град Београд. Генерални урбанистички план је урбанистички документ стратешког карактера и нема нормативне основе за директно издавање локацијских услова и грађевинских дозвола на основу њега, већ дефинише смернице за планове генералне и детаљне регулације.

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 или града, када је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе. За јединице локалне самоуправе за које се доноси генерални урбанистички план, по закону, планови генералне регулације се обавезно доносе за цело грађевинско подручје насељеног места, али по његовим деловима. Планом генералне регулације као најбитнији елементи дефинишу се:

- подела простора на урбанистичке целине са условима за изградњу,
- површине јавне намене,
- капацитети енергетске, комуналне и друге инфраструктуре и
- одређивање простора који се даље разрађују плановима детаљне регулације и урбанистичким пројектима.

План детаљне регулације се доноси за делове насељеног места, уређење неформалних насеља, зоне урбане обнове, инфраструктурне коридоре и објекте и подручја за која је обавеза његове израде одређена претходно донетим планским документом.

План генералне регулације и план детаљне регулације су урбанистички планови на основу којих се издају информације о локацији и локацијски услови.



КО МОЖЕ ДА РАДИ ПЛАНСКУ ДОКУМЕНТАЦИЈУ

Планске документе под условима који су прописани Законом, може да израђује јавно предузеће, односно друга организација коју оснује јединица локалне самоуправе за

² „Службени гласник РС“, број 129/07

обављање послова просторног и урбанистичког планирања, као и привредна друштва, односно друга правна лица, која су уписана у одговарајући регистар за обављање послова просторног и урбанистичког планирања и израде планских докумената.

Израда просторних планова од републичког значаја могућа је од стране веома малог броја планерских кућа, сконцентрисаних у Београду, што се и показало у претходном периоду.

Локалним самоуправама је дата могућност израде планова за своју територију (Просторни план општине/града, Генерални урбанистички план, План генералне регулације) и то преко предузећа која су основале или ангажовањем других путем јавних набавки. У првом случају, израда планова заснована је на сопственим организационим и кадровским потенцијалима. То је позитивно с обзиром на динамичност и разноврсност просторних појава и процеса, са којима су локални стручњаци боље упознати него стручњаци, без обзира на искуство, из других средина. Као директна последица тог њиховог непознавања конкретног простора дешава се да усвојена планска решења нису адекватна за просторне структуре и динамичке процесе који се одвијају у њему. У извесном броју случајева се то и десило малим локалним самоуправама која имају своја предузећа, али у већини случајева не и стручни кадар за израду планске документације, када су путем поступка јавних набавки ангажовали предузећа која се том делатношћу баве.

С обзиром на тренутну социо-економску ситуацију, многа предузећа и институције, као и привредни субјекти који ангажовањем појединаца формирају стручне тимове, да би опстале на тржишту, приликом подношења понуда за израду просторно планске и урбанистичке документације дају минималне цене израде планског документа. Институције које запошљавају већи број стручњака да би биле конкурентне раде наведене документе на доњој граници исплативости. Нелојална конкуренција и цена израде планова има директног утицаја на бољи квалитет израде планске документације. Код добијеног посла са неадекватном ценом тежња је да се у кратком временском периоду уради план. То за последицу има непотпуно сагледавање проблематике, које резултира лошијим планским решењем и његовим отежаним спровођењем.

Као једно од решења је доношење правилника о минималним ценама израде просторно планске и урбанистичке документације са прописаном обавезом поштовања донетог акта. Усвајањем и поштовањем правилника минимална цена израде планског документа не би била једини критеријум при избору планерске куће, већ би се вредновале и референце истих. Све ово би довело до адекватнијег позиционирања струке и уважавања резултата њеног рада.

КВАЛИТЕТНИЈА ИЗРАДА ПЛАНСКОГ ДОКУМЕНТА УНАПРЕЂЕЊЕМ ПОЈЕДИНИХ СЕГМЕНАТА ДОКУМЕНТА

Како су Просторни план општине/града, Планови генералне и детаљне регулације једни од „најживотнијих“ планова у систему планирања, у наставку рада биће анализирани сегменти који су од виталног значаја на формирање планских решења у контексту условљености које се дефинишу за потребе издавања локацијских услова.

Подлоге за израду планске документације

Један од почетних корака у припремној фази израде планске документације је и прибављање и израда одговарајућих подлога.

Законом је дефинисана врста подлоге у зависности од врсте планског документа. Графички део Просторног плана израђује се на топографским картама, а у зависности од потребног нивоа детаљности користе се и сателитски снимци, карте из постојећих географских информационих система, ажурне геореференциране ортофото подлоге и оверени катастарско-топографски планови.

У претходном периоду током актуелне израде просторних планова општина/градова увидело се да коришћење топографских карата у размери 1:25 000 и 1:50 000 је било могуће користити само за коначни приказ обавезних рефералних карата и у извесној мери за дефинисање стратешких циљева развоја. С обзиром да је поменути план дефинисао грађевинска подручја било је неопходно коришћење геодетских (катастарских) подлога крупније размере (1:2 500, 1:1 440 (2 880)). Оне су се користиле у највећем броју случајева као скениране геореференциране катастарске подлоге са ажурношћу последњег извршеног премера. У том тренутку за насеља која нису била седишта локалне самоуправе реализација

катастарских подлога у дигиталном облику је била у почетној фази израде, која ни до данашњег дана није завршена за целокупну територију једне локалне самоуправе. С обзиром да су се користиле расположиве подлоге, у законском оквиру, плански дефинисана грађевинска подручја са подлога у крупнијој размери преносила су се на топографске карте ситније размере. На топографским картама, као подлогама где не постоји приказ катастарских парцела, приказана су јединствена грађевинска подручја и реон. Њиховим приказом на картама ситне размере, за последицу има непрепознавање конкретне парцеле од стране надлежног органа, а за коју је поднет захтева за издавање информације о локацији или локацијске дозволе некада, односно локацијских услова сада, уколико за сва насеља нису достављене скениране геореференциране катастарске подлоге са приказом грађевинског подручја. Само на тај начин могу бити смањене грешке у тумачењу просторног плана у погледу условљености за одређене просторе приликом издавања локацијских услова (некада дозвола).

Према Закону о планирању и изградњи графички део урбанистичких планова израђује се по правилу на овереном катастарско-топографском, односно овереном топографском, односно овереном катастарском плану. Може се израђивати и на ажурним геореференцираним ортофото подлогама, сателитским снимцима или картама из постојећих географских и информационих система осим плана детаљне регулације.

Када је јединица локалне самоуправе носилац израде урбанистичког плана, Служба за катастар непокретности издаје геодетске подлоге без надокнаде. Ажурност катастарских и топографских подлога (у зависности од врсте плана) је изузетно битан фактор у дефинисању планских решења и утиче на квалитетну израду планског документа, у сваком погледу, као и на његово спровођење, односно издавање локацијских услова. Служба за катастар непокретности доставља последње евидентирано стање на терену и ажурира стање или по пријави странке за промену стања или када се раде редовни катастарски премери, што није често. Уколико се за плански документ користе геореференциране скениране катастарске подлоге, као растерска подлога, с обзиром на њихову епоху израде, што аутоматски резултира и њиховом неажурираношћу, често је појава промене правног стања када се дође до тренутка издавања локацијских услова.

Добро припремљена катастарско-топографска подлога у себи садржи велики број информација, као и њихову детаљност, неопходних у процесу планирања. На тај начин урбаниста већ на почетку добија квалитетније информације о простору употпуњене квантитативним показатељима, пре изласка и обиласка самог терена. Синтеза овако прикупљених информација је неопходна у циљу добијања комплетније слике простор где се елиминише ослањање на присећање како неки простор изгледа, а резултира решењем заснованим на адекватној слици реалног простора. Међутим дешавају се случајеви у пракси, због понуђене мале цене и кратког времена израде планова, да се чланови тима ослањају на искуство или сећање о стању на терену. У том погледу је изузетно позитивно када урбанистички план ради јавно предузеће које је уједно и надлежно за управљање одређеним ресурсима, јер проблематику сагледава и са урбанистичког и са становишта неког ко планове треба да спроводи уз информације које поседује

Пракса на изради планова генералне регулације до сада је показала да није добро урадити план само на једној од законом прописаних подлога, јер у том случају могу да се донесу планска решења која не одговарају стању на терену. План је потпунији уколико се комбинују ортофото снимак и геодетска подлога, посебно дигитални катастарски план. У случајевима где су проблематичне ситуације неопходно је и топографско снимање терена, како би се отклониле све недоумице, и преклапање топографског плана са претходно наведеним подлогама. Топографско снимање терена у појединим ситуацијама је неопходно, како би могле да се донесу исправне одлуке, с обзиром да ортофото снимак и геореференциране катастарске подлоге немају тачност која је од изузетног значаја при дефинисању површина јавне намене.

Са ове временске дистанце закључак је да је боље било да се за израду планова генералне регулације користио дигитални катастарски план (ДКП) у векторском облику. Међутим дигитализација аналогног катастарског плана није била спроведена пре доношења Закона о планирању и изградњи 2003.године. Локалне самоуправе које су касније започеле израду планова генералне регулације су биле у предности, с обзиром на чињеницу да су тада ДКП-ви били урађени у појединим општинама/градовима.

Ажуриране подлоге за израду урбанистичког плана су од изузетног значаја и директно утичу на планско решење, као и на спровођење плана, односно издавање локацијских услова

(некада локацијских дозвола), јер је план једно од решења за усаглашавање правног и фактичког (стварног) стања на терену.

Услови надлежних институција који су саставни део планских докумената

Један од веома важних сегмената при изради планских докумената је прикупљање података, услова и смерница од локалних, регионалних и државних институција, јавних предузећа и других инстанци који управљају природним и створеним ресурсима (енергетика, вода, шуме, културна добра, природна добра и др.)

У процесу израде плана институцијама се прослеђују званични дописи са захтевима о достављању постојећег стања, проблемима, ограничењима, потенцијалима као и дугорочним плановима развоја и циљевима из њихове надлежности. Као саставни део захтева, достављају се и елементи просторног развоја подручја како би институција која издаје услове могла да сагледа проблематику са свог аспекта и на добар начин могла да дефинише услове и смернице из сфере њихове области. Период одговора надлежних институција је дефинисан Законом о планирању и изградњи и износи најдуже 30 дана. Међутим веома често се дешава да рокови не буду испоштовани или да уопште не доставе своје одговоре (предузеће за дистрибуцију гаса, за прикупљање и одлагање комуналног отпада и др.).

Услови надлежних институција су урађени на различитом нивоу посебно у погледу њихове детаљности. Предуслов квалитетне израде плана и ефикаснијег издавања локацијских услова је управо детаљна израда услова, јер од нивоа њихове детаљности зависи квалитет информација које садржи један плански документ. Што су квалитетнији услови план је директно спроводљивији. У пракси се дешавају два случаја. Један је када је обим одговора такав да садржи недовољно информација, а други случај је да су одговори неадекватни што је последица искључиве примене законске регулативе којом се регулише област из њихове надлежности. С обзиром да је циљ плана усаглашавање интереса различитих корисника простора често у пракси долази до колизије, јер издавање услова се не посматра са аспекта Закона о планирању и изградњи (нпр: случај када су при изради плана генералне регулације добијени и уграђени услови Завода за заштиту споменика културе за непокретно културно добро од изузетног значаја. При даљој урбанистичкој разради локације која је непокретно културно добро завод је урадио идејно решење комплекса непоштујући правила из плана јер су сматрали да се планске одреднице не односе на непокретна културна добра која су под њиховом заштитом).

Међутим, најчешћа ситуација у пракси је да је обим њиховог одговора такав да се у план уноси недовољно техничких информација, тако да план не садржи све потребне услове за издавање локацијских дозвола (раније), односно локацијских услова (сада) за изградњу објеката и њиховог повезивања на јавну инфраструктуру. Само од знања и вештине онога ко ради плански документ зависи да ли ће моћи у потпуности да дефинише све услове неопходне за издавање локацијских услова.

Колико су услови надлежних предузећа и установа за израду планског документа важни већ у почетној фази израде плана за дефинисање планског решења, говори чињеница да се у пракси дешава да се решења у усвојеним плановима веома често не поклапају са њиховим развојним плановима.

Предуслов за ефикаснију израду плана је постојање јединствене базе података и међусобна повезаност надлежних институција и предузећа релевантних за издавање услова за израду планског документа, не само у смислу скраћења времена неопходног за израду услова, већ и директног приступа обрађивача плана њиховој бази података који је у могућности да преузме ажуриране податке, као и разне студије, елаборате, развојне планове и друго што је од значаја за процес планирања.

Учешће јавности у изради планске документације

Циљ просторног и урбанистичког планирања је да се шири спектар интереса узме у обзир приликом израде планских докумената. Улога стручњака који се бави просторним развојем је да помири јавне интересе, интересе грађана и инвеститора, уз поштовање професионалних стандарда.

Досадашња законска регулатива којом се уређивала област просторног и урбанистичког планирања није подразумевала активно укључивање грађана у просторном и урбаном

развоју. Учешће јавности у изради урбанистичких и просторних планова се најчешће своди на законски минимум. До тренутка усвајања измена и допуна закона о планирању и изградњи јавност је била упозната са процесом израде планског акта у тренутку доношења одлуке о изради плана (која садржи опште карактеристике плана) и у тренутку када је план на јавном увиду. Једини начин утицаја на процес израде просторних и урбанистичких планова је поступак јавног увида у трајању од 30 дана, у коме заинтересоване стране у писменом облику подносе своје примедбе на планска решења. То је завршна фаза израде плана. На овај начин, грађани се изјашњавају више о техничким детаљима, везаним за појединачне случајеве, него што учествују у одређивању правца развоја насеља у целини или његових делова.

У досадашњој пракси од инвентивности самих стручњака, који се баве планирањем, зависило је да ли ће кориснике простора за који се ради документ укључити у процес планирања. Било је покушаја и преко месних заједница да се представници грађана укључе и дају свој допринос у дефинисању планских решења. Међутим њихово учешће је на изузетно ниском нивоу, најчешће из разлога неодрживања на позив.

Преузимајући инострана искуства законодавац је у изменама и допунама Закона увео новину, односно обавезу одржавања раног јавног увида. После доношења одлуке о изради просторног, односно урбанистичког плана, носилац израде плана организује упознавање јавности са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине, могућим решењима за урбану обнову, као и ефектима планирања.

Искуства из праксе развијених земаља показала су да је један од веома важних фаза у изради планова рано укључивање јавности у процес планирања.

Спровођењем разноврсних активности (презентације, интернет презентације, радионице и сл.) у циљу укључивања јавности допринело би побољшању квалитета планирања, пре свега на локалном нивоу.

Добар процес планирања подразумева директно и истинско укључивање различитих учесника и грађана од почетне до крајње фазе израде плана. Укључивање грађана у све фазе процеса доношења планова омогућава стварну партиципацију и укључивање интереса свих заинтересованих страна. Укључивање релевантних учесника у процес планирања је од суштинске важности јер се на тај начин развија осећај власништва и одговорности за одлучивање, а самим тим се развија партнерски однос између актера у процесу. Партиципација у планирању подразумева учешће већег броја група заинтересованих страна, које би радиле у интересу великог броја корисника простора, и бавили се анализом проблема као и дефинисањем потенцијалних просторних решења.

Укључивање грађана и других релевантних учесника у процес планирања може да се спроведе на различите начине. Степен њиховог ангажовања зависи од фазе планирања, као и од стручности и добре воље учесника да учествују у процесу. Планирање и његова реализација били би успешнији учествовањем јавности у току целокупног процеса почевши од анализе ситуације, односно проблема, процене потреба, избора приоритета, дефинисање потенцијалних просторних решења, реализације, као и праћење извршења конкретних мера у простору.

Увођењем обавезе одржавања раног јавног увида грађанима се пружа могућност да дају предлоге, сугестије, коментаре док се још утврђује правац планираног развоја. Учешће јавности се остварује на различите начине путем организовања радионица, састанака, јавних консултација и сл. Организовање јавних расправа, које могу да се организују у месним заједницама, довела би до размене информација и дијалога између представника локалне самоуправе и грађана, обрађивача и инвеститора, који би резултирали артикулисању пре свега јавног интереса као и разумевању планираних измена. Ако је процес укључивања јавности конструктиван, а не сведе се искључиво на појединачне интересе, сигурно да утиче на успешнију и квалитетнију израду плана.

Свакако је неопходно увести активно учешће грађана путем интернета у свим фазама израде плана, јер се на тај начин сигурно стимулише шира јавност да узме учешће у планирању развоја заједнице.

Ако полазимо од става да циљеви у чије су дефинисање укључени они који их спроводе имају већу шансу да буду реализовани, онда треба очекивати да ће планови у чијем планирању учествују грађани и институције много реалније одражавати њихове стварне потребе, а они ће бити спремнији да их имплементирају. Партиципацијом и учешћем грађана у креирању планова, планови добијају на легитимитету јер примена ове методологије је

прихватање грађана као равноправних партнера у планирању. Неки од корака које је неопходно предузети за укључивање јавности су:

- унапредити процес информисања грађана о урбаном развоју
- информисање на лицу места
- информисање путем интернета и средства јавног информисања
- укључивање грађана у све фазе израде планских докумената.

Праћење стања у простору и информациони системи

Основни услов успешне израде планског документа, као и касније спровођење је анализа стања у простору, која се односи на анализу природних и створених ресурса, а на основу прикупљених података из базе података, уколико она постоји, или на основу прикупљања података директно на терену. Добра анализа и синтеза резултата утичу на дефинисање циљева развоја посматраног подручја.

Позитивна старана измена и допуна Закона о планирању и изградњи је та што је пружена основа за унапређење ове области. Прописана је обавеза надлежног органа јединице локалне самоуправе да за потребе праћења стања у простору образује локални информациони систем планских докумената и стања у простору.

Да би ова законска мера могла да се реализује потребно је предузети низ активности за њено остварење. Чињеница је да се на нивоу већине надлежних управа води неки облик евиденције о издатим одобрењима за изградњу, локацијским дозволама и сада локацијским условима, решењима којима се потврђују парцелације и препарцелације и сл., али не у виду релевантне базе података која би била доступна одређеним корисницима. Катастар подземне и надземне комуналне и електроенергетске инфраструктуре није у потпуности ажуриран, што у великој мери зависи од тромости јавних предузећа у погледу снимања и ажурирања инфраструктуре којом газдују. Међутим стање на терену се некад разликује у односу на издата акта, посебно ако је изградња извршена мимо издатих услова или се одступило од пројектне документације.

Од 2000 год. у локалним самоуправама почели су да се развијају просторно-информациони системи, који су достигли различите степене и облике развијености. Њихов развој се није одвијао систематски већ је зависио од „добре“ воље и стручности кадрова и то најчешће у јавним предузећима и дирекцијама, а мање у органима управе надлежним за доношење и спровођење планова. Непостојање стандардизованог приступа отежава постизање ефикасности у раду, а често због различитих алата и онемогућава имплементацију и коришћење података и планова.

Развијање просторно-информационих система одвијало се уз одсуство подзаконских аката којима би били прописани стандарди и услови како би се обезбедила међусобна повезаност и по вертикалној (република, регион, округ, локална самоуправа) и по хоризонталној линији (између локалних заједница). Одсуство законске регулативе у претходном периоду којом би био дефинисан оквир за формирање јединствене базе података, обавеза и међусобна умреженост свих који располажу подацима о простору за последицу има да до сада ни на једном нивоу нису заживеле јединствене базе података на прави начин.

На свим нивоима било би неопходно дефинисати облик и обим међусобне сарадње свих надлежних институција и установа које се баве прикупљањем, одржавањем и дистрибуцијом података.

У земљама у окружењу (Федерација БиХ, Република Хрватска, Република Црна Гора) донети су акти који се односе на успостављање просторно-информационих система и праћења стања у простору. Овим актима је прописан начин на који се формира јединствена база података, али не и како међусобно повезати и обавезати све који располажу подацима о простору (министарства, локалне самоуправе, јавна, комунална и друга предузећа, односно организације које воде сопствене базе података, научне организације и остале које располажу подацима).

Све напред наведено треба да буде усмерено ка формирању и вођењу јединствене базе података о стању у простору. У њој би имали обавезу партиципирања сви корисници простора: комунална предузећа, привредне организације, институције и предузећа која управљају природним ресурсима, као и сви други који користе простор и његове ресурсе, њиме управљају и од тога остварују корист. При успостављању јединствене базе података неопходно је регулисати међусобну повезаност власника појединачних база које поједина предузећа и институције воде за властите потребе.

Јединствена база података била би заснована на успостављању јединственог система прикупљања, евидентирања и чувања података о простору. Дефинисање стандарда и методе обраде података потребне су ради лакше размене ажурираних података, претраживања и анализе података о простору из базе. Тиме се доносе одговарајуће одлуке у циљу унапређивања квалитета процеса планирања и уређења простора као резултата планирања.

Правилник о садржају, носиоцима просторно-информационог система и методологији прикупљања и обраде података усвојен у Републици Српској могао би да послужи као основа за дефинисање минималног садржаја базе података. „Јединствени просторно-информациони систем обухватио би:

- податке о документима просторног уређења Републике
- податке о документима просторног уређења јединица локалне самоуправе
- сателитске снимке подручја републике и аерофотограметријске снимке
- статистичке, картографске, аналитичке и планске податке
- податке о инфраструктури
- податке о привредним ресурсима
- податке о грађевинском земљишту
- податке о градитељском и природном наслеђу
- податке о бесправној градњи
- податке о угроженим подручјима (клизишта, плавна подручја)
- податке о извршеним геотехничким и другим спроведеним истражним радовима
- регистар загађивача животне средине
- податке о кадровима и установама из области просторног планирања
- регистар издатих грађевинских и употребних дозвола
- регистар издатих сертификата о енергетским карактеристикама зграда и
- друге податке који су од значаја за просторно уређење Републике и за вођење и одржавање јединственог просторно-информационог система“.³

Свакако да би ову базу података требало допунити:

- подацима о постојећем стању и коришћењу простора
- усвојеним просторним и урбанистичким плановима, као и оним чија је израда у току
- подацима о некретнинама и власништву
- секторским стратегијама, плановима, студијама и другим документима важним за процес планирања
- актима издатим од стране органа управе надлежних за спровођење просторних и урбанистичких планова и др.

Из базе података стручно лице које ради плански документ може да добије неопходне информације о спровођењу претходно урађених докумената који се односе на уређење простора; да добије оцену стања просторног уређења и стања животне средине; о морфолошким, сеизмичким, климатским и др. природним карактеристикама простора; катастарске податке о подземним и надземним инсталацијама инфраструктуре; као и друге информације од значаја за план.

Све ово је значајно јер утиче на ефикаснију и квалитетнију израду планских докумената. Од тачности и детаљности улазних података зависи у којој мери и колико прецизно планом дефинишемо неопходне услове уређења и грађења у неком простору. Самим тим утичемо на издавање потпунијих локацијских услова без накнадне израде сепарата уколико план не поседује довољно података.

ДЕТАЉНОСТ УСЛОВА ДЕФИНИСАНИХ ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТОМ

Циљ израде планских докумената је његова реализација и изградња у простору. Један од првих корака је издавање локацијских услова у склопу процеса обједињене процедуре.

„Локацијски услови садрже све урбанистичке, техничке и друге услове и податке потребне за израду идејног пројекта, пројекта за грађевинску дозволу и пројекта за извођење, у складу са Законом о планирању и изградњи“.*

Према Уредби о локацијским условима између осталог треба да садрже и податке:

³ Правилник о садржају, носиоцима просторно-информационог система и методологији прикупљања и обраде података („Службени гласник Републике Српске“, број 93/13)

- о правилима уређења и грађења за зону или целину у којој се налази предметна парцела, прибављеним из планског документа.
- услове за пројектовање и прикључење на комуналну, саобраћајну и другу инфраструктуру (у даљем тексту: услове за пројектовање и прикључење), прибављене увидом у плански документ и/или сепарат о техничким условима изградње (у даљем тексту: сепарат), као и назив тог планског документа и/или сепарата, односно услове за пројектовање и прикључење“.

Поставља се питање да ли плански документ треба све да реши и да ли може тако детаљно да дефинише услове за уређење и изградњу да они буду применљиви у свим случајевима без изузетака.

Детаљност услова дефинисаних планским документом је у директној повезаности са претходно обрађеним поглављима неопходних за израду планова. Услед недостатка подзаконског акта којим би били прецизно и недвосмислено дефинисани (минимални) садржаји планова на територији републике имамо усвојене планске документе који се међусобно значајно разликују по степену израде и нивоу детаљности.

Честа ситуација у пракси је да одређена правила уређења и грађења у плановима нису јасно дефинисана или су превише „строга“ па се јавља проблем у спровођењу кроз надлежна одељена за урбанизам из разлога што службеници нису сигурни на који начин да издају услове.

Чести су случајеви да поједине области у плановима нису обрађене, поготово се то односи на област нових технологија које се стално усавшавају, нових обновљивих извора енергије и сл., односно план није дефинисао могућност изградње наведених објеката али их није ни забранио.

Многе општине/градови су избегли израду планова генералне регулације за многа насеља искористивши законску огућност кроз израду шема уређења насеља у оквиру просторних планова општина/градова и на тај начин су добили насеља плански „покривена“. У изради шема уређења насеља су евиденти различити приступи израде, у зависности од тога ко је радио план, јер подзаконским актом није био дефинисан садржај шема неопходних за њихово директно спровођење. Шеме никако нису на нивоу регулационих планова и не садрже довољно услова за њихово спровођење, посебно када је реч о разграничењу јавних и осталих површина. Међутим ту је и питање времена и труда неопходних једној планерској кући да уради просторни план јединице локалне самоуправе са великим бројем сеоских насеља уз уважавање морфолошких карактеристика сваког насеља, рачунитости просторних проблема и са довољно елемената за издавање некада локацијских дозвола, сада локацијских услова. Резултат свега горе наведеног је дефинисање општих правила уређења и грађења за сличне типове насеља, а као последица долази до појаве изузетака за која правила не могу да се примене и за које је проблем директно из плана издати локацијске услове.

Недовољна дефинисаност услова у планским документима која постане евидентна тек при њиховом спровођењу води у процес измена и допуна планског документа или до тумачења ситуације које надлежни орган тражи од стручне комисије за планове.

Изменама и допунама закона о планирању и изградњи прописана је обавеза израде сепарата којима би се на још детаљнијем нивоу дефинисали услови, уколико већ нису планским документом. Увођење сепарата је оправдано с обзиром да планским документом није могуће увек и у свим случајевима прописати све неопходне случајеве.

Неопходно је да сви актери у изради, доношењу и реализацији планских докумената разумеју да је план документ, а планирање „процес“, који је неопходно спроводити и унапређивати у континуитету, а не од случаја до случаја или од инвеститора до инвеститора како се то данас у пракси дешава.

СПРОВОЂЕЊЕ ПЛАНСКОГ ДОКУМЕНТА КРОЗ КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ У ЦИЉУ ЕФИКАСНИЈЕГ ИЗДАВАЊА ЛОКАЦИЈСКИХ УСЛОВА

Да би план „заживео“, битан сегмент у његовој реализацији је спровођење. Новим изменама и допунама Закона о планирању и изградњи дефинисани су рокови издавања појединих аката у склопу процеса обједињене процедуре, што је унапређење истог у односу на основни закон. Али, да би сви ти процеси били ефикаснији постоје корааци који претходе и који су услов издавању локацијских услова.

У овако сложеним условима тешко је замисливо да планска концепција може бити „једноставна у спровођењу“. Уређени имовинско-правни односи на парцелама које могу бити од интереса инвеститорима и прецизна евиденција права на непокретностима су битни предуслов за издавање локацијских услова. Један од главних проблема за све инвестиције у Србији су управо нерегулисани имовинско-правни односи на непокретностима.

У светлу решавања ових односа и евиденције права на непокретностима пре издавања локацијских услова неопходно је након усвајања планског документа урадити следеће:

- спровођење парцелације за површине јавне намене према планском документу
- промену намене земљишта.

Спровођење парцелације за површине јавне намене према планском документу

У практичној примени усвојеног плана, односно у процесу издавања информације о локацији, заинтересовани инвеститори за изградњу у неким случајевима сусрећу се са чињеницом да није могуће одмах приступити изградњи јер немају формирану грађевинску парцелу. Најчешће је то последица плана када је јавна саобраћајна површина предвиђена тако да захвата део те парцеле. Сходно томе неопходно је урадити пројекат парцелације и/или препарцелације и то спровести у Служби за катастар непокретности. Све то продужава издавање локацијских услова.

Урбанистичким плановима је предвиђена мрежа јавне инфраструктуре (саобраћајне, комуналне, електроенергетске и др.), али у правном смислу земљиште предвиђено за њу није испарцелисано. Све оне површине које немају излаз на постојећу саобраћајну мрежу немају могућност грађења.

Уочавајући ову проблематику, Закон о планирању и изградњи прописао је обавезу достављања прилога планског документа, који се односи на регулационо-нивелационо решење улица и јавних површина са елементима за обележавање на геодетској подлози, органу надлежном за послове државног премера и катастра. Тако би се директно у служби за катастар непокретности спровео поступак парцелације, односно препарцелације за планиране јавне површине. Спровођење урбанистичких планова по аутоматизму кроз катастар непокретности је веома добра законска обавеза. Њено испуњавање би знатно унапредило процес обједињене процедуре. Међутим, ова обавеза у пракси се не спроводи из два разлога: због недовољног кадра у службама за катастар непокретности и због високе цене спровођења које су дефинисане ценовником РГЗ за целу територију Србије. У многим случајевима локалне самоуправе немају средства за ову врсту посла. У већини градова имамо примере да многи усвојени урбанистички планови, према изменама и допунама закона нису још увек спроведени кроз катастар непокретности када се ради о површинама јавне намене. Свакако да би приликом доношења годишњег буџета требало да се предвиди ставка која се односи на спровођење парцелације јавних површина предвиђених планским документима кроз катастар непокретности.

Промена намене земљишта

„Када се планским документом промени намена пољопривредног или шумског у грађевинско земљиште, орган надлежан за доношење планског документа дужан је да у року од 15 дана од дана ступања на снагу тог документа, органу надлежном за послове државног премера и катастра достави акт који садржи попис катастарских парцела којима је промењена намена. Исти орган спроводи промену и ставља забележбу о обавези плаћања накнаде за промену намене пољопривредног или шумског земљишта у базу података катастра непокретности из које се издаје лист непокретности“. Овако је прописано изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.

Међутим, и основним Законом из 2009. год. била је прописана ова обавеза, али се најчешће није спроводила у пракси кроз катастар непокретности, већ се спроводила на основу појединачних иницијатива инвеститора када се одлуче да граде објекат. Обавеза спровођења промене намене кроз катастар непокретности је један од услова за ефикасније издавање локацијских услова. Када инвеститор поднесе захтев за изградњу, треба већ да буде извршена пренамена земљишта. Инвеститор је тада у повољнијем положају због спроведене промене и избегава се ситуација да он сам учествује у том процесу.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Закони о планирању и изградњи и њихове измене донети у периоду од 2003. године у начелу имају исте циљеве, и то увођење нових инструмената и институција како би се систем издавања услова и дозвола за изградњу учинио ефикаснијим.

Са друге стране, стиче се утисак да се професионални аспекти у делу Закона који се односи на планирање некритички подређују процедурама, које омогућавају бржу изградњу. Због константно превеликих очекивања од планских докумената последице се у суштини не сагледавају.

У сложеним условима, као што су наши, тешко је замисливо да планирање може да резултира планском концепцијом која је једноставна у спровођењу, као што је није могуће једноставно ни припремити ни донети.

Процес израде просторних и урбанистичких планова није могуће „поједноставити“, али свакако га је неопходно унапредити. У раду су приказане оне области, односно сегменти, заједнички и за просторне и за урбанистичке планове, свих нивоа, а од виталног су значаја за формирање планских решења у контексту условљености које се дефинишу за потребе издавања локацијских услова. Свеобухватнија и квалитетнија израда планског документа могућа је ако се обезбеде следећи предуслови:

- квалитетне подлоге за израду планске документације;
- јасно дефинисани услови надлежних институција који су саставни део планских докумената;
- активно учешће јавности у изради планске документације и
- праћење стања у простору и информациони системи.

Свакако да ово нису једини услови и активности неопходни за дефинисање планског решења. С обзиром да је планирање простора процес чији је крајњи циљ просторни развој кроз изградњу, од великог значаја је и усавршавање методологије планирања, Цео процес мора да буде испраћен законском регулативом и подзаконским актима, који су и донети као резултат препознатих проблема у претходном периоду.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, број 72/09, 81/09 – исправка, 24/11, 121/12, 42/13- УС, 50/13 - УС, 54/13 – УС, 98/13 - УС, 132/14 и 145/14 - исправка)
2. Закону о планирању и изградњи („Сл.гласник РС“, број 47/2003 и 34/2006)
3. Закон о планирању и уређењу простора и насеља („Сл.гласник РС“, број 44/95)
4. Уредба о локацијским условима („Сл.гласник РС“, број 35/2015)
5. Закон о просторном уређењу Републике Хрватске („Народне новине“, број 153/13)
6. Правилник о садржају, носиоцима просторно-информационог система и методологији прикупљања и обраде података („Службени гласник Републике Српске“, број 93/13)
7. Уредба о садржају и начину вођења документационе основе и информационог система о простору („Сл. лист Црне Горе“, број 44/10)

Мр Зоран Радосављевић, дипл. просторни планер¹
Мр Дејан С. Ђорђевић, дипл. просторни планер²
Др Велимир Шећеров, дипл. просторни планер³

РАНА ИСКУСТВА РАНОГ ЈАВНОГ УВИДА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ У СРБИЈИ

РЕЗИМЕ

У раду су изнета запажања и коментари у вези са одредбама прописа којима је уређен поступак раног јавног увида у урбанистичком планирању у Србији, а презентована су и тзв. рана искуства у примени на примеру Измене и допуне ПДР бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци. Указано је на поједина питања која би требало решавати како би се ишло на даље унапређење регулација овог правног института у Србији.

Кључне речи: рани јавни увид, партиципација, урбанистичко законодавство, урбанистичко планирање, Србија

FIRST EXPERIENCES WITH EARLY PUBLIC INQUIRY IN URBAN PLANNING IN SERBIA

ABSTRACT:

The article presents observations and comments regarding the legal provisions covering the procedure of early public inquiry in urban planning in Serbia as well as first experiences in the implementation using the example of Amendment to the Detailed Regulation Plan "Palanački Kiseljak" in Smederevska Palanka. Different issues which need to be solved were emphasised in order to enable further enhancement of the legal regulation in Serbia.

Keywords: early public inquiry, participation, urban planning regulations, urban planning, Serbia

1. НОВИНЕ – ПРОМЕНЕ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ПЛАНИРАЊА И УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА И НАСЕЉА У СРБИЈИ

Значајне друштвене промене које су се у Србији догодиле у претходној деценији довеле су до пораста нормативно-правних активности, намећући и одређујући, притом, и приоритете. Континуирано унапређење законодавног процеса један је од најзначајнијих инструмената за управљање покренутим променама и предуслов за остваривање принципа владавине права и поверења у институције државе.

Анализирајући ефекте примене ЗПИ донетог 2009. године, као и проблеме који су се појављивали у пракси од почетка његове примене (1), констатовано је да "садржина и начин примене прописа у области планирања и изградње представљају препреку бржем развоју Републике Србије и нарочито јачању њене економије".(2)

У циљу квалитетнијег и ефикаснијег правног регулација ове материје, крајем 2014. године Народна скупштина Републике Србије на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре донела је Закон о изменама и допунама ЗПИ ("Сл. гласник РС", бр. 132/14). Поменути изменама и допунама ЗПИ у област планирања просторног и урбаног развоја уведен је низ новина (3), укључујући и **рани јавни увид**, као посебан облик/вид учешћа јавности (правних и физичких лица) и одређених ималаца јавних овлашћења, а чија се корисност, према предлагачу огледа у "избегавању потенцијалних конфликата у каснијим фазама израде планског документа".

¹ Мр Зоран РАДОСАВЉЕВИЋ, дипл. пр. планер, председник Асоцијације просторних планера Србије, Београд, zoran.radosavljevic@apps.org.rs

² Мр Дејан С. ЂОРЂЕВИЋ, дипл. пр. планер, члан Управног одбора Асоцијације просторних планера Србије, Смедеревска Паланка, apps@verat.net

³ Др Велимир ШЕЋЕРОВ, дипл. пр. планер, члан Управног одбора Асоцијације просторних планера Србије, Београд, app2000@eunet.rs

2. ПАРТИЦИПАЦИЈА У ПЛАНИРАЊУ УРБАНОГ РАЗВОЈА

Пораст демократизације и административне децентрализације нужно захтева обнову постојећих или потпуно нове процесе доношења одлука који повезују органе власти и друге носиоце јавних овлашћења, професионалце, цивилно друштво, грађане и све заинтересоване актере у процесу усаглашавања различитих гледишта о питањима од заједничког интереса.

"Планирање урбаног развоја, када га воде стручњаци, углавном даје добре резултате. Уколико су у процес укључени и грађани и остали стејкхолдери, планирање обухвата и њихове потребе и приоритете. Без обзира на искуство и знање, стручњак никада не може сам да има онакав увид какав имају они који живе и раде на одређеном подручју и који могу значајно да допринесу процесу планирања. Партиципација грађана и укључивање стејкхолдера зато унапређују квалитет планирања урбаног развоја." (Верман, Б., у: Чолић и др., 2013: 9)

Искуство казује и да стручњаци веома често нису аутономни у односу на политичко-економске структуре, те да су без контроле јавности изложени притиску инвеститора да донесу одлуке које нису увек у складу са правилима струке и интересима заједнице. Веће ангажовање грађана је подршка стручњацима у доношењу професионалних одлука, што омогућава неопходну равнотежу интереса у процесу урбанизације.

Чолић (Čolić, R., 2006: 20) истиче да актуелну праксу у Србији карактерише скептицизам професионалних елита и администрације у односу на партиципативно планирање. Такође, иста ауторка наводи да "иако се партиципација сагледава као један од кључних елемената одлучивања на пољу јавних политика, потенцијали њене примене у домаћој пракси недовољно су познати, па ни у урбанистичком планирању." Маруна (Маруна, М., у: Чолић и др., 2013: 10) сматра да струка мора да промени улогу од арбитрарне ка посредничкој и контролној и усвоји принцип партиципативности у планирању урбаног развоја.

Процес учешћа јавности није лако подстицати и спроводити. Пораст индивидуализма и недостатак јасно препознатљивих саговорника су, између осталог, разлози који могу објаснити тешкоће у овом процесу, али је исто тако јасно да су инерција, својствена административној управи, и резервисаност управе, такође елементи који отежавају грађанско учешће. Како би грађани били активно укључени у процес планирања, неопходно је да буду адекватно и благовремено информисани, да разумеју планирани развој и његове последице, и да буду консултовани у свим фазама процеса планирања. Стварање активног, одговорног грађанства и подстицање учешћа грађана у припреми и доношењу планских одлука најлакше се постиже на локалном нивоу.

Увођењем партиципације у процес планирања доприноси се правној сигурности (свих) актера у процесу; унапређује се ниво демократичности и поспешује сазнајни процес промена; обезбеђује се легитимитет и боље усклађивање одлука; повећава се ниво друштвене прихваћености планова; елиминишу се потенцијални конфликти у простору и унапређује се квалитет планирања/планских докумената; грађани се идентификују са својим уређеним окружјем при чему јача и поверење (локалног) становништва у доношење одлука, односно, постижу се значајнији ефекти планирања и извесније спровођење планова.

Партиципативан приступ захтева и значајне ресурсе - финансијска средства, обучене кадрове, време, знање и институционалне аранжмане. У случају потребе за усаглашавањем конфликтних интереса, партиципација може продужити трајање процеса планирања (Чолић и др., 2013: 19-20).

Учешће грађана у доношењу одлука није више питање избора, већ карактеристика напредних демократија. По својој актуелности, законско решење везано за рани јавни увид иде у корак са започетом демократизацијом процеса одлучивања у Републици Србији.

3. РАНИ ЈАВНИ УВИД

Рани јавни увид представља новину у односу на прописе који су важали пре доношења Закона о Изменама и допунама ЗПИ у децембру 2014. године. Општи оквир овог правног института прописан је чланом 45а поменутог прописа, а ближе уређен одредбама чл. 36-43. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања - Предлог (4), као и појединим одредбама Правилника о условима и начину рада

комисије за стручну контролу планских докумената, комисије за контролу усклађености планских докумената и комисије за планове јединице локалне самоуправе - Предлог (5).⁴ У наставку рада учињен је покушај да се актери у поступку раног јавног увида, њихова улога, задаци и појединачни кораци/фазе поступка ближе размотре, опишу и појасне, као и да се укаже на уочене пропусте/недостатке и потребна унапређења правног оквира којим је овај институт уређен.

3.1. Организовање спровођења раног јавног увида

Рани јавни увид се организује после доношења одлуке о изради планског документа, а пре формирања нацрта планског документа (чл. 36. став 1. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања). *Излагање материјала на рани јавни увид обавља се пре прибављања услова и података од стране надлежних предузећа и организација* (чл. 38. поменутог Правилника), *односно посебних услова за заштиту и уређење простора* (чл. 48. став 2. ЗПИ).

Сагласно претходно важећим прописима, грађани на које плански документ може имати утицај у процес израде плана укључивани су тек у фази разматрања нацрта плана. На ова планска решења могле су се давати примедбе и сугестије за корекцију, но, без значајније могућности утицаја на њихову концепцију. Овим је одговорност за квалитет планског решења пребачена на стручног обрађивача плана и надлежни орган који је такво решење верификовао у форми нацрта, а истовремено је повећан и ризик да планско решење није оптимално, односно да њиме није обезбеђено задовољење различитих интереса корисника простора.

У складу са новим приступом, уведен је двостепени поступак партиципације јавности. У израду плана грађани се укључују већ у почетној фази, одмах након доношења одлуке о изради плана, уз могућност изјашњавања, односно подношења примедби и сугестија. Упознавањем јавности (правних и физичких лица) у раној фази планског поступка са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за урбану обнову или развој просторне целине, као и ефектима планирања (чл. 45а ЗПИ), ствара се могућност да заинтересована јавност утиче на планска решења.

За претпоставити је и да код мањих измена плана или у случајевима када су претходно спроведени слични поступци партиципације, рани јавни увид није целисходно спроводити, али такву могућност законодавац није предвидео.

3.2. Актери припреме, организовања и спровођења раног јавног увида

Рани јавни увид **организује** носилац израде плана, а **обавља** КзП ЈЛС. Материјал који се излаже на рани јавни увид **припрема и оверава** институција којој је поверена израда плана.

У складу са одредбама ЗПИ:

- **Носилац израде планских докумената** је надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду (чл. 47. став 1. ЗПИ)
- **Комисија за планове** је комисија коју скупштина ЈЛС образује ради обављања стручних послова у поступку израде и спровођења планских докумената, стручне провере усклађености урбанистичког пројекта са планским документом и одредбама ЗПИ, као и давање стручног мишљења по захтеву надлежних органа управе (чл. 52. став 1. ЗПИ).
- **Стручни обрађивач плана** је/може да буде јавно предузеће, односно друга организација коју оснује ЈЛС за обављање послова просторног и урбанистичког планирања, као и привредна друштва, односно друга правна лица, која су уписана у одговарајући регистар за обављање послова просторног и урбанистичког планирања и израде планских докумената. Израдом просторних, односно урбанистичких планова руководи одговорни планер, односно одговорни урбаниста. (чл. 36. ЗПИ)

Иако је, на први поглед, све јасно, и без обзира што пракса вероватно неће постављати додатна питања везано за надлежности актера/учесника у припреми, организовању и спровођењу раног јавног увида, потребно је констатовати да без ближе разраде овог законског решења може доћи до његовог различитог тумачења и непотребног преплитања

⁴ у даљем тексту, при навођењу поменутих правилника подразумеваће се да су у питању предлози тих правилника

функција комисије са функцијама обрађивача плана, носиоца израде плана и инспекцијских служби, а о чему ће конкретнија запажања бити изнета у наставку овог рада.

3.3. Шта се излаже на рани јавни увид

Одредбама чл. 37. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања прописано је да се *материјал* (6) који се излаже на рани јавни увид састоји од текстуалног и графичког дела, при чему а) *текстуални део* садржи: опис границе планског документа; краћи извод из планских докумената вишег реда; опис постојећег стања, начина коришћења простора и основних ограничења; опште циљеве израде плана; планирану претежну намену површина, предлог основних урбанистичких параметара и процену планиране бруто развијене грађевинске површине и очекиване ефекте планирања у погледу унапређења начина коришћења простора, док б) *графички део* јесте карта (7) у прегледној размери, урађена на расположивој подлози на којој је приказана граница планског документа са планираном претежном наменом површина.

У ставу 1. истог члана наведено је да је то *"материјал који се припрема у почетним фазама израде плана"*, но, битна особеност ове и претходно наведене одредбе јесте да искључују могућност приступања изради нацрта плана без претходног сагледавања других важних околности које су од значаја за израду плана и остваривање циљева који се том израдом желе постићи.

Предуслов за спровођење раног јавног увида свакако јесте и да постоји довољно прецизан *материјал*, којим може да се документује битна садржина плана. Важно је указати и да је чл. 37. став 2. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања прописано да *"предмет раног јавног увида јесу основна концептуална планска решења која се не односе на услове, могућности и ограничења грађења на појединачним катастарским или грађевинским парцелама"*. Досадашња пракса казује, пак, да су услови, могућности и ограничења грађења на појединачним катастарским/грађевинским парцелама углавном оно што грађане/јавност највише и занима! У случају измена планских докумената ограничених на мање просторне целине/захвате (веома често, дешава се, и на конкретне парцеле), овакав приступ чини се чак и неподобним, односно доводи у питање и сврсисходност организовања/обављања раног јавног увида.

3.4. Припрема и овера материјала који се излажу на рани јавни увид

Материјал која се излаже на рани јавни увид **припрема и оверава** институција којој је поверена израда плана.

Чл. 36. ЗПИ прописано је ко и под којим условима може да израђује плански документ, док је чл. 47. ЗПИ упућено на начин уступања израде планског документа. С тим у вези, важно је истаћи да поступку раног јавног увида у одређеним случајевима претходи *уговарање израде плана*, односно *избор обрађивача*, о чему је потребно водити рачуна приликом утврђивања рока потребног за израду плана (као саставног дела одлуке о изради плана).

Сагласно законском решењу, материјали који се излажу на рани јавни увид (текстуални и графички део) треба да буду оверени од стране обрађивача плана - институције којој је поверена израда плана. Нејасно је зашто ове материјале не оверавају одговорни урбаниста, председник КзП и орган надлежан за послове урбанистичког планирања, као при припреми за излагање на јавни увид нацрта плана, а што би било целисходно као решење применити и у случају раног јавног увида. Овакав поступак је оправдан и из разлога што је предмет раног јавног увида, несумњиво, одговарајуће планско решење (в. чл. 37. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања), односно посебан стручни рад, чијом израдом руководи одговорни урбаниста.

3.5. Поступање са материјалима који се излажу на рани јавни увид

Закон није ближе уредио *да ли се врши (стручна) провера материјала који се излажу на рани јавни увид, ко их верификује и ко доноси одлуку о њиховом излагању, односно спровођењу/обављању увида и сл?*

Несумњиво је да предметни материјали јесу/садрже планско решење (в. чл. 37. став 2 Правилника: *"предмет раног јавног увида јесу основна концептуална планска решења..."*), које се пре излагања/упознавања јавности мора на одређени начин верификовати од стране КзП (в. чл. 52 ЗПИ).

Претпоставка је да се у овом поступку врши (стручна) провера материјала, његова целовитост/комплетност (чл. 37. Правилника прописан је обавезан садржај текстуалног и графичког дела), и договарају/утврђују битни елементи за спровођење раног јавног увида о чему се доноси одлука у форми закључка. У случају да материјал који се излаже на рани јавни увид није припремљен у складу са захтевима прописаним законом/правилником, такав материјал неће ни бити упућен на излагање, већ ће се утврдити недостаци и наложити њихово отклањање у року који одреде КзП ЈЛС и носилац израде плана.

Имајући у виду да материјал који се излаже јесте планско решење (концептуално и сл., небитно какво, али планско сасвим сигурно!), односно посебан стручни рад, то није јасно опредељење законодавца да такав рад буде оверен од стране институције којој је поверена израда плана, а не одговорног урбанисте који руководи израдом плана, а на шта је већ указано у претходном делу рада (материјал који се излаже је и основ за припрему/израду нацрта плана!).

3.6. Обавештавање јавности о одржавању раног јавног увида

О оглашавању и излагању материјала на рани јавни увид стара се орган ЈЛС надлежан за послове урбанизма. Законом (ЗПИ) и Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања је прописан обавезан начин оглашавања РЈУ, садржина огласа, рок у коме се оглас има објавити пре отпочињања РЈУ и трајање РЈУ. "Привлачење пажње" грађана/јавности обавезно се врши на два начина – путем огласа у средствима јавног информисања (чл. 39. став 2. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања прецизира да је то у дневном листу (8), дакле у штампаном облику), као и на интернет страници до/носиоца (9) израде планског документа, али то не значи да се информисање о раном јавном увиду не може постићи и на други начин, на пр: путем медија - (локалне) телевизије и радија; постављањем табле (на видно место, на згради општине или месне заједнице), са свим релевантним подацима о раном јавном увиду; директним достављањем путем поште грађанима који живе на подручју обухваћеним планом који се израђује; додавањем листа са информацијама уз рачуне за струју, стан, комуналије и сл. На тај начин обезбеђује се извесност да су сви најдиректније погођени променама информисани о процесу. (10)

Садржина огласа о излагању материјала на рани јавни увид прописана је чл. 39. став 1. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања и он обавезно садржи: пун назив институције која спроводи оглашавање, односно која се стара о излагању; назив планског документа; податке о времену и месту излагања; начин на који заинтересована правна и физичка лица могу доставити примедбе и сугестије, као и друге информације које могу бити од значаја за рани јавни увид. Иако Правилник не наводи које су то "друге информације које могу бити од значаја за рани јавни увид", претпоставка је да оне могу бити везане за (повремено) присуство представника обрађивача плана и сл.

Рани јавни увид оглашава се седам дана пре отпочињања увида, и траје 15 дана од дана објављивања. (чл. 45а Закона о Изменама и допунама ЗПИ). Занимљиво је приметити да рок у коме се обавезно оглашава јавни увид у нацрт плана није прописан што би требало учинити.

3.7. Начин увида у материјале изложене на рани јавни увид

Законом/Правилником је прописан (обавезан) начин увида у материјале који се излажу, односно начин излагања:

- 1) у *аналогном облику*, у службеним просторијама ЈЛС у тачно одређеном временском периоду у току дана, уз обезбеђено физичко присуство (стручних) лица која су задужена да пружају потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима, и
- 2) у *електронском/дигиталном облику*, преко интернет странице носиоца израде плана.

Имајући у виду обавезу органа ЈЛС надлежног за послове просторног планирања и урбанизма да свим заинтересованим физичким и правним лицима која обављају увид у изложени материјал пружа потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима и евентуалним давањем примедби и сугестија, то се поставља питање начина комуникације у случају када се увид у тзв. материјале врши путем интернет странице

носиоца израде плана? Потребно је, дакле, омогућити да грађани и писаним путем могу да добију потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима, што је важна обавеза организационе природе за носиоца израде планског документа, односно надлежни орган ЈЛС (на коју електронску адресу се питања достављају? рок у коме се мора дати одговор и сл?). Такође, важно је утврдити читав такав поступак како грађани не би били ускраћени за подношење примедби и сугестија.

Решење везано за интернет оглашавање/излагање може се оценити веома похвално. Овакав приступ информацијама није ограничен местом, временом и покретљивошћу корисника и пружа могућност учешћа грађанима који нису у прилици да (физички) присуствују партиципативном дешавању (па чак и они који су веома далеко/удаљени).

Када је у питању излагање материјала у службеним просторијама ЈЛС, важно је да рани јавни увид буде омогућен и ван стандардног радног времена, што је, нажалост, веома редак случај у пракси (термин је, по правилу, радним данима, у радно време, у службеним просторијама ЈЛС која може бити знатно удаљена од подручја о коме је реч или радног места онога ко би дошао на увид, што све заједно, јако ограничава могућност учешћа), а додатно, он се може и физички приближити локацији/планском подручју на које се односи, тако што ће бити организован (осим у седишту ЈЛС) и у просторијама месне заједнице или градске општине. На тај начин ће се детаљније информисање о планираном развоју учинити доступнијим локалној заједници а локална расправа о последицама и интересима извеснијом.

3.8. Изјашњавање јавности – подношење примедби и сугестија

Закон је недвосмислен: *јавност мора имати могућност изјашњавања* (чл. 45а став 5. Закона о Изменама и допунама ЗПИ). С тим у вези, прописан је и начин изјашњавања – подношењем примедби и сугестија писаним путем, односно у писаном облику (претпоставка је, на писарници органа локалне самоуправе који је изложио материјале на рани јавни увид), с тим што остаје нејасно, а имајући у виду да се излагање врши и на интернет страници, да ли се подразумева и могућност електронског достављања примедби и сугестија (што би било веома добро и савремено решење – смањује се потребна енергија и време за активно укључивање грађана и стимулише се шира јавност да узме учешће у планирању развоја заједнице) или је то остављено на одлучивање КзП која је задужена за *обављање* раног јавног увида (у огласу о излагању обавезно се наводи начин на који заинтересована правна и физичка лица могу доставити примедбе и сугестије).

Имајући у виду да се примедбе и сугестије подносе у писаном облику, предлаже се да се унапред припреме потребни обрасци/формулари за ову потребу/намену.

Све примедбе и сугестије правних и физичких лица евидентира носилац израде плана (чл. 45а став 4. ЗПИ). У случају да је достављање/подношење примедби и сугестија могуће и електронским путем, потребно је прописати обавезу носиоца израде плана да потврди пријем примедбе/сугестије, што ће се сматрати доказом о достављању/подношењу.

3.9. Извештај о обављеном раном јавном увиду

Носилац израде плана, по завршеном јавном увиду, припрема извештај о обављеном раном јавном увиду. У складу са одредбама чл. 42. став 2. Правилника, извештај садржи: 1) уводни део – кратак приказ активности које се односе на поступак доношења одлуке, уговарање и израду материјала за излагање на раном јавном увиду; 2) податке о оглашавању и спровођењу поступка раног јавног увида; као и податке о седници комисије, 3) примедбе и сугестије поднете у току раног јавног увида.

Извештај усваја КзП. По правилу, извештај не садржи ставове КзП о свим поднетим појединачним примедбама и сугестијама. (чл. 42. став 4. Правилника). *Извештај може да садржи и закључке комисије у форми смерница за даљи рад стручног обрађивача на изради нацрта планског документа.*

Нејасна је одредба по којој носилац припрема, а КзП усваја извештај. Нова подела задатака/надлежности, односно одступање од (стандардног) решења које се примењује у поступку припремања/сачињавања извештаја о извршеном јавном увиду у нацрт плана сигурно ће довести до нејасноћа и додатних/спорних питања: ако КзП не припрема извештај, већ га (само) усваја, може ли се претпоставити да извештај не буде усвојен, и шта се у том случају догађа?

Неодређеност и недореченост уочљива је и у појединим другим одредбама: ако извештај не садржи ставове о свим поднетим појединачним примедбама и сугестијама, остаје питање о којим од поднетих примедби и сугестија садржи? Да ли су, без обзира на коришћење појма смернице - а не неког другог, на пр. (само) закључци, оне обавезујуће за обрађивача, да ли мора да се о њима изјашњава у даљем поступку, односно, да ли обрађивач у поступку стручне контроле нацрта плана образлаже зашто их није уважио и сл.? Да ли се може говорити о сукобу надлежности, а потом и сукобу интереса, и директном утицају комисије на планска решења доношењем закључака у форми смерница за даљи рад обрађивача још у фази раног јавног увида?

С тим у вези, посебно ће бити занимљиво видети на који начин ће Комисија поступати приликом вршења стручне контроле нацрта плана и да ли ће захтевати да поменути "закључци у форми смерница за даљи рад стручног обрађивача" буду уважени или не?!

Мишљења смо да овакво решење пружа могућност за евентуалне злоупотребе, односно да без његове ближе разраде може доћи до различитих тумачења и непотребног преплитања функција Комисије са функцијама обрађивача плана, носиоца израде плана и инспекцијских служби.

3.10. Достављање записника и извештаја надлежном министарству

Чл. 25. Правилника о условима и начину рада комисије за стручну контролу планских докумената, комисије за контролу усклађености планских докумената и комисије за планове јединице локалне самоуправе прописана је обавеза достављања потписаног записника и потписаног извештаја електронском поштом надлежном министарству у року од 3 дана од дана потписивања.

Записник и извештај се, као што је то и уобичајено, потписују, али је новима да се у року од 3 дана од дана потписивања достављају министарству надлежном за послове урбанизма. За благовремено достављање је одговоран носилац израде плана, а прецизније податке о служби министарства којој се ови акти достављају, односно електронској адреси путем које се достављање врши, потребно је решити креирањем одговарајуће апликације на веб сајту надлежног министарства или на други прихватљив начин.

Овим се стварају услови за праћење спровођења закона, вођење евиденције/увид о планским активностима на територији Републике, али и предузимање одговарајућих мера у случају да се то процени потребним (незаконито поступање и сл.). Претпоставка је и да ће овакво решење олакшати вршење инспекцијског надзора и поступање у спорним ситуацијама, али је и чињеница да захтева гломазнији административни апарат на централном нивоу.

3.11. Средства за обављање раног јавног увида

Сагласно одредби чл. 45а став 7. ЗПИ *средства за обављање раног јавног увида се обезбеђују у буџету ЈЛС.*

Уобичајена, али у конкретном случају веома важна одредба, нарочито имајући у виду да претходним прописима о планирању и изградњи није била прописана, што је стварало проблеме у спровођењу законских решења. Истоветно решење примењено је и у одредби везаној за рад Комисије за планове, што ће допринети отклањању проблема који су се у пракси јављали везано за правни основ за надокнаду трошкова рада комисије, оглашавања и сл.

3.12. Примедбе и сугестије и њихов утицај на планска решења

Евидентиране примедбе и сугестије правних и физичких лица могу утицати на планска решења (чл. 45а став 5. ЗПИ).

Важно је истаћи да рани јавни увид омогућава да правна и физичка лица на почетку планског поступка сагледају проблеме и на њих активније реагују у фази излагања на јавни увид нацрта плана, као и да њихове примедбе и сугестије у тој фази буду конкретније, поткрепљене доказима, потребним анализама, експертизама и сл. у случају да се са њима не слажу или мисле да их је могуће решити на другачији начин. Такође, сврха раног јавног увида је да се оствари информисаност грађана, да се јавност укључи у процес, а тиме и допринесе у формулисању планских решења, што подразумева да поднете сугестије и примедбе треба да буду од користи.

У вези са овим решењем, важно је указати и да је чл. 43. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања прописано да институција којој је поверена стручна израда плана (дакле, стручни обрађивач плана), у поступку стручне контроле нацрта плана, образлаже своје ставове по питању примедби и сугестија са раног јавног увида, при чему се образложења групишу у односу на а) тематику планских решења, и то на: намену површина, и урбанистичке параметре, и б) планиране капацитете грађења.

Имајући у виду да је ова одредба крајње општа, то је потребна њена допуна. Нејасно је да ли обрађивач уз нацрт плана прилаже писано образложење-ставове по питању примедби и сугестија са раног јавног увида, како се третира тај део документације – да ли подлеже расправи, закључивању и сл. или се образложење само формално сачињава и чини део документационе основе, или пак обрађивач усмено образлаже ставове пред КзП, о чему би, претпоставка је, и у једном и у другом случају било обавезно да постоји "писани траг" – у записнику о извршеној стручној контроли нацрта, а потом и у извештају о извршеној стручној контроли.

3.13. Учесће органа, организација и јавних предузећа у раном јавном увиду

Учесћа органа, организација и јавних предузећа у раном јавном увиду уређено је (само) ставом 2. чл. 45а ЗПИ. Закон каже да се *"органи, организације и јавна предузећа који су овлашћени да утврђују услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката обавештавају и позивају да дају мишљење у погледу услова и неопходног обима и степена процене утицаја на животну средину."*

Да ли су поменути актери обавезни да се одазову позиву носиоца израде плана и да ли су обавезни да дају мишљење, или је ова одредба опционог карактера? Предлог је да се рани јавни увид учини обавезним за поменуте учеснике, с обзиром да је то прилика да се подробније упознају са намерама. Дискусија омогућава боље разумевање планиране интервенције, а тиме и артикулацију – припрему посебних услова за заштиту и уређење простора и изградњу објеката. Такође, сугерише се и да се у раном јавном увиду пропише обавеза њиховог изјашњавања о могућностима/ограничењима (у домаћој пракси је веома чест случај да је могућност издавања посебних услова ограничена непостојањем довољно квалитетних и ажурних података те се захтевају додатна истраживања и сл. што поскупљује и пролонгира израду плана) из/давања посебних услова, како би правовремено и јасно биле сагледане и размотрене све околности везане за прикупљање потребних услова и података, односно реализован читав низ сложених активности на комплетирању информационе и др. основе неопходне за израду нацрта плана.

Термин за одржавање консултација/радионице/округлог стола коме би присуствовали представници носиоца израде плана, обрађивача и поменутих органа и организација потребно је да буде садржан у огласу за одржавање раног јавног увида.

3.14. Јавна расправа

Јавна расправа у раном јавном увиду није предвиђена/прописана Законом. Предлог је да се **у комплекснијим случајевима** обавезно спроведе/организује, како би био омогућен дијалог између инвеститора, обрађивача, носиоца израде плана и грађана. Такав процес помаже у разумевању планираних измена и артикулацији јавног интереса. Ако је конструктиван, он додатно оснажује социјални капитал заједнице.

4. РАНА ИСКУСТВА - ПРИМЕР ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ПДР "ПАЛАНЧКИ КИСЕЉАК" У СМЕДЕРЕВСКОЈ ПАЛАНЦИ

Скупштина општине Смедеревска Паланка је крајем 2014. године донела Одлуку о изради Измена и допуна Плана детаљне регулације бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци, а која се односи на део подручја плана које је означено као Целина III - Бања 2 у укупној површини од 12 ха. У постојећем стању, у највећем делу ово подручје је неизграђено, осим приступне саобраћајнице и градског базена са мањим пратећим услужним и спортско-рекреативним садржајима, који укупно обухватају површину од 1,2 ха.

Према важећем планском документу који датира из 2004. године, у оквиру предметног подручја разликују се две основне просторне целине: северна, планирана за изградњу

смештајних капацитета са мањим спортско-рекреативним садржајима отвореног типа и без могућности изградње нових отворених или затворених купалишних садржаја (која је у постојећем стању у целини неизграђена) и јужна, у оквиру које се налази и постојећи градски базен изграђен 70-тих година XX века, планирана за изградњу додатних спортско-рекреативних и услужних садржаја, одговарајућег јавног паркинг простора и сл., али и без могућности изградње смештајних капацитета.

Основни разлог приступању изради измена и допуна наведеног планског документа је потреба да се унапреде и осавремене постојећа планска решења кроз омогућавање изградње компатабилних садржаја у обе целине – више различитих спортско-рекреативних и услужних садржаја у северној, односно могућност изградње смештајних капацитета у јужној целини, а имајући у виду да реализација нити једног од актуелних планских решења није ни започета у периоду од доношења плана. На овакав начин локална самоуправа жели да допринесе стварању нових могућности за инвестирање у виду јавно-приватног партнерства (или на неки други начин) на овом атрактивном подручју, како би се искористили постојећи природни потенцијали од којих је најзначајнија лековита термоминерална вода Паланачког Кисељака (температуре 52-55 °C), уз коришћење предности коју пружа близина значајних међународних саобраћајница: аутопут Београд – Ниш је на удаљености од 10 km, док су најближа железничка станица на прузи Београд – Ниш и спортски аеродром „Рудине“ на пешачком растојању од локалитета. Велики градски центри у такоређи непосредном окружењу (Београд удаљен 80 km, Крагујевац 50 km, Смедерево 40 km) су потенцијални гарант да би „праве“ инвестиције имале и довољно туристичке клијентеле.

4.1. Припреме за рани јавни увид (РЈУ) и оглашавање

У складу са актуелним законским решењем, по доношењу Одлуке о изради планског документа, надлежни органи и јавна предузећа у општини Смедеревска Паланка приступили су припреми раног јавног увида. Овде је важно напоменути да су у том тренутку постојала само одговарајућа законска решења дефинисана чланом 45а Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14), али не и одговарајући подзаконски прописи (у конкретном периоду ни у форми Предлога), тако да су сви даљи кораци чињени у складу са одредбама наведеног члана Закона, али и уз сталне консултације са члановима општинске Комисије за планове, представницима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, колегама из других градова и општина, итд.

Прве активности биле су припрема текста за оглашавање РЈУ и припрема материјала који ће заинтересованој јавности (правним и физичким лицима) бити доступан у току трајања РЈУ. Текст за оглашавање је припремљен у складу са наведеним чланом Закона и ту није било много дилема, осим у делу који се односи на конкретну технику коју ће користити заинтересована јавност приликом достављања својих сугестија којима ће моћи да утиче на планска решења, односно да ли да се омогући усмено изјашњавање уз формирање службене забелешке присутног представника локалне самоуправе, достава путем електронске поште или да једини могући начин буде истоветан као и у фази јавног увида, односно да се и овде уведе обавеза достављања предлога, примедба, мишљења, сугестија и сл. искључиво у писаном облику директно надлежном органу јединице локалне самоуправе у току трајања РЈУ. И поред различитих мишљења, донета је одлука да се прихвати ово последње наведено решење иако постоје оправдања и за увођење претходно изнетих, а пре свега имајући у виду све мање заступљено комуницирање физичких лица коришћењем формалне писане документације. Могућност достављања предлога, примедба, мишљења, сугестија и сл. путем електронске поште у овој фази може бити оправдана јер већи број различитих идеја може бити само од користи обрађивачу, поготово што није у обавези да било коју од њих и обавезно у целени или делимично прихвати.

Што се тиче материјала у вези са планским документом који ће бити доступан у току трајања РЈУ, опредељење је било више на графичким прилозима а мање на текстуалним садржајима, уз претпоставку да ће већем делу заинтересоване јавности, а пре свега становницима Смедеревске Паланке и другим заинтересованим грађанима бити занимљивије да изврше увид у једноставне и прегледне графичке прилоге него у текстуалне описе који су занимљивији стручној јавности. У том смислу припремљени су следећи графички прилози:

- Шира ситуација подручја обухвата плана (Р 1:25000);

- Извод из Плана генералне регулације за Смедеревску Паланку (Р 1:5000);
- Граница обухвата планског подручја (Р 1:2500);
- Подручје обухвата плана на орто-фото плану (Р 1:2500);
- Извод из Плана детаљне регулације бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци (Р 1:2500);
- Могућа решења за просторни развој – предлог претежне намене површина (Р 1:2500).

Када су завршене припреме, Рани јавни увид у поступку израде Измена и допуна Плана детаљне регулације бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци, Целина III - Бања 2 оглашен је у дневном листу "Данас" дана 16.01.2015. године, на званичном интернет сајту општине Смедеревска Паланка (www.смедеревскапаланка.рс), у локалним електронским медијима, на огласној табли у централном холу зграде Скупштине општине Смедеревска Паланка и на огласној табли у просторијама Јавног предузећа "Паланка" из Смедеревске Паланке. Текст огласа је, поред основних података о одржавању раног јавног увида, садржао и позив заинтересованим лицима да предлоге, примедбе, мишљења и сугестије које могу утицати на планска решења доставе у току трајања раног јавног увида у писаном облику Одељењу за имовинско-правне, стамбено-комуналне, грађевинске и урбанистичке послове Општинске управе Општине Смедеревска Паланка.

4.2. 15 дана раног јавног увида

Рани јавни увид у трајању од 15 дана одржан је у периоду од 26.01.2015. до 09.02.2015. године. У том периоду у холу испред Велике и Мале сале Скупштине општине Смедеревска Паланка, као и у просторијама ЈП "Паланка" из Смедеревске Паланке изложени су графички прилози описани у претходном делу овог рада.

Првог дана одржавања РЈУ, представник надлежног органа – Одељења за имовинско-правне, стамбено-комуналне, грађевинске и урбанистичке послове Општинске управе Општине Смедеревска Паланка је у интервјуу за локалне ТВ станице који је одржан у простору где су изложени пратећи графички прилози дао ближа обавештења о овом новом инструменту у поступку израде и доношења планских докумената, самом начину спровођења РЈУ и сл., и позвао заинтересовану јавност да узме активно учешће како би сви заједно допринели дефинисању што квалитетнијих планских решења.

Ближа објашњења у погледу општих циљева и сврхе израде планског документа, могућих решења за развој просторне целине и ефектима планирања заинтересована лица су добијала у току трајања раног јавног увида, сваког радног дана од 10,00 до 13,00 часова, у просторијама ЈП "Паланка" у Смедеревској Паланци. У том периоду, могућа решења за развој просторне целине представљена су одређеном броју заинтересованих лица, од којих је неколико изјавило да ће у прописаном року доставити своје предлоге надлежном органу, док је већи број заинтересованих самостално извршио увид у графичке прилоге изложене у холу испред Велике и Мале сале Скупштине општине Смедеревска Паланка. Поред тога, на лични захтев, пратећи графички прилози у дигиталном облику достављени су путем електронске поште једној заинтересованој особи, која је такође изјавила да ће доставити своје предлоге за будућа планска решења на овом простору.

Као врло значајан део поступка спровођења РЈУ, а што ће надамо се бити од велике корисати приликом дефинисања услова за израду нацрта планског документа могу се навести у овом периоду одржани састанци представника обрађивача плана са представницима ЈКП Водовод из Смедеревске Паланке (надлежно предузеће за водоснабдевање и одвођење отпадних вода на подручју општине) и представницима надлежног погона ЕПС-а задуженим за снабдевање електричном енергијом предметног подручја, а на којима су ближе разматрана сврха и циљеви израде планског документа, могућа планска решења и у складу са њима повећане потребе за новим инфраструктурним капацитетима.

4.3. Извештај о обављеном раном јавном увиду

По завршетку "јавног" дела РЈУ у трајању од 15 дана, 10.02.2015. године одржана је седница Комисије за планове СО Смедеревска Паланка на којој је разматран начин и поступак спровођења раног јавног увида. Један од основних докумената који је коришћен у раду седнице је Обавештење о начину и поступку спровођења раног јавног увида достављено од стране Одељења за имовинско-правне, стамбено-комуналне, грађевинске и урбанистичке

послове Општинске управе Општине Смедеревска Паланка, са подацима о одржаном РЈУ и констатацијом да у прописаном року и на прописан начин није достављен нити један предлог, примедба, мишљење или сугестија у вези са предметним планским документом. У складу са овим Обавештењем, као и осталом достављеном документацијом (Одлука о изради планског документа, фотокопија огласа РЈУ из дневних новина, оглашени потписани и оверени графички прилози) формулисан је и донет Извештај о обављеном раном јавном увиду у поступку израде Измена и допуна Плана детаљне регулације бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци, Целина III - Бања 2, а који се састоји из следећих делова:

- Уводни део који садржи податке о Одлуци о изради планског документа, обрађивачу и одговорном урбанисти, податке о припреми материјала за излагање;
- Део о оглашавању и спровођењу РЈУ са подацима о седници Комисије за планове на којој је разматрано спровођење РЈУ;
- Део који се односи на примедбе и сугестије;
- Закључак са констатацијом о упућивању планског документа у даљу процедуру прописану Законом.

Овде се може поставити питање зашто и поред добре посећености раног јавног увида која је превазишла очекивања представника јединице локалне самоуправе и обрађивача плана, као и у складу са тим, више усмених најава од стране заинтересованих лица да ће бити достављени одговарајући предлози, нико није доставио своје ставове у вези са предметним планским документом?

5. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Процес информисања јавности о урбаном развоју и учешће грађана у доношењу одлука потребно је стално унапређивати. Благовремено информисање омогућава не само да јавност буде упозната са процесом већ и да сви заинтересовани прикупе додатне информације које ће им помоћи да процес разумеју, да артикулишу своје интересе и на конструктиван начин се укључе у планирање.

Учешће грађана у доношењу одлука није више питање избора, већ карактеристика напредних демократија. По својој актуелности, законско решење везано за рани јавни увид иде у корак са започетом демократизацијом процеса одлучивања у Републици Србији. Да ли су увођењем института раног јавног увида у домаће урбанистичко законодавство остварени претпостављени циљеви добићемо одговоре кроз (даљу) практичну примену, нарочито имајући у виду да стварност показује како је доношење прописа стварање претпоставки за почетак решавања конкретних проблема, а не њихов крај.

Ако је рани јавни увид конструктиван, а не *pro forme*, он може значајно да допринесе избегавању потенцијалних конфликта у каснијим фазама израде планског документа. Уколико није јасно са којим циљем се спроводи, односно ако се користи само како би се задовољила законом прописана обавеза, неуспех партиципације је готово изванредно познато.

Недовољно квалитетни прописи доводе до тешкоћа у тумачењу, а самим тим и до евентуалних спорова, као и честих измена и допуна ради исправљања првобитних пропуста. Све то, на крају, изискује више трошкова, негативно утиче на правну сигурност грађана, те кредибилитет законодавца.

Услови и начин спровођења раног јавног увида морају да буду прецизно утврђени како би се искључила било каква произвољност у том поступку. Питања на која је у раду указано, а која се односе на недореченост овог правног института у актуелном урбанистичком законодавству Србије заслужују пажњу приликом првих измена и допуна поменутих прописа. Већина решења из закона и правилника којима је уређен рани јавни увид у пракси неће изазвати озбиљније проблеме, али је чињеница да овим прописима недостаје коректнија правно-техничка редакција.

НАПОМЕНЕ:

- 1) О проблемима нормативно-правног оквира планирања и изградње у Србији у периоду након 2000. године детаљније видети у: Бушатлија, М., Ковачевић, М. и Стаменковић, С. (2012). *Закони као сметња даљем развоју и недокршеној транзицији*. доступно на <http://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-mahmud-busatlija/zakoni-kao-smetnja-daljem-razvoju-i-nedovrsenoj-tranziciji/>, као и у: Радосављевић, З., Чолић, Р. и Момчиловић, Д. (2014). "О потреби унапређења и осавременавања правног регулисања планирања простора и насеља у Србији - пример

- иницијативе за израду Правилника о стандардизацији категорија намена земљишта и планских ознака у планским документима", у: Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља – Управљање земљиштем, АПГС и ГЕФ Универзитета у Београду, Београд (Златибор)
- 2) Предлог закона о изменама и допунама ЗПИ - Образложење, новембар 2014.
 - 3) Уобичајено, под новинама се подразумева увођење нових идеја, решења, праксе, са намером да буду корисни.
 - 4) Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2015), Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања - Предлог, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>, преузето 20.04.2015.
 - 5) Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2015), Правилник о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе - Предлог, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>, преузето 20.04.2015.
 - 6) Као резултат сваке од фаза у изради и доношењу плана настаје конкретан документ/акт који има свој јасан/прецизан назив утврђен ЗПИ, односно подзаконским актом: мишљење, одлука, програм, концепт, нацрт, предлог, извештај, сагласност и сл., те израз материјал сматрамо непримереним, чега је, верујемо, био свестан и законописац али је у недостатку примеренијег одлучио да га користи, што заслужује ревизију приликом првих измена и допуна предметног/их прописа.
 - 7) Појам карта примеренији је просторним плановима, док се у урбаном/урбанистичком планирању чешће користи појам подлога, односно план, под којим се подразумева катастарско-топографски, односно топографски, односно катастарски план, односно подлога. Чл. 32. став 4. ЗПИ прописано је да се графички део урбанистичког плана, осим плана детаљне регулације, може израђивати и на ажурним геореференцираним ортофото подлогама, сателитским снимцима или картама из постојећих ГИС.
 - 8) Одредбама чл. 50 став 1. ЗПИ прописано је да се јавни увид у нацрт плана оглашава у дневном и у локалном листу, но, нискобуџетни локални лист готово сигурно није адекватан канал комуникације који гарантује да ће информација о јавном увиду стићи до грађана који би за њега били заинтересовани.
 - 9) У чл. 45а став 3. ЗПИ прописано је да се оглашавање врши на интернет страници ЈЛС и на интернет страници доносиоца плана, а у чл. 39. став 2. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања наводи се интернет страна носиоца израде планског документа, те је, за потребе овог рада уведен комбинован појам до/носиоца израде плана, без обзира што се ради о различитим актерима (носилац је надлежни орган локалне управе, а орган/тело које план доноси је скупштина ЈЛС), али је готово извесно да имају јединствану веб страницу, те дилема о месту оглашавања и излагања плана у пракси верујемо неће ни постојати.
 - 10) "Квалитетно, делотворно информисање је основа сваког партиципативног процеса. Оно омогућава да се актери упознају са планираним активностима, као и да разумеју сопствену улогу у датом процесу. Информисање обезбеђује и добру обавештеност и умреженост укључених институција." (Чолић и др., 2013: 26)

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Čolić, R. (2006). *Participativno planiranje*, Zadužbina Andrejević, biblioteka Posebna izdanja, Beograd
2. Чолић, Р., Мојовић, Ђ., Петковић, М., Чолић, Н. (2013). *Водич за партиципацију у планирању урбаног развоја*. GIZ/ AMBERO-ICON, Београд
3. *Закон о Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи* ("Сл. гласник РС", бр. 132/14)
4. Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2015), *Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања - Предлог*, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>, преузето 20.04.2015.
5. Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2015), *Правилник о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе - Предлог*, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>, преузето 20.04.2015.
6. Међуопштински сл. лист општина Смедеревска Паланка и Велика Плана (2014), *Одлука о Изменама и допунама ПДР бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци*, Смедеревска Паланка: Међуопштински сл. лист општина Смедеревска Паланка и Велика Плана, бр. 32/14, стр. 1200

Зоран Хебар, дипл.инж.арх¹

НЕКА ХРВАТСКА ИСКУСТВА У ИЗРАДИ И ПРОВЕДБИ УРБАНИСТИЧКИХ И ПРОСТОРНИХ ПЛАНОВА НА ОСНОВУ КОЈИХ СЕ ИЗДАЈУ ЛОКАЦИЈСКЕ И ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ

РЕЗИМЕ

Закон о просторном уређењу те Закон о градњи који су хрватској у примени од 01.01.2014., донели су доста разлика у односу на претходни који је то обедињавао. Уведен је Државни план просторног уређења, враћен је Генерални урбанистички план, али је укинута Детаљни план уређења. Уведен је Урбанистички план уређења државног или регионалног значаја. Омогућено је у Просторном плану општине или града те ГУП-у поједине делове простора разрадити на нивоу урбанистичког плана уређења. Локацијска дозвола је укинута, осим за неке изузетне случајеве, па ће се грађевинске дозволе издавати директно из планова. То све је тежња за убрзањем добијања грађевинских дозвола но сматрам да ће се много енергије трошити на то да се докаже како је пројекат у складу са планом, а да се при том просторни концепт и заједнички елементи обликовања појединих делова простора неће моћи на одговарајући начин проверавати.

ABSTRACT:

Law of Spatial Planning and Law of Building that are in Croatia in the implementation of 1.1.2014. brought a lot of difference with previous which was combined both in one law. It is introduced a National Plan of Urban Planning, the law returned the General Urban Plan, but there is no more Detail Plan. Introduced the Urban Development Plan of state or regional significance. Now is possible that the Spatial Plan of the municipality or city and the GUP in some parts of space to be elaborate on the level of urban development plan. Location permit is only for some exceptional cases and building permits will be issued directly from the plans. It all has a tendency to accelerate obtaining building permits but I think that will be a lot of energy to spend on it to prove that the project is in accordance with the plan, and that in the spatial concept of the common elements of the design of some parts of the area will not be able to adequately check.

УВОД

Циљ овог излагања је да се спровођење просторних и урбанистичких планова у Хрватској опише поређењем сопствених искустава у спровођењу ранијег и данашњих закона. Некада (до ступања на снагу Закона о просторном уређењу 1.1.2014.) су се прво издавале локацијске, а затим грађевинске дозволе. Сада се локацијске дозволе издају само за ограничени број случајева. И раније и данас се у свим врстама просторних и урбанистичких планова одредбама за спровођење одређивало елементе које треба применити у пројектовању и при издавању докумената за градњу.

Законска интенција данас је да се, формално гледано, смање процедуре и уместо 2 спроводи само један поступак (грађевинска дозвола директно на темељу сваке врсте плана). При том се поставља питање у којој мери је у разним врстама планова могуће одредити све елементе потребне за израду главних пројеката тако да се допринесе њиховој квалитети. Ја сам присталица методе којом се постепено дефинишу сви параметри потребни за издавање грађевинских дозвола.

У наставку ћу објективно презентирати одредбе закона и појединих врста планова, а онда субјективно изнети нека сопствена искуства.

1. ЗАКОНСКА ОСНОВА (Закон о просторном уређењу и Закон о градњи који су у примени од почетка 2014. г.)

¹ Урбанистички завод града Загреба, zoran.hebar@gmail.com

1.1. Садржај планова и пројеката за локацијску и грађевинску дозволу

Законом су одређени појмови и врсте, те садржај планова на основу којих се издају локацијске и грађевинске дозволе.

Основни законски појмови су:

- ЛОКАЦИЈСКИ УВЈЕТИ: Квантитативни и квалитативни услови и мере за спровођење захвата у простору који се на основу просторног плана и посебних прописа одређују локацијском дозволом или грађевинском дозволом.
- ПРОСТОРНИ СТАНДАРДИ: Скуп услова заштите, уређења и коришћења простора који се примењују у изради просторних планова.
- ЗАХВАТ У ПРОСТОРУ: Свако грађење грађевине, реконструкција постојеће грађевине и свако друго привремено или трајно деловање људи у простору којим се уређује или мења стање у простору.

1.1.1. Планови државне разине

- Државни план просторног развоја: Државним планом се прописују услови спровођења захвата у простору за грађевине државног значаја те смернице за израду УПУ-а државног значаја.
- Просторни планови подручја посебних обележја (за национални парк, парк природе и други одређен Државним планом - ППППО; ППППО прописује услове спровођења свих захвата у простору планираних на подручју за које се не доноси УПУ.
- Урбанистички план уређења државног значаја (за грађевинска подручја ван насеља за економску и/или јавну намену државног значаја). УПУ државног значаја прописује услове за спровођење свих захвата у простору унутар свог обухвата и услове спровођења инфраструктуре ван подручја за које се доноси ако су за потребе тог подручја. Садржи и приказ грађевинских честица (парцела) намењених за грађење односно уређење површина јавне намене и друге детаљне услове коришћења и уређења простора и грађење грађевина.

1.1.2. Планови подручне (регионалне) разине

- Просторни план жупаније - ППЖ;

ППЖ прописује услове спровођења захвата у простору за јавне, друштвене и друге грађевине подручног (регионалног) значаја те смернице за израду УПУ-а подручног (регионалног) значаја.

- Просторни план Града Загреба - ППГЗ;

ППГЗ одређује услове спровођења захвата у простору за јавне, друштвене и друге грађевине подручног (регионалног) значаја, услове спровођења свих захвата у простору изван грађевинског подручја осим оних државног значаја, услове спровођења свих захвата за она грађевинска подручја за која се не доноси ГУП или УПУ.

- Урбанистички план уређења жупанијског значаја - УПУ (за издвојена грађевинска подручја ван насеља за господарску и/или јавну намену жупанијског значаја).

УПУ жупанијског значаја прописује све једнако као и УПУ државног значаја, но садржи и детаљну поделу подручја на посебне просторне целине с обзиром на њихову намену, те приказ грађевинских честица (парцела) намењених за грађење и уређење површина јавне намене, као и друге детаљне услове коришћења и уређења простора и градњу грађевина.

1.1.3. Планови локалне разине

- Просторни план уређења града односно општине ППУГ / О;

ППУГ / О прописује услове спровођења свих захвата у простору за просторе за које се не доноси ГУП или УПУ. Он може за делове грађевинског подручја за које се према закону обавезно доноси УПУ прописати увете спровођења с детаљношћу УПУ-а.

- Генерални урбанистички план - ГУП;

ГУП прописује услове спровођења свих захвата у простору за просторе за које се не доноси УПУ. И он може за делове грађевинског подручја за које се према закону обавезно доноси УПУ прописати услове спровођења с детаљношћу УПУ-а.

- Урбанистички план уређења - УПУ.

Није обавезан ако су за одређени простор ППУГ / О-ом или ГУП-ом прописани услови с детаљношћу УПУ-а. Њиме се одређују услови спровођења, а садржи детаљну поделу

подручја на посебне просторне целине с обзиром на намену, приказ грађевинских честица (парцела) намењених за грађење односно уређење површина јавне намене, те друге детаљне услове коришћења и уређења простора, те грађење грађевина.

Просторни планови се спроводе издавањем следећих докумената:

1.1.4. Локацијска дозвола

Издаје се за:

- Експлоатацијска поља, рударске грађевине, складиштење угљиководоника и трајно збрињавање гасова у геолошким структурама;
- Нове војне локације и грађевине;
- Захвате који се не сматрају грађењем;
- Етапно или фазно грађење грађевине;
- Грађење на земљишту за које инвеститор није решио имовинско правне послове или за које треба спровести извлаштење.

За издавање локацијске дозволе треба приложити 3 примерка идејног пројекта који садржи међусобно усклађене нацрте и документе струка које суделују у пројектовању, а којима се дају:

1. основна обликовно - функционална и техничка решења захвата у простору (идејно техничко решење);
2. смештај једне или више грађевина на парцели или унутар захвата у простору;
3. основна полазишта значајна за осигурање постизања основних и других захтева за грађевину;
4. све податке потребне за издавање локацијске дозволе (локацијске увјете) те усклађење са прописима;
5. Смештај грађевина на парцели се приказује на копији катастарског плана, хрватској основној мапи 1: 5000, на орто фото мапи, односно одговарајућим координатама; Детаљнији садржај прописује министар правилником. Саставни део идејног пројекта је и геодетски пројекат, али као засебни део. Њиме се усклађује стање у катастру и земљишној књизи, формирање парцеле, исклучење грађевине и евидентирање у катастру. Он се сматра Парцелацијским елаборатом.

Пројектант идејног пројекта може бити овлашћени архитект или овлашћени инжењер. На њега се стичу ауторска права осим ако уговором о изради није уговорено другачије.

Локацијска дозвола мора садржати следеће локацијске услове:

1. врсту радова (нова грађевина, реконструкција и сл.);
 2. локацију захвата у простору;
 3. намену грађевине и број специјалних делова који су самосталне употребне целине (стан, пословни поростор, гаража и сл.) или функционалних јединица (хотелске собе, апартмани и сл.);
 4. величину грађевине са спољним габаритима надземних и подземних делова те број и врсту етажа;
 5. услови за обликовање грађевине;
 6. облик и величину парцеле или обухвата захвата у простору;
 7. смештај једне или више грађевина на парцели или унутар обухвата захвата у простору;
 8. услове за уређење парцеле, особито зелених и паркинг површина;
 9. услове за несметан приступ, кретање, боравак и рад особа смањене покретљивости;
 10. начин и увете прикључења парцеле на саобраћајну површину и другу инфраструктуру;
 11. мере (начин) спречавања неповољних утицаја на околину и природу одређене у складу са просторним планом;
 12. остале услове из докумената просторног уређења од утицаја на захват у простору;
 13. делове сложене грађевине за које се издају грађевинске дозволе у случају етапног грађења и делове грађевине за које се издају грађевинске дозволе у случају фазног грађења;
 14. посебне услове;
 15. услове важне за спровођење захвата у простору (обавеза уклањања постојећих грађевина, санација терена парцеле, обавеза испитивања тла, компензациони увети и сл.).
- За све остале случајеве не издаје се локацијска дозвола већ одмах грађевинска.

1.1.5. Грађевинска дозвола

Издаје се на основу главног пројекта. Он се за грађевине за које није прописана обавеза издавања локацијске дозволе израђује у складу са условима прописаним просторним планом, посебним условима, законом о градњи, техничким и другим прописима те правилима струке.

Мора да садржи:

1. архитектонски пројекат;
2. грађевински пројекат;
3. електротехнички пројекат;
4. машински пројекат.

У главном пројекту морају бити наведени подаци за израчунавање комуналног и водног доприноса, пројектирани век употребе грађевине и услови за њено одржавање.

Саставни део је и геодетски пројекат једнак ономе у склопу локацијске дозволе.

За мање захтевне грађевине потребни су само геодетски, архитектонски и грађевински пројекти.

Ако је то прописано посебним законом или ако је потребно, претходи му израда:

1. крајиобразног пројекта;
2. геомеханичког елабората;
3. саобраћајног елабората;
4. елабората техничко-технолошког решења;
5. елабората заштите од пожара;
6. елабората заштите на раду;
7. елабората заштите од буке;
8. конзерваторског елабората;
9. другог посебног елабората.

Пре подношења захтева за издавање грађевинске дозволе треба исходити све посебне услове.

2. НАЧИН ПРИМЕНЕ У ПЛАНОВИМА

Видљиво је да се све заснива на урбанистичким плановима уређења чији обухват и смернице се могу (за неке) одређивати и државним и жупанијским планом. Важно је нагласити како се у плановима локалног нивоа (ППУГ/О, ГУП) за неке просторе могу одређивати услови спровођења на нивоу УПУ-а. То значи да план има два нивоа детаљности и обавеза. Једна је разрада на уобичајеном нивоу за ту врсту плана, а друга је за делове простора, практично УПУ-у.

У свим врстама планова регионалног нивоа се за све грађевине јавног и друштвеног регионалног значаја прописују такве одредбе да је за њих могуће издати грађевинску дозволу на основу тог плана.

У ППУГ / О-у и ГУП-у се, за све просторе за које се не доноси УПУ, морају одредити одредбе које омогућавају издавање грађевинске дозволе.

