
ПОЛИТИКА УРБАНОГ ПЛАНИРАЊА И ГРАДЊЕ

УДК 711.4+351.778.5(497.11)

Оригинални научни рад

Снежана Ђорђевић*

Сажетак

Овај чланак приказује специфичности политике урбаног планирања и градње уопште, са посебним освртом на специфичности стања у Србији. Чланак анализира најважније актере у овом пољу, њихове односе, поделу надлежности, процес одлучивања, процесе креирања, реализације и вредновања политике и пројеката у овој области. Посебно се фокусира на процедуре, те коначне резултате и ефекте политике у смислу обезбеђивања складне, функционално и развојно одрживе заједнице, пријатне за живот и рад.

У раду се користи компаративна анализа Шведске као друштва које је обезбедило професионалне и демократске стандарде у овој области, што је добра основа за приказ слабости нашег друштва као и могуће правце корекције и побољшања.

У прилогу су, поред теоријских анализа, дати и бројни подаци из емпиријских истраживања као и сликовити примери злоупотреба грађевинског земљишта кроз приватизацију, појава олаке пренамене земљишта, непоштовања професионалних стандарда, слабе доступности података, нетранспарентности процеса одлучивања, угрожавања јавног интереса и јавног добра кроз «тајкунске» пројекте. Ради веће јасности како се у пракси одвијају ови процеси, текст се завршава студијом случаја новог капиталног пројекат Београд на води.

Кључне речи: просторно планирање, градња, јавна политика, грађевинско земљиште, одлучивање, јавни интерес, јавно добро, зонинг.

* Факултет политичких наука

Смисао политике урбаног планирања и градње

Политика урбаног планирања и градње у Србији је веома битна за друштво јер *обликује насеља* (посебно је комплексно планирање и уређење градова), уводи стандарде у градњу, уређује *намену и начин коришћења земљишта* (које је веома скуп ресурс), омогућава да насеља буду лепо и функционално обликована чиме се обезбеђује пријатан амбијент за живот грађана. Идеал свих уређених друштава је креирање насеља по мери човека.¹ Ова јавна политика омогућава нормално функционисање насеља као целине у свим њеним функцијама и директно утиче на функционални, али и на социјални зонинг.

Функционални зонинг је обликовање простора према функцијама којима је доминантно намењен: зона становање, привредна, индустријска и бизнис зона, зона услуга (за спорт, рекреативна, туристичка), саобраћајна зона (раскрснице, надвожњаци, петље итд). Градске власти осмишљавају овај процес да би избалансирали све аспекте живота насеља и њених становника у складну целину, што је, по правилу, врло сложен и изазован задатак. Важан аспект је функционално уклапање целина и дизајнирање и естетско обликовање објеката и простора. Пројекат урбане обнове америчких градова као главни чинилац има укључивање грађана у израду мастер плана (генералног урбанистичког плана). Једна од метода укључивања грађана² је *измаштавање* града у смислу предлагања жељених садржаја, форми, делатности као и естетског обликовања објеката и простора. Неки од најбољих архитектонских и урбанистичких решења су производ измаштавања па су тако настали нека од најлепших и најфункционалнијих решења у уређењу градова и тргова (центар Бостона, Беркли, Сиетл итд).

Додатно, битан аспект функционалног зонинга је креирање пријатељског амбијента за привлачење инвестиција, развој бизниса и услуга, те *подстицање локалног економског развоја* као

1 Видети: *Urban Planning in the 21st Century*, (ed. Daniel Graber, Kenneth Birmingham), Nova Scienca Publishers, Inc, New York, 2009; *Urban Politics*, (ed. Mark Davidson, Deborah Martin), Sage Publications, 2014.

2 Једна од најпрегледнијих студија у области методологије рада градских власти и метода који се користе у дијалогу са грађанима и локалном заједницом дат је у зборнику радова: *Researching the City*, (ed. Kevin Ward), Sage Publications, 2014.