До 2014.г. у Хрватској нисмо имали планове са два различита нивоа детаљности. Треба напоменути да се из закона избацио детаљни план уређења у којем су се, по мојем мишљењу, најбоље могле одредити све релевантне пропозиције за пројектовање. Одредбама за спровођење се у плановима за све намене утврђују: намена, мин.површина парцеле, тлоцртна изграђеност, укупна бруто развијена површина, максимални број етажа, минимална површина зеленила, растојање од граница парцеле те норматив за задовољење потреба за паркирањем. На основу тога се приступа пројектовању.

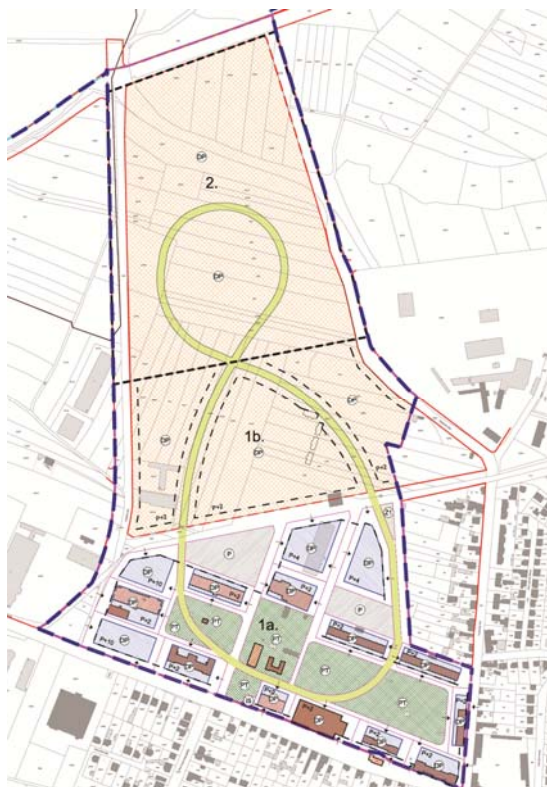
Пројектант својом изјавом гарантује да су у пројекту задовољени сви услови из просторног плана на основу којег се издаје локацијска или грађевинска дозвола. То значи да је на њему сва одговорност јер нема никаквих међупоступака, а казне су, за пројектанта идејног пројекта 1500-6500 евра, а за пројектанта главног пројекта 3000-6500 евра.

Сматрам да се, упркос жељи за убрзањем процедура издвања било које врсте одобрења за градњу, на времену неће много уштедети јер ће се сви штети заштитити тако да ће се ипак прво радити идејна решења, на њих исходити посебне услове, то проверити кроз идејне пројекте и тек тада прићи изради главног пројекта.

На неколико примера се може видети како у плановима изгледа разрада која треба да послужи за израду главног пројекта.

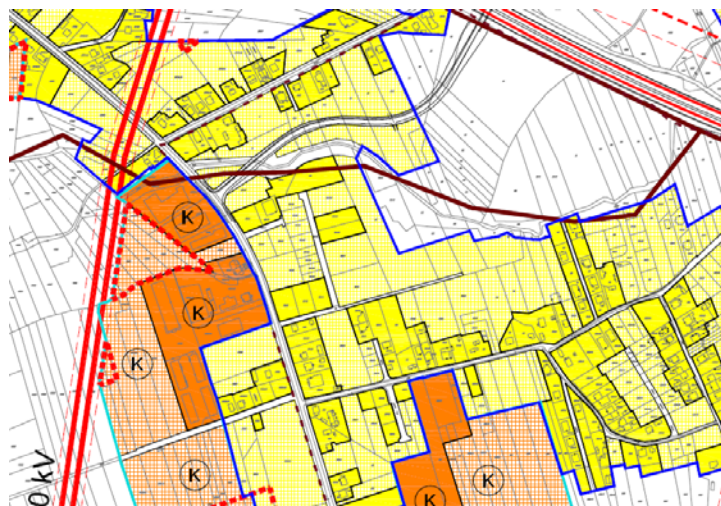
2.1. Просторни план уређења Града Вараждина - измене и допуне

То је први план у којем смо применили могућност разраде дела простора на нивоу УПУ-а. Измене су донешене крајем 2014.г. Подручје које је у државном власништву је изузето из обухвата ГУП-а, а затим разрађено у мерилу 1: 2000. Одредбе су детаљније но за друге делове подручја и та разрада чини засебни сепарат целокупног плана. Олакшавајућа околност је била чињеница да се раније израдило идејно урбанистичко - архитектонско решење, па се само прилагодило. Још се није приступило поступку локацијске или грађевинске дозволе па нема искуства о томе да ли је довољно детаљно за пројектну разраду.



2.2. Просторни план уређења Града Света Недеља - измене и допуне

То је уобичајена разрада ППУГ-а. У мерилу 1:5000 су одређена грађевинска подручја насеља са поделом на изграђени и неизграђени део, учртане су улице и само неке намене. На основу тога и имплементационих одредби се пројектује.



Приказ детаља грађевинског подручја насеља

3. НЕКАДАШЊА ИСКУСТВА

На неколико примера ћу илустровати каква су моја искуства у ранијем периоду при изради детаљних планова уређења.

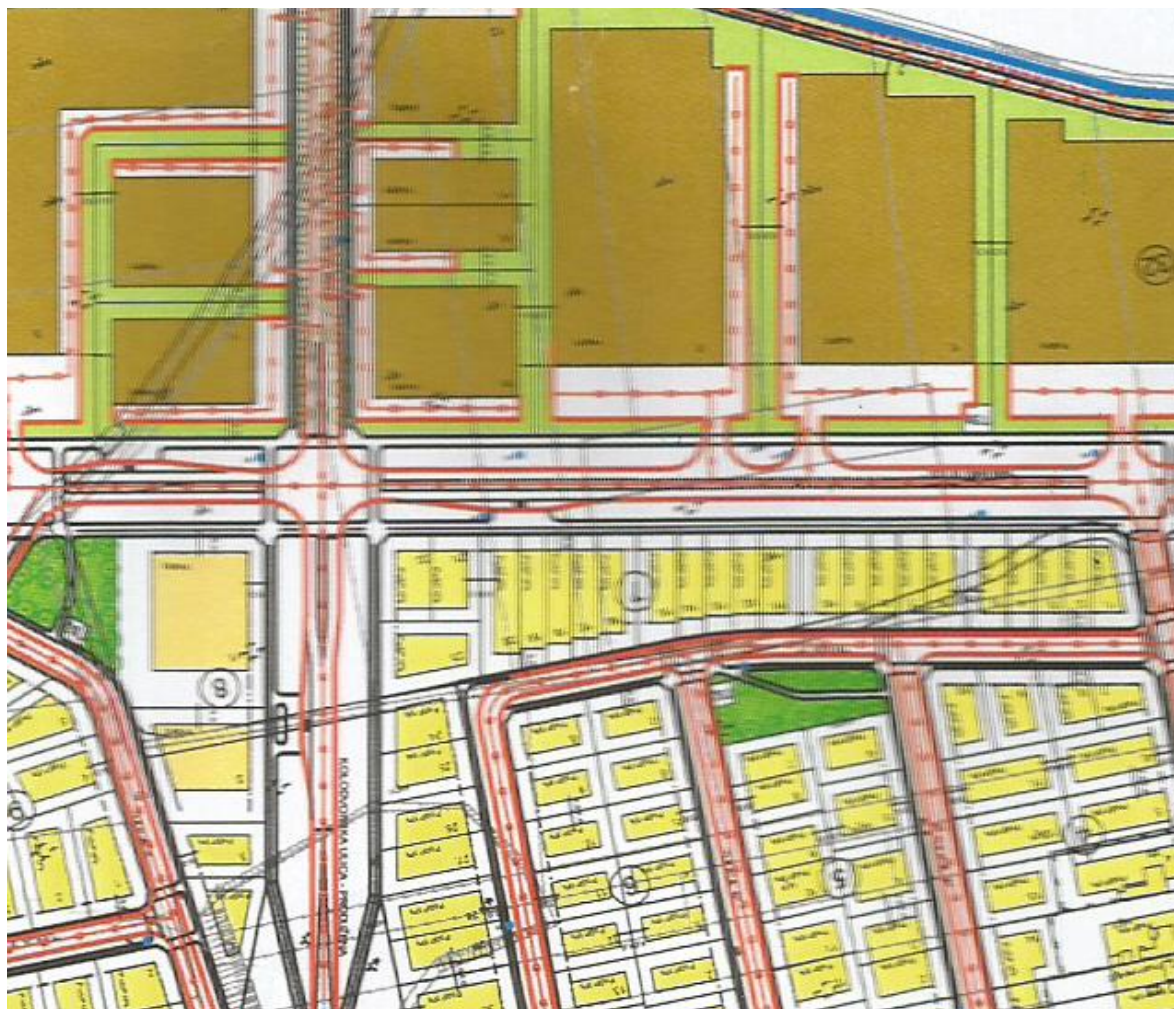
3.1. ДПУ насеља Шпанско - Оранице у Загребу

План је био донешен 2002.г. Тада је закон дозвољавао да се из детаљног плана директно издаје грађевинска дозвола. План је био рађен тако да су се истовремено са планом радили идејни пројекти зграда и других простора и то уграђивало у план. То је заправо било налик на некадашњи урбанистички пројекат. Но након доношења су све грађевинске дозволе биле издате у кратком року и градња се одвијала истовремено на тридесетак локација. Но план је био врло прецизан и у цртежима и у програмским подацима.

ДЕТАЉНИ план уређења ЈЕ ПРАКТИЧКИ лоцирао све елементе У ПРОСТОРУ.

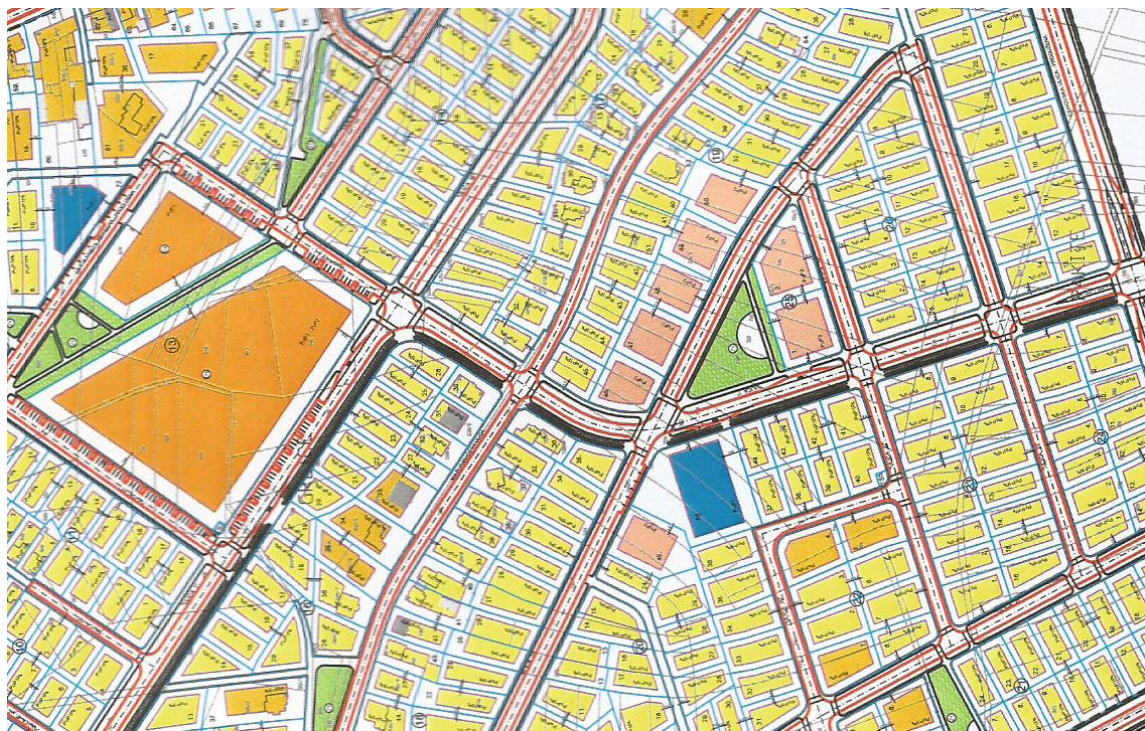
3.2. ДПУ Ретфала - југ у Осијеку

План је донешен 2014.г. Био је рађен за потребе урбане комасације која је, успут говорећи, избачена из актуелног закона. За сваку парцелу су одређени зона градње, места прикључака на саобраћајну и другу инфраструктуру, висина, услови обликовања и детаљни програмски и други подаци потребни за пројектовање за сваку парцелу засебно.



ДПУ ГРЛИЦЕ РАКИТЕ У ВАРАЖДИНУ

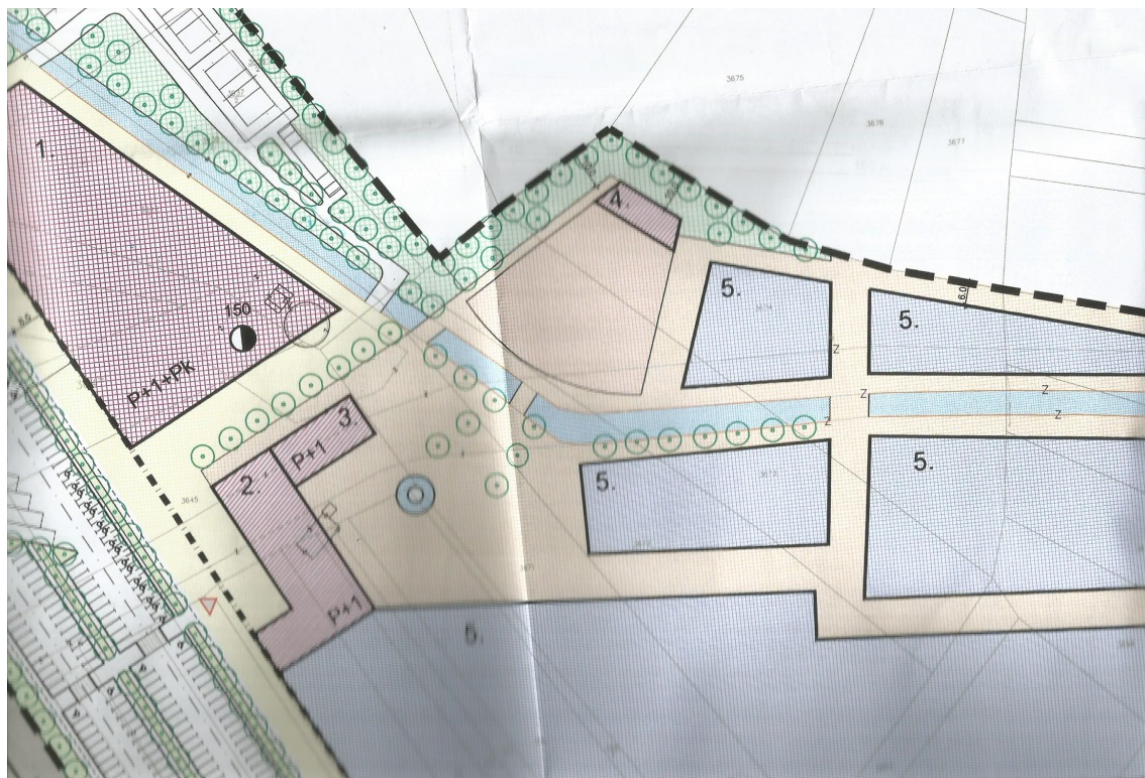
План је донешен 2013.г. и био је намењен за урбану комасацију, која је новим законом укинута.



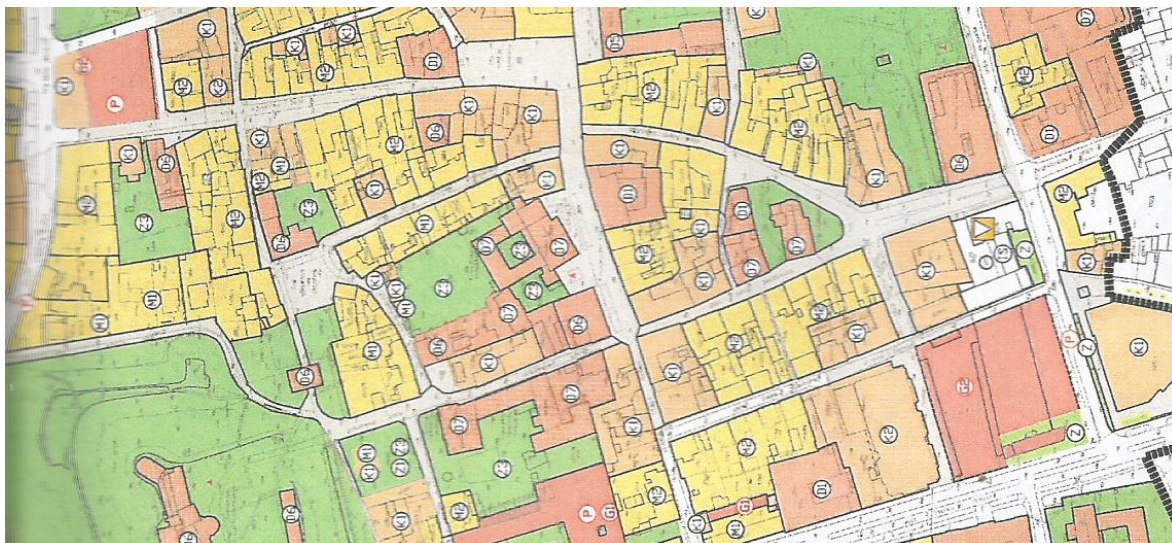
ЗАДЊА ГЕНЕРАЦИЈА ДПУ-а: дефинисао је све битно за пројектовање

УПУ ШМИДХЕН У САМОБОРУ

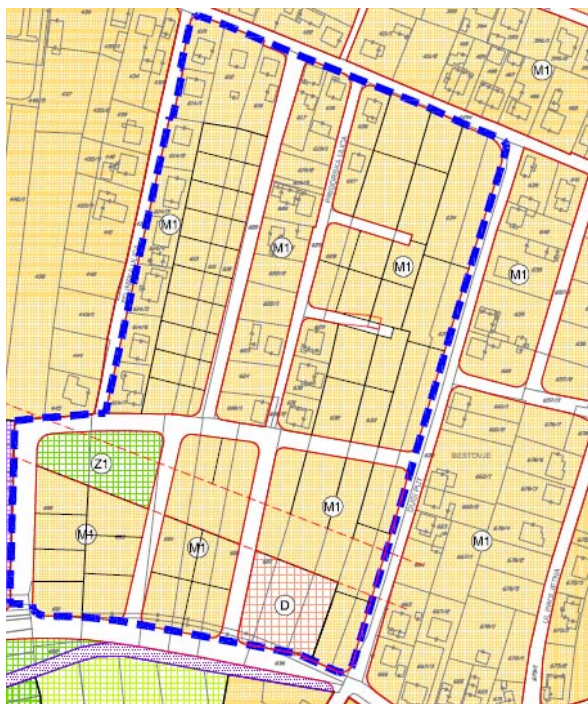
План није донет, дефинисао је практички тлоцртне зоне зграда, тј. све елементе њихових габарита.



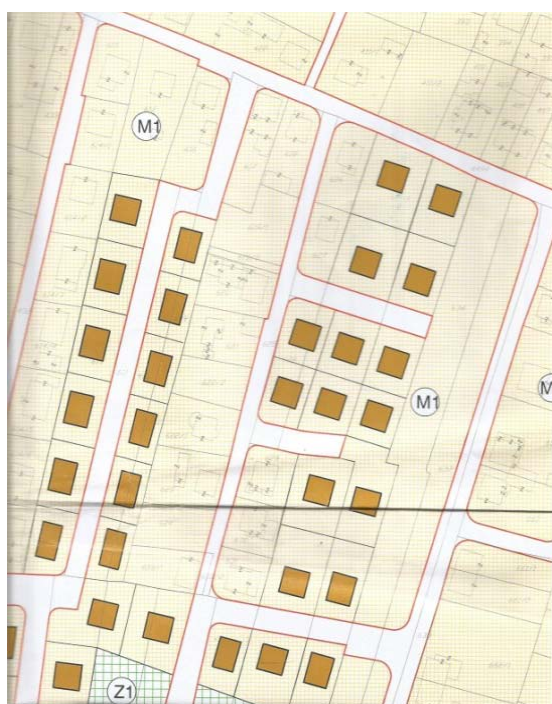
УПУ ИСТОРИЈСКЕ ЈЕЗГРЕ ВАРАЖДИНА



УПУ НАСЕЉА БЕСТОВЈЕ НОВАК и СТРЕМЦ
У СВЕТОЈ НЕДЕЉИ



УПУ ДЕЛА НАСЕЉА БРЕЗЈЕ
У СВЕТОЈ НЕДЕЉИ



4. ЗАКЉУЧАК

Честе промене законских решења стварају збрку у пракси. Жеља да се у практично свим врстама планова дефинишу одредбе за пројектовање и то одмах главног пројекта изазиваће конфузне ситуације у пројектовању али и издавању грађевинских дозвола. Простор се мора обликовати тако да се крећући од општег ка детаљу дође до најбољих решења, а то није само усклађење нумеричких података или показатеља.

Укидање детаљних планова томе неће допринети на добар начин. Детаљни планови су омогућавали стварање амбијената који су у међусобној што складнијој вези. Сада тога неће бити.

Једнако је са укидањем локацијских дозвола за највећи број случајева. Локацијске дозволе су се темељиле на идејним пројектима који су проверавали однос захтева планова и жеља инвеститора са могућношћу усклађивања и корекција у разради главног пројекта. Сада ће то изостајати.

Сматрам да жеља за издавањем грађевинских дозвола директно из практички свих нивоа планова може изазвати проблеме у простору. Уместо просторног и урбанистичког концепта који се може дефинисати детаљнијом разрадом, имати ћемо збир пројектата који се заснивају само на нормативним одредницама.

Моје мишљење је да веза планирања и пројектовања, па и реализација, нису само нумерички лимити или одређења, већ и обликовање простора које се најбоље развија ако се постепено дефинише од ширег простора ка детаљу поједине парцеле или куће.

Друга новост присутна у закону која се односи на доношење УПУ-а за државне или регионалне нивое на Сабору или жупанијској скупштини заправо значи укидање овлашћења локалних заједница (општина и градова) над поједини деловима простора и садржаја у њима. То може значити лоцирање садржаја које локална заједница не жели, јер ће се одлучивати на вишем нивоу, а тада ће се јављати протести.

Тамара Јовановић, дипл.инж.арх.¹

АМБИЦИЈЕ ГУП-А НИША – ПОЛИТИКА АКТИВИРАЊА 2100 ХЕКТАРА НОВИХ ПОСЛОВНИХ ЗОНА

РЕЗИМЕ

Све инвестиције у Нишу које су се икада десиле у домену пословања, укључујући неке старе (Машинска индустрија Ниш, ЕИ Холдинг, Дуванска индустрија Ниш, Вулкан, Нисал, Нитекс) и неке нове (Јура, Шин Вон, Џонсон Електрик, нови тржни и пословни центри), имају укупан просторни капацитет од око 350 хектара.

Генералним урбанистичким планом Ниша 2010-2025 предвиђена је изградња нових 2100 хектара пословних комплекса, што шестоструко превазилази све досадашње инвестиције у граду. Да ли то град спроводи осмишљен и синхронизован акциони план према претходно усвојеној Стратегији одрживог развоја Ниша као „непресушног извора шанси“? Да ли је овај план реалан, и шта свакако треба урадити на путу ка магичном броју 2100?

Кључне речи: гринфилд инвестиције, пословни комплекси, политика активирања простора

ABSTRACT:

All investments in Niš, which have ever taken place in field of economy, including some old (Machine Industry Niš, EI Holding, Tobacco Industry Niš, Vulcan, Nissal, Nitex), and some new (Yura, Shin Won, Johnson Electric, new shopping and business centers), have a total spatial capacity of around 350 acres.

General Urban Plan of Niš 2010-2025 provides for the construction of the new 2100 acres of business complexes, that six times exceeds all previous investments in the city. Is the city conducting a wisely designed and synchronized action plan, according to the previously adopted Strategy for Sustainable Development of Niš as "inexhaustible source of opportunities"? Is this a realistic plan, and what certainly needs to be done on the way to the magic number of 2100?

Keywords: Greenfield investments, business complexes, space activation policy

ГУП НИША 2010-2025: ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ И ПРЕТПОСТАВКЕ

Стратегија одрживог развоја града Ниша усвојена је на Скупштини града 2007. године, и међу првим је таквим документима у Србији. Визија будућег Ниша ослања се на слоган "Непресушан Извор Шанси", и реализује кроз четири основна стратешка правца развоја:

- I. Територијални развој орјентисан ка одрживој животној средини,
- II. Успоставити сигурно и поуздано окружење за инвестиције као основу за одржив економски развој,
- III. Уравнотежено и свеобухватно побољшање квалитета живота у граду Нишу, и
- IV. Унапређење институционалног окружења и процеса управљања.

Након Ревизије Стратегије 2010. године, урађен је Акциони план одрживог развоја града Ниша 2010-2014, у коме се израда и доношење генералног урбанистичког плана препознаје као активност/пројекат високог приоритета у оквиру стратешког правца I; стратешки циљ 1.1: Трансформисати град Ниш у урбани регионални центар са високим квалитетом животне средине, комуналне опремљености и саобраћајне повезаности у складу са напредним развојним политикама и добрим примерима праксе развијених европских градова; специфичан циљ 1.1.1: Уравнотежени урбани и регионални развој Ниша. Скупштина града донела је 2011. године Генерални урбанистички план Ниша 2010-2025.

У Поглављу 1.2.4. текстуалног дела плана константовано је да се политика грађевинског земљишта формира у складу са дугорочним опредељењима развоја града Ниша, просторним плановима ширег подручја, Стратегијом развоја града Ниша, годишњим програмима развоја града и годишњим програмима уређивања грађевинског земљишта.

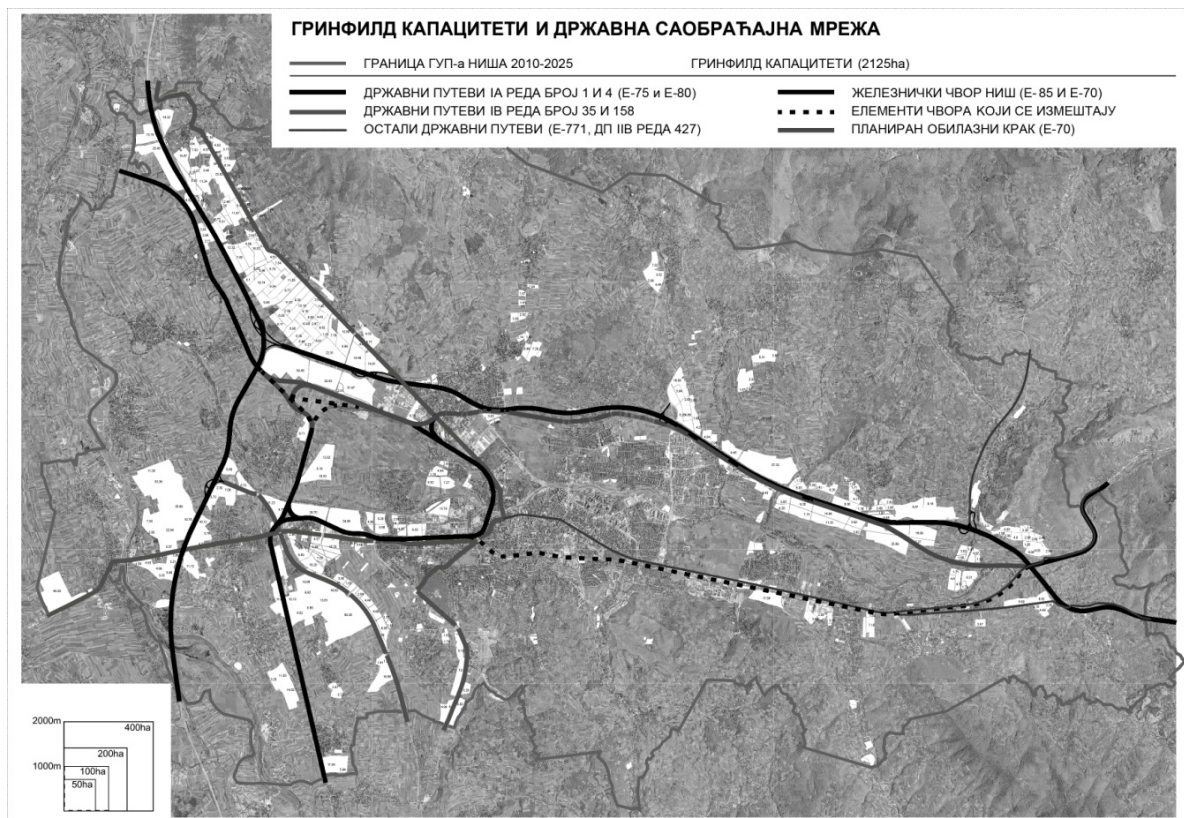
¹ Тамара Јовановић, ЈП Завод за урбанизам Ниш, технички директор, tamara.jovanovic@zurbnis.rs

Табела 2. Упоредни приказ површина претходних генералних урбанистичких планова указује на разлику од преко 11000ха обухвата новог у односу на претходни генерални план (1995), уз укључење нових 23 насеља. У Поглављу 1.2.5. стоји да су разлози проширења подручја у чињеници да насеља, која су у граници обухвата, треба да представљају грађевинско подручје у коме ће се градити путна и остала комунална инфраструктура у циљу већег степена контроле градње и заштите пољопривредног земљишта од неконтролисане градње. Површина грађевинског подручја ГУП-а Ниша 2010-2025 износи 16140ха, обухвата два градска, 10 постојећих приградских и 25 постојећих сеоских, а планираних нових приградских насеља.

За пословне и радне зоне опредељено је 2460ха, односно 15% укупне површине грађевинског подручја, у складу са циљем обезбеђивања просторних капацитета за лоцирање пословних комплекса и заснивању концепције на стварању просторног оквира за подстицај приватне иницијативе и смештај малих и средњих предузећа (Поглавље 2.2. Концепција планских решења уређења простора). Значајни су и циљеви у погледу постизања равнотеже између малих, средњих и великих предузећа, и формирања индустријских и складиштених зона поред важнијих саобраћајница (Поглавље 1.3.1.2.1.3. Индустрија). Посебно је значајна концепција формирања нових пословно-привредно-трговинских зона у појасу уз Коридор 10, чиме се користи стратешки географски положај града Ниша.

Дугорочан привредни развој, осим потребе реструктурирања и ревитализације постојећих производних и складишних комплекса, подразумева и обезбеђење просторних, саобраћајних и инфраструктурних услова за нове *гринфилд* инвестиције (Поглавље 2.2.8. Пословне и радне зоне). Стање заузетости постојећих привредних капацитета (2015) износи око 350 хектара, те се може закључити да је за нове пословне и радне зоне ГУП-ом Ниша 2010-2025 планирано додатно заузеће још око 2100 хектара, што шестоструко превазилази укупан капацитет свих инвестиција које су се икада десиле у граду.

ВЕЛИКИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЈЕКТИ



Локације за *гринфилд* инвестиције сконцентрисане су у зонама државних путева и железнице, те је потенцирање геостратешког положаја Ниша и искоришћење пуног

капацитета државне инфраструктуре у његовом обухвату, предуслов за активирање укупног потенцијала ГУП-а Ниша 2010-2025 - у првом реду државних путева првог реда (IA реда број 1 и 4 у изградњи, и IV реда број 35 и 158) и Железничког чвора Ниш.

Деоница државног пута IA реда број 4 (E-80) на подручју ГУП-а Ниша већим делом је изградњена. Међутим, право побољшање услова за пословање у гринфилд зони уз овај државни пут очекује се следеће године, када држава најављује завршетак изградње комплетне деонце коридора E-80 до границе са Бугарском.

Нешто сложеније је питање железничког саобраћаја. Након дугог периода запостављања, држава спроводи пројекте модернизације железнице на готово 500km укупне трасе пруга у Србији, док је предузеће "Железнице Србије а.д" у поступку реструктурирања.

У погледу стварања повољних услова за инвестирање у град Ниш, нарочито су значајни пројекти на коридору E-70 - пројекат изградње обилазне пруге око Ниша, који се реализује под покровитељством ЕУ, и пројекат модернизације деонице од Сићева до Бугарске, који се реализује из чешког кредита.

На територији ГУП-а Ниша, до следеће године очекује се комплетирање планске и техничке документације за железничку обилазницу у дужини од 21km (план генералне регулације, генерални и идејни пројекат са студијом изводљивости), након чега ће се дефинисати период и определити средства за изградњу ове деонице. Значај овог пројекта је вишеструк. С једне стране, он отвара могућности за интензивирање саобраћаја нишког Аеродрома Константин Велики. Измештањем триангле Трупале-Поповац-Црвени Крст ка западу, ослобађа се простор за постављање прилазних светла и омогућује искоришћење пуног капацитета нишког аеродрома, који је постојећим железничким краком ограничен на слетање / узлетање само појединих типова авиона. Изградњом нових железничких станица, нарочито Ниш-Север и Врежина (стајалиште), обезбедила би се логистика за даљи транспорт, односно складиштење великих количина робе, нарочито у новој зони железничко-робног терминала, радној зони Север и Доња-Горња Врежина, које се наслањају на обилазни крак пруге E-70 и аутопут E-80 ка Бугарској.

У погледу енергетске инфраструктуре, преносне мреже и објекти на подручју ГУП-а Ниша се под окриљем ЕМС-а континуирано реконструишу и проширују, с тим да акценат треба ставити на напонски ниво 110kV, који је значајан за изградњу дистрибутивне мреже у планираним радним зонама. Магистрални гасовод МГ-09 и главна мернорегулациона станица "Ниш1" подмирују тренутне потребе града. Међутим, дугорочну стабилност у снабдевању гасом нових радних зона омогућила би изградња магистралног гасовода МГ-10 ка Бугарској и ГМРС "Ниш-2". У том погледу, исказана је политичка воља двеју држава потписивањем меморандума од стране премијера 2010. године. На деоници кроз четири српске општине/града кроз које гасовод пролази, постоје одлуке о изради планске документације, а потребно је израдити и техничку документацију. Влада наводи напоре које чини како би се кренуло у реализацију овог пројекта, с тим да се као услов поставља реструктурирање ЈП Србијагаса, које је у зачетку.

Развој Нишког водоводног система подразумева водоснабдевање из планиране акумулације Селова, за коју је Влада РС почетком године донела план подручја посебне намене, и у наредном периоду очекује се почетак изградње овог система.

Оно што Град може да уради на овим стратешким пројектима јесте да покаже перманентну заинтересованост, да је формализује, одреди представнике и формира радне групе на свим пројектима, да од њих захтева континуиран рад, праћење и извештавање. Чланови Градског већа задужени су за поједине области и грађани Ниша знају за ову поделу. Међутим, мање су позната задужења по наведеним пројектима, чијим би се акцентовањем добио много бољи преглед ситуације и постигла већа ефикасност у раду градске управе, али и државних органа.

УРБАНИЗАЦИЈА И ЛОКАЛИЗАЦИЈА

Када се на генералном плану врши зонирање и размештај пословних и радних зона, морају се узети у обзир инструменти за подстицање конкурентности које познаје светска пракса. Привредни комплекси се по сили тржишних закона групишу, јер на различите начине те *агломерације* генеришу додатну вредност и конкурентност у односу на изоловане јединице. У њиховом креирању и усмеравању развоја примењују се два основна инструмента - *урбанизација* и *локализација*.

Урбанизација подразумева развој најразличитијих урбаних садржаја и сервиса - саобраћај и комуналне делатности, администрација, образовање и здравствена заштита, становање и сл, због чије близине и доступности радне зоне у окружењу генеришу добит. С обзиром да је у близини свих већих радних зона у Нишу планирано ширење постојећих или изградња нових урбаних центара, ову предност могу да остваре практично све радне зоне на подручју ГУП-а Ниша. Међутим, потребно је да њихов развој прати развој радних зона и пружи им адекватну подршку.

Локализација подразумева груписање сродних, међусобно зависних јединица одређене привредне гране у оквиру веће радне зоне. Основна предност ових агломерација огледа се у постојању појединачних, уско специјализованих пословних комплекса, у којима се усавршава процес рада за обављање само једне у низу делатности које су потребне одређеној привредној грани или сектору. Истовремено, ови специјализовани комплекси могу да опслужују и шире географско подручје, чиме обезбеђују конкурентност и опстанак на тржишту.

Примере локализације радних зона у Нишу могли смо пронаћи у комплексима машинске и електронске индустрије, где се у широј зони МИН-овог Холдинга својевремено могло набавити све "од игле до локомотиве", док је ЕИ Холдинг располагао најсофистициранијом технологијом 70-тих и 80-тих година прошлог века.

Поставља се питање колико се о примени ових инструмената размишљало приликом израде ГУП-а Ниша 2010-2025. Наговештаји агломерација већ постоје на терену, и оне ће се свакако формирати јер су просторни капацитети за њих опредељени. Међутим, конкурентност и конкурентност које тржиште захтева могу се постићи једино уколико се развој појединих радних зона дефинише и усмери по моделима урбанизације и локализације. Широка класификација делатности дата ГУП-ом Ниша и плановима генералне регулације који ово подручје разрађују, оставља могућност за даљу анализу и примену ових инструмената. Основане су и претпоставке да још није тренутак да се они примене, те да ће за то доћи време када грубе форме агломерација које тренутно егзистирају, поприме јаснију форму у смислу величине комплекса и просторног размештаја, и јаснију садржину, у погледу класификације и врсте делатности која се у њима обавља. Како би имала снагу закона, правила за сваку агломерацију могу се дефинисати каснијим изменама и допунама ГУП-а.

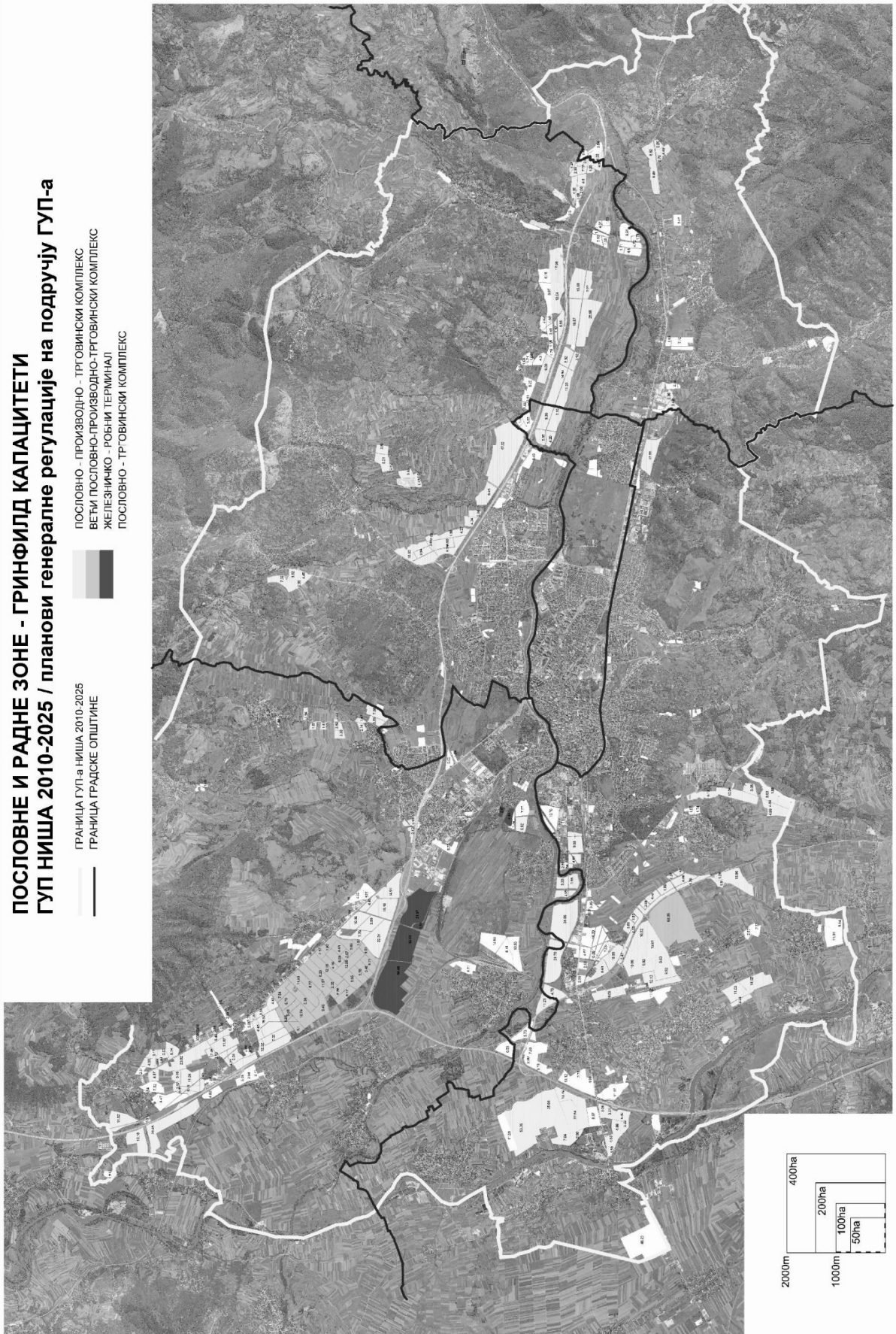
РАЗМЕШТАЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ДЕЛАТНОСТИ

ГУП Ниша 2010-2025: ПОСЛОВНЕ И РАДНЕ ЗОНЕ - Гринфилд капацитети*					
градска општина	Пословно-производно-трговински комплекс	Већи ППТ комплекс	Железничко-робни терминал	Пословно-трговински комплекс	Σ (ha)
Медијана	24.51	-	-	19.34	44
Палилула	506.93	68.35	-	223.97	799
Црвени Крст	346.39	200.65	127.05	139.32	813
Пантелеј	293.12	-	-	109.76	403
Нишка Бања	35.23	-	-	30.76	66
Σ (ha)	1206.18	269.00	127.05	523.15	2125

* Условна прецизност биланса по општинама, због текуће израде планова генералне регулације за поједина подручја

Нове пословне зоне покривају подручја пет градских општина. Разумљиво, најмања је заступљеност гринфилд капацитета на централној градској општини Медијана, са претежним стамбено-пословним и јавним садржајима, као и општини Нишка Бања, са стамбеним и здравствено-туристичким садржајима. Локације за гринфилд инвестиције сконцентрисане су у зонама државних путева и железничких коридора, на подручју три градске општине:

ПОСЛОВНЕ И РАДНЕ ЗОНЕ - ГРИНФИЛД КАПАЦИТЕТИ ГУП НИША 2010-2025 / планови генералне регулације на подручју ГУП-а



- ГО Црвени Крст (813ha) - радна зона "Север", између аутопута Е-75 и крака Е-80 (државни путеви IА реда број 1 и 4) и државног пута IВ реда број 158 (топонички пут); железничко-робни терминал у зони аеродрома Константин Велики и планиране железничке станице Ниш-Север,
- ГО Палилула (799ha) - радна зона "Запад" на левој обали Нишаве, на потезу од Машинске индустрије Ниш до КП Дома (до укрштања са државним путем IА реда број 158), уз планирани западни булевар, и уз државни пут IА реда број 35 (булевар Димитрија Туцовића); радна зона "Међурово" уз државни пут IА реда број 158; радна зона "Запад - Мрамор" уз државни пут IА реда број 35, аутопут Е-75 (државни пут IА реда број 4) и реку Јужну Мораву,
- ГО Пантелеј (403ha) - радна зона "Доња - Горња Врежина" уз аутопут Е-80 (државни пут IА реда број 4) и пројектовану обилазницу крака Е-70 Железничког чвора Ниш.

По структури и врсти делатности, пословне и радне зоне за гринфилд инвестиције на подручју ГУП-а Ниша опредељене су за две основне намене:

1) пословно-производно трговински комплекс - намена најширег спектра делатности, из које су плановима генералне регулације - трећих фаза (у изради) изведене и:

1а) претежна намена већи пословно-производно-трговински комплекс, којом се наглашава резервација простора за веће капацитете, предложене минималне површине комплекса 5ha, 1б) претежна намена железничко-робни терминал, којом се наглашава функционално повезивање пословних комплекса ове намене са планираном железничком станицом Ниш-Север, и потенцијална изградња мреже пословних, индустријских колосека унутар комплекса;

2) пословно-трговински комплекс - намена која дозвољава све врсте делатности осим производних.

У погледу основних урбанистичких параметара, ГУП-ом Ниша и плановима генералне регулације који разрађују ово подручје дефинисани су услови, који у принципу задовољавају најшире потребе пословања/трговине/производње: максималан индекс заузетости 60% за производне и 70% за пословно-трговинске комплексе; максимална спратност П+3; 1 паркинг место на 70 до 200m² нето изграђене површине комплекса (у зависности од делатности). Минимална површина грађевинске парцеле/комплекса прописана је само за веће пословно-производно-трговинске комплексе (предложено 5ha).

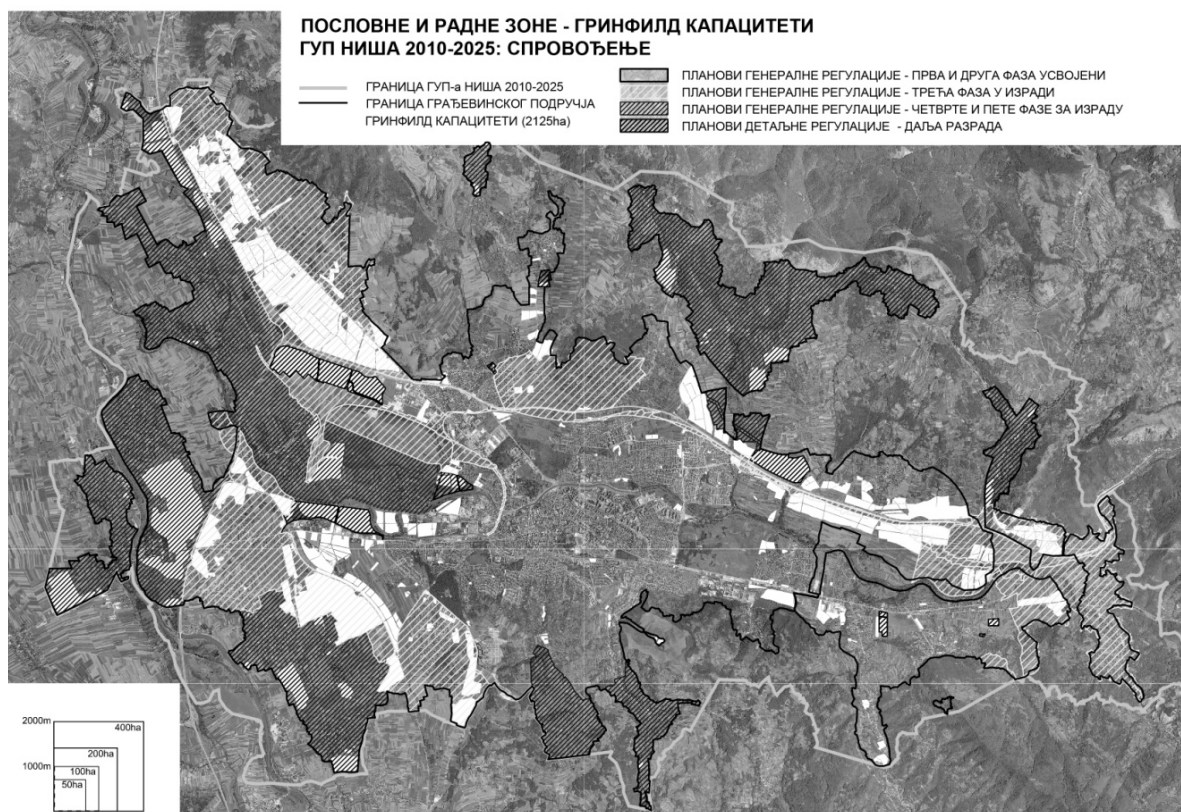
Мере заштите животне средине и мере енергетске ефикасности градње прописане су за све намене.

ГУП НИША 2010-2025: СПРОВОЂЕЊЕ

У периоду од четири године након доношења ГУП-а Ниша 2010-2025, Скупштина града усвојила је 9 планова генералне регулације (прве и друге фазе). У домену гринфилд инвестиција најзначајнији је План генералне регулације подручја ГО Пантелеј - друга фаза, којим је омогућена изградња нових комплекса на 346ha површине грађевинског подручја уз аутопут Е-80 и обилазни крак пруге Е-70, док је 57ha предвиђено за даљу разраду планом детаљне регулације. Значајан је и План генералне регулације подручја ГО Палилула - прва фаза, којим је омогућено директно спровођење и издавање дозвола на 145ha, док је 60ha гринфилд зона уз железнички коридор и планирани западни булевар остављен за даљу разраду. У овом тренутку омогућено је директно спровођење на уређењу и изградњи гринфилд капацитета на 470ha, док је за даљу разраду предвиђено 148ha.

До краја 2015. године очекује се доношење још пет планова генералне регулације - треће фазе, за подручја градских општина Црвени Крст, Палилула и Пантелеј и Нишка Бања. Доношење ових планова значајно је јер ће бити омогућено издавање локацијских услова и грађевинских дозвола на још 950ha, док ће за даљу разраду остати поменута зона железничко-робног терминала површине 127ha.

До краја 2015. године очекује се и почетак израде планова генералне регулације - четврте, односно пете фазе, којима ће бити обухваћено и разрађено још 430ha нових пословних зона. Свакако се крајем 2016. године очекује потпуна покривеност подручја ГУП-а планском документацијом за директно спровођење 1850 ha у делу нових пословних и радних зона, осим подручја која ће се због стратешког положаја и појашњења решења, нарочито у зони железнице, разрађивати планом детаљне регулације (275ha).



ПРИПРЕМА И ОПРЕМАЊЕ ЛОКАЦИЈА

Обавезе Града у погледу инфраструктурног опремања 2125 хектара земљишта за гринфилд инвестиције подразумевају изградњу примарне и секундарне саобраћајне, енергетске, водоводне и канализационе мреже, следећих оквирних капацитета:

- саобраћајна мрежа: 300km примарних и секундарних саобраћајница;
- електроенергетска мрежа и објекти: 150km кабловске мреже 10kV и 190 трафостаница 10/0.4kV;
- гасоводна мрежа и објекти: 95km примарне градске мреже, 35 мернорегулационих станица - индустријских и широке потрошње, 210km дистрибутивне мреже ниског притиска;
- водоводна мрежа и објекти: 7.5km магистралног цевовода (Виник-Бубањ), 15 нових резервоара и пумпних станица, 230 km дистрибутивних цевовода;
- канализациона мрежа и објекти: 100km колектора за употребљене воде са централним постројењем за пречишћавање употребљених вода и пумпним станицама, 75km колектора за атмосферске воде са постројењем за пречишћавање, 105km дистрибутивне канализационе мреже за употребљене и 85km за атмосферске воде.

Укупна вредност комуналног опремања земљишта за планиране гринфилд инвестиције износи око 450 милиона евра. Поређења ради, у 2015-ој години за инфраструктурно опремање предвиђено је око 4 милиона евра, те је осим логистике и пажљивог одабира локација за фазну реализацију, потребно и озбиљније ангажовање експерата у креирању економских и финансијских модела управљања земљиштем.

Неопходна је и примена принципа пројектног менаџмента и матричне организационе структуре у градској управи и институцијама, која постаје све запаженија након буџетског програмирања јавних финансија за 2015. годину. Побољшања се очекују и након ступања на снагу новог Правилника о садржају, поступку и начину доношења програма уређивања грађевинског земљишта, првог након 30 година.

ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМИ ЗА УПРАВЉАЊЕ ПОДАЦИМА

С обзиром на величину грађевинског подручја ГУП-а Ниша 2010-2025 и планиране капацитете, тренутно стање информационог система просторних података у Нишу је незадовољавајуће. Информације о простору нису свима доступне. Превише је информација које се обрађују мануелно, а градске институције немају довољан капацитет да их уреду, систематизују и презентују на адекватан начин.

Успостављање географског информационог система, локалног информационог система о просторном развоју и веб сервиса који ове системе опслужују, неопходан су механизам спровођења политике активирања и управљања земљиштем. Успостављање ових система уредиће се Правилником о садржини и начину вођења и одржавања централног регистра планских докумената, информационог система о простору и локалног информационог система и дигиталном формату достављања планских докумената.

Акциони план развоја града Ниша за период 2015-2020 године, који је усвојен крајем прошле године, сагледао је ове потребе и успостављање информационог система планирао као приоритет високог степена у оквиру правца 1 Стратегије одрживог развоја града Ниша 2009-2020. Очекује се да градска управа у скорије време ову активност спроведе и успостави интероперабилан систем за управљање просторним подацима.

ПОМИРЕЊЕ ИНТЕРЕСА И ИМОВИНСКИ ОДНОСИ

Пољопривредно и грађевинско земљиште

Члан 22. Закона о пољопривредном земљишту забрањује коришћење обрадивог пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе у непољопривредне сврхе. Међутим, низ других чланова овог закона даје основ за пренамену пољопривредног у грађевинско земљиште, те се може рећи да поменути члан има декларативно значење, а да политику уређивања овог земљишта одређују релевантни учесници у изради планских докумената у складу са процедуром доношења прописаном Законом о планирању и изградњи.

У случају ГУП-а Ниша 2010-2025, планирано је уређење и изградња нових пословних и радних зона већим делом на пољопривредном земљишту високих бонитетних класа плодне Нишке котлине, чиме је на овом подручју онемогућен развој конкурентне пољопривреде, а у исто време повећана је одговорност доносиоца одлука да у што краћем року приведе земљиште планираној намени.

Истовремено са улагањем напора у опремање 2100 хектара локација за пословне зоне, Град спроводи комасацију на суседних 1000 хектара пољопривредног земљишта ван грађевинског подручја. И једном и другом земљишту се може повећати конкурентност, јер близина грађевинског подручја и радних зона у којима се врши складиштење и прерада пољопривредних производа може постати предност за инвестирање, наравно, уз обавезну примену мера заштите земљишта и животне средине.

Јавна и приватна својина

Нове пословне и радне зоне покривају хиљаде катастарских парцела, од којих је у власништву Града тек мали проценат (1-5%), а Град, чак и да има право куповине земљишта за пословне намене, нема довољно сопствених средстава.

Средства су првенствено потребна ради изузимања земљишта за инфраструктурно опремање. Највећа издвајања која држава треба да определи у скоријем периоду везана су за изградњу железничке обилазнице коридора Е-70 и изузимање око 50 ha земљишта. Много су веће површине за изградњу саобраћајница за инфраструктурно опремање гринфилд локација, чије је изузимање у обавези Града (око 270ha).

Приватна својина је законом заштићена. Међутим, регулатива која се током времена значајно мењала створила је неповерење код приватних власника. Конфискација имовине после II светског рата и каснија реституција; првобитна национализација и каснија приватизација; лизинг, давање на коришћење јавног земљишта на 99 година и скорија промена права коришћења у право својине; првобитно одузимање приватног земљишта за јавне намене са каснијом променом намене уз задржавање права јавне својине над земљиштем, само су неки од спорних момената у историји овог права који уносе забуну у питање власништва и побуђују сумњу у његову легитимност.

Потребно је уложити огроман напор да се придобије изгубљено поверење приватних власника земљишта. Сам поступак експропријације је непопуларан и својеврстан је вид принуде над приватном својином. Због тога је потребно истражити савремене моделе који дају боље резултате - право прече куповине, непосредна погодба, добровољна размена/куповина, земљишни грантови, трансфери, јавно-приватно партнерство и концесије.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР / MODUS OPERANDI

Државне институције - учесници у планирању, изградњи и управљању земљиштем

AUTHORITIES: NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA (250 MEMBERS) : 11 OF 17 MINISTRIES (MINISTRY OF DEFENCE; MINISTRY OF THE INTERIOR; MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMY; MINISTRY OF AGRICULTURE, FORESTRY AND WATER MANAGEMENT; MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT; MINISTRY OF TRANSPORT; MINISTRY OF CONSTRUCTION AND URBANISM; MINISTRY OF NATURAL RESOURCES, MINING AND SPATIAL PLANNING; MINISTRY OF FOREIGN AND HOME TRADE AND TELECOMMUNICATIONS; MINISTRY OF ENERGY, DEVELOPMENT AND THE ENVIRONMENTAL PROTECTION; MINISTRY OF CULTURE AND INFORMATION) : 7 AGENCIES (AGENCY FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION; REPUBLIC AGENCY FOR SPATIAL PLANNING; NATIONAL AGENCY FOR REGIONAL DEVELOPMENT; NATIONAL HOUSING AGENCY; AGENCY FOR RESTITUTION; ENERGY AGENCY; THE AGENCY FOR TRAFFIC SAFETY) : 9 OFFICES, INSTITUTES (THE EU INTEGRATION OFFICE; OFFICE FOR REGULATORY REFORM AND REGULATORY IMPACT ASSESSMENT; PUBLIC PROCUREMENT OFFICE; NATIONAL AGENCY FOR REGIONAL DEVELOPMENT; STATISTICAL OFFICE OF THE REPUBLIC OF SERBIA; REPUBLIC HYDROMETEOROLOGICAL SERVICE; REPUBLIC GEODETIC AUTHORITY; REPUBLIC INSTITUTE FOR THE PROTECTION OF CULTURAL MONUMENTS; INSTITUTE FOR NATURE CONSERVATION OF SERBIA) : 6 DIRECTORATES (PROPERTY DIRECTORATE OF THE REPUBLIC OF SERBIA; DIRECTORATE OF WATER*; DIRECTORATE FOR INLAND WATERWAYS "PLOVPUT"; DIRECTORATE FOR RAILWAYS; BUILDING DIRECTORATE; DIRECTORATE FOR MANAGEMENT OF SEIZED ASSETS*) : INSTITUTIONS : SERBIAN CHAMBER OF ENGINEERING; IAUS-INSTITUTE OF ARCHITECTURE AND URBAN AND SPATIAL PLANNING OF SERBIA* ; 8 PUBLIC ENTERPRISES (PE ROADS OF SERBIA; PE SERBIAN RAILWAYS; CORRIDORS OF SERBIA; PE ELECTRIC POWER INDUSTRY OF SERBIA; PE "ELEKTROMREŽA SRBIJE" SERBIAN TRANSMISSION SYSTEM AND MARKET OPERATOR; PE "SRBIJAGAS"; PE OF PTT COMMUNICATIONS "SRBIA"; TELEKOM SRBIJA) : 3 OTHER UCS : (TELENOR; VIP MOBILE; YUGOROSGAZ) : SERBIAN BROADCASTING CORPORATION : ORGANIZATIONS : SERBIAN ASSOCIATION OF URBAN PLANNERS; SERBIAN SPATIAL PLANNERS ASSOCIATION : STANDING CONFERENCE OF TOWNS AND MUNICIPALITIES

Градске институције - учесници у планирању, изградњи и управљању земљиштем

AUTHORITIES: MAYOR'S OFFICE (MAYOR, DEPUTY, ASSISTANTS, OLED-OFFICE FOR LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT) : CITY COUNCIL (9 MEMBERS); CITY ASSEMBLY (61 MEMBER) : ALL 9 CITY ADMINISTRATIONS (CA FOR CITY PLANNING AND CONSTRUCTION; CA FOR REAL ESTATE AND INSPECTION; CA OF ECONOMY, SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION; CA FOR COMMUNAL SERVICES, ENERGY AND TRAFFIC; CA FOR FINANCE, LOCAL SELF GOVERNMENT REVENUES AND PUBLIC PROCUREMENT; CA FOR CITIZEN AFFAIRS; CA OF EDUCATION, CULTURE, YOUTH AND SPORT; CA FOR CHILDREN'S WELFARE, SOCIAL AND PRIMARY HEALTH CARE; CA FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT) 1 OF 6 COMMISSIONS (CITY PLANNING COMMISSION); 3 OF 6 COUNCILS (COUNCIL FOR ENERGY EFFICIENCY; COUNCIL FOR EVALUATION THE FUNCTIONING OF COMMUNAL SERVICES; COUNCIL FOR ENVIRONMENT PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT) : 5 CITY MUNICIPALITIES (MEDIANA, NIŠKA BANJA, PALILULA, PANTELEJ, CRVENI KRST) : 5 CM PRESIDENTS : 5 CM COUNCILS : 5 CM ASSEMBLIES : 5 CM ADMINISTRATIONS : E-SERVICES : WWW.ESERVIS.NI.RS : GIS.NI.RS : INSTITUTIONS: ALL 15 PUBLIC ENTERPRISES (PUE "GRADSKA TOPLANA"-CITY DISTANT HEATING PLANT; PUE "MEDIANA"-CITY SANITATION, GREENERY AND FUNERAL SERVICES; PUE "GORICA"; PUE "NAISSUS"-CITY WATERWORKS AND SEWERAGE; PUE "OBJEDINJENA NAPLATA"-UNIFIED COMMUNAL BILLING SERVICE; PUE PARKING SERVICES; PUE DIRECTORATE FOR PUBLIC TRANSPORT; PUE "TRŽNICA"-CITY MARKETPLACES; PE "CONSTANTINE THE GREAT" AIRPORT; PE CITY HOUSING AGENCY; PE DIRECTORATE FOR CITY LAND DEVELOPMENT; PE "NIŠKA TELEVIZIJA"-CITY PUBLIC BROADCASTING SERVICE; PE "NIŠSTAN"-CITY HOUSING AND MAINTENANCE SERVICES; PE TOURIST ORGANIZATION OF NIŠ; PE INSTITUTE OF URBAN PLANNING) : ORGANIZATIONS : 12 POLITICAL PARTIES : 7 OF 63 NGOS CLOSE TO UP : VOLUNTEER CENTER NIŠ : NIŠ UNIVERSITY : 13 FACULTIES. 58000 DEGREES. 1500 DOCTORATEES

Извод из презентације [6]

Амбициозно замишљен ГУП Ниша 2010-2025 треба да спроведу лидери, носиоци активности у "мору" институција, учесника у планирању, изградњи и управљању земљиштем. Политичка воља и подршка власти јесте кључна. Стратешки пројекти захтевају време, континуитет и стабилност, а често трпе измене или се дешавају застоји и прекиди на прелазу мандата, чиме су ови пројекти осуђени на дугорочни развојни пубертет.

Најважнији ресурс у инвестирању јесу људи, а управљање људским ресурсима дешава се у оквиру великог броја институција. У оквиру ових институција креирају се регулаторни, економски, финансијски и бихевиорални инструменти [7], од којих зависи питања инфраструктурног опремања, решавања имовинско-правних односа, примене модела јавно-приватног партнерства и сл. У односима унутар и између ових институција постоји одређени modus operandi, образац понашања који је потребно мењати. Реформа јавног сектора је у зачетку, и она ће зависити од компетенција људи на челним позицијама да их спроведу до сваког појединачног радног места, кроз средњи менаџмент, који може да постане главни амортизер промена уколико му се не посвети посебна пажња.

ЗАКЉУЧАК

Скупштина града Ниша донела је нови генерални урбанистички план 2011. године и тиме одлучила да активира преко 2100 хектара нових пословних и радних зона. У наредне две године биће донети сви плански документи на подручју генералног урбанистичког плана, чије је доношење у обавези Града. Израда техничке документације за поједине инфраструктурне пројекте већ је покренута, али се отварају питања имовинско-правних односа. Институционални капацитет Града је велики, али захтева реформе и унапређења. Експропријација површина јавне намене је нужна, али се могу побољшати и развити нови модели, које ће пратити и ефикаснији финансијски аранжмани. Градски буџет је значајно лимитиран, али се могу пронаћи нови извори финансирања код европских и светских развојних институција које градовима помажу да повећају своју глобалну конкурентност. Град има многе дилеме и суочен је са великим изазовима, али је пресудно да се правац и континуитет деловања на реализацији овог стратешког плана одрже у периоду од најмање 20 година.

📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Генерални урбанистички план Ниша 2010-2025, Службени лист града Ниша, број 43/11,
2. Планови генералне регулације на подручју ГУП-а Ниша 2010-2025:
 - ПГР подручја ГО Медијана, Службени лист града Ниша, број 72/12,
 - ПГР подручја ГО Палилула - прва фаза, Службени лист града Ниша, број 111/12,
 - ПГР подручја ГО Пантелеј - прва фаза, Службени лист града Ниша, број 102/12,
 - ПГР подручја ГО Црвени Крст - прва фаза, Службени лист града Ниша, број 102/12,
 - ПГР подручја ГО Нишка Бања - прва фаза, Службени лист града Ниша, број 102/12,
 - ПГР подручја ГО Палилула - друга фаза, Службени лист града Ниша, број 73/13,
 - ПГР подручја ГО Црвени Крст - друга фаза, Службени лист града Ниша, број 96/13,
 - ПГР подручја ГО Нишка Бања - друга фаза, у поступку доношења,
 - ПГР подручја ГО Пантелеј - друга фаза, у поступку доношења,
 - ПГР подручја ГО Палилула - трећа фаза, у изради,
 - ПГР подручја ГО Пантелеј - трећа фаза, Исток, у изради,
 - ПГР подручја ГО Палилула - трећа фаза, Запад, у изради,
 - ПГР подручја ГО Црвени Крст - трећа фаза, у изради,
 - ПГР подручја ГО Нишка Бања - трећа фаза, у изради,
 - ПГР обилазне пруге на подручју града Ниша, у изради,
3. Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС број 72/09, 81/09, 24/11, 132/14 и 145/14,
4. Закон о пољопривредном земљишту, Службени гласник РС, број 62/06, 65-08 и 41/09,
5. Закон о експропријацији, Службени гласник РС, број 53/95, 23/01-СУС, 20/09, 55/13-УС,
6. Т. Јовановић, Презентација: *The Champions of Change*, World Bank-Austria Urban Partnership Program, City to City Dialogue: Urban Planning and Land Management, Дубровник, 2013,
7. Т. Јовановић, *Инструменти планирања као подршка одрживом развоју, у свету и у Републици Србији, са освртом на град Ниш*, Летња школа урбанизма 2012.

Проф. др. Весна Златановић-Томашевић, д.и.а.¹

ПЛАНИРАЊЕ ПРОСТОРА И ПРОПИСИ

РЕЗИМЕ

Планирање простора се манифестује преко различитих инструмената, политика и регулатива које за полазну основу имају примену логичке конхерентности у настајању и одвијању процеса урбаног развоја. Суштина планирања је да на време реагује на појаву проблема урбаног развоја. Уравнотежен регионални друштвено-економски развој се постиже имајући у виду економске процесе који утичу на развој и специфичности појединих региона као и значајну улогу осовина развоја саобраћајних мрежа. Да би ово било могуће, морају бити развијене планерске методе и технике да би се изашло на крај са динамичним социјалним и економским појавама и процесима. Улога државе, региона па самим тим и локалне самоуправе, као и планирања је и да стимулише и олакша развој приватне и јавне имовине-некретнина на економски ефикасан и рационалан начин, па је планирање и процес прикупљања знања о постојећим и будућим потребама, ресурсима и метод дефинисања развојних циљева. Улога стручног кадра у изради планова је важан и може се рећи одлучујући фактор, како је и приказано у раду на примеру Просторног плана Републике Србије, Програма имплементације истог и Закона о регионалном развоју.

Кључне речи: Просторни план Републике Србије, прописи, регионални развој

PLANNING AREA AND REGULATIONS

ABSTRACT:

The planning area is manifested through different instruments, policies and regulations that have a baseline implementation like coherence in emerging and developing the process of urban development. The essence of planning is to timely respond to the emergence of the problems of urban development. Balanced regional socio-economic development is achieved by taking into account the economic processes that affect the development and specifics of individual regions as well as the important role of axes development of transport networks. To make this possible, must be developed planning methods and techniques to cope with the dynamic social and economic phenomena and processes. The role of the state, the region and therefore the local government, as well as the planning and to stimulate and facilitate the development of private and public property-real estate in an economically efficient and rational manner, The planning and the process of gathering knowledge about the existing and future needs, resources and methods of defining development goals. The role of the professional staff in the preparation of plans is important and can say the deciding factor, as shown in the example of the work of the Spatial Plan of the Republic of Serbia, the Program implementation thereof and the Law on Regional Development.

Keywords: Spatial Plan of the Republic of Serbia, regulations, regional development.

УВОД

Преломни тренутак за унапређење теорије и праксе урбанистичког и просторног планирања десио се на првој конференцији ЕСЕ у Стокхолму 1968. године, на којој је истакнута неопходност увођења урбаних и регионалних истраживања у просторно планирање. Констатовано је да су пре Другог светског рата истраживања углавном оријентисана на основне области које обухватају, истраживање технологије грађења, испитивање материјала и стабилност структура, акустику, грејање 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. Први пут после Другог светског рата на конференцији у Стокхолму (1968.) истакнута је неопходност увођења истраживања у области грађевинарства, истраживања у стамбеној области и урбана и регионална истраживања. Урбана и регионална истраживања обухватила су области: регионални развој, градски саобраћај, урбану обнову, норме и стандарде урбанистичког планирања, контролу урбаног

¹ Проф. др Весна Златановић-Томашевић, д.и.а., e-mail-rastkot@Eunet.rs; vesnazlatanovic@yahoo.com

раста, локациону политику, истраживање околине, развијање урбо-економских метода, екстерне економије (позитивне и негативне), утицај урбане политике на грађење, партиципацију становништва у поступку израде и доношења урбанистичких планова, истраживања за потребе планирања и како резултате уграђивати у урбанистичке планове и пројекте, очекивања домаћинства, инвестирање на кратки, средњи и други рок итд.

У земљама Европске Уније, просторно планирање је уставна категорија која има улогу и значај, систем, нивое, инструменте, институционалне механизме, имплементацију, а постоје и различити појмови просторног планирања којима је заједничко "комбиновање активности" да би се постигли одређени циљеви. Из свих ових разлога Европска Комисија је прихватила "просторно планирање", као неутралан генерички појам, који не одговара сасвим појмовима у појединим земљама, а који служи за управљање просторним развојем. С тим у вези, усвојена је следећа дефиниција: "На националном нивоу "просторно планирање" је *метод који користи јавни сектор, као средство утицаја на дистрибуцију активности у простору*», предузима се у циљу *рационалне територијалне организације намене површина*, за успостављање веза између намена, за *уравнотежење развоја* и за *заштиту околине*, све то у складу са опште прихваћеним социјалним и економским циљевима». Просторно планирање између осталог, обухвата мере координације секторских политика са циљем да се успостави *уравнотежени регионални развој*. Просторно планирање такође обухвата "транснационалну димензију" и обезбеђује оквире и усмерења за израду планова нижег реда.

Регионално планирање има за циљ да кроз *стратегију* која повезује просторне промене са политиком социо-економског развоја, обликује развој датог региона. Регионално планирање је *средњи ниво који интегрише просторне импликације националног планирања са условима развоја сваке локалне самоуправе*.

Просторно планирање или планирање намене површина, се одвија на *локалном нивоу*, и има за циљ да *регулише* промену намене земљишта и употребу имовине. Плански инструменти на локалним нивоима имају просторне специфичности у смислу детаљне регулативе, употребе земљишта и имовине, обликовања зграда, конзервације и заштите изграђеног и природног наслеђа и изградњу објеката. У том смислу поједине земље, доносе посебне уредбе или правилнике у којима дефинишу нормe и стандарде уређења простора и грађења.

Систем планирања има осам конститутивних елемената: циљеве и обухват; нивое планирања; нивое одлучивања; улогу јавног и приватног сектора; законодавство; администрацију; зрелост и комплетност система и односе циљева и имплементације. *Циљеви и обухват* система планирања се углавном односе на већи или мањи степен интегрисања социјалне, економске, заштитне функције у изради просторних планова. Поред одговарајућих степена интеграције нарочито на нивоу стратегије, успостављају се везе и са националним и европским инвестиционим фондовима. Најважније одређење је да се стално прате резултати развојних процеса и благовремено се уграђују корективни инструменти како би се спречило угрожавање околине.

Планирање се одвија на националном, регионалном и локалном нивоу. Локални, просторни и урбанистички планови се не раде и не доносе без националних смерница и регионалних планова.

Одлучивање се доноси на националном, регионалном и локалном нивоу. Све европске земље имају висок степен регионализације и децентрализације, без обзира да ли се пренос власти на локалне органе изводи преко делегирања са виших на локалне органе или је локалним органима, обезбеђена непосредна аутономија кроз избор својих органа власти. *Улога* приватног и јавног сектора, долази до изражаја у зависности ко предузима инвестиционе подухвате, и каква је улога ових сектора у реализацији планова. У готово свим земљама постоји основни принцип да је просторно планирање претежно јавна делатност док се имплементација препушта приватном сектору.

Законодаван оквир је инкорпориран у бројне активности, укључујући и закон о просторном планирању, као и степен обавезности планских докумената и права и обавезе доносиоца инвестиционих одлука. У готово свим земљама постоји уставна заснованост просторног планирања, било да се локални органи власти обавезују да стварају квалитетне услове живота и штите околину (Холандија), или обавеза да се стварају једнаки услови живота и рада на целој територији (Немачка). Немачка држава преузима обавезу да врши редистрибуцију средстава и фактора између Лендера (Länder).

ПРОПИСИ И ПЛАНИРАЊЕ У СРБИЈИ

Прве норме којима се уводе правила понашања у простору се могу пронаћи у грчком, византијском законодавству и турском законодавству, а код нас у Душановом закону. Један од првих докумената код нас који се односио на простор и његово уређење је Главни патент (инструкција) о насељавању Баната из 1772. године, који је првенствено имао политички карактер, али се његовом применом утицало на уређење и организацију простора и насеља у подручју на које се односио и представља основу урбанистичког уобличавања тог подручја. Затим је 1837. године донет Указ о ушоравању села у Србији, што је доказ да је тадашња власт оценила потребу да интервенише у простору. Први «прави закон» у области уређења простора Србија је добила 1865. године Закон о местима (о регулацији вароши и варошица у Србији), затим 1895. године Закон грађевински - Закон кнеза Милоша, 1897. године Грађевински правилник за град Београд, 1904. године је донета Грађевинска уредба Бачко-бодрошке жупаније, а 1905. године Краљевски указ о изградњи појединих улица у Београду, а донета је и Уредба о струци грађевинској у ослобођеним и присаједињеним областима Краљевине Србије. На основу наведене документације се може закључити да је постојала богата и правно вредна традиција која се бавила аспектима просторног и урбанистичког планирања.

Основ савременог југословенског законодавства у области планирања и уређења простора је Грађевински закон из 1931. године, који је у примени и после Другог светског рата све до 1946. године, а уводи у праксу и скуп системских одредби које обухватају поступке у прибављању, управљању грађевинским земљиштем, припрему урбанистичких планова, процедуре доношења и спровођења, поступке у пројектовању и грађењу објеката. Овакав приступ говори о схватању урбаног развоја као комплекса активности на планирању, уређењу и изградњи простора градова и насеља. Овај закон је омогућио доношење Правилника о изради регулационих планова, у коме се уводе нивои регулационе разраде, генерални и детаљни, уређује поступак израде и доношења планских аката и обавеза израде парцелације и на примеран начин однос између урбанистичко-техничких стручних послова (припрема плана) и државних органа (обезбеђење израде и одобравања плана), другим речима одвојено је обављање стручних од државних послова.

Први посебни закон после Другог светског рата у Србији је био Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању који донет 1961. године и који је са изменама и допунама био на снази све до 1971. године. Овај закон је примењиван на целој територији Србије. Земљиште, јавни и колективни стамбени објекти, као и предузећа су *државно власништво*. Доношењем посебних закона, за САП Косово 1971. године и за САП Војводину 1976. године, овај закон се не примењује на овим територијама. До 1976. године у складу са Уставним решењем СФРЈ све Републике и покрајине су имале посебне законе из области планирања и уређења простора.

Нови Закон о планирању и уређењу простора у Србији је донет 1985. године као резултат законодавних реформи у Србији, који се није примењивао на територијама покрајина. Затим је после уставних промена 1989. године донет Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану Социјалистичке Републике Србије, којим су остварене могућности *примене одређених одредби и на територији покрајина*, јер је дата основна претпоставка за целовито уређење простора Републике. Поред овог закона у примени је и скуп закона који се све више развијају и међусобно условљавају, уз координацију ресора на нивоу државе и локалне политичке заједнице. Земљиште, јавни и колективни стамбени објекти и предузећа су *друштвено власништво*.

Доношењем Устава Републике Србије 1990. године и Устава Савезне Републике Југославије 1992. године, створене су уставно - правне претпоставке да се материја планирања и уређења простора и насеља уреди на нови начин, јединствено за целу територију Србије. Нов пакет закона донет је у току 1995. године. То је пакет «грађевинских закона» о планирању, грађењу, замљишту и одржавању стамбених зграда. Године 1996. донет је и Закон о Просторном плану Републике Србије, као и закон о експропријацији. Овим законима је направљен покушај да се примене основне поруке међународних докумената, као што је концепт одрживог развоја у планирању градова, финансирање одржавања стамбених објеката и нова стратегија у планирању развоја Србије.

Анализом стања на територији Србије крајем двадесетог века се процењује да је степен урбанизације у Србији нешто већи од 50%, првенствено због кретања становништва на релацији село-град и великог прилива избеглог становништва и да поједина насеља

карактерише угрожено природни пејзаж који је нападнут неконтролисаним изградњом, због чега су поједина насеља изгубила своју физиономију уређених насеља, што је наведено као разлог да се 2003. године доносе нов Закон о планирању и изградњи објеката. Образложење за доношење новог закона су и проблеми који су се појавили у реализацији постојећих закона, не могућност спровођења одређених одредби закона због постојећег Устава, не постојање подзаконских аката, не постојање одговарајућих стандарда за планирање, пројектовање, дугачке процедуре код државних органа и нејасна упутства дата до доношења подзаконских аката. У овом закону је ново *регионализација* у просторном планирању, *просторни планови на нивоу општина*, смањен обим планског документа, скраћене процедуре добијања грађевинске дозволе, јер се добијају на основу идејног пројекта. Урбанистички планови се третирају као бизнис планови за уређење простора, повећана је одговорност планера, урбаниста, пројектаната, извођача, инвестијатора, органа управе и појединца, грађевинско земљиште је јавно - државно и остало - у разним облицима својине, уводи се НУТС и усаглашавање са законима Европске уније.

После доношења новог Устава Републике Србије (8. новембра 2006. године), доноси се Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007.године до 2012.године 11 јануара 2007.године и Закон о регионалном развоју („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009). Анализирањем примене Закон о планирању и изградњи из 2003.године и изменама и допунама закона из 2006.године се констатује да овај закон у примени није оправдао очекивања, па је 11.септембра 2009. године донет нов Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/09) са изменама и допунама („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09-исправка, 24/11, 121/12). У закону се смањује број планских докумената са осам на пет, уводи хијерархија планова, категоризација објеката, повећава улога струке и дају већа овлашћења грађевинским инспекторима између осталог. Обавеза општина је да за 18 месеци израде своје планове, а не доношење планова се санкционише исто као неусвајање буџета. Овим Законом се проширује могућност доказа о праву својине и немогућност тражења нових доказа подносиоцима захтева, због непотпуне документације, дате су веће обавезе локалној самоуправи, прописана је и обавеза да се накнада за коришћење грађевинског земљишта интегрише у порез на имовину најкасније до 31. децембра 2013. године, постојећа катастарска парцела је истовремено и грађевинска парцела, а регулише се и конверзија, односно прелазак права коришћења на градском грађевинском земљишту из државне својине у право друге својине (јавну, приватну и задружну). Уставни Суд Републике Србије је ставио ван снаге одређене делове чланова Закона који се односе на конверзију односно прелазак права коришћења у право својине на земљишту, као и легализацију («Сл. гласник РС“, бр. 64/10-УС, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС).

Применом овог Закона је дошло и до одређених проблема у примени због чега је 8. и 23.децембра 2014. године („Сл. гласник РС“ бр.132/14 и 145/14) ивршена измена и допуна истог закона допуном појмова, обједињавањем процедура у поступцима за издавање одређених аката, увођењем нових поглавља о размени докумената и поднесака, обједињеној процедури и њиховој форми, поступању имаоца јавних овлашћења у обједињеној процедури, регистар обједињених процедура, централној евиденцији обједињених процедура, спровођењем обједињене процедуре, границом овлашћења надлежног органа, уведен је рани јавни увид, затим главни урбаниста, локацијски услови уместо локацијске дозволе, прописан урбанистичко-архитектонски конкурс и брисана поглавља које се односе на Републичку агенцију за просторно планирање, која се укида и чије ингеренције преузима надлежно министарство.

ПРОСТОРНИ ПЛАН РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ

Интересантно да се у Србији на различите начине гледала на територијалну организацију надлежности, па је пренос надлежности на ниже нивое на првом месту предмет политичког договора уместо потребе за ефикасном организацијом власти. Тако гледано могу се до сада јасно издвојити три различита и међусобно паралелна тренда: децентрализација(своди се на фискалне и развојне компетенције локалних самоуправа), регионализам (идеолошко-политички правац који настоји да од региона направи друштвено-политички центар организације власти) и регионални развој (код нас принцип регионалног развоја представља решавање нагомиланих регионалних проблема. Члан 94. Устава Републике Србије гласи: «Република Србија се стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом»)

Ради регулисања регионалног развоја Србије донет је Закон о регионалном развоју (Сл. гласник РС бр.51/09), који за потребе подстицања регионалног развоја одређује 7 региона:

- 1) Регион Војводине;
- 2) Београдски регион;
- 3) Западни регион;
- 4) Источни регион;
- 5) Централни регион;
- 6) Јужни регион;
- 7) Регион Косова и Метохије.

Изменом и допуном Закона о регионалном развоју („Сл. гласник РС“, бр.30/10), мења се члан 5. закона о и за потребе подстицања регионалног развоја и уместо 7 региона одређује 5 региона:

- 1) Регион Војводине;
- 2) Београдски регион;
- 3) Регион Шумадије и Западне Србије;
- 4) Регион Јужне и Источне Србије;
- 5) Регион Косово и Метохија.

Затим се доноси Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица („Сл. гласник РС“, бр. 109/09 и 46/10), која одређује границе региона, функционалне целине којима припадају региони и области које припадају регионима, затим је донета Уредба о структури, методологији израде, начину усклађивања развојних докумената, начину спровођења јавне расправе, као и начину и роковима излагања на јавни увид развојних докумената регионалног развоја („Сл. гласник РС“, бр. 15/11).

Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица се одређује Номенклатура статистички територијална јединица и критеријуми по којима се врши груписање територијалних јединица по три нивоа - НСТЈ 1, НСТЈ 2 и НСТЈ3. Дати нивои груписања се обезбеђују агрегирањем територијалних јединица. Границе региона су одређене на начин да региони Војводине, Београда и Косова и Метохије кореспондирају са административним границама ових ентитета, док су границе остала два региона одређена груписањем административних округа централне Србије.

Номенклатура статистичких територијалних јединица је скуп појмова, назива и симбола који описују групе територијалних јединица са нивоима груписања (НСТЈ). Нивои груписања територијалних јединица утврђени Уредбом су стандард по коме се кроз статистичке активности прикупљају податци, информације о културно-историјском наслеђу. НСТЈ полази од територијалне организације Републике Србије утврђене законом. Основни принцип за успостављање нивоа у номенклатури јесте поштовање постојеће административне поделе.

На основу Закона и измени закона о регионалном развоју и критеријума утврђених Уредбом, у Републици Србији на нивоу **НСТЈ 1** се образују две **функционалне целине**:

1. **Србија - север јединица на нивоу НСТЈ 1** у чији састав улази: Београдски регион и Регион Војводине.

2. **Србија - југ је јединица на нивоу НСТЈ 1** у чији састав улазе: Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије и Регион Косово и Метохија.

Функционалне целине нивоа НСТЈ 1 чине *територијалне јединице* - **региони нивоа НСТЈ 2**:

1. Београдски регион;
2. Регион Војводине;
3. Регион Шумадије и Западне Србије;
4. Регион Јужне и Источне Србије;
5. Регион Косово и Метохија.

Функционалне целине нивоа НСТЈ 2 чине *територијалне јединице* - **области нивоа НСТЈ 3**:

1. **Београдски регион** је јединица на нивоу **НСТЈ 3** у чији састав улази територија града Београда;

2. **Регион Војводине** чине **седам области** нивоа НСТЈ 3 у чији састав улазе територије јединице локалне самоуправе у саставу управних округа, и то:

Западнобачки управни округ, Јужнобанатски управни округ, Јужнобачки управни округ, Севернобанатски управни округ, Севернобачки управни округ, Средњобанатски управни округ и Сремски управни округ;

3. **Регион Шумадије и Западне Србије** чине **осам области** нивоа НСТЈ 3 у чији састав улазе територијалне јединице локалне самоуправе у саставу управних округа, и то:

Златиборски управни округ, Колубарски управни округ, Мачвански управни округ, Моравички управни округ, Поморавски управни округ, Расински управни округ, Рашки управни округ и Шумадијски управни округ.

4. **Регион Јужне и Источне Србије** чине **девет области** нивоа НСТЈ 3 у чији састав улазе територијалне јединице локалне самоуправе у саставу управних округа, и то:

Борски управни округ, Браничевски управни округ, Зајечарски управни округ, Јабланички управни округ, Нишавски управни округ, Пиротски управни округ, Подунавски управни округ, Пчињски управни округ и Топлички управни округ.

5. **Регион Косова и Метохије** чине **пет области** нивоа НСТЈ 3 у чији састав улазе територије јединице локалне самоуправе у саставу управних округа, и то: Косовски управни округ, Косовско-митровачки управни округ, Косовско-поморавски управни округ, Пећики управни округ и Призренски управни округ.

Називи области нивоа НСТЈ 3 одређују се према називима управних округа чије територије јединице локалне самоуправе улазе у састав одређене области.



Слика 1. Стратегија просторног развоја РС 2009 - Региони РС



Слика 2. Региони РС по Измени закона о регионима 2010



Слика 3. Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица Анекс 1 Тер. јединице по нивоима НСТЈ

ПОДРУЧЈЕ	1991	2002	2011
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	7,576.837	7,498.001	7,186.862
СРБИЈА СЕВЕР	3,522.346	3,608.116	3,591.249
БЕОГРАДСКИ РЕГИОН	1,552.151	1,576.124	1,659.440
РЕГИОН ВОЈВОДИНЕ	1,970.195	2,031.992	1,931.809
СРБИЈА ЈУГ	4,054.491	3,889.885	3,595.613
РЕГИОН ШУМАДИЈЕ И ЗАПАДНЕ СРБИЈЕ	2,196.689	2,136.881	2,031.697
РЕГИОН ЈУЖНЕ И ИСТОЧНЕ СРБИЈЕ	1,857.802	1,753.004	1,563.916

Табела 1- Становништво региона Србије - Број становника (без региона Косово и Метохија)

Регионални развој регулисан наведеним законима и уредбама и израда регионалних просторних планова је регулисана Стратегијом просторног развоја Републике Србије за период 2009-2013-2020 која је донета јуна 2009. године, Просторним планом Републике Србије од 2010. до 2020 (ППРС, „Сл. гласник РС“, бр. 88/10 од 23.11.2010) који је донет 2010. године и Програмом имплементације просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2011. до 2015. год. 2011. године.

Просторним планом Републике Србије су дати:

Основни циљеви у ППРС - у под 1 и 2 су:

- уравнотежени регионални развој и
- унапређење социјалне кохезије и
- регионална конкурентност и
- приступачност.

Концепција просторног развоја, основно планско опредељење је дугорочни уравнотежени и одржив просторни развој државе и свих њених конститутивних територијалних јединица:

- мобилизирањем развојних потенцијала,
- већим ангажовањем и развојем територијалног,
- социјалног,

- хуманог и
- културног капитала и
- свих регионалних целина (региона, НСТЈ 2) и подцелина (области, НСТЈ 3, 25).

Мере и инструменти за имплементацију политике регионалне организације Републике Србије су:

- доношење подзаконских аката,
- формирање регионалних развојних агенција,
- формирање регионалних развојних савета,
- доношење развојних докумената: Националног плана регионалног развоја и јачање институционалних структура за управљање.

Просторним планом је дато да се **региони** у Републици Србији (НСТЈ-2 ниво) одликују потребним обележјима и да испуњавају услове да се третирају као просторне целине способне да реализују велике регионалне пројекте, не само због привредне и географске заокружености унутар земље, већ и што располажу довољно великим природним и људским потенцијалом и по правилу су формирано око једног или више развојних, регионалних центара, без главног града. За мање територијалне сегменте - области (ниво НСТЈ-3), узете су већ **постојеће јединице у организацији државе (управни окрузи) и дато је да је регионално уређење по принципу области**. Просторни план Републике Србије концепт развоја функционално-економских региона и области заснива на уважавању постојећих административно - територијалних решења - регионално уређење по принципу области, а не 5 региона датих Законом и изменом закона о регионалном развоју и Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица.

Програмом имплементације Просторног плана Републике Србије за период од пет година 2010-2015. године, планира се до 2012. године и израда регионалних просторних планова. Оно што је интересантно напоменути је да се до 2012. године за **5 региона** законом регулисаних ради **10 регионалних просторних планова** и то:

- За регион Шумадије и Западне Србије и регион Јужне и Источне Србије **седам регионалних просторних планова** за подручје два или више управних округа који обухватају 17 области:

1. Мачвански и Колубарски,
2. Подунавски и Браничевски,
3. Борски и Зајечарски (Тимочка крајина),
4. Јабланички и Пчињски (Јужно Поморавље),
5. Моравички и Златиборски,
6. Топлички, Нишавски и Пиротски (Топлица и Понишавље),
7. Рашки, Расински, Поморавски и Шумадијски.

- За регион АП Косово и Метохија (северни део) планирана је израда **три регионална просторна плана**.

- За регион АП Војводину је урађен у предходном периоду **један регионални просторни план**.

- За регион града Београда је урађен у предходном периоду **један регионални просторни план** (2004. године).

Поставља се питање, зашто је Програмом имплементације Просторног плана Републике Србије дат приоритет функционалној јединици Србија-север, израдом два регионална просторна плана, а функционалној јединици Србија југ, није предвиђена израда три регионална просторна плана чијом израдом би било покривено подручје Републике Србије на истоветан-јединствен начин и омогућен равномеран регионални развој државе? Регионализација Србије је регулисана законом, уредбом, урађеним и усвојеним стратегијама и документима, формираним организацијама, националном агенцијом за регионални развој, одговарајућим фондовима и осталим институцијама што пружа шансу да се уђе у фазу нормалног регионалног развоја Србије и у управну, нормалну политичку аутономију, организовану и хомогенизовану државу равноправних грађана и територија у каквим се налазе и све државе у окружењу.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Просторно, па отуда и урбанистичко планирање повезују три међусобно повезана система, *природни, израђени (стварни) и друштвено-економски* и обухвата две основне функције: функцију решавања проблема и административно политичку функцију, а процес доношења

и имплементација ових функција одвија се преко усаглашавања приватних и јавних интереса. Важно је знати да концепција регионалног и просторног развоја полази од тога да је то **географски израз економске, социјалне и културне политике и политике заштите животне средине датог друштва**. Концепција регионалног и просторног развоја 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**. Рационална организација простора сваке државе служи за изналагање решења за проблеме у циљу изградње осећаја заједничког идентитета у свим правцима од севера ка југу од истока ка западу, а 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, омогући свим становницима и њиховима политичким представницима који живе и раде на датом простору да активно учествују у процесу планирања и доношења одлука, да обезбеди координацију разних секторских политика и да их интегрише у један глобални методолошки оквир, односно да уважи постојање "регионалне свести", засноване на општим вредностима, култури и интересима, односно да води рачуна о дугорочним трендовима економских, друштвених, културних и еколошких појава и интеракција у окружењу. **Уравнотежен регионални друштвено-економски развој између осталог** контролише развој региона који се сувише брзо развијају, подстиче развој економски заосталих региона и омогућава обнављање и одржавање инфраструктуре, која представља основни стимуланс за економски опоравак региона који заостају у развоју, и оних региона који се суочавају са проблемима високе незапослености и миграција ка развијеним центрима, а повезује периферна подручја која економски заостају, а поседују компаративне предности за социоекономско уравнотежење са индустријским и економским центрима. Регионално и просторно планирање треба да подстакне унапређење свакодневног живота, укључујући становање, запошљавање, подизање културног нивоа, слободно време и социјализацију, 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. 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, ваздухом, водом, енергетским ресурсима, фауном и флором, а при томе води рачуна о пределима изузетних природних вредности и о културном и архитектонском наслеђу. Важно је да се приликом постављања наведених циљева, посебно води 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.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Беговић Б.: Економика урбанистичког планирања (1995) - Едиција: Економска анализа;
2. Бела књига: Информација о пословној клими у Србији (2011,2012,2013,2014);
3. Европска повеља о регионалном и просторном планирању донета од стране Конференције Европских Министара од 19-20 маја 1983. године-Термолинос (Шпанија) и исте године усвојена од Савета Европе у Стразбуру (СЕМАТ)
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 планирању и грађењу, (Сл гласник РС 72/2009, 81/09 и 24/11, 121/12,64/10-УС, 42/13-УС,50/13-УС,98/13-УС,132/14 и 145/14)
7. Закон о Просторном плану Републике Србије(Сл Гласник РС 88/10)
8. Закон о регионалном развоју (Сл Гласник РС 51/09, 30/10)
9. Златановић - Томашевић В.: Планирање, уређење простора и одржив развоја, Саветовање УУС – Крушевац, мај 2005
10. Златановић - Томашевић В. – Просторно и урбанистичко планирање и закон о планирању и грађењу, Кладово, октобар 2009;

Доц. др Драгутин Радосављевић¹

РЕФОРМА ЈАВНО КОМУНАЛНИХ ПРЕДУЗЕЋА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

РЕЗИМЕ

У Републици Србији транзиција још увек траје. Недавно је на једном научном скупу речено, на ову тему, да смо у томе светски прваци. Извршена је приватизација велике већине друштвених-државних предузећа, реформише се државна управа, брзински се имплементирају правни прописи са европским, мења се и порески систем, али на пољу промене власничке и организационе структуре јавно-комуналних предузећа, којима је оснивач локална самоуправа, није урађено ништа. А то је најтежи део на транзиционом путу који морамо проћи.

Ова предузећа добијају знатне директне буџетске субвенције и на тај начин доприносе повећању јавне потрошње и фискалног дефицита. Озбиљан програм реформи везан за ова предузећа довео би до фискалних уштеда, али и укупног повећења ефикасности домаће привреде. Приоритети код реформи локалних јавних предузећа би били унапређење пословања чиме би се смањила потреба за значајним директним субвенцијама које ова предузећа добијају од локалних самоуправа.

Кључне речи: јавно комунална предузећа, пословање, ефикасност, буџет, локална самоуправа, реформе

ABSTRACT:

In Serbia, the transition is still in progress. Recently, at a scientific meeting said on this subject, that we have world champions. The privatization of the vast majority of social-state-owned enterprises, reforming the civil service, speed to implement legislation with European changes and the tax system, but on the field changes the ownership and organizational structure of public utility companies, founded by the local government, has been done nothing. And that's the hardest part of the transition path that we have to go.

These companies receive substantial direct budget subsidies and thus contribute to increased public spending and fiscal deficits. A serious program of reforms related to these enterprises would lead to fiscal savings, but also by increasing the overall efficiency of the domestic economy. Priorities for the reform of local public companies make business improvement, which would reduce the need for significant direct subsidies that these companies receive from local governments.

Keywords: public utilities, business efficiency, budget, local government, reform

1. УВОД

Закон о комуналним делатностима² дефинисао је комуналне делатности као делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем.

Поменути закон каже да су комуналне делатности, делатности од општег интереса и под истим подразумева: снабдевање водом за пиће, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производњу и дистрибуцију топлотне енергије; управљање комуналним отпадом, градски и приградски превоз путника, управљање гробљима и погребне услуге, управљање јавним паркиралиштима, обезбеђивање јавног осветљења, управљање пијацима, одржавање улица и путева, одржавање чистоће на површинама јавне намене, одржавање јавних зелених површина, димничарске услуге и делатност зоохигијене.

За обављање комуналних делатности задужена је локална самоуправа, која у складу са Законом о комуналним делатностима одређује услове обављања комуналне делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин

¹ Факултет за информационе технологије - Универзитет Метрополитан Београд

² Закон о комуналним делатностима „Сл. гласник Републике Србије бр. 88/2011“

вршења надзора над обављањем истих, а њих могу обављати јавна предузећа, привредна друштва, предузетници или други привредни субјекти.

Јединица локалне самоуправе својом одлуком о начину обављања комуналне делатности, у складу са законом, поверава обављање комуналних послова. Она је дужна да се том приликом руководи начелима конкуренције, економичности, ефикасности и заштите животне средине.

Република преко министарства надлежног за послове државне управе, који се односе на комуналне делатности, врши надзор над радом локалних самоуправа у овој области, тако што су јединице локалних самоуправа и вршилац комуналних делатности дужни да надлежном министарству до краја фебруара текуће године, доставе извештај о раду у предходној години.

Влада Републике Србије, својим актом, ближе прописује обвезнике комуналне накнаде, мерила за обрачун износа комуналне накнаде, највише износе комуналне накнаде, ослобођења и друга питања од значаја за утврђивање износа и наплате комуналне накнаде, а јединице локалне самоуправе својим општим актом утврђују зоне, коефицијенте и друга питања од значаја за утврђивање износа и наплату накнада.

Одлуку о промени цена комуналних услуга доноси вршилац комуналне делатности, а сагласност даје надлежна јединица локалне самоуправе. Локална самоуправа може утврдити категорије корисника који ће плаћати субвенционисану цену комуналних услуга, а списак тих корисника мора доставити вршиоцу комуналне делатности и да му надокнади субвенционисани део цене.

2. ТРЕНУТНО СТАЊЕ

Основне карактеристике јавних предузећа локалних самоуправа су готово идентичне са јавним предузећима којима је оснивач Република, прегломазни чиновнички апарат и огроман број запослених. По извештају Светске банке, под називом „Преглед финансија локалних самоуправа“³, око 164.000 људи у Србији ради у општинској администрацији и локалним предузећима и установама. Од тог броја 44.000 раде као административци, 42.000 је запослено у установама, а 78.000 људи ради у јавним и комуналним предузећима, којих у Србији има око 650. Укупан број запослених у локалној администрацији и локалним предузећима и установама чини 10% од укупног броја запослених у Србији. Њихове плате представљају највећи део расхода у буџетима локалних самоуправа и у просеку износе преко 25%.

Поред великог броја запослених, јавно-комунална предузећа представљају проблем свим локалним самоуправама због слабе продуктивности.

Јавно-комунална предузећа деценијама пружају услуге грађанима по ценама које су далеко испод тржишних. Она служе као заштита социјалног мира и привидног благостања. Опште је познато да су локални политичари у предизборним говорима, врло често, најављивали ниже цене услуга које пружају јавна предузећа, којима је оснивач локална самоуправа, да би придобили гласове грађана. Наравно да су нереалне приче политичара, који у већини случајева и не познају рад јавно-комуналних предузећа, готово увек наилазиле на одобравање већине коју никада није ни интересовала судбина предузећа која им урбану средину чине урбаном.

Представници локалних власти, као оснивачи, имају потпуну контролу над радом и пословањем јавно-комуналних предузећа. Позицију управљача готово све власти које су водиле локалне самоуправе, искористиле су да поред политике цена, масовно запошљавају своје партијске колеге које су заслужне за рад у кампањи која им је донела изборну победу. Није радак случај да се у комуналним предузећима запошљавају и рођаци локалних политичара.

Поред контроле цена услуга јавно-комуналних предузећа и запошљавања, представници локалних власти постављају и менаџмент који у већини случајева није образовног профила који би гарантовао просперитет предузећа.

Република може да утиче на промене овог стања. Како смо видели на основу Закона о комуналним делатностима, Влада Републике Србије одређује горњи износ цене комуналних услуга изнад кога пружаоци комуналних услуга не могу ићи. Такође, Влада преко надлежног

³ Извештај Светске банке (2011) Republik of Serbia Country Economic Memorandum

министарства врши контролу јавно комуналних предузећа у погледу испуњења годишњих планаова о пружању комуналних услуга и броја запослених. Али, имајући у виду, како је тренутно стварно стање у свим јавно-комуналним предузећима, можемо закључити да се ове законске одредбе не поштују.

Локална јавна предузећа представљају хетерогену групу која се међусобно разликују по величини и тржишним условима у којима послују. Нека од њих послују у делатностима које представљају природне монополе, док друга раде у делатностима у којима постоји могућност конкуренције.⁴

Професор Арсић, са Економског факултета у Београду, сматра да их моћемо поделити у три групе и то:

1) локална комунална предузећа која пружају своје услуге као природни монопол, као што су предузећа за водовод и канализацију, таквих предузећа има 348 у Србији и представљају више од половине укупног броја ЈКП;

2) локална комунална предузећа која пружају комерцијалне услуге, на пример паркинг сервис, предузеће за одржавање пијаца, гробља и др.;

3) и локална комунална предузећа која пружају некомерцијалне услуге, ту спадају предузећа за паркове, чишћење улица, и др.⁵

3. НЕОПХОДНЕ ПРОМЕНЕ

Неписано правило, у готово свим јединицама локалних самоуправа, је то да су цене комуналних услуга далеко испод тржишних. Рекли смо да је то политика локалних лидера да се задобије гласачко поверење, али то стање не може трајати вечно. Политика нереалних цена ствара губитке које неко мора да плати.

Два су основна начина плаћања тог трошка. Један су субвенције локалних ЈКП од стране општине, други су лош квалитет услуга. У првом случају трошак плаћају пореске платише, у другом сви грађани који користе те услуге.⁶

Ова предузећа добијају знатне директне буџетске субвенције и на тај начин доприносе повећању јавне потрошње и фискалног дефицита. Озбиљан програм реформи везан за ова предузећа довео би до фискалних уштеда, али и укупног повећења ефикасности домаће привреде. Приоритети код реформи локалних јавних предузећа би били унапређење пословања чиме би се смањила потреба за значајним директним субвенцијама које ова предузећа добијају од локалних самоуправа.⁷

Локални политичари желе да путем ниских цена комуналних услуга спроведу систем социјалне политике. Они то раде неселективно, јер ниска цена воде, не може покрити ни део трошкова прераде воде, одржавања система за пречишћавање, система мреже водоводних цеви и пумпи, а да не говоримо о губицима у систему. Мало је градова и општина чији лидери размишљају о обнови и одржавању водоводних цеви и система за акумулацију. Навешћу пример Крагујевца који је познат као град који је настао на безводном подручју. За све године његовог постојања, водила се борба за воду. Мало ко зна да је сакација професија. Сакације продају воду за пиће из дрвених бурића на трговима. Таквих сакација на градском тргу испред чувене Гимназије, било је у Крагујевцу до 30-тих година прошлог века, док није урађена прва вештачка акумулација у месту Грошница недалеко од града Крагујевца, који је 1938. године, кроз систем водоводних цеви, добио воду за пиће. Грошничка акумулација је био први објект у Србији урађен месним самодоприносом у чијем финансирању је учествовао и Војнотехнички завод. Та акумулација је и даље у функцији и даје изузетно квалитетну воду. Индустријализацијом и порастом броја становника Крагујевац је 1970. године остао без воде. Те године у месту Брзан код Баточине урађен је систем артешких бунара и тренутно решен горући проблем, али већ 80-тих размишља се о новој акумулацији на реци Гружа. Брана је урађена и акумулација је стављена у функцију 1985. године. Аутор овог текста се може похвалити тиме да је као директор Фонда за уређење

⁴ Миљко Арсић: Реформе државних и друштвених предузећа, Под лупом 2, Економски факултет Београд, Београд, 2012., стр. 76

⁵ Исто, стр. 76-77.

⁶ Мирослав Прокопијевић: Перспективе трансформације градских комуналних система у Србији: тренутно стање, могуће промене, Палго центар, Београд, 2007., стр. 3.

⁷ Миљко Арсић: Реформе државних и друштвених предузећа, Под лупом 2, Економски факултет Београд, Београд, 2012., стр. 72.

градског грађевинског земљишта иницирао замену дотрајалих магистралних водоводних цеви из 1938. године. Тај посао је урађен 2002. године. Од тада до данас није било инвестиција у санирање и обнову водоводног и канализационог система града Крагујевца, услед недостатка новца због слабе наплате потрошача (привреде и грађана) али и због ниске цене воде.

Водоснабдевање је сигурно највиталнији и најзначајнији део комуналне делатности сваке локалне самоуправе. Проблем са ниским ценама и слабом наплатом није једини. Готово сви водоводни системи имају огромне губитке услед лоших и застарелих водоводних инсталација. Почетком овога века у Србији је било општина које су имале и до 60% губитака воде у систему. Може ли се замислити и једна грана привреде која би могла да опстане, а да има толике губитке. Замислимо фабрику аутомобила којој на плацу нестане 60% нових аутомобила, или било коју другу фабрику у којој настане толика штета. Колико би дуго она могла опстати?

Политика социјалне правде према свима, није у овом случају могућа. Исту цену воде плаћају и они који са њом пуне базене испред својих вила и они који у својим кућама немају купатило.

Социјалну политику треба изместити из ЈКП и прецизно идентификовати оне појединце и групе којима је потребна, те је пружати на уобичајене начине. Социјална политика треба да буде попут "сунчевог зрака" да тачно погађа оне којима је потребна, а да не могу да је користе други који не спадају у социјално угрожене.⁸

У овом случају треба применити тржишне принципе и утврдити цену са свим манипулативним трошковима, да би систем био одржив. У супротном имаћемо велике проблеме.

Професор Арсић каже, да су проблеми локалних јавних предузећа идентични са проблемима који представљају сметњу у раду јавним предузећима које је основала Република. Он наводи да су проблеми:

1) њихова ефикасност, која је у просеку ниска и знатно варира од једне до друге општине;

2) процес именовања менаџмента је често исполитизован. Као и у случају јавних предузећа на нивоу Републике, и у локалним јавним предузећима приоритет углавном није економска ефикасност, већ социјални и политички циљеви;

3) ниске цене неких комуналних услуга (грејање у многим локалним заједницама, градски превоз у Београду, и др.) директно утичу на појаву губитака комуналних предузећа и раст буџетских субвенција;

4) локална предузећа у збиру остварују високе губитке и примају знатне субвенције.⁹

4. КАКВЕ СУ НАМ ШАНСЕ?

Да би се побољшало пословање ЈКП мора се побољшати рад њихових оснивача или оних који су им поверили послове комуналне делатности, а то су локалне самоуправе.

Локалне самоуправе, односно њихови челници, морају схватити да ће општина или град постојати и после њиховог мандата и да ће у тим срединама и даље живети људи са истим или већим потребама. И да оно што раде морају радити са планом и визијом за будућност и генерације које долазе.

Шансе ће бити веће ако све локалне самоуправе имају своје генералне урбанистичке планове са урађеним зонама за привредне капацитете, зонирани делове са одређеним инфраструктурним потребама које ће изградити или општина или будући инвеститор уз одређене погодности приликом куповине земљишта. У генералним плановима, који се раде за дужи временски период, одређују се и локација за стамбену изградњу, саобраћајни путни, железнички, речни и други правци, водоснабдевање, али и локације за гробља и депоновање смећа. Кроз зонирање, фискалном политиком која је пренета на локални ниво, кроз таксе и порез на имовину обезбедити реалне изворе финансирања.

⁸ Мирослав Прокопијевић: Перспективе трансформације градских комуналних система у Србији: тренутно стање, могуће промене, Палго центар, Београд, 2007., стр. 4.

⁹ Миљко Арсић: Реформе државних и друштвених предузећа, Под лупом 2, Економски факултет Београд, Београд, 2012., стр. 72.

Већи градови који имају урбанистичке заводе и који ове планове већ имају, требало би да исте ураде за мање општине у свом суседству или оне које по природи гравитирају ка њима, по некој субвенционисаној цени.

Оснивање јединственог шалтера (one-stop-shop) био би само корак напред да се побољша рад локалне администрације и исти учини доступним свима, а поготову страним инвеститорима којима би такав рад био транспарентнији и веома доступан нарочито код добијања грађевинских дозвола.

5. МОГУЋЕ ПРОМЕНЕ

Да би се ствари покренуле на боље, морају се променити правила игре. Сви желимо повећање ефикасности ЈКП, бољи квалитет услуга, ниже цене и слободу избора у смислу да не постоји монопол код пружања комуналних услуга, већ да потрошач сам изабере ко ће му исте пружити.

Да би се ове претпоставке и оствариле потребно је:

1. вратити имовину општинама, да локалне самоуправе постану апсолутни титулари својине над земљиштем, стамбеним и пословним објектима са којима сада располажу, са правом употребе, коришћења и располагања, што би био економски опоравка локалних самоуправа;

2. укинути монопол обављања комуналне делатности, што би подразумевало укидање обавезног организовања ЈКП у јавном власништву, приватизација истих и да се послови комуналне делатности уступају путем огласа, на одређено време, привредним субјектима који исте могу обављати;

3. изместити социјалну функцију из ЈКП, како би комунална делатност доносила добит и тиме привукла потребан капитал инвеститора;

4. приватизација, али само једног дела комуналне делатности и то оне које нису повезане са преносним мрежама, попут јавног превоза, оџачарских и занатских услуга, спортски и културни центри, зеленило, гробља, чишћење и прање улица, одношење смећа, док државно власништво над преносним мрежама попут водовода и канализације, плина, јавне расвете, треба задржати уз тржишне принципе пословања.

5. издавање муниципалних обвезница¹⁰, би био бољи облик финансирања инфраструктурних објеката од задуживања локалних самоуправа код банака што је чест случај.

6. ЗАКЉУЧАК

Лош квалитет услуга које пружају ЈКП последица је дугогодишњег немара и потпуне занемарености истих од стране њихових оснивача - локалних власти. Не улагања у основна средства, возни парк, грађевинске машине, прекомерна запошљавања и политика социјалних цена, довела су комуналну привреду Републике Србије у критично стање.

Из тог стања се може изаћи само уз мере које су наведене у овом раду, уз максимално учешће квалификованог менаџмента у локалним самоуправама и помоћ Републике, преко надлежног министарства, као и Сталне конференције општина и градова. Модел који би се добио, послужио би као основ за реформу ЈКП у Србији. Из тих разлога, реформа јавно комуналног сектора биће најобимнија и најтежа до сада.

У супротном, ако се настави са постојећим моделом, за пар година, доћи ће до превеликог финансијског оптерећења локалних самоуправа, услед финансирања губитака ЈКП, које буџети неће издржати и наступиће опште девестирање комуналне делатности, а последице ће бити несагледиве. Последице лошег рада се већ виде у неким општинама и градовима у којима су грађани остали без исправне воде за пиће и без уређених депонија са којих се шири зараза.

Надајмо се, да ће закључци радова и научних скупова на којима се говори о овој проблематици, доћи до оних који о овоме треба да брину јер их за то грађани - порески обвезници плаћају.

¹⁰ Мирослав Прокопијевић: Перспективе трансформације градских комуналних система у Србији: тренутно стање, могуће промене, стр. 11, Палго центар, Београд, 2007.

 **ЛИТЕРАТУРА**

1. Закон о комуналним делатностима „Сл. гласник Републике Србије 88/2011.“
2. Извештај Светске банке (2011) Republik of Serbia Country Economic Memorandum
3. Миљко Арсић: Реформе државних и друштвених предузећа, Под лупом 2, Економски факултет Београд, Београд, 2012.
4. Мирослав Прокопијевић: Перспективе трансформације градских комуналних система у Србији: тренутно стање, могуће промене, Палго центар, Београд, 2007.

др Љиљана М. Стошић¹
Предраг Михајловић²

ПЛАНИРАЊЕ, УРЕЂЕЊЕ И ЗАШТИТА ПРОСТОРА У СВЕТЛУ ЕКОНОМИЈЕ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА

РЕЗИМЕ

Климатске промене се евидентно намећу као једна од кључних тема савремене научне јавности, глобално и мултидисциплинарно. Управо, климатске промене представљају врло озбиљни глобални ризик који захтева неодложну акцију на глобалном нивоу, а научних доказа о овом ризику има и више него довољно. Око климатских промена ништа више неће бити једноставно: економија, као и планирање и уређење простора, мора да се прилагоди дејствујућим факторима изазваних променом климе, и још више од тога – да антиципира своје активности у наредном периоду, за који се очекује да ће бити још турбулентнији и неизвеснији у погледу дејства промена изазваних променом климе. У овом раду биће речи о економији климатских промена, а акценат је на ставу да климатске промене нису више само проблем и питање заштите околине и развоја еколошке свести. Овај термин обједињује главне теме и проблеме савремених генерација: економски раст, енергетску оцивост и безбедност, одрживи развој и одрживу заштиту животне средине уз паметно планирање и уређење простора. Економске активности током неколико наредних деценија могу да створе ризике који ће покренути велике поремећаје у економским и друштвеним системима, чије се размере могу мерити са последицама ратова и економским депресијама које су потресале и још увек потресају свет, а при томе, биће врло тешко или немогуће обуздати те промене а да то нема за последицу велике материјалне и људске жртве. Брига за ефекте климатских промена и спровођење планираних акција јесте стратегија инвестирања у одрживу будућност, у корист економског раста на дуже стазе и самог опстанка човека.

Кључне речи: климатске промене, економија, планирање, уређење и заштита простора

ABSTRACT:

Climate change is evident imposed as one of the key themes of modern science to the public, global and multidisciplinary. Precisely, climate change is a very serious global risks, which requires immediate action on a global level, and scientific evidence on this risk has more than enough. On climate change, nothing will be easy: the economy, as well as planning and uređenjejeime space, must adapt hues factors caused by climate change, and even more than that - it anticipates its activities in the future, which is expected to be more turbulent and uncertain regarding the effect of changes caused by climate change. This paper will examine the economics of climate change, and the focus is on the view that climate change is no longer just a problem and the issue of environmental protection and development of environmental awareness. Economic activity over the next few decades could create risks of major disruption will launch in economic and social systems, whose situation can be compared with the consequences of wars and economic depressions that rocked and still shake the world, and at the same time, it will be very difficult or impossible restrain these changes and this has resulted in huge material and human sacrifice. Caring for the effects of climate change and the implementation of planned actions is the strategy of investing in a sustainable future, in favor of economic growth in the long term and the very survival of man.

Keywords: climate change, economics, planning, development and protection of space

УВОД

Значајан утицај на климу има човекова привредна активност. Један од најзначајнијих утицаја је везан за почетак развоја пољопривреде, које се огледало у крчењу и уништавању шума и растиња. Као последица тога повећавала се брзина ветра, мењао се режим температуре, влажности и падавина. Као последица наводњавања пољопривредних површина се значајно повећава потрошња топлоте на испаравање, снижава температура Земљине површине, повећава релативна влажност приземног слоја ваздуха, мења биланс зрачења, смањује

¹ Висока школа примењених сруковних студија, Врање, e-mail: mihajlovicp@ptt.rs

² Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре РС, сектор за инспекцијски надзор

турбулентни пренос топлоте и једном речју мењају се климатски услови. Са друге стране, развој урбаних средина доводи до огромних климатских промена, које се највише огледају у промени режима следећих елемената и других услова урбаних конгломерација, као што су:

- смањење албеда Земљине површине,
- смањење испаравања са Земљине површине,
- пораст температуре због вестачког ослобађања великих количина топлоте,
- смањење апсолутне и релативне влажности,
- промена биланса зрачења,
- пораст антропогеног аеросола,
- смањење прозрачности атмосфере,
- повећање облачности,
- повећање магле и падавина,
- повећање отицања, итд.

Поменути утицај човека на климу имају глобални карактер. Промена количине угљен-диоксида у атмосфери је један од утицаја који се посебно истиче. Повећање потрошње угља, нафте и других енергената као претпоставка економског раста, довело је до повећања ЦО₂ у атмосфери.

Још 2008. године у документу Европског савета публикованог под насловом „Климатске промене и међународна безбедност“, речено је да се под климатским променама подразумева мултипликатор претњи који погоршава постојеће трендове, тензије и нестабилности. При томе, индикативно је посебно то што климатске промене прете са оптерете управо државе и регионе који су већ и онако угрожени, слаби и склони конфликтима. Ризици климатских промена нису само хуманитарне природе, зато што они укључују и политичке и безбедносне ризике. Заправо, државама у развоју, као и Србији, недостају финансијска средства и алтернативе за ефикасно прилагођавање на климатске промене, ове земље су најмање одговорне за климатске промене али су најрањивије на њихово дејство.

Климатске промене су глобалне и по својим узроцима и по својим последицама, тако да заједничка међународна акција мора бити одлучна у покреттању ефективног, ефикасног и праведног деловања на адекватном нивоу. Оваква акција захтева међународну и целовиту научну сарадњу а највише у области економије, у смислу формирања тржишних установа за успешно међународно трговање гасовима стаклене баште, подстицању техничко-технолошког развоја и истраживања, развоју и унапређењу прилагођавања просторног планирања у смислу првенствено заштите простора.

1. ЕКОНОМСКИ ПРИСТУП КЛИМАТСКИМ ПРОМЕНАМА

Климатске промене представљају специфичан изазов за економију, као науку и као праксу. Планирано успостављање система трговања гасовима стаклене баште заправо никада није заживело, тако да је то прави пример највећег неуспешног тржишта. Економисти морају да ствари посматрају све више глобално, изван својих регионалних и националних граница, да дају дуготочне прогнозе, да економија ризика и пословања у условима неизвесности и турбулентних промена буде у жижи интересовања, да преиспитују корисити више него саме трошкове које улагање у истраживање климатских промена повлачи. Главни закључак економије будућности је да су у сваком случају користи од раног деловања на климатске промене веће од трошкова које то деловање проузрокује.

Са економског аспекта, ефекти садашњих акција на будуће промене у клими могу да се осете и евидентирају тек након дугог временског интервала. Климатске промене настале као резултат човековог неограниченог, штетног деловања и раубовања природних ресурса у економске сврхе, нису настале ни брзо нити краткорочно. Ефекти поновног бављења климатским променама, стога, могу да буду видљиви тек у дугом временском периоду, знатно дужем од оног који је требао човеку да угрози природне законитости и природну равнотежу, у води, ваздуху и простору.

Нико, ни са једног научног аспекта не може са 100% сигурношћу да се предвиде последице климатских промена. Садашње генерације знају о овом проблему управо онолико колику су Наполеонови савременици знали о унутрашњости Африке: знали су да постоји, да је нешто велико, мистично и ништа више од тога – јер није било научних експедиција које су успешно реализоване. Ми сада знамо о климатским приликама толико да можемо тек да појмимо

ризике. Зато економисти морају да прихвате став да снажно деловање на смањење емисија штетних гасова мора да се посматра као инвестициони трошак, који ће се учинити сада, и у неколико наредних година и деценија како би се избегли ризици са несагледивим последицима у наредном времену.

Разматрање економских ефеката климатских промена може да се реализује на три међусобно повезана нивоа:

1. Проучавање ефеката трошкова ресурса и различитих технологија и стратегија на спречавању даљег загађења животне средине и на тај начин даљег негативног утицаја на климатске промене;
2. Коришћење економетријских модела у процени економских утицаја климатских промена које представљају трошкове и ефекте унапређених технологија које подразумевају нискокарбонске системе у производњи и потрошњи енергије, као главног покретаче економских процеса али и главног произвођача гасова стаклене баште и индуктора климатских промена;
3. Економско поређење будућих паваца, стратегија и политика у области ублажавања последица климатских промена.

Нови појам који се искристалисао на пољу економије у условима климатских промена јесте социјална цена угљеника, која представља цену утицаја додатне јединице емисије гасова стаклене баште. Ова јединица се пореди са граничним снижењем, које представља додајни трошак повезан са смањењем по јединици емисија штетних гасова. Овај однос може бити једнак, већи или мањи од нуле. Са економског аспекта, разумно је да се тај однос креће у позитивном правцу.

Човечанство је, током последња два столећа, изазвало крупне поремећаје у климатском систему као најсложенијем и најосетљивијем систему наше планете. При томе се највеће промене одвијају у атмосфери.

Нагли пораст светског становништва, уз вишеструко увећање светских индустријских и других људских активности, довели су до повећаног коришћења свих ресурса, нарочито фосилних горива, и до неконтролисаног глобалног загађивања ваздуха, вода и земљишта, као основних компоненти природне животне средине, с последицом промене климе, подизања нивоа мора, слабљења озонског омотача, деградације биолошке разноврсности, десертификације, итд.

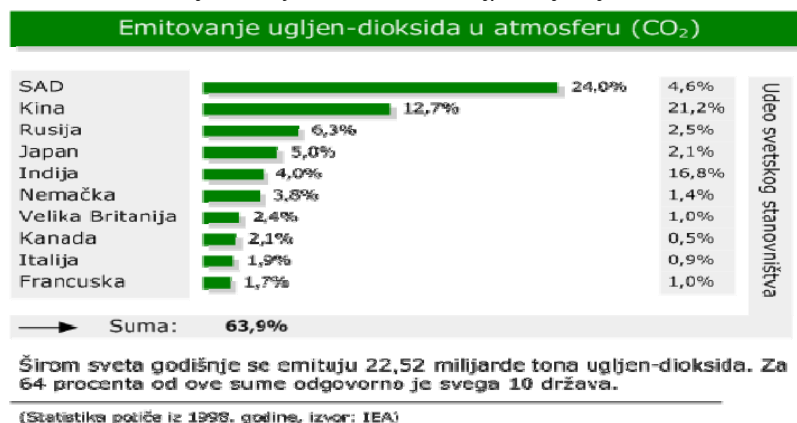
Гасови с ефектом стаклене баште антропогеног порекла емитовани у атмосферу, доводе до глобалног загревања атмосфере услед увећања природног ефекта стаклене баште, и модификујући енергетски биланс атмосфере, утичу на интеракције између атмосфере, хидросфере и биосфере, с последицама глобалних промена климе и подизања нивоа мора. Процењује се да је количина CO₂ повећана од средине 18. века до 2014. године за око 40%, а измерене вредности садашњих атмосферских концентрација овог гаса веће су од било које вредности у току последњих десет и више година. У току индустријске епохе регистрован је такође и пораст атмосферских концентрација осталих важних гасова с ефектом стаклене баште, као што су метан и азот-субоксид.

Подаци систематских осматрања, у оквиру Глобалног климатског осматрачког система Светске метеоролошке организације, показују да је глобална температура ваздуха у току 20. века порасла за 0,8°C и да се већи део осмотреног глобалног загревања атмосфере у току последњих 50 година може приписати утицају човека. Према овим подацима, од 15 најтоплијих година у току последњих 150 година, 13 је регистровано крајем 20. и почетком 21. века, што кореспондира периоду када је регистрован нагли пораст антропогених емисија гасова с ефектом стаклене баште, односно нагли пораст атмосферских концентрација ових гасова. На глобалном нивоу, двадесети век, последња деценија 20. века и 1998. година били су најтоплији у току последњег миленијума.

У најновијем, синтезном научном извештају о процени промене климе Међувладиног панела за промену климе, (IPCC), истиче се да ће даљи пораст антропогених емисија гасова с ефектом стаклене баште узроковати додатно просечно глобално загревање атмосфере у опсегу од 1,8 до 4,0°C до краја 21. века у односу на просек за период 1980-1999. година, при чему ће пројектована брзина промене температуре у 21. веку од 0,3°C по деценији бити већа од било које брзине промене температуре у току последњих 10.000 година условљене природним факторима. Научници оцењују да ће то представљати највећи проблем у процесу адаптације на измењене климатске услове. Очекује се при томе, да ће пораст средње годишње температуре у Европи бити већи од раста на глобалном нивоу (на европском континенту до краја 21. века пораст средње годишње температуре износиће између 2,2 до

5,1°C). Стога се процењује да антропогене промене климе суперпониране на природне промене климе могу довести до драматичних процеса у климатском систему, с неповољним последицама по живи свет на нашој планети у неколико наредних столећа.

Слика 1. Емисија CO₂ у 10 економски најразвијенијих земаља света



2. ЉУДСКА НАСЕЉА И УТИЦАЈ НА КЛИМУ

Све већа и обимнија литература показује да климатске промене утичу на људска насеља на један од три главна начина: 1) Преко економских сектора који су подршка насељима, а који су угрожени због промена у продуктивности ресурса или промена у захтевима тржишта за робом и услугама који се тамо производе; 2) Због могућх директних утицаја климатских промена на неке аспекте физичке инфраструктуре (укључујући пренос енергије и системе дистрибуције), грађевине, градске услуге (укључујући системе превоза) и специфичне гране индустрије (као што су агроиндустрија, туризам и грађевинарство);

Становништво може трпети директан утицај у случајевима екстремних временских непогода, промена здравствене ситуације или миграције. Ови проблеми се на неки начин разликују у већим урбаним центрима (нпр. са преко милион становника) у односу на насеља средње или мање величине.

Најраспрострањеније директне ризичне појаве за људска насеља услед климатских промена су поплаве и клизишта, узроковане пројектованим порастом интензитета падавина, а у приобалним областима, повећањем нивоа мора. Постоји висока поузданост да су насеља на обалама река и у приобалном појасу нарочито угрожена, али поплаве у урбаним срединама би могле бити проблем било где у случајевима када су одводи кишних падавина, системи за водоснабдевање или за одвод отпадних вода, неодговарајућег капацитета. У оваквим областима, разне врсте бесправно изграђених густо насељених делова урбаних средина са слабом заштитом, малим или непостојећим приступом ресурсима као што су чиста вода и јавне здравствене услуге, и низак ниво капацитета за прилагођавање, су изузетно рањиве. Људска насеља се тренутно суочавају са другим значајним проблемима животне средине који би могли бити погоршани у условима више температуре/повећане количине падавина, а односе се на ресурсе воде и енергије, инфраструктуру, начин одстрањивања отпада и превоз.

Убрзана урбанизација у ниским приобалним областима како земаља у развоју тако и развијених земаља, узрокује знатно повећање густине насељености становништва и вредности људске имовине која је изложена климатским екстремима у приобалном појасу.

Постоји висока поузданост да су насеља са мањом привредном разноликошћу, и у којима велики проценат прихода долази од индустријских грана примарних ресурса, које су осетљиве на климу (пољопривреда, шумарство и рибарство) рањивија од насеља са већом разноликошћу.

Могуће опције прилагођавања обухватају планирање насеља и њихове инфраструктуре, положаја индустријских капацитета и доношење сличних дугорочних одлука како би се смањили штетни ефекти од екстрема који су мало вероватни (али су у порасту) и тешких последица (које се можда и повећавају).

У циљу побољшање процена утицаја, рањивости и прилагођавања на климатске промене, неопходна је директна, тесна сардња између планирања људских привредних делатности (економија) и планирања уређења простора, посебно у угроженим урбаним срединама

(урбанистичко планирање). У детекцији промене у биотичким и физичким системима, постигнут је значајан напредак, и предузете су мере да се побољша разумевање капацитета за прилагођавање, рањивост на екстремне климатске непогоде и друге критичне утицаје изазване променом климе. Овај напредак указује на потребу за иницијативама да се почне са планирањем стратегија за прилагођавање и јачањем капацитета за антиципирање климатских промена и прилагођавање. Међутим, потребна су даља истраживања ради јачања будуће процене и смањења непознаница како би се осигурао довољан број информација за носиоце политике о адекватним реаговањима на последице климатских промена, првенствено планера привредних активности и просторних планера. Најважнији приоритети за премошћавање јаза између садашњих сазнања и потреба у области адаптације:

- Квантитативна процена осетљивости, капацитета за прилагођавање и рањивости природних и људских система на климатске промене са посебним нагласком на опсег промена у климатским варијацијама, затим учесталости и интензитета екстремних климатских појава;
- Процена могућих прагова при којима могу наступити нагли преокрети у климатском систему праћени дисконтинуитетом пројектованих климатских промена и процесима иреверзибилног карактера (услови успостављања новог еквилибријума);
- Разумевање динамике реаговања екосистема у екумени на вишеструке стресове, укључујући климатске промене на глобалном, регионалном нивоу, као и промене мањих размера;
- Развој приступа прилагођавању, процена ефикасности и трошкова опција прилагођавања и идентификација разлика у могућим препрекама прилагођавању за различите регионе, земље и становништво;
- Процена потенцијалног утицаја читавог дијапазона пројектованих климатских промена, нарочито на нетржишне робе и услуге, у вишеструкој матрици и уз конзистентно третирање непознаница, укључујући угроженост људи, али без ограничавајућег броја, угрожене пределе, број врста под ризиком, монетарну вредност утицаја и, у том контексту, импликације различитих стабилизујућих нивоа и других сценарија политике;
- Побољшати алате за интегрисане процене и процену ризика како би се испитале интеракције између компоненти природних и људских система и последице различитих одлука;
- Процена могућности укључивања научних информација о утицајима, рањивости и прилагодљивости у процес доношења одлука, управљања ризиком, и иницијативе одрживог развоја;
- Побољшање система и метода за дугорочни мониторинг и разумевање последица климатских промена и других непогода на људске и природне системе.

Преглед ових ставки представља посебну потребу која је повезана са јачањем међународне сарадње и координације регионалних утицаја, процену рањивости и прилагођавања, укључујући јачање капацитета за мониторинг, процену и прикупљање података, затим обуку, и перманентно јачањесвести о неопходној координираној акцији на предупређењу катаклизмичких последица промена климе на економску делатност људи и њихова станишта.

3. ЕКОНОМСКИ МОДЕЛИ УТИЦАЈА НА УБЛАЖАВАЊЕ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА

3.1. Такса на угљеник

Порески систем је направљен тако да опорезује нпр. рад, а не опорезује оно што је лоше – емисију CO₂ која је главни узрочник промена климе. Са економског аспекта интересантно је питање: Колико нас кошта емисија CO₂?

Он настаје сагоревањем фосилних горива заснованих на угљенику (угља, нафте и гаса) а његова повећана концентрација у атмосфери је главни узрочник промена климе. Цену загађења угљеником плаћамо сви. Плаћамо је новцем, животима, смањеним квалитетом живота. Док произвођачи енергије из фосилних горива настављају да пуне атмосферу угљеником дешавају се дуже суше, смртоносније олује и више здравствених проблема.

Угљен-диоксид је загађивач чије ће последице осетити и будуће генерације. Према подацима које користи америчка влада при „кост-бенефит” анализама друштвени трошак угљеника (социал цост оф царбон) износи између 6,5 и 10 УСД/т CO₂. Многе еколошке

организације сматрају да је овај износ виши. Емисија CO₂ у Србији у 2010. је износила око 46 милиона тона. Уколико се овоме додају и остали гасови с ефектом стаклене баште (CH₄, NOH, NFC, PFC) 2013. године Србија је емитовала око 67 милиона тона CO₂. Када би се и ова конзервативна процена америчке владе применила на случај Србије, то би значило да због угљеника наше друштво годишње губи преко 650 милиона долара. Док ми плаћамо цену њихових акција загађивачи се налазе у врху листа по оствареним профитима и/или приходима. Од пет фирми са највећим приходима у нашој земљи чак четири имају директне везе са фосилним горивима: нафтна индустрија, произвођач аутомобила са моторима са унутрашњим сагоревањем, произвођач електричне енергије на угаљ и дистрибутер ел. енергије произведене од угља.

Табела 1. Пет компанија са највећим пословним приходима у Србији у 2013. години.

Назив привредног друштва	Пословни приходи (у мил. динара)
1 НИС АД НОВИ САД	249.474
2 FIAT AUTOMOBILI SRBIJA DOO KRAGUJEVAC	171.604
3 ЈП ЕПС БЕОГРАД	152.383
4 ТЕЛЕКОМ СРБИЈА АД БЕОГРАД	86.513
5 ЕПС СНАБДЕВАЊЕ ДОО БЕОГРАД	82.317

Извор: АПР

Са економског становишта врло је једноставно објаснити како су фирме које послују са фосилним горивима тако успешне? Тако што су маргиналне трошкове производње енергије, трошкове загађења ЦО₂, трошкове промена климе, за које су одговорни пребацили на друштво. Друштво плаћа штету од поплава. Друштво пошумљава спаљене шуме. Друштво плаћа трошкове лечења. С обзиром да у садашњу цену енергије из фосилних горива нису урачунати горенабројани трошкови, као и високе субвенције, јасно је зашто су цене енергије ниске - друштво плаћа цену загађења и промена климе.

1.1. Опорезивање угљеника

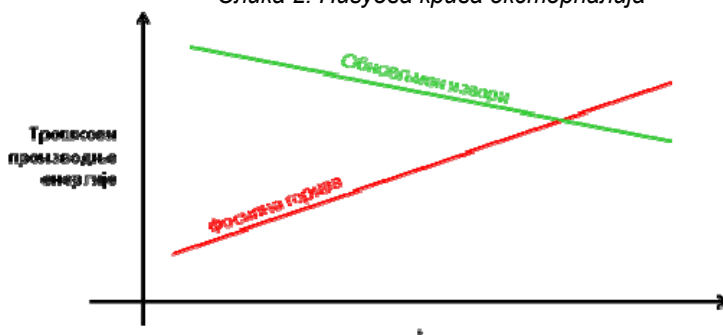
“Промене климе су резултат највеће грешке тржишта коју је свет икад видео.”
Николас Штерн

На срећу, решење за ову грешку тржишта и самим тим и промене климе постоји – примена економских механизма којима се маргинални трошкови угљеника урачунавају у цену енергије из фосилних горива: трговање емисијама и опорезивање угљеника.

Такса на угљеник је врста Пигуове таксе која се примењује у случају да друштво жели да урачуна екстерне (маргиналне) трошкове неког производа у цену производа и на тај начин натера произвођача да сноси целокупне трошкове производње. Опорезивање угљеника није нова идеја и у Финској се примењује од почетка деведесетих. Висина таксе у државама је различита и иде чак и до 150 долара по тони CO₂ (у Шведској). Опорезивање угљеника подржавају и Светска банка и Међународни монетарни фонд. Циљ таксе је да исправи грешку тржишта и да произвођачи енергије из фосилних горива плате штетне ефекте производње енергије, а не да ту штету плаћа друштво. Такса се наплаћује на фосилна горива на месту њиховог настанка – бушотина, рудник или гранични прелаз и плаћа је произвођач, односно увозник фосилног горива.

С обзиром да се највећи део емисије CO₂ односи на производњу енергије из фосилних горива опорезивање угљеника ће свакако довести до повећања цене производње енергије из фосилних горива. Овако ће се нереално ниске цене енергије из фосилних горива повећати и обновљиви извори енергије ће коначно добити своју шансу.

Слика 2. Пигуова крива екстерналија



Обновљиви извори енергије не емитују CO₂ и њихов развој је кључан део стратегије борбе против промена климе. Када цена енергије произведене из фосилних горива буде виша од цене енергије из обновљивих извора разумна пословна логика ће налагати новим инвеститорима да улажу у обновљиве изворе јер ће такву енергију лакше продати на тржишту. Иста логика треба да наведе и постојеће велике централизоване произвођаче енергије да промене свој бизнис модел и убудуће улажу у обновљиве изворе уместо у нпр. термоцентралне на угаљ. Када се урачунају маргинални трошкови фосилна горива не могу да се такмиче са обновљивим изворима. Овако се стварају услови за прелазак на ниско-угљеничну економију која треба не само да обезбеди даљи развој и опстанак цивилизације.

1.2. Имплементација таксе на угљеник

Почетна вредност таксе коју предлаже америчка организација Цитизенс Цлимате Лоббу, једна од најактивнијих када је у питању опорезивање угљеника, јесте 15 УСД по тони емитованог CO₂ уз континуирано повећање од 10 УСД годишње. Познавање вредности таксе у сваком моменту је важно за инвеститоре како би могли да урачунају трошкове производње енергије из фосилних горива у будућности и тако оцене користи од инвестиције. Како нема доступних података о емисији CO₂ из енергетског сектора у Србији послужићемо се претпоставком да је њен удео у укупној емисији једнак просеку за цео свет, тј. 57%. Ово би значило да је годишња емисија CO₂ из фосилних горива у нашој земљи већа од 38 милиона тона. Већ прве године приход од таксе би био већи од 440 милиона евра. У наредној табели је приказан износ таксе и процењени приход (када емисија опада).

Табела 2. Процена годишњих прихода од таксе

Година	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Износ таксе (USD/t CO ₂)	15	25	35	45	55	65	75	85	95	105
Емисија из фосилних горива (милiona t CO ₂)	38,2	37,2	36,3	35,3	34,4	33,4	32,5	31,5	30,6	29,6
Приход (милiona USD)	573	931	1270	1590	1890	2172	2435	2678	2902	3108
Приход (милiona EUR)	441	717	978	1224	1456	1672	1875	2062	2235	2393

Како ће се доћи до оволиког новца? Једноставно, наплатом таксе уз сваки произведени kWh електричне енергије, сваку произведену или увезену литру бензина и/или дизела и сваки испумпани или увезен кубик гаса.

Табела 3. Утицај таксе на угљеник на цену енергената (произвођачи цео трошак таксе пребаце на потрошаче)

Година	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Износ таксе (USD/t SO ₂)	15	25	35	45	55	65	75	85	95	105
Повећање цене струје (US centi/kWh)	1,4	2,4	3,3	4,3	5,2	6,1	7,1	8,0	9,0	9,9
Поскупљење струје	18%	31%	43%	55%	68%	80%	92%	104%	117%	129%
Повећање цене бензина (US centi/litri)	3,6	6	8,4	10,8	13,2	15,6	18	20,4	22,8	25,2
Поскупљење бензина	2%	4%	5%	6%	8%	9%	11%	12%	14%	15%
Повећање цене гаса (UScenti/m ³)	2,9	4,8	6,7	6,7	10,5	12,4	14,3	16,2	18,1	20
Поскупљење гаса	6%	10%	13%	17%	21%	25%	29%	33%	37%	40%

1.3. Како користити новац од таксе на угљеник

Најважнија одлука у имплементацији таксе на угљеник јесте како ће се новац прикупљен наплатом таксе користити. Постоје најмање три опциона начина трошења средстава од таксе на угљеник:

1. коришћење средстава из таксе за подмиривање текућих обавеза државе, тј. у оквиру државног буџета;
2. оснивање фонда за финансирање увођења обновљивих извора енергије (енергија која није базирана на угљенику) или пројеката адаптације на промене климе; и
3. расподела прихода од таксе на равномерне делове грађанима.

Свака од предложених опција исправља грешку тржишта, али одлука о томе која ће се имплементирати зависи од бројних политичких, економских и социјалних фактора.

Прва опција представља класичан порез и може да наиђе на велики отпор јер би се од стране привреде и грађана сматрала као још један у низу пореза чија је намена да прикупи средства за финансирање неререформисаног и огромног државног апарата. Међутим, како би средства од таксе била реалан и стабилан приход у буџет, влада би имала мање потребе да се задужује. Друга могућност која би свакако имала већу подршку јавности јесте да имплементација таксе подразумева смањење неког другог пореза нпр. пореза на плате, одређене прехранбене производе и сл. Емитовање загађујућих материја, попут угљеника и загађење треба опорезивати, а не само рад и храну. Избор опције број 2 представља јасну намеру државе и грађана да желе да крену на пут ка ниско-угљеничној економији и одрживом и стабилном друштву. Обновљиви извори енергије представљају важан елемент у стратегијама енергетске стабилности и заштите животне средине, док адаптација треба да донесе сигурност када су у питању поплаве, суше и остале екстремне временске прилике. Практично, друштво би наплатом таксе загађивачима инвестирало у своју чистију и стабилнију будућност. Са становишта екологије и интереса већег дела привреде, грађана и будућих генерација ово је вероватно најбоље решење. И вероватно једино морално. Кад смо већ покварили климу, хајде да је некако што брже поправимо. Ипак, као и свуда где је присутна огромна количина новца овај нови фонд би вероватно био осетљив на корупцију и сличне појаве које и сада представљају велике проблеме нашег друштва. Опција број 3 је тренутно тренд на Западу. Због непопуларности пореза било какве врсте, опције 1 и 2 би наишле на велики отпор и ретко ко их и предлаже. Расподела прихода од таксе на равномерне делове грађанима би помогла да се придобије подршка јавности и да се такса уведе. У практичном смислу ова опција не би ни представљала порез јер би грађани оно што су платили кроз више цене енергије добили назад кроз месечне исплате или пореске олакшице (нпр. порез на имовину би могао бити умањен за износ дела таксе које добија домаћинство). Овај приступ би омогућио грађанима који троше мање енергије да чак и зараде на крају године. Према подацима којима барата организација Citizens Climate Lobby чак 2/3 америчких домаћинстава би добило већи повраћај новца него што су платили више цене енергије. Опција 3 би могла да представља и неку врсту алата за прерасподелу богатства између оних који троше више енергије од просека и оних који троше мање. Без обзира на избор опције највећа грешка тржишта у историји ће бити исправљена. У цену фосилних горива ће бити урачунате и штете које она чине. У кратком року, цена енергије из фосилних горива ће бити виша од цене енергије из обновљивих извора, што она јесте и сада ако се урачунају стварни трошкови штете.

ЗАКЉУЧАК

Инвеститори ће у наредном период знати у какве пројекте у енергетском сектору треба да улажу и угаљ и остала фосилна горива ће ускоро постати прошлост. А самим тим и све лоше ствари које фосилна горива доносе – загађење, ратови и енергетска зависност.

Човечанство, зарад своје будућности, не можемо да не урадимо ништа. Јер, процењује се да ће примена мера потребних да се промене климе ставе под контролу коштати свега 1% светског БДП-а. Британски економиста лорд Штерн упозорава да промене климе могу да буду тешко бреме за светску економију уколико се не зауставе. Његова процена је да ће нас промене климе коштати најмање 5% светског бруто домаћег производа (БДП) годишње. Ова штета може да нарасте на више од 20% у будућности. Утицај на економију ће бити сличан као у случају светског рата или Велике депресије. Утицај на живот и опстанак у људским заједницама може бити катаклизмичан, уколико се економија и остале научне области не уједине у заједничкој борби против деструкција условљених климатским променама.

ЛИТЕРАТУРА

1. Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za zagađivanje životne sredine (Sl. glasnik RS, br. 22/2012) <http://bit.ly/XYLQmr>
2. International Monetary Fund, Energy subsidy reform: Lessons and implications, 2013
3. Стошић М. Љиљана, Обновљиви извори енергије, ВШПСС, Врање, 2014.
4. <http://www.carbontax.org/services/where-carbon-is-taxed/>
5. <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>

Ана Пецић, дипл.инж.грађ.¹

УРБАНИСТИЧКО ЗОНИРАЊЕ ОБЛАСТИ ИЗВОРИШТА У ЦИЉУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОЧУВАЊА КВАЛИТЕТА ВОДЕ

РЕЗИМЕ

У раду је анализирано планирање зона санитарне заштите око изворишта у Врњачкој Бањи где имамо угледне примере урбанизације у области управљања водом, али и негативне примере уништења водних тела. Успостављањем ефективног модела управљања и мониторинга у заштитним зонама контролише се квалитет воде што је циљ одрживог развоја. Изворишта имају приоритетан значај у водопривреди. Вода није само комерцијални производ, већ природни ресурс и наслеђе. Проблеми заштите изворишта у урбаним срединама су предмет не само инжењерско-техничких решења као интеграције дисциплина: хидрологије, хидраулике, екологије, хемије, технологије, економије; већ и регулатива као програма мера који ће корисницима обезбедити санитарну исправност пијаће воде.

ABSTRACT:

The paper analyzes the planning of sanitary protection zones around water sources in Vrnjačka Spa where we have a prominent examples of urbanization in the area of water management but also negative examples destruction of water bodies. Establishing of effective models of management and monitoring in the protection zones controlled by the quality of the water which is the essence of sustainable development. The sources have priority in water management. Water isn't just a commercial product, water is a natural resource and heritage. Problems of protection of sources in urban areas aren't only subject to the engineering and technical solutions as well as integration of disciplines of: hydrology, hydraulics, ecology, chemistry, technology, economics, but also the regulations as a program of measures which enable consumers to correctness sanitary drinking water.

УВОД

Управљање извориштима промовише сигурно пружање услуга снабдевања квалитетном пијаћом водом. Тренд земаља у развоју везан је за праћење капацитета постојећих изворишта и отварање нових, а у развијеним земљама је фокус на смањењу захватања воде из природног циклуса контролом потрошње - кроз рационално коришћење воде, заштите реципијената као функционалних, естетских, еколошких и здравствених благодети. Решења која се успешно примењују у урбаним срединама развијених земаља могу бити мање успешна или чак потпуно непримењива у земљама у развоју управо због уништења животне средине. Животна средина у близини појединих изворишта је деградирана и самим тим је смањена доступност одговарајућег квалитета водних ресурса.

Водена криза или моменат када потрошња премаши доступне количине воде, не може бити спречена само контролом потрошње, већ треба спровести и адекватне мере контроле квалитета и утицати на смањење загађења. Концепт одрживости би требало да буде интегрисан у инжењерску праксу, али примери нажалост говоре другачије.

КАРАКТЕРИСТИКЕ ТЕРЕНА ВРЊАЧКЕ БАЊЕ КАО ИСПИТИВАНОГ ПОДРУЧЈА

На територији општине Врњачка Бања постоји огроман број изворишта од којих је 52 регистровано и каптирано и користи се за водоснабдевање. Посебно је значајна појава минералних и термоминералних извора, који су најзначајнија карактеристика овог краја и одредница бањско – лечилишне функције туризма. Врњачка Бања располаже са 7

¹ Ана Пецић, д.и.г., Дирекција за планирање и изградњу ЈП општине Врњачка Бања, pecic.inz@gmail.com

минералних извора од којих су 4 најпознатија и дају веома позитивне резултате у балнеолошкој терапији.

Ова регија има одлике умерено-комтиненталне климе са благим утицајима планинске климе, а хидролошке карактеристике сливова река (Западне Мораве, Врњачке и Липовачке реке) имају бујучни карактер у којима након повећаног прилива падавина и отапања снега долази до вишеструког повећања протицаја. На основу свакодневног осматрања иворишта током једногодишњег периода и упоређујући дијаграм за вредност падавина са дијаграмом нивоа реке Западна Морава и дијаграм подземних вода у бунарима каптаже у непосредној близини реке, закључује се да постоји утицај повећања падавина на повећање нивоа реке и нивоа издани и подземне воде у бунарима.

Данас се око 80% воде за снабдевање насеља Врњачка Бања обезбеђује захватањем подземне воде, а до тога 85-90% се захвата из интергрануларне порозне средине, а око 10-15% из карстно-пукотинске издани. Изворишни објекти прилагођени су типовима издани и одговарајућим хидрогеолошким условима јер је сваки конкретан проблем каптирања водних тела индивидуално сагледаван у зависности од геолошког састава терена на ком се налази.

Обичне пијаће воде у дистрибутивном водовоном систему су формиране у оквиру водоносних средина алувиона већих или мањих река интергрануларне порозности алувијалног порекла које представљају област речни филтрат. Доминантан извор прихрањивања изворишта је сам речни ток. Захватање ових вода се врши помоћу бунара чији се водопријемни део поставља у најбоље пропусне шљунковите и песковите слојеве.

Филтрација изданих вода се одвија углавном у правцу речног тока, или дуж привилегованих праваца раседних прелина и пукотина седимената из зона виших у зоне нижих делова терена. Експлоатација воде из оваквих издани одвија се преко бушених и копаних бунара, што представља вештачки вид дренарања издани.

Утврђено постојање хидрауличке везе издан – река такође представља један вид природног истицања – дренарања изданих вода у периодима ниских водостаја односно малих протицаја реке. Смер тока хидрауличке везе највише зависи од количина падавина, водостаја и протицаја реке и мањим делом од евапотранспирације. Прихрањивање оваквих издани врши се двојачко: водом из атмосферских талога и проциурирањем слабодних подземних вода гравитационо из издани формираној у вишој зони алувијалних наноса реке. Режији издани су мало познати, међутим услови водозамене су отежани па са дубином брзина процеса водозамена опада. С обзиром на значајно распрострањење реална је претпоставка да је реч о великим резервама изданих вода.

Под резервама подземних вода подразумева се просечна максимална количина изданих вода у l/s, од којих се најмање 90% може добити за време највећег водостаја с тим да при експлоатацији не дође до погоршања квалитета.

Подручје шире околине је до данас било предмет бројних детаљних геолошких истраживања која обрађују поједине локалности. Ипак и поред учешћа бројних истраживача услед разноврсности геолошких једница и сложености геолошке грађе многи проблеми и појаве ни до данас нису решени.

Прва значајна истраживања минералних вода на подручју Врњачке Бање односе се на истражна бушења на локалитету „Топлог извора“, а затим сукцесивно на локалитетима „Снежник“, „Слатина“, „Језеро“ и „Бели Извор“ на којима су захваћене веома значајне количине минералних угљо - киселих термалних вода. На истражном подручју и његовој широј зони на основу типа порозности стенских маса и њихових функционалних својстава издвојени су терени изграђени од седимената у оквиру којих је формиран збијени тип издани и терени са карстно пукотинским типом издани.

„УРБАНИЗАЦИЈА“ У ОБЛАСТИ УРАВЉАЊА ВОДОМ

Постоји велика зависност између урбанизације и управљања водом где убрзана урбанизација ствара велике проблеме у области изворишта што резултира: неадекватним снабдевањем пијаћом водом (количински и по квалитету), повећањем загађења површинских и подземних вода, повећањем броја хидричних зараза. Интегралним управљањем извориштима значи да у планирању и функционисању водних система посебно треба обратити пажњу на интеракцију и целокупан утицај свих урбаних процеса везаних за воду на људско здравље, заштиту животне средине, квалитет рецепијета, потрошњу воде, приступачност и сатисфакцију корисника.

Измена обрасца подразумева оно најтеже, а то је промена навике. Поред инфраструктуре старе десетинама година, непланске градње у непосредној близини изворишта, воде трпе и систем дотрајалог концепта управљања. Такође је неспоран и сукоб инжењерске праксе са недостацима неутемељених прописа и нерационалним навикама заједнице. Применом законске регулативе и јачањем свести појединца може доћи до изједначавања простора изводљивих и дозвољених решења. На овај начин се успостављају еколошки одрживи модели газдовања градским водама.



сл.1. Јапански врт Врњачка Бања

ОД ЛЕКОВИТИХ ИЗВОРИШТА МИНЕРАЛНЕ ВОДЕ ДО КОНТАМИНАЦИЈЕ, ВОЂЕЊЕМ ПОГРЕШНЕ УРБАНИСТИЧКЕ ПОЛИТИКЕ

Позитивни примери газдовања ресурсима

Ово поднебље је због својих природних карактеристика и водних богатстава било познато и у доба римске империје, а у новијој историји се од 1868. године врше хемијска и хидрогеолошка испитивања Врњачке лековите воде. Давне 1873. године ради се регулациони план Врњачке реке и одмах након тога спровођење плана и регулисање речног корита продубљивањем и каналисањем речног тока како би се одвојила речна вода од минералне. Изворишта се налазе у непосредној близини реке па се због њеног бујичног карактера дешавало да речна вода поплави изворишта. Приступа се бушењу бунара због добијања већих количина минералне воде и ради се ситуациони план централног дела Врњачке Бање. Све ово говори о озбиљности вођења урбанистичке политике у циљу покретања лечилишног и рехабилитационог туризма у 19. веку.

Топла лековита вода у Врњачкој Бањи је минерална вода вулканског порекла, постала од стопљених стена из дубине земљине коре па се сврстава у веома ретке јувенилне воде. Вода коју су вулканске стене у себи садржале се на неколико хиљада степени претварала у водену пару. Овако нагомилана водена пара је под јаким притиском продирала у горње слојеве земљине коре, а близу површине се због ниже температуре поново претварала у воду. Ова вода се због вулканског начина постанка сврстава у веома ретке јувенилне воде, а по критеријуму топлоте и хемијског састава у алкално – киселе хомеотерме.



сл.2. Извориште хладне минералне воде „Језеро“

Све остале минералне воде у Врњачкој Бањи спадају у ред водозних минералних вода. Настале од обичних атмосферских вода која са површине продире у дубину земљине коре због порозности стена (серпентин, доломит, кристаласти шкриљац), при том упија разне минералне састојке у земљи, загрева се и опет се захваљујући капиларности земље пење до површине и извире из земље. Ове воде се сврставају у групу алкалних и земноалкалних киселих хипотерми.

Надриурбанизам - прекомерна и дивља градња у Врњачкој Бањи

Ова изворишта су одличног квалитета уколико није присутан антропогени фактор или уколико нема негативних утицаја у зони прихрањивања изворишта такође и осцилације по питању квалитета нису итражене изузев што код појединих издани са малом ретензијом при великим кишама може доћи до замућења извора. Ове издани се захватају каптажама на месту њиховог природног истицања или водозахватним објектима, нарочито уколико стене залежу као дубља структура испод неогених седимената.

У протеклој деценији никао је читав нови комплекс зграда у непосредној близини изворишта, а при том постојећа комунална инфраструктура (путеви, атмосферска канализација, водоводна и канализациона мрежа) није реконструисана нити прилагођена новој политици градње која се у овом месту спроводи захваљујући припадницима политичког и бизнис естаблишмента. И упркос техничким условима издатим од стране локалног јавног водовода у ком се изричито забрњује укључивање атмосферских вода са платоа и кровова у канализациону мрежу, већ услед недостатка атмосферске канализације кишне воде одводити површински, у извођењу објекта се ова одредба не поштује. Како канализациона мрежа није димензионисана да прими атмосферске воде, након обилних киша дошло је до изливања канализације у непосредној близини изворишта. У води изворишта „Снежник“ је приликом испитивања бактериолошке исправности пронађена бактерија ешерихика коли. Одлуком Завода за јавно здравље изворшите је било затворено. Нажалост минерална вода која долази из великих дубина, акумулира се у резервоарима који су релативно плитки и подложни површинским загађењима. Овај извор је један од жртава прекомерне градње коју не прати адекватна инфраструктура. Мере које су предузете за реконструкцију изворишта су нове бушотине у оквиру истог експлоатационог подручја. Добијен је нови извор који по минералношћом и хемијском саставу одступа до претходног.

У овом случају регулатива није усаглашена. У Просторном плану Општине из 2005. године, као ни у Генералном плану из 2011. године није примењен део Закона о водама, односно подзаконски акт Правилник о начину одређивања и одржавања зона санитарне заштите изворишта водоснабдевања („Сл. гласник РС“ бр.92/2008) којим се забрањује градња у непосредној близини изворишта.

КОНТРОЛА КВАЛИТЕТА ВОДЕ – МОНИТОРИНГ

Код коришћења издани још у раној фази испитивања се мора водити рачуна о могућности и потреби очувања природног квалитета подземних вода.

Обавезно је испитивање квалитета изданских вода где се врше бројне анализе: физичко-хрмијске (неогенске материје, органохлорни инсектициди, полихлоровани бифеноли, полициклични ароматични угљоводоници), микробиолошке (бактериограм, паразитолошки преглед, биолошки преглед), испитивање радиоактивности (укупне алфа и бета активности, укупан садржај радиоактивних елемената воде, извештај о здравственој исправности воде за пиће).

На овом подручју због присуства великог броја минерала у стенском материјалу обавезно се у склопу хемијских испитивања изданских вода са изворишта која се користе за водоснабдевање врше радиолошка испитивања концентрације радионуклеида и обавезно је дати прецизан садржај радиоактивних елемената воде (Ba,B,Se,Sb) како би се могло видети да ли са аспекта радиолошке исправности испуњава неопходни квалитет пијаће воде која се налази у дистрибутивним водоводним системима. Ових елемената у минералним водама може имати више од дозвољеног јер се управо у њима огледају лековита својства и употребљавају се у мањим количинама. Углавном се у испитивању контроле квалитета пијаће воде по некад јавља незнатно већа концентрација Mg, што је последица природног склопа терена на подручју Врњачке Бање.

Најчешћи проблеми изворишта су: мешање воде из различитих водоносних слојева, унутаргодишња осцилација издашности, појава замућења при великим протицајима и отежани услови заштите. Као се проблеми експлоатације не би појављивали, неопходно је превенирати евентуална загађења изворишта током истраживања, пројектовања и пробне експлоатације. Није увек могуће у фази која претходи отварању изворишта сагледати све релевантне услове и параметре издани. Период пробног рада и праћење изворишта током експлоатације, мониторинг у условима рада изворишта могу бити од велике важности за контролу квалитета воде и заштиту изворишта. Мониторинг се код нас спроводи периодично и то најчешће у циљу решавања већ насталих проблема. Неопходно је у фази истраживања локације спровести: опите црпљења и уз адекватан мониторинг, испитивања квалитета воде реке и анализа потенцијалне угрожености (за изворишта поред реке), тестирање бунара и испитивање подземних вода, системска осматрања протицаја и квалитета, мониторинг у трајању од једне хидролошке године, детаљно сагледавање услова на сливу.

Уколико дође до загађења и контаминације изворишта прибегава се концепту ургентних мера заштите изворишта. Врши се дијагностика колминирања односно дефинисање типа минералних наслага, врсте и обима бактериолошког присуства као би се утврдило шта је узрок и колики је степен загађења изворишта. Преглог мера за решење оваквог проблема може бити примена: механичких метода, хемијских метода и техничких метода. Ово представља један вид регенерације и ревитализације већ загађеног бунара. Потреба за регенерацијом одређује се на основу оперативних истраживања понашања бунара и издани на основу физичких, хемијских, биолошких и бактериолошких анализа воде. Механичке методе огледају се у редовном чишћењу бунара и пумпи. Хемијске методе представљају најчешће хлорисање и дезинфекцију бунара или коришћење хемикалија: киселина, база, полимерних распршивача, површински активних супстанци и других хемикалија. Техничке методе ургентних мера представљају формирање хидрауличке баријере која спречава уплив загађених подземних вода у зону изворишта који чине објекти: инфилтрациони базени, транспортни цевоводи, додатни бунари и постројење за претретман воде.

НАМЕНА ЗЕМЉИШТА У НЕПОСРЕДНОЈ БЛИЗИНИ ИЗВОРИШТА – УРБАНИСТИЧКО ЗОНИРАЊЕ

Код избора локације изворишта важну улогу имају хидрогеолошка истраживања којима је циљ дефинисање зона повољних хидрогеолошких услова: карактеристике водоносне средине, квалитет воде на локацији, режим струјања и прихрањивања. У оквиру дефинисане зоне изворишта треба дефинисати зоне водозахварног објекта водећи рачуна о могућности и потреби спровођења евентуалних мера заштите изворишта у циљу очувања природног квалитета сирове подземне воде. Неопходно је водити рачуна о удаљености будућих објеката од водотока, осетљивих делова издани и намени коришћења поростора у непосредној близини изворишта.

Крајем 2008. године усвојен је нови Правилник о начину одређивања зона санитарне заштите изворишта водоснабдевања компатибилан са Европском директивом о водама, а који је заменио претходни из 1978. године. Неке идеје које су биле предложене новим Правилником о зонама санитарне заштите изворишта нису могле бити имплементирани у правилник због неусаглашености са вишим правним актима (Законом о водама, Законом о министарствима и сл.) Нови правилник узео је у обзир да је највећи број изворишта и изворишних објеката већ изграђен, па не поставља превелике и неоправдане захтеве који се у пракси не могу обезбедити. Зато су правилником дефинисана минимална препоручена удаљења – обухват зона санитарне заштите изворишта, а будућем пројектанту је остављено да их уз одговарајућа образложења по потреби прошири. Значајна промена се односи на унифицирање будућих елабората о санитарној заштити изворишта, односно у дефинисању садржаја елабората. Посебно се истичу питања: природног састава воде током једне хидролошке године, епидемиолошко стање становништва које користи анализирани ресурс у оквиру пројектованих зона заштите, као и израда катастра постојећих објеката и активности унутар зона.



сл.3. Извор Топле минералне воде Врњачка Бања

Наводи се приступ код ограничења одређених активности у појединим зонама. Ранији Правилник је једноставно, али генерално добро дефинисао да се у оквиру зона заштите забрањује изградња или вршење радњи које могу угрозити квалитет воде. Нови Правилник користи Немачка техничка упутства и дефинише групе активности које се уобичајено не дозвољавају у појединим зонама. Ове активности се могу дозволити само уколико се докаже да се применом адекватних техничких мера заштите обезбеђује потребан степен заштите ресурса.

У циљу очувања постојећег квалитета таквих вода неопходно је спровести одговарајућу законску регулативу кроз примену прописаних мера заштите према важећем Правилнику о начину одређивања и одржавања зона санитарне заштите изворишта водоснабдевања, као и придржавања режима експлоатације изворишта.

Успостављају се: зона непосредне санитарне заштите (зона I), ужа зона санитарне заштите (зона II) и шира зона санитарне заштите (зона III).

Зона I је зона строгог надзора, дефинише се у циљу преузимања мера које треба да спрече случајно или намерно загађивање изданских вода непосредно уз саме водозахватне објекте или нарушавање њиховог рада. Примењују се мере најстрожег карактера. Забрањена је свака делатност, осим оне која је непосредно везана за техничко функционисање водозахвата.

Представља уски појас око водозахватног објекта димензија 3x3m који је ограђен и закључан. Зона II изворишта подземних вода успоставља се око изворишта у циљу елиминације ризика од загађења подземних вода штетним материјама на путу од места загађења до водозахватног објекта. Око водозахватног објекта се успоставља и временом стабилизује тзв.неутрална линија тока, која ограничава област са посебним третманом у санитарно техничком и здравственом смислу. С обзиром на то да је свака струјница усмерена ка водозахватном објекту, то ће и свака загађујућа материја која доспе у ту област директно бити усмерена ка водозахвату. Ова област представља дисперzioni левак чији облик и димензије зависе од локалних хидродинамичких услова. Ову зону морамо посебно штитити спречавањем било какве градње објеката који могу да проузрокују загађивање било површине терена или саме водоносне средине.

То је зона која обухвата простор од места дотицања до водозахватног објекта за најмање 50 дана. Ова зона мора бити минимум 50m (када је подземна вода под притиском и када је водоносна средина покривена повлатним заштитним слојем који умањује утицај загађивача).

Зона III изворишта подземних вода представља ширу зону заштите. Уводи се око уже зоне заштите са циљем смањења ризика доспећа загађења у ужу или непосредну зону заштите.То се посебно односи на тешко разградиве хемикалије и радиоактивне материје. Ова зона је хидрогеолошки изузетно значајна јер дефинише шта у квалитативном и квантитативном смислу може допрети до изворишта или у саму каптирану издан и како деловати одговарајућим превентивним мерама.

Мере које се предузимају око ове зоне су идентичне мерама у оквиру II зоне, с тим што је режим примене нешто мањег интензитета.

Шира зона санитарне заштите је простор који не може да буде краћи од 200 дана за које вода дотече до водозахватног објекта. Узевши у обзир законску регулативу која прописује да за издан под притиском ова зона мора бити минимално 500м, обично се у елаборату о зонама санитарне заштите усваја граница III зоне радијуса од 500м и као таква учтава са адекватним наменама у урбанистички план.

Да би предложене мере и зоне санитарне заштите изворишта дале жељене резултате, потребно је реализовати у II и III зони изворишта одређене мере које се свODE на:

- 1) превентивне мере заштите – мере општег карактера,
- 2) превентивне мере хидрогеолошког карактера (мере осматрања и контроле загађења и мере заштите изданских вода од загађења у условима урбане изградње и пољопривредне делатности). У оквиру ове групе мера евентуално се (у случају преке потребе) примењују ликвидационе и локализационе мере.

БИРОКРАТСКИ МАКСИМУМ ЗА УРБАНИСТИЧКИ МИНИМУМ

Појединим законима се одређене области уређују на различите начине, а надлежне институције и министарства различито тумаче законску регулативу. Постоје и сукоби надлежности између појединих министарстава. Врло често је компликована процедура везана за активности код више министарстава па се и стручњаци тешко сналазе. Пример процедуре за изворишта подземних вода је адекватан за ову тврдњу. Поступак остваривања права на експлоатацију подземног изворишта је следећи:

Прво се ради елаборат о истражним радовима (Министарство рударства и енергетике). У поступку израде Елабората прибављају се мишљење у поступку прибављања водних услова (ЈВП) и водни услови (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде). Затим се елаборат брани пред стручном комисијом. Уколико комисија прихвати елаборат, добија се Решење о истражном праву на одређеној локацији. Локација на којој је остварено истражно право дефинисана је геодетским координатама и не сме да задире у већ остварена истражна права. По добијању Решења о истражном праву приступа се истражним радовима, геолошким, хидрогеолошким, испитивање количина воде, испитивање квалитета воде. Истражни радови мора да трају најмање годину дана да би се установили сезонски утицаји на количину и квалитет воде. По спровођењу истражних радова ради се извештај, којим се установљавају количине (резерве воде) квалитет воде и количина воде која може да се захвати. По прихватању извештаја приступа се процедури добијања експлоатационог права. У процедури добијања експлоатационог права такође се прибављају мишљења и водни услови. Након добијања експлоатационог права (Министарство рударства и енергетике), приступа се прибављању посебне документације коју сачињавају: мишљење у поступку добијања водних услова ради израде техничке документације, водни услови, локацијска дозвола, израда техничке документације, техничка контрола, водна сагласност на техничку документацију, грађевинска дозвола, изградња, технички пријем, извештај о испуњености услова за издавање водне дозволе, водна дозвола и употребна дозвола.

Уочавамо да је на основу надлежности које проистичу из Закона о министарствима Републике Србије више Министарстава надлежно за сектор вода: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Министарство здравља, Министарство рударства и енергетике, и Министарство грађевинарства сектор просторног планирања и заштите животне средине, што доприноси компликовању и сложености процедуре за истраживање, каприрање и експлоатацију изворишта.

ЗАКЉУЧАК

Сви напоменути ризици у области изворишта су последица људског деловања. Највећа опасност данашњице је сам човек, јер не постоји адекватна заштита од психичких епидемија које делују много разорније и од елементарних непогода. Питања животне средине су избила у први план и неопходност спровођења политике заштите животне средине као стварног дела развоја и заједничког напора у решавању глобалних проблема. Активна екологија води рачуна о равнотежи у природи при планирању и изградњи објеката чије пројектовање у урбаним системима треба да буде у складу са законима природе. Политика заштите животне средине је борба за помирењем сукоба интереса одређивањем мера активности у превенцији околине и заштити природе поштујући основно правило де се

природни ресурси експлоатишу само до нивоа који обезбеђује њихову обнову. Успостављањем система заштите и одрживог коришћења пеиридних богатстава (ваздуа, воде, земљишта, минералних сировина, шума) и смањењем загађења на ниво који могу да поднесу чиниоци животне средине долази се до дугорочног концепта одрживог развоја. У заштити од ризика у животној средини је важно управљање заштитом животне средине где треба извршити одговарајућа истраживања и направити модел за оптимизацију нормативних, организационих, еколошких и геолошких критеријума за управљање животном средином праћење стања животне средине у процесу планирања, изградње и коришћења ресурса.

ЛИТЕРАТУРА

1. „Геопрофил д.о.о.“ - Елаборат о резервама подземних вода у Врњачкој Бањи, Београд 2012.год.,
2. Закон о водама Републике Србије,
1. Крстић М. Врњачке минералне воде – културни центар, Брњачка Бања 1982 год,
2. Мутавцић П. - О Бањи Врњачкој – замак културе Врњачка Бања 1900 године,
3. Правилник о хигијенској исправности воде за пиће ("Сл.Лист СРЈ " број 42/98 и допуна 44/99),
4. Правилник о начину одређивања и одржавања зона санитарне заштите изворишта водоснабдевања ("Сл.Гласник РС". број 92/2008),
5. Правилник о општим санитарним условима који морају да испине објекти који подлежу санитарном надзору ("Сл.Гласник РС" број 125/04)
6. Удружење за технологију воде и санитарно инжењерство – Савремена експлоатација и одржавање објеката и опреме водовода и канализације, Београд 2010 године

II Урбане политике

Зоран Хебар, дипл.инж.арх.¹

НЕКА ИСКУСТВА О УТИЦАЈУ УРБАНИЗМА НА ФОРМИРАЊЕ УРБАНИХ ПОЛИТИКА, АЛИ И ОБРНУТО

РЕЗИМЕ

Урбана политика је присутна у свакодневном животу заједнице. На њу утичу политичари својим одлукама, али и струка својим анализама и предлозима. Притом је врло важна улога јавности, не само у формалним јавним расправама о плановима већ и у процесу израде свих врста просторних докумената. Могло би се рећи да је урбана политика резултат неке врста узајамног образовања и што објективнијег информисања. При том су негде резултатаи добри, а понекад и лоши. У Хрватској се простор и однос према његову очувању и унапређењу спомиње у уставу, ресорном закону и другим прописима. Заслугом струке спомиње се и у документу Архитектонске политике РХ у периоду од 2014. до 2020. На међународном нивоу струка је још 1933. Атинском повељом (ЦИАМ) иницирала промену односа спрам начину живота, а онда и планирању градова. Године 2013. је ЕЦТП донео тзв. нову Атинску повељу, сада под називом Европска повеља о просторном планирању (Барселонска). На политичарима је да ју проуче и изведу закључке. У свакодневном раду има разних искустава од којих су нека приказана и у овом раду.

ABSTRACT:

Urban policy is present in the everyday life of the community. It is influenced by politicians and their decisions, but also their waist analyzes and proposals. It is a very important part of the public, not only in formal public hearings on plans already in the process of making all kinds of spatial documents. It could be argued that urban policy is the result of some kind of mutual education and more objective information. However, they had somewhere good and sometimes bad results. In Croatia, the space and the relationship to the preservation and improvement mentioned in the Constitution, the relevant law and regulations. Thanks to the profession mentioned in the document Architectural Policies Croatia in the period from 2014 to 2020. On the international level waist was in 1933, the Athens Charter (CIAM) initiated a change in attitude towards the way of life, and then the planning of cities. In 2013 ECTP brought New Athens Charter, now called the European Charter on Regional Planning (Barcelona). Politicians now have to examine and take responsibility for good conclusions. In everyday work we have had various experiences of which some are shown in this paper.

1. УВОД

Занимљиво је да када се у било који претраживач укуцају речи "урбана политика" резултата нема. Они увек упућују на регионалну политику или одмах на урбанизам и планове. Европска урбана политика не постоји као јединствена политика, урбана политика је у домену држава чланица па би требало говорити о европским урбаним политикама. Урбана политика обухвата мере промовисања урбаног развоја и урбане обнове. Анализа реформе регионалне политике Европске уније показује и промене њене политике према градовима. Премда се од почетака Европске заједнице урбана политика не спомиње, Европска комисија је кроз различите моделе (Урбан пилот пројект и УРБАН иницијатива) покренула решавање проблема градова. На основу искустава из тих програма настала је урбана правна стечевина (askuis urbain). То је резултирало са тзв. urban mainstreaming у финансијској перспективи Европске уније 2007- 2013. Урбане мере постале су део оперативних програма држава чланица односно њихових регија.

РЕЧНИК КЉУЧНИХ ИЗРАЗА КОРИШТЕНИХ У ПОЛИТИКАМА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА У ЕВРОПИ

Документ је представљен на 14. сједници европске конференције министара надлежних за просторно / регионално планирање, Лисабон (Португал), 26-27. октобар 2006.

¹Урбанистички завод града Загреба, zoran.hebar@gmail.com

Међу стотинак појмова наведених у речнику не постоје речи "урбана политика", већ само појам "урбано управљање".

У општем контексту политика просторног развоја, урбано управљање се састоји од низа јавних политика које су израђене и примењене на локалном или метрополитенском нивоу и баве се широким спектром питања у областима планирања употребе земљишта, превоза, становања, градске обнове и пренамјене запуштеног земљишта и подручја са старим оптерећењима, заштите животне средине, сподарења отпадом, снабдевања енергијом и водом, пружања услуга и средстава, економског развоја, социјалне кохезије и интеграције, заштите и унапређења културне баштине, културне промоције и развоја, итд. Главни урбани изазови у Европи су све сложеније међусобне повезаности између губитака, ниског дохотка, незапослености, слабог нивоа образовања и вештина, становање испод стандарда и неадекватно урбано ткање и средства, итд. Велики градови такође морају промовисати своју конкурентност и своју слику како би развили функције с високом привредном додатом вредности те привукли улагања. Посебан задатак урбаног управљања је ревитализација запуштених подручја у средишту града те проблематичних предграђа, бавећи се не само физичким и околишним карактеристикама већ и економским и социјалним ресурсима становника, као и њиховом социјално културном интеграцијом. Приступи који укључују осигурање станова и њихово побољшање у склопу интегриранијих програма судионицке регенерације везаних уз подручје су кључни елементи политика урбаног управљања. Елементи урбане политике и однос са урбанизмом и просторним планирањем се ишчитавају из основних државних докумената, али и оних на локалном нивоу. Цитирати ћу само неке делове хрватског Устава и Закона о просторном уређењу. Они показују да урбани развој и политика, ма како их називали, јесу важан део политике укупног развоја Хрватске, али и онога на нивоу Европске уније.

1.1. Устав Републике Хрватске

Члан 52.

Море, морска обала и отоци, воде, ваздушни простор, рудно благо и друга природна богатства, али и земљиште, шуме, биљни и животињски свет, други делови природе, некретнине и ствари од нарочитог културнога, повијеснога, економског и еколошког значаја, за које је законом одређено да су од интереса за Републику Хрватску, имају њену нарочиту заштиту.

Законом се одређује начин на који добра од интереса за Републику Хрватску могу употребљавати и искоришћавати овлаштеници права на њима и власници, те накнада за ограничења којима су подвргнути.

Члан 134.

Јединице локалне самоуправе обављају послове из локалног дјелокруга којима се непосредно остварују потребе грађана, а посебно послове који се односе на уређење насеља и становања, просторно и урбанистичко планирање, комуналне делатности, бригу о деци, социјалну заштиту, примарну здравствену заштиту, одгој и основно образовање, културу, физичку културу и спорт, заштиту потрошача, заштиту и унапређење природне средине, противпожарну и цивилну заштиту.

Јединице подручне (регионалне) самоуправе обављају послове од подручног (регионалног) значења, а особито послове који се односе на образовање, здравство, просторно и урбанистичко планирање, економски развој, саобраћај и саобраћајну инфраструктуру те планирање и развој мреже образовних, здравствених, социјалних и културних установа.

Видљива је тежња државе да се простор штити од девастација те да се на регионалном и локалном нивоу дефинишу детаљнији елементи развоја и квалитетет живота. Најефикаснији инструменти за то су просторни и урбанистички планови.

Закон о просторном уређењу то детаљније прописује.

1.2. Закон о просторном уређењу

Међу 16 циљева просторног уређења законом се наводи међу осталим и следеће:

- Равномеран просторни развој усклађен са привредним, друштвеним и околишним полазиштима;
- Просторна одрживост у односу на рационално коришћење и очување капацитета простора на копну, мору иу подморју у сврху ефикасне заштите простора;

- Квалитетан и хумани развој градских и сеоских насеља;
 - Квалитет, култура и лепота просторног и архитектонског обликовања.
- Опет се као инструменти којима се циљеви остварују одређују разне врсте планова и обавеза да градско или општинско веће једном годишње разматра извештај о њиховој примени и потребама за узмене. Сваке 4 године обавеза је израда извештаја о стању у простору којим се анализира развој и потребе за даљње 4 године. То укључује и план израде измена и допуна планова или израду нових али и планирање других интервенција у простору.
- Прописано је доношење Одлуке о изради сваког плана на општинском или градском већу. Она мора да садржи оцену стања у простору те циљеве и програмска полазишта за његову израду.
- Посматрајући законске одредбе може се закључити да је систем бриге о простору остварен на свим нивоима, те да се урбана политика формира и спроводи систематски.

1.3. Архитектонске политике Републике Хрватске 2013. - 2020. - националне смернице за врсноћу и културу грађења

Овај документ говори у прилог тези да струка има "своју урбану политику", али и да је дели са структурама власти.

Хрватска комора архитеката и Удружење хрватских урбаниста су након вишегодишњих лобирања успели у томе да се документ под овим именом донесе 2012.г. на влади РХ и објави у Службеном листу те постане део службене државне политике. Циљ израде је био да се упозори на квалитет простора, очување баштине и такво планирање и пројектовање које не само да неће нарушавати затечене вредности већ ће допринети њиховом унапређењу. Следећих неколико цитата то илуструју:

- Архитектонске политике су део укупне политике Државе, којим се исказује општи интерес за квалитет свеукупног простора, те као такве требају постати катализатор процеса одрживог развоја и унапређења обликовних вредности заснованих у градитељским посебностима, заштити здравља, заштити климе и безбедности.
- Архитектонским се политикама дефинише и унапређује свеколика култура грађења, даје смисао принципима одрживог развоја у квалитетном, сигурном и здравом окружењу, подиже свест јавности о процесу обликовања простора.
- Квалитетан просторни развој подразумева развој уравнотеженог и полицентричног урбаног система, успостављање новог односа између урбаних и руралних подручја, осигурање равноправности приступа инфраструктури, знању и одрживом развоју, те разборито управљање и заштиту природе и културне баштине.
- Хрватска је земља малих градова препознатљивог урбаног идентитета, историје и градитељског наслеђа. Осим глобалних проблема као што су климатске промене, пораст сиромаштва и неједнакости те мањак образовања, посебности простора Хрватске су демографска имплозија, концентрација становништва у градовима, неуједначене просторни развој, али и велик просторни потенцијал за развој градова. Урбани развој треба тежити полицентричном и одрживом развоју градова. Предуслов одрживог развоја градова је осигурање здравља и безбедности становника, односно брига о уклањању неповољних утицаја грађења на све саставнице околине (геолошке, хидролошке, климатске промене и др.). Безбедност (превенција утицаја елементарних непогода, зрачења, пожара, криминалитета и др.) те осигурање права на доступност и мобилност становништва подижу ниво квалитета урбаних простора.

Доношење јавних политика за унапређење система просторног уређења се спроводи кроз следеће акције:

- Доношење националне земљишне политике;
- Развој система урбане комасације;
- Доношење мера фискалне политике.

Укупна заштита и коришћење националног простора општи је интерес, те господарење простором треба бити осмишљено као дугорочно одрживо и утемељено на националном консензусу са јасном визијом будућег развоја Републике Хрватске. Одрживо газдовање простором као нужни предуслов дугорочно одрживог развоја и напретка треба заснивати на интегралном просторном планирању које укључује економску, социјалну, еколошку и културну одрживост, те подразумева мултидисциплинарност, транспарентност и суделовање јавности.

Овај документ је први који је потекао од струке, а да га је влада прихватила као базу за промишљање развоја. Но друго је питање колико је он прихваћен декларативно, а колико се стварно примењује. То ћемо видети када се крајем године изради државна Стратегија просторног развоја.

2. КАКО УРБАНИСТИЧКИ ПЛАНОВИ И ПРОЦЕС ПЛАНИРАЊА УТИЧУ НА ФОРМИРАЊЕ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ?

Тај међуутицај је готово увек двосмеран. То значи да људи на власти (код нас су у задње време то најчешће градоначелници и начелници општина) дају смернице својим службама које то уобличи у одлуке и уговоре и прослеђују израђивачу плана. Раније је била обавеза локалне самоуправе да има споразум са неком компанијом која је на рок од 5 година пратила развојне процесе, сугерисала потребе измена или израде планова, али и начине решавања појединих проблема у простору. Тога данас нема. Изузетак је жупанијски ниво где су кантонални заводи за просторно уређење јавне установе са задатком да прате процесе и усмеравају доношење одлука. Они у правилу раде тако да слушају оно што им кажу жупани, али се према локалним заједницама често односе као налогодавци.

С обзиром на то да је израда планова локалног нивоа препуштена тржишту, ту се дешавају разне ситуације. Израђивач је често компанија која је дала најнижу цену и не занима ју ништа друго осим да што брже изради предлог плана без обзира на то да ли је тај предлог за локалну заједницу добар или не. Често се план третира као производ за једнократну употребу. То по мом мишљењу није добро.