једне од најбитнијих и најзахтевнијих надлежности које савремене локалне власти имају.³

Социјални зонинг представља просторно груписање становника (по разним особинама) у одређене области, као на пример: кинеска, јеврејска четврт (етнички принцип), елитни резиденцијални делови града (богатство), сламови и гета (сиромаштво), радничка, занатска, трговачка, уметничка четврт (делатност становника), итд.

За разлику од функционалног зонинга, социјални је чешће последица живота и функционисања града него што је унапред јасна намера власти, мада ни супротни примери нису искључени. Тако је у САД у више наврата отворана дебата везана за урбану политику једног броја градова који потискују сиромашнији, па чак и средњи социјални слој из атрактивнијих делова града, зарад његовог резервисања за врло богате грађане. Овај процес се назива центрификација. Главни инструмент власти у овом процесу представља висина пореза на имовину и висина ренти за станове, а у јавности се често отвара дебата о демократичности и (не)прихватљивости овакве врсте политика по општи, развојни интерес друштва.⁴

Ова врста дилема је на интернационалном нивоу отворена од стране УН које су усвојиле концепт «отворених градова» за све грађане који желе да живе у њима, са захтевом да се градске власти потруде да обезбеде доступне станове и послове као битне предуслове за нормалан живот придошлица. У савременом, глобализованом свету, са великим таласима миграција у развијене делове света, ове захтеве је веома тешко остварити, те је пред градским властима веома тежак (некада и неостварљив) задатак.⁵ Без обзира на успешност политике отворености у сваком граду понаособ,

3 Видети: Bradfords, Bramwell, *Governing Urban Economies, Innovation and Inclusion in Canadian City Regions*, University of Toronto Press, 2014; као и: David Wolfe, *Innovating in Urban Economies / Economic Transformations in Canadian City Regions*, University of Toronto Press, 2014.

4 Видети различите аспекте социјалног зонирања у студији: Nora Libertun de Duren, "Cities and Sovereignty", у: *Identity Politics in Urban Spaces* (ed. Diane Davis), Indiana University Press, 2011; као и радове: Alan Harding, Talja Blockland, *Urban Theory*, Sage Publications, 2014; као и: M. Gottdienr, Leslie Budd, *Urban Studies*, Sage Publications, 2005.

5 Детаљније о овој врсти изазова као и о отежаном општем амбијенту развоја градова у временима криза видети: *Cities and crisis*, (ed. Kuniko Fujita), Sage Publications, 2014.

градске власти се свакако разликују по томе да ли су посвећене овој политици па се стога труде да достигну те циљеве, да ли игноришу постојање овог концепта или се опиру оваквом концепту и на њој заснованој политици развоја градова.⁶

Актери, главни процеси и стандарди

За успешно креирање, примену и вредновање политике урбаног планирања и градње од великог значаја је:

- a. Адекватна *подела надлежности* између државе и локалних власти и демократски односи сарадње и координације у раду;
- б. *Демократски амбијент* који подразумева постојање отворене, транспарентне и одговорне јавне политике која омогућава:
 - креирање квалитетних, јасних и доступних планова и студија неопходних за квалитетно обликовање простора и градњу;
 - јавност у креирању пројеката и реализацији политика и пројеката у овој области и
 - адекватно укључивање грађана, цивилног друштва и заједнице у процесе одлучивања.
- ц. Стално и адекватно присуство *професионалног утицаја и стандарда* у овој делатности, пре свега кроз:
 - постојање снажних и квалитетних институција специјализованих за ове послове,
 - добра организација рада као и
 - довољан број стручњака на свим нивоима.

У Србији постоје бројне *слабости* у овој области и неке од најважнијих би биле:

6 Занимљиве студије посвећене овим питањима су: Edward Soja, *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, 2010; као и: John Frece, *Sprawl and Politics - Inside Story of Smart Growth in Maryland*, University Press of New York, 2009.