Но свеједно, кроз просторне и урбанистичке планове јасно се ишчитавају елементи урбане политике сваке заједнице, без обзира ради ли се о регионалној (жупаније) или локалној (градови и општине). Код свих се огледа то да се задовоље принципи заштите природне и културне баштине, осигура добра саобраћајна и инфраструктурна опремљеност, декларативно штити највредније пољопривредно те сво шумско земљиште. Села и њихови делови се планирају тако да се очекује њихово ширење (иако број становника готово свугде опада) и опремање свим елементима друштвеног стандарда. Задњих година локална урбана политика се фокусира на то да се осигура што више локација за привредне и туристичке зоне, рачунајући на могући долазак посебно страних инвеститора.

У последње време је тема енергетске ефикасности (која је постала значајан део закона о градњи) такођер врло заступљена, но до сада само декларативно. Посебно се то односи на коришћење обновљивих извора енергије. Док је то у случају коришћења хидроенергије свима јасно и планирају се мање или веће хидроелектране, за коришћење сунчеве и енергије ветра се у планове уграђују разна ограничења, као да постоји страх од њих, поготову када се ради о већим објектима.

Мислим да је једна од већих мана планирања у Хрватској данас то што се планови све више схватају као збир секторских докумената или захтева, а без критичког преиспитивања њиховог односа према простору. Но, систем је тако организован да урбаниста, ма како можда био у праву, не може рећи да неки простори нису вредни заштите, или да нека решења промета или инфраструктуре нису прилагођена обележјима простора, ако је то одредило државно, или жупшанијско тело.

Срећом има и других примера. Они су малобројни но зато индикативни, јер говоре о томе да се планирањем у којем су сектори низа координисаних решења, могу постићи квалитетнији учинци на простор па тиме пружити елементе боље урбане политике.

Нека од мојих искустава се односе на усклађивања у плану за Парк природе Жумберак - Самоборско горје, УПУ Шипанска Лука, ДПУ Шпанско - Оранице, неке друге планове, у мањем или већем обиму.

2.1. Процес израде и доношења планова

То је пострупак где се са стручног нивоа може сугерисати формирање одређене урбане политике. Моја искуства говоре томе у прилог. План сам по себи дефинише елементе урбане политике. Питање је каква је она и како је до ње дошло. Ја настојим, многобројним разговорима са представницима локалне средине од месних одбора, преко релевантних фирми до представника власти, одредити што су проблеми у простору и како их, те којим мерама санирати и омогућити квалитетан просторни развој. То често није једноставно, али у правилу на крају значи квалитетна решења. Ако урбаниста делује објективно и довољно

разуме проблеме одређеног простора, људи му верују. Тада треба своје знање употребити тако да се оно преточи у конкретне мере и решења. Навести ћу два примера.

Радећи на ДПУ-у за подручје Грлице Раките у Вараждину требало је становнике уверити да ће решења плана (а радило се о парцелацији њихових земљишта) бити праведна за свакога од њих. То смо могли направити само тако да смо са њих неколико стотина разговарали у неколико наврата. Након првобитних сумњи у нас, на крају су се сложили да само заједно можемо израдити такво решење са којим ће готово сви бити задовољни. Доказ да смо заједно формирали добру урбану политику тог дела града је да је план донет без примједби. Но тада на сцену ступа друга политичка игра. Градоначелник који је такво решење заступао је смењен, нови каже да нема новаца за спровођење урбане комасације. Њу је нови закон о просторном уређењу избрисао као елемент уређења градова, иако се струка годинама за то залагала. Тако је на жалост становништво, упркос много утрошене енергије, изиграно.

Политика је од значаја за израду предлога планова већ код формулисања циљева, али у фази формирања предлога за јавну расправу па и код доношења плана. Врши се притисак на водитеље израде да у план уграде она решења која функционери заступају, а често су то њихови или приватни интереси њихових знанаца. Имао сам случај да је један градоначелник вршио притисак, те тражио да се у просторни план у грађевинско подручје уврсти велико земљиште које је у власништву његове мајке. Ја сам одговорио да нема проблема, само нека захтев да у писаном облику. Наравно да је одустао.

Мени драг пример који говори о томе да се стручан став исплати се односи на доношење ГУП-а Вараждина. Градоначелник је путем одбора за урбанизам тражио да се део јавне зелене површине, на којој је бесправна рушевна кућа, пренамени за изградњу како би су ту саградили неколико, лепших и квалитетних кућа. Ја сам се томе успротивио јер се ради о повесно вредном додуше неуређеном делу зеленог појаса. Градоначелник је на градском већу поднео амандман који је веће одбило. Касније ми је и он признао да је био у криву. Но то је била пирова победа јер је рушевна кућа још увек тамо.

Мој закључак је да се кроз израду планова може утицати на урбану политику, али само тако да се интензивном сарадњом на неки начин "едукују" политичари о томе да им је првенствени задатак да обезбеде људима што квалитетније услове живота. Један од алата за постизање тог циља је и урбанистичко планирање.

Илустровати ћу то једним давним примером. Када су се радили такозвани средњорочни планови уређења простора, ми смо у Загребу успели уверити представнике власти да се на основу података о стању у простору (од недостатка инфраструктуре до социјалних установа или слабог стандарда становања) преко субјективних исказа представника становника, одреде подручја у граду која су субстандардна. Тада смо провели анкету и међу становницима и политичарима где мисле да треба деловати како би се најбоље превазишли прагови развоја и побољшало квалитет живота. Резултати су били такви да су се без поговора одредили делови града у којима се у наредних десет година интервенисало на начин да су се побољшавали сви аспекти живота и омогућио развој примерице делова дотадашњих периферија (Дубрава, делови Трешњевке) или унапредила саобраћајна повезаност. До тада се планирала реализација само на начин да је тадашњи уред за изградњу града планирао појединачне интервенције које нису имале синергијски учинак, већ су биле само збир појединачних градитељских подухвата.

2.2. Утицај планова на свакодневну урбану политику

Утицај је огроман. То су спознали сви лидери локалних самоуправа. Навести ћу 3 примера из личног искуства. Када смо почели радити на ГУП-у и ППУГ-у Вараждина позвао ме на разговор тадашњи градоначелник и рекао да је једино што тражи од мене да се планови донесу месец дана пре наредних локалних избора како би он имао важан аргумент у изборној кампањи.

Други пример је обрнут. У Самобору смо имали све сагласности на ППУГ но дошли си збори на којима је победила друга опција. Нови градоначелник је казао да он не жели доносити план који су припремили они пре њега већ је тражио да се понови јавна расправа те се изгубило готово годину дана на небитне промене.

Градоначелник Славонског Брода није допустио да се донесе један УПУ само зато јер инвеститори нису пристали на уцену да Граду бесплатно дају земљу за неку цесту.

То су само неки од сличних примера који говоре да су планови и урбанизам нераздвојни део урбане политике.

Постоји још један аспект. Европска унија прописује многе директиве које земље чланице морају примењивати. Но ни једна се не односи на прописе из области просторног планирања и урбанизма. То је препуштено државама чланицама јер не постоји заједнички став. То потврђује и европско удружење урбаниста (ECTP - European Council of Town Planners) која анализира процесе у свим државама, али им препушта да саме одређују своја правила и начине планирања. И то је политика само исказана на други начин.

3. АТИНСКА И БАРСЕЛОНСКА ПОВЕЉА

3.1. Атинска повеља

Давне 1933. године CIAM је на својем IV заседњау, одржаном на броду на путу од Марсеја до Атине, донео Атинску повељу као својеврсну библију урбанистичког планирања засновану на принципима зонирања градова (рад, одмор, становање и промет) и расподеле времена људи на оно за рад, одмор и рекреацију, водећи рачуна о свакодневним потребама становника градова и тежећи осигурању здравих услова живота у њима. У Атини су анализирали 33 претежно европска града. У свима су утврдили елементе хаоса.

Један од елемената ове повеље је и констатација да свуда превладавају приватни интереси. Тражило се да принципе модерног урбанизма прихвате управе градова. Наглашавало се да су индивидуална слобода и колективна акција 2 пола унутар којих се одвија игра живота. Свака акција која не успева да задовољи оба елемента осуђена је на пропаст.

С обзиром на други светски рат, она је у јавност била пуштена тек 1941., а заправо је ново издање из 1957. године било доступно широј стручној и другој јавности. Она није само стручни већ и политички пледоаје за друштвене реформе као услова за изградњу новог града.

3.2. Европска повеља о просторном планирању (The Charter of European Planning)

Године 2013. у Барселони је 22. априла 2013. ЕСТР донео нову повељу која се заснива на данашњим уветима живота и рада и афирмише принципе одрживог развоја.

Повеља о просторном планирању представља позив за све грађане Европе да преузму контролу у планирању својих градова и регија, на основу дугорочне визије за очување ресурса и побољшање квалитета живота.

Повеља поставља заједничке принципе и позива градове и регије да у сарадњи са својим планерима утврђивању активности које треба да се примењују. Она утврђује улоге и обавезе планера и промовише професионалне стандарде и заједнички програм за све заједнице, како би се:

- Заједнице повезале и интегрисале у борби против фрагментације и искључивања.
- Надовезали на историјски и културни идентитет простора у борби против стандардизације и губљења идентитета.
- Ојачала социјална правда и обезбедило право приступа здравственим, образовним, социјалним услугама за све, укључујући мањине и рањиве групе, како не би дошло до њиховог искључивања.
- Људи оснажили, путем активне партиципативе демократије, да се супротставе монополу група које поседују моћ.
- Промовисао приступ просторима и услугама за све људе, како би се истовремено решио изазов популације чија старост све више расте и омогућила употреба и унапређење простора.
- Обезбиједило доступније становање праћено доступним услугама и садржајима.
- Подстакао стратешки приступ економском развоју градова и регија, који се заснива на њиховим културним и природним квалитетима и ресурсима.
- Улагало у борбу против климатских промена и у све одрживе приступе планирању на свим нивоима.
- Развио интегрисан приступ умрежавању градова и регија и промовисали виталност и трговина, дистрибуција и спровођење заједничког управљања.
- Промовисао интегрисани приступ када се ради о будућности европских сеоских заједница.
- Кроз просторну интеграцију створила синтеза између културне разноликости, солидарности и социјалне кохезије, еколошких система и економског развоја

Просторно планирање је алатка за управљање пројектима која омогућава свим грађанима/нама, удружењима и предузећима да остваре свој потенцијал у оквиру колективног, хармоничног и уравнотеженог оквира. Оријентисано ка акцији и иновацији, просторно планирање омогућава сарадњу и социјалну кохезију у Европи.

Четрдесет хиљада планера окупљених око Европског савета урбаниста (у 27 националних удружења и 25 земаља Савета Европе) посвећени су томе да буду предводиоци промена, научници чија се професија заснива на знању, пројектанти и визионари, стратешки саветници и посредници, менаџери градова и регија.

Видљиво је да се и данас планери и урбанисти труде бити стручни покретачи промена у формирању урбаних политика у Европи. На стручном нивоу је то одлично, но колико то допире до структура власти тек треба видети. Ми у Хрватској настојимо заједно са Државним заводом за планирање повељу штампати заједно са преводом Атинске повеље и доставити их свим релевантним судионоцима, али и уградити њене постулате у Државну стратегију просторног развоја. Будућност ће показати колико ћемо у томе бити успешни.

4. ЗАКЉУЧАК

Урбана политика је основ управљања градовима, али и другим насељима. Без струке је она неизводљива. Урбанисти и просторни планери указују на то да они могу бити не само сервис, већ и партнер онима који управљају градовима да доносе што квалитетније развојне одлуке. То није увек једноставно нити са стране струке нити са стране политичара. Једино међусобно разумевање и поштење може довести до квалитетних решења. При том струка не сме бити само сервис (слуга) јер су то по дефиницији политичари. Утицајем на доношење прописа, стратегија и планова урбанисти могу бити они који ће промовисати не само мутидисциплинарност и стручност, већ и свима јасну и применљиву развојну квалитету побољшања услова живота становника наших градова.

др Александра Ђукић¹
др Светлана Станаревић²

БЕЗБЕДНОСТ КАО КОМПОНЕНТА РАЗВОЈА НОВЕ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ

РЕЗИМЕ

Познато је да урбани раст и развој генеришу и појачавају ризике, који имају потенцијал да ослабе напоре да се трансформишу урбана подручја и створе простори могућности, инвестиције и безбедности. Смањење ризика у урбаним просторима је пресудно за постизање ширих развојних циљева у урбаним срединама. Као што је проактивно деловање у односу на ризике, саставни део одрживог урбаног раста, тако је и безбедност у јавном простору саставни део стварања удобних и просперитетних градова у којима се урбани простори и објекти пројектују и њима се управља на такав начин, да се сви корисници тог простора осећају сигурно и безбедно од криминала и насиља или неких других облика угрожавања. Ово питање се као једно од најважнијих поставило и у Глобалном извештају о људским насељима из 2007. године (UN- HABITAT). Према томе, развој безбеднијих градова и смањење криминала, али и страха од криминала, морало би да буде централна компонента сваке урбане политике, планирања и пројектовања. Циљ овог рада је да прикаже како се различити концепти, модели и стратегије за превенцију криминала, могу применити или уважити током процеса изградње и уређења јавних површина/простора.

Кључне речи: безбедност, урбана безбедност, превенција криминала, урбане политике, јавни простор

ABSTRACT:

It is well known that urban growth and development generate and amplify risks that have the potential to undermine efforts for development safe, vibrant and economically sustainable settlements. Reducing risk in urban areas is crucial for achieving broader development goals in urban areas. Proactive action is sustainable response to security risk in settlements and integral part of sustainable urban growth. However, safety and security of the public space should become the integral part of the strategies and urban plans. According to this, one of the main goals in urban plans should be designing comfortable and prosperous cities in which open urban spaces and buildings are designed and managed in such a way that all users feel safe and secure from crime and violence. This goal was set as one of the most important one in the Global Report on Human Settlements in 2007 (UN- HABITAT). Furthermore, the development of safer cities and reducing the crime and the fear of crime, should be a central component in urban policy, urban planning and urban design. The aim of this paper is to present how the various concepts, models and strategies for crime prevention, may be applied or taken into account during the regeneration of public spaces.

Key words: safety, urban security, crime prevention, urban policy, open public spaces

1. УВОД

У свету се тренутно дешавају историјске транзиције са динамичним процесима и променама, који се огледају у расту становништва, брзој урбанизацији, деградацији животне средине, геополитичкој нестабилности и ширењу дигиталне технологије. Проблеми који проистичу из ових процеса и промена утичу највише на безбедност више од шест милијарди становника који настајују Земљу и то посебно у урбаним срединама у којима се и одвија већина раста и развоја. Урбанизација није узрок проблема, али се кроз њу одражавају многи проблеми живота у граду, а управо се у граду као микрокосмосу, гаји и најбоља нада за постизање највишег нивоа безбедности, за највећи број људи.

У раду ће бити разматрана урбана безбедност, безбедност у градовима и питања о безбедним градовима и начину на који безбедност мора постати важна компонента развоја урбане политике и у Републици Србији. Тема урбане безбедности, а у оквиру ње и отворених

¹ др Александра Ђукић, ванредни професор, Архитектонски факултет, Универзитет у Београд, adjukic@afrodita.rcub.bg.ac.rs

² др Светлана Станаревић, доцент, Факултет безбедности, Универзитет у Београду, svetlana_stanarevic@yahoo.com, stanarevic@fb.bg.ac.rs

јавних простора, од великог је друштвеног значаја и штавише, представља добру тему, која се може широко примењивати и то са различитих друштвених и политичких позиција. Уједно, може да легитимише различите стратегије, које могу да интервенишу и мењају друштвену стварност. Дубоке друштвене промене у другој половини XX века, обликовале су нове развојне моделе (и у области урбанизма), који се описују на различите начине и којима се додају разноврсни аспекти, као што су постмодерност, глобализација или друштво ризика (Бек, 2011).

Градови су места где су ефекти глобализације и они који се односе на несигурност, страх од криминала и промене у настанку криминала - појављују на потпуно јасан начин. Ова чињеница представља велики изазов за градове, који су у потрази за новим начинима бављења овом врстом проблема. Градови су места где људи испуњавају различите потребе, где је друштвени живот интензивнији и комплекснији, где се производи култура, где је економски развој заједно са техничким и научним променама очигледнији. Неким градовима се добро управља и они "раде добро", јер пружају добар квалитет живота и добар начин живота. Други имају бројне врсте потешкоћа као што су: неразвијена инфраструктура, загађење различитих врста, социјални и здравствени проблеми, висока стопа незапослености и недостатак безбедности и сигурности. Људи су нарочито осетљиви на перцепцију социјалних ризика, укључујући ризик у вези са криминалом и виктимизацијом и стим у вези, у многим земљама, у последњих двадесет година, страх од криминала у великим градовима је у значајном порасту. Сви нивои власти, а нарочито локалне самоуправе морају да се суоче са овим новим изазовима, па и креатори политике на локалном нивоу морају да решавају проблем несигурности, вандализма и страха од криминала са великом одлучношћу.

2. УРБАНА БЕЗБЕДНОСТ

Нивои анализе у студијама безбедности, представљају аналитички конструкт, који целину дели у односу на размеру (нпр. микро, мезо и макро), ту целину организује хоризонтално, тако да се на дну налази слика стварности у најмањој размери, а на врху њена слика у највећој размери (Onuf, 1995). Као што Онуф наводи, сваки нижи ниво је садржан у вишем. Нивои анализе су, посматрано од најопштијег ка мање општем, представљени кроз следеће нивое: глобални, регионални, национални и индивидуални, па у складу са тим можемо говорити о глобалној безбедности, регионалној, националној и индивидуалној безбедности. Негде између националне и индивидуалне/људске безбедности, можемо позиционирати урбану безбедност, која се уједно уклапа и у категорију јавне безбедности. Катарина Свиткова наводи два тумачења урбане безбедности: једно, које се односи на безбедност становника градова у целини или индивидуалне безбедности становника у односу на растућу милитаризацију урбаних простора, посебно у ванредним околностима и друго, које се односи на безбедност градова у целини, при чему је корпус њених елемената и функција погођен природним катастрофама или другим ситуацијама које се могу приписати људском деловању (Свиткова, 2014).

Појашњење конструкта урбана безбедност, најлакше се може извести одговарањем на кључна питања, која иначе дефинишу поље истраживања у студијама безбедности и која се по Дејвиду Болдвину рефлектују у неколико питања: Безбедност за кога?, Безбедност за које вредности?, Од којих претњи?, Којим средствима?, По коју цену?, Колико безбедности? и За који временски период? (Baldwin, 1997). Ми ћемо се у овом раду фокусирати на прва четири питања, при чему је питање којим средствима или на који начин постићи безбедност, више апликативног него теоријског значаја, а нама ће управо помоћи да утврдимо како да се одговарајућим урбаним политикама, уважавајући компоненту безбедности, достигну бољи услови за живот свих људи на/у одређеном простору (граду).

Прво питање се односи на референтни објекат безбедности и у постојећој литератури студија безбедности привилегију да буде тај објекат има држава, јер постоји јасна идеја да ако је држава безбедна, то је најбољи начин да се заштите и други референтни објекти (појединац, етничка група, нација, међународни систем). Ми овде додајемо нови ентитет у виду урбаног простора, који своју најбољу рефлексију има у граду. Град је један од највиталнијих и најсложенијих друштвених феномена са низом организационих и функционалних модалитета. Промене које се данас дешавају на глобалном друштвеном плану одражавају се и на духовно и материјално ткиво града. Познато је да безбедност, најкраће, у објективном смислу можемо да дефинишемо као одсуство опасности, а у

субјективном као одсуство страха од опасности (*Wolfers, 1952*). Уколико бисмо ту дефиницију применили на град, то би значило да је град безбедан, ако нема опасности по његову друштвену интеграцију и кохезију, рад и функционисање виталне инфраструктуре, комуналних, транспортних, здравствених и других услужних система, односно, ако је субјективни или лични осећај безбедности који имају грађани такав, да немају страх од опасности при обављању свакодневних активности у том урбаном простору, граду, јавном простору.

Безбедност за које вредности је друго питање на које је важно одговорити, када се анализира урбана безбедност, а на примеру града то могу бити: слобода кретања, јавни простори и њихове функционалне, власничке, естетске карактеристике, становништво које насељава или користи тај простор из различитих разлога, јавно здравље, урбана енергија и многе друге.

Тема "урбане сигурности и безбедности" у стручној и научној литератури обухвата широк спектар проблема и питања. Под тим се подразумева задовољење основних потреба, као што су храна, здравство и смештај, заштита од криминала и утицаја технолошких и природних опасности, али и колективна потреба за безбедношћу, као што је заштита од урбаног тероризма. Међутим, само неки од ових проблема и питања имају перспективу која се бави људским насељима, кроз одговарајуће урбане политике, планирање, пројектовање и управљање.

Глобални извештај о људским насељима из 2007. године евидентира три главне претње по сигурност и безбедност градова, а то су: урбани криминал и насиље; несигурност поседа и принудна иселјења и природне, (као и деловањем људи), произведене катастрофе. У Извештају се анализирају светски услови и трендови у погледу ових претњи и посвећује се посебна пажња њиховим основним узроцима и утицајима, као и добрим политикама и најбољим праксама које су усвојене у граду, а затим и на националном и међународном нивоу. Извештај је усвојио перспективу људске безбедности, дакле брине о безбедности и сигурности људи, а не држава, и истиче забринутост да ли се та питања могу решити преко одговарајућих урбанистичких политика, планирања, пројектовања и управљања (UN-HABITAT, 2007).

У Извештају се, између осталих, из перспективе људских насеља постављају следећа питања: Која је улога урбанистичких политика, дизајна, планирања и управљања у спровођењу одговарајућих корака ка позитивним променама? Како може да се оствари бољи утицај урбане политике, планирања, пројектовања и управљања на ова три веома тешка извора несигурности?

Као што је углавном познато, урбана политика је намењена да обликује физички, просторни, економски, социјални, политички, културни, еколошки и институционални облик града. У смислу побољшања урбане сигурности и безбедности, урбана политика се спроводи кроз посебне програме урбаног дизајна или оперативне поступке и мере које могу директно утицати на социјално понашање. На пример, урбана политика би могла укључити доношење стратешких одлука да се децентрализује урбано управљање, како би се умножила и повећала фреквенција јавног институционалног контакта са грађанима. Повећано присуство међусуседских односа тј. боља комуникација у јавности/јавном простору могли би послужити инхибирању криминала и насиља. То би могло укључити и спровођење одређених мера у заједници на децентрализацији општинских структура за плаћање пореза, добијање дозвола, и решавања међусуседских сукоба, као што су спорови око закупа земљишта. То, такође, подразумева доношење одлука о просторно-физичким формама, социјалним и економским циљевима и институционалној организацији града.

Наиме, недавна истраживања показују да урбано окружење може бити фактор ризика за криминал и насиље. Све је више доказа да лоше планирање, пројектовање и управљање градском средином, доводи до тога да су грађани у ризику од опасности, повреде или губитка имовине (UN-HABITAT, 2007.). Теорије о томе како бранити простор се заснивају управо на начину спречавања злочина, који се ослања на различите стратегије и поступке, који користе простор као место где се може зауставити или спречити злочин (*Newman, 1972, 1976*)³. Превенција криминала кроз дизајн животне средине, ситуационо спречавање

³ Десет година после објављивања књиге *Jane Jacobs, The Death and Life of Great American Cities* (1961), *Oscar Newman*, професор архитектуре на Универзитету Колумбија, кренуо је да трансформише своју визију безбедности у граду у практичне алате за дизајн и планирање. Године 1972. објавио је *Defensible space: Crime prevention through urban design*, и кроз Урбанистички пројекат

криминала и заштиту животне средине, све више подржавају емпиријска истраживања која указују на то да физички дизајн и управљање урбаним окружењем имају значајну улогу у смањењу могућности за криминал и насиље (Clarke, 2000).

Са циљем да процени, колико су градови опремљени за управљање безбедносним претњама, угледни британски часопис Економист је објавио *Индекс безбедности градова*, као процену урбане безбедности у дигиталном добу, према коме се прате четири тематске категорије: дигитална безбедност, здравствена безбедност, безбедност инфраструктуре и лична безбедност, а у оквиру њих мери се око 40 квантитативних и квалитативних индикатора (The Economist, 2015). Ови и слични извештаји и процене, значајно помажу да се утврде капацитети урбаних јавних политика, да се усмере и оснаже, како би се добили потребни параметри за безбедније градове.

2.1. Превенција криминала и нове урбане политике

Једна од најкритичнијих истраживача и значајних аналитичара савремених урбаних трендова Нан Елин истиче да је заштита од опасности била „*основни мотив за изградњу градова чије су границе обично биле дефинисане пространим зидинама или оградама, од древних села у Месопотамији, преко средњовековних градова до насеља америчких Индијанаца*“ (Ellin, 2003:43-61). Међутим, одавно су градови престали да уливају сигурност и присутност људског разума. Тако је заправо у последњих стотинак година и дошло до тога да се град повезује више са опасношћу него са безбедношћу и након историјске улоге „симбола заштите и сигурности“ градови су постали главни извори опасности. Улогу „осигурања“, коју је град традиционално имао некада, заменио је осећај немира који је све више растао да би у једном тренутку достигао и праг панике. Пошто су се сусрели са нарастајућим урбаним насиљем и криминалом, поједини градови широм света почели су да анализирају настанак овог феномена и да у складу са добијеним резултатима развијају одређене стратегије које су требале да елиминишу, смање или ублаже ефекте ових појава⁴. Донете стратегије су различитог садржаја, али са заједничком оријентацијом или обележјем, а то је превенција.

Криминал и страх од криминала могу да утичу на начин на који град «ради» кроз атрактивност и функције - неких урбаних средина. Када се људи осећају угрожено, они мењају свој стил живота, а самим тим и начин на који користе град свакодневно. Многи не излазе увече, затим не користе јавни превоз у касним ноћним сатима, избегавају подземне гараже, не користе јавне просторе (паркове, тргове и сл) и затварају се у своје станове или ограђене заједнице. Међу више угрожене делове становништва, спадају старији људи и

"Смернице за планирање и пројектовање" чији је креатор *Newman*, фокусирао се на две главне претпоставке: једна је да људи бране територију за коју осећају да припада њима (појам територијалности), и другу, да планирање и пројектовање урбаних простора може смањити криминал у простору.

⁴ Градови Преторија, Лос Анђелес, и Најроби су ангажовани у очувању јавног простора, који још није приватизован, и то све са могућношћу да се смањи ризик. Градови Катманду, Гватемала Сити, Доуала, и Шангај покушавају да створе јавне просторе потпуно без насиља. Међутим, ниједан од наведених градова не поседује довољно аналитичких метода за боље разумевање њихових потреба и приоритета унутар успостављеног акционог плана. Ово илуструје потребу да се разраде алати за одлучивање у јавним политикама и да се ојачају капацитети локалне заједнице, у циљу спровођења безбедносне политике која промовише кохезију. Примера је много, а као један од занимљивих се може навести и Мексико Сити. Овај град са 20 милиона становника и 5.000 квадратних километара простора, трећа је у свету метропола која се суочава са сложеним скупом ризика јавне безбедности и безбедносних изазова. Током 2009. године, градске власти су покренуле *Ciudad Segura programme*, пројекат великих размера за повећање степена приправности за случај кризних ситуација, смањења стопе криминала и побољшања координације и ефикасности више агенција, институција и организација. Само неки од резултата спровођења овог програма од 2009. до 2012. године су: смањење злочина за 22%, преполовљена крађа аутомобила, елиминација илегалних или нелиценцираних такси возила.

Видети више: https://www.thalesgroup.com/en/worldwide/security/case-study/mexico-city-worlds-most-ambitious-urban-security-programme&usg=ALkJrhjP_UseaDbPt7EWUAvVrh91bHLBPA#sthash.X0xRDdb34.dpuf

жене, који се осећају посебно погођеним. Потом недостатак слободе је за њих велики терет који носе, а и квалитет и разноврсност активности које имају у току дана је веома ограничен. Постоји читав низ фактора који доприносе несигурности у граду. Економски услови и социјални проблеми се генерално сматрају као главни узроци, али на сигурност и безбедност такође утиче физичко окружење. Дакле, безбедност и сигурност зависе од начина на који су планирани, дизајнирани и саграђени градови; начина на који се људи идентификују са окружењем у којем живе. Распоред и организација урбаног простора утиче на њихов ниво безбедности: они могу допринети томе да буду сигурнији, али они могу такође допринети томе да буду опаснији. Дobar или лош распоред може допринети томе да се град чини више или мање безбедно.

Када је у питању безбедност у/на јавном простору, занимљиво је разматрати какав је однос између урбанистичког решења изграђеног окружења са једне и криминала и девијантног понашања са друге стране. Ту долазимо до сазнања да планирање уређења простора има веома важан циљ, а то је да осигура места на којима људи одаберу да живе и имају висок квалитет безбедности и одрживости. Постизање тог циља подразумева висок квалитет планирања и уређивања простора. Да би се достигао задовољавајући степен безбедности заједнице, планска политика мора уважити оне елементе планског документа који узимају у обзир превенцију криминала и страха од криминала као значајан део стандардних мера безбедности.

Као што знамо, функција планирања, као сложена и противречна, у свим областима подразумева успостављање реда у неред и тражи изражену способност мишљења у разним сегментима људског живота и техничког деловања. Планирање у области урбанизма има специфично тежак задатак да усклади мноштво грађевинских објеката са структуром становништва, са њиховим делатностима и начином живота. Дакле, потребно је ускладити различите димензије живота почев од начина друштвене комуникације, односа социоеколошких фактора, па до усклађивања естетског и духовног садржаја архитектонског симболизма, који изазивају примерен или непримерен доживљај људи који (их) настањују одређени простор (Сулек, 1987).

Урбанистичко планирање и пројектовање, као што смо већ нагласили, нема само своју техничку димензију већ уважава и друштвени контекст у коме се спроводи та активност, па тако и безбедносни. Као што је у литератури већ назначено, идеје које су разматрале овај однос, јавиле су се почетком XX века, али су интензивније почеле да се развијају 60-тих година прошлог века. Данас је теорија обogaћена различитим приступима, а у пракси су примењена позитивна решења многих политика и стратегија које имају како национални, тако и локални значај.

2.1.1. ЦЕН / TP 14383-2 Технички стандард за превенцију криминала

У раду смо већ нагласили да се појашњење везе између превенције криминала и урбаног планирања може одвијати у више равни, у распону од веома високог нивоа апстракције до конкретних смерница практичне политике. Нас у овом случају занимају смернице које су стекле јаку репутацију са креаторима политика и заинтересованих страна у облику приручника и стандарда, као подршку за спровођење и примену у пракси. Када је у питању безбедност, било да је разматрамо као „одсуство опасности“ или „одсуство страха од опасности“, као главни безбедносни проблеми у урбаним градским срединама се наводе криминал и страх од криминала. Тим поводом, у оквиру европских институција се доста урадило крајем XX века на доношењу првих значајних препорука локалним и регионалним властима да развијају интегрисане акционе планове смањења криминала у урбаним јавним просторима. Они су подразумевали већу укљученост јавности, као и развијање сарадње између полиције и урбаниста и професионалних дизајнера, као и омогућавање специјалне обуке полицајцима, који би затим добили улогу саветника о односу између криминала и изграђеног окружења. Данас постоји све већа потреба да се утврде стандарди за опремање јавних градских простора, који ће допринети томе да се ти простори користе сигурније. Наравно, претходно је неопходно дефинисати услове, разлоге настанка осећаја небезбедности или умањеног комфора грађана у тим просторима.

Стандарди, као што знамо, у великој мери имају позитиван утицај на већину аспеката наших живота. Они обезбеђују жељене карактеристике производа и услуга, као што су квалитет,

позитивно деловање на животну средину, безбедност, поузданост, ефикасност.⁵ Они подразумевају одређене техничке спецификације или друге прецизне критеријуме, с циљем да се доследно користе, као што је то предвиђено правилом утврђивања смерница и дефиниција. Стандарди помажу да се живот учини једноставнијим и да се повећа поузданост и ефективност у обављању различитих послова и активности. Они се често намењују за добровољну употребу и не намећу се никаквим прописима.

У Републици Србији је, од стране Националне агенције за стандардизацију, прихваћен Европски технички извештај ЦЕН/ТР 14383-2:2007⁶, *Prevention of crime – Urban planing and building design – Part 2: Urban planing*, без икаквих модификација као Технички извештај СРПС ЦЕН/ТР 14383 – 2, на енглеском језику. Овај технички извештај даје смернице о методама за процену ризика од криминала и/или страха од криминала као и мере, поступке и процесе који имају за циљ смањење тих ризика.

Као што и у уводном делу Извештаја пише, половином деведесетих година прошлог века европске институције су показале шире интересовање за ту проблематику и серијом конференција покушале да дођу до низа значајних препорука, како да се стање безбедности у градовима побољша и унапреди. Тако је у Завршној декларацији међународне конференције у организацији Савета Европе, Конгрес локалних и регионалних власти Европе (CLRAE; Erfurt 26.-28. фебруар 1997.) изјавио: "да су злочин, страх од криминала и урбана несигурност у Европи главни проблеми који утичу на јавност и да је за њих, доношење задовољавајућих решења, један од главних кључева за грађански мир и стабилност". Прва препорука са ове конференције је била да локалне и регионалне власти у Европи развијају интегрисане акционе планове за смањење криминала, са сталним укључивањем јавности, при чему је смањење криминала укључено као део политике у свим аспектима одговорности локалних власти. Такав план би требало да дефинише природу и врсту криминала који се решавају, циљеве, распоред, предлоге за акцију и да се заснива на опсежним чињеничним прегледом статистике и дијагнозе криминала. У том смислу конференција (CLRAE) у Erfurtу је такође нагласила значај промовисања сарадње између полиције и професионалних дизајнера и могућности да се осигура да полицајци буду посебно обучени за давање савета о односу између криминала и изграђеног окружења. У међувремену, међу могућим стратегијама, „Превенција криминала кроз дизајн животне средине (CPTD) је добила званично признање да је користан и неопходан приступ. Током 2001. године, органи правосуђа и унутрашњих послова Савета ЕУ су се сложили са закључцима експерата ЕУ на конференцији у Шведској (2001.), да се CPTD показао корисном, ефикасном, врло конкретном стратегијом за спречавање криминала и осећаја несигурности, при чему је неопходно интегрисати је кроз мултидисциплинарни приступ. Након ове препоруке, Европски одбор за нормализацију (CEN) је формирао међународну радну групу за успостављање критеријума за превенцију криминала кроз урбано планирање и дизајн, како би све земље имале прилику да упореде искуства, оријентишу своје акције и ускладе процедуре. Резултат ових напора је производња норми и техничких извештаја за урбано планирање, становање и сл. одобрени од стране CEN-а и прихваћени од стране различитих националних тела за стандардизацију.⁷

Технички извештај СРПС ЦЕН/ТР 14383 – 2 обухвата: увод, обим, нормативне референце термина и дефиниција, Прелиминарна питања: подручје, проблеме криминала и заинтересоване стране, просторно уређење и смернице за дизајн, процес како да се спречи и смањи криминал и страх од криминала урбаним планирањем и управљањем. Такође, садржи четири Анекса:

⁵ Примена стандарда представља саставни део рутинских послова сваке организације и институције. Да би се ефикасно процениле безбедносне потребе (организације) и вредновали различити изабрани производи и безбедносне политике, неопходно је на систематски начин дефинисати услове за безбедност. Они морају бити усаглашени на свим нивоима деловања и рада државних и друштвених институција, организација и појединаца.

⁶ Овај Технички извештај је одобрен од CEN 21. јула 2007. Он је сачињен од стране Техничког комитета CEN/TC 325. CEN чланови су Национална тела за стандардизацију: Аустрије, Белгије, Бугарске, Кипра, Чешке Републике, Данске, Естоније, Финске, Француске, Немачке, Грчке, Мађарске, Исланда, Ирске, Италије, Латвије, Литваније, Луксембурга, Малте, Холандије, Норвешке, Пољске, Португалије, Румуније, Словачке, Шпаније, Шведске, Швајцарске, и Уједињеног Краљевства.

⁷ Видети шире у: Planning Urban Design and Management for Crime, Handbook, Action Safepolis, 2006.

Анекс А Процена криминала - примери елемената које треба узети у обзир (Увод, процена ризика: три општа аспекта, специфични фактори за процену ризика за шест врста криминала и за страх од криминала;

Анекс Б (информативно) – Преглед криминала - Идентификација проблема у постојећем простору;

Анекс Ц (информативни) - Страх од криминала (Увод, Фактори који карактеришу "небезбедно место), проблематични урбани дизајн;

Прилог Д (информативни) – Контрола безбедности, оквир урбанистичког пројекта, основни принципи, урбане стратегије, планско-урбанистичке, стратегије дизајна и стратегије управљања.

Коначно, последњи део Техничког извештаја је Библиографија.

ЗАКЉУЧАК

У савременом свету значај градова све више расте, јер постају глобализовани и међусобно повезани, па самим тим све више рањиви. Поред традиционалне, међународне и националне безбедности, урбана безбедност постаје све важнија у односу на урбанизацију, нове технологије, нове претње и њихове импликације. Сложеност урбаних система, као и наша све већа зависност од њих, доприноси осетљивости модерних друштава. С друге стране, савремено схватање урбаног планирања подразумева одређени интензитет и диференцијацију друштвених односа, густоћу комуникације и њихову разноликост као облике модерног живота. Такође, подразумева значајну присутност модерне технологије која омогућава развијену размену, високу поделу улога, комуникације без граница и планетарну отвореност сваког појединца у друштвеном животу. У стратегијама, плановима и другим релевантним документима развијених урбаних средина, безбедност представља један од основних критеријума за одређивање квалитета живота у граду, али и јавном простору и услова за њихово планирање, унапређење, коришћење и уређење. У урбаном процесу развоја плана, мере безбедности треба да буду активније укључене, са коначним циљем спречавања криминала и страха од криминала путем превентивних акција. Осим тога, у току поступка или процеса имплементације стратегије и примене одређених стандарда који регулишу ову област, неопходно је развити интегрални приступ који би препознао различите потребе. Једно од важних питања је како да се у процес планирања и пројектовања укључи жељени квалитет безбедности на различитим нивоима урбаног планирања. Да би се постигао тај циљ, важно је да урбанисти и носиоци нове урбане политике, укључују постојеће стандарде за безбедност и олакшају партнерства између локалне власти, полиције и становника у свим фазама урбаног планирања.

ЛИТЕРАТУРА

1. Baldwin, David, (1997) „The Concept of Security“, Review of International Studies Vol 23, No.1, pp 5-26;
2. Бек, Улрих, (2011), Светско ризично друштво – у потрази за изгубљеном сигурношћу, Академска књига, Нови Сад.
3. Ђукић, Александра, Стајић Љубомир, (2012), Reconstruction of open public spaces in mega blocks towards safety: Case study block 21, New Belgrade, at International Scientific conference “INDIS 2012 – Planning, design, construction and building renewal”, Novi Sad: Faculty of Technical Science.
4. Ђукић, Александра, Станаревић, Светлана, (2014), "Planning and Designing Safe and Secure Open Public Spaces in Serbia" на међународној научној конференцији: 1st International Academic Conference Places and Technologies 2014", у организацији Архитектонског факултета у Београду, Филозофског факултета и UrbanLab-а, Београд, уредници: Е. Ваништа-Лазаревић, А. Крстић-Фурунџић, А. Ђукић и М. Вукмировић, стр.118-130.
5. Clarke, R. V. (2000). Situational prevention, criminology and social values. In A. Hirsh, D.
6. Council Decision 2009/902/JHA of 30 November 2009 setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427/JHA [OJ L 321, 8.12.2009, p. 44–46].
7. Ellin, N., (2003): Fear and city building, Hedgehog Review, 5:3, str 43-61.
8. Garland, A. Wakefield (Eds.), *Ethical and social perspectives on situational crime prevention* (pp. 97–112). Oxford, UK: Hart Publishing;
9. Global Report on Human Settlements (2007), Enhancing Urban Safety and Security, UN-Habitat;
10. Jacobs, J., (1961), The Death and Life of Great American Cities, ed. Vintage Books;

11. Newman, O. (1972). *Defensible space: Crime prevention through urban design*. New York: Macmillan; Newman, O. (1976). *Design guidelines for creating defensible spaces*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office;
12. *The Safe Cities Index*, (2015). *The Economist*,
13. Onuf, Nicholas, (1995) "Levels", *European Journal of International Law* Vol.1 No. 1:35-58;
14. *Planning Urban Design and Management for Crime*, Handbook, Politecnico di Milano, 2006.;
15. Сунек Р., (1987): *Град по мјери човека*, Загреб: НИТРО, Напријед;
16. Svitkova, K., (2014), Contemporary security from the urban standpoint: cities in the face of risks and threats, *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, N.3;
17. https://www.thalesgroup.com/en/worldwide/security/case-study/mexico-city-worlds-most-ambitious-urban-security-programme&usg=ALkJrhjP_UseaDbPt7EWUAvVrh91bHLBPA#sthash.X0xRDb34.dpuf
18. Wolfers, Arnold, (1952), „National Security as an Ambiguous Symbol“, *Political Science Quarterly* Vol. 67, No.4: 481-502;

Бранислав Антонић, д.и.а.¹

МЕСТО СТАНОВАЊА У САВРЕМЕНОЈ УРБАНОЈ ПОЛИТИЦИ: КАКО ИСКОРИСТИТИ ЕВРОПСКА ИСКУСТВА У СРБИЈИ

РЕЗИМЕ

Иако се савремени градови нарочито препознају по значајним привредно-пословним капацитетима или туристичким и културним знаменитостима, становање и даље остаје градска намена која просторно преовлађује. Можда је још битније то што се оно сматра најосетљивијом градском наменом. Стога не изненађује што је становање незаобилазан део сваке важније урбане политике. Европска унија, а посебно њене развијеније чланице су при уређењу сопствене урбане политике значајну пажњу посветиле становању. При томе, примећује се преплитање утицаја европског и државног нивоа, чиме се покривају и глобалне и локалне потребе. Захваљујући томе европски градови су већ деценијама „синоним“ за планско и квалитетно становање. Ово је велики подстицај за Србију, која је тек започела са уређивањем своје стамбене политике. Стога ово истраживање треба схватити као подршку процесу унапређења стамбене и урбане политике у Србији на основу европских искустава.

ABSTRACT:

Although cotemporary cities are especially recognisable by economy and management capacities or by tourist and cultural landmarks, housing still remains urban function which spatially prevails. Maybe it is more significant that it is considered as the most sensitive urban function. Hence, it is not surprised that housing is unavoidable part of every important urban policy. European Union and, particularly, its more developed members have given important attention to housing during the creation of their own urban policies. Thereby it can be noticed the interweaving of influences from European and state level, by which both global and local needs are covered. Thanking to this, European cities have been a “synonym” for planned and qualitative housing for decades. This is great incentive for Serbia, which has just started with the creation of its own housing policy. Therefore, this research should be considered as a support for the process of upgrading housing and urban policy in Serbia on the basis of European experiences.

1. УВОД

Становање, као важна намена у градском средини, заузима највише простора и везује за себе највише актера, па представља незаобилазан елемент разматрања било какве развојне политике или стратегије развоја градова. Међутим, поред своје просторне доминације, становање је посебно важно пошто је везано за једну од основних људских потреба, за **потребу за склоништем** од различитих облика угрожености (Петовар, 2003, стр. 176). Због тога се становање сматра и најосетљивијом градском наменом. На овај начин лако се сагледава **сложеност становања** као основне градске намене (Петровић, 2004, стр. 10).

Уочена сложеност становања условила је третирање становања у урбаним политикама као једну од окосница развоја градских средина, а сходно очитом значају становања, питање становања уређује и засебним **стамбеном политикама**. При томе, под стамбеном политиком подразумевамо скуп државних мера којима се исправљају недостаци стамбеног тржишта (Bengtsson, 2007, стр. 4).

Претходно тумачење се односи на капиталистичке државе, са развијеним стамбеним тржиштем. Овде се истиче **Европа**, а посебно њен северозападни и развијенији део. Развијене капиталистичке државе много су допринеле у установљењу и савременом развоју стамбених политика (Петровић, 2004, стр. 16-17). Данас се у обликовању стамбених политика на државном нивоу као важан чинилац појављује све више и **Европска унија**, која делује преко својих тела и фондова. Због тога се данас може говорити о преплитању утицаја

¹ Бранислав Антонић, дипл.инг.арх., истраживач-приправник и докторант Архитектонског факултета Универзитета у Београду, antonic83@gmail.com.

европског и државног нивоа, чиме се тежи покривању и глобалних и локалних потреба. Захваљујући томе европски градови су већ деценијама „синоним“ за планско и квалитетно становање (EP, 1996).

Ово је велики подстицај за **Србију**, која је последњих година започела са **уређивањем своје стамбене политике**². Ипак, заокружена стамбена политика у Србији тренутно не постоји. Слично важи и за урбану политику на државном нивоу, будући да су обе развојне политике блиско повезане³. Ово је велики **изазов за државу у транзицији**, која као процес бурних и наглих промена (Pickvance, 2002) погађа све области живота у Србији, па и становање. Постоје бројни показатељи да тренутно стање становања у држави тражи посебну пажњу у будућности (UNEC/CHLM, 2006).

На основу изложеног истраживање **могућности и изазова уређења стамбене политике** у Србији намеће се као значајно питање. Овај рад управо то има за циљ; да објасни суштину стамбене политике и укаже на позитивне елементе стамбене политике развијених европских држава и Европске уније. Даље, радом ће се посебно указати на **однос стамбене политике ка урбаној политици**, тј. тежиће се наглашавању „просторног одраза“ стамбене политике у градској средини. На крају, намена рада је да буде део подршке процесу **унапређења стамбене и урбане политике у Србији** на основу европских искустава.

2. ШТА ЈЕ СТАМБЕНА ПОЛИТИКА?

Разлог појаве стамбене политике јесте **противречност становања** као једног од основних људских права (УН, 1948, чл. 13 и 25). Заправо, одавно је уочено да становање има веома изражену **социоекономску двојност**, тј. оно је истовремено и основна друштвена потреба и посебно вредна врста робе (Bengtsson, 2001).

2.1. Економско гледиште стана и становања

Стамбеном политиком, као делом политике развоја простора, бави се **урбана економика**. При томе, овај појам треба разликовати од њему језички блиског појма урбане економије⁴. Урбана економика проучава економске услове у урбаним подручјима⁵, што обухвата велик и разнолик опсег ужих питања, као што су: становање, криминал, образовање, јавни превоз, услуге, локалне финансије и др. Тачније речено, урбана економика је део микроекономије који проучава урбани простор, његов склоп, као и место домаћинства и предузећа у њему (Quigley, 2008).

Из економског угла гледано **стан је посебна врста робе** (Clarke, Ginsburg, 1974; O'Sullivan 2003, стр. 15) и као такав он је подложен економском проучавању. Будући да је стан некретнина, он, као што име каже, представља непокретно и стога ограничено економско добро. При томе, то је и веома скупна роба, па се лако уочава **сложеност стана као робе** (Петровић, 2004, стр. 12). На основу тога може се укратко рећи да урбани економисти проучавају избор положаја домаћинства у односу на тржишне услове стамбене политике (O'Sullivan, 2003, стр. 15). При проучавању обично се користе идеални модели тржишта становања. Идеално тржиште би требало да обезбеди потпуну покретљивост и динамичност понуде и потражње, без екстерних трошкова. Како овакво тржиште у стварности не постоји, идеални модел се потом прилагођава (не)приликама стамбеног финансирања, просторним несавршеностима, несигурностима на тржишту некретнина и сл.

Три главне области економског проучавања стамбене политике су (Clarke, Ginsburg, 1974):

1. Цена становања укључује у себе значајан елемент **ренте**, па стога тема становања у себе укључује и бављење питањем теорије ренте;
2. Становање чини неизбежан и огроман део трошкова производње људског рада, а, са друге стране, оно је на тржишту **недоступно значајном броју људи**. У оваквим

² Унапређење се види кроз доношење значајних прописа и оснивања засебних тела која се баве питањем становања.

³ Постоје стручна промишљања да се све тематски одређене политике развоја данас подводе под обухват стратегије економског развоја (Вујовић, Петровић, 2005, стр. 53).

⁴ Урбана економика је научна дисциплина у оквиру економије, док је урбана економија заправо градска привреда.

⁵ Поред урбане економије просторно одређене економске дисциплине су рурална/сеоска економика и регионална економика, које проучавају економске односе у сеоским срединама, односно на нивоу покрајине/регије.

околностима урбани економисти су посебно усмерени на проучавање различитих облика станарина и односа између њих.

3. Становање има веома изражену **социоекономску двојност**; становање има истовремено и своју друштвену црту и карактер приватног присвајања.

На основу претходних ставки савремена држава уводи различите **мере унапређења тржишта становања**, од којих су многи „економски обојене“. Ово је разлог што многи урбани економисти теже у разјашњењу економске суштине државних мера у стамбеној политици.

2.2. Социолошко гледиште стана и становања

Како се „становање и стамбена политика не могу проучавати изван конкретног друштвеног контекста“ (Петровић, 2004, стр. 9), тако су оба предмет занимања социологије као науке о друштву. Тачније, за ово је опредељена посебна грана социологије, **социологија становања**, као део шире, социологије града, која се бави и другим урбаним питањима⁶. При томе, треба уочити да занимање социологије становања не обухвата само становање као „пуки, физички простор за живот“, већ се последњих деценија све више шири и на сагледавање становања и његовог окружења (Foley, 1980).

Гледано из социолошког угла, главни циљ становања је да оно истовремено обезбеди и остварење сопствених потреба појединаца и њихово системско укључење у друштвену заједницу (Петровић, 2004, стр. 10). Оно подразумева и тзв. **право на становање**, под којим се мисли на „обавезу државе, односно јавног сектора, да створи услове у којима ће сваки грађанин бити у могућности да обезбеди пристојно становање за своје домаћинство у складу са својим економским и радним могућностима“ (Петовар, 2003, стр. 173). Стога пристојни простор за становање, тј. стан треба посматрати као кључан урбани ресурс (Pahl, 1970). На основу тога, истраживања социологије становања посебно су усмерена на: тип становања, стандард становања, власнички статус и социјални статус корисника.

Све **важније струје у савременој социологији**⁷ проучавају феномене стамбене и урбане политике. Урбана и стамбена политика су **подручја друштвене моћи** и код неомарксистичке и код неовеберијанске струје у социологији. Неомарксистички сматрају да су мере урбане и стамбене политике у намени производње неједнакости између капитала и рада. Са друге стране, неовеберијанци виде мере урбане и стамбене политике као средство за промену друштвених неједнакости у сфери производње и потрошње (Вујовић, Петровић, 2005, стр. 46). Поједини социолози, са друге стране, умањују значај и стамбеној и урбаној политици. На пример, Сузан Мејер (*Susan Mayer*) означава нестанак јасних области политике (енг. *policy areas*), не само економске и социјалне, већ и образовне, еколошке, културне, будући да се оне све више обухватају јединственом стратегијом економског развоја (Вујовић, Петровић, 2005, стр. 53).

2.3. Основни елементи стамбене политике

Постоје бројне дефиниције појма **стамбена политика**. Кратко речено, то су државне мере за постизање циљева у области становања (Clarham, 2010). Међутим, под стамбеном политиком у развијеним капиталистичким земљама обично се мисли на систем мера који држава уноси на у стамбено тржиште, а односи се на регулисање институционалних оквира тржишних уговора, финансијског система и система субвенција (Bengtsson, 2002, стр. 3, преко Петровић, 2004). На тај начин становање пристојног нивоа постаје приступачно свим друштвеним слојевима.

Када се разматра стамбена политика, онда треба имати на уму да се овде под значењем политике подразумевају **развојне политике**, а не политике као одраз моћи и управљања⁸. Као што је већ споменуто, постоји велики број различитих развојних политика, које покривају

⁶ Социологија града и урбана социологија бави друштвеним односима у градским подручјима. Сходно томе, она истражује и друге елементе градског простора, као што су везе, центри, инфраструктура итд.

⁷ Под савременом социологијом подразумевају се „нео“-струје у социологији, настале 1960-их и 1970-их година, а чији постулати су значајни и данас.

⁸ За разлику од српског језика (али и већине светских језика) где појам *политика* покрива оба значења, у енглеском говорном подручју прави се разлика између државне политике (енг. *Politics*) и развојних политика (енг. једн. *Policy*, множ. *Policies*).

одређене области људског развоја и за које се опредељују мере од стране државе. При томе, посебан изазов је како успоставити делотворну сарадњу између неспојивих делова унутар заједнице (Стокер, 1995, стр. 220).

Како стамбена политика почива на скупу већег броја државних мера, оне се могу поделити на **две целине мера** (Петровић, 2004, стр. 13-14):

1. Објективне мере су везане за подстицање понуде, било изградњом нових станова било омогућавањем боље понуде станова по приступачним ценама (кроз смањење пореза и других намета). Циљна група су грађевински предузимачи.
2. Субјективне мере се односе на подстицање стамбене потражње и усмерене су ка корисницима станова. Ове мере могу бити везане подстицање нове градње кроз подизање платежне моћи будућих станара, учешће у закупу стана, ограничавање висине закупа стана и сл.

Иако је стамбена политика **тековина развијених капиталистичких држава**, она се није јавила у свим државама истовремено нити су њена обележја истоветна. На пример, у Западној Европи се стамбена политика јавила упоредо са развојем савременог друштва, па се њени корени вежу за прелаз из 19. у 20. век (Петровић, 2004, стр. 16). У САД корени стамбене политике су везани за мере везане за превазилажење Велике депресије 1930-их година (von Hoffman, 2012, стр. 1-2). У Аустралији и на Новом Зеланду, где су изузетно мале густине насељености дуго времена биле „одушак“ за лако решавање стамбеног питања, стамбена политика се јавља тек после Другог светског рата. Коначно, у случају социјалистичких држава стамбена политика је имала потпуно другачија обележја.

Појава стамбене политике обично се везује за веома лоше услове становања у брзо растућим градова у време брзе индустријализације, када постојећи стамбени фонд није могао изаћи у сусрет великој потражњи стамбеног простора. Прве мере односиле су махом на подизање хигијенско-санираних услова и регулисање висине закупа⁹. Иза почетне фазе у већини развијенијих и урбанизованијих држава дошло је до фазе масовне изградње станова од стране државе¹⁰. У другој половини ове фазе долази до све јачег усмеравања на квалитет становања. Последња и данас преовлађујућа фаза везана је за доба све веће либерализације тржишта, што је у случају стамбене политике довело до преусмеравања пажње са масовности и широког опсега могућих корисника на циљане групе најугроженијих (тзв. резидуални модел). Држава је овде престала бити „снабдевач“ станова, већ је више преузела улогу надзора.

3. СТАМБЕНА ПОЛИТИКА У ЕВРОПИ

3.1. Данашња обележја стамбене политике у Европи

Као што се може приметити из претходног поглавља за појаву и развој стамбене политике уочава се **значај Европе** и то нарочито развијених капиталистичких државама на њеном западу и северу. Европа је у много чему покретач модела стамбене политике који је данас преовлађујући. Иза овога се налазе промене у развојној политици у европским државама са доласком постиндустријског доба, што је са собом донело рационализацију концепта социјалне државе (Петровић, 2014, стр. 27). На пољу стамбене политике овде је у много чему предњачила Велика Британија, која је најзначајнији део њене реформе урадила већ током 1980-их година (MacLennan, 2005, стр. 7; Милић, 2006, стр. 87).

Новија промена стамбене политике посебно се огледа кроз **три процеса: приватизацијом, дерегулацијом и децентрализацијом** (Петровић, 2004, стр. 39-40). Процесом приватизације у становању се тежило да приватни сектор што више укључи у стамбени систем на основу повлачења државе као дотад искључивог носиоца политике. На овај процес надовезује се процес дерегулације, који подразумева утврђивање нових правила

⁹ Регулисање висине закупа било је могуће и давањем стамбеног додатка и ограничавањем висине закупа стана.

¹⁰ У државама друштвеног благостања на Западу дошло је до изградње великог броја социјалних станова, док су социјалистичке државе предузеле градњу станова, над којима се добијало станарско право. у оба случаја јавила се масовност изградње. За разлику од тога, у државама либералног капитализма (попут САД-а) држава се готово уопште није укључила у градњу станова, мада су примењене друге мере (нпр. у САД су постојале повластице за сопствено деловање на тржишту становања).

стамбене политике којима држава надзире овај сектор. Она су обухватила и процес децентрализације, где је држава одговорност за социјалне станове пренела на локални/градски ниво¹¹. Ове мере су за последицу имале и бројне неповољне последице, као што су: раслојавање средњег слоја становништва, смањење опсега корисника мера стамбене политике, центрификација, гетоизација преосталих четврти са социјалним становањем, бескућништво и сл. (Петровић, 2004, стр. 44-47).

Економска криза из 2008. године додатно је смањила издавања за стамбену политику, што се у простору читавало нарочито смањеном градњом социјалних станова (Randall, 2011). Сликовит пример је свакако скорашњи извештај Европске скупштине, који искључује потребу финансирања социјалног становања из европских структурних фондова (CECODHAS, 2015). И поред неповољних токова развоја током протеклих четврт века, упоредо са смањењем државних издвајања за стамбену политику, уочен је и тренд окретања стамбене политике **ширем виђењу становања**, тј. стамбена политика је почела да укључује мере развоја становања у односу на окружење, безбедност, политике обнове и мобилизације заједнице (EP, 1996).

3.2. Стамбена политика у Европи између уније и државног нивоа

Стамбена политика у Европској унији¹² није централизована, тј. **свака чланица ЕУ самостално уређује своју стамбену политику**¹³ (Priemus и др., 1994). И поред тога, посредни значај других области, где је јачи утицај политика ЕУ, посебно Директората за регионалну и урбану политику, као и европских структурних фондова доприноси стамбеним политикама појединих чланица. На крају, значајан је и утицај заједничких европских стратегија и повелја, као и паневропских струковних удружења, која својим деловањем шире вредности које су све више прихваћене. На тај начин може се закључити да на данашњу стамбену политику ЕУ чланица **утичу и државни и европски ниво**.

Мастрихтски уговор, тачније Уговор о Европској Унији потписан у холандском граду Мастрихту из 1992. године био је темељац уједињења Европе. Уговор се посебно наглашава економска интеграција и друштвена кохезија (СЕС, 1992). Утицај отварања тржишта, брисања граница и увођења заједничке валуте утицали су стамбене прилике у чланицама ЕУ, па посредно и на мере стамбене политике.

Важан документ на нивоу ЕУ је „**Housing policy in the EU member states**“¹⁴, где се подвлаче три начела у вођењу стамбене политике (EP, 1996):

- ПРИСТУПАЧНОСТ, као приступ одговарајућем становању и пропратним службама и услугама;
- ПРИУШТИВОСТ, као новчану подршку у обезбеђивању стана домаћинствима са ниским дохотком; и
- КВАЛИТЕТ, као унапређење стандарда становања, како код станоградње тако и код стамбене обнове.

Дата начела, па тиме и успешна стамбена политика, могу бити примењена само ако се њима приступи мултисекторски.

На основу начела предлажу се следећи скупови мера, који се могу именовати као:

1. ПРИУШТИВОСТ становања, посебно мере за младе и становнике у земљама Јужне Европе;
2. УНАПРЕЂЕЊЕ УСЛОВА становања, посебно мере за обнову старог стамбеног фонда, као и за опремање станова са савременим инсталацијама (особено за јужни део Европе);
3. ПРИСТУП становању, посебно мере приступачности становања угрожених друштвеним групама, али и прилагођавање стамбеног простора старима и хендикепиранима; и
4. БЕСКУЋНИШТВО, тачније борба са бескућништом.

Европски структурни фондови због своје величине посредно играју приметну улогу у стамбеној политици појединих чланица. Као носилац радњи у вези са стамбеном политиком јавља се Директорат за регионалну и урбану политику. У стратегији Директората, одн.

¹¹ На овај начин су и урбана и стамбена политика некако и приближиле, бар по месту одлучивања.

¹² У даљем тексту: ЕУ.

¹³ Као пример различитих стамбених политика, може се навести само значај социјалног/јавног/приступачног становања. Док у неким чланицама ЕУ социјално становање чини и преко трећине укупног стамбеног фонда, у две чланице оно уопште не постоји (EP, 1996).

¹⁴ Стамбена политика у државама-чланицама ЕУ.

Стратегији регионалне политике „Европа 2020“, спомињу су два циља развоја од значаја за становање и стамбену политику, (1) климатске промене и енергетска одрживост и (2) борба са сиромаштвом и друштвеном искљученошћу. Спровођење мера у оквиру споменуте стратегије покривено је европским фондом за регионални развој, кохезионим фондом и европским социјалним фондом.

Као документи од значаја за поље стамбене политике могу се укључити **европске повеље у области просторне одрживости**. Овде се могу посебно издвојити Олборшка повеља и Лајпцишка повеља (Ралевић, Антонић, Митровић, 2014). У обе повеље могу се приметити сличне мере на пољу стамбене политике:

- приуштивост становања,
- повезивање становања и саобраћајне приступачности,
- мешање становања са другим наменама (тзв. *mixed use*), и
- Заснивање градње и обнове становања на коришћењу савремених (еко-) материјала и технолошких поступака.

Важну улогу у ширењу савремених сазнања по питању становања, а тиме и по уређење стамбене политике појединих државама, имају сигурно и **паневропска струковна удружења**, где се делује путем окупљања и заједничких докумената. Као пример може се навести SECODHAS-Housing Europe, са усмерењем на социјално становање. Ово удружење окупља 42 европска државна и регионална удружења и предузећа из 22 државе. Удружење води пар паневропских пројеката у области социјалног становања, у области смањења потрошње енергије, развоја стратешког приступа и образовања у области социјалног становања.

И поред наведеног, развој у складу са политикама ЕУ које утичу на стамбене политике појединих држава-чланица представља **велики изазов** за све њих, како за старе тако и за нове¹⁵.

4. СТАЊЕ СТАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ

Тренутни развој ЕУ не утиче само на државе-чланице, већ он посредно утиче и на друге европске државе. Тај утицај је сигурно већи на оне које желе то да постану (Петровић, 2014, стр. 53). Овде свакако спада и **Србија**, која протеклих година ради на прикључењу ЕУ, па је приступила усклађивању целог свог система са политиком ЕУ. Ове радње неће заобићи ни област становања.

Пред Србијом је велики изазов како ово спровести. Заправо, главни носиоци власти Србије, као и у случају других бивших социјалистичких држава Европе, опредељују се за „одлагање систематског приступа изградњи легалног, институционалног и финансијског оквира урбане политике из перспективе дефинисања социјалних права“ (Петровић, 2009, стр. 225). Ово подразумева могућности остварења приступачности ресурса у градском подручју, а како је већ речено да је становање један од најважнијих ресурса, онда се и оно доводи у питање.

Тренутно у Србији не постоји **главни стратешки документ** који би се бавио стамбеном политиком. Недостатак стратешког документа уочен је пре више година (Петровић, 2009, стр. 287)¹⁶. Црна Гора, иако је на приближно истом нивоу развоја, а просторно неупредиво мања, поседује сопствену стамбену стратегију, донету је 2011. године (Ралевић, Антонић, Митровић, 2014).

Због тога, најважнијим документом у области становања се може именовати **Закон о становању**, који је важећи од 1992. године, „када је тадашња СР Југославија тек улазила у процес транзиције, који је у међувремену значајно променио прилике на овим просторима“ (Ралевић, Антонић, Митровић, 2014). Међутим, овај закон је претрпео низ амандмана, а већ је 2003. године К. Петовар приметила да је закон превазиђен по многим питањима. Због тога он вероватно није најбоље полазиште за нову стамбену политику.

За разлику од Закона о становању, Србија има релативно **нове прописе у области социјалног становања** (Ралевић, Митровић, Антонић, 2013). Они обухватају Закон о социјалном становању (2009), Националну стратегију социјалног становања (2012) и Акциони план за спровођење стратегије (2012). Иако су ови документи заиста велики помак у српском

¹⁵ Наравно, изазов је већи за нове чланице ЕУ, будући да су оне махом и круга бивших социјалистичких земаља, са осетно другачијим „стамбеним наслеђем“.

¹⁶ Ово је посебно упадљив мањкавост ако се зна да неки већи градови у Србији (нпр. Ниш, Краљево) имају своје локалне стамбене стратегије.

законодавству у вези становања, они су секторски везани само за социјално становање. Овде се ипак мора нагласити да, услед ограничених ресурса, држава није могла много да уради на спровођењу, тј. обезбеђивању социјалног станова, те да оно данас представља занемарљив удео у укупном стамбеном фонду. Постоје и друге мере подршке у стамбеној политици, као што су повластице за куповину стана када су купци млади брачни парови, на пример. Ипак, може се рећи да су **досадашњи исходи скромни**¹⁷, а утицај мера у области социјалног становања по свеукупни развој становања недовољан.

Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године је кључан документ за просторну политике Србије. Како становање представља најзаступљенију намену у градским насељима, као кључним за просторни развој државе, очекивало би се да становању буде дата довољна пажња у овом Закону. Међутим, Законом становање није издвојено као засебна тематска област, већ је махом објашњено кроз област социјалног развоја (Ралевић, Антонић, Митровић, 2014). На тај начин се питање становања махом сагледава из „социолошког угла“. Такође, не увиђа се јасно „просторни одраз“ мера у области становања. На овај начин планирање становања у простору препуштено је плановима нижег реда, па посредно и локалним самоуправама¹⁸.

Што се тиче **тела и органа који се баве становањем** у Србији, она су подељена између јавног и невладиног сектора. У оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре постоји посебан Одсек за стамбено право у оквиру Сектора за просторно планирање, урбанизам и становање. Овим се не покрива целокупна област становања, а посебно не и „урбанистичка димензија“ становања. Ако је доношење и вођење стамбене политике у надлежности државе, онда се овим оправдано отвара питање главног њеног покретача и носиоца. Ту улогу би по свом звању могла преузети **Републичка агенција за становање**¹⁹. Међутим, је за ово неопходно проширење њених надлежности, будући да је она, упркос називу, надлежна само за социјално становање²⁰.

Што се тиче **невладиног сектора** који делује на пољу унапређења становања у Србији, овде се примећује утицај тела и организација потпомогнутих од страних и међународних развојних агенција. Неке од њих су оствариле значајне резултате у пракси. При томе, можда се највише примећује да у невладином сектору не постоји **јединствено струковно удружење**, као што је то особено за бројне европске државе, али и за неке сродне струке у Србији, где већ дуго постоје засебна струковна удружења, која својим деловањем остварују приметне резултате²¹.

5. ЗАКЉУЧАК - КАКО ИСКОРИСТИТИ ИСКУСТВА

Изложени рад имао је за циљ да представи суштину стамбене политике у Европи, како би се извукли закључци у ком смеру треба поставити будућу стамбену политику у Србији у односу на тренутно стање становања, а посебно у односу на мере државе које су у овом области већ покренуте.

Прво, држава је предузела кораке у циљу **омогућавања приуштивости становања** као вероватно најважније мере у области стамбене политике. Постоје одговарајући прописи, који се примењују. Међутим, обим и обухват мера су недовољни у односу на потребе, што је очигледан одраз тешког економског положаја и слабости државе.

Остале мере државе у области становања нису развијене. Унапређење услова становања у старијем и дотрајалом стамбеном фонду очито није одговарајуће решено прописима, пошто је веома мали број зграда обновљен²². Физичка приступачност становања, мада покривена одређеним прописима, није спроведена на прави начин, па много нових

¹⁷ Они би били и много скромнији да није било подршке међународних развојних организација, попут УН Хабитата.

¹⁸ Регионални ниво у Србији није развијен, а окружни ниво је сувише завистан од државне власти, па је питање спровођења регионалних планова под великим упитником.

¹⁹ Агенција је основана 2011. године, па је релативно млад „учесник“ у области стамбене политике у Србији.

²⁰ Према подаци о надлежности са званичне веб странице Републике агенције за становање.

²¹ На пример, Удружење урбаниста Србије, Удружење архитеката Србије, Асоцијација просторних планера Србије итд.

²² При томе, највећи број „обновљених“ стамбених зграда је само делом обновљен (фасада, кров, улазни део и сл.).

зграда нема прикладан приступ за хендикепиране или старе особе. Примена еколошких и енергетских стандарда је такође тек у зачетку.

Још мање пажње је поведено у случају мера државе које би се могле везати за „**урбанистичку димензију**“ **становања**, која је данас веома битна у Европи, будући да се њоме значајно спречава друштвена искљученост и просторно раслојавање становништва. Тако, на пример, повезивање становања и саобраћајне доступности није унето у било коју стратегију или пропис, а слично важи и за мешање становања са другим наменама или просторно повезивање становања и основних јавних служби.

Конечно, овим се свакако не исцрпљује скуп мера које држава може поставити као приоритете у будућој стамбеној политици, али свакако јесте кратак приказ стања и спремности Србије, њених државних тела и стручњака у будућности. За почетак важно да се **успостави систем** који би „утемељио“ стамбену политику. Он би обухватао стварање или одређивање **надлежног државног тела и уређење главног стратешког документа** из ове области. Спровођење мера из овог документа не мора бити одмах успостављено, већ се може ићи и етапно. При томе, важно да дати документ постоји, како би био усмерење за документе и прописе нижег реда. Овај документ може бити праћен и различитим врстама водича и приказа добре међународне праксе како би се свест и знање о потреби вођења и значају стамбене политике проширили и међу стручњацима и међу носиоцима власти и међу грађанством.

📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

Литература

1. Bengtsson, B. (2001). Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies* бр. 24, стр. 255-275. Преузето 31.03.2014. са: <http://www2.ibf.uu.se/PERSON/bosse/cambridgeplenary.pdf>.
2. Bengtsson, B. (2007). Does History Matter – and how? Path Dependence in Housing. York, Преузето 31.03.2014. са: <http://www2.ibf.uu.se/PERSON/bosse/yorkpaper.pdf>.
3. Вујовић, С., Петровић, М. (2005). *Урбана социологија*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
4. European Parliament (1996). Housing policy in the EU member states. Преузето 2. априла 2015. са: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text1_en.htm.
5. Quigley M.J. (2008). Urban Economics. У Durlauf N. S. и Blume E. L. (уп.): *The New Palgrave Dictionary of Economics: Second Edition*. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. Преузето са 30. марта 2015. са: http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_U000035>doi:10.1057/9780230226203.1770.
6. Clapham, D. (2010). Housing Policy. у R. Hutchison (уп.). *Encyclopedia of Urban Studies*. New York: SAGE Publications.
7. Clarke. S., Ginsburg N. (1974). *The Political Economy of Housing*, University of Warwick, Преузето 12. марта 2015. са: <https://homepages.warwick.ac.uk/~syrbepubs/ClarkeGinsburg.pdf>.
8. Council of the European Communities - CEC (1992). *Treaty on European Union (Maastricht Treaty)*. Maastricht. Преузето 2. априла 2015. са: http://www.cvce.eu/obj/treaty_on_european_union_maastricht_7_february_1992-en-2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05.html.
9. Le Conte, M. (2015). In France, housing policies are creating vast numbers of empty cities. CityMetric: 3. март. Преузето 12. марта 2015. са: <http://www.citymetric.com/politics/france-housing-policies-are-creating-vast-numbers-empty-cities-799>.
10. Maclennan, D. (2005). *Housing policies: New times, new foundations*. York: Joseph Rowntree Foundation. Преузето 1. априла 2015. са: <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/1859353622.pdf>.
11. Милић, В. (2006). *Урбанистички аспекти социјалног становања*. Београд: Архитектонски факултет.
12. Народна скупштина Републике Србије – НСРС (1992-2012). *Закон о становању*. Београд, преузето са: <http://www.parliament.gov.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html>
13. O'Sullivan, A. (2003). *Urban economics*. Boston, Mass: McGraw-Hill/Irwin.
14. Pahl, R. (1970). *Patterns of Urban Life*. London: Longman.
15. Петовар, К. (2003). *Урбана социологија: Наши градови између државе и грађанина*. Београд: Географски факултет, Архитектонски факултет, ИАУС.
16. Петровић, М. (2004). *Социологија становања - Стамбена политика: Изазови и могућности*. Београд: Институт за социолошка истраживања.
17. Петровић, М. (2009). *Трансформација градова: Ка деполитизацији урбаног питања*. Београд: Институт за социолошка истраживања.

18. Петровић, М. (2014). *Друштво и градови између глобалног и локалног: Изазови и могућности*. Београд: Чигоја; Институт за социолошка истраживања
19. Pickvance, C. (2002). State-Socialism and Their Urban Patterns: Theorizing the Central and Eastern European Experience. У: *Understanding the City*. стр. 183-203, Oxford. 2002.
20. Priemus, H. (1994). Housing Markets, Housing Policies and Housing Finance in Integrating Europe. *Housing Finance International*, јун, Преузето 2. априла 2015. са: http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/9406_Eur.pdf
21. Ралевић, М., Митровић, Б., Антонић, Б. (2013). Урбанистичка димензија социјалног становања у транзиционој Србији: између европских узора и домаћег законодавног и стратешког оквира. У: Трифуновић, В., Минић, Д., Крејовић, З. (ур.): *Нови и актуелни закони о уређењу простора и њихово спровођење; Приоритетни инвестициони програми и објекти*. Београд: Удружење урбаниста Србије, стр. 117-128.
22. Ралевић, М., Антонић, Б., Митровић, Б. (2014). Глобална одрживост и српско становање: анализа главних докумената одрживог развоја у циљу унапређења законодавне и стратешке основе становања у Србији. У: Трифуновић, В., Минић, Д., Крејовић, З. (ур.): *Планирање простора, урбанизам и изградња, комплементарни закони и реиндустријализација*. Београд: Удружење урбаниста Србије, стр. 47-54.
23. Randall, C. (2011). *Housing*. London: UK: National Statistics publication. преузето 2. априла 2015. са: <https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CD0QFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.ons.gov.uk%2Fons%2Frel%2Fsocial-trends-rd%2Fsocial-trends%2Fsocial-trends-41%2Fhousing-chapter.pdf&ei=nn8cVZSIBIPtO-eYgYAG&usq=AFQjCNH-8xDIz8qgjwSEK00APszHNryeJg&bvm=bv.89744112,d.bGg&cad=rja>
24. Стокер, Г. (2004). Теорија режима и урбана политика. у: Вујовић С., Петровић М. (ур.): *Урбана социологија*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
25. Уједињене нације - УН (1948). *Универзална декларација о људским правима*. Њујорк. Преузето 31. марта 2015. са: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=src5>.
26. УН Хабитат Србија (2006). *Четири стратешке теме стамбене политике у Србији*. Београд: СИРП.
27. UNECE/CHLM (2006). *Студија стамбеног сектора Србије*, Београд: UNECE Press. Преузето 31.12.2015. са: <http://odrzivostanovanje.webs.com/Studija%20stambenog%20sektora%20Srbije.pdf>.
28. Foley, D. (1980). The Sociology of Housing. *Annual Review of Sociology* 6, стр. 457-478.
29. Von Hoffman, A. (2012). *The Political Processes of Making Low-Income Housing Policy*. Cambridge (MA): Harvard University. Преузето 1. априла 2015. са: http://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/w12-5_von_hoffman.pdf.
30. CECODHAS - Housing Europe (2015). *European Parliament report excludes social housing from the Juncker Plan?* Брисел, 19 март. Преузето 2. априла 2015. са: <http://www.housingeurope.eu/resource-449/european-parliament-report-excludes-social-housing-from-the-juncker-plan>.

Извори

1. Републичка агенција за становање Републике Србије > <http://www.rha.gov.rs>.
2. US Department of Housing and Urban Development - HUD/U.S. (Одељење за становање и урбани развој САД) > portal.hud.gov/hudportal/HUD.
3. CECODHAS - Housing Europe > www.housingeurope.eu.

Александар Рудник Милановић, дипл.инж.арх.¹

ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА УРБАНОГ РАЗВОЈА ТРАНСПОРТА И ЊЕН УТИЦАЈ НА РАВНОМЕРНИ УРБАНИ РАЗВОЈ СРБИЈЕ

РЕЗИМЕ

Актуелност теме развоја транспортне инфраструктуре, представља сасвим очекивано прихватање чињеница које указују на то, да је развој одређене заједнице у директној повезаности са степеном развоја мреже њене транспортне инфраструктуре. Одрживи развој европске транспортне мреже, свакако зависи и од степена развијености мрежа у њеном непосредном окружењу.

Примарни аспект потреба за развојем тих мрежа, представља могућност за ефикаснију размену робе и услуга. Поред тог несумљиво значајног аспекта за степен развоја региона, потребно је нагласити да развијена транспортна мрежа посредно утиче и на стабилацију и равномерни развој региона.

Правци развоја транспортне мреже Европе су у њеном досадањем развоју били правци који настају на ослоначким тачкама развоја региона, које повезане у систем мреже транспорта представљају снажне одрживе и интензивне правце развоја. Саобраћајна инфраструктурна мрежа Србије се и даље налази у фази њеног примарног развоја, чији ће степен одрживости такође зависити од степена развијености и реализације повезивања њених главних развојних коридора. Прихватањем потреба за интегрисањем мреже српских инфраструктурних приоритета у Балканску, а надаље и Европску транспортну мрежу, представља сигуран пут ка будућем одрживом развоју Србије али и региона у окружењу.

Кључне речи: транспортне инфраструктуре, транспортне мреже, равномерни развој, одрживи развој

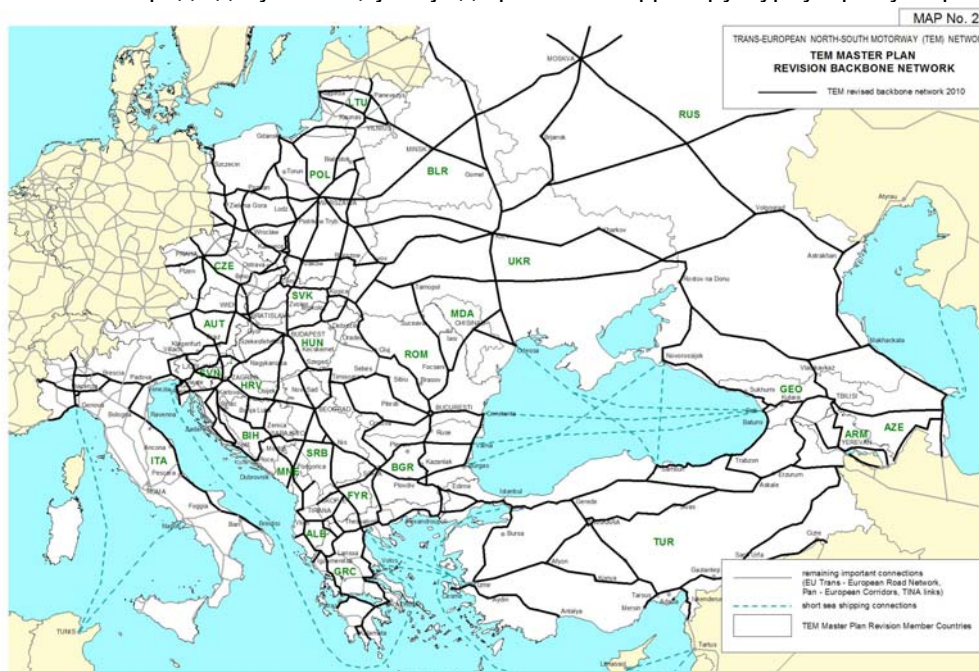


Правци развоја транспортне мреже Европе су у њеном досадањем развоју били правци који настају на ослоначким тачкама развоја региона, које повезане у систем мреже транспорта представљају снажне одрживе и интензивне правце развоја. Саобраћајна инфраструктурна мрежа Србије се и даље налази у фази њеног примарног развоја, чији ће степен одрживости такође зависити од степена развијености и реализације повезивања њених главних развојних коридора. Прихватањем потреба за интегрисањем мреже српских инфраструктурних приоритета у Балканску, а надаље и Европску транспортну мрежу, представља сигуран пут ка будућем одрживом развоју Србије, али и региона у окружењу.

Економска криза је стиче се утисак зауставила развој ЕУ у тој мери да се опсервације о сложеном стању Европске Уније по питању проблема везаних за број становника и незапосленост могу затећи и као званична документа ЕУ. У публикацији "Градови будућности" дати су конкретни ставови о угрожености одрживог регионалног развоја Европе са следећим значајним констатацијама. У том документу се истиче да "Европа није више у ситуацији континуираног економског раста и да се многи градови, посебно градови у централној и источној Европи, али и стари индустријски градови у западној Европи, суочавају се са озбиљном претњом економске стагнације или пада. Економија у свом садашњем облику није у стању да обезбеди посао за све - слабљење веза између економског раста, запослености и социјалног напретка су избациле већи део становништва на тржишта рада, или у правцу понуде за нискоквалификоване и ниско плаћене секторе услуга. Расте диспарат прихода и расхода, и сиромашни су све

¹ ЈП Дирекција за урбанизам – Крагујевац ; aleksandarrudnik@gmail.com

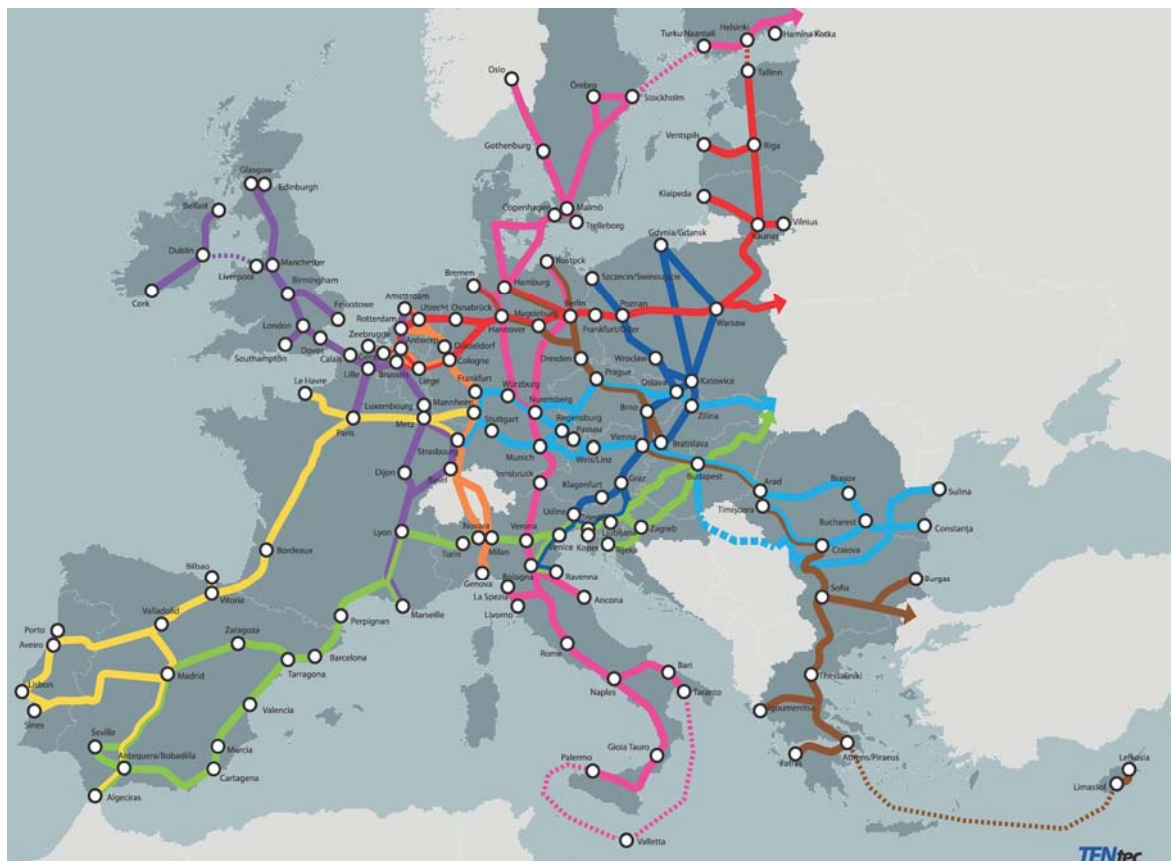
сиромашнији - а у неким срединама, локалне популације трпе концентрације неједнакости у смислу лоших стамбених услова, ниског квалитета образовања, незапослености и потешкоће или неспособност за приступ одређеним службама (здравство, транспорт, ИЦТ). Социјалне поларизације и сегрегације се повећавају а недавна економска криза је додатно погоршала ефекат тржишних процеса чиме се постепено долази до одступања од статуса социјално стабилних држава у већини европских земаља."² Равномеран одрживи развој према тим документима свакако значи и хармонизацију и балансирање степена функционалности инфраструктурне мреже Европе. Проблем стања инфраструктурних мреже земаља западног Балкана и њено унапређење, свакако иде у прилог смањењу броја потенцијалних миграција ка ЕУ. Промет производа али и изградња привредних комплекса подстакнута изградњом инфраструктуре је свакако и прилика за запошљавање становништва, што су активности које значајно могу зауставити лавину азиланата из земаља кандидата за чланство у ЕУ. Урбана политика Европске Уније се евидентно стратешки усмерава ка инфраструктурном развоју неразвијених чланица или земаља кандидата за чланство кроз посредовање у процесима регионалне сарадње земаља западног Балкана. Урбана политика Европске Уније у таквим околностима је усмерена ка примени инструмената урбанистичког планирања, посебно усмеравајући планирање ка развоју инфраструктурних кориодора. Функција Европске транспортне мреже тако има за циљ креирање модерне и ефективне инфраструктуре за транспорт, енергију и телекомуникационе везе широм Европе повезујући све Европске земље и регионе у једну функционалну мрежу. Слободно кретање робе, људи и услуга је приоритет који свакако зависи од функционалности те мреже. Питање одрживости и инфраструктурне мреже Европске Уније такође зависи и од стања и одрживости мреже земаља бивше Југославије у којој се Србија с правом може сврстати у лидере земаља западног Балкана. Унапређење развоја транспортне мреже Европе али и земаља у непосредном окружењу је процес који се одвија перманентно и у складу са политички дефинисаним циљевима развоја Европске Уније. У циљу што ефикаснијег дефинисања праваца развоја инфраструктурних мрежа та тема се обрађује кроз мастер планове, али и различите инфраструктурне студије и документа. Европска Унија преко Европске комисије, перманентно обнавља документацију за потребе урбаног одрживог развоја. Поред истраживања које спроводи ЕУ и Уједињене Нације такође са својим посебним комисијама попут Економске Комисије за Европу, раде перманентно на изради документације која дефинише инфраструктурну мрежу Европе.



Прилог мапа 1: TEM and TER revised Master Plan/UNITED NATIONS New York and Geneva/ ECE/TRANS/183/Rev.2(Vol. I)/2011

² Cities of tomorrow Challenges, visions, ways forward / European Commission, Directorate General for Regional Policy / Октобар 2011

За разлику од ТЕМ документације коју израђују агенције УН, документација ЕУ попут ТЕНТ документације, се углавном базира на стратегијама развоја примарних коридора Европе, у којима земље ван Европске Уније нису посебно приказане у мапама развоја, изузев Србије која је приказана кроз евидентирање дунавског тока кроз Србију, као дела стратешког европског коридора под називом Рајна - Дунав.



Прилог мапа 2: The Core Network Corridors / TRANS EUROPEAN TRANSPORT NETWORK 2013/European Commission – Directorate General for Mobility and Transport

Геостратешки положај Србије, њен друмски, железнички и водени саобраћај се свакако данас могу посматрати као развојни потенцијал и интегративни део инфраструктурне мреже Европе, посматрајући интензивирање броја медијаторских конференција и регионалних скупова који су усмерени ка одређењу политика развоја у регионима, посебно у складу са значајем коридора који пролазе кроз њихову територију. Један од таквих коридора је свакако пловни пут Дунава, односно део дунавског тока кроз Србију, чији се делови природно интегришу са плановима развоја северног и источног правца простирања тог тока. Регионални развој Европе усмерен је ка спровођењу политике ЕУ са унапред дефинисаним циљевима који теже смањењивању економских, социјалних и територијални диспаратитета између региона, и у исто време ка подршци њиховом хармоничном развоју (Европска комисија 2008. године). Транспорт и инвестиције у инфраструктуру, се свакако могу користити као инструмент политике за успостављање уравнотеженог развоја у свим регионима Европе.

На основу посматрања досадашњег тока транспорта стиче се утисак да "Друмски транспорт има централну улогу у процесу оздрављења и раста економије ЕУ. Европљани ће свакако убудуће очекивати да се роба испоручује "од врата до врата" у сваком делу континента, брзо и на време. Интенција је да се транспорт робе између држава чланица повећа за 50% између 2000. и 2020. Друмски транспорт – који већ износи 73%, без сумње ће преузети лавовски део проширења тих комуникација. Друмски саобраћај већ увелико доприноси европској економији: он даје око 4,5 милиона радних места и промет у вредности од око 1,6%

ЕУ бруто домаћег производа."³ На основу наведених података из европских документа може се закључити да друмски транспорт игра виталну улогу у развоју Европске интегрисане саобраћајне мреже и интермодалних транспортних решења. Такође се стиче утисак да се Европска унија усмерила ка обезбеђивању услове за отворено тржиште и професионални друмски превоз робе - од којих камионски саобраћај свакако преузима значајну улогу уз стварање услова за отварање нових радних места и економски раст заснованим на могућностима брзог и ефикасног пласирања производа и робе произведене у било којем делу ЕУ. Са унапређењем мреже друмског саобраћаја посебно уважавајући коридоре Е 75, Е 761 као и везе између тих коридора проток робе и људи би био значајно унапређен, посматрајући чињеницу да ти коридори имају стратешки значајне позиције у систему мреже српских али и европских путева, који доприносе српској али и европској економији посматрајући број европских компанија које се налазе на територији Србије који су наглашени и у истраживањима Уједињених нација приликом евидентирања потреба за развојем транспортне мреже путева Европе.

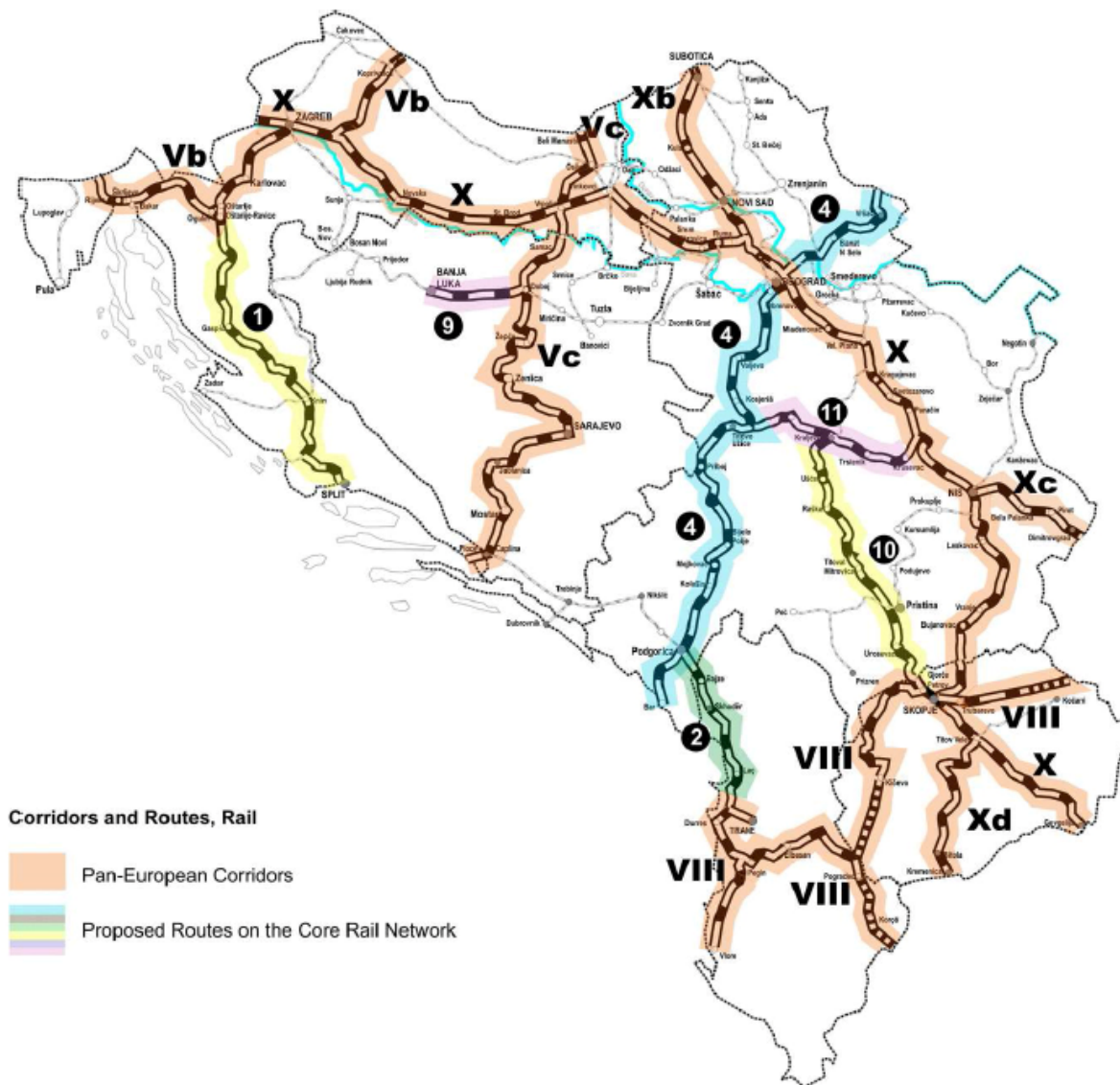


прилог мапа 3 : UNITED NATIONS / Economic Commission for Europe /International E road Network in conformity with Annex I of the European agreement on main international traffic arteries (AGR) / 2007

Потписивањем Меморандума о разумевању (МОР) о развоју југоисточне Европе под називом Југоисточна примарна регионална транспортна мрежа 11. јуна 2004. године, Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија, Србија и Црна Гора (укључујући и Косово) и Европска комисија крунисале су напоре земаља региона и међународне заједницу да заједно развијају стратегију за регионални транспорт у Југоисточној Европи. То је такође резултат интензивне интеракције између Европске комисије и главне међународне финансијске институције у оквиру Групе за управљањем инфраструктурним пројектима југо-источне Европе (ISG). ИСГ је створена са циљем стратешког усмеравања развој регионалне инфраструктуре у југоисточној Европи, правећи компромисе између Европске комисије (ЕК), Европске инвестиционе банке (ЕИБ) и Европске банке за обнову и развој (ЕБРД), Светске банке, Развојне банке Савета Европе и Пакта за стабилност.

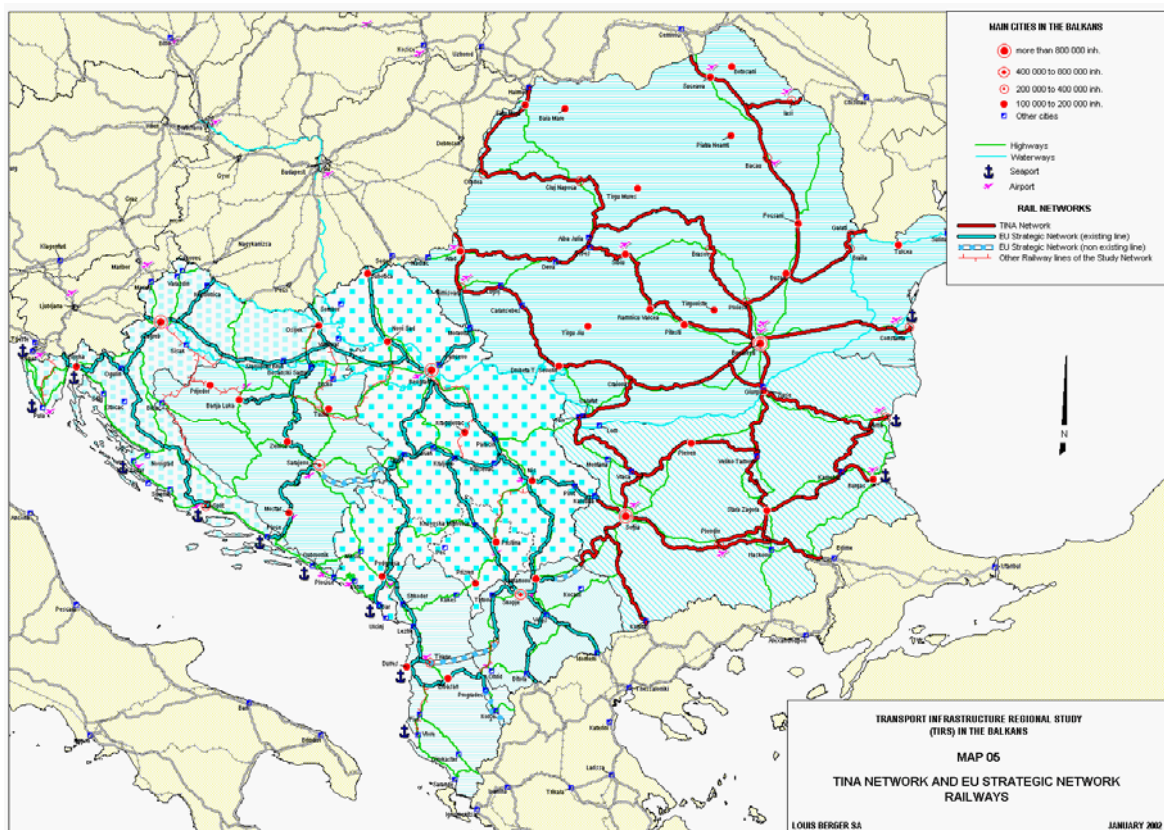
³ ROAD TRANSPORT POLICY/Open roads across Europe/European Commission, Energy and Transport DG/2006

За потребе унапређења регионалне сарадње и развоја Балкана у периоду више од једне деценије врше се студијска истраживања која прате и мапе са приоритетима у реализацији значајних инфраструктурних праваца.



прилог мапа 4 : паневропски коридори
Извор: REBIS - Regional Balkans Infrastructure Study in Transport (07/2003)

Правци развоја транспортне мреже Европе су у њеном досадањем развоју били правци који настају на ослоначким тачкама развоја њених региона, које повезане у систем мреже транспорта представљају снажне и одрживе интензивне правце развоја. Степен одрживости инфраструктурне мреже Србије ће у наредном периоду зависити од степена развијености и реализације њених главних развојних коридора E75 и E 763 као и праваца њиховог међусобног повезивања. Прихватањем потреба за интегрисањем мреже српских инефраструктурних приоритета у Балканску, а надаље и Европску транспортну мрежу, представља сигуран пут ка будућем одрживом развоју Србије али и региона у окружењу.



Прилог мапа 5: Transport Infrastructure Regional Study (TIRS) in the Balkans/TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment) / 2002

На тему равномерног урбаног развоја Sir Peter Geoffrey Hall-а у својој књизи о урбаном и регионалном планирању истиче да се " транспортна мрежа која повезује главне развојне коридоре мора равномерно развијати на читавој њеној територији и то како на по дефиницији на осам привредног индустријског развоја тако и ван њих"⁴. Равномерни развој ЕУ се дакле може посматрати системски као инфраструктурна мрежа правце развоја унутар административних граница земаља чланица ЕУ али свакако и на могућностима за унапређење кретање робе и услуга у регионима у којима се унапређењем инфраструктуре посредно утиче посредно и на привредне аспекте развоја читаве Европе.

Повезивање региона "Западног Балкана" обухвата земље кандидате за чланство у ЕУ и то: Албанију, Бившу Југословенску Републику Македонију, Црну Гору и Србију; као и потенцијалног кандидата за приступање Босну и Херцеговину .

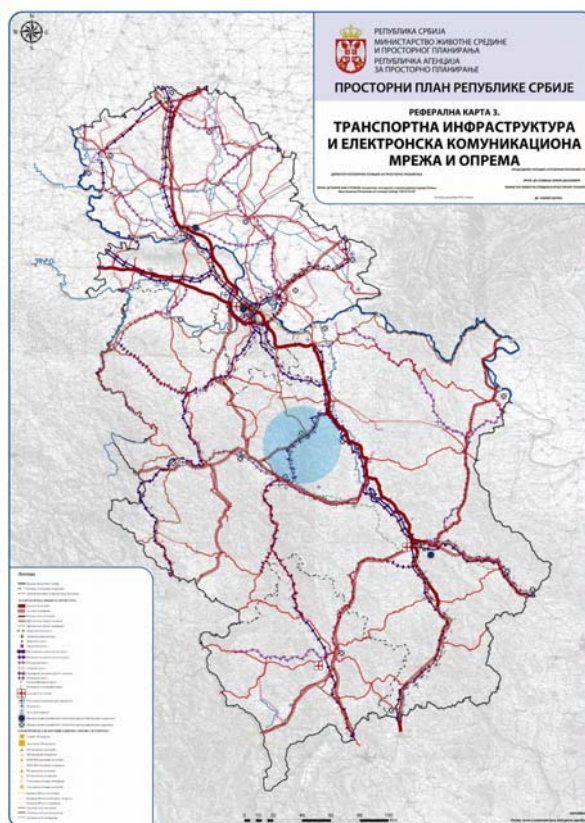
" Европска инвестициона банка (ЕИБ) је као највећи међународни финансијер на западном Балкану, где је била активна од 1977.је у протеклих десет година финансирала пројекте укупне вредности преко 28 милијарди долара у региону, док су у 2014. години кредити износили и више од 2,4 милијарде долара."⁵ Настављајући своју подршку за обнову и модернизацију регионалних и општинских мрежа у региону за потребе развоја основне инфраструктуре (транспорта, енергетике и екологије), ЕИБ планира да увећа помоћ за приватни сектор и припреми нов пакет зајмова ради инвестирања у здравство и образовање у региону у наредном петогодишњем периоду. Ради скенирања стања инфраструктурне мреже у региону и разматрања потреба за улагање у њихову даљу изградњу и обнову, SEETO је основана као део регионалног CARDS програма ЕУ за 2003.годину. Програм је обухватио Албанију, Босну и Херцеговину, Црну Гору, БЈР Македонију, Хрватску, Србију, укључујући УНМИК Косово (УНСЦР 1244). Један од основних задатака SEETO је израда развојних инвестиционих мапа. До сада су усвојени Извештаји за периоде 2006-2010. год., 2007-2011. године као и 2010-2014. године.

⁴ Urban and regional planning/Peter Hall/First edition published in 1975 by David and Charles (Holdings) Ltd London/ страна 165

⁵ <http://www.eib.org/projects/regions/enlargement/the-western-balkans/index.htm>



Прилог мапа 6: SEETO Comprehensive Network Development Plan 2014/ Multi - Annual Plan 2014 - 2018
Common problems - Shared solutions December 2013/South East Europe Transport Observatory (SEETO)



Прилог мапа 7 :Приказ дела повезивања коридора Е 75 и Е 763 (Е761) који је потребно интегрисати у истраживачку документацију СЕЕТО (зона означена на прилогу из Просторног плана РС 2010-2020)

За потребе израде Просторног плана Србије коришћена је и "Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године." (донешена одлуком Владе Републике Србије на основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 - исправка и 101/07). Поменута Стратегија наглашава потребу за интегрисањем података из Стратегије развоја транспорта Србије у европску истраживачку развојну документацију. На основу приложене истраживачке документације у овом раду може се запазити да је инфраструктурна мрежа приоритетних праваца развоја Србије у великој мери интегрисана у ЕУ документацију за регион западног Балкана, али и да се одређени правци који повезују коридоре Е75 и Е 763 (део трасе преко града Крагујевца), нису у времену започетих истраживања интегрисани у СЕЕТО документацију. Посматрајући околности у којима су се Србија, па и град Крагујевац, налазили у 2002.г. на почетку поменутих истраживања, уз уважавање приступа успостављању стратегије развоја инфраструктуре на повезивању тачака привредног развоја одређене територије, интергисање правца повезивања тих коридора преко Крагујевца би било усклађено са подацима о највећем извознику у Србији, компанији "Фијат Крајслер Аутомобили Србија" која је лоцирана управо у Крагујевцу.

За разлику од друмског саобраћаја однос према употреби железничког транспорта на територији ЕУ бележи велики диспарат у статистичким подацима везаним проценте употребе тог вида саобраћаја. "У складу са мониторингом употребе железничког транспортног саобраћаја и подацима који се прате од 1995, употреба железнице је у порасту у Великој Британији, (+70%), Шведској (+42%), Француској (+37%) и Белгији (+26%). Са друге стране ти видови транспорта су значајно смањени у појединим земљама ЕУ и износе до -60% у Грчкој, Пољској, Бугарској, Румунији, Естонији до чак -90% у Литванији. С друге стране превоз путника је порастао до 16% у земљама ЕУ15 од 1995., односно до 3% у земљама ЕУ25 од 2000."⁶

Управо ти показатељи указују да је потреба за унапређењем транспортних веза део процеса урбаног одрживог развоја, и да ће са улагањима Европе у развој инфраструктуре земаља кандидата, управо омогућити да се са активирају нефункционални линкови у земљама кандидатима за приступ ЕУ чиме се посредно врше корази који стратешки унапређују систем железничког транспорта Европе. Регион западног Балкана управо јесте зона у коју ће ЕУ у наредним годинама стратешки улагати ради подизања капацитета мреже транспорта на њеној садашњој али и будућој територији.Траса магистралног коридора у делу Краљево – Лапово, која се везује на магистрални коридор Ниш – Београд (приказана такође у претходном прилогу), свакако представља део праваца стратешког развоја инфраструктурног коридора Србије али и западног Балкана, који посредно унапређују функционисање европских коридора дефинисаних у документу TRANS EUROPEAN TRANSPORT NETWORK 2013.

Стање инфраструктурне мреже Европе и њени будући правци развоја, описани су у *Белој књизи политике транспорта Европе*, у којој се наводи да "потреба за инфраструктурним а поготово саобраћајним повезивањем региона Европе, почива на констатацији да је током 1990- их Европа почела да се мучи са загушењем у саобраћају у одређеним областима и на одређеним правцима. Овај проблем почиње да угрожава конкурентност привреде. Парадоксално изгледа да загушење у центру иде руку под руку са све већом изолацијом ободних региона, који имају велику потребу да се боље повежу са централним тржиштима како би дошло до регионалног повезивања унутар ЕУ. Ако парафразирамо чувену изреку о централизацији може се рећи да је Европска Унија угрожена због апоплексије центра и парализе екстремитета."⁷

⁶ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT / Fourth report on monitoring development of the rail market / Eorostat / 2014

⁷ http://www.putevi-srbije.rs/strategijapdf/Politika_transporta_u_Evropi_do_2010_srp.pdf

мр Дарко Полић, дипл.инж.арх.¹
Бојана Кулачин, дипл.соц.²
Душко Марковић, дипл.ек.³

МОГУЋНОСТ ЗА РАЗВОЈ КРЕАТИВНОГ КЛАСТЕРА – КИНЕСКА ЧЕТВРТ У НОВОМ САДУ

РЕЗИМЕ

Креативни кластери су нови препознатљив тренд у коришћењу зона индустријског наслеђа и других простора превазиђених намена у европским градовима данас. Зоне напуштених фабрика су, пре свега због добре позиције на ободу градског центра, идеална прилика за развој делатности и домена савремених културних и креативних индустрија, економија забаве и туризма. Након почетка светске економске кризе 2008. године, успоравају неолиберални пројекти изградње великих размера. Као алтернатива, појављују се нови модели просторног развоја чији су носиоци мала привредна и грађанска удружења која развијају нове визије живота и рада у граду. У мањим градовима европских земаља у транзицији, ослањање на сопствене привредне и друштвене капацитете може трасирати пут ка новом систему социо-економског развоја.

ABSTRACT:

Creative clusters are new and recognizable trend in use of industrial heritage zones and other neglected city spaces in European cities today. Good position on the outskirts of city centre, abandoned factories are ideal for development of modern creative and cultural industries, night life economy and tourism. With the Economic crisis of 2008, neo-liberal project of large scale real estate begun to seize. As alternative, new model of promoting small scale economic development and citizens activism appears in order to establish a new vision of urban working and living. In small size cities where investments are scarce, leaning on local capacities may establish new impact on socio-economic development, especially in European transitional countries.

УВОД

Кинеска четврт представља једини део тзв. Друге индустријске зоне на простору Великог Лимана у Новом Саду, настао почетком 1920-их, дограђиван до краја 1960-их година. Процес зонирања урбаних функција Новог Сада на основу Генералног урбанистичког плана из 1951. године, између осталог је подразумевао измештање трасе железничке пруге, груписање индустрије у зоне северно од града и изградњу великих стамбених насеља на ободу грађевинског рејона града. Насипањем и изградњом стамбеног насеља Лиман од почетка 1960-их година до данас, изграђено је преко 12.500 стамбених јединица, а намена индустрије је груписана у нове радне зоне. Објекти Фабрике "Петар Драпшин" на простору Кинеске четврти, иако једне од последњих исељених нису уклоњени, и као власништво Града Новог Сада, се изнајмљују за различите намене складиштења, занатске производње, али и културе, уметничких атељеа, угоститељства и забаве. Кинеска четврт је због недостатка јасне визије развоја, веома запуштен, неуређен и готово небезбедан простор. Могућност за њено уређење и даљи развој у правцу креативног кластера Новог Сада започет је 2013. године, у оквиру процеса припреме кандидатуре Града Новог Сада за Европску престоницу културе за 2021. годину.

¹ Архитекта- планер, ЈП "Урбанизам" Завод за урбанизам Нови Сад, Булевар цара Лазара 3/III, Нови Сад, darko.polic@nsurbanizam.rs

² Урбо-социолог, ЈП "Урбанизам" Завод за урбанизам Нови Сад, Булевар цара Лазара 3/III, Нови Сад, bojana.kulacin@nsurbanizam.rs.

³ Економиста-планер ЈП "Урбанизам" Завод за урбанизам Нови Сад, Булевар цара Лазара 3/III, Нови Сад, dusko.markovic@nsurbanizam.rs

КРЕАТИВНЕ ИНДУСТРИЈЕ У САВРЕМЕНОМ ПРОСТОРНОМ РАЗВОЈУ ГРАДОВА

Савремени актери урбане политике

Начин на који поједини актери партиципирају у урбаној политици, количина њихове моћи и утицаја те манир у којем се одлуке доносе, зависе од степена демократије који је достигнут у конкретном друштву. Басан у актере урбане политике убраја и појединце и групе, те разликује:

- стручњаке за простор (архитекте, урбанисти, инжењери)
- економске актере (банке, предузећа, власници градског земљишта...)
- политичке актере (политички лидери, партије, покрети...)
- становнике (појединци организовани у невладине организације и интересне групе)

У идеалним условима негује се дијалог и сарадња између актера, а одлуке се доносе на основу консензуса. Стварност је, нажалост, другачија, те је партиципација грађана, становника, најчешће сведена на појединачне иницијативе и примедбе које се на већ израђено планско решење достављају током јавног увида. Разлога за то има много, а један је и што наша јавност није довољно обавештена, информисана и едукована о начинима на које може да узме учешћа у креирању урбане политике. Грађански активизам може и треба да буде равноправни креатор урбане свакодневице, а транзициона друштва, какво је и наше, још увек немају довољно искуства и знања да своје идеје артикулишу и реализују на овај начин.

Сеферагић (2007) сматра да је након распада социјализма, кроз транзиционе процесе а у сусрет неолиберализма дошло до знатне дерегулације улоге државе и јачање улога локалних власти. У оваквој, новоуспостављеној клими и распореду снага, као актери јачају: градоначелник и градска управа, градски урбанисти и скупштина града. Грађани су изостављени, иако би требало да буду битан актер у доношењу одлука, о свему сазнају накнадно или током процедуре, али без моћи да их мењају. Међутим, моћ грађана напредује, као и спремност да активизмом утичу на обликовање урбаног окружења, сматра Сеферагић.

Креативност у центру савремених економија

Глобализација је веома комплексан процес који се манифестује и у форми либерализације трговине те општег повезивања у економској сфери.

Овакав тренд је условио велику понуду добара и услуга за задовољење потреба потрошача на тржишту и утицао на развој креативне индустрије која коришћењем знања, ствара лепе нових, атрактивних производа, и остварује економску добит. Креативне индустрије омогућавају, дакле, и локалним, малим привредама да стекну компаративне предности кроз креативност која је данас основни услов конкурентности сваког производа и услуге.

Креативност схваћена као таленат и употреба знања, представља нови производни фактор који ствара технолошке иновације и нематеријална добра као што су стил, дизајн, естетске и симболичке вредности. Развој дигиталних технологија и глобалних мрежа омогућио је брзу размену информација, те представља медијум, односно инфраструктуру којом се знање брзо преноси, складишти, репродукује, и умножава.

Постоје различите дефиниције креативне индустрије као и различити термини којима се означава овакав вид привредне активности, сходно томе и различите интерпретације које су то све делатности обухваћене појмом креативног сектора привреде. У најширем смислу креативни сектор обухвата следеће активности: издаваштво и штампу, дискографију, филмску индустрију, радио и телевизијске активности, рекламу и пропаганду, урбани дизајн и архитектуру, музеје, архиве, библиотеке, позоришта, заштиту културних добара, научно истраживање.

Развој креативних индустрија може бити подстакнут самим стихијским процесима на тржишту, али је чешће улога државе пресудна да се створи амбијент у коме се развијају креативни потенцијали једне средине.

Један од модела развоја креативних индустрија је формирање партнерских односа између самосталних предузећа из области креативног сектора кроз форму кластера. Формирање креативног кластера могуће је уколико су субјекти креативне индустрије, који желе да се удруже на овакав начин, комплементарни, пре свега са аспекта сличности производа, заједничког тржишта и људских ресурса. Смисао овакве сарадње је формирање нове заједничке функционалне целине и атмосфере у којој се појединачни уметници и организације у култури паралелно развијају. У оквиру кластера превазилазе финансијске и

техничке проблеме, врше размену кадрова, идеја, искустава. Иницијатори формирања креативних кластера могу бити општине и/или приватне организације, односно појединачни предузетници. Овакви кластери могу бити затворени за друге или јавни, што значи да излазе у јавни простор представљајући своје креативне делатности оснивањем кафеа, галерија, концертних дворана, позоришта, продавница дизајнираног намештаја или одеће и сл. Мултифункционалност је карактеристика успешних кластера, а обезбеђује широки аудиторијум и значајан број директних и индиректних корисника и конзумента. Самим тим некада опустели делови града постају најмодернији и најпривлачнији како за становнике и посетиоце тако и за потенцијалне инвеститоре.

Креативни кластер-алтернативни развој зона превазиђенх намена

Креативни кластери настају на два начина: спонтано и плански. У оба случаја стварању кластера претходи колективна потреба за конкретним креативним садржајима, али и за специфичним начином њеног задовољења.

Спонтано настали креативни кластери су најчешће резултат сквотирања. Када појединац, група, неформална или формална организација запоседне, усели се, у напуштен објекат. Запоседање је без одобрења власника, а најчешће је власништво над објектом неутврђено. Спонтано настали креативни кластери имају револуционарни карактер. на почетку настаје потреба за конкретним културним и креативним садржајима. Када институције културе чија је функција, сврха, смисао да те потребе задовоље, не покажу да имају довољно слуха и воље да то учине, грађани сами, мимо институција система траже инструменте и механизме за њиховим задовољењем. Та клица револуционарног духа у спонтано насталим креативним кластерима наставља да живи и представља а један од кључних фактора сваког креативног стваралаштва. Спонтано настали креативни кластери, посебно уколико заживе, указују на то да се неформалне групе, удружења и поједници позиционирају као актери урбане политике.

Плански настали креативни кластери настају онда када институције система препознају нарасле друштвене потребе и настоје да, на основу постојећих капацитета или обезбеђујући нове, пронађу најбољи начин за њихово задовољење. Тада локална самоуправа, држава или град обезбеђује простор за ове садржаје, опрема га и нуди потенцијалним корисницима. За разлику од спонтано насталих кластера, плански настали кластери сведоче о плурализму у урбаној политици, тј постојању дијалога на свим нивоима доношења одлука у креирању урбаног миљеа.

У оба случаја стварање креативних кластера подразумева један вид урбане ревитализације не само у физичком, архитектонском и просторном смислу него и у економском и социјалном.

Социо-економски бенефити креативних кластера

Креативне индустрије нису једине које имају тенденцију да се организују унутар кластера. Међутим, за разлику од других, креативним индустријама овај просторни израз највише одговара.

Развијањем и неговањем креативних кластера ствара се простор на којем се размењују идеје, развија здрава конкуренција, негује толеранција, инклузија и комуникација. Ови простори негују критички став према свакодневици, едукују, информишу и као такви су веома важни за друштвени динамизам. Они су генератори нових идеја, иновативних решења и вредности. Њихов утицај је далеко шири од физичких граница јер се прелива на целокупно окружење. Још једна од карактеристика културних кластера је у томе што стварају специфичне производе чија конзумација рађа потребу за новим производима истог типа. У успешним креативним амбијентима, граница између ствараоца и конзумента се брише.

У физичком смислу, да би били успешни, креативни кластери морају да буду приступачни, отворени и да имају добро планиране, осмишљене, опремљене и безбедне јавне просторе који ће да привлаче и позивају на задржавање и кориснике и посетиоце.

КИНЕСКА ЧЕТВРТ КАО КРЕАТИВНИ КЛАСТЕР НОВОГ САДА

Град Нови сад је започео припреме за кандидатуру града за Европску престоницу културе 2021. године. Иако се промовише као кандидат, Нови Сад нема стратегију развоја културе, а културни живот града је сведен на институционалне и фестивалске форме. Иако је број

становника града за пола века удвостручен, број позоришта, биоскопа, концертних простора је остао исти. То доводи до закључка да је Нови Сад недовољно културно афирмисан и профилисан. Разлоге за овакво стање треба тражити на свим нивоима политичке власти али и у недовољно јаким и организованим цивилним сектору, прилично бледим и неубедљивим грађанским иницијативама, незаинтересованости и пасивности појединаца и професионалних удружења. У циљу обезбеђивања простора за развој културе и савремене уметности, али и креативног сектора, различита истраживања и пројекти партиципације, резултирали су усвајањем документа „Платформа 2021“ (Томка и други, 2014) простор Кинеске четврти је препознат као најквалитетнији за први креативни квартал у Новом Саду.

Покушаји организације креативних кластера

Транзициона клима у којој се наши градови налазе већ две и по деценије је створила бојно поље на којем се свакодневно сукобљавају носиоци економске и политичке моћи. Победници су увек исти, а поражени су грађани који из битке излазе богатији за још један тржни центар или стамбено пословни комплекс. Представе за децу се, тако, одигравају у ходницима тржних центара. Концерти се организују у салама које нису предвиђене за ту намену и стога често претесне за све заинтересоване, трибине и промоције књига у угоститељским објектима, а часови јоге у дечијим вртићима.

Идеју претварања Кинеске четврти претходиле су уметничке и друштвено ангажоване акције у Касарни „Арчибалд Рајс“ коју је Војска Србије напустила током лета, а активисти Иницијативе за друштвени центар заузели 22. децембра 2011. године. На војном комплексу од 10 хиљада квадратних метара, током 22 дана организоване су трибине, концерти, радионице, филмске пројекције. Идеја активиста, који су имали подршку грађана, је била да се касарна трансформише у креативни центар, дом за појединце и организације које немају средстава да плаћају закуп, али је нажалост окончана неуспехом⁴.

Идеја да се на простору који заузима Кинеска четврт покуша са оснивањем новог креативног квартала започела је пре мање од 10 године, када се поред неколико занатских радионица и складишта, развио вишефункционални простор намењен култури, угоститељству забави и другим делатностима. С обзиром да код Новосађана већ постоји навика да се овај простор користи на карактеристичан начин, будући развој креативног кластера би био донекле олакшан.

Кинеска четврт стога, засада, представља заметак креативног кластера, простор на којем се прво спонтано започело груписање сродних делатности и садржаја, а затим је овај потенцијал и магнетизам простора препознат и имплементиран у планску документацију.

Развој савремених економија у Новом Саду

Глобализација упућује локални развоја на флексибилне шеме развоја како би се прилагодиле све оштријем такмичењу градова у привлачењу инвестиција, али и креативних предузећа и појединаца. Да би подстакле развој креативног сектора неопходно је да локална заједница формулише стратегију развоја креативног и културног сектора, и дефинише мере којима би се ова стратегија успешно реализовала које обухватају:

- формирање креативних тимова који би пратили развој у креативном сектору;
- увођење пореских олакшице за предузетнике и организације из ове области;
- омогућавање прикупљања и коришћења идеја грађана;
- стимулисање образовних и научних институција да раде на пројектима који су усмерени ка привреди и њеном развоју и сл.

У последњих 5 година, приметно је повећање предузећа регистрованих за делатности у домену креативних индустрија. Међу њима су посебно активне приватне и јавно-приватне компаније у домену информационог технологија које промовише Факултет техничких наука Новосадског универзитета и Креативни кластер Војводине. Истовремено, савремене индустрије забаве и туризма бележе значајан раст у споју својих активности у домену фестивалских приредби (EXIT, Фестивал уличних свирача и други). Овакав развој делатности је снажно утицао и на кандидатуру Града Новог Сада за Европску престоницу културе 2021. године. У том циљу, Кинеска четврт је опредељена као централно место за унапређење и развој ових делатности.

⁴ Полицијском акцијом 13. јанура 2012. године, активисти су избачени из овог објекта, а простор је и данас празан. Око власништва над објектом се споре Град Нови Сад и Војска Републике Србије.

Планске смернице за развој Кинеске четврти

Концепт просторног развоја некадашње фабрике "Петар Драпшин" или Кинеске четврти заснива се на коришћењу предности локације, као зоне индустријског наслеђа Новог Сада имају потенцијал за развој креативног дистрикта за развој креативних и културних индустрија, уметности и туризма. Основна предност је положај у односу на остале, непосредно суседне намене општеградског центра дуж Булевара ослобођења, зоне рекреације приобаља Дунава и стамбеног насеље Лиман (становању великих густина са 500 и више становника/ха) које могу обезбедити значајан број корисника. Друга значајна предност су релативно очувана просторна структура старе индустријске архитектуре настале у периоду 1920-1960. године, и у процесу је проглашења за просторну културно-историјску целину. У периоду реартикулације постојећих просторних ресурса за нове друштвено-економске намене, индустријско наслеђе је препознато као потенцијал за у процесу „нове индустријализације“ и даљи развој друштвених односа и грађанске свести у 21. веку.

Иако је Кинеска четврт у претходном периоду била добра локација за реализацију великих стамбених и пословних пројеката, спонтани развој намена у домену културе (концертни простор, позориште, студентски културни центар), угоститељства (ноћни клубови, кафићи и ресторани), уметности (сликарски и музички студији), занатства и друштвеног активизма (седиште организације „Друштвени центар“) и остали, усмерили су нови приступ планирању овог простора. Планским решењем утврдиће се смернице за намену културе, образовања, забаве, туризма, производње специфичних производа (креативне индустрије) и рекреације у свим просторима у подручја обухвата плана. У том смислу, неопходно је обновити и допунити мреже инфраструктурних система, посебно у домену одвођења отпадних и атмосферских вода.

С обзиром да је Кинеска четврт простор у процесу проглашења за заштићену просторну културно-историјску целину, посебно је важна валоризација и будући плански третман свих објекта и простора. Планом⁵ ће се прецизније дефинисати правила обликовања и реконструкције постојећих објеката по карактеристичним зонама. У циљу побољшања понуде за нове (компатибилне) делатности, планом се може омогућити изградња и нових објеката који ће се хоризонталном и вертикалном регулацијом уклопити у постојеће окружење, а правилима обликовања додатно потврдити индустријски карактер Кинеске четврти.

ЗАКЉУЧАК

Да ли је креативни кластер добро решење? Да ли би се формирањем креативног кластера ситуација променила, побољшала? Искуства градова који имају овакве кластере су позитивна, а резултати су видљиви и мерљиви и то не само у односу на локално становништво и свакодневне кориснике, него и у односу на туристичку понуду, те на позитиван имиџ града.

Опредељене локалне (привредне и културне) стратегију развоја и њену реализацију омогућава задржавање и ангажовање најобразованијег дела популације, те на тај начин и сигурнију перспективу локалне заједнице. Креативни кластери захваљујући својим садржајима привлаче становнике и других места, што доприноси имиџу локалне заједнице, за унапређење туризма, повећање запослености, односно укупном економском развоју. Креативни кластери чувају и негују креативни потенцијал локалне заједнице тиме што представљају подршку развоју предузетништва и запошљавају најквалификованију радну снагу.

Предложене планске смернице за обнову и унапређење Кинеске четврти у Новом Саду дефинисане су у оквиру шире акције припреме Новог Сада за Европску престоницу културе 2021. године. У том циљу, израда планског документа је само фаза у развоју Кинеске четврти као културног кластера Новог Сада, односно технички документ који ће обезбедити реализацију тог пројекта. Осим прецизних правила грађења и уређења простора, план ће дефинисати и услове за савремено инфраструктурно опремање како би се омогућило безбедно и квалитетно коришћење простора.

⁵ Одлука о изради Плана детаљне регулације Кинеске четврти са Чешким магацином у Новом Саду је усвојена на XXXII седници Скупштина Града Новог Сада 31.10.2014. године ("Службени лист Града Новог Сада", број 58/14).

 ЛИТЕРАТУРА

1. Басон Мишел (2001) *За обнову урбане социологије - једанаест теза*, Социологија, Vol. XLIII, 2001, бр. 4;
2. Сеферагић Душица (2007) *Актери друштвених промјена у урбаном простору Хрватске*, Социологија и простор 45, 361-367;
3. Томка Горан, Полић Дарко, Бељански Натали (2014) *Платформа 2021*, документ припремљен за кандидатуру Новог Сада за Европску престоницу културе 2021. године.

Илда Коца, дипл.инж.арх.¹

УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ

ШТА ТРЕБА УРАДИТИ ДА СЕ СХВАТИ И ПРИХВАТИ ДА ЈЕ УРБАНИ РАЗВОЈ ПРЕДУСЛОВ СВИХ ОСТАЛИХ РАЗВОЈНИХ ПОЛИТИКА (ПРИВРЕДНЕ, СОЦИЈАЛНЕ, КУЛТУРОЛОШКЕ, ТЕХНОЛОШКЕ...)

РЕЗИМЕ

Рад сагледава шири контекст проблематике прихватања урбаног развоја као предуслова унапређења стања земље. Будућност развоја градова зависи од политике на локалном нивоу, стратешки донесених дугорочних планова, али и од учешћа грађана. Стога, рад разматра разне системске мере за унапређење колективне свести друштва о урбаном развоју, почев од увођења ове теме у образовне системе, преко сталног информисања јавности о његовом значају путем медија, до организације едукативних курсева за локалне власти. Надаље, најстојаће се размотрити могућност јачања грађанских иницијатива за побољшање урбане инфраструктуре. Уз овакав, аналитички приступ решавању проблема схватања значаја развоја градова, створиће се погодна тло за убрзани урбани развој земље.

ABSTRACT:

The paper frames the broader context of the issue of urban development accepting as a condition of state improvement. The future of the development of the cities depends on local politics, long lasting strategically made plans but also the participation of the citizens. Hence the paper considers different systematic units for the improvement of society's collective awareness of urban development starting from bringing this issue to educational systems through the raising of public awareness of its importance using media and organizing educational courses for local governments. Furthermore, it will be worked on considering the possibility of civil initiations strengthening for the improving of urban infrastructure. With such analytical approach to solving a problem of realizing the importance of cities' development, a great base for the quick urban development of the state will be created.

УВОД

Сваки град, свака урбана целина, производ је човека и времена, односно човека у времену. Град је сам по себи сачињен од природног контекста, физичке-изграђене структуре и, наравно, од људи. Људи су ти који стварају одређене услове живљења, откривајући или заборављајући, насељавајући или напуштајући одређене просторе. Стога, будућност једног града зависи онајпре од његових становника, а будућност земље од развоја градова који се у њој налазе.

Колико год се радило на техникама усавршавања развојне политике земље, незаобилазан и, може се рећи, водећи фактор унапређења стања земље о коме посебно треба водити рачуна јесте управо урбани развој. Он се треба схватити као основ сваког даљег просперитета једне државе, јер су градови и урбане целине темељ њеног постојања, а да би се, примера ради, култура на једном подручју, уопште могла и развијати, неопходно је изградити културне центре, павиљоне и остале објекте у којима ће се одвијати културна делатност.

Поред тога, један од највећих феномена данашњице јесте убрзана урбанизација приградских и ванградских подручја, која одражава концепт настанка глобалних градова. Уз то, све већа потрошња и пораст цена необновљивих извора енергије, све израженије загађење животне средине, интезивне промене климе, раст цене фосилних горива и предвиђања о њиховом нестанку у будућности, утичу да се становници Земље окрену ка

¹ Илда Коца, дипл. инж. арх., Архитекта-самостални уметник при Асоцијацији Спрских Архитеката ildakoca@gmail.com

рационалном коришћењу енергије кроз примену мера енергетске ефикасности и коришћење обновљивих извора енергије. Стога је предуслов за сваки други облик развоја једне земље-урбани развој. Међутим, поставља се питање како уопште започети са њим, када су у константном фокусу јавности други видови развојних капацитета земље - привредни, технолошки, културолошки и други. Одговор на ово питање није један, једноставан, нити једнозначан. Зато је, најпре, потребно, разјаснити колики утицај има урбани развој на опште стање једне земље, заједнице, али и сваког појединца.

УРБАНИ РАЗВОЈ-ОСНОВ СВИХ ДРУГИХ РАЗВОЈНИХ ПОЛИТИКА

О важности развијене државе не треба пуно говорити. У складу с Аристотеловом теолошком концепцијом да довршена и потпуна целина претходи било којем свом делу, у поретку узрочности град-држава претходи како појединачном људском бићу, тако и дому (породици, кућанству), као што храст претходи жиру, јер изван града-државе нити човек може живети пуним људским животом, нити породица може опстајати.

Али, да би развој једне земље био омогућен упркос турбулентности садашњег времена, неопходно је извршити детаљну анализу свих потенцијала којима земља располаже. На пример, узмимо у обзир развој туризма. Да би се туризам развијао, неопходно је учинити саобраћајну инфраструктуру повољном. Познато је да се туриста лакше одлучује за мање атрактиван град са добрим путним везама, него ли за неко светско чудо до кога доводе неприступачне и тешко савладиве пешачке стазе. Исто тако, да би се културна сцена једна земље могла стално обогаћивати, потребно је обезбедити просторне капацитете које она захтева. Данас се разни перформанси одвијају у новоизграђеним објектима који могу пружити уметницима адекватне услове за рад. Замислимо само да Марина Абрамович мора изводити свој перформанс на класичној позоришној сцени, или да скулптор који прави скулптуре величине двадесетак метара има стандардну спратну висину за излагање својих дела.

Што се технолошког прогреса једне земље тиче, опет се ради о успостављању реда у архитектури. Постоје пројектанти који целог свог живота пројектују једино фабрике, болнице, или институте. Они истражују сваког дана напредак у одређеној сфери човековог рада и настоје својим пројектима задовољити нове функционалне захтеве. Када су настали први модели рачунара, били су потребни прави магацини који ће их моћи складиштити.

С друге стране, Лефевр полази од тога да град пројектује у простору читаво друштво: структуру, институције, вредности, па је апросторна социологија неприхватљива. Он град посматра на 3 нивоа: глобални (у друштву под утицајем капиталистичког начина производње); мешовити (ниво града као посредничке средине између друштва, државе и свакодневице његових становника) и приватни ниво (свакодневни живот грађана у конкретним просторима).

Данас, са порастом популације, и тежњом да се простор штеди, имамо стамбене куће ширине и до само један метар. С друге стране, тржних центара никада није било више. Није ли, онда, урбани развој условио социјални, али и сваки други вид развоја, па чак и развој свести?

УРБАНИ РАЗВОЈ И РАЗВОЈ ЧОВЕКОВЕ (ПОД)СВЕСТИ

Како се град развија, тако расте и свест сваког становника у њему. Наиме, уколико становницима обезбедите услове за стицање културно-уметничког и научног знања, уколико се у граду налазе институције од великог значаја - универзитети, институти, позоришта, музеји и слично, као и добро развијена саобраћајна инфраструктура, несумњиво ће становници таквог града бити у предности у односу на људе који живе у неразвијеним срединама.

Ова релација је узајамна, па се тако може рећи и да је развој свести људи полазна тачка за урбани развој. Ова узајамност потиче из чињенице да је сваки човек градитељ своје околине, али и да је је град градитељ човека.

Полазећи од микроструктуре, сваки човек има изузетну улогу у формирању своје околине. Он је својим деловањем, најчешће дугорочно гледано, прилагођава себи и својим егзистенцијалним потребама и жељама. Некад нарушавајући, некад јој дајући додатне вредности и врлине, у току целог живота, на свестан или несвестан начин утиче на своју околину. Разлика је само у степену утицаја, који расте пропорционално са два фактора:

фактор моћи, и фактор сопствене одговорности, односно својеврсног алтруизма. Наиме, обичан грађанин мање може деловати на пољу урбанизације свог насеља, него што то једним актом може учинити власт, док с друге стране - савестан појединац мање ће нашкодити природи у односу на неког несавесног и неодговорног човека. На сличан начин као што се кругови на води концентрично шире, тако се и утицај појединца смањује изван те његове личне микролокације. Међутим, многобројне капи које ударају у површину мирног језера, сасвим ће сигурно узбуркати исто. Тада долазимо до термина макролокација, која је директно условљена обичајима, културом и традицијом читавих народа, па све до целог човечанства. Како су неки народи од пустиња претворили праве бетонске мегалополисе, тако су неки у изобилју свакојаким природних богатстава остали у срединама недостојним људскога живота. Дакле, утицај људи је немерљив.

С друге стране, простор је део нас. Уређен простор и изграђена физичка структура као резултат деловања урбаниста и архитеката значајно учествују у формирању идентитета и препознатљивости једног насеља. „Простор“ свакако није нов појам у архитектури, али у савременој литератури разликујемо две употребе: простор као тродимензионалну геометрију, и простор као поље перцепције. Архитектура, створена од стране човека, је есенцијално, екстензија природе, која пружа подлогу за перцепцију и хоризонт за схватање и доживљавање света. Сам објект архитектуру се не доживљава као збир одређених изолованих визуелних слика у перцепцији, већ је то потпуно оматеријализован простор у коме има и спиритуалне присутности. Стога се сматра да рад архитеката представља синтезу физичких и „менталних“ делова простора.

Такође, физичке структуре и јавни градски простор се могу посматрати и кроз призму идеологије. У историји је познато да су објекти грађени према захтевима краљева и председника држава, како би се истицала њихова моћ. Од фараонове наредбе да се изграде пирамиде, преко масовне изградње цркви, потом романтичарско-националних симбола као што су Кип слободе и Ајфелов торањ, који су требали да представљају моћ једног целог народа, тако се данас у једном одиста капиталистичком друштву граде углавном комплекси тржних центара који постају окосница развоја једног модерног урбаног ткива. У време апсолутизма, симетријо- строгим распоредима елемената на фасади зграда јасно се стављао до знања ред без говора и ред са тачком. Грађани су подсвесно подучавани да њихова реч није ништа у поређењу са државом као таквом. Ако на једном огромном тргу имамо статуу председника државе, наш утисак о њој ће се разликовати од њене позиције на тргу (ако се налази у средини, утисак је неуопредиво јачи) и дизајна њеног постаментa, рецимо. Ако је она издигнута у некој абнормалној пропорцији у односу на обичног човека, пролазник стиче дојам о величини моћи коју та личност поседује и о сопственој инфериорности у односу на њу. Постепеним дизајнирањем града као показатеља друштвеног поретка, људима се намећу одређени принципи размишљања. Постоји још један пример како се, рецимо бирокатија уздизала- простим чином позиционирања шалтера испод нивоа очију човека, тако да се корисник Поште мора сагнути како би се обратио запосленом. То је принуђени говор тела који опет наговештава одређени инфериорни положај обичног грађанина у односу на раднике неке установе од јавног значаја. Оваквих примера има много. Дакле, сама физичка одредница града итекако може допринети формирању друштвене свести. Притом се на овај начин гради однос према новом и наслеђеном, прогресивном и конзервативном, а да се тај процес углавном одвија на нивоу подсвести.

Управо ту, на нивоу подсвести треба да се нађе наш одговор како људе приволити да прихвате да је урбани развој предуслов осталих врста развоја земље. Једино уколико је ум толико навикнут на одређене догађаје у перцепцији стварности, радње у вези тог догађаја одвијаће се подсвесно, готово механички. Ми треба да ту, подсвесну, навику створимо међу људима.

ДЕЦА, БУДУЋИ ЛИДЕРИ

У тежњи за мирном и перспективном будућности, први корак који треба начинити јесте мислити о будућим покретачким снагама урбаног (и сваког другог) развоја. Наиме, да би се једно друштво кретало путем просперитета, потребно је развијати природне потенцијале деце и омладинаца да постану активни припадници друштвене развојне сцене.

Познато је да тема одрживог развоја није пронашла своје место у уџбеницима основних и средњих школа. Управо недостатак у том пољу образовања, млади касније показују кроз мањак воље да учествују у разним активностима везаним за друштвено деловање.

Многе развијене земље настоје увести неформална образовања деце која се односе на важна друштвена питања. На креативан начин се приступа сложеној тематици развоја једне земље. Заправо, креативност у учењу је од есенцијалног значаја за успешно усвајање знања. Такође, веома је важно да се оваква настава одвија у једној опуштеној атмосфери, са пуно интеракције и дискусије међу ученицима. На тај начин ће се деци приближити многи нејасни појмови и схватиће важност активног укључивања у културна и друга дешавања у граду.

У Србији се на радионицама за најмлађе могу наћи теме попут: „Демократија и парламент“ и „Европска унија“. Ипак, увести праксу да се овакве теме обрађују и у склопу формалног образовања деце, било би од велике користи. Поред тога, деца која учествују у оваквим активностима уче да развијају критичко мишљење и изражавају га, али имају веће шансе да касније у животу буду успешни проналазачи или да покрену приватан посао.

Пример позитивне праксе у Србији јесте пројекат „Демократске радионице“, који има за циљ да јача интересовање код младих за демократију и политичке процесе, омогући упознавање са радом посланика и парламента као институције и допринесе њиховом бољем разумевању демократије.

Међутим, као посебну наставну јединицу бисмо могли издвојити урбани развој, где би се уз помоћ изабраних и обучених предавача/тренера, кроз интерактивне садржаје и на начин прилагођен њиховом узрасту, могло учити о самом појму урбаног развоја. Стечена знања и утиске би могли представити кроз новински, радио или видео прилог, који би био подстицај да деца уче о овој проблематици и шире своја сазнања са својим вршњацима на непосредан и интересантан начин.

ОБРАЗОВАЊЕ ЗА СВЕ

Нису само деца и млади групације друштва којима треба образовање о урбаном развоју. Постоји много одраслих којима мањка знања о овој тематици. Данас се сви семинари односе најчешће на младе. Тако правимо једну унеравнотежену заједницу у којој су млади, интелигентни људи паметни, а без искуства, а старији, искусни, без знања. Отуда произлази дубоки јаз међу генерацијама које се све више и више не схватају међусобно. Организовањем бесплатних семинара за одрасле, који се односе на проблематику урбаног развоја, не само да ће се старији едуковати, већ ће се активније укључити у друштвена деловања. Наравно, као што је већ било говора, сваки појединац не мора бити човек од власти да би имао утицај на околину. Тако се овакве врсте семинара не морају организовати искључиво за запослене у јавним институцијама. Ипак, јасно је да и у јавним институцијама треба водити рачуна о оваквој врсти неформалног образовања. Нарочито се то односи на локалну самоуправу и градске урбанисте и архитекте, који су директно укључени у креирање урбаног „портрета“ града.

Ипак, данас архитекте махом добијају дипломе за стечена знања, без свести о сопственом утицају на стање у коме се држава налази. Наравно, благовремено обавештавање је најбоља превентива. Укључивање обавезних (изнимно, изборних) предмета који се тичу психологије и социологије архитектуре, одрживог развоја и слично, у наставу на основним студијама, умањили бисмо проценат архитеката незаинтересованих за друштвени активизам. С друге стране, као што је данас тренд да се, након завршених основних студија, архитекте упознају кроз разне семинаре или мастер програме са концептима енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије и заштите животне средине, тако би се требало порадити на развијању свести инжењера о њиховом немерљивом утицају на свеопште стање земље.

ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ ЗГРАДА

Јасно је да је принцип награде и казне одувек био модел учења који се примењивао од детињства, од стране родитеља или учитеља у школи, да би се настављао кроз цео животни век појединца, у овиру радног места. Данас, када је новац једино платежно средство, он постаје и средство награде и казне. Новчане казне за непрописно паркирање су свакодневица, али новчане награде за добро одрађен задатак су у време велике незапослености постале најчешће илузија сваког од нас. Ипак, субвенције у областима људских деловања која су од јавног интереса, као што је то грађевинарство, постоје, уколико се ради о грађевинарству заснованом на принципима енергетске ефикасности. Анализом

процентуалног учешћа у потрошњи енергије по секторима закључено је да највећи део припада зградарству, око 40 %.

Наиме, једна од карактеристика великог дела стамбеног и нестамбеног фонда у Србији је нерационално велика потрошња свих типова енергије, првенствено за грејање, а у последње време, због пораста средњих температура током летњих месеци, и за хлађење зграда. Да би потрошња енергије била рационалнија, неопходно је да држава улаже и помаже тако храбре (могло би се рећи и пионирске) подухвате као што је то изградња еколошки исправних и енергетски ефикасних зграда.

Међутим, овде није реч о изградњи као таквој, већ о промовисању енергетски ефикасних зграда и о процесу усвајања знања о значају (енергетски ефикасног) урбаног развоја. Када обичан грађанин увиди колико се Влада залаже на овом путу, у његовој перцепцији важност урбаног развоја расте и обратно - индолентан однос државе према овом питању, ствара у сваком човеку мањак воље да и учествује у било каквим активностима на пољу унапређења енергетске ефикасности зграда.

У домаћим законима и регулативи препознају се многе промене које воде ка новим законима и прописима (правилницима) - као и глобални приступ на пољу смањења потрошње енергије.

Постоји пет различитих инструмената политике који се могу користити за подстицање повећања енергетске ефикасности:

1. Законска регулатива, Закони, подзаконски акти, стандарди, препоруке;
 2. Економске мере. Порези, субвенције, тарифе;
 3. Истраживање и развој. Активности усмерене на развој енергетски ефикаснијих технологија, како у сектору производње енергије, тако и у сектору крајње потрошње. Развој усавршених стратегија у вези са променом понашања (социјални инжењеринг) могао би, такође, да буде обухваћен истраживачко-развојним активностима;
 4. Информисање и образовање. Информисање и образовање потрошача енергије како да ефикасније користе енергију;
 5. Подаци и статистика. Обезбеђење података и статистике о енергији ради дефинисања стратегија и праћења развоја, укључујући и истраживање могућности за штедњу енергије.
- Када се све ове мере предузму и међусобно се буду допуњавале, извесно је да ће се и стратегија урбаног развоја као покретача изградње енергетски ефикасних зграда схватити као најважнија развојна стратегија.

ГРАЂАНСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗА БОЉЕ ДАНАС

Грађани су одвајкада били ти који су чинили први ред у борби за неким променама. Грађанске иницијативе представљају реакцију на проблем оних којих се проблем тиче и оних који желе да делају и представљају мрежу дистрибуираног знања, идеја и ресурса, људи који деле слична вредносна опредељења, животне стилове или проблеме, који су успоставили неку врсту партнерства ради остваривања својих интереса, и који то чине на активан и организован начин, што их чини великим потенцијалом за ефективно и ефикасно креирање и остваривање одрживих решења.

Транспарентно донешење одлука локалних самоуправа у вези са изградњом, укључивање народа у токове развојних политика Министарстава, само су неке од алтернатива за јачање воље појединаца да узме учешће у Грађанским иницијативама и развијању своје државе.

Примарна област Грађанских иницијатива јесу активности пре свега фокусиране на људска права (посебно права мањинских и маргинализованих група), учешће грађана у јавном животу (подстицање грађанског активизма, волонтирања и контроле рада јавних институција) и грађанско образовање (кроз заговарање реформи образовног система, спровођење различитих неформалних образовних активности и издаваштво). Ипак, активно увођење тема које се тичу урбаног развоја омогућило би стварање погодног тла за убрзани урбани развој земље. Везано за тему о којој је већ било речи, а тиче се додатног образовања за архитекте, можемо рећи да пример позитивне праксе представља Унивезитет у Београду, који је тематику грађанских иницијатива уврстио у наставни план и програм за студенте мастер студија архитектуре и то кроз предмет: Архитекти и грађанске иницијативе за одрживи развој.

Наиме, у складу са разумевањем да је одржива решења могуће креирати само кроз интердисциплинарни, трансдисциплинарни и колаборативни рад и међусобно учење свих

укључених, настава је конципирана тако да се студентима архитектуре омогући контакт, сарадња и размена знања са конкретним грађанским иницијативама.

МЕДИЈИ, ВИРТУЕЛНА СТВАРНОСТ КОЈА НАС ОКРУЖУЈЕ

Познато је да данас медији умногоме креирају свест појединца, али и целог друштва. Од начина на који ће представити одређену информацију, зависи не само тренутно расположење човека, већ и његов лични став о времену у коме се налазимо. Човек је подложен манипулацији и то није ништа ново. Одвајкада су се медији користили како би формирали јавно мњење. Али, позитиван утицај медија је, ипак, немерљив. У време када је информација битнија од злата, ми морамо радити на унапређењу јавног медијског сервиса, који треба корисницима приказивати нова сазнања, како из сфере науке и уметности, тако и о развојним потенцијалима наше земље. Овај процес, наравно, није нимало једноставан, јер је потребно говорити о урбаном развоју из различитих аспеката, “провлачити“ га и кроз информативне, и кроз едукативне емисије на телевизији.

Из Закона о јавном информисању и медијима, можемо видети:

“Правила о јавном информисању обезбеђују и штите изношење, примање и размену информација, идеја и мишљења путем медија у циљу унапређивања вредности демократског друштва, спречавања сукоба и очувања мира, истинитог, благовременог, веродостојног и потпуног информисања и омогућавања слободног развоја личности.”

Као што је већ наведено, урбани развој је део развоја личности сваког појединца, те се тако може слободно рећи да примање информација и усвајање сазнања о урбаном развоју треба и мора бити део свакодневице сваког човека. На тај начин ће и члан 10, о Установима јавних медијских сервиса добити на снази:

“Установе јавних медијских сервиса и други медији који делују у складу с начелима јавних медијских сервиса посебно су дужни да о појавама, догађајима и личностима извештавају правремено и непристрасно, да омогуће изражавање идеја и мишљења која су заступљена у заједници, да подстичу на расправу у духу толеранције, о свим темама од интереса за јавност, да производе разноврсне програмске садржаје и да теже највишем нивоу квалитета услуга”.

Међутим, сведоци смо да данас информативне емисије не садрже довољно вести о урбаном развоју, емитују се једино актуелне, интригантне теме, попут теме “Београд на води”, које су медијски заступљене можда једино зато да повећавају гледаност одређене телевизије.

ЗАКЉУЧАК

Будућност урбаних целина зависи од политике на локалном нивоу која треба тежити дугорочним плановима, стратешком планирању, али и од учешћа народа. Заправо, да би до урбаног развоја уопште и дошло, потребно је најпре радити на унапређењу колективне свести људи, почев од увођења ове теме у неформално и формално образовање деце и младих, кроз школске и ваншколске активности, радионице и разне семинаре, преко сталног информисања јавности о значају ове комплексне проблематике путем медија. Путем субвенција која се требају обезбедити из државног фонда, грађевинске фирме могу уводити нове методе пројектовања и еколошке материјале и тежити одрживој архитектури. Након тога, не само да ће појединци тежити просперитету, већ ће се ојачати грађанске иницијативе за решавање свакодневних проблема који се јављају у једном граду, а који се тичу урбане инфраструктуре. Потом је потребно да се и локалне власти кроз додатне едукативне програме и курсеве, информишу о сложености мера урбаног развоја, да би их, након тога, могле и примењивати. Заправо, тек када грађани и приватна предузећа, као и локалне власти схвате да стање целе државе зависи од урбаног развоја, можете се радити на реализацији планова донесених у складу са законом. Све до тада ће политика урбаног развоја бити у сенци осталих, могло би се рећи секундарних типова развоја земље.

📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

1. Декартес Р, “Расправа о методи” (1637),
2. Ђокић, В., Бојанић П., “Теорија архитектуре и урбанизма”, Архитектонски факултет Универзитета у Београду, Београд, (2010), стр. 264,

3. Живковић З, „Предлог мера за финансирање енергетске ефикасности у зградарству у Србији“, Београд (2011),
4. Шуми Б, “Простори и догађаји”, Дискурс догађаја, Лондон, Асоцијација Архитеката, (1983)

Интернет извори:

<http://www.demokraskeradionice.me/saradnja-sa-skolama>

<http://euinfo.rs/poziv-svim-buducim-liderimauvodenje-kreativnog-razmisljanja-u-igru/>

<http://kucaljudskihprava.rs/udruzenje-gradana-za-demokratiju-i-civilno-obrazovanje-gradanske-inicijative/>

<http://www.arh.bg.ac.rs/?portfolio=kurs-m8-3-arhitekti-i-gradjanske-inicijative-za-odrzivi-razvoj-zelena-skola-zivota-krusevac>

<http://www.knaufinsulation.rs/sites/rs.knaufinsulation.com/files/Efikasnost%20-%20final%20prelom%2030-08-2011.PDF>

Предраг Михајловић¹, д-р
Вера Драгутиновић², д-р
др Љилјана М. Стошић³

ПРИЛАГОЂАВАЊЕ АРХИТЕКТУРЕ ГРАДОВА И УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ УТИЦАЈУ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА

РЕЗИМЕ

У овом раду биће речи о утицају свеprisутних промена климе на промене у архитектуру, првенствено у урбанизм срединама. Полази се од хипотезе да свест о климатским променама нужно условљава развој нових и иновативних техника, технологија, принципа еколошког архитектонско-урбанистичког пројектовања, односно до измена концепта савремене архитектуре градова. Савремена архитектура, у светлу евидентних климатских промена, не настоји да буде само "зналачка, правилна и раскошна игра облика окупљених на светлости" (Корбузије), већ настоји да утиче на окружење креирањем микро-климатских зона у унутрашњем и спољашњем простору, инсистирајући, при томе, на нултом енергетском утроску. Према томе, пред савременом али још и више, пред архитектуром у будућности поставља се захтев за одрживости, и то у сарадњи са одрживим развојем окружења и унапређеном еколошком свести у погледу заштите животне средине.

Кључне речи: архитектура, Урбана средина, климатске промене

ABSTRACT:

In ovaom paper discusses the impact of climate change on the omnipresent changes in architecture, primarily in urban areas. Its hypothesis is that the awareness of climate change necessitated the development of new and innovative techniques, technologies, principles of ecological architectural and urban design, or changes to the concept of contemporary architecture of cities. Modern architecture in the light edvidentnih climate change, not trying to be a "Knowledgeable, correct and magnificent play of forms assembled in the light" (Corbusier), but seeks to influence the environment by creating a micro-climate zones in the interior and exterior space, insisting in Therefore, the zero energy consumption. Therefore, before modern or even more, in front of the architecture in the future there is a requirement for sustainability, in collaboration with the sustainable development environments and improved environmental awareness in environmental protection.

Keywords: architecture, urban environment, climate change

*Продор новог и јединство са другим се мора антиципирати као непредвидиво, као нешто о чему још немамо памћење.
Jacques Derrida*

УВОД

Последњих деценија сведоци смо очигледних промена климе. И раније се клима мењала, али искључиво као резултат промена природних околности. Са брзим развојем индустрије и порастом популације примат у промени климе преузима људски фактор. Сматра се да ће и у будућности тај утицај расти и да ће његове последице у највећој мери бити глобално неповољне по живот на планети Земљи. Забраињавајуће је да ни експерти који се баве овом проблематиком, немају у потпуности усаглашена мишљења везана за тачне узроке и последице климатских промена. Загревање планете доказано је и оно је неповратно, а његова најболнија последица јесте то што расте ниво мора и тиме већи део копна постаје неподесан за живот. Они који су ово озбиљно схватили су архитекте, који већ пројектују градове прилагођене условима који ће завладати на планети. Шта се подразумева под појмом климатске промене и какав је њихов утицај на архитектуру градова? Пред

¹ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре РС, сектор за инспекцијски надзор е-mail: predrag.mihajlovic@mgsi.gov.rs

² Архитектонски биро и менаџмент Драгутиновић, Владичин Хан е-mail: vera_dia@ptt.rs

³ Висока школа примењених сруковних студија, Врање, е-mail: mihajlovicp@ptt.rs

постиндустријским друштвом стоји велики изазов који се може сагледати кроз питања: Какав град је нужан? Каква град је могућ?, не би ли се одговорило на изазове глобалних и наглих промена. Одговоре на ова сложена питања, као и на многа друга, архитектура више није у стању да да сама на традиционалан начин. Имајући у виду све досадашње трендове, може се рећи да кључ одговора лежи у друштвеној, тачније јавној сфери, у смислу редефинисања система и успостављања новог у складу са новонасталом реалношћу. Данашња реалност претпоставља висок степен технолошког развоја са тенденцијом сталног унапређења, што за резултат има мултидимензионални динамични оквир развоја и живота на глобалном нивоу.

1. ДЕФИНИЦИЈЕ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА

У научној јавности постоји сагласност да се промене климе приписују активностима које мењају састав атмосфере, а које се евидентирају у дужем интервалу времена. Сам термин „климатске промене“ користи се за опис промена климе до којих долази као резултат природних и/или људских фактора. У 4. извештају Међувладиног панела о климатским променама (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), група научника и стручњака за климатске промене тврди: „Клима се мења и те климатске промене су углавном настале због људског деловања“ [1]. Међу основним закључцима овог извештаја аргументује и подвлачи да је ефекат стаклене баште евидентан, а емисије гасова стаклене баште које настају људским активностима значајно утичу на појачано загревање атмосфере. Због тога, акценат је на томе како смањити превасходно утицај човека на климу, у првом кораку, а затим и како се прилагодити променама које су већ настале или се појављују, имајући у виду да поменути процеси утичу глобално: на планету, али и на сав живи свет, укључујући и човека. Планета Земља и њен екосистем су постали веома рањиви, а тиме и човек као део тог система. Са становишта економских производних процеса, инерцију пораста концентрације гасова стаклене баште је тешко променити и зауставити у кратком временском периоду. Међутим, у довољно дугом периоду, сматра се да се први позитивни резултати мера и активности које се сада предузимају могу очекивати не пре друге половине ХХИ века. Људима преостаје да се прилагоде, а тај процес адаптације биће нарочито тежак у градским срединама, где већ постоје грађевине грађене према архитектурама и стиловима у изградњи који су били аутентични за периоде када се о климатским променама није ни говорило, зато што нису ни биле евидентне или зато што се о њима није ни знало.

2. ПОСЛЕДИЦЕ КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА И УТИЦАЈ НА КВАЛИТЕТ ЖИВОТА У УРБАНИМ СРЕДИНАМА

Последице климатских промена - глобалног загревања сваког дана су све видљивије. Убрзано загревање атмосфере изазива бројне последице, што резултује многим штетним ефектима: пораст глобалне температуре што доводи до забрињавајућег и потенцијално катаклизмички опасног подизања нивоа светског мора, топљење леда на половима и глечерима, као и промена режима падавина, које воде до проблема са несагледивим последицама. Ниво мора у ХХI веку ће, према IPCC-у, порастати за 18-38 цм у најповољнијем случају, док према најгорем сценарију ниво мора може порастати за 26-59 цм [3]. Пораст нивоа мора је последица отапања глечера, али и ширења целокупне водене масе услед топлотног ефекта. Такође, климатске промене доводе и до повећања броја екстремних временских догађаја (олуја, поплава,...). О овоме говори и податак да су се велике поплаве раније јављале отприлике на сваких 100 година, док се у будућности очекује да ће се јављати знатно чешће.

Последице климатских промена се огледају и у томе што узрокују изумирање биљних и животињских врста, али и појаву нових. Такође, проузрокују значајне проблеме у функционисању људског друштва. Производња и доступност хране и воде, здравље људи, само су неке од појава које се могу битно променити. Климатске промене могле би да услове и бројне друштвене проблеме попут масовних сеоба, великих сукоба око мало преосталог обрадивог земљишта, водених ресурса итд.

Најозбиљнија последица пораста нивоа мора је што ће многи приобални градови и насеља бити потопљени. У споју са глобалним загревањем, појачаће се испаравање мора а с тим и облачност. Ово може да узрокује смањено осунчавање усева тако да може да проблем глади на светском нивоу. Драстичан је пример Флориде за коју је процењено да ће, ако подизање настави овим темпом, за сто година бити потпуно потопљена, заједно са

Мајамијем – вишемилионским градом. Овај пример је помогао да се људи запитају докле ће уништавати планет и шта могу урадити са различитих аспеката да се кризе предупреду. Широм света су покренуте акције за смањење емисије штетних гасова с којима се утичена смањење степена подизања мора.

Ако сагледамо све елементе окружења, схватићемо да и квалитет живота савременог човека у урбаним срединама искључиво зависи од тога где, како и у којим климатским условима живимо. Наиме, једна од основних, најбитнијих за човека је свакако забринутост здрављем, а климатске промене непосредно утичу на тај фактор. Доступност и исправност воде за пиће и хране, и квалитет ваздуха веома су важни аспекти који утичу на здравље становништва. Последице климатских промена по здравље и окружење у наредном периоду ће вероватно бити тешке. Повећањем температуре доћи ће, локално до великих суша, несташица воде, а самим тим и до тога да ће храна бити недоступна мање развијеним земљама. Неки делови планете ће, с друге стране, бити погођени катастрофалним полавама што ће такође имати тешке последице по услове живљења. Сиромашне земље ће највише и бити погођене што је парадоксално јер су управо те земље најмање допринеле климатским променама. У контексту здравља као највеће бриге савременог човека истраживачки пројекти, који испитују ефекте климатских промена, указују да ће доћи и до повећања преносивих болести, што све лоше утиче на квалитет живота, и представља још један важан разлог да се хитно приступи реализацији расположивих мера за смањење емисија штетних гасова и ублажавање процеса и последица климатских промена. Савремена архитектура у светлу утицаја деловања фактора изазваних променом климе, настоји да путем примене иновативних пројектантских концепата, приступа и стратегија, којима се одговара на изазове које пред архитектуру постављају климатске промене. Градови данас захтевају од архитектуре промишљање које се базира мање на простору, а више на времену. Убрзане трансформације градова се више не заснивају тежишно на трансформацији града са генеричком улогом промене засноване на њему као физичком ентитету, већ супротно, убрзане промене генерисане од стране модерне културе мењају перцепцију и улогу града. Урбана форма и облик града се мењају на основу потреба становништва, а како је променљивост учестала, онда се одговор тражи кроз концепт дематеријализације, користећи тако паметне материјале како би се задовољили захтеви брзог и лаког модификовања флексибилних динамичних структура, привремених и/или ефемерних, заснованих на самодовољном дизајну – self-sufficient design. [3]

3. КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ И УРБАНИСТИЧКО-АРХИТЕКТОНСКО ПЛАНИРАЊЕ

Истраживање утицаја климатских промена поставља се и пред архитектуру као уметничку и естетску праксу ки задире у саму суштину архитектуре као научне дисциплине и практичне вештине. Одувек, архитектура се суочавала са урбаним проблемима, без обзира да ли су друштвени, еколошки проблеми или проблеми везани за животно окружење. Овог пута, међутим, требало би да нађе нове форме које не само што ће поштедети становништво климатског егзодуса, већ и наставити да чувају крхку равнотежу више градова.

Једно од могућих решења је плутајући град. Иако делује нереално ово решење се разматра у случају да подизање нивоа мора досегне велике размере. Овде је разлика у томе што се техничка вештина комбинује са оригиналношћу форме што даје резултат који је оцењен као еколошки и одржив. На тај начин, плутајуће куће – нови и савремени објекти са свим могућим комфором – постају предмет цветајуће трговине.

Док су ови плутајући градови замишљени на периферији, чак и у самом граду, као један од аспеката новог урбанизма XXI века, постоје и други пројекти, за сада експериментални, који би, према речима њихових пројектаната, могли да представљају, у случају климатских промена, алтернативу традиционалном животу.

Друго решење звучи једнако нереално. То су подводне куполе у којима би били настањени становници посебно угрожених приобланих градова. Још једно решење које је привремено је да се изграде бране и тако “врати” део копна и на неко време спречи раст даље потапање... Постоји још много могућих решења... али све у свему евидентно је да ће људи као интелигентна врста смислити нешто што ће им омогућити даљи опстанак.

Такође је занимљиво решење јапанске компаније (Shimizu Corporation) која је развила јединствени прототип који би омогао да угледа светлост дана после 2025. године. Назван Греен Флоат, овај град, чији би сваки модул могао да прими до 50.000 становника, развијаће

се самостално на океану. Модуле чине основа од 2км у пречнику и кула названа City in the sky (Град на небу).

Слика 1. City in the sky (Град на небу)



Овај небодер, заснован на лакој металу насталом од магнезијума који се већ налази у сланој води, требало би да буде у основи окружен сопственим обрадивим земљиштем којим се становништву гарантује, захваљујући пољопривреди, потпуна самодовољност. Предвиђена је чак и рециклажа слане воде из окружења. Кула би могла да достигне висину до 1.000м изнад нивоа мора, а острво би могло да користи све природне елементе како би постало аутономно. Покретање технологије отпорне на таласе и друге природне непогоде данас представљају једину препреку за развој ове врсте пројекта. Пројекат Green float визија је града са негативном емисијом угљен-диоксида – умрежених серија непрегледних плутајућих ћелија које не производе CO₂ и чије становништво је у потпуности самодовољно. Свака ћелија биће километар широка и, када се повеже, моћи ће да створи насеље са популацијом од 50.000 људи. Веће мреже моћи ће чак да створе градове од по 100.000 становника. Центар ћелије био би торањ висок 1.000м, док би мање стамбене јединице биле распоређене око њега. Широка област шума окруживала би централни торањ, док би нешто удаљеније зелено приобаље и лагуна подржавале екосистем. Они би служили извор хране – бришући тиме потребу за увозом.

Green float био би град са негативном емисијом угљен-диоксида. Ово би се постигло низом мера, укључујући:

- Прецизан пројекат самих градова – што би довело до смањења од 40% CO₂ у односу на класичан град
- Коришћење свемирске соларне електране – енергија би се прикупљала у свемиру и слала би се назад на земљу
- Коришћење допунских технологија обновљиве енергије као што су аерогенератори, термална и енергија добијена од снаге таласа
- Коришћење океана који окружује град за хватање и складиштење емисија CO₂
- Обимне мере рециклаже и технике обраде отпада, укључујући и прикупљање отпада из вода које окружују град и стварање енергије из тог отпада

Оваквом комбинацијом, био би створен „ботанички град који непрекидно апсорбује CO₂ Грeen Флоат био би смештен у Пацифичком океану ближе екватору, како би користио тамошње временске услове. Ћелије града не би биле фиксирани за дно океана већ би лагано плутале уоколу. Проблем је што се са реализацијом пројекта могло да се почне тек 2025. године.

Такође, у Европи, архитекта Венсан Калбо (Vincent Callebaut) обрађује проблематику климатских избеглица у оквиру свог пројекта Лилупад, огромног локвања који може да пружи уточиште за 50.000 становника. Ово еколошко острво било би не само аутономно, већ би било и мобилно захваљујући прецизној технологији која би му омогућила да прати морске струје.

Слика 2. Лилупад

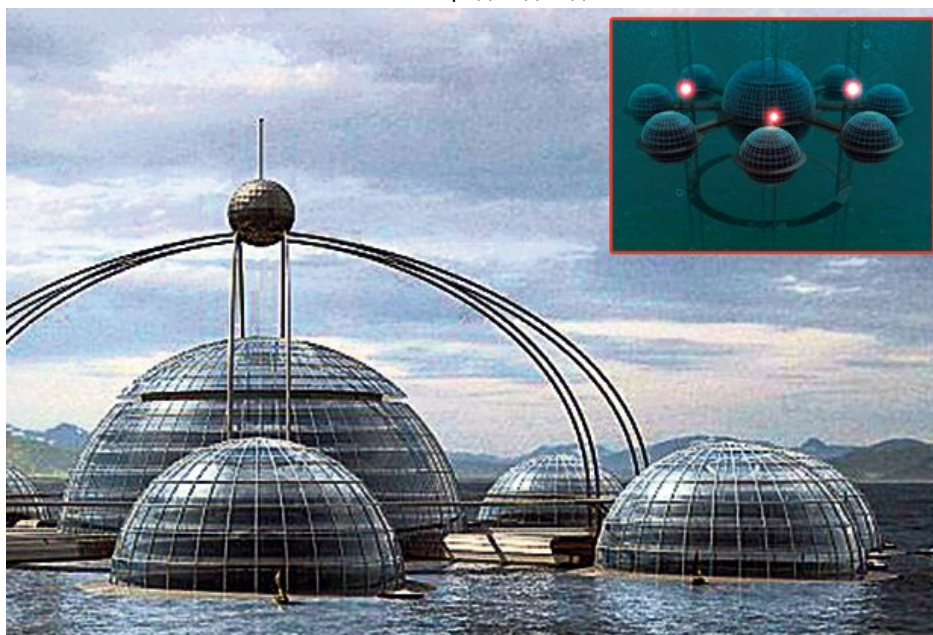


Холандија је специфична земља са скоро половином територије испод нивоа мора. Овде су поплаве саставни део живота и управо из ове земље потиче једно од могућих решења. Овде су компаније предложиле савршено једноставно решење – куће на води. Тврде да су ове куће флексибилне и да могу поднети подизање нивоа воде и до 5м. Чак су развијена су два модела: кућа на води као брод и амфибија која је на обали за време сувог времена. Оба типа као базу користе шупље бетонске призме и челичне стубове који помажу да куће остану укотвљене на једном месту јер би се услед јаких струја брзо могле наћи на отвореном мору. Струја и вода су спроведене преко флексибилних цеви које су направљене тако да могу да прате промене нивоа воде.

Док у земљама Јужне Америке, Африке и југоисточне Азије становништво практикује градњу плутајућих градова на начин својих предака, нови облик плутајућих градова, самодовољних и одрживих, покретних и са позитивним енергетским билансом, можда би могао да се појави и да промени наше схватање живота.

Један од најатрактивнијих пројеката, који узима у обзир чињеницу да ће у блиској будућности копна бити све мање а мора све више, јесте Суббиосфера 2, пројекат који је смислио лондонски архитекта Фил Поли.

Слика 3. Град под водом



Овај град може бити дом за око сто људи, а сви који буду живели у њему биће потпуно независни од спољног света, пошто ће храну, струју, ваздух и воду за пиће добијати из мора. Интегрално, флексибилно и изнад свега адаптивно архитектонско-урбанистичко пројектовање и мултидисциплинарни прилаз сектору урбанизма, архитектуре и пејзажног урбанизма имају као крајњи ефекат развој једне потпуно нове архитектуре градова која се знатно разликује од традиционалних метода стилске, функционалне и формалне анализе. При томе, сама промена архитектонских парадигм подразумева промену доживљавања архитектонског простора и објекта, преиспитивање дефиниције архитектуре као науке, вештине, уметности, па и културе. То води ка спремности за отвореност и пријемчивост схватања која воде ка архитектури атмосфере или метеоролошке архитектуре. Самим тим настаје нова естетика изван визуелног дискурса архитектуре, чије истраживање укључује увођење аналитичких метода и питања која се тичу еколошке функционалности у складу са енвајронменталним условима. Важан аспект нове естетике савремене архитектуре тиче се друштвене односно социјалне одрживости у којем се пред архитектуру постављају етички изазови у вези са социјалном одговорношћу, односом према месту и еколошком свесношћу. [5].

Пројектанти се опредељују, такође, за нове технике ангажовања јавности у процесу трансформације пејзажа у развоју, сматрајући веома важним перманентну обавештеност и стално учешће заједнице у генерисању и имплементацији пројекта, што води ка формирању нових урбаних искустава, функција и активности. Пејзажне архитекте, спроводећи током рада истраживања којима се откривају међузависности природе и културе, стварају урбане пределе који могу бити валоризовани са аспекта новостечених културних, социолошких и еколошких карактеристика. Јасно је да су еколошка питања и дубоко-етичка и филозофска и да се решење проблема, које се тиче екологије и опстанка цивилизације, односи и на неизбежну промену урбане културе. Чини се да је антрополог, еколог, кибернетичар Грегори Бејтсон (Gregory Bateson) пре више од четири деценије разматрао овај проблем када је говорио о стварању „високе цивилизације“ [6] (која ће садржати све неопходно за физичко, естетско и креативно задовољство људи, а чија ће разноврсност произвести флексибилност неопходну за одговор на непредвидиве промене. Здравом екологијом Бејтсон сматра комбинацију флексибилности животне средине и људске цивилизације која ствара текући, сложен, отворен систем у садејству са природним системима који га окружују. Бејтсонова визија екологије не само да антиципира жељено стање, већ недвосмислено, указује на историјске преседане еколошке естетике, који су парадигма за дефинисање савремене еколошке функционалности у складу са енвајронменталним условима, а самим тим и естетике савремене архитектуре и урбанизма.

Данас је пејзаж постао објективан кроз који се посматрају савремени градови, а истовремено је и медиј преко којег се они конструишу. Вишезначни однос пејзажа и архитектуре у условима постиндустријских градова постаје основно полазиште пројекта и планова, не само кроз сарадњу архитеката и пејзажних архитеката, већ и као основ нових техника и концепата пројектовања и нових формалних стратегија архитектуре и урбанизма. Међузависност се огледа и у пројекцијама питањима на који начин промене урбаног пејзажа под утицајем климатских промена као последице људских делатности, повратно условљавају социјално-културне промене?

Да еколошки процеси могу да инспиришу облике урбаних насеља на начин који је ефикасан, економичан, локално препознатљив и минимално потрошачки, у то смо се уверили доказавши полазну хипотезу да климатске промене утичу на промену урбанистичко-архитектонског планирања простора. У повезивању примењене екологије и стварању еколошке демократије основ је за стварање радикално нових форми насеља, и то првенствено кроз потрагу за фундаментима задовољавајућег квалитета живљења. Метаморфоза урбаног пејзажа и људских насеља, одвија се кроз примену форми које повезују екологију и демократију, а које се дефинишу као омогућавајуће, флексибилне и подстичуће.

4. РЕШЕЊА И ПРОМЕНА ПАРАДИГМИ

Суочени са реалношћу остваривања неповољног сценарија утицаја климатских промена на живот људи, намеће се питање како спречити или успорити даље глобално загревање, и уопштено климатске промене. Наравно, постоји веома једноставан одговор на то, а то је смањење емисија штетних гасова у атмосферу. Значајан допринос у овом смислу би

представљала и строго контролисана сеча тропских шума које представљају биљни регулатор глобалне температуре. Али основни проблем је у сложеној и тешкој реализацији ових мера. Због тога су земље доносиле разне локалне прописе и међудржавне споразуме у циљу заштите постојећег састава атмосфере. И данас постоје многобројни прописи и решења о заштити, али се у данашње време разматрају и нови начини ублажавања климатских промена.

Још једна у низу кампања које су радиле на томе да се подигне свест људи о томе како, и на који начин могу помоћи као појединци у овој великој акцији за очување планете, јесте кампања „Сат за нашу планету“ и кампања Младих истраживача Србије, који су у оквиру пројекта “Одрживи транспорт” организовали низ уличних догађаја који су имали за циљ првенствено да се шири јавност информише о климатским променама и потреби смањења емисије CO₂.

ЗАКЉУЧАК

Није довољно рећи само да се клима на Земљи мења и да то има далекосежне последице по читаву планету и сав живи свет на њој, као ни то да ће се проблеми решити одређеним прописима и споразумима. Није само битно да споразум постоји, већ је потребно да га појединци схвате и реализују на прави начин. Они ће само тако и испунити задато, а један од начина за то јесте управо акцијама, помоћу којих се подиже свест људи о ситуацији у којој се налази планета. Јер, ко верује да нема утицаја на догађања у свом животу неће предузимати ништа, ситуације ће се „догађати“. Али, они који верују да бар у некој мери имају могућност да утичу на свој живот, чиниће све што је да живот учине. Последице промене климе су видљиве и озбиљне, због тога се морају и предузети озбиљне мере у решавању и спречавању истих. Пред архитектуром и пред посленицима у овој области је озбиљан и тежак задатак: многе форме, правила и принципи који су до јуче важили у архитектонско-урбанистичком планирању, данас више не важе или не могу у пуној мери да се примене. Потребно је прилагођавање насталим променама у смислу подизања квалитета живота у урбаним срединама, за шта је свакако одговорна архитектура.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Summary for Policymakers, 2007.
2. Николић, М.: Србија пред изазовом глобалних климатских промена и њихових последица, Климатске промене - студије и анализе, Европски покрет у Србији, 2010.
3. WWF (Светски фонд за природу), Процена рањивости на климатске промене-Србија, Центар за унапређење животне средине, 2012.
4. Carrelli, L. i Guallart, V. (2010). Self Sufficient City – Envisioning the habitat of the future.
5. Actar, IAAC, Barcelona.
6. Благојевић, Љ., и Ћоровић, Д.: "Климатске промене и естетика савремене архитектуре", у монографији "Утицај климатских промена на планирање и пројектовање", Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Београд, 2011.
7. Bateson, G. (1987). „Ecology and Flexibility in Urban Civilization”. In: G. Bateson. Steps to an Ecology of Mind (1972). Jason Aronson Inc., Northvale, NJ / London, 347–361

Веленка Хербез, магистар архитектуре¹

РАЗВОЈ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКИМ ГРАДОВИМА У ПОСТИНДУСТРИЈСКОМ ПЕРИОДУ

РЕЗИМЕ

Брзи темпо урбанизације, након индустријске револуције, довео је до огромних промена у свету. Данас више од две трећине Европљана живи у градовима. С порастом броја становника расте и потреба за смештајем и превозом, што најчешће доводи до нарушавања равнотеже у околној средини. Потреба да се достигне што бољи квалитет живота негативно се одражава на природу. Проблеми су слични у свим градовима док се приступ и решавање проблема разликују од града до града. Урбана политика у постиндустријском периоду је базирана на одрживом развоју, подстиче употребу обновљивих извора енергије и захтева системски приступ у разради стратегије развоја. Главни градови Данске и Шведске, Копенхаген и Стокхолм могу да послуже као добар пример развоја стратегије урбане политике.

ABSTRACT:

After the Industrial Revolution Urban areas are growing very fast. The urban growth brings problems and challenges, all of which require good management and solutions. More than two-thirds of Europeans live in the cities. Human effort to achieve a higher quality of life harms the environment in local and global scales. Problems are similar but solutions depend on cities. Problems include unplanned housing, dealing with urban waste, pollution and stress on the infrastructure and the city's services. Urban policy in postindustrial period is based on sustainable development and promotes renewable resources and systematic development strategy approach. The capitals of Denmark and Sweden could be examples of good Urban Policy strategy development.

Број становника у градовима расте из дана у дан. Као последица тога, шире се и градови. Процес урбанизације је тесно повезан са економским развојем. Економски развијенији градови привлаче велики број људи који су у потрази за запослењем, образовањем и бољим животом. Услед повећања броја становништва долази до нарушавања равнотеже у градовима. Они постају пренасељени, гужве на путевима су неизбежне, екологија је све лошија. Урбана политика игра кључну улогу у усмеравању развоја градова. Не постоји једна стратегија који се може применити у свим градовима. Сваки град је по нечему посебан и управо то служи као основа за креирање његове урбане политике. У постиндустријском периоду, када се наука, технологија, економија и друштво развијају веома брзо, урбана политика представља важну спону између постојеће ситуације, планирања даљег развоја града, очувања природе и стварања здраве средине у складу са потребама становништва. Бројни су проблеми у градовима: потреба за смештајем становништва расте, друштвено-економске неједнакост је израженија, аутомобила је све више, ваздух је загађенији, извора енергије све мање, климатске промене прете даљем развоју. Ново време захтева нови приступ проблемима и нове стратегије решавања. Квалитет животне средине зависи од урбане политике и представља кључ за урбану конкурентност.

УРБАНА ПОЛИТИКА КОПЕНХАГЕНА

У Копенхагену, главном граду Данске, културном и економском центру, живи око 1 246 611 становника. Копенхаген је 2012. године био трећи на списку најбогатијих европских градова. Захваљујући добро осмишљеној урбаној политици, од 2000. године град се интензивно урбано и културно развија. У урбаној политици Копенхагена су нарочито издвојене 3 области:

¹ Веленка Хербез, магистар архитектуре; v.herbez@yahoo.com

1. побољшање квалитета свакодневног живота у Копенхагену: До 2025. године ће постати један од најбољих градова за живот, безопасан и са разноврсном понудом; 2. знање и бизнис: До 2025. године Копенхаген ће постати веома привлачан град за студенте, раднике, истраживаче и предузећа; 3. Копенхаген као зелена метропола: До 2025. године он ће бити први град на свету без ослобађања угљеника и имаће водећу улогу у развоју зелених технологија и иновација. Такође ће бити на првом месту као повољан град за бициклисте.

Да би побољшали квалитет живота, власти намеравају да отворе вртиће и да деци понуде дневни боравак, док њихови родитељи раде, на максималном растојању 4 км од куће. Намеравају да развију стратегију која ће олакшати живот грађанима, створити услове за културни развој и провођење слободног времена, повећати број градских паркова и зелених кровова. Копенхаген ће инвестирати 11 милијарди данских круна у пројектовање и изградњу 530 објеката, што ће отворити 11 000 радних места. Здрав развој се огледа у могућностима за запослење и у могућностима за стицање знања. Зато је неопходно повезивање инвеститора, универзитета, земљопоседника, фирми и осталих ауторитета које ће довести до појаве иновативних решења и одредити смернице за будући одрживи развој.

Још један од приоритета је и боља саобраћајна повезаност. Власти намеравају обнављање локалне пруге да би осигурали превоз радницима, а такође и да подстакну грађане да користе бицикла. Желе створити ефикасан саобраћајни систем којим ће интегрисати аутобусе, возове и метро. Примену зелених технологија виде као начин за побољшање квалитета живота, шансу за отварање нових радних места и започињање бизниса. Коришћење обновљивог извора енергије као што је енергија ветра, подстакло је отварање 350 фирми које се баве производњом турбина, генератора, контролних система, сечива. У тим фирмама ради око 25 000 Данаца. На тај начин је економски обрт зеленог сектора Копенхагена од 2004 до 2009 повећан за 55%. Осим тога, ствара се енергија без штетног деловања на околну средину, подстиче се домаћа привреда, отварају се нове прилике за започињање бизниса и за истраживања. Вожња бициклом је довела до смањења гужве у саобраћају. Током 2010.године 35% путовања до посла и образовних установа је остварено бициклом, а за оне који живе у самом граду чак 55%. За сваки километар пређен бициклом, град штеди 0,06 евра (1,2 милиона км бициклом се пређе сваки дан). Смањени су трошкови на рачун смањења гужве за 14 милиона евра. Инфраструктура је мање оптерећена аутомобилима и мањи је број саобраћајних несрећа. Доказано је да људи који возе бицикло живе дуже и да су здравији. На тај начин су смањени медицински трошкови. Осим бројних предности до којих доводи коришћење бицикла, оно такође подстиче развој малог бизниса, чији је број у Копенхагену 309. То су радионице за поправку, изнајмљивање и продају бицикала. Отворено је 650 радних места са пуним радним временом. Власти Копенхагена су се побринуле и за чишћење луке. Након неколико инвестиција и стратегија, лука је очишћена и постала је корисна грађанима, побољшан је квалитет воде у луци и обновљен је локални бизнис, туризам и повећана цена некретнина у тој зони. За уштеду воде предузето је неколико мера: инсталирани су нови водомери за свако домаћинство, регулисана је цена воде и спроведене су кампање за ширење свести о важности штедње. Од 1987. до 2010.године захваљујући напорима, потрошња воде се смањила од 171 литра до 108 литара дневно по глави становника. На годишњем нивоу потрошња је смањена за 23 000 литара по глави становника. Становништво Копенхагена производи више од 800 000 тона отпада годишње. Последњих деценија град је смањео производњу отпада и почео да га користи као ресурс. Као решење за отпад не користе више депоније. Током 2009.године само 1,8% отпада је доспело на депонију, у поређењу са 1988.годином када је то било преко 44%. Уместо тога, отпад се рециклира или пали у топланама и термоелектранама. Чак 50% енергије којом се греје 98 % домаћинства потиче од спаљеног отпада. С обзиром да не користе депоније за отпад, мањи су трошкови. Укупна вредност одлагања 1 тоне отпада је 10 евра скупља од спаљивања. Копенхаген ствара преко 800 000 тона отпада који се спаљује и на тај начин се штеди новац и ствара енергија. Власти Копенхагена виде одрживи развој као здрав и исплатив и намеравају да фирмама, које се баве чистим технологијама, омогуће да тестирају нова решења у крупном маштабу, укључујући нове изворе енергије, системе за хлађење и системе за отпад. Одржив урбани развој ће довести Копенхаген до друштвеног и економског напредка.