- *неадекватна подела надлежности између државе и локалне власти* (претерана централизација);
- *крути, централизовани генерални планови* и неадекватан простор који је остављен локалним властима да утичу на уређење простора;
- бројни *имовинско правни проблеми* (бесправни изграђени објекти, спор процес враћања имовине локалним властима као и спор процес враћања национализоване имовине);
- олако *кршење професионалних стандарда* па и *постојећих планова*; ⁷
- слабо укључивање грађана (становника) у процесе планирања, креирања и имплементације просторних и урбанистичких планова као и у одлучивање о градњи (намени земљишта, потребама, приоритетима итд). ⁸

Ради бољег схватања значаја постојања професионалних и демократских стандарда у овој области, прво ће бити дат пример начина креирања и примене ове политике у Шведској а затим ће се прећи на анализу у Србији.

Компаративно искуство - пример шведског друштва

У Шведској, као и у низу развијених земаља, питање просторног планирања је важан део развојне и привредне стратегије. Процедуре рада и одлучивања у овој области су прецизно регулисане, примењују се професионални стандарди (никако се не допушта волунтаризам), а одлучивање о овим важним питањима одговорно, јавно и трајно је отворена тема. Искуство Шведске и Стокхолма је веома инспиративно с аспекта значаја ове области и пажње са којом се њихово друштво бави овим питањима.

7 Узроци су често партократија као амбијент у којој је најбитнији интерес партија и повлашћених група уместо јавног интереса и добра, корупција, неодговорност. Последице су: злоупотребе јавног добра, бесправна градња и урбанистички, естетски и функционално слабо уређена насеља.

8 Насупрот овим, демократским стандардима, у Србији је веома присутна пракса скривања ових информација од заједнице и реализација пројеката од интереса за поједине групе, не ретко уз угрожавање и жртвовање јавног интереса и јавног добра.

Локалне власти имају *широк обим надлежности*, обучене кадрове а држава и локалне власти савесно укључују *структуру, знања и професионалне критеријуме* у доношење свих битних одлука. У овој земљи је стварање и одржавање функционалних, лепих, здравих и чистих насеља апсолутни приоритет те се отуда пажљиво креирају развојне стратегије водећи рачуна о свим битним критеријумима (технолошки, еколошки и естетски). Држава као и локалне власти (не само општине и градови већ и делови ових заједница као што су квартави) су партнери у овом послу и међусобно се уважавају и сарађују. Они активно и стално укључују јавност у процесе одлучивања о намени земљишта, о проблемима, приоритетима, могућим алтернативним, и коначно, оптималним решењима. Специфичност шведског система је да политику креирају (у стручном смислу) професионалци док политичари политички балансирају ове процесе.⁹ У овој земљи у свим, па и у овој области јавних политика, пресудно битну улогу имају *агенције и професионална тела* чиме се обезбеђују испуњење стандарда и заштита јавног интереса и јавног добра. Присуство корупције је скоро занемарљиво. Шведско друштво се озбиљно забринуло на појаве корупције (појава присутна и у области градње), те је из тога проистекла озбиљна анализа ових процеса праћена јавним дебатама и предлогом мера за заустављање тих појава.¹⁰

У Шведској, држава не доноси генерални план без укључивања локалних власти. Важну улогу у овом процесу свакако има Шведска асоцијација локалних власти (SALAR) која често успешно олакшава дијалог. Држава дефинише принципе уређења простора, просторног планирања, зонирања и градње док локалне власти имају пуну надлежност да, у датим законским оквирима, доносе урбанистичке планове те креирају и реализују политику просторног планирања, градње и становања како процене, скупа са грађанима, да је најбоље за грађане, заједницу и интересе развоја општине. У овом процесу се закони и професионални стандарди поштују.

9 Обезбеђују доступност података, демократски процес расправе и одлучивања, укључују све битне актере и обезбеђују пажљиву, аргументовану јавну анализу свих предлога, њихових решења те креирање одрживе развојне стратегије и доследне примене усвојене политике и пројеката.

10 G.O. Elingsonn, A. Brgh, M. Sjolín: "Public Corruption in Swedish Municipalities- Trouble Looming on the Horizon?", *Local Government Studies*, Routledge, Vol. 34, No. 5, November/2008, стр. 595-608.