УРБАНА ПОЛИТИКА СТОКХОЛМА

Број становника у Стокхолму расте. По прогнозама до 2030.године Стокхолм ће имати 25% више становника него данас. Урбаном политиком је предвиђено ширење града. Посебна пажња биће посвећена потребама пешака.

Власти планирају да грађанима обезбеде 100 000 станова и на тај начин да им обезбеде живот и рад у истом крају (повећањем густине стамбених површина). Посебну пажњу намеравају да посвете повећању саобраћајних капацитета и остваривању што ефикаснијег превоза. Повећање густине стамбених јединица ће довести до стварања разноврсног урбаног окружења у којем ће становници моћи пешке или бициклом да дођу до жељеног места. Циљ урбане стратегије је давање смерница за развој ефикасног, безбедног и еколошки оријентисаног Стокхолма. Стратегија развоја се односи на путеве и неопходна је за одрживи развој Стокхолма. Градска инфраструктура треба да обезбеди простор за разноврсне друштвене активности. Потребан је превоз људи и добара, простор за продавнице, сусрете и за паркирање. Све функције су важне и у граду треба направити места за све.

Приближно 570 000 људи ради у Стокхолму. Од њих 54% живи у градовима а остави део ван града. То захтева ширину саобраћајница од око 45 м да би биле остварене све функције. Тренутно су главне саобраћајнице у Стокхолму широке 20-30 м. Уколико се та чињеница занемари доћи ће до смањења безбедности на путевима, загађења околне средине и смањења приступачности. Да би био достигнут одржив проток саобраћаја фокус мора бити премештен са кретања возила на кретање људи и добара. Циљ је повећање броја бицикличких стаза, више места за пешаке, мање аутомобила, коришћење јавног превоза, смањење негативног утицаја на околну средину. Од планирања и коришћења улица зависиће одрживи друштвени, културни, економски развој и развој околне средине. До 2050. године град треба да буде ослобођен фосилног горива.

Стратегија одрживог развоја Стокхолма је заснована на урбаном планирању, планирању инфраструктуре и саобраћаја. Урбано планирање: густа и мешовита урбана средина која смањује потребу за превозом. У наредним годинама ће створити урбану средину са разноврсном понудом радних места, продавница, школа, паркова који ће бити доступни пешацима и бициклистима. Планирање инфраструктуре обухвата значајно проширење мреже јавног превоза и путева. Намеравају да смање загађеност ваздуха за 30% до 2030. године промовишући развој зелених зона, аутомобиле који не загађују околну средину, саобраћај без фосилног горива, повећањем пореза на аутомобиле. Кључни елемент је дугорочно инвестирање у саобраћај чиме ће доћи до смањења буке, загађености ваздуха, повећања броја бицикличких стаза. Такође је важно промовисање рада на даљину и видео конференција, буђење свести о томе да су грађани учесници у саобраћају и да они бирају превозна средства. Приоритети су: проток саобраћаја, повећање безбедности пешака и бициклиста и превоз великог броја људи. Власти предузимају мере за повећање капацитета постојећих улица: оптимизација семафора, уклањање ивичњака, забрана скретања у лево, наплаћивање паркинга и замена паркинга саобраћајном траком. Према визији, биће то град чији становници највише користе јавни превоз. Потребан је јавни транспорт високог капацитета који ће смањити оптерећење са метроа. Мрежа брзог превоза ће учинити саобраћај ефикаснијим. Градске улице намеравају да претворе у места за друштвену интеракцију и да створе динамичну градску средину. Желе да понуде ефикасну и примамљиву алтернативу аутомобилима, да адаптирају путеве у складу са новом стратегијом, да смање број саобраћајних несрећа за 40% и да учине град доступним и безбедним. Свакодневно коришћење бицикла да би се дошло на посао значи један аутомобил мање или једно место више у аутобусу или метроу. Једно паркинг место може да служи за остављање 10-15 бицикала.

У урбаној политици је стављен акценат на одрживи развој који треба да одговори на потребе грађана у будућности и да град учини профитабилним и привлачним за инвеститоре. Побољшање квалитета живота у градовима је могуће остварити кроз систематски приступ који обухвата економију, екологију и друштвени развој. Саобраћај је препознат као кључни елемент у одрживом урбаном развоју. Стручњаци за урбани развој сматрају да квалитетан и ефикасан јавни превоз, вожња бицикла, пешачење и смањење броја аутомобила могу учинити саобраћај одрживим. Свака урбана средина има своје особености и успешна примена принципа одрживог развоја је могућа ако се има у виду локални контекст и ако се принципи прилагоде њему. Циљ стратегије урбаног развоја је стварање компактних градова

са добро повезаном инфраструктуром, где се не занемарују сиромашни слојеви становништва и у којима власти координирају употребом земљишта и планирањем саобраћаја. Градови су системи који се стално мењају у складу са променама у свету и неопходно је усмеравати њихов развој кроз развој националне урбане политике. Урбанизација може добити жељени правац само уз координирани приступ, постављање циљева, развој стратегије, функционално осмишљавање јавног простора, стварање ефикасног јавног превоза, смањење негативног утицаја на животну средину, коришћење обновљивих извора енергије, повећање броја зелених површина, употребу савремених технологија у решавању градских проблема и подизањем свести становништва о важности очувања животне средине.

ЛИТЕРАТУРА

1. Berger G., Lepuschitz K. and Pisano U, (2014): ESDN Case Study N°16 , Urban Sustainable Development Approaches of Three Different Cities: Copenhagen, Newcastle, Vienna, European Sustainable Development Network, Vienna, Austria
2. Floater, G., Rode, P., Friedel, B., and Robert, A. (2014): Steering Urban Growth: Governance, Policy and Finance. New Climate Economy Cities Paper 02. LSE Cities. London School of Economics and Political Science.

Сања Симеунчевић Радуловић, д.и.а.¹

УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ РАЗВОЈА ГРАДОВА У ГЛОБАЛИЗАЦИЈИ²

РЕЗИМЕ

Промене које је донела глобализација су утицале на начин функционисања града. Формирано је глобално тржиште градова, на коме се одвија кретање глобалних инвестиција, компанија и радне снаге, које условљава константну конкуренцију градова. Да би обезбедили развој и просперитет градови се труде да за себе обезбеде део глобалног капитала. Компетитивност остварују различитим стратешким урбаним политикама које усмеравају развој града, привреде, демографске промене и начин управљања. Урбане политике које користе градови савременог друштва се могу груписати у три категорије, према доминантној теорији чије одређење представљају: урбане политике „глобалног града“, урбане политике „креативног града“ и урбане политике „града знања“. Циљ рада је да да упоредни преглед урбаних политика ради бољег разумевања и могућности примене и у градовима Србије.

ABSTRACT:

Changes that brought globalization had influenced the way cities function. Global market of cities has been created, where the movement of global investment, companies and workforce is taking place. Global market of cities has caused the constant competition between cities. To insure development and prosperity cities are trying to capture a part of global capital for themselves. Cities achieve competitiveness through implementation of different strategic urban politics which guide their development, economy, demographic changes and urban management. Urban politics used by contemporary cities can be divided in three categories according to dominant theory on which they are based: urban politics of "global city", urban politics of "creative city" and urban politics of "knowledge city". The paper will present character, specificity and practical implementation of different categories. The paper will give comparative review of urban politics with the aim of its better understanding and possible use in Serbian cities.

УВОД

Глобализација је променила начин функционисања савременог друштва, на пољу финансија, политике, науке, културе и миграција. Промене које је донела глобализација су утицале и на начин функционисања града. Формирано је глобално тржиште градова, на коме се одвија кретање глобалних инвестиција, компанија и радне снаге, које условљава константну конкуренцију градова међусобно за део мобилног глобалног капитала. Спремност града да искористе своје компетитивне предности је предуслов његовог опстанка и развоја. Да би обезбедили развој и просперитет градови се труде да постану и остану што компетитивнији.

За глобални постфордистички град традиционални фактори, као што су географски положај, инфраструктура, саобраћајна повезаност и ресурси, више немају пресудну улогу. За развој града водећу улогу има глобална умреженост града, привлачење инвеститора, интернационалних компанија и креативне и високо-образоване радне снаге, концентрација радне снаге, атрактиван и високо квалитетан урбани простор и висок квалитет живота. Компетитивност градови остварују различитим стратешким урбаним политикама које усмеравају развој града, његове привреде, демографске промене и управљање градом. Урбане политике које користе градови савременог друштва се могу груписати у три категорије према доминантној теорији чије одређење представљају: урбане политике

¹ Сања Симеунчевић Радуловић, д.и.а., Универзитет у Београду, Архитектонски Факултет, Департман за урбанизам, асистент, simsanja@arh.bg.ac.rs

² Рад је писан у оквиру научно-истраживачког пројекта бр ТР36034 „Истраживање и систематизација стамбене изградње у Србији у контексту глобализације и европских интеграција, у циљу унапређења квалитета и стандарда становања“ који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја

„глобалног града“, урбане политике „креативног града“ и урбане политике „града знања“. Урбане политике из сваке од ове три групе поседује заједничке специфичности и карактеристике. Урбане политике „глобалног града“ су концентрисане на привлачење интернационалних компанија, и то пре свега из сфере високо-специјализованог услужног сектора, и привлачење инвестиција. Урбане политике „креативног града“ су фокусиране на привлачење и развој креативне класе и подстицање креативних потенцијала грађана и компанија. Урбане политике „града знања“ су усмерене на развој иновација и знања и њихов трансфер ка привреди, као и привлачење и стварање високо-образоване радне снаге. Које урбане политике или коју комбинацију градови примењују зависи од става градске управе, постојећих потенцијала града и жељене позиције на глобалном тржишту градова.

ГЛОБАЛИЗАЦИЈА И ГРАД

Може се рећи да је глобализација постојала још у шеснаестом веку, када је акумулација капитала напредовала по целом свету. Међутим, савремена глобализацију у контексту брзине, интензитета и количине протока капитала, информација и људи је уочљива од 70-их година 20. века. Сам појам глобализације ушао је у употребу 80-тих година 20. века представљајући технолошка унапређења која су омогућила лакшу и бржу интернационалну размену. Глобализација представља интеграцију производње, дистрибуције и коришћења добара и услуга између економија света (IMF, 2002). Кастел (Castells) дефинише глобалну економију као „способност да ради као јединица стварног времена на планетарном нивоу“ (Castells, 2000, стр. 125). Глобализација означава и кретање људи, пре свега радне снаге, знања и технологије на интернационалном нивоу. Глобализација представља формирање глобалног друштва кроз глобално повезивање, организовање социјалног живота и раст глобалне свести. Гиденс (Giddens) даје општу дефиницију глобализације као „интензивирање широм света друштвених односа који повезују удаљене локације на начин да су локални догађаји одређени догађајима који се дешавају много миља даље и обрнуто“ (Giddens, 1990, стр.64) (Simeunčević Radulović, 2014, стр. 185).

Комплексни процес глобализације је утицао на промене у кроз два основна принципа: 1) градови широм света попримају „нови просторни поредак“ који је више подељен и поларизован под директним утицајем глобализације и 2) промене у граду данас произилазе из конкуренце тржишта и сталног слабљења моћи државе (Marcus and Kempen, 1997)

Очекивало се да ће технолошки развој и трансфер са просторних токова ка информатичким токовима имати утицај на престајање значаја места и града. Могућност да се захваљујући новој технологији посао обавља на било ком месту је требало да ослаби значај града. Међутим, утицај глобализације на град је био потпуно супротног ефекта. Интернационализација пословања је интензивирала улогу града. Градови постају носиоци економског развоја у глобалном свету (Sassen, 2002, стр.2). Некадашња улога међудржавних веза се замењује улогом међуградских веза. Кастел и Хал (Hall) (1996) истичу да је карактер градова, компактност и флексибилност утицала на бољи одговор градова од држава на глобалне процесе (Castells and Hall, 1996, стр.478). Градови постају нодови кроз које се креће глобални капитал и преко којих се део преноси на регион и државу (Sassen, 1991, 1996). Снажан град значи и снажан регион (Simeunčević Radulović, 2014, стр. 185).

Глобална економија заснована на либералном капитализму је изазвала поларизацију градова на оне који су део глобалне економије-центре и оне који су искључени из ње-периферију (Sassen, 1996, стр.71), односно на оне градове који су део глобалних токова и оне који нису. Поларизација градова огледа се и у социјалној структури. Са једне стране формира се елита, коју Кастелс назива „менаџерском елитом“ и која промовише специфичан начин живота (Castells, 2000, стр.441). На другом полу налази се сиромашно становништво.

КОМПЕТИТИВНОСТ ГРАДОВА У ГЛОБАЛИЗАЦИЈИ

Захваљујући могућности капитала да мења локације, ниској цени транспорта и развоју интернета сви градови, са изузетком водећих глобалних градова који поседују снагу да управљају глобалним капиталом, постали су заменљиви ентитети који се такмиче једни против других (Kantor, 1987). У том такмичењу градови се боре међусобно за компаније, инвестиције, радну снагу и туристе, односно за обезбеђивање дела глобалног капитала који осигурава граду развој и просперитет. У глобализацији градови постају снажно међусобно

повезани, али истовремено се интензивира сурова конкуренција међу њима (Friedmann, 2000).

Конкуративност између градова није нови феномен. Током векова градови су се међусобно такмичили за што бољу позицију и већи део моћи. Оно што је другачије у савременом контексту је интензитет, комплексност и просторни глобални контекст конкуративности градова (Sassen, 2002, стр.25). Конкуративност, која је пре примарно била између градова у оквиру једне државе, се проширила на глобални ниво. Светска банка је 1999 године указала да градови који буду могли да искористе конкуративне предности на глобалном тржишту ће просперирати, док они који буду зависили од заштићених индустрија и тржишта ће се борити за опстанак. Искљученост из глобалних токова представља и немогућност развоја и опасност од губљења постигнутог економског развоја и социјалног капитала. Борба за део глобалног капитала не представља само борбу за привлачење нових инвестиција, компанија или радне снаге, већ и борбу за постојеће, који могу отићи у неки конкурентнији град (Simeunsevic, Mitrovic, 2011, стр.276).

За постиндустријски град традиционални фактори, као што су географски положај, инфраструктура, саобраћајна повезаност и ресурси, који су некада утицали на лоцирање нових пословања и индустрије у одређеном простору, данас значе мање него икада (Kantor, 1987). У глобалном друштву да би обезбедили конкуративност градови морају да се прилагоде глобалним токовима и новим околностима и ослоне се и развију друге елементе. Ти елементи представљају укљученост градова у глобалне мреже, урбане политике и финансијске мере које су подстицајне за инвеститоре, компаније и креативну и високо-образовану радну снагу, концентрација радне снаге, атрактиван и високо квалитетан урбани простор и висок квалитет живота, препознатљив идентитет и имиџ града. Како би постигли што већи ниво конкуративности градови примењују различите стратегије и урбане политике развоја.

УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ ГРАДОВА У ГЛОБАЛИЗАЦИЈИ

Истраживање специфичности и развоја града у глобализацији резултовало је различитим теоријама. Одређене теорије су имале већи утицај на градове и постале су мантре развоја градова у глобализације. Урбане теорије се могу поделити у три основне групе:

1. теорије „глобалног града“ (Hall, 1966, Friedmann 1982, Knox 1995, Sassen, 1991, 1996, 2001, 2002, Castells, 2000, Savitch and Kantor, 2002),
2. теорије „креативног града“ (Zukin, 1995, Landry, 2000, Florida, 2002, Hall, 2004, Storper 2008, Scott, 2006, Kratke, 2011) и
3. теорије „града знања“ (Jacobs, 1984, Edvinsson, 2003, Carriloo, 2006, Scott, 2006, Yigitcanlar, 2008, Van Winden, 2007, Reiner, 2010).

Урбане теорије су утицале на градске челнике и постале су део урбаних политика развоја. У периоду интензивне глобализације било је тешко пронаћи град који има глобалне претензије који своје стратешке основе није ослањао на једну од ове три теорије, или њихову комбинацију. Начин на који су градови интерпретирали и имплементирали теорије се разликује од једног до другог. Те урбане политике су представљале начин опредељивања теорија на конкретним примерима градова, њихових стратегија развоја, циљаних инвестиција, али и њихових просторних реконструкција и изградњи. У зависности од теорије коју су урбане политике узеле као основу могу се уочити одређене заједничке специфичности на различитим нивоима управљања развојем и урбаног планирања града.

Урбане политике „глобалног града“

Развој теорије из групе „глобалног града“ везан је за прва истраживања о глобализацији и њеном утицају на град. Ове теорије су се развиле на почетку истраживања о новом савременом друштву. Уочиле су формирање групе водећих градова света који представљају центре интернационалне политике и економије. Још 1966 године Питер Хол (Peter Hall) по први пут уочава појаву ових градова, које он назива „светским градовима“. Прекретницу у истраживању глобалног града представљао је рад Џона Фридмана (John Friedman) из 1982. године у коме он уочава да под утицајем глобалне економије, која се концентрише у светском граду, он пролази кроз низ промена-економских, социјалних и физичких. Фридман уочава да у светским градовима расте терцијарни сектор, а опада учешће других сектора.

Теоретичар чији рад и књиге су имали највећи утицај на градске управе, формирање специфичних развојних стратегија и урбаних политика „глобалног града“ је Саскиа Сасен (Saskia Sassen). Њена књига *Глобални град (Global city)* објављена 1991. године довела је теорију о глобалном граду у центар научних истраживања и истовремено у основу урбаних политика града. Саскиа је уочила да глобални градови, без обзира на различит национални и економски оквир имају сличне карактеристике. У њима доминира високо-специјализовани терцијарни сектор, као и високо-плаћена корпоративна елита. Концентрација водећих интернационалних компанија из области банкарства, рачуноводства, маркетинга и адвокатуре у граду одређује ниво његове компетитивности. Међу значајним ауторима који су имали утицај на формирање урбаних политика „глобалног града“ је и Мануел Кастелс (Manuel Castells). Кастелс (2000) проширује поимање глобалног града и истиче његову укљученост у глобалне мреже, односно чињеницу да глобални град представља град који је укључен у велики број различитих глобалних мрежа - финансија, информација и протока људи.

Теорија глобалног града као основни фактор успешног развоја града истиче његову позицију у глобалној мрежи, односно глобалну компетитивност града и његову способност да привуче водеће интернационалне компаније, пре свега из високо-специјализованог терцијарног сектора. На основу овог полазног става формирале су се урбане политике стратешког развоја града које имају примарно за циљ привлачење интернационалних компанија у град и подизање учешћа услужних пословних активности у граду. Да би ово остварили градови нуде финансијску подршку интернационалним компанијама, снижавају пореске обавезе компанија, поједностављују административне процедуре и труде се да створе повољно пословно окружење. Такође градови не виде посебан значај у очувању традиционалне индустрије и секундарног сектора, већ сва своја средства усмеравају ка високо-специјализованом терцијарном сектору. Урбане политике глобалног града су оријентисане пре свега ка спољној слици града, оној коју он шаље на глобалну сцену. Ова спољна слика мора бити препознатљива и привлачна, говорити да је у питању водећи глобални град и привлачити интернационални капитал. У складу са тим градови улажу значајна средства у глобални маркетинг и брендинг града. Такође, градови се труде да буду што више укључени у глобалне токове и мреже, што остварују делом преко интернационалних компанија, а делом кроз политичко деловање и умрежавање.

Стратешке развојне урбане политике „глобалног града“ на нижем урбанистичком нивоу имају своје одређење у просторним променама које подижу глобалну привлачност града и пословну слику. На урбанистичком нивоу градови формирају нове пословне зоне са препознатом интернационалном архитектуром. Градови формирају урбану слику коју очекује корпоративна елита, која је носиоц развоја глобалног града. Ова слика је најчешће хомогена и истоветна без обзира на различите културолошке и националне оквире. С обзиром на велики ниво мобилности корпоративна елита очекује одређени ниво комфора и одређену атмосферу, без обзира у ком се делу света налази. Како би истакли своју глобалну компетитивност градови граде симболе моћи, који су најчешће високе пословне зграде, а висином и архитектуром покушавају да докажу и изграде глобалну снагу града. За дизајн симбола моћи градови често ангажују водеће светске архитекте. Умрежавање у глобалне токове своје просторно одређење доживљава кроз изградњу капија града, односно кроз изградњу и унапређење пре свега аеродрома, али и железничких терминала (Stupar, 2010).

Урбане политике „креативног града“

Развој теорија „креативног града“ везује се 2000-те године. Ипак уочавање значаја културе и креативности за развој савременог пост-фордистичког града може се повезати најпре са радом Шерон Зукин (Sharon Zukin). Зукин (1995) препознаје значај културне индустрије у развоју савременог града и обнови његових урбаних подручја. Она уочава значај уметника и културе за централизацију делова градова у Америци и њихову каснију комерцијализацију и глобалну препознатљивост. Значај културе за развој града може се видети и кроз растући удео културне индустрије у светској трговини. Културна индустрија расте експоненцијално и постаје централни стуб економије савременог друштва (Simeunčević, 2005).

Теоретичари чије књиге и рад су покренуле читаву лавину градова „присталица“ који су пожурили да их примене у пракси су Чарлс Лендри (Charles Landry) и Ричард Флорида (Richard Florida). Чарлс Лендри уводи појам „креативног града“ својом књигом *Креативни град: алат за урбане иноваторе (Creative City: A Toolkit for Urban Innovators)* 2000. године.

Лендри овом књигом подстиче нови начин размишљања градских управа и тежи да њихов начин рада приближи креативном начину размишљања. Поред креативности градске управе Лендри истиче и укупну креативност становника града, где окосницу те креативности чине уметници, али не само они. Лендри сугерише да управа града мора да подстиче креативност становника, али и да физички простор града треба да подстиче на креативно размишљање одређеним квалитетом и концентрацијом активности. Ричард Флорида објављивањем своје књиге *Успон креативне класе (The Rise of the Creative Class) 2002.* године теорију „креативног града“ поставља као водећу окосницу урбаних политика града у глобализацији. Флорида тврди да у савременом пост-фордистичком глобалном граду носиоц урбаног развоја је креативна класа. Креативну класу чине уметници, инжењери, дизајнери, научници и други креативни профили. Да би град опстао и развијао се мора да привуче креативну класу, која је високомобилна, а то остварује формирањем „3Т“ талента, толеранције и технологије, као и специфичним културним и бохемијским карактером.

Према овим теоријама развој града у савременом глобалном граду заснован је на креативној класи, и зависи од способности града да привуче, задржи и развије креативну класу и уметнике. Компетитивност града једнака је његовој креативности, односно концентрацији креативне класе из једне или више области. На основу овог полазног става формирале су се урбане политике стратешког развоја града које имају примарно за циљ подизање културних капацитета града и подизање броја радника креативне индустрије у граду. Подизање културних капацитета за развој градова је битно из два разлога: културна индустрија као битан сегмент савремене глобалне економије директно утиче на глобалну умреженост града, компетитивност и економски развој града; са друге стране, културни амбијент града је привлачан за креативну класу и доприноси њеном досељавању и задржавању. Конкретне мере које градови најчешће примењују су унапређење и развој културне инфраструктуре града кроз отварање и подржавање културних институција и њихово умрежавање, као и подстицање културних дешавања у граду. Подизање броја креативних радника се остварује привлачењем креативних радника из других градова и земаља, често стварајући финансијске околности привлачне овој групи радника (нижи порези, субвенције...) и подржавањем и развојем креативне класе, најчешће кроз финансијску подршку, ниске трошкове простора рада и становања.

Стратешке развојне урбане политике „креативног града“ на нижем урбанистичком нивоу имају своје одређење у просторним променама које теже да подигну привлачност јавних простора и културну понуду града. Урбане политике града су усмерене на изградњу нових објеката културе, обнову постојећих и давање нове улоге старим објектима културе, као и изградњу и уређење јавних простора у којим ће се одвијати различита културна дешавања. Једна од урбаних политика градова је формирање дистрикта културе, делова града са високом концентрацијом културних институција, дешавања и уметника, који имају за циљ да подигну глобалну компетитивност града. Обезбеђивање Флоридиних „3Т“ или Лендријевог урбаног простора који подстиче креативност постало је опсесија великог броја градова који су се трудили да изграде динамичне и живе просторе богате различитом понудом и дешавањима, који имају специфичан идентитет, бохемијски карактер и представљају микс различитих социјалних и етничких група, и тиме подржавају високу толеранцију. Ови простори града имали су за циљ привлачење креативне класе у град. Још један начин за задржавање и привлачење креативне класе у град представљала је изградња стамбено/пословних зона град намењених креативној класи, који имају висок квалитет становања и живота. Често су градови регенерацијом старих индустријских зона уз задржавање историјских објеката и њихову пренамену трудили се да створе специфичан идентитет. Креативна класа, иако према Флориди, носиоц развоја савременог града, је рањива социјална група која захтева подршку градске управе да би се развијала. Са тим циљем користе се урбане политике ниске цене закупа пословног простора за креативне раднике, али и стамбеног простора. Градске управе то остварују кроз дотирање цене или препуштањем постојећих празних објеката креативној класи на коришћење.

Урбане политике „града знања“

Са развојем друштва знања, знање и иновације преузимају водећу улогу у економијама градова. Знање и истраживачка делатност су ретке делатности које током интернационалне финансијске кризе после 2008. године нису доживеле пад, чак су у појединим подручјима оствариле и раст. Развој теорија везаних за „град знања“ почео је 2000-их, али само

разумевања значаја истраживања и знања за развој града се може повезати са радом Џејн Џејкобс (Jane Jacobs). Џејкобс (1984) је истакла да развој градова зависи од њихове способности да остваре циклус „замене увоза“, односно да развију знања и иновације којима ће заменити увоз робе сопственом производњом, а затим тај производ извозити. Без развоја иновација и знања градови су осуђени на стагнацију и пад.

Постоји више различитих дефиниција „града знања“. Тако град знања представља град који намерно креира околности које негују и подстичу развој знања (Edvinsson, 2003). Град знања је град који намерно користи знање као основни елемент развоја (Carrillo, 2004). Теорија Алена Скота (Allen Scott) (2006) о развојним и иновативним кластерима имала је широк утицај на градске управе и формирање урбаних политика. Скот истиче потребу повезивања знања, иновација и производње уколико се жели остварити успешан развој града у глобализацији. Истиче да се размена знања и иновације дешава уколико постоји просторна близина и одређена специјализација производње. Како би то остварили градови треба да формирају урбане просторе-кластере, у којима ће се концентрисати одређена производња, да развију просторе истраживања и да обезбеде да сви они буду умрежени и синхронизовани. Такође, изузетно битан елемент је и привлачење и школовање високо-образовану радну снагу. У том контексту значајну улогу играју управо универзитети. Ван Винден (Van Winden) (2007) допуњава теорију Алена Скота кроз наглашавање потребе повезивања универзитета и развојних и производних кластера.

Према овим теоријама развој града у савременом глобалном граду заснован је на високо-образованој радној снази, развоју и подстицању знања и иновација и њиховог трансфера у сферу производње. Компетитивност града једнака је његовој иновативности, односно концентрацији иновационих и производних кластера. На основу овог полазног става формирале су се урбане политике стратешког развоја града које имају примарно за циљ развој и подстицање „економије знања“, односно делатности у области високе технологије, истраживања и подизање броја високо-образованих радника. Подстицање делатности из области високе технологије се остварује кроз политике финансијске стимулације и пореских олакшица, финансијску подршку истраживачких делатности, компанија и института. Повећање броја високо-образоване радне снаге се остварује у градовима двоструком урбаном политиком: урбаном политиком привлачења радне снаге и стварањем високо-образоване радне снаге. Привлачење високо-образоване радне снаге се врши понудом квалитетних услова запослења, становања и живота, као и повољних услова за покретање компанија. Стварање високо-образоване радне снаге градови постижу улагањем у образовање на свим нивоима школовања, а посебно на универзитетском нивоу. Посебан сегмент стратешких урбаних политика чини умрежавање и повезивање институција и компанија на локалном и глобалном нивоу. Умрежавање на локалном нивоу градови постижу кроз посебне организације задужене за њихову координацију и пружање заједничких административних и финансијских услуга саветовања.

Стратешке развојне урбане политике „града знања“ на нижем урбанистичком нивоу имају своје одређење у просторним променама које теже да унапреде образовну, научну, иновативну и производну мрежу у граду, као и да створе услове становања, пословања и живота довољно квалитетне да буду привлачне за високо-образовану радну снагу. Најчешћи начин како градови спроводе урбане политике „града знања“ је изградњом производних и индустријских кластера, просторних концентрација производних погона одређене специјалности и компатиблиних производних делатности. Други начин је формирање технолошких и научних кластера у којима се концентришу истраживачки институти и компаније, често из исте научне дисциплине. Повезивање технолошких, научних и индустријских кластера, са циљем олакшавања и подстицања трансфера знања и иновација у производњу, градови су се трудили да постигну блиским лоцирањем у простору. Како би подстакли стварање адекватне високо-образоване радне снаге неки градови су урбане политике усмерили на развој универзитета (унапређење постојећих и/или изградњу нових), и њихово просторно повезивање са производним кластерима. Привлачење високо-образоване радне снаге градови се труде да остваре стварањем енергетски одрживих урбаних комплекса, високом инфраструктурном опремљеношћу, високим естетским вредностима простора и квалитетом пратећих садржаја простора. Висок квалитет простора је предуслов за привлачење високо-образоване радне снаге која тражи одређени квалитет живота.

ЗАКЉУЧАК

Урбане политике које су градови примењују су различите и зависе од става градске управе, политичких, економских, друштвених и културних околности, као и урбанистичке праксе и принципа које градови негују. Одређени градови су се определили за одређени приступ и уз мање алтернативе урбаних политика, од почетка глобализације, стратешки развој заснивале на једној теорији. Други градови и градске управе су мењали приступе, прихватили нове трендове и/или допуњавале постојеће и трудили се да се прилагоде сталној промени глобалних околности. Одређене урбане политике су имале позитиван утицај на развој града, на његову глобалну компетитивност и могућност да за себе осигура део глобалног капитала. Друге нису имале никакав значајнији утицаја и околности ван стратешких урбаних политика су одредиле развој и ниво компетитивности града. Такође, примена исхитрених и неадекватних урбаних политика, које не одговарају потенцијалима града, доводила је и до негативних ефеката на развој града, трошећи значајна средства града, а условљавајући пад града у глобалној мрежи.

Постоје различите критике усмерене ка свакој од три наведене теорије града у глобализација и њиховом одређивању у урбаним политикама и урбаним плановима градова, али не постоји генерални концензус око њихових конкретних ефеката. Немогуће је дефинисати универзални образац примене урбаних политика града глобализације који би гарантовао успешан раст глобалне компетитивности града. Локалне специфичности града и приступ градске управе и градских институција су пре свега утицала на позитиван или негативан ефекат конкретних урбаних политика. Урбане политике које су пратиле традиционалне принципе развоја града, његове ресурсе и реалне потенцијале су се показале као сигурније и дуготрајније.

Градови Србије су се пре свега концентрисали на привлачење страних инвестиција као основну стратешку политику развоја. Тешко се може рећи да су одмакли даље од пружања финансијски примамљивог оквира за инвестиције и интернационалне компаније. Тек у појединим градовима (нпр. Београду и Новом Саду) могу се уочити тенденције примене урбаних политика заснованих на теорији „креативног града“ и „града знања“. Пред градским управама у Србији је још велики задатак упознавања са глобално примењиваним урбаним политикама развоја, разумевања, одабира адекватних и примене, са циљем унапређења глобалне снаге и компетитивности, односно обезбеђења развоја у глобализацији.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Castells, M. i Hall, P. (1996). Technopoles: Mines and Foundries of the Informational Economy. In LaGates, R.T. i Stout, F. (ed.) *The City Reader*, London, New York: Routledge, p. 69-74
2. Castells, M. (2000) *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*. Blackwell, Cambridge 2000.
3. Carrillo, F. (2004). Capital cities. *Journal of Knowledge Management*, Vol.8, Issue 5, p.28-46.
4. Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
5. Friedmann, J. i Wolff, G. (1982). World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research* 6, p. 309-344.
6. Friedmann, J. (2000). World cities revisited: a comment. *Urban Studies* Vol. 30, Issue. 13, p. 2535-2536.
7. Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.
8. Hall, P. (1966) *The World Cities*. London: Weidenfeld and Nicolson.
9. IMF (International Monetary Fund) (2002), Globalization: Threat or Opportunity? <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm#1>, maj 2005
10. Jacobs, J.(1984). *Cities and The Wealth of Nations cities and the wealth of nations*. New York: Vintage books.
11. Kantor, P. (1987) *The Dependent City: The Changing Political Economy of Urban America*. Glenview, IL: Scott, Freshman
12. Landry, C. (2000). *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, London: Earthscan.
13. Marcus, P i Kempen, R.V. (1997) A new spatial order in cities? *American Behavioural Scientist* 41/3, p..285-298.
14. Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Oxford: Princeton University Press.
15. Sassen, S. (1996). A new Geography of Centers and Margines: Summary and Implications. In LaGates, R.T. i Stout, F. (ed.) *The City Reader*. London, New York: Routledge, p. 69-74
16. Sassen, S. (ur.) (2002) *Global Networks, Linked Cities*. New York: Routledge.
17. Scott, A. (2006). Creative cities: conceptual issues and policy questions. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 28, p. 1–17.

18. Simeunčević, S. (2005), Distrikti kulture kao pokretači razvoja i rekonstrukcije gradova u lokalnom globalizmu. U R. Bogdanović (ur.) *Zbornik radova sa naučno-stručnog skupa Urbani Dizaj*, Beograd, novembar 2005, Beograd: Udruženje urbanista Beograda, str. 71-85.
19. Simeunčević, S., Mitrović, B., (2011), Enhancing Competitiveness of Serbian Medium-Sized Cities in Global Urban Networks. In Schrenck, M., Popovich, V., and Zeile, P. (ed) *Real Corp 2011- Lifecycles of cities and regions.*, 18-20. May 2011, Essen, Germany, p. 275-284.
20. Simeunčević Radulović, S. (2014). Pozicioniranje gradova u globalnoj urbanoj hijerarhiji-Značaj urbanističkog planiranja stanovanja. U *ZBORNIK mladih istraživača na projektu TR36034: Istraživanje i sistematizacija stambene izgradnje u Srbiji u kontekstu globalizacije i evropskih integracija u cilju unapređenja kvaliteta i standarda stanovanja*, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 183- 203.
21. Stupar, A. (2010), *Grad globalizacije*. Beograd: Orion Art.
22. Van Winden, W, Berg, W, van Den, L and Peter, P (2007) European cities in the knowledge economy. *Urban Studies* Vol. 44, Issue 3, p. 525–549.
23. Zukin, S. (1995), *The Culture of Cities*. Oxford: Blackwell.

Милена Ивановић, мастер инжењер архитектуре¹,
Душан Ристић, мастер просторни планер²

ОДНОС УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ И УРБАНИСТИЧКИХ ИНСТРУМЕНАТА ЗА РЕГУЛАЦИЈУ УРБАНЕ ФОРМЕ НА ПРИМЕРУ ГРАДСКОГ НАСЕЉА ПРОКУПЉА

РЕЗИМЕ

Урбоцентрична политика и систематски процес индустријализације који су вођени након Другог светског рата у социјалистичкој Југославији, фаворизовали су улагање у градове. Као последица урбане политике вођене у том периоду настао је јединствен инструментални систем који је убрзао миграције из сеоских ка градским насељима. Услед великог притиска на градско насеље, урбани развој био је на ивици одрживости. Једини важећи плански документ у том периоду (1983.г) ГУП градског насеља Прокупља, није понудио решења и одговоре на градске проблеме, а самим тим онемогућио је локалну самоуправу да реагује брзо и ефикасно у сфери инвестиционе изградње. Нови план којим ће се извршити генерална регулација градског насеља Прокупља, усвојен је тек 2014. године. Вакум између постојећег и будућег Генералног плана, без дефинисане политике развоја градског насеља, негативно је утицао на урбану форму града. Циљ рада је да укаже на недостатке предходних урбанистичких инструмената и да дефинише смернице за унапређење нове урбане парадигме градског насеља.

RELATION BETWEEN URBAN POLITICS AND URBAN INSTRUMENTS FOR REGULATION OF URBAN FORM IN THE CASE OF CITY OF PROKUPLJE

ABSTRACT:

Urbo-centric politics and systematic process of industrialization that had been led after the World War II in socialistic Yugoslavia had favored investment into the city. As a consequence of urban politics that had been led in that period a unique instrumental system which accelerated migrations from country towards city settlements has been formed. Due to the great pressure to city settlements, urban development was on the edge of sustainability. The only planning document that was in effect in that period (1983) was the General urban plan of Prokuplje did not offer solutions and answers to the city problems, and by that it also disabled local administration to act quickly and efficiently in the field of investment building and construction. New planning document that will perform general regulation of Prokuplje has been adopted in 2014. The vacuum between the existing and future General plan that didn't have defined politics for development of the city, has negatively affected on many city urban forms. The goal of this paper is to point out towards defects of previous urban instruments and to define guidelines for improvement of new urban paradigm of the city.

УВОД

Стална динамика промена у Србији протеклих деценија, која је оставила траг у физичком ткиву српских насеља, међу њима и у физичкој структури градског насеља Прокупље, ствара потребу за каналисање и усмеравање развојних процеса. Путоказ треба тражити у политици урбаног развоја. Јасно дефинисана урбана политика и инструменти за њено спровођење којим се усмерава просторни развој и урбанистичко уређење насеља представљају предуслов за заштиту, уређење и развој потенцијала и вредности одређене територије. Претходна сазнања о основним проблемима, могућностима и ограничењима одређене територије значајна су за утврђивање политике урбаног развоја, којом се усмеравају акције у ближој или даљој будућности. У спровођењу урбане политике, значајну улогу има просторно и урбанистичко планирања, односно просторни и урбанистички планови као инструменти за

¹Милена Ивановић, мастер инжењер архитектуре, сарадник у настави на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, milena.ivanovic.arch@gmail.com.

²Душан Ристић, мастер просторни планер, докторант Географског факултета Универзитета у Београду, dusan.risticstpgf@gmail.com.

њено спровођење. Значај планирања огледа се и у његовом синтезном карактеру и могућности да обједини различите аспекте живота и различите интересе на одређеном простору и претпостави њихово деловање на физичку средину³. Као најзначајније појаве и процеси који су негативно утицали и даље утичу на планирање и уређење градова издвојили су се: бесправна и непланска градња, узурпација простора, увођење интереса приватних инвеститора у планирање и изградњу, национализоване парцеле и објекти са нејасном перспективом правног разрешења, неправилно зонирање, псеудоурбанизација (раст уместо развоја). Дакле, за даљи развој Прокупља и његову регулацију потребно је имати политику урбаног развоја и просторне и урбанистичке инструменте. Политика би дала оквир и одредила опште правце развоја, док инструменти конкретизацију решења, алокацију јавног интереса, прецизирање стратешких приоритета, обавезу реализације за носиоце власти на свим нивоима, инвеститоре и грађане, без импровизације и субјективности и били би одраз потребе, стручно (научно) утемељење процене и јасног ранга³.

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ГРАДСКОГ НАСЕЉА ПРОКУПЉЕ

Првобитно насеље подигнуто је на Хисару, брду које представља ртну епигенију реке Топлице. Најпре је било опасно зидинама ради одбране од непријатеља, а касније насеље излази ван зидина и шири се према данашњем језгру. Подељено на махале, које су у прошлости добиле називе по својим функцијама. Данашње градско насеље Прокупље смештено је дуж обале реке Топлице, тамо где се завршава њен средњи ток и одакле се, на изласку из града, котлина шири у плодну добричку равницу. Окружен и стешњен брдима Хисаром (358), Боровњаком (393), Губом (339) и Соколицом (474), град је веома густо насељен (1.317 ст/км²), размештен на надморској висини 250 - 350 м. Средиште је општине и представља административни, привредни, културни, саобраћајни, здравствени и политички центар Топличког округа. Општина Прокупље налази се у југозападном делу централне Србије, простире се на површини од 759 km² и обухвата 107 насеља. Према подацима пописа из 2011. године у општини Прокупље живи 44.419 становника од тога 27.333 (61,5%) у градском насељу Прокупље, што указује да је висок степен урбанизације. Градско насеље Прокупље, формирало се у функцији гравитирајућег сеоског становништва (здравство, школство, трговина, општинска администрација). Урбана уређеност насеља је израженија у централним деловима града него у рубним зонама. Нова насеља ничу на слободним површинама према Плеханој кући, Ђуревцу и Стражави, готово спајајући град с оближњим селима. Територијом општине Прокупље пролази коридор магистралног пута и железничка пруга Београд – Ниш – Приштина, као и шест регионалних путних праваца, који општину Прокупље повезују са окружењем. Повољан географски положај и конфигурација терена условили су да најзначајнија Средњобалканска трансверзала која повезује Црно море са Јадранским, делом иде управо Топлицом.

ИМИГРАЦИЈЕ СТАНОВНИШТВА КАО САСТАВНИ ДЕО ПРОЦЕСА ИНДУСТРИЈАЛИЗАЦИЈЕ

Бројчани пораст становништва и домаћинстава у Прокупљу се није знатно мењао до 1945. године. Прокупље је у том периоду било неразвијено, демографски и територијално мало насеље, које није омогућавало повољније услове за живот од оних који су били на селу. Након завршетка II светског рата, варош је интензивно почела да се развија, пре свега захваљујући повољном економско - географском положају и улози коју је Прокупље имало у подизању и вођењу устанка у Топлици и њеној послератној изградњи. Број становника у градском насељу је растао насељавањем сеоског становништва, што је условљено развојем индустрије и процесом урбанизације градског насеља. На овај пораст је знатније утицало механичко кретање становништва него природни прираштај.

Урбоцентрична политика вођена након Другог светског рата у социјалистичкој Југославији, фаворизовала је улагање у градове, док се услови живљења у селу непрекидно погоршавају, посматрано нарочито у поређењу са погодностима које су користили настањени или

³ Шећеров, В. (2015): *Стратегија (просторног) развоја Србије. Шанса, илузија, потреба? Центар за међународну сарадњу и одрживи развој.* [Интернет] Доступно на: <http://www.cirsd.org/srpski/vesti/clanak/strategija-prostornog-razvoja-srbije.-sansa-iluzija-potreba> [приступљено 15.04.2015.]

запослени у градовима. Оваква политика убрзала је миграције из сеоских ка градским насељима и отворила је процес деаграризације и напуштања пољопривреде као основног извора прихода сеоских домаћинстава, што је проузроковало дихотомију село–град (Петовар, 2003).

Анализом богате статистичке документације, посебно упоредног прегледа броја становника од 1948. до 2011. године, дошло се до следећих запажања: општина Прокупље бележи благи пораст укупне популације само у периоду од 1948. до 1953. године, затим бележи дугоремено континуирано смањење укупне популације и уопште негативни демографски развитак. Док се укупан број становника општине смањивао, број становника у градском насељу се повећавао све до 1991. године, а затим стагнирао до 2002. године, након које је почео да опада и број становника у градском насељу. Овим процесима је, нарочито допринело погоршање економске и политичке ситуације, током 90-их година прошлог века, које је резултирало повећаним миграцијама са подручја општине и смањењем стопе природног прираштаја (која има негативне вредности већ дужи низ година).



Овакав интензитет пораста становништва, нарочито после 1960. године, створио је доста проблема у време када је Прокупље тек почело да се развија и формира као урбанизовано градско насеље. Притисак на насељавање у градско насеље био је веома снажан, нарочито у погледу захтева за стамбену изградњу. Насељавање је било хаотично, импровизовано и спонтано, на неурбанизованим и комунално неопремљеним локацијама, па је процес урбанизације Прокупља попримио форму псеудоурбанизације.

ПРОБЛЕМИ УРБАНИЗАЦИЈЕ ГРАДСКОГ НАСЕЉА

Пре доношења генералног урбанистичког плана Прокупља градско насеље се развијало стихијски мада је било пар стручних урбанистичких захвата у изградњи појединих делова града. Пројекат за уређење Хисара донесен је 1950. године, али није реализован у целости. Градско насеље се ширило према Хисару и угрожавало његов амбијент одузимајући му основне функције рекреације и релаксације. За уређење брда Боровњак, које се налази у северном делу градског насеља такође је донесен план, који није реализован. Урађен је пројекат за изградњу базена за купање на реци Раствовници, али није дошло ни до његове реализације. Сви ови покушаји урбанизације града углавном су остајали само на папиру због недостатака материјалних средстава.

Уследило је велики прилив сеоског становништва због којег долази до великог броја грешака приликом позиционирања индустријских зона, стамбених и других објеката у Прокупљу. Прокупље је после 1960. године толико примило досељеника да се није могла спречити спонтана градња, те је тако нарушена његова почетна основа. Носилац спонтане градње углавном је имигрантско становништво, које на тај начин решава своје стамбене проблеме. Куће се граде у етапама, а и чланови породица се на исти начин досељавају: најпре запослени и ученици, а затим остали делови породице. Највећи број станова изграђен је после 1960. године, око 49%. У наведеном периоду у друштвеном власништву направљено је око 55%, а у власништву приватника 51% свих станова (Рудић, 1978). Градско насеље Прокупље шири се у скоро свим правцима. Настала су нова градска насеља, која су претежно зоне становања. У центру града формирани су трговачки и угоститељски објекти, зграде органа управе и друштвено – политичких организација, школе и сви други објекти од јавног значаја. Индустрија Прокупља је смештена низводно од града, што је у почетку представљало добру полазну формацију. Са просторним ширењем града и формирањем нове мреже насеља, она се нашла између становања, медицинског центра и главног градског организма. На том комплексу су смештене скоро све фабрике у Прокупљу и железничка станица.

Зачеци урбане политике у Прокупљу и пројекција њених инструмената – ГУП из 1964.

Први Генерални урбанистички план Прокупља донесен је 1964. године. До његове детаљне разраде никада није дошло, разрађивали су се само мањи комплекси. У генерални урбанистички план уклопљено је старо језгро градског насеља и индустријска предузећа. Период након доношења ГУП-а, карактерише изградња и модернизација прокупачке индустрије, велике имиграције сеоског становништва у Прокупље и процват спонтане градње. После усвајања урбанистичког плана Прокупља дошло је до изградње фабрике обојених метала, на месту где је била веома повољна локација за изградњу спортског центра (узводно од града), за којим се сваки дан све више јављала потреба. Позиција фабрике на датој локацији је неправилна из више разлога: смештена је узводно, те отпадне воде загађују Топлицу и одузимају јој купалишно – рекреативну функцију, ветрови у току године најчешће дувају из тог правца, а у непосредној близини се налази брдо Хисар, историјски центар Прокупља и омиљено шеталиште Прокупчана. На основу постојећих урбанистичких параметара најбоља локација за изградњу индустријског комплекса била би на локацији у непосредној близини брда Губе, које ће касније попримити обележје неформалног насеља. **Насеље Стржавачки Поток** одређено је за планску изградњу приватних стамбених објеката. Због економичности и тврде подлоге, подредило се изградњи високих стамбених објеката који су нарушили постојећу визуру између градског насеља и центра где су се претежно налазили објекти спратности до П+1 (стара градска чаршија). Какава је била динамика изградње стамбених објеката, приватног и друштвеног власништва, видимо на основу података (попис 1971. године) да су од укупног броја станова, 82,50% у приватном, а 17,50% у друштвеном власништву (Рудић, 1978). Интересантан је податак да од станова који се налазе у друштвеном власништву нема већег стана од трособног, што говори да није дошло до расипања друштвених средстава, већ се водило рачуна да се што више породица стамбено обезбеди.

Спонтана (непланска) градња и мере за њено санирање

Спонтана градња била је толико инезивна и стихијска да је озбиљно нарушила урбановани део Прокупља. Одговорне институције нису имале мере и инструменте за успешну борбу против ње. Непланска насеља су углавном подизана на периферији града да би се касније функционално и просторно везала за њега. Досељеници подижу куће на оној страни градског насеља одакле се у њега улази из руралних области. Почетком 70-тих година, анкетирано је имигрантско становништво, како би установили интензитет дивље градње. Резултати анкетања су показали да је у Прокупљу дивља градња веома присутна. Велики је проценат (60%) подигнутих стамбених објеката без грађевинске дозволе (Рудић, 1978). Цело градско насеље Гарић (око 250 кућа) изграђено је ван урбанистичких параметара и контроле. Исти је случај са осталим новоизграђеним насељима. У градском насељу је у време анкетања градило кућу 219 радника, од тога 124 (56,62%) са и 95 (43,38%) без грађевинске дозволе (Рудић, 1978). Објекти се подижу веома брзо тако да службе органа управе нису имале времена да у право време интервенишу. У првих седам месеци 1971. године порушено је око 40 бесправно подигнутих објеката (Рудић, 1978). Спонтана градња је унела доста хаотичности у хоризонталном и вертикалном порасту града, као и у распореду стамбених објеката у простору.

Ради сузбијања спонтане градње, склопљен је договор између радних организација (предузећа за стамбену и комуналну привреду, комуналне установе, предузећа за дистрибуцију електричне енергије, ПТТ предузећа, привредне банке и СО Прокупље) да енергично и заједнички раде на њеном сузбијању. Договор садржи следеће санационе мере: да се свако мора придржавати генералног урбанистичког плана, да се морају стварати слободни простори за индивидуалну стамбену изградњу, да се у најкраћем року за сва дивље подигнута насеља израде урбанистички планови, да се сваком бесправно подигнутом објекту не да прикључак за води, електричну енергију, канализацију и телефон и да се при пројектовању објекта морају поштовати уговорне обавезе према СО Прокупље. Привредна банка обавезала се да неће давати кредите за стамбену изградњу без потребних докумената од СО Прокупље (да је одређена локација и план грађевинског објекта). Органи СО Прокупље обавезали су се да ће бити енергични и доследни у обезбеђењу услова за реализацију одлука овог уговора.

Овакав синхронизовани вид борбе од најзначајнијих друштвених и привредних фактора у Прокупљу против спонтане градње у почетку је дао неке резултате, али су се касније показале и његове слабости. Становници нису имали довољно материјалних могућности да могу решити стамбене проблеме на модеран, скуп и спор начин. Прокупље се у току последње деценије нагло развило у индустријском погледу, тако да се спонтана градња јавља као последица тога. Негативне стране овог уговора су следеће: неелектрифицирана домаћинства у граду, неосветљене и неасфалтиране улице, копање бунара ради тражења воде за пиће, прављење пољских козлета и слично.

Претходну констатацију аргументовано потврђују резултати анкете у вези са неадекватно решеном инфраструктуром комуналних потреба, која је спроведена 1975. године. Тако у насељу Гарић, од анкетираних 128 домаћинстава, 104 (81,25%) немају водовод, канализацију и асфалтиране улице, 124 (97,74%) немају осветљене улице, 125 (97,66%) немају санитарне уређаје (Рудић, 1978). Ново Насеље је у повољнијем положају што се тиче водовода, јер од 130 анкетираних домаћинстава 56,08% немају водовод. Из збирних података видимо да од 258 анкетираних домаћинстава у Прокупљу, водовод нема 62%, канализацију 100%, асфалтиране улица 100%, осветљене улице 98% и санитарне уређаје 96%. Према попису из 1971. године, 45% станова у Прокупљу имало је електрично осветљење и водовод. Као што видимо, резултати анкете и пописа из 1971. године су поражавајући (Рудић, 1978).

У којој је мери урбанизација Прокупља оштећена види се из стручног закључка архитекте Милорада Јевтића који у целости гласи: *"Пошто је, као и већина наших градова, било осуђено на таворење у првој половини двадесетог века, Прокупље је тек педесетих година прекорачило праг модерног доба. Скромне економске могућности нису дозволиле неке значајније урбанистичко – архитектонске захвате, али град је ипак добио неколико нових објеката, и своју паланачку слику оставио прошлости. Ипак његов убрзани раст у последњих двадесетак година пратили су и догађаји који му нису били нарочито наклоњени. На равном платоу, на десној обали реке, око кога је већи део града амфитеатрално постављен, тамо где су некада били парк и спортски центар, населила се индустрија. Уместо слободних јавних стамбених и рекреативних објеката, уместо новог Прокупља (у малом случају Новог Београда), град је добио своју најнечистију зону које тешко да ће се икада моћи ослободити. Касније се узводно од града, у подножју Хисара, појавио комбинат обојених метала и однео једину преосталу зону за логично смештање спортско – рекреативног центра. Поред свега овога, два скорија догађаја дала су нове поводе за расправу о развоју града. Велики наслеђени трг условљавао је урбанистима оквире који су они, уз мало интервенције, углавном морали да се држе. Стари услужени објекти постепено су замењивани новим. Тако је трг у умереном стамбеном солитеру добио своју вертикалну доминанту, а у новом хотелу своје највредније архитектонско остварење. Остала је само јужна страна да да завршни акценат овој просторној композицији. Према раније усвојеном плану архитекте Р. Томића, требало је да претежно затворени карактер трга на овој страни добије одушак и отвори свој простор према парковској падини, која би га везала са будућим кејом поред Топлице. Два управно постављена узана блока, са проходним и транспарентним везаним делом, омогућила би ово неопходно остварење трга и пружила обиље нових могућности за маштовитог урбанисту. И, када је један од ова два блока био већ изведен, дошло је до чудне одлуке да се одустане од усвојеног решења, наводно због траженог повећања густине насељености, и да се уместо другог блока сагради робна кућа са стамбеним солитером. На месту на коме је трг требало да изађе из своје херметичности и добије природну везу са околином, сада је направљен нови параван. Да несрећа буде већа, нови објекат, сам за себе, солидних архитектонских квалитета, стилски одудара од претходно изграђеног блока, па ће они остати да стално "ратују" између себе. Слично се догодило и са другим новим солитером постављеним близу главне градске пијаце. Иако архитектонски сасвим прихватљив, он својом великом масом чини лошу услугу градској сразмери и његовој најкарактеристичнијој силуети."*

Поред свега горе наведеног, један рекло би се мали детаљ, такође привлачи пажњу. Савићева задужбина на врху Хисара, изграђена између два рата, временом је срасла са брегом и добила значај једног од најважнијих градских репера. Међутим кад је требало поставити телевизијски репетитор, појавила се идеја да би торањ на задужбини могао да му послужи као најзгодније и најјевтиније постоље, па је уклоњен кров и добијен објекат хибридног изгледа: пола зграда, пола антена. Дугогодишњој небризи за остатке драгоценог

средњовековног града на истом брегу додата је на овај начин и једна савремена непромишљеност.

Имајући у виду наведене проблеме и велико одступање од смерница Генералног урбанистичког плана и резултате наведених анкета, стручно мишљење архитекте Милорада Јевтића и закључак Југословенског института за урбанизам и становање, требало би што хитније приступити студиозној ревизији постојећег ГУП-а или изради новог, како би се постојеће стање што безболније уклопило у нову законску регулативу и добило што функционалнију улогу.

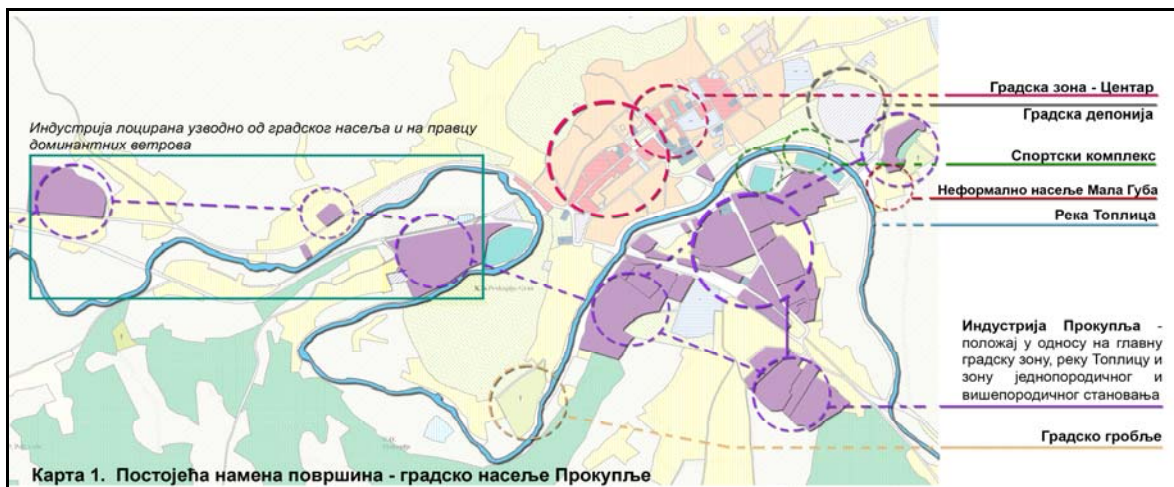
Урбана политика без својих инструмената - ГУП из 1983. године

Како није дошло до разраде Генералног урбанистичког плана из 1964. године, може се констатовати да су се градско насеље и остала насеља у општини Прокупље пола века (до 2010.) развијала стихијски, без правих смерница за дугорочно решење проблема насталих након индустријализације и урбанизације, као и у транзиционом периоду. Једини важећи законски плански документ био је Генерални урбанистички план Прокупља, усвојен још 1983. године, који је застарео и превазиђен. Читаву деценију уместо да даје решења и одговоре на градске проблеме, ГУП је онемогућавао локалну самоуправу да реагује брзо и ефикасно у сфери инвестиционе изградње. То је довело до кумулативног повећања већ постојећих проблема испољених у простору. За димензионисање потребног простора и објеката за различите градске намене, потребно је познавање стања и тенденције кретања укупног становништва. Поменути ГУП је направио погрешну пројекцију кретања укупног становништва. Наиме, према резултатима пројекције становништва, Прокупље је 2000-те године требало да има 47.500 становника, те су капацитети плана (простор, инфраструктура, јавни објекти и сл.) пројектовани у складу са тим. Очигледна диспропорција од читавих 20.000 становника, учинила је да постојећи ГУП Прокупља није могуће више спроводити. Иницијатива за израду новог плана, којим ће се извршити генерална регулација насеља Прокупље и који ће бити прилагођен овом времену и простору покренута је 2009. године. Све до 2011.године, када је усвојен Просторни план општине односно 2014. године када је усвојен План генералне регулације, градско насеље није имало законску основу за просторни развој и уређење и синхронизована и јасно дефинисана решења за настале проблеме у физичкој структури града. Вакум између постојећег и будућег Генералног плана превазиђен је Одлуком о привременим правилима грађења коју је Скупштина усвојила 2003.године. Поред већ постојећих деформитета испољених у физичкој структури града пре усвајања Генералног урбанистичког плана Прокупља 1983. године, чије је спровођење стопирано, настали су нови проблеми:

- **Неправилно лоцирање градске депоније.** Званична локација депоније у Прокупљу не испуњава минималне мере заштите, попуњеног је капацитета, налази се на неусловној локацији у алувиону реке Топлице, северно од насеља Берилје низводно од Прокупља, и перманентно је угрожена површинским водама. Неопходно је хитно затварање, санација и рекултивација површине депоније.
- **Акутан је проблем гробља, које је лоцирано на обали реке Топлице у плавној зони.** Такође капацитети гробља су мали и неадекватни и оно постоји још из турског периода (када је насеље имало 2000 становника). Трага се за локацијом новог градског гробља.
- **Увећање неформалног ромског насеља "Мала Губа" 90-тих година.** Насеље је настало 60-тих година прошлог века, а највећи раст је имало након досељавања Рома са Косова и Метохије током 90-их година. Сада има 48 кућа и око 270 становника, доминира намена становања, са великим површинама празног и неуређеног земљишта. Део становништа држи и стоку, што је неприхватљиво и са становишта санитарних услова, и важећих прописа. Насеље је непосредно изложено опасности од плављења, што се последњи пут догодило у априлу 2010. године.
- **Саобраћајни проблеми.** Непостојањем алтернативног обилазног правца око општинског центра, сав транзитни а посебно теретни саобраћај усмерен је на градску уличну мрежу. Кључна саобраћајница путни правац државног пута I реда бр. 25, пролази кроз најгушће насељено градско ткиво као и кроз сам центар Прокупља. Као последица укрштања локалног саобраћаја са токовима транзитног и циљног теретног саобраћаја на уличној мрежи Прокупља јављају се загушења, смањен је ниво

безбедности за учеснике у саобраћају, повећан је ниво буке и емисије штетних гасова.

- **Мирујућу саобраћај** у граду није решен, постоји само неколико паркиралишта у централној зони за путничка возила која ни издалека не задовољавају потребе.



Као последица небриге о простору, у градском насељу Прокупље, погрешно су зонирани различити садржаји и остало је мало погодних локација за лоцирање објеката јавних намена. Потребно је хитно проналажење урбанистичких локација за лоцирање новог градског гробља, депоније и паркинга. Док је локација погодна за лоцирање индустрије, узурпирана неформалним ромским насељем "Мала Губа".

Како нису постојали постојали важећи плански и урбанистички документи, изградња у насељима углавном је рађена без плана, на основу пројеката за поједине објекте. Од постојеће урбанистичко-планске документације треба поменути да је одрађено неколико регулационих планова и урбанистичких пројеката од 1997.године до 2000.године. Урађено је 9 Регулационих планова, углавном за зону ужег градског центра. Носилац израде регулационих планова била је Дирекција за изградњу, урбанизам и стамбене послове општине Прокупље, која на тај начин покушала да уради регулацију зоне градског центра. За просторе који су „непокривени“ планском документацијом, важила су Привремена правила грађења.



Један значајан урбанистичко – архитектонски пројекат, са бројним позитивним и негативним последицама на урбанистичку слику Прокупља спореден је крајем 2000-тих година. Наиме, главна градска саобраћајница, која је уједно била и део државног пута I реда, затворена је за саобраћај и претворена у пешачку (БИД) зону, што је утицало на додатно повећање саобраћајних гужви у граду и потребу за додатна паркинг места. Главни проблем приликом израде пешачке зоне настао је у позиционирању паркинга. Некада главни градски трг, након реализације овог пројекта постао је паркинг простор, који ради са 10% свог капацитета, углавном викендом. Реконструкцијом Југ Богданове улице, главни градски потез добио је животност, и шеталиште које су годинама чекали, без присуства моторних возила.

Прокупље је суочено и са проблемом неодговарајуће употребе земљишта, раније коришћеног пре свега за индустрију, војску, комуналне сервисе па и за пољопривреду. Променама у економској структури, град све више постаје центар финансија и трговине, док индустрија постепено одлази на просторе где је земљиште мање скупо, приступачност знатно боља и одржива конкурентност остварива. Тиме ће нове фабрике бити смештене на „зеленим пољима“ (греенфиелд инвестиције). Самим тим, посебно у условима транзиције из система државног социјализма у систем приватног предузетништва, преостале индустријске локације смештене раније у центре градова представљају девестирано урбано ткиво, угрожавајући квалитет окружења локалне заједнице, негативан економски фактор и ругло у слици града. Чињеница коју представљају такви објекти ствара погубне економске, еколошке и друге ефекте међу које првенствено треба убројати губитак економске вредности земљишта и пропуштене економске ефекте локације у центру града.

На основу постојећих негативних искустава, данас треба учинити све како би испратили постојеће законске оквире и документа која дефинишу нову урбану парадигму у даљем развијању Прокупља, како би избегли негативне последице.

УРБАНО ПЛАНИРАЊЕ НА ПРИНЦИПИМА ОДРЖИВОСТИ

Наслеђени урбани проблеми наметнули су обавезу локалној власти, али и свим грађанима Прокупља, да уз широко учешће у дефинисању приоритета дођу до сагласности о даљим правцима развоја. До израде и ажурирања просторних и урбанистичких планова који су, на основу Закона о планирању и изградњи, предуслов за издавање грађевинских дозвола без којих није могућ легални развој градског насеља, дошло је тек 2010. године. Имајући све наведено у виду, општина Прокупље је одлучила да свој даљи развој базира на принципима одрживости кроз израду планских докумената што је и један од најважнијих услова за приступ европским финансијским фондовима. Планови великог значаја за даљи развој и изградњу општине Просторног плана општине Прокупље и План генералне регулације Прокупља, усвојена су након 2010. године.

Узимајући у обзир економске параметре (БДВ по становнику, стопе запослености и незапослености, развијености МСП сектора и тржиште рада), демографске карактеристике, људски потенцијал, привредну структуру, услове социјалне и економске инфраструктуре, установљено је да општина има најниже вредности. Експерти су имали тежак задатак да ускладе потребе са стварним могућностима. У Просторном плану општине Прокупље, акценат је стављен на развој пољопривреде, предузетништва (мала и средња предузећа) и развој инфраструктуре.

Након израде ових планова, локална власт је имала путоказ за решење приоритетних општинских проблема. Данас, локална самоуправа, приступа планском решавању приоритетних проблема, кроз израду Планова детаљне регулације, водећи се смерницама из Плана генералне регулације и Просторног плана општине Прокупље. Ради решавања проблема транзитног саобраћаја и превеликог оптерећења у градском насељу Прокупље, урађен је План детаљне регулације обилазнице око Прокупља и донета је Одлука о приступању изради Плана детаљне регулације раскрсница улица 9. октобар и 21. Српске дивизије, како би се поменута раскрсница регулисала кружним током. За део градског насеља Прокупља, неформално ромско насеље "Мала Губа", које је угрожено поплавама и у којем не постоје ни минимални животни услови (комунална опремљеност) такође је урађен План детаљне регулације неформалног ромског насеља "Мала Губа". Приступило се и изради Плана детаљне регулације "Привредна зона" и ПДР-у "Градско гробље".

Иако просторно планирање у општини Прокупље, још увек није достигло европски ниво, па ни ниво севернијих општина, пре свега општина у АП Војводини, општи утисак је да је након усвајања Просторног плана општине, кренуо поступак израде већег броја планова и да је у локалној самоуправи и код грађана подигнута свест о значају планске документације. Данас можемо рећи да општина Прокупље, поред Просторног плана Општине има План генералне регулације и низ детаљних планова којим је покривено читаво градско насеље Прокупље са околином. То је и био циљ локалне самоуправе, како би се услед великог притиска на градско насеље, (пре свега на грађевинско земљиште и периурбано пољопривредно) усмерила изградња, зауставила бесправна градња и одредила потребе за инфраструктуром. Остаје нада да ће локална самоуправа, наставити добру праксу израде планске документације и да ће израду планских докумената усмерити и на већа сеоска насеља.

Предлог **смерница** за будуће активности и развој градског насеља:

- Поштовање законских норми при планирању и градњи;
- Разрада Плана генералне регулација Прокупља кроз Детаљне урбанистичке планове;
- Израдити и усвојити програм границе урбаног раста којим би се регулисао облик града граничном линијом изван које је ограничена или забрањена градња. Изван те линије локална заједница, дестимулише изградњу (неће продужавати водовод, канализацију, јавни превоз, телекомуникациону инфраструктуру и др.);
- Повећање грађевинског подручја вршити само када за то постоји апсолутна оправданост. Спречити спонтану, непланску и хаотичну изградњу објеката различите намене и спречити деградацију предела;
- Конзервација преосталих слободних локација, погодних за јавну намену.
- Усмеравање инвеститора на напуштене и запуштене локације (**браунфилд** локације) и објекте (индустријске, војне) у централним зонама. Поновна употреба браунфилд⁴ локација може да помогне у стварању одрживог урбаног амбијента, помогне код спречавања ширења градова и да спречи емиграцију из урбаног подручја;
- Комунално опремање насеља насталих као производ урбоцентричне политике;
- Концентрација инвестиција (пре свега у унапређење инфраструктуре) у “зонама активне реконструкције и развоја”, укључујући историјски градски центар.
- Партиципација грађана у креирању политике за уређење насеља;

ЗАКЉУЧАК

У срединама са урбаном традицијом и развијеним системом урбаног планирања, урбана политика се појављује као регулатор већ успостављених правила и прописа. Урбана политика карактеристична за западну Европу, годинама уназад, подједнако брине о задовољавању социјалних критеријума, као и о удобности живота у граду. Уколико је тачно да град представља најрепрезентативнији отисак друштва у простору, онда не смемо занемарити ниједан урбанистички инструмент који тежи ка регулацији простора којим располажемо. Како би поткрепили своје тврдње, упоредили смо три градска насеља, са приближном структуром становништва, желећи да лоцирамо Прокупље у односу на друга градска насеља у региону и шире. Циљ нам је био да одабрана градска насеља деле и сличну историју, како би на најбољи начин уочили проблеме и предности са којима се Прокупље сусреће данас.

Назив места / Држава	Прокупље Република Србија	Бјеловар Република Хрватска	Фидберг Савезна Република Немачка
Критеријуми процене			
Година настанка	XIV век	XVIII век	XIII век
Број становника	27 333	27 099	29 119
Развој урбане политике	- први пројекти 50-их година прошлог века - први план 1964. године - године интензивног развоја урбане политике 1997. - 2014. - 2006. партиципација грађана	- први пројекти 40-их година 19. века - први план уређења града 1872. године - <i>утицај Аустроугарске</i> - године интензивног развоја урбане политике 1991. - 2011. - 2000. партиципација грађана	- први пројекти почетком 19. века - први план уређења града 1812. године - године интензивног развоја урбане политике 1988. - 2011. - 1992. партиципација грађана
Усвојена документација	- око 25 докумената <i>планови, стратегије</i>	- преко 30 докумената <i>планови, стратегије, пројекти</i>	- преко 45 докумената <i>планови, стратегије, пројекти, научни радови</i>

⁴ Браунфилд су неискоришћене, напуштене и запуштене локације и објекти у изграђеном урбаном подручју (централним зонама) који захтевају инвестицију како би били враћени на квалитетније коришћење.

Уколико пажљиво сагледамо наведене податке, приметимо да спровођење урбане политике на локалном нивоу, у Прокупљу, касни преко пола века. Њеним константним занемаривањем, јављају се проблеми и на местима где не досеже урбанистичка струка. Како би умањили будуће произвољно понашање и санирани грешке из прошлости, Прокупље се мора окренути суштинским просторно – стратешким параметрима, поштујући сва њихова начела, која представљају основу за даљи рад и развој урбане политике на овом простору.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дрвени, А. (2014): Урбанистички развој Бјеловара од оснотка 1756. године до данас. Загреб: Свеучилиште у загребу, Филозофски факултет, Дипломски рад.
2. Петовар, К. (2003): Наши градови између државе и грађанина. Београд: Географски факултет, Архитектонски факултет и Институт за архитектуру и урбанизам Србије;
3. План генералне регулације Прокупља ("Службени лист Општине Прокупље" бр.3 од 26.03.2014.године; број 06-11/2014-02)
4. План детаљен регулације неформалног ромског насеља "Мала Губа" у Прокупљу ("Службени лист Општине Прокупље" бр.13 од 09.10.2013. године; 06-44/2013-02 од 08.10.2013.године)
5. План детљене регулације обилазнице Прокупље ("Службени лист Општине Прокупље" бр.1 од 14.03.2011. године; бр. 06-9/2011-02)
6. Просторни план Општине Прокупље ("Службени гласник Републике Србије" бр. 44/11; 06-9/2011-02 од 14.3.2011. године)
7. Ралевић, М.(2006): Моделовање урбаног процеса. Београд: Архитектонски факултет.
8. Ралевић, М., Ступар, А. (2006): Полазишта и принципи регенерације региона Србије. Београд: Архитектонски факултет Универзитета у Београду.
9. Рудић, В. (1978): Становништво Топлице. Београд: Етнографски институт САНУ;
10. Републички завод за статистику: <http://webzrs.stat.gov.rs/>
11. Шећеров, В. (2015): Стратегија (просторног) развоја Србије. Шанса, илузија, потреба? Центар за међународну сарадњу и одрживи развој. [Интернет] Доступно на: <http://www.cirsd.org/srpski/vesti/clanak/strategija-prostornog-razvoja-srbije.-sansa-iluzija-potreba> [приступљено 15.04.2015.]
12. http://www.friedberg.de/pics/medien/1_1392894256/Friedberg_Denkmalpflegerischer_Erhebungsbogen_Kopie.pdf

Милан Шуњевић, маг.инж.арх.¹

УРБАНА ПОЛИТИКА ИЗМЕЂУ НАСЛЕЂЕНЕ ТРАДИЦИЈЕ И ИНОВАЦИЈЕ

РЕЗИМЕ

У време када нови трендови урбанизма утичу на развој нових форми градова и градских језгара јавља се питање наслеђене традиције и иновације. Поставља се питање какав је њихов однос, какве су њихове ко релације и да ли су у садејству. Да би се то све сагледало, потребно је истражити историјске основе и њихове промене кроз време и простор. Потребно је утврдити границе наслеђеног урбаног ткива и урбане културе, одредити њихов положај у простору и времену и ставити га у један оквир.

Овај рад се бави тим оквиром, и његовим правилним постављањем на своју позицију у односу на временску и просторну осу.

ABSTRACT:

In time when new trends in urbanism influence development of new city forms and city cores, question of inherited tradition and innovation appears. Question on the form of their relationship, their correlations and their synergy are main unknowns. So that it can all be seen, it is important to research historical basics and their changes true time and space. It is necessary to determine borders of inherited urban tissue and urban culture, determine their position in space and time and put it in one frame.

This paper is researching that frame and his rightful positioning on his position in relation on time and space axes.

1. УВОД

Урбанизам је на нашим просторима од памтивека присутан. Његово наслеђена традиција је у великим мерама креирала изгледе данашњих градова. Међутим није само наслеђе утицало на развој градова и насеља на нашој територији. Може се сматрати да је развој наслеђа кроз разне иновације допринео даљем напредку и стварању урбане политике која данас постоји.

Већ на траговима првих насеља на нашим просторима може се приметити урбанистички шаблон који се полако устаљивао и преносио. Како су насеља напредовала и културе се смењивале тако је долазило до смена наслеђа и начина развоја градова. Током тих смена култура долази до мешања традиција и разних иновација које улазе у саставе будућих наслеђа.

Стварање урбане политике пратило је у корак развој градова и њиховог наслеђа, као и иновације које су настајале и садејствовале са њима. Трусно балканско тло богато разним ресурсима било је често терен великих ратова и смена култура које су се на њему задржавале очекујући боље сутра. Урбана политика која је настала на нашим просторима била је плод културолошког наслеђа и традиције које су разне културе доносиле на наше просторе и задржавале се на њему.

Са тог аспекта, можемо посматрати две главне струје у историјском развоју градова, сам настанак градова и њихов развој кроз историју у току промена држава и нација и новију историју већ формираних држава са постојећом урбанистичком традицијом и идејом.

2. КРАТАК ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД

На територији данашње Србије пронађени су остаци неколико значајних праисторијских култура – културе лепенског вира, старчевачке културе, винчанске културе, ватинске културе, босутске културе, итд.

На територији данашње Србије у доба почетка писане историје је живело неколико индоевропских народа илирског, трачко-дачког и келтског порекла. Прве државе које се

¹ Милан Шуњевић, маг.инж.арх.

помињу на овом простору формирали су у периоду од трећег до првог века пре нове ере. Тако имамо келтске Скордиске, који су у то време владали Подунављем и чији је политички центар био Сингидунум (данашњи Београд), као и илирске Дарданце који су владали јужним деловима данашње Србије, укључујући Косово и Метохију.

Касније се на ово подручје шире Римско царство и Дачка краљевина, док се са севера досељавају ирански Сармати. Победом над Дачанима, Римско царство укључује готово цело подручје данашње Србије, са изузетком Бачке, којом су владали Сармати. Територија данашње Србије је првобитно током римске владавине била подељена између трију римских провинција Паноније, Мезије и Далмације, али је поделом ових провинција на мање управне јединице, стварањем нових провинција, као и променом њихових граница, ова првобитна подела неколико пута измењена - Панонија је подељена најпре на две, а потом на четири провинције, док је Мезија подељена на две, а стварају се и нове провинције – Дакија и Дарданија. У четвртном веку, римско царство се дели на четири велике управне јединице - префектуре, а град Сирмијум (данашња Сремска Митровица) на подручју данашње Србије био је управно средиште Префектуре Илирик, која је обухватала део средње Европе и већи део Балканског полуострва. Распадом Римског царства подручјем данашње Србије су завладали Византинци, Хуни, Остроготи, Гепиди, Лангобарди и Авари. На северном делу територије данашње Србије Гепиди су формирали своју краљевину, чије је средиште био Сирмијум. Заједно са Аварима, на подручје данашње Србије се досељавају и Словени, који на ове просторе доносе језик из којег ће се временом развити данашњи српски језик. Словени ће током времена мешати своје гене са романизованим потомцима потомцима балканских староседелаца, из чега ће настати модерна српска нација. Пре сеобе на Балкан, Словени су се населили у Панонску низију (укључујући северни део данашње Србије - Војводину). У шестом веку је почело насељавање Словена на Балканско полуострво, пљачкашким упадима Словена насељених на левој обали Дунава у Византију, а окончало се трајним насељавањем великог броја Словена. Процес позиционирања појединих племена и словенских група унутар полуострва трајао је још цела два века и окончан је крајем осмог и почетком деветог века када се јављају и прве државе код Балканских Словена. Сматра се да је насељавање Срба на Балкан отпочело након пропасти опсаде Цариграда 626.године и да се окончало пре смрти византијског цара Ираклија 641.године. Према наводима византијског цара Константина Порфириогенита) у спису „О управљању Царством“ (лат De administrando imperio), „Срби воде порекло од некрштених Срба, насељених са оне стране Угарске), у крају који се код њих назива Бојки, где им је у суседству и Франачка. Тамо су дакле ови Срби од давнине настањени“. Цар Порфириогенит такође додаје: „Пошто су два брата наследила од оца власт над Србијом, један од њих преузевши половину народа, пребегне Ираклију, цару Ромеја“. Иако није тачно утврђено где се налазила ова прапостојбина Срба позната као Бојка, једна од претпоставки је смешта у земљу Лужичких Срба у данашњој источној Немачкој, док су „два брата која су наследила од оца власт над Србијом“ према неким мишљењима били синови кнеза Девана, који је владао земљом Лужичких Срба у седмом веку. На Балкану су Срби окупили око себе остале, раније досељене Словене, и проширили на њих своје племенско име, из чега је уследило да национална имена данашњих Срба воде порекло са западнословенских простора, док данашњи српски воде порекло са источнословенских простора. Иако су Срби донели своје име из прапостојбине, често су били називани према областима која су насељавали: Захумље, Дукља-Зета, травунија, Паганија, Македонија, Далмација и друге. Највећи успон Србије почиње доласком Стефана Немање на трон у дванаестом веку. Он и његови наследници су изградили значајну државу на Балкану, која у четрнаестом веку постаје царевина, за време владавине Стефана Душана Силног. Након његове смрти царство се распада на два царства - царство цара Уроша (Душановог сина, и обухвата све етнички српске земље некадашњег Душановог царства) и царство цара Симеона-Синише Немањића које је обухватало делове данашње Грчке и Албаније.

За време Немањића, Србија је била једна од најразвијенијих држава у Европи. Проширила се територијално и развила свој правни систем, велики напредак виђен је и у војним, политичким, економским и грађевинским аспектима.Током средњег века, Србија је у потпуности преузела римско-византијску цивилизацију, културу и право, а затим унапредила. Српски град Ново Брдо, код данашње Приштине је у четрнаестом веку имао 50.000 становника. Београд је у петнаестом веку имао 100.000 становника и био је највећи град у Европи и културни центар Србије. Након смрти цара Уроша долази до распада српског царства на мање државе, којима владају локални владари. Убрзо затим српске земље падају

под турску власт (Турци Османлије). Након пада Србије под османлијску власт, знатан број Срба се иселио са подручја српских средњовековних држава у Панонску низију која је била под управом Краљевине Угарске.

Све до краја седамнаестог века целокупна територија данашње Србије била је под влашћу Османског царства. Србија у ово време није постојала као држава, а територије насељене Србима биле су издељене на османске пашалуке, који су се делили на управне јединице нижег реда - санџаке. Иако је период османске власти био негативан по српску државност, извесни позитивни ефекти османског периода огледају се у чињеници да је српски народ у ово доба проширио своје етничке границе, с обзиром да су османске власти насељавале Србе у делове суседних држава који су прикључени царству. Хабзбуршка монархија крајем седамнаестог века шири своје границе и обухвата данашње северне делове Србије (Бачку, Срем, Банат, Мачву и Шумадију). Између борби два велика царства територија Србије често је мењала своје господаре, што се одразило и на различитост изгледа градова и њихових урбаних јединица које су често биле преобликоване према стандардима држава у којима су се налазиле. У деветнаестом веку почиње ослобађање српских територија и њено уједињење. Даље историјске промене и уједињење државе довеле су до стандардизације и квалитетне планске градње градова. Док ће као главна основа остати наследство пре свега Римског царства, а затим и Хабзбуршког и Османлијског на којима се даље развија Српски стил.

3. РИМСКО НАСЛЕДСТВО

Римско царство је пре свега морални ред, изграђен на вредностима које су настале у Риму а касније биле прихваћене у земљама које су у Риму виделе свој главни град. Тај се ред остваривао путем институција које су обликовале мисли и дела људи од средишта па све до крајева царства. Био је то ред заснован на човеку, оправдан људском природом и његовим свемиром, ред унутар којег је грчка (спекулативна) мисао прерасла у римски осјећај за (емпиријску) стварност. Архитектура – римска архитектура – израсла је у просторни ред чији су облици требали припомоћи успоставити морални ред и изразити сигурност и достојанство царства кроз његову просторну величину. Царство је било скуп урбанизованих средина. У подизању нових и обнови старих градова принцип организације био је свуда исти. То је римски концепт града као система дискретних, функционалних јединица простора, међусобно повезаних артеријама и каналима. Канали су били улице и авеније, омеђене колонадама или аркадама тремова, ритмички обележена ивицама њихових стубова, улица је постала налик на тунел и прерасла у конструктивни елемент за себе. Јавна грађевина са средишњим прометним делом изложеним светлу дана и крајњим алејама у сенци тремова испод којих се у дућанима и канцеларијама, концентрисао економски живот града, подређујући њеним просторним законитостима дневну рутину градског живота. Римски градови нису нису настајали спонтано, развијајући се често као последица случаја, профитирајући од стратешког положаја или погодних економских прилика, већ као последица циљане и систематске политике. Према римском административном систему постоји само један ваљан систем, и то је онај који се заснива на слободној заједници грађана (цивитас). Сваки цивитас поседује своје урбано средиште. Живот у урбаној заједници разликује цивилизованог човека од барбара, који живе у племенима. Основа планирања новог града или уређења постојећег, заснивала се на томе да постоје две осе, једна нормална на другу. Кардо је представљала осу оријентисану у смеру север-југ, док је декуманус имао смер исток-запад. Секундарне осе на једнакој удаљености формирале су правилан распоред у облику шаховске табле. Тако добијена мрежа уписује се у квадрат који може бити опасан зидинама са четворо градских врата. Ова шема је у темељу најједноставнијег могућег урбанизма, иако није увек најстроже примењивана.

Једна од главних тачака при планирању градова био је форум (заједничка тржница), која је такође била место за окупљање. У његовом склопу је био и храм који је чинио „трговачки мир“ јер је представљао свето место. Форум није једноставно отворени трг; начин на који се развио у Риму био је ограђени простор сложеног плана. Пажња римских градитеља усмерена је генерално на уређење форума и његових пропратних грађевина: храмова, базилика и курија. Ту су концентрисане трговачке активности и јавни живот. У мери у којој је то било могуће, форум је био уграђен у срце англомерације у тачци сусрета карда и декумануса. Грађевине које су намењене разоноди и удобности становника града, али и шире околине, заузимају важно место. Сваки град поседује барем једне терме, често једно

позориште, а неретко и амфитеатар. У зависности од важности града и његове величине, могли су се наћи и хиподроми и арене. Имплементација ових грађевина у градско ткиво не следи увек исте законе. Ако су једне терме по правилу близу форума, друге су раштркане по стамбеним четвртима и заузимају површину једне инсуле. Амфитеатар се због својег елипсастог облика слабо уклапа у четвртасту мрежу улица, а будући да представља место окупљања великог броја људи и честих провала неконтролисаног насиља, по правилу је подигнут на периферији града.

На територији Србије римска заоставштина се може видети у основама матрица градова за које постоје писани као и физички докази, као што су:

- Сирмијум, из кога се развила данашња Сремска Митровица.
- Сингидунум, из кога се развио данашњи Београд.
- Капедунум, из кога се развило данашње Ужице
- Наисус, из кога се развио данашњи Ниш.
- Ремесиана, данашња Бела Паланка.
- Улпијана, из кога се развио данашњи Липљан односно Приштина.
- Онагринум, данашњи Бегеч.
- Хореум Марги, данашња Ћуприја.
- Малата, данашњи Баностор.
- Кузум, данашњи Петроварадин, односно Нови Сад.
- Ад Херкулае, данашњи Чортановци.
- Акуминкум, данашњи Стари Сланкамен.
- Бургенае, данашњи Нови Бановци.
- Таурунум, данашњи Земун.
- Граио, данашња Сремска Рача.
- Акве, данашње Прахово.

Првенствена ствар коју смо наследили из римског периода владавине је сама идеја о правилу уређењу градова, тј. урбанизам који своје корене води од латинске речи „урбс“ што значи град. Основно уређење града са две главне линије и тржницом- форумом у њиховом пресеку. Такође једна од битних ствари је и подела на градске четврти, где је свака имала своју намену. Може се у томе уочити и једна од основа модерних градова где се у граду налазе битне грађевине концентрисане при центру, око којих се ређају стамбени објекти прошарани различитим објектима забавног карактера, док се на периферијама могу наћи објекти спортског карактера. Пољопривреда је смештена ван граница града, тј. оно га опасује. Градови су најчешће били утврђени. Међутим једно од најбитнијих наследства је у путевима, који су били поплочавани, и који су били правилни.

4. ОСМАНЛИЈСКО НАСЛЕДСТВО

Као опште правило може се рећи да су Османлије узимали структуру и организацију урбанитета где год су се насељавали. Код трансформисања постојећих насеља, односно формирања нових, изградња религиозног комплекса (џамија са мектебом или медресом, коначиштем, имаретом, неколико дућана,...) представља кључни елемент промена, односно нуклеус новог града. Када би заузели град у зидинама, уколико је унутар зидина било довољно простора они би дограђивали постојећу урбану структуру. Уколико је стари град био пренатрпан, онда би они оснивали нови на простору изван градских зидина. На Балкану у предосманском периоду, били су бројни средњеконвни градови-утврђења. Ови градови разликују се по величини, времену оснивања, положају, структури, по материјалу и примењеној технологији грађења, начину снабдевања водом, што све заједно условљава живљење људи у њима. Посебност градова била је у њиховој војној природи и положају на терену, са изузетно добрим погледом на околину. Грађени су на стеновитим, тешко приступачним брдима. Страна са које им се приступа знатно је боље обезбеђена. Како су прилагођавани конфигурацији терена, имају неправилну основу. У архитектури су присутни и западни и источни утицаји. Уз овакве градове настајала су подграђа, која су се негде развила у велика насеља. Подграђа затечених градова у османско доба се трансформишу у градове (касабе или шехере). Утврђења се нарочито у првој фази запуштају, евентуално се у њих смешта нешто посаде. Мањи број градова унутар утврђења у османској фази добијају значајне садржаје.

Основни комуникациони систем који су Османлије затекле у југословенским подручјима био је римски, византијски и средњевековни. Њега они допуњују изградњом великог броја мостова на свим важнијим пресецима саобраћајница и водотокова, као и изградњом коначишта за људе у покрету - ханова и каравансараја, на међусобној удаљености отприлике четрдесетак километара, колико караван дневно може прећи. Временом коначишта добијају пратеће садржаје који опслужују караване-занатски и трговачки дућани, богомоља, и тако постају нуклеуси формирања читавог низа насеља на целом Балканском полуострву, особито на врло фреквентним друмовима који повезују значајнија места са Истанбулом. Турци Османлије у већини случајева преузимају и даље развијају старија, касноантичка и средњевековна насеља, прилагођавајући их постепено својим потребама. Ређе приступају оснивању нових градова и насеља, радије изграђују нови део поред средњевековног. Као коначан резултат, вишевековни процес прилагођавања затечених насеља и њихових ширења у многоструку је утицао на готово нестанак трагова старијег урбанитета и увео нову турско-балканску шему. Процес исламизације и брзи развој трговине и занатства условљава и физичке промене насеља. Са Турцима долазе и бројни нови занати, који заједно са постојећим, организовани у еснафе, имају изузетно важну улогу у развијању градова. Земљопоседовање, занатска производња и трговина су три главна извора богатства исламског друштва.

Типично насеље на Балкану за време Османске владавине организује се пре свега на раскрсници регионалних путева, а чаршија, као битан део насеља предствља спојницу друмова. Насеље је по правилу, уз текућу воду, на једној или на обе обале. Једна од комуникација приближно је паралелна с реком, друга преко моста сече реку. Мост на реци или џамија, хан и хамам чине по правилу језгро око којег ће се веома брзо формирати две-три улице или читав сплет улица и улицица с низовима, добрим делом импровизованих дућана. Потребне послуживања транспорта добара, а посебно велике војске која је стално била у покрету, условиле су формирање тих трговачко-занатских центара у сваком граду и градићу. У већим градовима настају, штавише и мање периферијске чаршије које ону централну растеређују. Стамбена подручија најчешће окружују чаршију. Једна махала (стамбени микрорејон) по правилу четрдесет до педесет кућа, за центар има џамијски комплекс.

Балканско оријентална урбана култура укључује наглашен интерес за природне феномене, користи конфигурацију терена, хвата видике с падина према долини, прожима целокупну изградњу феноменима сунца, зеленила и воде. Присуство воде на сваком могућем месту на начин који превазилази утилитарност (водоскоци), зеленило које се повија по фасадама и преко растворених ограда улази у диванхане, сунце које испод ниских стреха зими дубоко продире кроз низове прозора у просторије, а лети снажним сенкама оцртава контрасте боја и локалних грађевинских материјала, елементи су без којих се балканско-оријентални урбанизам не да ни замислити; уједно су доказ високе урбане културе стваране овде стољећима.

Фортификациони системи насеља углавном нису били на високом нивоу. За то је било више разлога. Балканско-оријентални градови најчешће су долињски, делимично на падинама које су везане за долину или претежно на падинама проткани зеленилом. Изградња је у највећем броју случајева расута, мале спратности, услед чега је густоћа насељености мала, а одбрана отежана. У првој фази турске најезде према централној Европи на одбрану се и није обраћала нарочита пажња. Затечена средњевековна утврђења најчешће су без већих адаптација, коришћена за смештај посаде. Међутим када крајем седамнаестог века Турска прелази у дефанзиву почиње фаза убрзаног утврђивања. Због великог пространства насеља, по правилу се утврђује мањи, лакше одбрањив део.

Чаршија је једна од најважнијих карактеристика османског града - његов центар, комерцијална зона у којој се обавља већина привредних активности. У већим градовима ова активност се шири на више тачака ван главне чаршије. Главни базар у већим градовима је чаршијски комплекс састављен од низа занатских и трговачких група под једним кровом. Уопштено базар је нуклеус низа покривених улица са дућанима, а његов центар обично је безистан.

Махале су представљале један од најбољих социјалних система у Османској царевини. То су биле стамбене зоне са сопственом махалском џамијом, продајним центром, школом, итд. све на локалном нивоу. Свака махала је имала властито брижљиво чуван управни и социјални систем осигурања, који је доприносио индентитету саме махале, и високом степену унутрашње повезаности. Ово је било посебно наглашено у мањим градовима. Свака

махала је имала своје богате и своје сиромашне становнике. Негде су преовладавали једни, негде други. Сиромашни становници су увијек били под патронатом богате породице из суседства, тако да екстремне социјалне разлике нису биле присутне.

Посматрајући традиционалне градове уочљива је тежња за изградњом стамбених објеката и махала на нагнутим теренима који омогућавају максимум осунчања, најбоље видике и одржавање присних веза са природом која их окружује. Тако је већина турских градова личила на села односно на вртне градове. Томе је основу давао феудални систем привређивања, па је у структури стамбених комплекса у граду и на селу било доста сличних елемената.

5. ХАБСБУРШКО НАСЛЕЂЕ

Целокупна територија данашње Војводине била је под хабсбуршком влашћу. Већи део Срема и делови Бачке укључени су тада у војну границу, а други делови су дошли под цивилну (жупанијску) власт у оквиру хабсбуршке Угарске. За разлику од територија под цивилном управом, војном границом управљало се директно из Беча. Познате су две велике сеобе Срба у Аустријску царевину (1690. и 1739. године), којима је појачана бројност српског становништва на подручју Војводине. Срби су тада признати за једну од нација Хабсбуршке монархије и признато им је право на једно посебно војводство, односно територијалну аутономију. За време аустријске управе, Срби са подручја Војводине су остварили црквену самосталност у оквиру Карловачке митрополије, која је 1848. године уздигнута у ранг патријаршије. Између шеснаестог и деветнаестог века, Војводина је била културно средиште српског народа. Иако су често добијали разне слободне, морали су да се повинују двору у Бечу.

Тако се насеља на територији Аустроуграске спонтано развијају до средине осамнаестог века. Донешење „урбара“ 1756. године довело је до приметног развитка социјалних и економских прилика. Овај развој прати почетак континуираног уређења шире територије градова и насеља у монархији преваходно због потребе за регулисање поседа, у смислу категоризације и премеравања, као и уређивања насеља, изградње путева, итд. Тако долази до изградње путева на територији данашње Војводине као и реурбанизације већег броја насеља док се нека стара насеља и тврђаве у овом периоду не обнављају. Реконструкцијом старих или комбинацијом старих насеља (делимично порушених) и нових слободних простора формирају се нова ушорена насеља. Процес ушоравања насеља подразумева директан рад на терену по одређеним принципима. Улице се пресецају кроз насеље или ван насеља по ортогоналној шеми. Уз просечене улице се постављају кућишта. Куће су у низу, правоугаоног облика са стамбеном објектом према улици, а економским према унутрашњости. Док се за центар насеља ствара трг, који је доминантан као у римско доба. Са једне стране трга налази се црква, док се насупрот њој по правилу налази градска кућа. Околу се могу наћи разни јавни објекти, а најчешће су то банке и друге трговачке институције. Такође се могу наћи и забавни и културни објекти.

Главни значај хабсбуршког наследства се огледа у томе да се плански врши реконструкција насеља. Насеља се убацују у ортогоналне шеме, где опет као римско доба до изражаја долази форум, тј. у овом случају централни трг око кога се формира дневни живот града са предодређеним позицијама битних објеката.

6. УРБАНИ РАЗВОЈ ОСЛОБОЂЕНЕ СРБИЈЕ

Развој урбанизма и градитељства у новонасталој држави у великој мери је био зависан од примарних друштвених потреба и културне политике вођене на расцепканом српском националном простору. Како у самој Србији, тако у окупираним крајевима, остварена је обимна градитељска продукција за потребе српске државе, цркве и народа у целини. Процватом трговине и индустрије, успостављањем економских веза са западном и средњом Европом, у Србији је омогућен просперитетан развој градитељства у свим његовим доменима - друштвеним, техничким и естетичким. Градитељска делатност се убрзано унапређује по узору на развијене европске средине. Граде се нове, обнављају и преправљају старе грађевине. Упоредо са борбом за ослобођење од турске власти, у српској култури замире оријентална градитељска пракса у корист европских метода грађења. Започиње процес реконструкције градова, они се од оријенталних чаршија претварају у модерне европске вароши са дефинисаним градским центром и правилном структуром

урбанистичких јединица. Европеизација је много брже и потпуније утицала на архитектонско обликовање зграда, док је усвајање западноевропских урбанистичких модела у ширем смислу (локација јавних здања, формирање улица, блокова, обликовање тргова), текло неупоредиво спорије, уз доста неуједначености, импровизација и колебања.

Развој српског урбанизма пратила је одговарајућа урбанистичка политика, вођена из центра, која је регулисала и принципе нашег урбанистичког законодавства. Предузете реконструкције могу се поделити на потпуне и конзервативне. Потпуне реконструкције, као доследни наставак периода изградње нових градова, подразумевале су брисање старе уличне мреже и постављање нове ортогоналне, увођење праволинијског поретка и кружног трга као доминанте у планској композицији. С друге стране конзервативне реконструкције су биле прилагођене затеченој уличној мрежи и старим блоковима. Након нестанка старих, оријенталних зграда јавног карактера, јавила се потреба за грађењем монументалних профаних и сакралних објеката, као стожера урбанистичких композиција слободних српских градова, што је представљало велики изазов за архитекте и урбанисте. И поред спорог, многим тешкоћама оптерећеног развика, у већини градова је извршен мање или више коренит преображај урбанистичке структуре. Он је био пропраћен модернизацијом санитарно-техничких, саобраћајних и других комуналних услова живота у градовима. Нехигијенска градња и стихијност карактеристични за урбанизам под Турцима су превазиђени.

Каснијим ослобођењем Војводине и њеним припајањем краљевини Србији, урбани развој на овој територији није био у заостатку пре свега јер је Србија у реконструкцији наслеђених градова тежила западном систему који је био присутан у Хабсбуршкој монархији под којим се овај регион развијао.

7. ИНОВАЦИЈЕ КРОЗ ВРЕМЕ

Већ код Римљана се може приметити да је иновативност у градњи била основа напретка друштва. То можемо видети на примеру аквадукта, који могу послужити као илустрација за нека од најважнијих обележја римске архитектуре, из којих се нам бити јасније разлике у односу на архитектуру претходних цивилизација. Они су показатељ техничке еволуције коју је омогућила примена нових конструкцијских техника и нових грађевних материјала; притом је вероватно најважнија новина комбинација лука и свода у конструкцији од бетона с оплатом од цигле или камена. Аквадукти су исто тако архитектонски одговор на друштвени и економски развика Рима. Захтеви које је такав развика постављао довели су до нових архитектонских типова, међу које осим аквадукта треба убројити базиликалну дворану, терме, амфитеатар, славолуке, житнице, стамбене блокове (инсула) и урбанистичка решења градова. Римљани су у аквадуктима видели тријумф над својим претходницима, исказујући понос и практичност, типичне за римски менталитет. Они су тиме успели да реше велике урбанистичке проблеме тог доба, а колико су били поносни њима огледа се у томе да су их поредили са египатским пирамидама и грчким храмовима. Све те новине треба довести у везу с административном организацијом царства која је омогућила проток идеја, финансирање великих грађевних програма, организацију радне снаге и опскрбу грађевним материјалима на ширем подручју и с бољим резултатима него икада прије у историји.

Турска архитектура је као један од основа развоја градова имала трговину и занатску производњу. Тако је и цела градска структура рађена према томе. Једна од новина које су увели биле су сахаткуле-торњеви са сатом квадратне, а ређе осмоугаоне основе, грађени по правилу у близини џамије. У унутрашњости сахаткуле је дрвено степениште, сат-који се у многим случајевима није видео или се видео само са једне стране, и звоно- често трофејно-које је оглашавало време. У старије доба ови су сатови показивали време "а ла турца", тј. залазак сунца је падао тачно у 12 сати. Осим њих појављују се ханови и каравансараји који представљају посебан вид стамбених објеката за смештај путника и каравана. Већи ханови подизани уз главне саобраћајнице били су неретко основе формирања насеља. Најстарији хан је једносратна грађевина издуженог плана са широким улазом на дужој страни и повишеном естрадом са неколико камина дуж зидова у унутрашњости. Репрезентативни ханови (каравансараји) великих трговачких центара, грађени су увек на спрат, у својој унутрашњости затварају приближно квадратан атријум, понекад са водоскоком у средини, а уоколо су са све четири стране тремови за утовар и истовар робе, магацини за њен смештај и стаје за коње, док су на спрату собе за спавање и кафана. Може се сматрати да су они претеча данашњих тржних центара.

Осим горе наведених ствари, вода је увек била преокупација исламске цивилизације. Имала је кључну улогу у пољопривреди, друштвеном животу, култури и религији. Османски градови налик на римске су по правилу имали добро организовани систем снабдевања водом преко водовода, те преко јавних чесми на уличним угловима и јавним просторима.

Док се код Хабсбурга иновативност огледа у начину посматрања урбанитета, где се поново сваки објекат поставља на своје место, огледајући се пре свега у идејама римског пројектовања града. У ортогоналном систему, са централним тргом који има свој програмски распоред.

Доцније се у пројетовању насеља и градова при развоју Србије убацује нови чинилац стварања репера простора. Тако градови, а и поједина насеља у градовима као репере простора добијају куле, тј. зграде које искачу у односу на остатак окружења и често иду у пару у виду две, три или четири груписане грађевине.

8. ЗАКЉУЧНИ СТАВОВИ

Константне промене држава и народа на овим просторима донеле су разнолике промене. Сваки народ доносио је са собом своје особености. Међутим на развој урбанизма и уређења градова и насеља највећи утицај имала су три царства: Османлијско, Хабсбуршко и Римско. Док је Српска држава као наследник њихових урбанитета објединила све у једну урбану целину специфичну за балканско полуострво.

Тако се на основама римског наследства развијају српски средњовековни градови, који након пада Србије, попримају османско урбанистичко уређење или хабсбуршки урбани поредак. Они задржавају неке заједничке црте али и својим иновацијама унапређују насеља. Након ослобођења Србије и почетка преуређења градова долази до креирања уникатног стила градова специфичног за ово поднебље. Тако имамо градове који представљају бисере европског урбанизма.

Посматрајући можемо уочити да се урбану историјско наслеђе веома поштује упркос честим културним и националним променама на простору Србије. Градови и насеља на овим просторима садрже културно наслеђе које је имплементирано у урбану срж градова и чини његову основу за даљи развој. Међутим само наследство по себи не би могло да их начини бисерима европског урбанизма, потребне су иновације које је свака култура доносила са собом. Такође оне су се адаптирале према постојећим матрицама, унапређујући их и у садејству са њима стварајући просторну композицију за времена која долазе носећи у себи дух прошлости.

Можемо закључити да се наследство и иновација у развоју градова и насеља на нашим просторима међусобно преплићу и тако стварају јединствену грађу која их чини уникатним и специфичним за просторе на којима се простиру.

📖 ЛИТЕРАТУРА

1. Брујић, Д. Водич кроз свет антике, Београд, 2005.
2. Витрувије, М. П. Десет књига о архитектури, Грађевинска књига д.о.о, Београд, 2014.
3. Гавриловић, С. Срби у Хабсбуршкој монархији: 1792—1849. — Нови Сад: Матица српска
4. Јиричек, К. Историја Срба 1, Београд 1978.
5. Јиричек, К.- Радонић, Ј. Историја Срба 2, Београд 1978.
6. Кадијевић, А. Архитектура и дух времена, Грађевинска књига д.о.о, Београд, 2010.
7. Кадијевић, А. Један век тражења националног стила у српској архитектури средина XIX-средина XX века, Грађевинска књига д.о.о, Београд, 2006.
8. Лопандић, Д. Пурпур империје - римски цареви са простора Србије и Балкана, Београд, 2007.
9. Максимовић, Б. Урбанизам у Србији, Београд, 1938.
10. Николић, С. Урбана архитектура Призрена, Пећи, и Приштине, Баштина, 1998-1999.
11. Роси, А. Архитектура града, Грађевинска књига- Премис, Београд, 2008.
12. Симоновић, Ђ. Рибар, М. Уређење сеоских територија и насеља: урбанизација села, Грађевинска књига, Београд, 1993.
13. Шкриванић, Г. Путеви у средњовековној Србији, Београд 1974.

Проф. др Миодраг Ралевић, д.и.а.
Бранислав Антонић, д.и.а.¹

УРБАНА ПОЛИТИКА У ОБРАЗОВНОМ СИСТЕМУ - ИЗАЗОВИ НА ОСНОВУ ИСКУСТАВА РАЗВИЈЕНИХ ДРЖАВА

РЕЗИМЕ

Урбана политика представља једну од окосница развоја сваке државе. Сходно томе, она усмерава много других развојних политика. Република Србија, мада има бројне законске и стратешке документе, нема јасно утврђену урбану политику. Ово се одражава у стварности, а сигурно ће имати неповољно последице и на будући развој државе и њених градова. Непостојање јасне урбане политике утиче и на образовни систем у области урбанизма, где се не увиђа одговарајуће уређено образовање младих кадрова. Ако се зна да квалитетно спровођење урбане политике мора бити у рукама образованих и добро припремљених кадрова онда уређење урбане политике и развој одговарајућих стручњака за њено спровођење морају бити вођени упоредо. У околностима када је питање урбане политике у Србији и образовања урбанистичких кадрова велика непознаница и изазов за будућност, ослањање на добра искуства из развијених држава може бити од значаја. Овај рад је заснован на приказу како се ова искуства могу искористити за унапређење српског образовног система у области урбанизма, у намери да он буде спреман да изнесе нову урбану политику.

ABSTRACT:

Urban policy represents one of the keystones of the development of every country. Thus, it directed many other development policies. Although Republic of Serbia has numerous legislative and strategic documents, it hasn't clearly established urban policy. This reflects in reality and it will certainly have negative consequences in future development of the country and its cities. The nonexistence of clear urban policy influences to educational system in the field of urbanism, where adequate organized education of young professionals isn't recognized. If it known that qualitative implementation of urban policy must be in the hands of educated and well-prepared professionals, than the work on urban policy and the development of adequate professionals for its implementation should be guided side by side. In the circumstances in which the issue of urban policy and the education of urban professionals are great unknown and challenge for future, the reliance on good experiences from developed countries can be significant. This paper is based on the presentation how these experiences can be used for the upgrading of Serbian educational system in the field of urbanism, with intention to make it ready to carry out new urban policy.²

1. УВОД

Од пре коју годину већина становништва света живи у градовима. Ово је значајан корак у људској цивилизацији. Због тога и не чуди што управљање градским простором и даље остаје као битно обележје сваке развијене државе. Ово је и разлог зашто је питање урбане политике као начина управљања градом и даље има велики значај. Како је сам град веома сложена људска творевина и урбана политика представља сложен систем управљања, који у себе укључује многе уже политике развоја или се преплиће са њима.

У Републици Србији делује да још увек није препознат значај добро уређене и јасно усмерене урбане политике. Иако су последњих година донети бројни законски, плански и стратешки документи, стратегија или план урбане политике није донет нити је предвиђен за

¹ Др Миодраг Ралевић, дипл.инг.арх., редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду, miodrag.ralevic@arh.bg.ac.rs.

Бранислав Антонић, дипл.инг.арх., истраживач-приправник и докторант Архитектонског факултета Универзитета у Београду, antonic83@gmail.com.

² Овај рад је урађен за потребе научноистраживачког пројекта „Истраживање и систематизација стамбене изградње у Србији у контексту глобализације и европских интеграција, у циљу унапређења квалитета и стандарда становања“ (ТР 036034) Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

доношење. Очигледно да је држава самим градовима препустила да своју урбану политику воде независно од виших нивоа управе. Како су градске управе често у веома незавидном економском и финансијском стању, вођење урбане политике сигурно трпи услед ових околности. На тај начин оправдано се поставља питање да ли је садашњи приступ теми урбане политике у Србији добар, будући да он сигурно утицати неповољно на будући развој државе и њених градова.

Изазови који се стављају пред развој градова у Србији и потребу за јасном урбаном политиком још су већи ако се зна да и у развијеним светским државама последњих деценију, две долази до бројних новина и недоумица у вези са урбаном политиком. Опште окретање ка неолиберализму значајно је утицало и на померање главног носиоца урбане политике од државне управе као тржишту. Како је тржиште увек непредвидљиво, изазови пред урбаном политиком су све већи и приметнији.

Ако се све напред речено сагледа из угла урбанистичке струке поставља се питање на који начин образовати стручне кадрове да се ухвате у коштац са великим изазовима све неизвесније и сложеније урбане политике. За Србију се готово сигурно може рећи да непостојање јасне урбане политике утиче и на образовни систем у области урбанизма, где се не увиђа одговарајуће уређено образовање младих кадрова. Као јасна илустрација може се рећи да се усмерење *урбанизам* на већини школа архитектуре третира заједно са архитектуром, без јасног усмерења. Ово је значајно другачије у односу на развијене државе, а посебно европске, са којима делимо исти Болоњски систем високог образовања. Ако се зна да квалитетно спровођење урбане политике мора бити у рукама образованих и добро припремљених кадрова онда уређење урбане политике и развој одговарајућих стручњака за њено спровођење морају бити вођени упоредо.

У околностима када је питање урбане политике у Србији и образовања урбанистичких кадрова велика непознаница и изазов за будућност, ослањање на добра искуства из развијених држава може бити од великог значаја. Овај рад је заснован на приказу како се ова искуства могу искористити за унапређење српског образовног система у области урбанизма, у намери да он буде спреман да изнесе нову урбану политику.

2. ШТА ЈЕ ДАНАС УРБАНА ПОЛИТИКА?

У општем смислу под урбаном политиком подразумевамо све радње које држава преко својих тела спроводи у градским подручјима (Blackman, 1995, стр. 12). Она у себе укључује све градске актере (политичаре, предузетнике, стручњаке, грађане и др.) и то кроз **четири главна поља** (Петровић, 2009, стр. 9):

- обезбеђивање социјалне сигурности,
- друштвени ред и дисциплину,
- регулисање локалне привреде и
- посредовање у уобличавању заједничког идентитета.

При томе, **појам политика** овде се односи на развојну политику, а не политику као систем моћи (Петровић, 2004, стр. 11). Међутим, ово не значи да политички чинилац нема утицај на урбану политику. Напротив, његов утицај је значајан будући да урбани простор као и сваки други простор данас није остварив без његове политичке димензије. Ово значи да је урбани простор носи јасне ознаке политике (Пушић, 1997, стр. 326). Деловати урбаном политиком значи управљати простором (UN Habitat, 2011). На крају, данас се бројни истраживачи феномена урбане политике управо баве **политизацијом урбаног питања**.

Колика је веза града и политике као опште делатности може се видети и из самог назива *урбана политика*, који је, заправо, **плеоназам**. Реч *политика* је изведена од старогрчке речи *Polis*, тј. град, па би значи „градовање“, тј. „бављење градским темама“. Реч урбан потиче од латинске речи за град *urbs, urbis*. На основу тога испада да појам урбане политике значи „градско бављење градским темама“.

Претходно не трба схватити да су сами градови и градске управе прозвани да се искључиво они баве урбаном политиком. Урбаном политиком се у различитом степену баве сви нивои државне управе, али са осетно другачијим обрасцима по различитим државама. На пример, приступ урбаној политици се значајно разликује од државе до државе. Док је у САД-у локални/градски ниво кључни чинилац уређења градске политике, у Великој Британији је то више државна управа, која њу спроводи преко локалних/градских управа (Пушић, 1997, стр. 327).

Без обзира на различитости општи је став у стручним круговима који се баве проучавањем урбане политике да је она данас све више под утицајем неолибералног покрета као преовлађујућег у свету. Овај неолиберални приступ потискује улогу урбане политике као чиниоца развоја града и све га више приближава тржишту. Поједини аутори све више указују да се урбана политике све више замењује појмом **урбаног развоја** (Вујовић и Петровић, 2005, стр. 52-54), чиме се економски елемент урбане политике додатно наглашава.

Данас се сматра да је по обележја савремене урбане политике кључну улогу имала већ **регулациона теорија**, настала у Великој Британији. По овој теорији савремени токови развоја, услед брзог развоја технологије и преноса података, омогућују и брзо премештање капитала из једног места у друго широм света. Као последица последицу информационе револуције и на томе засноване глобализације током протеклих пар деценија јавила се потреба сталног такмичења јавних управа (државних, регионалних, локалних/ градских) за ресурсе, послове и капитал на глобалном нивоу, на основу чега оне постају све више предузетнички настројене (Харви, 2005, стр. 208-209). Захваљујући већој прилагодљивости локалне управе, а посебно већих градова у односу на споменуте више нивое они се кроз сопствену промоцију лакше хватају у коштац са привлачењем глобалног капитала кроз својеврсни „предузетнички наступ“ на тржишту. На основу може се говорити о тзв. **предузетничком граду** (Петровић, 2009, стр. 40-43).

3. УРБАНА ПОЛИТИКА И ОБРАЗОВНИ СИСТЕМ НА ПРИМЕРУ ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ

Почетни разлог избора Велике Британије³ јесте што ова држава представља данас државу чије се **високошколске установе највише цене у свету**.

Други разлог се надовезује на питање **урбане политике** Велике Британије. Може се рећи да је Велика Британија је била у много чему предводник „нових трендова“ на пољу урбане политике. Ово се огледа и на теоретском и на практичном пољу.

На теоретском пољу може се поновити да су данас кључни теоретски приступ о савременој урбаној политици, **регулациону теорију**, утемељили и данас највише промовишу управо британски научни и академски посленици.

На практичном пољу може се рећи да су први елементи предузетничког града и под датим утицајем заснованог, а данас **преовлађујућег вида урбане политике у Европи** настали управо у Великој Британији током 1970-их и 1980-их година. Ово се десило разградњом концепта државе благостања, где је урбана политика имала значајно место. Нпр., у Великој Британији је већ у време Тачеризма, тј. раније у односу на европски континент дошло до смањења државног издвајања за урбану политику и њене кључне елементе, попут масовне изградње социјалног становања (Милић, 2006, стр. 87). Овим је држава велики део обавеза око уређења урбане политике пребацила на градску управу. На тај начин ју је посредно приморала да постане „предузетник“. Тачније, у циљу сопственог напретка и развоја локална управа је морала да се потруди да сама привуче спољних улагања уместо дотад важне подршке државе која је тада осетно смањена.

3.1. Краљевски завод за планирање градова (RTPI)

Краљевски завод за планирање градова⁴ (енгл. *The Royal Town Planning Institute - RTPI*⁵) је најважније тело, одн. удружење урбанистичких стручњака у **Великој Британији и Републици Ирској**. У основи његовог деловања је промоција развојних политика које утичу на планирање простора (тј. и на урбанистичко и на просторно планирање) и, шире, на грађено окружење. Удружење је основано 1914. године. 2012. године RTPI је имао преко **23.000 чланова**, па је то највеће удружење стручњака за планирање простора у Европи. 1.300 чланова су тзв. међународни чланови⁶ из 82 државе света. Удружење је такође веома активно на пољу стручних догађања, као што су научни и стручни скупови, стручни семинари и саветовања, годишње награде итд.

³ Тачније, Уједињено краљевство Велике Британије и Северне Ирске. У даљем тексту: Велика Британија.

⁴ Већина података преузета са званичне веб странице Краљевског удружења за планирање градова (<http://www.rtpi.org.uk/>).

⁵ У даљем тексту: RTPI.

⁶ То су чланови који нису из Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске и Републике Ирске.

RTPI као струковно удружење има следеће **надлежности**:

- Надлежност за очување стручних стандарда и акредитацију светски значајних високообразовних програма у области планирања у земљи и иностранству;
- Добротворни рад у намери унапређења науке и уметности у области планирања (како урбанистичког тако и просторног) у циљу опште јавне добити;
- Промоција академске димензије планирања.

Треба истаћи да је RTPI као удружење старо колико и појам градског планирања на британском тлу. Наиме, 1909. године посебним прописом у вези планирања градова појам се уводи у званичну употребу, а пет година касније оснива се и тада именовани Завод за планирање градова. Удружење је 1959. године добило и краљевску повељу, па је добио префикс *Краљевски* у називу.

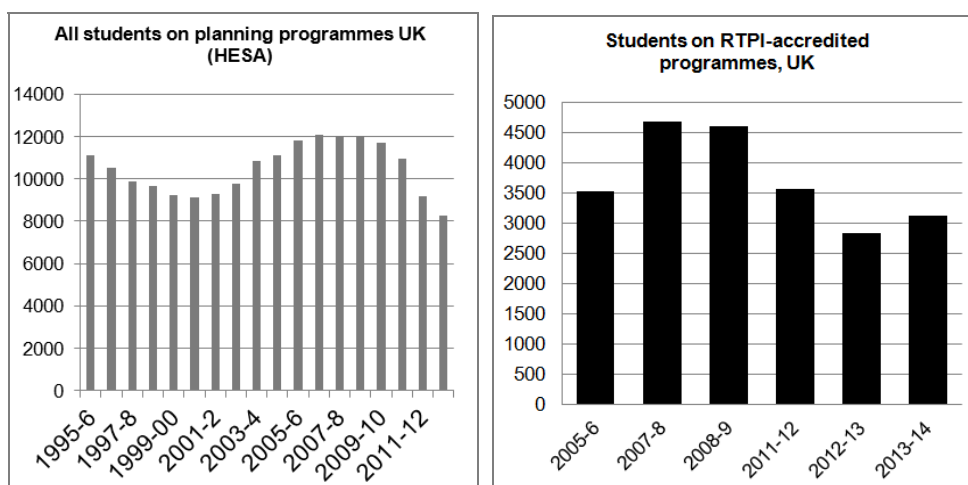
У тренутно важећој Стратегији удружења (енг. *RTPI 2020: Corporate Strategy 2015-2020*) истиче се следеће наведена је **мисија удружења** (RTPI, 2014):

„Краљевски завод за планирање градова је академско друштво и удружење са међународним чланством. Циљ завода је, према његовој повељи, унапређење науке и уметности у области планирања (како урбанистичког тако и просторног) у циљу опште јавне добити. Завод се бори за улогу планирања простора, планирања које људима даје стварни глас у обликовању места где живе и раде, и обезбеђује стварање пријатељских, безбедних, отпорних и одрживих места као суштине свог деловања“.

Деловање RTPI-ја се стратегијом огледа кроз следећа **поља**:

1. Стручну подршку својим члановима, планерима простора;
2. Међународну сарадњу са сличним удружењима и установама које промовишу планирање простора;
3. Акредитацију високообразовних програма у области планирања у земљи и иностранству кроз примену стручних и етничких стандарда, сагледавајући високо образовање као подршку стручном развоју;
4. Издавачку делатност кроз издавање часописа и књига, од којих су бројне светског значаја и високо цењене међу стручном и академском јавношћу;
5. Објављивање развојних докумената и вођење развојних истраживачких пројеката;
6. Планерска подршка неразвијеним и удаљеним заједницама;
7. Посредник између планерске струке и државних тела у Великој Британији и Републици Ирској.

Као што већ наведено, једно од кључних поља деловања RTPI-ја је везано за **високо образовање у области урбанистичког и просторног планирања**. Удружење је задужено за акредитацију одговарајућих високообразовних програма. Треба навести да нису сви акредитовани у Великој Британији са RTPI акредитацијом. Напротив, они чине мање од половине укупног броја обухваћених студената, тачније студената који похађају студије, урбанистичког, руралног и регионалног планирања (слике 1 и 2):



Слике 1. и 2.: Кретање броја студената на свим високообразовним програмима у Великој Британији и на оним програмима који имају RTPI акредитацију (Извор: RTPI новости - октобар 2014., <http://www.rtpi.org.uk/education-and-careers/find-a-course/education-newsletters/>)

Добијање RTPI акредитације је јасно уређен поступак, који се проверава како ваљаност високообразовних програма тако и саме високошколске установе. Ово обухвата вредновање колико је сама школа значајна, количину и квалитет простора за наставу и квалитет наставног и истраживачког особља. При добијању акредитације нарочито је битно да се провери да ли ће будући студенти изаћи из високошколске установе обучени да раде на пословима урбанистичког и просторног планирања.

Задржавање статуса високошколског програма са RTPI акредитацијом такође је поступак којим се проверава да ли школа одржава потребни ниво квалитета наставе на програму. Ово укључује стални надзор удружења кроз посете високошколским установама са акредитованим програмима и кроз годишњи заједнички скуп представника свих акредитованих школа, где се упоредо уочава успешност школе и програма.

3.2. Примери високообразовних програма под RTPI акредитацијом

У свом деловању на пољу образовања RTPI сарађује са универзитетима у циљу образовања стручњака који ће у свом каснијем деловању бити способни да се ухвате у коштац са текућим токовима развоја на пољу урбанизма и просторног планирања. Студент који заврши студије по RTPI акредитацији добија тзв. **Чланство по (RTPI) повељи**. Ово је могуће на студијама које су према RTPI акредитацији обухватају:

1. комбиноване квалификације или
2. просторне + специјалистичке квалификације.

Све квалификације по RTPI акредитацији се нуде на нивоу основних и мастер студија и садрже и **елементе основног планирања простора и подручје усмерења**. Наведена усмерења обухватају широку палету могућности и значајно се разликују од школе до школе.

Табела 1: Списак мастер програма са модулима и предметима на тему урбане политике на универзитетима и другим високообразовним установама у Великој Британији са RTPI акредитацијом

БР.	УНИВЕРЗИТЕТ	ВИСОКООБРАЗОВНИ ПРОГРАМИ К - комбиноване квал. П - просторне квал. С - специјалистичке квал.	МОДУЛИ И ПРЕДМЕТИ НА ТЕМУ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ
1.	Универзитет Енглија Раскин (<i>Anglia Ruskin University</i>)	Градско планирање (1 год. - К)	• Обавезни модул: Стварање и политика планирања (<i>Plan Making and Policy</i>)
2.	Универзитет Г. Бирмингема (<i>Birmingham City University</i>)	Планирање окружења и простора (1 год. - К)	• Обавезни модул: Политике и планови (<i>Policies and Plans</i>)
3.	Универзитет Кардиф (<i>Cardiff University</i>)	Планирање и развој простора (1 год. - К)	• Изборни модул: Политика заштите животне средине и климатских промена (<i>Environmental Policy and Climate Change</i>) • Изборни модул: Политике одрживог саобраћаја (<i>Sustainable Transport Policies</i>)
		Одрживост, планирање и заштита околине (1 год. - С)	
		Урбанистичко пројектовање (1 год. - С)	• Обавезни модул: Места управљања (<i>Governing Places</i>)
		Саобраћај и планирање (1 год. - С)	• Обавезни модул: Политике одрживог саобраћаја (<i>Sustainable Transport Policies</i>)
		Европско планирање простора и заштита околине (2 год. - С)	• Обавезни модул: Истражујући одрживост (<i>Researching Sustainability</i>) - Део Б: Политика одрживости и заштите животне средине
4.	Универзитет Хериот Ват (<i>Heriot Watt University</i>)	Урбанистичко и регионално планирање (1 год. - К)	• Обавезни модул: Учесће у управљању и планирање заједнице (<i>Governance Participation and Community Planning</i>)
		Тржиште некретнина и планирање (1 год. - К)	
5.	Универзитет Запада Енглеске (<i>University of the West of England</i>)	Урбанистичко планирање (1 год. - К)	• Обавезни модул: Политика и финансирање саобраћаја (<i>Transport Policy and Finance</i>)
		Планирање града и окружења (3,25 год. на даљину - К)	• Обавезни предмети: Политике планирања (<i>planning policy</i>)

6.	Универзитет Кингстон (Kingston University)	Планирање и одрживост (1 год. или 2 год. на даљину - К)	• Обавезни модул: Политика планирања (<i>Planning Policy</i>)
7.	Универзитет Лидс Бекет (<i>Leeds Beckett University</i>)	Градско и регионално планирање (1 год. или 2. год. на даљину - К)	• Обавезни модул: Управљање местима и простором (<i>Managing Places & Spaces</i>)
		Становање, обнова и урбанистичко управљање (1 год. - С)	• Обавезни модул: Политика становања и урбаног оживљавања (<i>Housing & Urban Regeneration Policy</i>)
8.	Универзитет Лондон Саут Бенк (<i>London South Bank University</i>)	Планерска политика и пракса (1 год. - К)	• Обавезни модул: Планерско законодавство и пракса (<i>Planning law and practice</i>)
		Урбана обнова (1 год. - К)	• Обавезни модул: Политике и стратегије урбане обнове (<i>Policies and strategies of urban regeneration</i>)
		Планирање града и животне средине (3,25 год. на даљину - К)	• Модул: Законодавство и управљање развојем (<i>Law and development management</i>)
9.	Универзитет Њукасл (<i>Newcastle University</i>)	Градско планирање (1 год. - К)	• Обавезни модул: Процеси планирања (<i>Planning Processes</i>) • Изборни модул: Стамбена политика (<i>Housing Policy</i>)
		Планирање простора (1 год. - П)	• Обавезни предмет: Оквири планирања (<i>Planning Frameworks</i>)
		Планирање и истраживање животне средине (1 год. - С)	• Изборни предмет: Оквири планирања (<i>Planning Frameworks</i>)
		Планирање у вези одрживости и климатских промена (1 год. - К)	• Обавезни модул: Просторне стратегије (<i>Spatial Strategies</i>) • Обавезни модул: Оквири планирања (<i>Planning Frameworks</i>)
		Међународно планирање простора (1 год. - К)	• Обавезни модул: Планирање и оквири регулације (<i>Planning and Regulatory Frameworks</i>)
10.	Универзитет Оксфорд Брукс (<i>Oxford Brookes University</i>)	Урбанистичко планирање: Подручја у развоју и промени (1 год. - К)	• Обавезни модул: Политика градског земљишта и управљање градом (<i>Urban Land Policy and Urban Management</i>) • Обавезни модул: Урбана политика у пракси (<i>Urban Policy in Practice</i>)
		Процена и управљање заштитом животне средине (1 год. - С)	• Обавезни модул: Процедуре и методе заштите животне средине (<i>Procedures and Methods of EIA</i>)
		Историјско наслеђе (1 год. - С)	• Обавезни модул: Конзервација и оживљавање: теорија, законодавство и пракса (<i>Conservation and Regeneration: Theory, Law and Practice</i>)
11.	Универзитет Квинс у Белфасту (<i>Queens University Belfast</i>)	Планирање и обнова (1 год. - К)	• Обавезни предмет: Локални и регионални развој (<i>Local and Regional Development</i>)
12.	Универзитет Шефилд Хелам (<i>Sheffield Hallam University</i>)	Урбанистичко планирање (1 год. - К)	• Обавезни предмет: planning policy and policy evaluation (<i>Планерске политике и вредновање политика</i>)
13.	Универзитетски колеџ у Даблину (<i>University College Dublin</i>)	Просторно и урбанистичко планирање (2 год. - К)	• Обавезни предмет: Планирање, друштво и различитост (<i>Planning, Society and Diversity</i>)
14.	Универзитетски колеџ у Лондону (<i>University College London</i>)	Планирање простора (1 год. или 2-5 год. на даљину - К)	• Обавезни предмет: Од стратешке визије до плана (<i>From Strategic Vision to Urban Plan</i>)
		Међународно тржиште некретнина и планирање (1 год. или 2-5 год. на даљину - К)	• Обавезни предмет: Политика планирања (<i>policy planning</i>)
		Урбанистичко пројектовање и планирање велерадова (1 год. или 2-5 год. на даљину - К)	• Обавезни предмет: Од стратешке визије до плана (<i>From Strategic Vision to Urban Plan</i>)

		Развој становања (1 год. или 2-5 год. на даљину - С)	• Обавезни предмет: Планирање становања: Процес (<i>Planning for Housing: Process</i>)
		Планирање, процена и извођење капиталне инфраструктуре (1 год. или 2-5 год. на даљину - С)	• Обавезни предмет: Јавна политика (<i>public policy</i>)
17.	Универзитет Глазгова (<i>University of Glasgow</i>)	Велеградско и просторно планирање (2 год. на даљину - К)	• Обавезни предмет: Савремени системи планирања (<i>Contemporary planning systems</i>) • Изборни предмет: Политика и пракса у урбанистичком пројектовању (<i>Urban design policy & practice</i>)
		Велеградско планирање и тржиште некретнина (2 год. на даљину - К)	• Обавезни предмет: Савремени системи планирања (<i>Contemporary planning systems</i>)
		Велеградско планирање и обнова (2 год. на даљину - К)	
		Међународне планерске студије (2 год. на даљину - К)	• Обавезни предмет: Управљање и тржиште (<i>Governance and Markets</i>)
18.	Универзитет Манчестера (<i>University of Manchester</i>)	Планирање (1 год. - К)	• Обавезни предмет: Чиниоци процедуре планирања (<i>Planning Powers and Procedures</i>)
		Урбанистичко пројектовање и међународно планирање (1 год. - К)	• Обавезни предмет: Међународно планирање: Системи и оквири (<i>International Planning: Systems and Frameworks</i>)
		Планирање и тржиште некретнина (1 год. - К)	• Обавезни предмет: Урбана и регионална политика (<i>Urban and Regional Policy</i>)
		Урбана обнова и развој (1 год. - С)	• Обавезни предмет: Анализа и надгледање просторних политика (<i>Analysis and Monitoring of Spatial Policies</i>)
		Урбанистичко пројектовање и међународно планирање (1 год. - С)	• Изборни предмет: Сиromаштво и развој: политике и повелје (<i>Poverty and Development: Policy and Agenda</i>)
19.	Универзитет Плимута (<i>University of Plymouth</i>)	Планирање (1. год - К)	• Обавезни предмет: Управљање и омогућање развоја (<i>Development Management and Delivery</i>)
20.	Универзитет Ридинга (<i>University of Reading</i>)	Планирање и развој простора (1 год. - К)	• Обавезни предмет: Планерска теорија, политика и пракса (<i>Planning theory, politics and practice</i>)
		Планирање и истраживање простора (1 год. - К)	
		Међународно планирање и одрживо урбано управљање (1 год. - К)	• Обавезни предмет: Урбано планирање и управа: Алатке и технике (<i>Urban Planning and Governance: Tools & Techniques</i>)
		Међународно становање - развој и управљање (1 год. - С)	• Обавезни предмет: Међународна политика и управљање становањем (<i>International Housing Policy and Management</i>)
21.	Универзитет Стратклајда (<i>University of Strathclyde</i>)	Урбанистичко пројектовање (1 год. - С)	• Обавезни предмет: Развојни процес и политика и пракса урбанистичког пројектовања (<i>Development Process and Urban Design Policy and Practice</i>)
22.	Универзитет Шефилда (<i>University of Sheffield</i>)	Градско и просторно планирање (1 год. - К)	• Обавезни предмет: Системи планирања простора (<i>Spatial Planning Systems</i>)
		Урбанистичко пројектовање и планирање (1 год. - С)	
		Међународни развој и планирање (1 год. - К)	• Обавезни предмет: Регионална политика и управа (<i>Regional Policy and Governance</i>)

4. ПРИМЕР ДРУГИХ ВИСОКООБРАЗОВНИХ ПРОГРАМА СА ТЕМОМ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ У ПРВОМ ПЛАНУ

Табела 2: Списак високообразовних програма са темом урбане политике у првом плану

ПРОГРАМ	ВИСОКА ШКОЛА	ОПИС ПРОГРАМА
Мастер студије из анализе и управљања урбаном политиком (<i>Master of Science in Urban Policy Analysis and Management</i>)	Школа међународних односа, управљања и урбане политике Милано, Италија	Иновативне стратегије које повезују урбане и глобалне изазове. Управљање проблемима управе у својству чиновника или представника невладиног сектора.
Мастер студије из концентрације друштвене и урбане политике (<i>Social and Urban Policy Concentration</i>)	Харвард Кенеди школа, Кембриџ, МА, САД	Повезивање урбаних питања (рада, образовања, здравља, сиромаштва, становања, планирања простора и др.) у једно. Нагласак на процес доношења одлика и управу градских подручја.
Мастер студије из урбане политике и развоја заједнице (<i>Urban Policy Community Development</i>)	Северозападни факултет (<i>Northwestern University</i>), САД	Разумевање као глобализација и имиграција стварају појаве попут сиромаштва или криминала и тако утичу негативно на градски живот.
Мастер студије из урбане политике (<i>Urban Policy</i>)	Лондонска школа економије Лондон, Велика Британија	Разумевање политичким, економским и социјалним питањима савремене урбанизације на локалном и међународном нивоу. Нагласак на аналитичким средствима за проучавање урбаних политика.
Мастер студије из урбане политике и стратегије (<i>Urban Policy and Strategy</i>)	Универзитет Новог јужног Велса (<i>The University of New South Wales</i>), Аустралија	У средишту пажње јесу нагле промене градова. У складу са тим обука се врши за стицање вештина управљања градом и стварања политике града.
Мастер студије из јавне и урбане политике (<i>Public and Urban Policy</i>)	Универзитет Глазгова Глазгов, Велика Британија	Настава се заснива на повезивању процеса глобализације са питањем управе и јавне и урбане политике.
Докторске студије из урбане политике (<i>Urban Policy</i>)	Њујокр Вагнер универзитет (<i>NYU Wagner's</i>) Њујорк, САД	Припрема студената са општим проблемима урбане политике. Студенти касније бирају једно поље градског развоја као истраживачку тему.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Радом се покушала приказати веза између урбане политике и образовања, посебно у односу на новије тенденције развоја. На основу тога дошло се до следећих сазнања:

1) Урбана политика је обично присутна као саставни део курикулума предмета студија са урбанистичким усмерењем. Најчешће је ова материја обухваћена кроз предмет(е) који се баве управом и управљањем у првом плану. Поред тога, појам политике и управљања простором се обично среће и у оквиру других предмета, али не као важна тема.

2) Мањи број анализираних примера је имао урбану политику и њој сродне развојне политике у градским подручјима као окосницу самог предмета/модула. Ово се може објаснити ширином поља урбане политике, која обично тражи јасније усмерење су проучавању.

3) Програми везани за међународни ниво и који циљају међународне студенте обично немају јасно изражене предмете у области урбане политике. Разлог је вероватно то што је урбана политика и даље веома везана за државни оквир, разликује се од државе до државе, што отежава давање јединственог приступа као једног предмета.

4) Нови програми који се односе на урбанизам и урбану политику често су усмерени на питање повезивања тржишта и урбанизма, што се код предмета из области урбане политике сагледава као повезивање политике урбаног развоја и политике на тржишту некретнина. Ово је у сагласности са тренутним токовима развоја, тзв. неолибералним приступом. Слично овом, уочава се и повезаност урбане политике и заштите животне средине.

5) Програми урбане политике везани за САД су често засновани на сарадњи два или више факултета/школе у оквиру једног универзитета. Ово посредно потврђује сложеност материје урбане политике, коју стога проучава више струка.

На основу појединачних закључака може се видети да је урбана политика садржана у програмима урбанистичких студија, али да се обично гледа као један сегмент образовања, а не као његова окосница. И поред тога, новији програми теже да је ставе на битније место и повежу са данас актуелним темама, попут проучавања тржишта некретнина или заштите животне средине.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

Литература

1. Blackman, Tim (1995). *Urban Policy in Practice*. London: Routledge.
2. Вујовић, Сретен, Петровић, Мина (2005). *Урбана социологија*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
3. Милић, Владимир (2006). *Урбанистички аспекти социјалног становања*. Београд: Архитектонски факултет.
4. Петровић, Мина (2004). *Социологија становања - Стамбена политика: Изазови и могућности*. Београд: Институт за социолошка истраживања.
5. Петровић, Мина (2009). *Трансформација градова ка деполитизацији урбаног питања*. Београд: Институт за социолошка истраживања.
6. Пушић, Љубинко (1997). Урбана политике - део друштвених промена. Нови Сад: *Социолошки преглед*. XXXI, бр. 3, стр. 323-326.
7. Royal Town Planning Institute - RTPI (2014). *RTPI 2020: Corporate Strategy 2015-2020*. London: RTPI. Преузето 15. априла 2015. године са:
http://www.rtpi.org.uk/media/1312416/rtpi_corporate_strategy_2015-2020.pdf.
8. UN Habitat (2011). *National Urban Policies*. Преузето 22. априла 2015. године са: <http://unhabitat.org/initiatives-programmes/national-urban-policies/>.
9. Харви, Дејвид (2005). Од менаџерства ка предузетништву: Трансформација градске управе у позном капитализму. у Сретен Вујовић и Мина Петровић (ур.). *Урбана социологија*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

Извори

1. Краљевско удружење за планирање градова - The Royal Town Planning Institute (RTPI) >>>
<http://www.rtpi.org.uk/>

***III Измене и допуне
Закона о планирању и изградњи и
Закона о државном премеру и катастру***

Миљана Кузмановић Костић, дипл. правник¹
Гордана Зорић, дипл. правник²

ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ ПРЕМЕРУ И КАТАСТРУ

РЕЗИМЕ

У овом раду наведени су разлози због којих је неопходно приступити изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру, као и предлог нових законских решења.

ABSTRACT:

This paper states reasons to make changes and addendums to the Law on State Survey and Cadastre as well as proposals of new legal solutions.

I РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СУ НЕОПХОДНЕ ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА

Основни текст Закона о државном премеру и катастру објављен је у „Службеном гласнику РС”, број 72/09 и у примени је од 11.09.2009. године. Претрпео је незнатне измене током 2010. године („Службени гласник РС”, број 18/10) и значајније измене и допуне у 2013. години („Службени гласник РС”, број 65/13).

Разлози због којих је неопходно да се поново приступи изменама и допунама Закона садржани су у потреби да се:

1. поступак уписа непокретности и права на њима у катастар непокретности убрза, увођењем нових процесних правила која треба да омогуће да се поступак оконча у што краћем року, без одуговлачења, као и враћањем Заводу надлежности за одлучивање у другостепеном управном поступку у области премера и катастра, који у томе има дугогодишње искуство;
2. створе услови за електронско канцеларијско пословање, како у поступку издавања и размене докумената, тако и управном поступку увођењем као могућег и електронског потписа на поднесцима странака и на службеним актима, будући да Закон о општем управном поступку који се примењује као супсидијеран пропис у поступку уписа у катастар непокретности, захтева својеручан потпис;
3. стручни надзор над геодетским радовима врши једнообразно и ефикасније;
4. поједине одредбе Закона ускладе са другим законима који су у међувремену донети или измењени, а од значаја су за делатност Републичког геодетског завода, као што су Закон о планирању и изградњи, Закон о државним службеницима, Закон о високом образовању, Закон о јавном бележничтву, Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа и др.;
5. створи правни основ за обраду података о личности, сагласно Закону о заштити података о личности;
6. отклоне одређени недостаци који су уочени у досадашњој примени важећег Закона, прецизирањем појединих одредаба, побољшањем постојећих решења у Закону и нормативним уређењем односа који до сада нису били уређени.

Делокруг Републичког геодетског завода обухвата широк спектар стручних, геодетских послова и послова државне управе који се односе на државни премер, катастар непокретности, катастар водова, основне геодетске радове, адресни регистар, топографско-картографску делатност, процену вредности непокретности, геодетско-катастарски информациони систем и Националну инфраструктуру геопросторних података, а који су од општег интереса за Републику Србију.

¹ Миљана Кузмановић Костић, дипл. правник, в.д. помоћника директора Републичког геодетског завода

² Гордана Зорић, дипл. правник, начелник Одељења за нормативно-правне послове у Републичком геодетском заводу

Најновијим изменама и допунама Закона о планирању и изградњи прописани су кратки рокови за поступање имаоца јавних овлашћења у поступку обједињене процедуре за издавање аката у остваривању права на изградњу и коришћење објеката, у којем су од великог значаја и активности Републичког геодетског завода.

Обавезе Републичког геодетског завода проистекле из закона који су донети у протеклом периоду, као што су конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, упис јавне својине и упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, како по захтеву странака тако и по службеној дужности, довеле су до вишеструког повећања броја предмета у одржавању катастра непокретности. Истовремено, са увођењем нових института у наш правни систем, као што су јавно бележништво и извршитељи, дошло је до одлива кадрова правне струке из Републичког геодетског завода, а због рестриктивних мера Владе није могуће запошљавање нових кадрова. Све то је проузроковало велики број нерешених управних предмета, како у првостепеном, тако и у другостепеном поступку.

Због тога су неопходне измене и допуне Закона о државном премеру и катастру које ће, прописивањем нових процесних правила, омогућити убрзање поступка уписа непокретности и права на њима у катастар непокретности. Досадашње законско решење које предвиђа да се, у случају да захтев није уредан или да уз захтев нису приложени сви потребни докази, подносиоцу захтева закључком налаже да у одређеном року захтев уреди, односно приложи потребне доказе (члана 124. став 3.), доводи често до одуговлачења поступка. Дешава се у пракси да подносилац захтева, да би заузео радослед првенства, поднесе захтев за провођење промене у катастру непокретности без иједне исправе у прилогу, а касније избегава да прими закључак којим му се налаже да захтев у одређеном року уреди. На тај начин спречава да друго лице, које поседује комплетну документацију за упис, оствари своје право у управном поступку. Из наведеног разлога треба прописати да се захтев који није уредан одбацује. Изузетак од тог правила треба предвидети у случају када се захтев односи на упис непокретности, због општег интереса да све непокретности буду уписане у катастру непокретности. Лице чији је захтев одбачен као неуредан има могућност да поново поднесе захтев са комплетном документацијом у прилогу. Ако то учини у одређеном року не треба да поново плаћа таксу за упис. Такође, то право може да оствари и у жалбеном поступку, с тим да треба прописати да је првостепени орган дужан да жалбу која је основана усвоји и измени решење, а не као што то Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01, „Службени гласник РС”, број 30/10) предвиђа да првостепени орган, ако нађе да је жалба основана, може ствар решити другачије и новим решењем заменити решење које се жалбом добија (члан 225. ЗУП-а). Такође, у циљу убрзања поступка, треба скратити рок у којем странка има право да изјави жалбу на одлуку првостепеног органа.

У циљу убрзања и модернизације поступка уписа у катастар непокретности, изменама Закона треба прописати да захтев за упис може да садржи електронски потпис и да може да буде достављен електронским путем, односно путем одговарајуће интернет апликације. Исто треба прописати и за акта која доноси надлежни орган у поступку уписа у катастар непокретности.

Такође, Закон треба изменити у том смислу да геодетска организација више не може да врши стручни надзор над радовима у области уређења земљишне територије комасацијом, које изводи друга геодетска организација, већ само над изградњом геодетских подлога за потребе разних врста пројеката у инжењерско-техничким областима. Стручни надзор над радовима у области уређења земљишне територије комасацијом треба да врши искључиво Републички геодетски завод. Ово из разлога што подаци добијени извођењем радова у области уређења земљишне територије комасацијом постају саставни део службене евиденције Републичког геодетског завода, за чију тачност и поузданост одговара Завод, док геодетски радови у инжењерско-техничким областима нису од утицаја на податке премера и катастра, односно не постају саставни део службене евиденције. Досадашња искуства из праксе, када је стручни надзор у области уређења земљишне територије комасацијом вршила геодетска организација, показала су да такво законско решење није добро, из разлога што је Републички геодетски завод обавезан да изврши проверу података који су били предмет стручног надзора пре него што их стави у службену употребу, при чему су уочавани одређени недостаци и пропусти у извођењу геодетских радова. Такви геодетски радови нису могли бити прихваћени и стављени у службену употребу, а накнадна исправка, у појединим случајевима није била могућа због протекла времена или додатних трошкова.

У досадашњој примени Закона уочено је да многе геодетске организације фиктивно запошљавају лица са геодетском лиценцом која су старија од 65 година и која су

пензионисана по сили закона, само да би испуниле законом прописане услове за добијање лиценце за рад. Због тога је неопходно прописати нова правила која тим лицима неће ускратити могућност да раде у геодетској организацији, али не могу представљати законом прописан минимум услова које геодетска организација мора да испуни за добијање лиценце за рад. Истовремено треба ублажити услове, у погледу радног искуства, за добијање геодетске лиценце, што ће геодетским организацијама омогућити лакше проналажење одговарајућих кадрова и уједно поспешити запошљавање младих геодетских стручњака.

Будући да су Законом о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, број 99/14) основне академске студије у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, у погледу услова за обављање одређених послова и стицања звања државних службеника, изједначене са мастер академским студијама и специјалистичким академским студијама, потребно је изменити законске одредбе које се односе на стицање геодетских лиценци и омогућити да геодетску лиценцу првог реда стекне и лице геодетске струке са основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова. На тај начин ће лица запослена у геодетској организацији, у погледу услова који се односе на степен образовања за обављање одређених геодетских радова, бити изједначена са запосленима у Републичком геодетском заводу који обављају исте послове, а којима то омогућује Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима.

Потребно је изменити Закон у том смислу да означавање назива насељених места, улица и тргова више не буде у надлежности Републичког геодетског завода, већ јединице локалне самоуправе. Ово из разлога што су јединице локалне самоуправе према важећим прописима надлежне за утврђивање назива улица и тргова и што имају обавезу да финансирају трошкове означавања назива насељених места, улица и тргова на свом подручју. Републички геодетски завод је надлежан за утврђивање кућних бројева, тако да и даље треба да буде надлежан за означавање зграда и грађевинских парцела кућним бројевима.

Због обавеза прописаних Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 97/08, 104/09, 41/10, 68/12 и 107/12) потребно је у Закону о државном премеру и катастру таксативно навести који се подаци о имаоцима права на непокретностима уписују у базу података катастра непокретности, односно лист непокретности и ограничити круг трећих лица која могу да добију лист непокретности који садржи податке о личности.

Потребно је предвидети ново законско решење које ће решити вишегодишње проблеме многих ванкњижних власника посебних делова објекта, најчешће станова, да упишу у катастар непокретности своје право својине. Ради се о лицима која поседују исправу која води стицању својине на посебном делу објекта, али која због неког недостатка није подобна за упис права својине, па су та лица уписана као држаоци посебног дела. Разлог за то је најчешће недостатак *clausule intabulandi*, односно сагласности за упис коју мора дати правни претходник који је уписан у катастру непокретности. С обзиром на то, да су ранији прописи дозвољавали да сагласност за упис буде условљена, уговори о купопродаји су садржали сагласност продавца да се купац упише у регистар непокретности под условом да цена буде исплаћена у потпуности. Дешава се у пракси да је купац у међувремену цену исплатио у целости, али да не поседује потврду о томе, нити је у могућности да је накнадно прибави, јер продавац више не постоји као субјект права. Поједина лица су на основу исправе уписана као држаоци, а не као власници посебног дела из разлога што њихов правни претходник није уписан у катастру непокретности, а не поседују исправу којом доказују правни континуитет са уписаним имаоцем права. Проблем да упишу право својине имају и лица која су купила посебан део у објекту за који није издата грађевинска дозвола, а инвеститор након продаје посебних делова, више није био заинтересован за легализацију објекта или је у међувремену престао да постоји као правни субјект. Имајући у виду наведено, треба омогућити лицима која су уписана као држаоци да могу уписати право својине на посебном делу објекта под условом да је од дана уписа државине протекло пет година и да у том року треће лице није поднело захтев за упис на истој непокретности на основу исправе.

II НОВА ЗАКОНСКА РЕШЕЊА КОЈА СЕ ПРЕДЛАЖУ

1. У поступку оснивања, обнове и одржавања катастра непокретности, као и одржавања катастра водова у другом степену решава Републички геодетски завод (изменити члан 11. Закона).

2. Лиценца за рад се издаје геодетској организацији ако, поред осталих прописаних услова, има овим законом прописан број запослених лица геодетске, односно пољопривредне струке, сходно члану 17. овог закона, која морају бити запослена са пуним радним временом и која не могу бити старија од 65 година живота (изменити члан 13. став 3. Закона).

3. Геодетску лиценцу првог реда може стећи и лице геодетске струке са основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова. Смањити дужину радног искуства, као један од услова за стицање геодетских лиценци, и то за лиценцу првог реда захтевати радно искуство од најмање три године у геодетској струци од чега најмање две године са прописаним образовањем, а за лиценцу другог реда радно искуство од најмање две године у геодетској струци од чега најмање једном годином са прописаним образовањем (изменити члан 15. Закона).

4. Прописати као једну од обавеза геодетске организације, да је дужна да један примерак оверених геодетских подлога за потребе разних врста пројеката у инжењерско-техничким областима које је израдила, достави Служби за катастар непокретности у року од 15 дана од дана овере (изменити члан 18. Закона).

5. Стручни надзор над извођењем геодетских радова у области уређења земљишне територије комасацијом врши Републички геодетски завод, а стручни надзор над израдом геодетских подлога за потребе разних врста пројеката у инжењерско-техничким областима врши геодетска организација (изменити члан 29. ст. 2. и 3. Закона).

6. Начело обавезности уписа заменити начелом диспозиције. Упис непокретности и права на непокретностима у катастар непокретности врши се по захтеву. Изузетно, упис непокретности, упис права и забележби у катастар непокретности врши се и по службеној дужности, у случајевима прописаним законом (изменити члан 61. Закона).

7. Прописати да се упис у катастар непокретности и утврђивање реда првенства права врши према временском редоследу пријема захтева за упис, а не подношења, како је то сада прописано (изменити члан 65. Закона).

8. Таксативно навести који подаци о имаоцу права на непокретностима се уписују у катастар непокретности, односно који су садржани у листу непокретности (изменити члан 70. Закона). Лист непокретности из члана 72. овог закона који садржи све податке о непокретностима и имаоцима права издаје се имаоцу права, лицу које он овласти, лицу које докаже правни интерес, лицу које има јавно овлашћење (јавни бележник, извршитељ и сл.), државном и другом органу за вођење поступка из његове надлежности и правном лицу, односно предузетнику који има закључен уговор са Заводом о приступању свим подацима катастра непокретности, који обавезно садржи одредбу којом се то лице обавезује да чува тајност података о личности садржаних у бази података катастра непокретности. Лист непокретности у коме су изостављени јединствени матични број грађанина, име родитеља, пребивалиште и адреса уписаног имаоца права, издаје се сваком заинтересованом лицу (изменити члан 173.).

9. Прецизирати законску одредбу која се односи на упис посебног дела на основу елабората премера, односно геодетских радова (члан 74. став 4. Закона). Прописати да елаборат премера, односно елаборат геодетских радова може бити основ за упис података о посебним деловима објекта само ако за објекат није издата употребна дозвола. Ако је за објекте, односно посебне делове објекта уписане у катастру непокретности на основу елабората накнадно достављена техничка документација на основу које је издата употребна дозвола или акт надлежног органа, уписани подаци у катастру непокретности ускладиће се са подацима из достављених исправа.

10. Будући да у члану 97. Закона недостаје одредба која уређује на који начин градитељ објекта коме није издата грађевинска, односно употребна дозвола доказује својство градитеља, потребно је прописати да се својство градитеља објекта доказује на основу најмање једног од следећих доказа:

а) решења надлежног органа којим је утврђен порез на имовину на изграђеном објекту;

б) издатог рачуна за плаћање комуналних услуга или рачуна за плаћање електричне енергије;

в) оверене изјаве имаоца права својине, сувласника или заједничара на парцели.

11. Ималац права на непокретности дужан је да лицима запосленим у геодетској организацији или Заводу, која раде на пословима из става 1. овог члана, дозволи приступ непокретности и обављање тих послова (изменити члан 115. Закона).

12. Ради усклађивања Закона са најновијим изменама и допунама Закона о планирању и изградњи које прописују да се уз захтев за издавање употребне дозволе доставља и елаборат геодетских радова, потребно је направити изузетак од правила по којем је геодетска организација дужна да у року од 30 дана од дана преузимања података премера, достави Служби за катастар непокретности елаборат геодетских радова и записник о извршеном увиђају.

Прописати, када се геодетски радови изводе за потребе издавање употребне дозволе елаборат геодетских радова доставља се у складу са законом којим се уређује изградња објеката (изменити члан 118.)

Из истог разлога треба изменити и одредбу члана 117. којом је прописана обавеза имаоца права на непокретности да у року од 30 дана пријави насталу промену на непокретности и прописати да се изузетно, ако је код надлежног органа покренут поступак за издавање употребне дозволе, промена настала изградњом, реконструкцијом, доградњом, уклањањем објекта и формирањем посебних делова објекта пријављује у складу са законом којим се уређује изградња објеката.

13. Захтев мора бити потписан својеручно, а ако се захтев подноси у електронској форми мора бити потписан електронским потписом. Странка не може проширити или изменити поднети захтев (изменити члан 123.).

14. Изменити члан 126. Закона и прописати да се време пријема захтева и број предмета одређује према тренутку пријема писаног захтева у пријемној канцеларији, независно од тога када је и на који начин захтев упућен. Такође,

треба направити изузетак од прописаног правила да када је поднето више захтева за упис на истој непокретности, по коначном решавању ранијег захтева, узимају се у поступак остали захтеви, по редоследу пријема, тако да се исто не односи на захтеве за:

а) провођење промене која се односи на утврђивање и промену кућног броја, као и промену назива улице и трга, на промену граница, назива и матичних бројева просторних јединица, промену лествице катастарског прихода и промену вредности непокретности;

б) забележбе које се уписују без доношења решења;

в) уписе који се могу спојити у један поступак;

г) упис који се врши одмах по пријему захтева у складу са законом.

15. Захтев се одбацује решењем ако није уредан. Захтев није уредан ако се ни после опомене, у остављеном року, не достави доказ о уплаћеној такси. Изузетно, ако се захтев односио на упис непокретности, захтев се не одбацује, већ се подносилац захтева позива да у року од осам дана отклони недостатке. Ако је захтев за упис одбијен, односно одбачен или је поступак обустављен не враћа се уплаћена такса, а ако захтев буде поновљен у року од 60 дана од дана достављања решења по првом захтеву, не плаћа се такса. Ако је жалба основана Служба је дужна да усвоји жалбу и измени решење (изменити члан 126. и 175.).

16. Изменити члан 129. и скратити рок за жалбу на решење са 15 на осам дана.

17. Изменити члан 130. и прописати да се врши упис забележбе да решење није правноснажно. Ако је против решења донетог у првом степену изјављена жалба, по достављању решења донетог у другом степену, истовремено са брисањем забележбе да решење није коначно, уписује се забележба да решење није правноснажно.

Странка која је покренула управни спор дужна је да, у року од седам дана од дана подношења тужбе суду, Служби достави доказ о покретању управног спора ради уписа забележбе покретања управног спора, о чему се обавештавају странке у поступку.

После уписа забележбе покретања управног спора поступак по новом захтеву за упис на истој непокретности, односно поновни поступак у складу са другостепеним решењем се прекида до окончања управног спора, о чему се странкама доставља обавештење.

18. На захтев лица које је уписано као држалац посебног дела, односно његовог правног следбеника извршиће се упис права својине на посебном делу у корист тог лица ако је протекло пет година од дана уписа државине, а треће лице у том периоду није поднело захтев за упис права својине на основу исправе за упис (изменити члан 134.).

Закључак: Ако се усвоје предложене измене и допуне Закона о државном премеру и катастру решиће се многи проблеми са којима се у пракси сусрећу како странке у поступку уписа у катастар непокретности, тако и запослени у Републичком геодетском заводу.

мр Стојанка Бранковић¹
Љиљана Парезановић²
Стојан Аргакијев³

ЗНАЧАЈ ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА У РЕАЛИЗАЦИЈИ СТРАТЕГИЈЕ ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

РЕЗИМЕ

У раду су приказани потенцијали примене интегрисаних геопросторних и катастарских података катастарске институције, Републичког геодетског завода, који могу допринети доношењу политичких, економских и других одлука значајних за урбани одрживи развој земље. Анализиране су могућности институционалних аргумента у погледу коришћења и размене геопросторних података и геоинформација у обухвату еколошке, економске и социјалне димензије одрживог развоја. Развој геоинформационих технологија и географско информационог система омогућава интеграцију алфанумеричких и просторно оријентисаних графичких база катастра непокретности, који представља инфраструктурну основу многих процеса на свим нивоима управљања, у оквиру институционалне димензије одрживог развоја Републике Србије.

Кључне речи: урбани одрживи развој, геопросторни подаци, катастар непокретности, ГИС

ABSTRACT:

The present paper shows potential of implementing integrated geospatial and cadastral data of the cadastral agency, Republic Geodetic Authority, which may contribute to political, economic and other decision-making of importance for urban and country's sustainable development. Analysis had been performed covering possibilities of institutional arrangements for geospatial data and geo information use and sharing within the scope of environmental, economic and social dimension of sustainable development. Geoinformation technology and geographic information systems development provides for integration of textual and spatially oriented Real Estate Cadastre databases, being the infrastructural foundation of numerous processes at all levels of governance, within the institutional dimension of sustainable development of the Republic of Serbia.

Keywords: Urban Sustainable Development, Geospatial Data, Real Estate Cadastre, GIS

1. УВОД

Светска комисија за окружење и развој, Уједињених нација, дала је општу дефиницију одрживог развоја у извештају под називом "Наша заједничка будућност", која гласи: „Одрживи развој је развој који задовољава потребе садашњице, не доводећи у питање способност будућих генерација да задовоље властите потребе.“ Одрживи развој, у концептуалном појму, садржи три важне димензије: еколошку одрживост, економску ефикасност и социјалну одговорност, познате као "модел три стуба" (Giddings, Hopwood, & O'Brein, 2002).

Еколошка димензија обухвата очување биодеривата, рационалне употребе природних ресурса, смањење загађења животне средине, бриге око угрожених врста, њихових станишта, екосистема и слично. Области на основу којих се прати еколошка димензија одрживог развоја су: атмосфера, земљиште, океани, мора, воде и биодеривати (Милтојевић, 2011). Социјална димензија односи се на друштвене односе, поштовање људских права, постизање друштвеног благостања, транспарентност друштвених активности, укљученост људи у одлучивање и она се прати кроз пет области: здравље, социјална правда, образовање, становништво, безбедност и становање. Економска димензија одрживог развоја утемљена је на принципима усклађености привредног развоја са ресурсима и производним капацитетима и посматра се кроз следеће области: производња, економска структура и потрошња (Милтојевић, 2011). Три димензије одрживог развоја су међузависне, а усклађују се и повезују институционалним апаратом који представља четврту димензију одрживог развоја, институционалну, у циљу спровеђења активности које се тичу осталих димензија одрживог развоја (Spangenberg, 2002).

¹ Мр Стојанка Бранковић, дипл. геод. инж., Републички геодетски завод, e-mail sbrankovic@rgz.gov.rs

² Љиљана Парезановић, дипл. геод. инж., Републички геодетски завод, e-mail ljparezanovic@rgz.gov.rs

³ Стојан Аргакијев, дипл. геод. инж., Републички геодетски завод, stojan.argakijev@rgz.gov.rs

Одрживи развој према Националној стратегији одрживог развоја Републике Србије јесте "... дугорочни концепт ... који ... подразумева стални економски раст који, осим економске ефикасности, технолошког напретка, више чистијих технологија, иновативности целог друштва и друштвено одговорног пословања, обезбеђује смањење сиромаштва...⁴. Решења дата у Стратегији у складу су са европским стратегијама⁵: Стратегијом развоја ЕУ(2006) и Лисабонском стратегијом(2000) и Миленијумским циљевима развоја (УН) и Националним миленијумским циљевима развоја у Републици Србији (2006).

2. ИНФРАСТРУКТУРА ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Трендови развоја и основни принципи система земљишне администрације почивају на премиси, да свака држава треба да има ефикасан систем уписа права на непокретностима, како појединца тако и државе у целини. Систем земљишне администрације чине процеси утврђивања и регистровања информација о власништву, вредности и коришћењу земљишта приликом спровођења политике управљања земљиштем (*UN/FIG (1999)*), односно активности у вези управљања земљишним ресурсима, са еколошким и економским перспективама у правцу одрживог развоја.

Катастар непокретности у Републици Србији

Реформа катастарског система у Републици Србији извршена је реализацијом пројекта "*Катастар непокретности и упис права*" који је финансиран из кредита Светске банке и подржан са бројним донаторским пројектима од стране земаља Европске уније. Пројекат је успешно спроведен од стране Републичког геодетског завода, у чијој су надлежности послови који се односе на државни премер, катастар непокретности, катастар водова, основне геодетске радове, адресни регистар, топографско-картографску делатност, масовну процену вредности непокретности, геодетско-катастарски информациони систем, националну инфраструктуру геопросторних података и геодетске радове у инжењерско-техничким областима. Катастар непокретности у Републици Србији основан је као јединствена и потпуна евиденција о непокретностима, правима, теретима и ограничењима на њима и представља функционалан, интегрисан систем, алфанумеричких и графичких података о непокретностима.

Национална инфраструктура геопросторних података

Републички геодетски завод је у складу за европским иницијативама и тенденцијама, поштујући принципе *INSPIRE*⁶ директиве, успешно започео активности на успостављању *Националне инфраструктуре геопросторних података у Србији*⁷, која представља систем геопросторних података, омогућавајући корисницима да идентификују и приступе просторним информацијама добијеним из различитих домена, од локалног, преко националног до глобалног нивоа, на свеобухватан начин (*слика 1*).

Геопросторни подаци приказани типологијом физичких структура простора, нумеричким показатељима катастарских података и анализом одговарајућих параметара за одређене природне ресурсе, социјалне и економске структуре становништва, у свим областима животног простора, представљају иновативне мере које доприносе одрживом развоју наше земље.

⁴ НСОРРС (Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије, 2007)

⁵ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране (" Сл. Гласник РС-Међународни уговори", бр. 83/2008)

⁶ 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)

⁷ Национална инфраструктура геопросторних података –НИГП, (National Spatial Data Infrastructure – NSDI)



Слика 1. Компоненте система НИГП
Извор: www.rgz.gov.rs

Портали Републичког геодетског завода

Геопортал Националне инфраструктуре геопросторних података *ГеоСрбија*, садржи мета податке, сервисе и скупове геоподатака(слика 2а,б) о:

- Геодетско-катастарском информационом систему;
- Заштити животне средине,
- Просторно-планским документима;
- Саобраћајним и телукомуникационим мрежама;
- Минералним сировинама и енергетским изворима;
- Хидрографији вода;
- Заштићеним непокретним културним добрима;
- Просторима од значаја за развој туризма и туристичким местима;
- Геологији, геофизици, метрологији, пољопривреди и педологији.



Слика 2а. Портал - ГЕОСРБИЈА

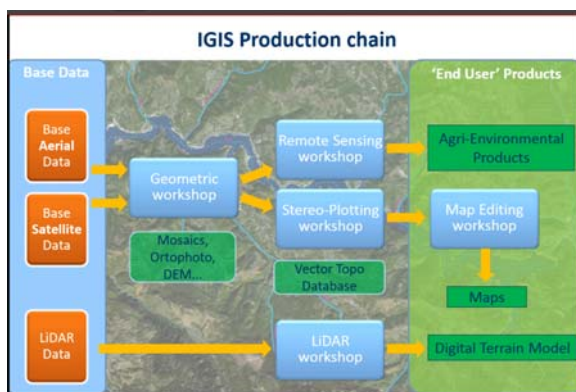


Слика 2б. Геопортал- посета корисника

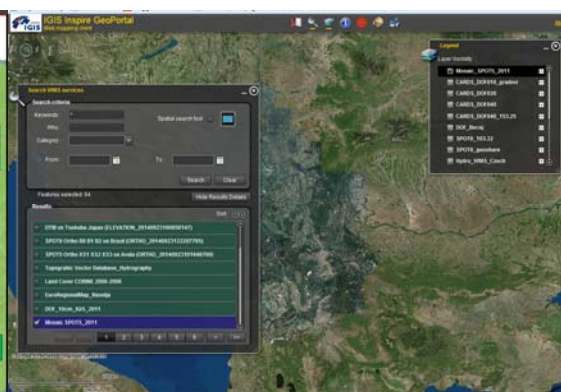
Извор: www.rgz.gov.rs

У циљу обезбеђења приступа просторним подацима и производима из IGIS⁸ пројекта у сарадњи са компанијом *Airbus Defence & Space* имплементиран је INSPIRE web портал-*GeoShare*, који подржава сервисе за претраживање метаподатака (*Discovery service*) и преглед геоподатака (*View service*). Портал је намењен за кориснике из Републичког геодетског завода и других јавних институција које сарађују као партнери у реализацији Стратегије одрживог развоја Републике Србије(слика 3а,б).

⁸ IGIS⁸ -Infrastructure for SPatial InfoRmation in Europe initiative, пројекат се реализује у сарадњи са француском конзорцијумом "IGN France International" и "EADS Astrium", у циљу развоја Центра за даљинску детекцију на националном нивоу



Слика 3а. База података за GeoShare



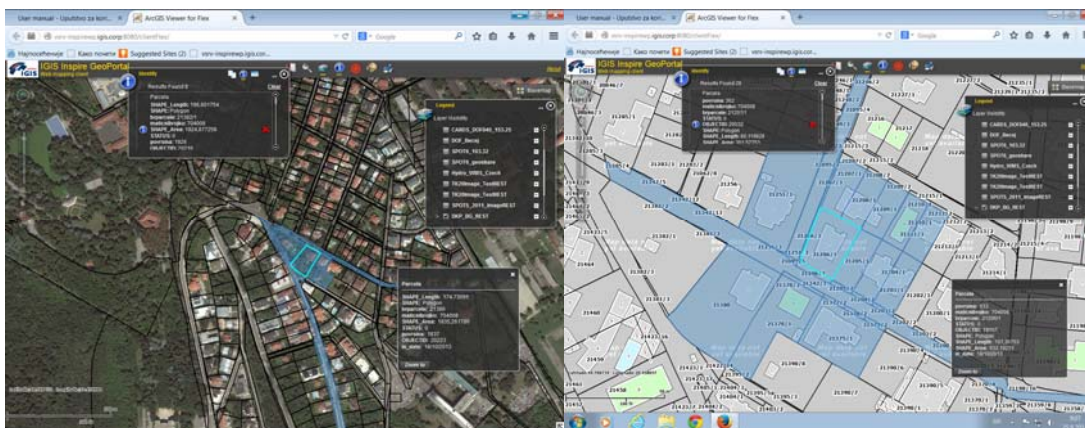
Слика 3б. Портал GeoShare

Извор: www.rgz.gov.rs

3. ПОТЕНЦИЈАЛИ ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА

Графички приказ планских докумената (просторни и урбанистички планови) и њихово повезивање са просторним ентитетима (објектом) и могућности приступа преко графичких података до техничке документације и преко докумената до графичких података су од значаја за креирање, одржавање и реализацију сваког појединачног процеса у току целокупног циклуса одрживог урбаног развоја.

Давање акцента одређеним зонама предвиђеним за изградњу, локалном саобраћају и инфраструктури, плановима генералне регулације и плановима детаљне регулације, у концептуалном и методолошком смислу, су одлуке које се доносе у припремној фази, визуелизацијом простора одређеног објекта на основу геопросторних података (слика 4).



Слика 4. Визуелизација простора

Извор: www.rgz.gov.rs

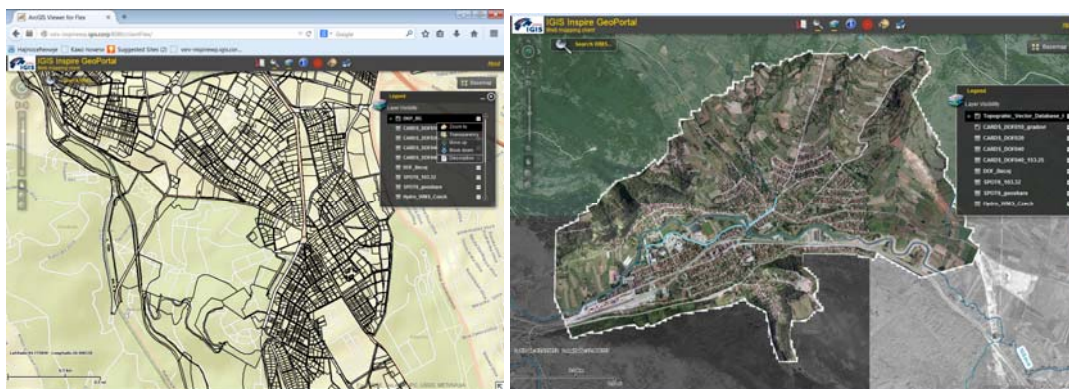
Потенцијал интегрисаних података (катастарских и геопросторних података из других домена) огледа се и након дефинисања просторног обухвата, у његовој анализи по кључним развојним факторима, где се може вршити валоризација са становишта природних, економских, демографских, социјалних могућности, а посебно са аспекта еколошких ограничења и могућности развоја у дужем временском периоду. Процеси одрживог развоја који теку континуално, различитим интензитетом, изазивајући промене структурног карактера, а које могу спречити бржи и стабилнији друштвено-економски напредак, могу се детерминисати просторном, графичком и статистичком анализом интегрисаних катастарских и геопросторних података.

Такође, геопросторни подаци представљају основу за анализу просторне и урбанистичке организације простора која обухвата:

- утврђивање намене земљишта и коришћења земљишта,
- истраживање промена у урбаној структури и морфологији простора ,

- преглед отворених и зелених површина и повезивање изграђених и неизграђених простора,
- истраживање најоптималнијих и различитих саобраћајних решења,
- репозиционирање планираних модела просторне организације.

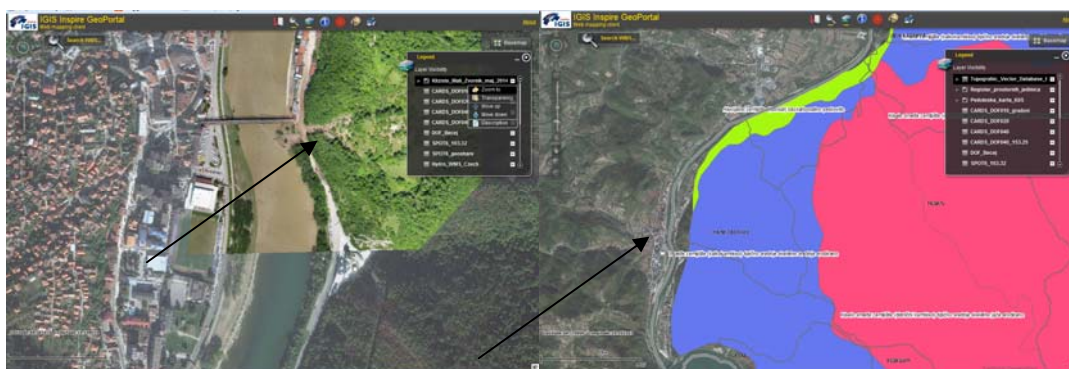
Интезивне урбанизације које су изазвале убрзан раст градова и концентрацију становништва на малим просторима, са еколошког становишта и становишта одрживог развоја, добијају све већи значај, а које се истражује у међусобном утицају урбаних структура и природне средине (слика 5).



Слика 5. Просторна и урбанистичка организација простора-град Београд
Извор: www.rgz.gov.rs

Многи проблеми данашњег друштва и друштва у будућности су повезани са просторном димензијом. Анализе, брзо и адекватно решавање ових проблема захтевају поседовање одговарајућих геоинформација и знања, који морају бити размењивани и коришћени на ефективан начин (*Williamson, 2000*).

Геопросторни подаци имају велики значај у праћењу последица елементарних непогода као што су клизишта (слика 6а) која су на основу просторних података прикупљени даљинском детекцијом (сателитски снимци) детектована на поплављеном подручју (клизишта на територији општине Зворник настала у току поплава у мају 2014. године у Републици Србији). На слици 6б. истог подручја приказана је педолошка карта у циљу анализе и даљег обезбеђења, предострожности, превентивних активности и високог степена заштите од даљих клизишта, угрожавања становништва и животне средине.



Слика 6.а Клизишта у општини Зворник Слика 6б. Педолошка карта општине Зворник
Извор: www.rgz.gov.rs

Значајна улога геосектора (геоинформација и геопросторних података) јесте у процесима решавања прекограничних проблема као што су заштита животне средине, климатске промене, непогоде, општа безбедност, транспортна инфраструктура, снабдевање енергијом, временска прогноза, јавно здравље и слично. Заједнички оквир за геоподатке јесте, да има потенцијал да снабдева ширу заједницу просторним информацијама, које су повезане из различитих извора и нивоа, за подршку одрживом и економском развоју који се не зауставља на граници.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Савремено друштво захтева квалитетне информације о простору за оптимално управљање ресурсима, ефикасно одлучивање и непрекидан урбани развој. Визија одрживог развоја у Републици Србији, јесте развој информационе комуникационе технологије која треба да унапреди ефикасност привређивања и конкурентност националне економије, засноване на знању, на начин да се унапреди размена и доступност информација, где геопросторни подаци имају значајно место и улогу.

Геосектор се брзо развија и то је иновациони сектор са широким могућностима и потенцијалима за повећано коришћење геопроизвода. Експанзиван развој информационе технологије и пораст захтева за приступ просторним подацима, подстиче да активности јавног сектора постану више услужно оријентисане. Сарадња између јавних институција и осталих учесника је веома важна за обезбеђивање заједничког оквира. Један од темељних принципа Стратегије Националне инфраструктуре геопросторних података јесте да јавна управа користи сервисно оријентисану архитектуру за обезбеђивање сервиса унутар националног оквира, за снабдевање геоподацима од различитих власника података.

Геопросторни подаци интегрисани са катастарским подацима о непокретностима на основу доступности и репрезентативности, компатабилности и стандардизације формата података за размену (мета подаци) имају значајну улогу у реализацији међусекторских функција одрживог развоја. Истовремено, ови подаци могу бити и сигнал упозорења о приближавању граници одрживости и потреби за преузимањем одговарајућих мера, кроз следеће активности:

- Увођење савременог начина прикупљања и обраде просторних информација у раду државних институција и унапређење процеса управљања простором, природим и друштвеним системом са аспекта заштите животне средине и урбаног развоја;
- Употреба геопросторних података као основе за израду и примену еколошких, економских и социјалних пројеката на националном, регионалном и локалном нивоу;
- Развој компатабилних и просторних информационих система који ће имати могућност укључивања са европским окружењем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Adlington, G. (2002): Comparative Study of Land Administration Systems with Special Reference to Armenia, Moldova, Latvia and Kyrgyzstan, *Synthesis paper for Eastern and Central Europe region prepared for World Bank*
2. Brankovic, S., Stankovic, I. & Tesla, N. (2011): Quality Improvement of the Real Estate Cadastre in Serbia, *FIG Working Week, Bridging the Gap between Cultures, Marrakech, Morocco*
3. Brankovic, S. (2010): Developing and sustainable land administration supporting the overall societal progress", *The XXIV FIG Congress Facing the Challenges – Building the Capacity, Sydney*
4. Williamson, I. & Grant, D. (1999): The United Nations - International Federation of Surveyors Bathurst Declaration on land administration for sustainable development – a challenge for surveyors, *FIG, Melbourne*
5. Williamson, I. (2000): Best practices for land administration systems in developing countries, *International Conference on Land Policy Reform, Jakarta*
6. Giddings, B., Hopwood, B. & O'Brien, G. (2002): Environment, economy and society: Fitting them together into sustainable development, *Sustainable Development, 10(4), 187–196*
7. Milojević V. (2011): Kultura kao dimenzija održivog razvoja, *Teme, 35(2), 639–653*
8. Парезановић, Љ. & Бранковић, С. (2014): Значај интегрисања планске документације и катастра непокретности за унапређење просторног планирања и урбаног развоја, Међународни научно стручни скуп, 10 Летња школа урбанизма, Врњачка бања
9. Spangenberg, H. (2002): Environmental space and the prism of sustainability: frameworks for indicators measuring sustainable development, *Ecological Indicators, 295–309*;
10. Национална Стратегија одрживог развоја Републике Србије (2008);
11. Стратегија Националне инфраструктуре геопросторних података (2010);
12. Закон о државном премеру и катастру (2013).

Милена Трифуновић, дипл.геод.инж.¹
Милан Трифуновић, дипл.геод.инж.²
Жељко Миленковић, дипл. екон.³

ПРИМЕНА МАСОВНЕ ПРОЦЕНЕ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

РЕЗИМЕ

Ступањем на снагу Закона о порезима на имовину чије се одредбе примењују од јануара 2014. године јединице локалне самоуправе су у своју надлежност уврстиле поступак утврђивања стопе изворних прихода општине. Овом надлежношћу, поред убирања новчаних средстава у корист буџета локалних самоуправа, тежи се и проширивању обухвата непокретности које се опорезују и боље и фер наплаћивање пореза на имовину. Основица пореза на имовину за непокретности пореског обвезника је вредност непокретности, коју утврђује свака јединица локалне самоуправе актом надлежног органа. Узимајући у обзир чињеницу да територијална организација Републике Србије чини 174 јединица локалних самоуправа, претпоставља се постојање 174 начина утврђивања вредности непокретности.

У највећем броју развијених земаља, обрачунавање пореза на имовину врши се на основу процењене вредности непокретности, добијене кроз систем масовне процене вредности непокретности. Систем масовне процене базира се на постулатима који обезбеђују правичност, једнакост и униформност. Републички геодетски завод је 2009.године у своју законску надлежност уврстио процену и вођење вредности непокретности поступцима и методама масовне процене. Од тада, Републички геодетски завод развија систем масовне процене вредности непокретности чија је улога вишеструка, а резултати који настају су: транспарентност и отвореност тржишта, економичност система, неутралност, складност са социјалном и економском политиком, административна практичност и друго.

Овај рад има за циљ да прикаже предности система масовне процене вредности непокретности, а она ће бити приказана на примеру једне општине сагледавајући процену непокретности из угла масовне процене и из угла утврђивања вредности непокретности од стране локалне самоуправе.

ABSTRACT:

With the entry into force of the Law on Property Tax whose provisions are applicable from from January 2014, local governments in their jurisdiction have included a process of determining the rate of the original revenue of municipality. This jurisdiction, in addition to collecting the funds in favor of the budget of local governments, and seeks to expand the coverage of real property is taxed and better and fair collection of property taxes. Property tax base for real estate taxpayer's real property value, determined by each local government act of the competent authority. Taking into account the fact that the territorial organization of the Republic of Serbia makes 174 units of local government, it is assumed the existence of 174 ways of determining the value of real estate.

In most developed countries, accounting for property tax shall be based on the assessed value of real property, obtained through a system of mass appraisal. The system of mass appraisal is based on the principles that ensure fairness, equality and uniformity. Republic Geodetic Authority has 2009 in its legal jurisdiction included the assessment and management of real estate value with the procedures and methods of mass appraisal. Since then, the Republic Geodetic Authority developed a system of mass appraisal, whose role is multifaceted, and the results that arise are: transparency and openness of the market economy system, neutrality, compliance with social and economic policy, administrative convenience and more.

In this paper will be presented valuation of real estate in the case of one municipality from the perspective of mass valuation and determining the value of property by the local government.

¹ Милена Трифуновић, дипл.геод.инж., Републички геодетски завод, Одсек масовне процене вредности непокретности, e-mail: milena.trifunovic@rgz.gov.rs

² Милан Трифуновић, дипл.геод.инж., Јавно предузеће за планирање и изградњу "Плана", општина Велика Плана, e-mail: jrplana@verat.net

³ Жељко Миленковић, дипл. екон., јавно комунално предузеће "Милош Митровић", општина Велика Плана, e-mail: jkpm@verat.net

1. УВОД

Непокретна имовина - најконзервативнији тип капитала који увек има интерес за свакога, без обзира на социјални статус, на културном или економском плану. Без обзира на друштвене структурне промене, непокретна имовина и даље остаје уважени и до сада се колективно сматра као најсигурнији вид улагања и као најприхватљивији знак кредибилитета и начина солвентности [1].

Република Србија је земља у транзицији. Из тог, али и многих других разлога потреба за развојем система вредности непокретности чије се основе развијају на тржишним вредностима је велика. Формирање једног комплексног система није могуће без интерактивне сарадње са заинтересованим странама. Једна од таквих заинтересованих страна је локална самоуправа.

Републички геодетски завод, од 2011. године ради на успостављању система масовне процене вредности непокретности, базиран на тржишним вредностима непокретности за целу територију Републике Србије. Јединице локалне самоуправе одредбама Закона пореза на имовину, од 2014. године, дужне су да на својој територији спроводе поступак опорезивања у циљу сопственог финансирања. За поступак опорезивања нужан је принцип транспарентности, под којим се подразумевају јасно утврђени и дефинисани параметри као и јавно доступне информације које омогућавају јавне провере.

У даљим поглављима биће приказана процена из угла утврђивања вредности непокретности од стране локалне самоуправе на примеру Подунавског управног округа као и процена вредности непокретности из угла масовне процене на поменутој територији. Такође ће бити приказан и детаљнији поступак утврђивања зона и вредности непокретности у општини Велика Плана; упоредни резултати из два поступка, а затим и предности система масовне процене вредности непокретности на основу резултата.

2. ОДРЕЂИВАЊЕ ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

Јединице локалне самоуправе су 2013. године добиле законску надлежност да саме уређују своје изворне приходе почев од 2014. године. Главне смернице утврђивања прихода дошле су кроз Закон о порезима на имовину. Према наведеном Закону, порез на имовину плаћа се на непокретностима које се налазе на територији Републике Србије. Непокретности које се опорезују су: земљиште (грађевинско, пољопривредно, шумско и остало), стамбене, пословне и друге зграде, станови, пословне просторије, гараже и други (надземни и подземни) грађевински објекти и њихови делови. Основица пореза на имовину за непокретности је вредност непокретности коју утврђује орган јединице локалне самоуправе надлежан за утврђивање, наплату и контролу изворних прихода јединице локалне самоуправе. Вредност непокретности, према овом Закону утврђује се на основу површине и просечне цене квадратног метра одговарајућих непокретности у зони у којој се налази непокретност. Зоне представљају делове територије јединица локалне самоуправе које надлежни орган јединице локалне самоуправе одлуком може одредити одвојено за насеља према врсти насеља и изван насеља или јединствено за насеља и изван насеља, према комуналној опремљености и опремљености јавним објектима, саобраћајној повезаности са централним деловима јединице локалне самоуправе, односно са радним зонама и другим садржајима у насељу [2]. Према закону, јединица локалне самоуправе дужна је да на својој територији одреди најмање две зоне.

Законом о порезу на имовину дате су смернице, док је сама методологија одређивања основице за порез на имовину у надлежности јединица локалне самоуправе. На овај начин, јединицама локалне самоуправе дат је простор за "слободни стил" одређивања зона, а затим и просечних цена квадратног метра непокретности у оквиру сваке зоне. Узимајући у обзир чињеницу да територијална организација Републике Србије чини 174 јединица локалних самоуправа, претпоставља се постојање 174 начина утврђивања вредности непокретности. Услед немогућности да се кроз овај рад изложи свих 174 начина (услед ограничења рада на максимално 10 страна) у наредном поглављу биће приказано одређивање вредности непокретности на Подунавском управном округу, са детаљнијим приказом поступка за општину Велика Плана.

2.1 Утврђивање вредности непокретности у Подунавском управном округу

Према Закону о државној управи, управни округ је подручни центар државне управе који обухвата окружне подручне јединице свих органа државне управе у циљу вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. У Републици Србији има 29 управних округа. Управни округ у коме се налази општина Велика Плана је Подунавски управни округ, а кога чине поред поменуте општине и општина Смедеревска Паланка и Смедерево-Град. У граду Смедереву је седиште Подунавског округа. Град Смедерево је територијално нешто већи од поменуте две општине. Са аспекта популације, према последњем попису становништва из 2011. године, Смедерево има више становника него Смедеревска Паланка и Велика Плана заједно.

Према Закону о порезима на имовину, свака јединица локалне самоуправе је дужна да до 30. новембра текуће године објави акте којима се утврђују зоне, просечне цене и коефицијенти за непокретности у зонама. Према донешеним актима из 2013. године, град Смедерево је донео одлуку о одређивању и постојању 4 зона на територији општине. Општина Смедеревска Паланка према одлуци такође је формирала 4 зоне, док је општина Велика Плана донела одлуку о формирању 12 зона на територији општине.

У граду Смедереву, прва и друга зона чине део градског насеља, трећа зона између градског и сеоског насеља и четврта зона је зона сеоског насеља. У општини Смедеревска Паланка, прва и друга зона представљају централни део градског насеља. Трећа зона обухвата подручје предграђа града и четврта зона подручје свих сеоских насеља. Општина Велика Плана подељена је на 12 зона.

У табели број 1, према одлукама о утврђивању просечних цена квадратног метра одговарајућих врста непокретности на територијама општина за 2015. годину, наводе се просечне цене квадратног метра станова у оквиру сваке зоне. Просечне цене су изражене у званичној валути Републике Србије - динарима иу валути - евро.

Број зоне	СМЕДЕРЕВО-ГРАД		СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА		ВЕЛИКА ПЛАНА	
	валута		валута		валута	
	DIN/m ²	EUR/m ² (okvirno)	DIN/m ²	EUR/m ² (okvirno)	DIN/m ²	EUR/m ² (okvirno)
1	55.000	450	44.097	370	53.483	450
2	45.000	375	29.490	250	47.540	400
3	35.000	300	33.520	280	41.598	350
4	25.000	210	33.520	280	35.655	300
5					29.713	250
6					23.770	200
7					21.393	180
8					17.828	150
9					14.262	120
10					/	/
11					/	/
12					29.713	250

Табела бр.1: Просечна цена квадратног метра стана у оквиру сваке зоне

Од ступања на снагу Закона о порезима на имовину, одлуке о утврђивању просечних цена донете су за 2014. год и 2015. год. Одлуке о формирању зона донете су крајем 2013. године и нису претрпеле промену за 2015. годину. У општини Велика Плана, за 10 и 11 зону, просечне цене станова нису дате из разлога што не постоје станови у тим зонама, а самим тим не постоје ни промети. На основу података о броју зона, просечних цена и "прометности" општина, долази се до закључка да вредности станова нису одређиване на једнообразан начин у свакој општини.

Такође се може претпоставити да вредности станова нису одређиване на основу тржишних вредности у свакој општини. Према спроведеној анкети у општини Велика Плана, приликом формирања вредности непокретности у значајној мери се водило рачуна о социјалној политици. Оно што се такође може претпоставити је да се социјална политика није спроводила само преко стопе пореза на имовину већ и кроз поступак одређивања вредности непокретности.

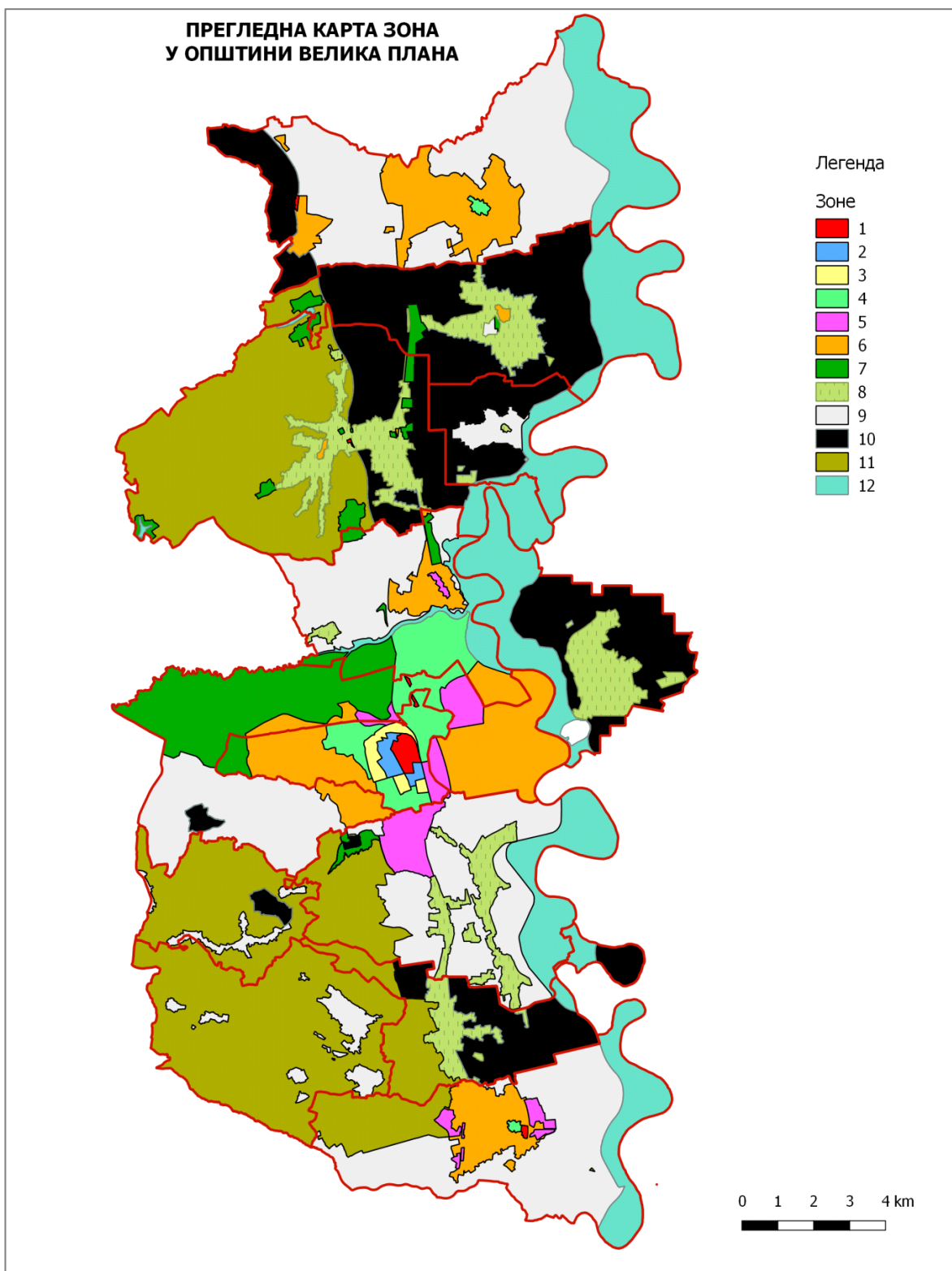
2.2 Утврђивање вредности непокретности у Општини Велика Плана

Случајним одабиром од 30 општина у Републици Србији и прегледом њихових одлука о формирању зона, запажено је формирање 3 до 4 зона за сваку општину, без обзира да ли је реч о мањој општини или граду. У разматрање нису узети највећи градови: Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац. Изузетак од одабраног узорка општина је општина Велика Плана, која је у својој одлуци о формирању зона донела 12 зона за целу територију. Из тог разлога, у овом одељку ће бити образложен у кратким цртама поступак и начин утврђивања зона и просечних цена станова.

Процес одређивања вредности непокретности у општини Велика Плана одвијао се на следећи начин:

- Оформљен је радни тим у саставу следећих струка са територије општине: економисти, правници, просторни планери (географи, математичари). Сваки члан тима већ ради на одређеним стручним пословима за локалну самоуправу.
- Прикупљени су потребни подаци од следећих институција: катастра непокретности, електродистрибуције, купопродајних уговора из Судова, података из управе прихода, јавних предузећа (просторни планови). Подаци су прикупљени како би се формирала једна база становништва општине са потребним подацима за опорезивање.
- На основу прикупљених података, а према законској регулативи, формирано је 12 зона, од којих је прва зона - најопремљенија зона.
- У оквиру сваке зоне одређене су тржишне вредности непокретности. Законом је дефинисано да јединице локалне самоуправе одређују вредност непокретности. Међутим, како је термин "вредност непокретности" општег карактера остављена је могућност избора свакој општини да одреди вредност непокретности. Општина Велика Плана у поступку одређивања вредности непокретности, базирала се на тржишну вредност непокретности. Увидом у цене из уговора и доношењем закључка да цене у свим уговорима нису са отвореног тржишта, радни тим се фокусирао на прикупљање информација са тржишта. У зонама где се дуго није одиграла ни једна трансакција стана, вредност је додељена као у граничним зонама.
- Након одређивања просечних цена квадратног метра за одговарајућу непокретност у оквиру сваке зоне, донета је одлука о утврђивању стопе пореза на имовину у општини Велика Плана.
- Спровођењем оваквог поступка опорезивања имовине, у највећој мери се водило рачуна о социјалној политици. Тежило се да се у што већој мери испоштује принцип неутралности - како се неки порески обвезници не би оштетили или наградили. Затим следи принцип транспарентности у смислу јавно доступних Одлука о спровођењу ове мере опорезивања.

На слици број 1, приказана је прегледна мапа зона у општини Велика Плана дефинисана одлуком из 2013. године.



Слика 1: Прегледна карта зона у општини Велика Плана

3. ТРЖИШТЕ НЕПОКРЕТНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Када се говори о тржишту непокретности у Републици Србији, конкретно о тржишту станова, говори се о постојању латентног тржишта. Латентно тржиште је нетранспарентно тржиште, стим што се мање-више зна где се који стан може купити и за колико, уколико се купац определи за куповину на одређеној локацији и мало истражи жељену локацију. За разлику од тржишта станова, које се сматра у Републици Србији за најразвијеније и најисплативије тржиште, остала тржишта непокретности се не могу сврстати у групу латентних тржишта јер се ни њихово постојање не може са сигурношћу потврдити. Најбоље издање једног тржишта јесте транспарентно тржиште непокретности, које поред "информација из прве руке" нуди и доказе који потврђују те информације и то у врло кратком року. Могућност за одигравање фер и тржишне трансакције је на транспарентном тржишту на највишем нивоу, што иде у корист свим учесницима на тржишту. Из наведених разлога, у Републици Србији последњих година се активно ради на постизању транспарентности тржишта непокретности. Један тако битан задатак за сваку државу, у Републици Србији додељен је Републичком геодетском заводу.

3.1 Процена вредности непокретности

Републичком геодетском Заводу је законском регулативом додељено вршење процене и вођење евиденције вредности непокретности. Под проценом вредности непокретности подразумева се утврђивање тржишне вредности непокретности чија је вредност одређена поступцима и методама масовне процене вредности непокретности. [4]

Правилником о Процини вредности непокретности из 2014. године, прописан је начин прикупљања података, поступак, начин и методологија за процену вредности непокретности, као и класификација непокретности у поступку процене, веза са подацима из катастра непокретности и другим интерним подацима, односно начини објављивања података о ценама и вредностима непокретности на тржишту непокретности [5].

Републички геодетски завод је, током 2014. године, завршио прву од четири планиране фазе система масовне процене у Републици Србији. Прва фаза подразумева прикупљање података са тржишта непокретности са целе територије државе. Подаци са тржишта непокретности, у овом тренутку, јесу подаци из уговора о прометима непокретности. Ти подаци евидентирају се у информатичком систему – Регистар промета непокретности, који представља централну базу података. Крајем 2014.године, подаци из Регистра промета непокретности су постали доступни јавности и тиме је започет процес транспарентности тржишта непокретности.

3.2 Масовна процена вредности непокретности у Републици Србији

Масовна процена вредности непокретности, према законској регулативи из 2009. године, дефинисана је као процес одређивања тржишне вредности непокретности уз примену стандардизованих метода у складу са важећим међународним стандардима и упутствима најбоље праксе. Масовна процена обавља се кроз развој модела вредновања непокретности за свако појединачно подтржиште непокретности на територији Републике Србије. [4]

Републички геодетски завод од 2011. године развија систем масовне процене чија је улога вишеструка. Једна од главних улога овог система у највећем броју развијених земаља је обрачунавање пореза на имовину, који се врши на основу процењене вредности непокретности поступцима масовне процене. Систем масовне процене базира се на постулатима који обезбеђују правичност, једнакост и униформност, а резултати који настају из система масовне процене су:

- транспарентност и отвореност тржишта,
- економичност система - заједнички економски циљ свих институција које користе информације са тржишта непокретности,
- неутралност - непостојање преференција одређених подручја из различитих потреба,
- складност са социјалном и економском политиком,
- административна практичност
- и друго.

3.2.1 Одређивање модела станова поступцима масовне процене

Упоредо са развојем процеса транспарентности тржишта непокретности у Републици Србији, током 2014. године приступало се развоју модела за вредновање непокретности. У тренутку креирања овог рада, фаза до које се стигло са дефинисањем модела је завршен поступак формирања вредносних нивоа и вредносних зона, на основу карактеристичних непокретности. Према правилнику о процени вредности непокретности, вредносне зоне представљају подручја у коме карактеристичне непокретности имају приближно исте јединичне цене на целој територији Републике Србије. Вредносни ниво представља средњу вредност остварених цена за карактеристичне непокретности у оквиру вредносних зона. На слици број 2, дат је графички приказ привремених вредносних зона за подручје Подунавског управног округа. Вредносне зоне су означене као привремене из разлога што није спроведена потпуна верификација података. Карактеристична непокретност је најчешће заступљена непокретност у скупу прометованих непокретности. Параметри који се примењују у овом моделу станова јесу: површина, спрат на коме се налази прометовани стан и структура прометованог стана.

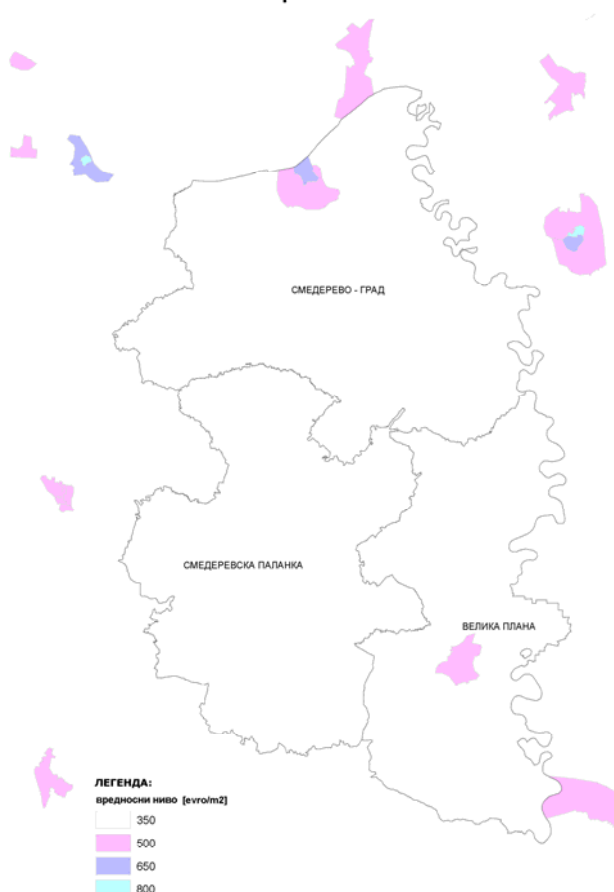
Добијени резултати методама масовне процене у Подунавском управном округу показују следеће:

— Смедерево-Град карактеришу три вредносне зоне. Вредносни нивои у оквиру сваке зоне су: 350 евра / м², 500 евра / м² и 650 евра / м².

— Општина Смедеревска Паланка има једну вредносну зону, чији вредносни ниво износи 350 евра / м².

— Општина Велика Плана има две вредносне зоне. Вредносни нивои у оквиру сваке зона су: 350 евра / м² и 500 евра / м².

ПРИВРЕМЕНЕ ВРЕДНОСНЕ ЗОНЕ У ПОДУНАВСКОМ УПРАВНОМ ОКРУГУ
- тржиште станова -



Слика бр. 2: Привремене вредносне зоне Подунавског управног округа

3.3 Упоредна анализа вредности станова

Резултати истраживања показали су да је главни утицај на формирање вредности одиграла социјална политика у Граду Смедерево, где вредност непокретности не представља тржишну вредност. У Општини Велика Плана социјална политика се одразила преко формирања висине стопе пореза на имовину, а просечна вредност стана формирана је на основу тржишне вредности.

Табеларни приказ упоредних резултата представљен је у табели број 2. Број зона и просечних цена станова, добијен на два начина.

Прегледом резултата који су добијени поступцима масовне процене, закључује се да Град Смедерево садржи зону са највећом вредношћу, чија је просечна вредност карактеристичног стана 650 евра/м². Јединица локалне самоуправе одредила је да просечна цена стана у најопремљенијој зони у Граду Смедерево износи 450 евра/м². Број зона је различит.

У општини Смедеревска Паланка, према поступцима масовне процене постоји једна вредносна зона, са просечном ценом карактеристичног стана 350 евра/м². Према подацима са локалног нивоа, постоји четири зона, где прва и најопремљенија зона износи 370 евра/м². У Општини Велика Плана, јединица локалне самоуправе формирала је 12 детаљних зона. У првој и најопремљенијој зони просечна вредност стана износи 450 евра/м². Поступцима масовне процене, на територији општине Велика Плана постоје две вредносне зоне, где зона са највећим вредносним нивоом износи 500 евра/м².

Према закону, јединице локалне самоуправе дужне су да на својој територији одреде најмање две зоне. Методе масовне процене немају ограничења овакве врсте, већ се вредносне зоне одређују искључиво на основу промета са тржишта непокретности.

Табела бр.2: Табеларни приказ – број зона и просечних вредности станова за сваку општину

Број зоне	СМЕДЕРЕВО-ГРАД		СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА		ВЕЛИКА ПЛАНА	
	Јединице локалне самоуправе	РГЗ	Јединице локалне самоуправе	РГЗ	Јединице локалне самоуправе	РГЗ
1	450	650	370	350	450	500
2	375	500	250		400	350
3	300	350	280		350	
4	210		280		300	
5					250	
6					200	
7					180	
8					150	
9					120	
10					/	
11					/	
12					250	

Прва фаза система масовне процене вредности непокретности је у поступку завршавања. Упоредо са завршавањем прве, формира се основа друге фазе, под којом се подразумева обрада података. Будући да је Републички геодетски завод у фази прикупљања додатних података о прометованим непокретностима, преко имплементације упитника у службама катастра непокретности, и прелиминарних резултата обраде података, јасно је да недостаје довољан број параметра за детаљнију анализу. То не значи да резултати нису тачни већ да су општијег карактера. Чак и услед недостака потребних фактора, као што је на пример, година изградње или година доградње, уочавају се карактеристике система који у својој пуној имплементацији обећава правичност, једнакост и униформност.

4. ЗАКЉУЧАК

У земљама Европске Уније, које немају развијен порески систем базиран на тржишним вредностима непокретности, наводе да је један од разлога недостатак поузданих информација са тржишта непокретности, а као други недовољно средства како би се се развио систем масовне процене. Док се за трећи разлог наводе политичке одлуке, које захтевају промену основе за опорезивање.

У Републици Србији је започет процес транспарентности тржишта непокретности, који ће допринети добијању поузданих информација са тржишта непокретности. Подлога, као основа сваког успеха, је успостављена правном регулативом. На основу стратешких циљева који су формиран у Републичком геодетском Заводу, потпуна изградња система масовне

процене очекује се кроз 4-5 година. Једна од тенденција у блиској будућности је сарадња са локалном самоуправом на тему тржишних вредности непокретности како би се за сваког грађанина Републике Србије обезбедила једнакост, правичност и униформност приликом опорезивања његове непокретности. У тренуцима када систем опорезивања не подржава наведене принципе, отежана је могућност праћења начина опорезивања. Као резултат настају ситуације где поједини власници некретности плаћају мање, а неки више порез на имовину на стварну вредност непокретности.

Идеја, а затим и циљ система масовне процене вредности непокретности је, да поред одржавања и побољшања катастра непокретности, омогући свим грађанима једнак третман опорезивања, да сви учесници на тржишту непокретности буду упознати са стварним стањем на тржишту непокретности, могућност Министарству финансија за модеран приступ пореског система, исплативост заинтересованих страна, и на крају прилика да свако промовише своју политику било да је она политичког карактера, социјална, финансијска или нека друга.

РЕФЕРЕНЦЕ

- [1] Tassos G. Vappas , *U.I.P.I. Taxation in Europe 2010, Hellenic Property Federation*
- [2] Закон о порезима на имовину ("Сл. Гласник РС", бр. 26/2001, "Сл. Лист СРЈ", бр.42/2002 - одлука СУС и "Сл. Гласник РС", бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013 и 68/2014 - др. Закон)
- [3] Закон о државној управи ("Сл. Гласник РС ", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014)
- [4] Закон о државном премеру и катастру ("Сл. Гласник РС ", br.72/09 и 18/10)
- [5] Правилник о процени вредности непокретности , ("Сл. Гласник РС", бр. 113/2014)
- [6] Закон о локалној самоуправи ("Сл. Гласник РС ", бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон)
- [7] Сајт Министарства државне управе и локалне самоуправе,
<http://www.mduls.gov.rs/latinica/dokumenta-upravni-okruzi.php>
- [8] „Innovations and Alternatives for the Valuation of Unregistered Lands and Properties. “
XXV FIG Congress, Kuala Lumpur. 18 June 2014. www.globalpropertyanalitics.com.au
- [9] *Standard on Mass Appraisal of Real Property, International Association of Assessing Officers, April 2013*
- [10] *Standard on Property Tax Policy, International Association of Assessing Officers, January 2010*
- [11] Anghel. I, Sipos, “Valuation for property tax purpose. Analysis of the eu transitional countries”, Romania
- [12] Anghel I., Grover R., “Opportunities and constraints on the development of real estate taxation in transitional countries”, 14 th Annual European Real Estate Society, www.eres.org, London, iunie 2007
- [13] Милена Т., Никола М., „Тржиште станова у Републици Србији“, Врњачка Бања, 2014
- [14] Горица М., Марија Р., Лепосава Т., “Транспарентност тржишта непокретности у Републици Србији”, Врњачка Бања, 2014
- [15] Сајт Републичког геодетског завода, страница за евиденцију тржишних цена и масовну процену вредности непокретности, <http://katastar.rgz.gov.rs/masovna-procena/?menu=none&LanguageID=2>
- [16] Закључак којим се утврђују просечне цене квадратног метра одговарајућих непокретности по зонама („Службени лист града Смедерева, бр. 436-4-19/2014-07. Смедерево, новембар 2014)
- [17] Одлука о утврђивању просечне цене по квадратном метру непокретности за утврђивање пореза на имовину за 2015.годину у општини Смедеревска Паланка, („Међуопштински службени лист“, бр. 436-1580 / 2014-02 / 2), новембар 2014
- [18] Одлука о утврђивању просечне цене по квадратном метру непокретности за утврђивање пореза на имовину за 2015. годину у општини Велика Плана, („Међуопштински службени лист“ бр. 011-137/2014-1), новембар 2014

Проф. др Александар Петровић¹
маст. инж. арх. Филип Петровић²
маст. инж. арх. Јелена Марић³

ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

РЕЗИМЕ

Најновије измене и допуне Закона о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 132/2014) представљају револуционаран помак у законској регулативи на пољу грађевинарства у Републици Србији. Обједињена процедура издавања грађевинских дозвола као и поједностављење начина којим се аплицира за одређена документа, неопходних за изградњу објеката, уз драстично смањење рокова за издавање истих, даје наду у боље сутра за привреду Србије.

Већ код самог доношења планских докумената увођење институције раног главног увида као и укидање концепта плана представља иницијални напредак у настојању да се што брже и што више територије покрије просторним и урбанистичким плановима.

Укидање накнаде за грађевинско земљиште и увођење доприноса за опремање истог, који је у одређеним случајевима и до педесет посто умањен у односу на накнаду, представља стимуланс за инвеститоре и омогућава бржи проток капитала.

Најзначајнија новина је неупштање органа управе у садржај техничке документације која се подноси за грађевинску и употребну дозволу, што је раније био највећи проблем у ефикасности органа управе.

С друге стране сва одговорност је пребачена на инвеститора, пројектанта, извођача и надзора на градилишту.

Истовремено, инспекцијски органи надлежних органа управе (урбанистичка и грађевинска инспекција) такође преузимају велику одговорност у превенцији и санкционисању несавесних градитеља.

Кључне речи: Закон о планирању и изградњи, измене, допуне, револуционаран, одговорност, инвеститор, грађевинарство.

ABSTRACT:

The latest amendments to the Law on planning and construction represent a revolutionary step forward in legislation in the field of civil engineering in the Republic of Serbia. Unified procedures for issuing building permits and the simplification of the ways to apply for certain documents necessary for the construction of buildings, while dramatically reducing the time limits for the issuance thereof, give hope for a better tomorrow for the economy of Serbia.

Already in the adoption of planning documents of the early introduction of the institution of the main insights as well as the abolition of the concept of the plan is an initial progress in an effort to be as fast and as much territory to cover the spatial and urban plans.

Abolishment of the plot and the introduction of contributions for furnishing the same, which in some cases up to fifty percent offset in relation to compensation, is a stimulus for investors and allows a faster flow of capital.

The most important innovation is that administrative authorities are not going into the content of the technical documentation to be submitted for the construction and use permit, which was previously the biggest problem in the efficiency of the administration.

On the other hand, all the responsibility is transferred to the client, the designer, contractor and supervision on site.

At the same time, the inspection by the competent administrative authority (zoning and building inspection) also assume great responsibility in the prevention and sanctioning of unscrupulous builders.

Keywords: law on planning and construction, amendments, revolutionary, responsibility, contractor, field of civil engineering.

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

² маст. инж. арх. Филип Петровић, стручни сарадник на Архитектонском факултету Универзитета у Београду на катедри за урбанизам, sevenarh@gmail.com

³ маст. инж. арх. Јелена Марић, асистент на Архитектонском факултету Универзитета у Београду на катедри за урбанизам, jelena.maric1989@yahoo.com

ЗАШТО НОВИ ЗАКОН?

Стара народна изрека каже: „Помрчина је најгушћа пре сванућа.“ И заиста, у праскозорје доношења новог закона о изменама и допунама закона о планирању и изградњи („Сл. гл. РС”, бр. 132/2014), грађевинарство у Републици Србији је утонуло у дубоки мрак.

Изградња је готова замрла, као и купопродаја непокретности. Србија се нашла на 186. месту у свету по ефикасности у издавању грађевинских дозвола, за које је просечан рок за издавање био 279 дана или више од девет месеци.

После вишегодишње тешке ситуације у грађевинској индустрији у Републици Србији, крајем 2014. године донет је нови закон о допунама и изменама закона о планирању и изградњи, чија је пуна примена, након доношења подзаконских аката, почела 1. марта 2015. године.

Не улазећи у разлоге тешке ситуације која је задесила грађевинску индустрију и тржиште некретнина у Републици Србији, желимо да верујемо да ће доношењем новог Закона о планирању и изградњи и нарочито, његовом ефикасном применом, почети ново раздобље у развоју грађевинарства у Републици Србији.

Зашто је то толико важно? Грађевинска индустрија је замајац у свакој привреди. Грађевинска индустрија упошљава преко 60 грана у привреди једне државе. Што је грађевинска привреда развијенија и ефикаснија то је и привреда целе државе успешнија и профитабилнија.

ОД СТАРОГ КА НОВОМ ЗАКОНУ

Према старом Закону о планирању и изградњи из 2009. године („Сл. Гл. РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС и 98/13 - УС) процедура добијања грађевинске дозволе изгледао је овако:

Информацију о локацији издаје орган надлежни за издавање локацијске дозволе у року од осам дана од дана подношења захтева, уз накнаду стварних трошкова издавања те информацији.

На основу података из **Информација о локацији** инвеститор може да приступи обављању осталих активности везаних за изградњу будућег објекта.

Те активности можемо поделити у две групе: израда формално правне, израда техничке документације.

Израда формално правне документације подразумева прибављање свих неопходних докумената потребних за добијање грађевинске дозволе.

Наравно, израда техничке документације (пројектног задатка идејног решења, идејног и главног пројекта) је такође неопходан сегмент у процесу добијања грађевинске дозволе.

Посебно је потребно обратити пажњу на израду пројектног задатка који у себи треба да садржи све неопходне карактеристике будућег објекта. Наиме, пројектни задатак треба да на јасан и не двосмислен начин дефинише све жеље и потребе инвеститора, односно будућих корисника како би се у пројектовању избегле могуће недоумице и неприлагођена решења захтевима инвеститора.

Након што се добије информација о локацији потребно је приступити прибављању неопходне документације за **Локацијску дозволу** (према **чл.54** Закона.)

Неопходна документа која се подносе уз захтев за издавање локацијске дозволе су:

- 1) **копија плана парцеле;**
- 2) **извод из катастра подземних инсталација;**
- 3) **доказ о праву својине у складу са чл. 135 овог закона;**

Према **чл.54** Закона :

„Захтев за издавање локацијске дозволе обавезно садржи и податке о објекту који ће се градити, а нарочито о: планираној диспозицији, врсти и намени објекта, техничке карактеристике и сл., што подразумева идејно решење будућег објекта израђен од стране овлашћеног лица.”

Важно је да је инвеститор склопи уговор са овлашћеним пројектантом о изради неопходне техничке документације за добијање грађевинске дозволе.

Такође је потребно уз захтев за издавање локацијске дозволе приложити **уверење о формирању грађевинске парцеле** која се формира од постојеће катастарске парцеле. Уколико грађевинска парцела није формирана инвеститор за потребе формирања грађевинске парцеле мора да ангажује овлашћену геодетску организацију регистровану за обављање ових активности.

Према чл.56 Закона:

„Надлежни орган је дужан да у року од 15 дана од дана подношења уредног захтева, изда локацијску дозволу“.

Према чл.55 Закона :

„Локацијска дозвола садржи све услове и податке потребне за израду главног пројекта, а нарочито:

- 1) податке о инвеститору;**
- 2) броју и површини 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.“**

Након добијања локацијске дозволе инвеститор односно овлашћени пројектант приступа изради главног пројекта за изградњу будућег објекта уз претходно прибављање неопходне правно - техничке документације.

На првом месту то су услови јавних комуналних предузећа (ЈКП-а) за прикључење будућег објекта на комуналну инфраструктуру, тј.услови ЈКП-а за дистрибуцију електричне енергије, ЈКП-а „ Водовода и Канализације“, ЈКП-а „ Електране“, ЈКП-а „Телеком“, ЈКП-а „Србијагас“, као и услови ЈКП-а „Зеленило“ ЈКП-а „Градске чистоће“, Дирекције за јавни превоз, итд.

Такође је потребно, од стране овлашћеног геолога израдити геомеханички елаборат којим ће се одредити састав и носивост земљишта на грађевинској парцели као и ниво подземних вода како би се дефинисао број подземних етажа и конструктивни систем у објекту.

Такође је потребно прибавити и сагласност на пројекат МУП-а – одељење за против пожарну заштиту на спроведене мере заштите од пожара у главном пројекту који се издаје Решењем. Након израде главног пројекта потребно је извршити техничку контролу истог и то наравно од стране овлашћеног лица.

Сви пројекти морају бити оверени од стране овлашћених пројектаната (архитекте, грађевинског, машинског и електро инжењера.)

Овако комплетирани пројекти поредају се на два места :

- У ЈКП “ Склоништа „ где се обрачунава накнада за изградњу сконишта;
- У Дирекцију за грађевинско земљиште где се обрачунава накнада за опремање локације инфраструктурне мреже.

Инвеститор је обавезан, да пре подношења захтева за издавање грађевинске дозволе плати поменуте накнаде и да доказе о уплати приложи уз захтев.

Након што је прибавио сву неопходну правно-техничку документацију инвеститор подноси захтев надлежном органу за добијање грађевинске дозволе.

Према чл. 135 Закона о планирању и изградњи:

„ Уз захтев за добијање 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.“**

Грађевинска дозвола се издаје **Решењем** у року од осам дана од подношења уредног захтева (саставни део Решења је главни пројекат).

Према чл.136 Закона:

„Грађевинска дозвола садржи 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) року важења грађевинске дозволе и року завршетка грађења;**
- 6) документацији на основу које се издаје.**

Ако је пре почетка грађења објекта потребно уклонити постојећи објекат или његов део, уклањање се налаже грађевинском дозволом.

Грађевинска дозвола се издаје решењем, у року од осам дана подношења уредног захтева. Саставни део решења је главни пројекат.

На решење из става 3. овог члана може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања.

На решење из става 3. овог члана, које доноси надлежно министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, не може се изјавити жалба, али се тужбом може покренути управни спор.“

Према чл.140 Закона :

„Грађевинска дозвола престаје да важи ако се не отпочне са грађењем објекта, односно извођењем радова, у року од две године од дана правноснажности решења којим је издата грађевинска дозвола.“

Након што је добио грађевинску дозволу инвеститор приступа грађењу објекта.

Према чл. 148 Закона :

„Инвеститор је дужан да органу који је издао грађевинску дозволу и надлежном грађевинском инспектору пријави почетак грађења објекта, осам дана пре почетка извођења радова.“

Ако је грађевинску дозволу издало Министарство, односно аутономна покрајина, пријава се подноси и грађевинској инспекцији на чијој територији се налази објекат за који се подноси пријава почетка извођења радова.

Пријава садржи датум почетка и рок завршетка грађења, односно извођења радова. За линијске инфраструктурне објекте, поред доказа и података из става 3. овог члана, доставља се и акт министарства надлежног за послове финансија о увођењу у посед непокретности, у складу са посебним законом, односно закључен уговор о праву службености у складу са овим законом.

Према одредбама новог Закона о изменама и допунама закона о планирању и изградњи предвиђене су многе измене које олакшавају и убрзавају поступак за добијање грађевинске и употребне дозволе, а такође и смањују финансијско оптерећење инвеститора.

У самом поступку доношења планских докумената укинута је обавеза израде концепта плана што ће знатно убрзати процедуру доношења истих.

Увођењем институције раног јавног увида омогућено је упознавање стручне, а и шире јавности са намерама законодавца у смислу доношења планских докумената – на самом почетку израде плана.

То је велики напредак у односу на процедуру која се спроводила по ранијем Закону.

По Закону о планирању и изградњи („Сл. Гл. РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС и 98/13 - УС) није постојао рани јавни увид већ се јавни увид организовао тек када је плански документ комплетно изграђен.

Овом променом у процедури, тј. организовањем раног јавног увида, омогућено је благовремено усвајање примедби и сугестија стручне и шире јавности, а не тек након комплетног израђеног плана.

Једна од новина у новом Закону, можда не најважнија, јесте и укидање обавезе инвеститора да при доношењу захтева за добијање информације о локацији прибави копију плана (не старију од 6 месеци). Сада је довољно да се у захтеву наведе број катастарске (грађевинске) парцеле и уплати административна такса. Орган управе по добијању захтева доноси информацију о локацији у року од седам дана.

Најважнија новина у поступку издавања локацијских услова (раније локацијске дозволе) и грађевинске дозволе је у увођењу обједињене процедуре.

Наиме, сада инвеститор аплицира за локацијске услове на јавном шалтеру уз обавезу да приложи израђено идејно решење будућег објекта и плати административну таксу.

Орган управе, надлежан за издавање локацијских услова је дужан да у року од двадесет пет дана изда локацијске услове.

При томе, све услове ЈК предузећа, као и услове за противпожарну заштиту Управе за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова (уколико је то предвиђено Законом за дати објекат за који се траже локацијски услови), прибавља по службеној дужности надлежни орган управе.

Након добијања локацијских услова, инвеститор приступа изради идејног пројекта будућег објекта и уз достављање извода из идејног пројекта и доказа о плаћеној административној такси, аплицира за грађевинску дозволу.

Једно од најзначајнијих новина у процедури добијања грађевинске дозволе по новом Закону је да се орган управе не упушта у оцену квалитета идејног пројекта и извод из идејног пројекта за грађевинску дозволу, већ само оцењује формалну испуњеност услова за издавање грађевинске дозволе и дужан је да исту изда у року од пет дана.

Исти начин је предвиђен и за добијање употребне дозволе коју је надлежни орган управе дужан да инвеститору изда у року од пет дана након што је проверио само формалну испуњеност услова за добијање исте.

Када је употребна дозвола у питању, значајан напредак у процедури је предвиђеност самосталног и директног склапања уговора инвеститора са овлашћеном организацијом за технички пријем (за разлику од ранијег приступа по ком је тек након решења надлежног органа управе о одређивању организације која ће водити технички пријем).

Са финансијског аспекта гледано, законодавац је предвидео укидање накнадне за грађевинско земљиште и узео институт комуналног доприноса који је у апсолутном износу мањи од накнаде за грађевинско земљиште.

Иако је попуст за готовинско плаћање смањен са 50% на 30%, још увек је комунални допринос и код готовинског плаћања мањи од накнаде за грађевинско земљиште. На следећим табелама су, по зонама, накнаде и доприноси за уређење грађевинског земљишта:

Табела 1. Накнада за уређивање грађевинског земљишта

Ред. Бр.	НАМЕНА ОБЈЕКТА	ВРСТА НАКНАДЕ	I			II	III	IV	V	VI	VII	VIII	ЗОНА СПЕЦИЈАЛНИХ НАМЕНА
			Зона заштите зеленила и водоизворишта	Екстра зона становања и пословања	I/1								
1	СТАНОВАЊЕ	Накнада за магистралну мрежу	34.871,59	23.248,20	14.944,97	12.950,87	10.961,08	8.599,99	6.377,95	4.464,14	2.233,50	670,91	8.599,99
		Накнада за примарну и секундарну мрежу	28.529,48	19.019,17	12.226,92	10.598,38	8.965,55	4.282,07	3.282,88	2.298,01	1.148,29	344,06	4.282,07
		Укупна накнада	63.401,07	42.267,38	27.171,89	23.549,25	19.926,62	12.882,06	9.660,83	6.762,15	3.381,79	1.014,97	12.882,06
2	КОМЕРЦИЈАЛНА ДЕЛАТНОСТ	Накнада за магистралну мрежу	73.454,69	48.970,75	36.336,70	25.630,80	18.796,97	15.693,29	11.739,50	8.217,22	4.110,05	1.232,87	15.693,29
		Накнада за примарну и секундарну мрежу	28.529,48	19.019,17	12.226,92	10.598,38	8.965,55	4.282,07	3.282,88	2.298,01	1.148,29	344,06	4.282,07
		Укупна накнада	101.984,17	67.989,92	48.563,62	36.229,18	27.762,52	19.975,36	15.022,38	10.515,24	5.258,33	1.576,93	19.975,36
3	ПРОИЗВОДНА ДЕЛАТНОСТ	Накнада за магистралну мрежу	73.454,69	0,00	36.336,70	25.630,80	18.796,97	12.721,50	9.110,34	6.377,95	3.189,69	957,62	12.721,50
		Накнада за примарну и секундарну мрежу	28.529,48	0,00	12.226,92	10.598,38	8.965,55	4.282,07	3.282,88	2.298,01	1.148,29	344,06	4.282,07
		Укупна накнада	101.984,17	0,00	48.563,62	36.229,18	27.762,52	17.003,57	12.393,21	8.675,97	4.337,98	1.301,68	17.003,57
4	ОБЈЕКТИ ОСТАЛЕ НАМЕНЕ	Накнада за магистралну мрежу	34.871,59	0,00	10.125,30	7.549,18	6.872,53	7.156,38	3.492,18	2.444,24	1.222,84	366,99	7.156,38
		Накнада за примарну и секундарну мрежу	28.529,48	0,00	12.226,92	10.598,38	8.965,55	4.282,07	3.282,88	2.298,01	1.148,29	344,06	4.282,07
		Укупна накнада	63.401,07	0,00	22.352,22	18.147,56	15.838,08	11.438,46	6.775,05	4.742,25	2.371,12	711,05	11.438,46

Извор: Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда Ј.П преузето са <http://www.beoland.com/zemljiste/naknada.html>

Табела 2. и 3. Допринос за уређивање грађевинског земљишта

ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ВОЖДОВАЦ, ВРАЧАР, ЗЕМУН, ЗВЕЗДАРА, НОВИ БЕОГРАД, ПАЛИЛУЛА, РАКОВИЦА, САВСКИ ВЕНАЦ, СТАРИ ГРАД, ЧУКАРИЦА

Просечна цена 1 m2 станоградње за целу 2014. годину

172.568,00

Ред. Бр.	НАМЕНА ОБЈЕКТА	ВРСТА НАКНАДЕ	I			II	III и зона улазних праваца	IV	V	VI	VII	VIII	ЗОНА СПЕЦИЈАЛНИХ НАМЕНА
			Зона заштите зеленила и водоизворишта	Екстра зона становања и пословања	I/1								
1	СТАНОВАЊЕ	Коефицијент намене	1,20	1,20	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
		Коефицијент зоне	0,1000	0,1000	0,1000	0,0916	0,0742	0,0507	0,0382	0,0267	0,0134	0,0040	0,0507
		Допринос дин/м2	20.708,16	20.708,16	17.256,80	15.807,23	12.804,55	8.749,20	6.592,10	4.607,57	2.312,41	690,27	8.749,20
2	КОМЕРЦИЈАЛНА ДЕЛАТНОСТ	Коефицијент намене	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
		Коефицијент зоне	0,1000	0,1000	0,1000	0,0916	0,0742	0,0507	0,0382	0,0267	0,0134	0,0040	0,0507
		Допринос дин/м2	25.885,20	25.885,20	25.885,20	23.710,84	19.206,82	13.123,80	9.888,15	6.911,35	3.468,62	1.035,41	13.123,80
3	ПРОИЗВОДНА ДЕЛАТНОСТ	Коефицијент намене	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Коефицијент зоне	0,1000	0,1000	0,1000	0,0916	0,0742	0,0507	0,0382	0,0267	0,0134	0,0040	0,0507
		Допринос дин/м2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	ЈАВНА НАМЕНА	Коефицијент намене	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
		Коефицијент зоне	0,1000	0,1000	0,1000	0,0916	0,0742	0,0507	0,0382	0,0267	0,0134	0,0040	0,0507
		Допринос дин/м2	20.708,16	20.708,16	20.708,16	18.968,67	15.365,45	10.499,04	7.910,52	5.529,08	2.774,89	828,33	10.499,04

ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ БАРАЈЕВО, ГРОЦКА, ЛАЗАРЕВАЦ, МЛАДЕНОВАЦ, ОБРЕНОВАЦ, СОПОТ, СУРЧИН

Просечна цена 1 м2 станоградње за целу 2014. годину

172.568,00

Ред. Бр.	НАМЕНА ОБЈЕКТА	ВРСТА НАКНАДЕ	I			II	III и зона улазних праваца	IV	V	VI	VII	VIII	ЗОНА СПЕЦИЈАЛНИХ НАМЕНА
			Зона заштите зеленила и водоизворишта	Екстра зона становања и пословања	I/1								
1	СТАНОВАЊЕ	Коефицијент намене	1,20	1,20	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
		Коефицијент зоне	0,1000	0,1000	0,1000	0,0916	0,0742	0,0406	0,0306	0,0214	0,0107	0,0032	0,0406
		Допринос дин/м2	20.708,16	20.708,16	17.256,80	15.807,23	12.804,55	7.006,26	5.280,58	3.692,96	1.846,48	552,22	7.006,26
2	КОМЕРЦИЈАЛНА ДЕЛАТНОСТ	Коефицијент намене	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
		Коефицијент зоне	0,1000	0,1000	0,1000	0,0916	0,0742	0,0406	0,0306	0,0214	0,0107	0,0032	0,0406
		Допринос дин/м2	25.885,20	25.885,20	25.885,20	23.710,84	19.206,82	10.509,39	7.920,87	5.539,43	2.769,72	828,33	10.509,39
3	ПРОИЗВОДНА ДЕЛАТНОСТ	Коефицијент намене	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Коефицијент зоне	0,1000	0,1000	0,1000	0,0916	0,0742	0,0406	0,0306	0,0214	0,0107	0,0032	0,0406
		Допринос дин/м2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	ЈАВНА НАМЕНА	Коефицијент намене	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
		Коефицијент зоне	0,1000	0,1000	0,1000	0,0916	0,0742	0,0406	0,0306	0,0214	0,0107	0,0032	0,0406
		Допринос дин/м2	20.708,16	20.708,16	20.708,16	18.968,67	15.365,45	8.407,51	6.336,70	4.431,55	2.215,77	662,66	8.407,51

Извор: Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда Ј.П преузето са <http://www.beoland.com/zemljiste/naknada.html>

Значајно умањење трошкова је предвиђено и укидањем плаћања доприноса за подземне етаже (паркинг места, оставе, заједничке просторије и сл.) што се раније плаћало у износу од 50% накнаде предвиђене за стамбени простор.

Код опремања локације инфраструктурном мрежом, уколико се инвеститор одлучи да самостално приступи поменути радovima, према ранијем Закону су се признавали трошкови само до 60% ангажованих средстава. Према новом Закону о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи инвеститору се признавају сва средства ангажована у опремање инфраструктуре (примарна и секундарна), наравно до висине износа одређеног за комунални допринос за изградњу објекта на одређеној локацији.

ПРИМЕНА КАО ПОТВРДА ПРОМЕНЕ

Неспорна је намера Законодавца да процес добијања грађевинских и употребних дозвола поједностави и убрза како би се привредни амбијент у Републици Србији побољшао и постао привлачан, како за наше тако и за стране инвеститоре.

Упоредјујући одређене новине у новом Закону о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи очигледно је да је овај Закон по много чему иновативан и револуционаран.

Остаје нам само да се надамо да ће се такав тренд наставити и у самој примени Закона.

Такође је применом новог Закона велика одговорност на инвеститорима и пројектантима, али и на надлежним инспекцијским службама. Имајући у виду да је примена новог Закона почела тек од 01.03.2015. године, рано је за оцене и закључке о примени истог, али сама чињеница да су сва подзаконска акта и правилници за примену новог закона донети у рекордном року од три месеца, даје нам наду у боље сутра за грађевинарство у Републици Србији.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС и 98/13 - УС)
2. Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (“Сл. гласник РС”, бр. 132/2014)

Предраг Михајловић¹, д-р
Вера Драгутиновић², д-р
Љиљана М. Стошић, дипл.еци

ПРИМЕНА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ И УНАПРЕЂЕЊЕ СТАНОГРАДЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

РЕЗИМЕ

Закон о планирању и изградњи³ омогућава добијање свих неопходних дозвола у најкраћем року од 28 дана, али, дефинитивно није довољан за повећање броја изграђених станова у Србији. У складу са овим Законом, надлежно Министарство ће обављати контроле да ли општинске управе реално дају све дозволе у предвиђеном року. Ово је превасходно значајно због тога што ће се на тај начин, у овом сектору, сузбити корупција. Ступањем на снагу одредби које су у вези са обједињеним издавањем локацијске и грађевинске дозволе, очекује се да ће инертност општинских управа бити превазиђена и убрзана по слову Закона, тако да инвеститори неће као до сада, предуго чекати на почетак изградње. Међутим, да би се унапредила станоградња у Србији, као један од основних сектора у оквиру грађевинске индустрије, потребно је сигурно улагање додатних напора. Овде се првенствено мисли на укидање бројних дажбина и растерећење грађевинаца приликом изградње објеката. Бржа процедура добијања грађевинских дозвола дефинисана најновијим Законом о планирању и изградњи, представља такође увод у још једну новину која се очекује од 01. јануара 2016. године у сектору грађевинарства у Републици Србији. Новина се односи на електронско издавање дозвола, а сви послови у вези са тим процесом обављаће се и *on-line* форми.

Кључне речи: Закон о планирању и изградњи, примена законских одреби, процедуре, станоградња, инвестиције

APPLICATION OF NEW LAW ON PLANNING AND CONSTRUCTION AND IMPROVEMENT OF RESIDENTIAL DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

ABSTRACT:

Law on Planning and Construction to obtain all necessary permits in the shortest period of 28 days, but definitely not enough to increase the number of apartments built in Serbia. In accordance with this Act, the competent ministry will carry out checks whether the municipal administration realistically provide all permits in due time. This is primarily important because it will be that way in this sector, opportunities for corruption. With the entry into force of the provisions relating to the release of the integrated location and building permits, it is expected that the inertia of municipal governments be overcome and accelerated by the letter of the law, so that investors are not as up to now, not wait too long to start construction. However, in order to improve housing construction in Serbia, as one of the main sectors of the construction industry, it is necessary to secure additional efforts. This included the elimination of many duties and unloading construction workers during construction. Faster procedures for obtaining building permits defined by the new law on planning and construction, is also an introduction to another innovation that is expected from 01 January 2016 in the construction sector in the Republic of Serbia. The novelty related to electronic permitting, and all activities associated with this process will be carried out in the *on-line* form.

Keywords: Law on planning and construction, the application of legal provisions, procedures, housing construction, investments

УВОД

Први утисак је да је Закон о планирању и изградњи писан релативно јасним, техничким језиком, који је разумљив за инжењерске струке које учествују у процесу планирања и грађења и то је за похвалу. На први поглед, одредбе овог Закона које се односе на

¹ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре РС

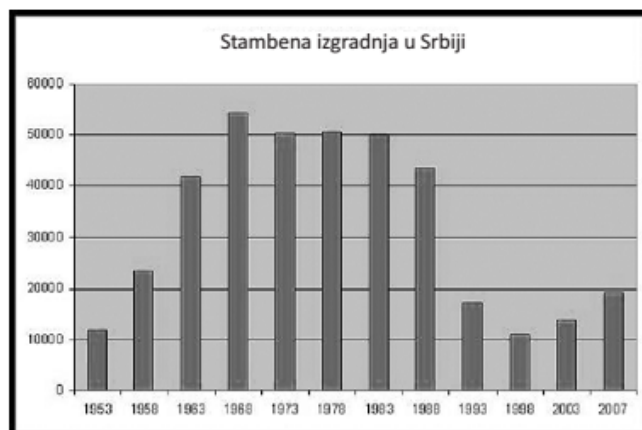
² Архитектонски биро и менаџмент Драгутиновић, Владичин Хан е-mail: vera_dia@ptt.rs

³ Закон о планирању и изградњи објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 145 од 29. децембра 2014.г.

просторно и урбанистичко планирање, не разликују се у већој мери од оних из претходног Закона: врсте планских докумената су исте или сличне, као и њихови садржаји, процедуре су мање-више познате. Детаљнијим разматрањем поглавља и чланова Закона, откривају се промене, поједине недоречености и потреба за додатним тумачењима и пратећим правилницима. Тренутно су најактуелније дилеме везане за прелазне и завршне одредбе Закона о планирању и изградњи, односно дилеме како наставити даљи рад на просторним и урбанистичким плановима чије су Одлуке о изради донете по одредбама претходних Закона. Према најавама из Министарства грађевинарства и саобраћаја, 2015. ће бити година градње у Србији. На састанку Удружења грађевинарства и комуналне делатности Привредне коморе Београда одржаног марта 2015. године о примени у пракси најновијих измена и допуна Закона о планирању и изградњи, такође је потврђено да је примена нових прописа започета у свим локалним самоуправама у Србији. Чињеница је да за сада све тече по плану што је главни услов да причамо о доласку инвеститора, што ће бити сигурно побољшано и са електронским издавањем грађевинских дозвола. Наиме, најављен је почетак издавања електронских грађевинских дозвола за 1. јануар 2016. године и оно што се сада зна је да се овај рок неће мењати и да су припреме у току. У примени новог закона постоје добри и лоши примери у локалним самоуправама, а према подацима из ресорног министарства у 5 општина које су по спремности сврстане међу боље, од 1. марта када је закон ступио на снагу издато 9 грађевинских дозвола. Када би се оцењивао досадашњи успех рекло би се да то иде у добром смеру. Међутим, као главни проблем у примени закона у пракси и привредници и министарство слажу се у навођењу да је недовољан број инспектора на терену, као и чињеницу да у неким општинама нема ни једног инспектора. Општине где има проблема у процедурама су ипак у мањини, а Министарство и правна помоћ су отворени 24 сата. Министарство грађевинарства је припремило сва пратећа акта и више не може бити примедби на тај део процедуре, а инвеститори су спремнији од локалних самоуправа за спровођење обједињене процедуре за издавање грађевинских дозвола. За очекивати је да ће повећан прилив захтева за ове дозволе бити у априлу и мају. Паралелно са тим неопходна је измена Закона о стамбеним зградама које ће се односити на одржавање зграда и начин рада скупштина станара. Ове Скупштине ће добити веће надлежности и овлашћења, али ће проблем бити како да се неопходни радови финансијски покрију до краја. Биће донете и измене Закона о премеру и катастру као и Уредба о локацијским условима. Сада је тренутно у јавној расправи и Закон о конверзији, што указује на одлучност Владе и надлежног министарства да се системским законима легислативно уреди област грађевинарства као, есенцијално важна за привредни опоравак Србије. Подсећања ради, на претходни Закон о планирању и изградњи највише примедби имали су инвеститори и зато, поред осталог, очекивано је да ће нови Закон повећати конкурентност домаће привреде и грађевинарства и да ће бити додатни стимуланс да се повећа број инвеститора у главном граду и целој земљи.

1. АКТУЕЛНИ ПОЛОЖАЈ СТАНОГРАДЊЕ У СРБИЈИ

Скоро да нема сегмента у грађевинарству који није погођен кризом. У том погледу, станоградња је један од најгоре погођених сектора, где су обими градње преполовљени у односу на транзициони рекорд 2007/2008.



Извор: РЗС 2009.

Од 1990. године, од када је започета масовна приватизација и распродаја друштвеног стамбеног фонда, иницијативе су се сводиле на изоловане краткорочне мере, без снажнијег позитивног утицаја на стамбено тржиште и на решавање новонасталих, али и наслеђених проблема, који су се временом само увећавали. Ако се томе додају све недаће кроз које је Србија пролазила током овог периода, укупни резултати су суморни и они се огледају у:

- распродаји друштвене имовине, без формирања фондова којима би били започети нови циклуси станоградње,
- растакању постојећих институција, система, механизма и кадровских капацитета;
- препуштању тржишту решавање стамбених потреба становништва и тиме – драстичним смањењем доступности станова;
- додатном повећавању тражње у градовима услед прилива избеглих и расељених лица (који данас чине око 10% становништва Србије);
- појачаном генерисању бесправне градње;
- анахроним, неадекватним и недореченим прописима;
- укидању или минимизирању јавне интервенције, али и задржавању монопола јавног сектора у типично тржишним областима (одржавање стамбених зграда), уз истовремено препуштање приватизованог стамбеног фонда рапидном пропадању.

У односу на претходни период, и у односу на европске земље, Србија бележи велики пад производње станова: са 60.000 станова у 1979. (историјски максимум) и 42.000 у 1990. на најнижи ниво од око 10.000 станова у 2000. години, да би тек од 2003. уз привредни раст оживело и стамбено тржиште, и стамбена изградња постепено расла до 19.000 у 2007., што је у нивоу изградње из 1950-тих. Експлозивна експанзија градње изазвана појавом стамбених кредита и касније субвенционисаних камата заустављена је 2008., а већ наредне године почео је сукцесивни пад који је прекинут само 2012. године. Тада је држава снажном интервенцијом, односно градњом неколико хиљада стамбених јединица у насељима “ Степа Степановић ” и “ Ивана Рибара ”, на кратко преокренула тренд. Завршетком једнократног државног инвестиционог циклуса обими су били спремни да доживе још један драматичан пад.

Како се током периода интервенције економска ситуација није поправила, а сви релевантни макроекономски показатељи стално бележе нове историјске минимуме, крај државних пројеката значио је тврдо слетање. Поред тога током 2013. укинута су субвенционисани стамбени кредити, као главна финансијска потпора и овако нокаутираној тражњи. Сви састојци за тотални слом су били ту, што су резултати на крају године и показали. Само током 2013. године вредност изведених радова у станоградњи доживела је пад од скоро 30% у односу на претходну годину. У 2014. обими су остали у “ лежећем положају ”, где је шестогодишња корекција свела вредност изведених радова на ниво из 2001. Драматичну ситуацију описује и податак да је скоро 60% свих нових станова реализовано у Београду, иако ту живи само четвртина становништва.

Растућа економска несигурност, опадајућа куповна моћ, пад запослености, скупи кредити, висок однос плате и цене квадрата и негативни демографски трендови наставиће да врше јак притисак на тражњу. Остаје да се види колико ће измене закона о изградњи подстаћи понуду и колики ефекат то може да има у тренутним условима. За очекивати је да деловање нових закона о грађевинским дозволама има само ограничен ефекат на овај сегмент. Ови значајни закони нажалост нису и чаробни штапић који покреће масовну градњу, поготово имајући у виду све поменуте факторе на страни тражње. Значајнији помак биће остварен у сузбијању сиве градње, али ће одрживи раст бити могућ тек са изгледнијом стабилизацијом економских околности.

Недавно су прокламовани циљеви да удео грађевинарства у БДП-у достигне 7% - што је у суштини ниво какав је Србија имала у предкризном периоду. За постизање таквог резултата потребан је значајан допринос станоградње у наредним годинама. Станоградња у Србији чини у просеку око 20% укупне вредности свих грађевинских радова у једној години. Ако знамо да обими у станоградњи треба да порасту за 100% само да би се вратили на 2008, поставља се питање шта може да обезбеди те стопе раста? У предкризном периоду носилац обима је била новоградња, где је на врхунцу грађено преко 20.000 станова годишње, и то само у статистици видљивом делу економије.

Попис 2011. године показује да је током претходне деценије број нових стамбених јединица растао близу 30.000 годишње. Са друге стране, резултати у 2014. показују да ће укупан број завршених стамбених јединица бити испод 10.000. Тешка ситуација на финансијском

тржишту нам говори да ће се кредитна суша наставити, и да банкарски балони неће подстицати тржишну динамику као раније. У тој ситуацији ни новоградња неће бити у стању да понови своје резултате из предкризног периода, па ће тако и део раста морати да дође са друге стране.

Све ово наводи да ће бити потребно много више планирања у овом сегменту, уколико се тежи консолидацији и бољим резултатима у наредним годинама. Значајан потенцијал лежи у пословима реконструкције, адаптације и енергетске модернизације. Током транзиције у Србији је потпуно занемарена реконструкција и обнова, која у резиденцијалном сегменту чини свега око 13% вредности свих радова. Не само да су ти радови јако битни за одржавање постојећег стамбеног фонда, већ су у стању да произведу и јако интензивну грађевинску активност, уколико се изводе у оквиру великих планских програма. Такви програми су већ спровођени у европским градовима, посебно на регенерацији социјалистичких стамбених блокова у источној Европи или сличних програма са акцентом на енергетску ефикасност. У мањем обиму такви програми постојали су и у Београду, а највећи појединачни је реализован у београдском насељу Видиковац.

Искуство показује да је за овакве програме неопходна активна улога државе и локалних самоуправа. Потребно је обезбедити више врста законских и финансијских подстицаја за овакве иницијативе. Уз преференцијално учешће искључиво компанија са производњом у Србији, овакви радно интензивни програми могли би да буду значајан подстрек будућем расту, запошљавању грађевинске оперативе и индустрије грађевинског материјала. У оваквим економским условима није за очекивати да новоградња поново обезбеди значајније обиме, поготово у условима ниске кредитне способности становништва и искључивог финансирања из комерцијалних кредита. Без нових решења станоградња ће наставити да тавори на историјски јако ниским нивоима, са свим последицама на тржишту.⁴

2. ПОЛИТИКЕ И ПРОГРАМИ СТАНОГРАДЊЕ

Различити стамбени програми које је реализовала држава или локалне самоуправе нису међусобно били усаглашени, а могу се условно поделити у две групе:

- 1) програми усмерени на обезбеђење станова за популацију са средњим и вишим примањима и
- 2) програми за угрожене друштвене групе. Прва врста програма, која је и доминантна по обиму буџетских издвајања, односила се на запослене у јавном сектору и млађа домаћинства са надпросечном кредитном способношћу. Корисници у програмима друге групе су избеглице и интерно расељена лица са нижим примањима, домицилно социјално угрожено становништво, Роми, ратни војни инвалиди.
- 3) Генерални проблем оваквих програма увек је била сегрегација и реални ниво интеграције.

У области становања, на државном нивоу данас не постоје стратешка документа, али се суштинске промене у овом сектору предлажу још од почетка 2000-тих као стратешки приоритети и конкретне оперативне активности у многим другим стратегијама и акционим плановима. Стога се, као први приоритет, нужно намеће стварање посебног и целовитог стратешког оквира стамбене политике. Нетржишно (социјално) становање би уједно требало да у будућој стамбеној политици представља и најзначајнији део јавне интервенције.

⁴ Од укупног броја станова у новим стамбеним зградама, 14,5 % биће грађено у објектима с једним станом, с просечном површином 109,4 квадрата, а 81,4 % у зградама с три стана и више станова, и њихова просечна површина биће знатно мања и износиће 57,6 квадрата.

У децембру су укупно издате 664 грађевинске дозволе, што је 5,7 % више него годину раније. Индекс предвиђене вредности радова у децембру је већи 131,2 % у односу на децембар 2013. године.

Посматрано по врсти грађевина, у децембру је издато 73,3 % дозвола за зграде и 26,7 % за остале грађевине. Ако се посматрају само зграде, 65,5 % односи се на стамбене и 34,5 одсто на нестамбене, док се код осталих грађевина највећи део односи на цевоводе, комуникационе и електричне водове – 69,5 %.

Предвиђена вредност радова новоградње у децембру износи 73 % укупно предвиђене. Највећа грађевинска активност, посматрано по областима, забележена је у Јужнобанатској области – 67,9 % предвиђене вредности новоградње. Следе Београдска област – 4,9 % Рашка област – 4,8 %, и Расинска област – три одсто, док се учешћа осталих области крећу до 2,9 %.

3. ЛОКАЛНЕ СТАМБЕНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Неки градови у Србији већ имају основне инструменте стамбене политике. Примере добре праксе представљају целовите интервенције у увођењу стамбене политике у седам градова и општина, који су учествовали у реализацији СИРП програма. Крагујевац, Ниш, Краљево, Чачак, Ваљево, Панчево и Стара Пазова су успоставиле основне инструменте за вођење стамбене политике: основали су специјализовану градску/општинску институцију (стамбену агенцију), донели су локалне стамбене стратегије и одређене локалне прописе, развили механизме за селекцију корисника и засновали општински стамбени фонд и развили друге алтернативне стамбене програме за стамбено угрожена домаћинства.

Израду стамбених стратегија смешта се у контекст интегралног планирања и управљања развојем локалних заједница. У даљем тексту приказана су досадашња искуства у процесу изградње градских стамбених стратегија у поменутих седам градова. Стратегије су основни стратешки инструмент за водјење стамбене политике општина и градова, а имају и велики значај за друге процесе. Приоритети локалне стамбене политике могу се значајно разликовати од града о града.

3.1. Процес израде градске стамбене стратегије

Сам процес израде ГСС је од једнаке важности као и сам резултат, зато што се током израде ГСС усаглашавају ставови и интереси многобројних учесника и тима обрађивача. Такође је важно да процес буде стално отворен према јавности и локалним медијима. Израда ГСС је успостављена и планирана на начелима:

- Да је то политички процес који се одликује постојањем политичке свести, интереса за усвајање и каснију имплементацију;
- Да је то партиципативан процес у коме учествују сви заинтересовани актери, укључујући и представнике рањивих група на које ће се такође односитим ГСС, и
- Да је то транспарентан процес који треба да буде праћен кампањом развијања позитивног односа јавности према изради ГСС и њеној каснијој примени. Формирањем тима од стручњака, ако је могуће од оних који живе и раде у граду, започиње рад на изради документа

Шта садрже локалне стамбене стратегије?

- 1) Анализу стања (још се назива и стамбени профил), која подразумева:
 - Општи приказ ситуације у областима релевантним за становање (демографија, економија, друштво, земљиште, планирање ...)
 - Стање у стамбеној области (карактеристике постојећег стамбеног фонда - физичко стање и начин коришћења, управљање и одржавање, јавни стамбени фонд, неформални стамбени сектор и неформална насеља)
 - Стамбену ситуацију рањивих група
 - Стамбено тржиште (изградња, промет, грађевинска индустрија, финансијски сектор, индивидуалне стратегије становништва)
 - Процену садашњих и будућих стамбених потреба
 - Закључке о проблемима у стамбеној области.
- 2) Предлог стратешких циљева:
 - општи развојни циљ, и
 - приоритетне стратешке циљеве који дефинишу области у којима треба постићи напредак у односу на закључке и анализе.
- 3) Акциони план, који садржи: план непосредних активности које се сме-штају у контекст приоритетних стратешких циљева; за сваку активност се дефинишу носиоци реализације и партнери, потребна финансијска средства и други ресурси из конкретних извора у прецизном временском оквиру.
- 4) Локална стамбена политика ГСС. Рад тима усклађује координатор израде ГСС. Пожељно је да чланови тима прођу заједно кроз обуку којом се доприноси добром разумевању задатка тима, упознавању са начинима комуникације, заједнички проучавају феномене конфликта и преговарање и науче друге вештине које треба да доведу до добре сарадње у тиму и међу свим учесницима дијалога. Током рада на изради ГСС, кроз едукацију чланова тима, посебно се посвећује пажња партиципативном приступу израде ГСС.

- 5) У том смислу се, на почетку рада тима са актерима од значаја за стамбену покитику, проводи поступак препознавања и анализирања главних актера - „стејхолдера“, а затим се припрема њихово укључивање у рад тима. Посебно је добро да специјализована обука за израду стамбене стратегије прати даље кораке процеса.

Да би се рад са бројним „стејхолдерима“ одвијао рационално и сврсисходно врши се прво њихово „мапирање“ и сврставање у групе. На пример, обављају се посебно разговори са актерима из јавног сектора, посебно са невладиним организацијама и посебно са приватним инвеститорима и банкама. Веома су важни и интервјуи са представницима потенцијалних корисничких група са стамбеном потребом како би се разумеле различите стратегије и могућности домаћинства.

Они активно учествују у најмање две фазе рада на ГСС, у почетном делу сачињавања стамбеног профила и у завршном делу анализе циљева и предлагању акционог плана. Пажљиво се нализирате све сугестије и запажања свих учесника, како би се дошло до консензуса о најважнијим елементима стратегије.

За поједине непоуздане показатеље и за оне делове стамбеног профила за које није било података, процењују се трендови, углавном на основу укрштања других параметара и цена из расправа са стејхолдерима. Тај начин „комплетирања“ ГСС је неопходан да би се успоставила полазна основа за касније ажурирање документа, највероватније у интервалима од 4 до 5 година и могућност касније процене постигнутих резултата у односу на стартну ГСС. Ограничења пожељног развоја стамбене политике се могу грубо поделити на она које потичу са националног нивоа, са локалног нивоа и од осталих учесника. Највећа међу њима су оквирно дефинисана у скоро свим срединама на следећи начин: Обука тима за израду стамбене стратегије. Локалне самоуправе не би требало да троше буџетска средства на стамбене програме уколико немају јасан увид у стање и проблеме у стамбеној области. Тек тада могу квалификовано да донесу одлуке о приоритетима.

Национални ниво:

- Непостојање националне стамбене политике
- Застарела, превазиђена и неадекватна законска регулатива у стамбеној и пратећим областима.
- Непостојање институција и капацитета за водјење стамбене политике
- Непостојање субвенција и извора финансирања у области социјалног становања, изузев на тржишту стамбених кредита
- Монопол над градјевинским земљиштем
- Недостатак савремених техничких стандарда у станоградњи
- Ниво локалне самоуправе: Недостатак стратегије локалне стамбене политике
- Непостојање институционалних капацитета за водјење стамбене политике
- Недовољно припремљеног земљишта за стамбену изградњу.
- Висок степен нелегалне градње.
- Дуга, компликована и скупа процедура до почетка градње.
- Непостојање стамбеног фонда у јавном власништву.
- Остали актери (инвеститори, купци, закупци, станодавци):
 - Велика незапосленост и ниска куповна моћ становништва
 - Неповољни услови кредитирања градње станова
 - Недовољна понуда ценовно доступних станова
 - Неуређено стамбено тржиште, посебно у сектору закупа
 - Недовољна правна сигурност у закупа
 - Нелојална конкуренција («црно тржиште» радне снаге, нелегална градња и сл.) и
 - Ниска оспособљеност многих градитеља

По могућству се праве пробне презентације, а потом се ГСС презентује општинским односно градским телима у Скупштини града ради усвајања. Обично се пред само усвајање врши додатно усаглашавање како би се обезбедила пуна сагласност свих који усвајају стратегију и акционим план.

Усвојена стратегија се презентује јавности кроз конференције, медије, општинску интернет страницу, а у сажетом облику се штампа и дистрибуира свим релевантним институцијама и појединцима. Скупштини се годишње подноси извештај о реализацији, а периодично се врши ревизија стратегије и акционог плана.

Сазнања која се кроз процес израде прикупљају, сумирају се кроз дефинисање проблема и треба и доносе се бројни закључци и процене о укупном стању у областима, од значаја за становање. Ови сумарни резултати се потом уобличавају у листу предлога стратешких приоритета.

У неколико до сада израђених стамбених стратегија, могу се пронаћи многи заједнички елементи, а уочљивија је нека врста консензуса о општем стратешком циљу, који треба да води решавању основних стамбених потреба - да свако домаћинство располаже посебном стамбеним јединицом и општем побољшању стања у стамбеној области. Ово се може објаснити најпре сазнањем да мање више све градске средине средње величине у Србији имају доста сличних проблема и да постоји значајан и квантитативан и квалитативан мањак станова у односу на број домаћинства.

Добар део стамбеног фонда настањен је са више домаћинстава, а у вези са тим су и стандарди становања. Њих уочавамо кроз пренасељеност станова у смислу површине по члану домаћинства или односа броја чланова и броја соба, као и кроз опремљеност станова инсталацијама. Није занемарљива ни лоше стање вишепородичних стамбених зграда и њиховог окружења. Тако тешке проблеме није лако решити па ни тако опсежан и веома амбициозан општи циљ није лако достићи. Један од начина је да се процес достизања циља рашчлани на различите области у којима се могу лакше увидети могућности за систематско деловање. Приоритетни циљеви локалних стамбених стратегија формулисани су на основу процена садашњих стамбених прилика у конкретним срединама, анализирањем реалних претпоставки о будућим потребама појединих категорија домаћинстава и реалних капацитета свих релевантних фактора.

Сама формулација циљева обавља се кроз партиципативни процес који укључује низ најважнијих и заинтересованих актера. При дефинисању циљева води се рачуна о принципу да они треба да буду специфични, мерљиви, достижни, релевантни и временски орочени. Ако погледамо приоритетне циљеве усвојених стамбених стратегија градова Краљева, Ниша и Крагујевца (слично је и у предлозима докумената осталих градова) можемо уочити заједничке именитеље.

3.2. Стратешки приоритети локалне станоградње у Србији

Унапредити стандард становања и стамбено окружење свима којима је потребно, стан учинити доступним онима који га немају и помоћи побољшању стамбене ситуације онима који имају веома низак стандард становања, а посебно угроженим социјалним групама.

У наредном тексту сублимирани су подаци о приоритетним циљевима за неке од градова у Србији који су суочени, поред града Београда, са највећим екстерним приливом становништва услед, у првом реду миграција изазваних ратним дејствима.

Приоритетни циљеви неких стамбених стратегија за град Краљево:

1. Повећање доступности стамбеног простора домаћинствима која на тржишту не могу да реше своје стамбене потребе.
2. Унапређење подстандардних и неформалних насеља.
3. Унапређење система управљања и одржавања постојећег стамбеног фонда.
4. Подршка развоју ренталног сектора, како јавног, тако и приватног, уз стварање услова за потпуну правну сигурност у овом сектору.

Приоритетни циљеви неких стамбених стратегија за град Ниш:

1. Обезбеђење градског грађевинског земљишта за нову стамбену изградњу.
2. Подршка развоју ренталног сектора, како јавног, тако и приватног, уз стварање услова за потпуну правну сигурност у овом сектору
3. Унапређење система управљања и одржавања постојећег стамбеног фонда.
4. Развој институционалне инфраструктуре и подизање капацитета градске управе за остваривање програма становања.
5. Развој посебних програма за решавање проблема становања сиромашних и рањивих друштвених група.

Приоритетни циљеви неких стамбених стратегија за град Крагујевац:

1. Повећање укупног стамбеног фонда подстицањем нове стамбене изградње.
2. Заустављање даљег пропадања и увећање вредности постојећег стамбеног фонда, повећање квалитета становања и унапређење система управљања и одржавања стамбених зграда.

3. Развој ренталног стамбеног сектора на непрофитним и нископрофитним основама и повећање доступности становања.
4. Дефинисање и успостављање јасног (сигурног) извора стамбено финансирања и развој институционалне инфраструктуре.
5. Унапређење подстандардних и неформалних насеља.

3.3. Локална стамбена политика

Приоритети стамбених политика на локалном нивоу сагледавају се углавном у оквиру следећих области:

- повећање доступности стамбеног простора свим домаћинствима и развијање јавног ренталног сектора,
- унапређење управљања и одржавања стамбених зграда,
- унапређење и регуларизација неформалних насеља, а посебно ромских насеља,
- унапређење управљања земљиштем са циљем повећања стамбене изградње, и генерално,
- подизање институционалних капацитета ради оспособљавања локалних самоуправа за бављење стамбеном политиком.

ЗАКЉУЧАК

Досадашња искуства су показала да је у целокупном процесу увођења стамбене политике у редовну делатност локалне самоуправе од кључне важности да се процес води у „тандему“ струке и политике. То де факто значи да се у управљању овим процесом јављају две водеће личности – једна из струке, а једна из политичког естаблишмента града. Особа из струке би пожељно било да већ јесте из структуре градске управе или неке друге градске институције, да је на професионалном руководећем положају (у средњем и вишем менаџменту) и да је у свом досадашњем раду упућена на проблематику становања (урбанисти, правници, економисти, градјевинци, социолози и сл.).

Град би свакако требало да има визију у ком правцу процес може и треба даводи и да у том смислу кроз процес врши и кадровско позиционирање кључних учесника. Политичка личност је обично из најужег руководства града, а градоначелник је особа која би требало да у потпуности подржи овај процес. Важно је имати у виду дуго трајање ових активности, где се резултати јављају врло често тек по завршетку мандата оних који тај процес започињу. Из тог разлога, један од водећих принципа кога би се требало држати је и одржање континуитета. Данас, имајући у виду да је бављење стамбеном политиком дефинисано као поверени посао локалној самоуправи, веома је важно је постићи претходни политички консензус, пре свега у Скупштини града / општине о потреби ангажовања власти у области становања. Истовремено, покретачи иницијативе би требало да афирмишу процес кроз укључење медија од самог старта. Медији су, поред тога што представљају основни вид комуникације процеса са јавношћу, истовремено и његови контролори и промотери.

ЛИТЕРАТУРА

1. Donner, C. (2000) Housing Policies in the European Union. Vienna European Social Charter, revised version of 1996.
2. Милићевић, Г. (1990) Урбана економика. Београд: Економски факултет
3. Петровић, М. (2004) Социологија становања. Београд: Институт за социолошка истраживања
4. Стамбена стратегија града Крагујевца, 2007
5. Стамбена стратегија општине Краљево, 2007
6. Стамбена стратегија града Ниша, 2006

***Посебан прилог - Шездесет година
Удружења урбаниста Србије
/1955-2015./***

мр Душан Минић, дипл.ек.¹

ПОСЕБАН ПРИЛОГ ПОВОДОМ ШЕЗДЕСЕТ ГОДИНА УДРУЖЕЊА УРБАНИСТА СРБИЈЕ (УУС) /1955-2015./

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Током шест деценија постојања Удружење урбаниста Србије мењало је своје називе: Друштво урбаниста Србије, Урбанистички савез Србије и Удружење урбаниста Србије.

На оснивачкој Скупштини, одржаној у Београду, 20. маја 1955. године група од педесет ентузијаста на челу са арх. Николом Добровић, оснива ДРУШТВО УРБАНИСТА СРБИЈЕ као друштвено-стручну организацију чији је циљ окупљање свих снага непосредно или посредно укључених у урбанистичку делатност у Србији.

За првог председника Друштва урбаниста Србије изабран је арх. Никола Добровић, професор урбанизма на Архитектонском факултету у Београду.

После једанаест година, 1966. године, Урбанистичко друштво Србије трансформише се у УРБАНИСТИЧКИ САВЕЗ СРБИЈЕ.

Смисао ове промене била је тенденција да се активност пренесе на локалне градске организације урбаниста, а у Савезу се координира укупна активност.

Промене се дешавају и на нивоима републичких, покрајинских и општинских органа. Оснива се Републички секретаријат за урбанизам, стамбене и комуналне делатности и одговарајући органи покрајина, доноси се Резолуција о основама политике урбанизације у СР Србији, Одлука о издвајању буџетских средстава за израду просторних планова Републике и покрајина, афирмишу се локалне градске и општинске планерске организације, урбанистички заводи и слично.

На ванредној Скупштини у Сремским Карловцима одржаној 24. новембра 1990. године усвојен је нови Статут и промењен је назив Урбанистички савез Србије у УДРУЖЕЊЕ УРБАНИСТА СРБИЈЕ. На Скупштини је промовисана и Платформа за израду новог Закона о урбанизму.

ОСНОВНИ ПОДАЦИ О УУС

УУС организовано је као јединствена струковна, стручна и друштвена организација урбаниста Србије.

УУС чини мрежа институција и појединаца из области урбанизма, просторног планирања, уређења грађевинског земљишта, заштите животне средине и сродних области.

Данас Удружење урбаниста окупља значајан број индивидуалних чланова (архитекти, грађевински инжењери, просторни планери, економисти, правници, еколози, геодети, саобраћајни инжењери, машински инжењери, географи, електроинжењери, шумарски инжењери, информатичари и инжењери хортикултуре). Уједно Удружење урбаниста чине и колективне чланице (јавна и приватна предузећа за израду урбанистичких планова, просторних планова и студија, предузећа за урбанизам, грађевинско земљиште и изградњу, факултети, институти и др.).

У циљу повезивања и размене искуства и знања са мрежама признатих и квалификованих европских стручњака, УУС је од 2009. године пуноправни члан Европског савета урбаниста –

¹ мр Душан Минић, дипл. економиста, председник Удружења урбаниста Србије

СЕУ (27 европских држава), а маја 2011. године у Београду је у организацији Удружења урбаниста Србије и свесрдну помоћ Архитектонског факултета – Универзитет у Београду одржана редовна седница Скупштине Европског савета урбаниста (ЕСТР).

Удружење је носилац највиших домаћих јавних/друштвених и професионалних признања и награда.

У просторијама Ректората Универзитета у Београду, јуна 2010. године, а у оквиру пројекта Пут ка врху од стране Медиа-Инвент из Новог Сада, Факултета техничких наука Нови Сад и РЕгионалне привредне коморе Београд додељена је Удружењу урбаниста Србије за развој урбанизма Повеља са златником „Капетан Миша Атанасијевић“.

Такође, Савез инжењера и техничара Србије (СИТС), у фебруару 2011. године, Удружењу урбаниста Србије доделио је Повељу: Најбоља ИТ организација Србије.

ЦИЉЕВИ УУС

Развијање делатности урбанистичког и просторног планирања.

Неговање професионалне етике.

Остваривање међународне сарадње на ширем простору, посебно кроз размену искустава, развој струке и заједничку организацију одређених манифестација и урбанистичко-архитектонских конкурса.

Значајније учешће у припреми законских одредби, прописа и програма који се односе на урбанизам, просторно планирање, изградњу и грађевинско земљиште.

Континуирано унапређивање сопственог статуса и достигнутог реномеа Удружења урбаниста Србије.

ДЕЛАТНОСТ УУС

Од многобројних активности УУС-е значајно је напоменути следеће:

- Унапређење политике просторног и урбаног развоја;
- Активно учешће у припреми и разматрању прописа у области урбанистичког и просторног планирања;
- Организовање научно-стручних скупова, семинара, Међународног салона урбанизма, Летње школе урбанизма и др.;
- Организовање урбанистичко-архитектонских конкурса;
- Публиковање стручних радова;
- Развијање сарадње са сродним институцијама, удружењима и предузећима у Србији и иностранству;
- Додела одговарајућих награда и признања за успешна достигнућа у струци.

МЕЂУНАРОДНИ САЛОН УРБАНИЗМА

Салон представља смотру најзначајнијих, актуелних остварења у области просторног и урбанистичког планирања, урбанистичког пројектовања и реализација.

У организацији УУС већ 23 године у континуитету, сваког 8. новембра, одржава се премијерна поставка Међународног салона урбанизма.

Учесници Салона су чланови УУС и заинтересоване организације, предузећа и појединци из Србије и иностранства.

У организацији Удружења урбаниста Србије, по први пут Салон урбанизма је одржан 8. новембра 1991. године у граду Нишу и тако у континуитету до данашњих дана и поред економских потешкоћа, ратова и слично. Међутим, из разних специфичних околности (највећа инфлација на свету, економска блокада и друго), 1993. године Салон урбанизма није одржан.

Првих 10 година, премијерна поставка Салона урбанизма одржавала се у Нишу, а затим непарних година у Нишу, а парних година у Крагујевцу, Бања Луци, Новом Саду, Бијељини, Шапцу, Лесковцу и Београду.

Са премијерном поставком се не завршава изложба радова, већ Салон урбанизма у току године гостује и у другим градовима Србије и иностранства (Салон траје током целе године).

У току свих година штампа се и посебан Каталог радова.

Број изложених радова задњих година кретао се у интервалу од 150 до 180 радова.

Број учесника Салона на премијерним поставкама достигао је и број од 500-600 посетилаца.

Радови из иностранства били су из Словеније, Аустрије, Италије, Чешке, Мађарске, Бугарске, Сједињених америчких држава, Аустралије, Федерације Босне и Херцеговине, Црне Горе, Хрватске, Македоније, Грчке, Кипра, Мексика, Велике Британије и још неколико држава.

Радови на Салону излажу се у следећим категоријама: 1. Просторни планови 2. Генерални урбанистички планови 3. Планови генералне регулације 4. Планови детаљне регулације 5. Урбанистички пројекти и реализације 6. Конкурси 7. Истраживања и студије из области урбанизма 8. Заштита животне средине кроз студије и планове 9. Примена информатичке технологије 10. Публикације 11. Студентски радови.

Награде Салона су: Велика награда Салона и награде за најбоље радове у категоријама.

Салон урбанизма је достигао висок реноме и постао је институција која има међународни карактер и масовност радова и учесника.

Салон урбанизма отвара и повезује просторе и људе, трасира путеве урбанистима и усмерава их у јединствен европски информатичко-комуникациони простор.

Салон није само такмичарски део. Салон је комуникација, пресек наших сазнања, визија и остварења, омогућава нам да видимо докле смо стигли, са циљем да трасирамо путеве ка европским интеграционим токовима. Салон је упознавање, размена искуства, дружење и нека нова пријатељства.

МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП – ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА

Летња школа има извесну традицију као облик перманентног образовања урбаниста у нашој земљи.

Осамдесетих година прошлог века радила је у Дубровнику, тада седишту Савеза урбаниста Југославије. После распада бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, деведесетих година успешно је организована летња школа у Шипову – Република Српска.

Почетком 21. века Удружење урбаниста Србије отвара нову активност организацијом Летње школе у мају 2005. године, са темом „Инвестиције на Западном Балкану“, Велика Плана-Покајница, 23-25. мај.

Наредних година биле су следеће теме:

- „Планирање, инвестиције и реализација ка европском законодавству“, Врњачка Бања, 19-21. јун 2006. г.
- „Инвеститори-инвестиције / Место и значај у изради стратегије просторног и урбаног развоја Србије/“, Тара, јун 2007.г.
- „Како до стратегије просторног и урбаног развоја на националном и локалном нивоу Републике Србије“, Крагујевац, јун 2008.г.
- „Место и улога учесника у новом Закону о планирању и грађењу као и Закону о државном премеру и катастру непокретности“, Златибор, 8-10. јун 2009.
- „Мониторинг и конверзија“, Тара, 2010.г.
- „Процеси легализације и усвајање и реализација урбанистичких и просторних планова“, Кладово, 2011.г.
- „Нови инструменти планирања простора у тржишним условима и Процена вредности непокретности“, Тара, 29-31.мај 2012.г.

- „Нови и актуелни закони о уређењу простора и њихово спровођење. Приоритетни инвестициони програми и објекти“, Тара, 30.05- 01.06.2013.г.
- „Актуелни прописи у планирању простора, урбанизму и изградњи. Комплементарни закони. Реиндустријализација“, Врњачка Бања, 25-27. јун 2014.г.
- „Плански основи. Урбане политике. Измене и допуне Закона о планирању и изградњи и Закона о државном премеру и катастру“, Крагујевац, 14-16. мај 2015.г.

Сва саопштења-писани радови штампају се у Зборнику радова.

Летња школа све више поприма међународни карактер. Предавачи су из Републике Српске, Црне Горе, Хрватске, Немачке, Словеније, Мађарске, Македоније, Федерације Босне и Херцеговине и Аустрије.

Циљне групе учесника су: урбанисти, планери, геодети, факултети и институти, министарства, државна управа, локална самоуправа, јавна и приватна предузећа, дирекције, заводи, инвеститори, пројектанти, извођачи изградње, банке, привредне коморе и међународне организације.

Летња школа је изузетно посећена, а број учесника креће се од 250-300.

ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Удружење урбаниста Србије је једна од најстаријих струковних и професионалних организација на подручју Републике.

У континуитету, свих шездесет година, Удружење је окупљало изузетно стручне и квалитетне људе и увек је деловало у процесима урбанизације и развоја.

Крупне промене догађале су се у нашој земљи. Имали смо бурни процес урбанизације и „експлозивни“ раст градова. Прерастање сеоског у градско становништво било је међу најбржим у свету.

Затим долази перо кризе па опет благи опоравак и тежња ка стабилизацији и прикључивању Европској Унији.

Сви ови процеси одражавали су се и на токове урбанизације, а истовремено њихово дејство је обострано и мултипликативно и било је у нераздвајој интеракцији становништва, делатности и просторно-физичке средине.

Кроз сталне промене у прошлости и садашњости, урбанисти су се сусретали са многобројним тешкоћама. Велики број визија је остварен, али има и визија које су оправдано или неоправдано неостварене.

У наредном периоду, основни циљ Удружења урбаниста Србије је развој урбанистичке и просторне делатности, професионализам, као и у континуитету унапређење сопственог статуса и достигнутог реномеа.

Институције и организације које су помогле организовању
XI Летње школе урбанизма у Крагујевцу:



ИНЖЕЊЕРСКА КОМОРА
СРБИЈЕ





СТАМБЕНА ЗАДРУГА
„НАПРЕДАК“
КРАГУЈЕВАЦ



Banca Intesa

HÖDLMAYR

Logistics Serbia



VODA VRNJCI
Živite zdravo!



VULOVIĆ TRANSPORT
TRANSPORTNO PREDUZEĆE D.O.O.
K R A G U J E V A C