Грађани су активно укључени у процес *израде детаљног урбанистичког плана* и то у свим фазама:

- а. израда детаљног урбанистичког плана,
- б. промене намене земљишта и креирања плана градње и
- ц. коначно издавања грађевинских дозвола.

Веома су честе *јавне дебате* у дистриктима на које се план односи, износе се отворена питања, сукобљавају интереси, жеље и потребе појединаца, интересних група и организација и траже оптимална решења, што често није нимало једноставан процес. Један од највећих изазова за њихове власти је омогућити да се направи најбољи баланс квалитета и ефикасности. Наиме, у напору да се укључе сви заинтересовани грађани, цивилне групе и организације, дешава се да се процедуре усвајања планова и докумената јако одуже што такође није оптимално стање, па градске власти активно раде са свим учесницима да се обезбеди квалитетно али и ефикасно одлучивање.

Урбана и политика градње се заснивају на *одличним базама података* што је основ за добар квалитет ове политике (*политика заснована на поузданим подацима - evidence based policy making*). Локалне власти (као и држава у својим надлежностима) примењује benchmarking (систем мерних инструмената за мерење ефеката рада) путем кога се добија реалан увид у процес рада, успешност, слабости и у простор на коме треба интервенисати ради подизања квалитета рада.

Стокхолм је веома интересантан пример за област просторног планирања и градње. Он је, попут Београда, милионски град (800.000 становника у центру и два милиона у округу Стокхолм) са сталним приливом становника. Стокхолм је привлачна дестинација за инвеститоре, улагања и развој бизниса. Поред тога је значајан универзитетски центар са све већим приливом студената. Стокхолм је један од најбогатијих градова у Шведској, па и целој Скандинавији. Овај град је слабо погођен кризом и има најнижу стопу незапослености од 6 одсто.¹¹

Стокхолм је *смиштен на великом броју острва* што јако доприноси његовој изузетној лепоти и живописности простора

11 У Стокхолму се криза осећа само на тржишту запошљавања младих, где је се од почетка кризе број незапослених дуплирао, чему градске власти, али и држава, посвећују велику пажњу трагајући за адекватним решењима и мерама.

(динамика односа воде, неба и земље), али је то у исто време и велики изазов. Проблем недостатка простора који постоји у свим градовима света, у овом граду је још израженији и захтева веома вешта урбанистичка, техничка и архитектонска решења за све делатности у граду (комуналне инфраструктуре у смислу водовода, канализације, гасовода, саобраћајне инфраструктуре, градње итд).

Овакву ситуацију успешно могу решавати само усклађени тимови обучених, вештих и креативних стручњака, одговорни и демократски орјентисани политичари и активни грађани. Сви поменути чиниоци (просторни, социјални, технолошки, економски итд) се узимају у обзир у процесу просторног планирања које је транспарентно, јавно и одговорно те је тако реална основа за креирање адекватне политике градње и развоја града. Ти принципи су присутни и у процесу одлучивања о намени земљишта, у дебатама о приоритетима (изградња шопинг или културног центра на некој атрактивној локацији), о изгледу града и квалитету живота које нуде насеља итд.

Локалне власти уређују парцеле (сарадња са приватним сектором) а инвеститор гради на већ уређеном простору, већ према стандардима који постоје за тај простор. Издавање грађевинских дозвола је процедурално одлично уређено, а сам процес је олакшан и релативно ефикасан и брз.

Урбано, просторно планирање и градња у Србији

Област урбаног планирања захтева да држава и локалне власти имају стратегије, користе базе података а процес планирања заснивају на измереним потребама грађана.¹² Наше власти по свим овим аспектима слабо раде. Област планирања се деценијама суочава са озбиљним слабостима: држава и локалне власти су слабо обучене за стратешко планирање,¹³ просторни планови се често уопште не раде, област је занемарена, оптерећена корупцијом, систем је централизован а локалне власти заиста имају прескромне

12 Видети детаљније о значају стратешког планирања и управљања, те дилемама и изазовима у тој области у градовима развијеног света: Robert Agranoff, Michael McGuire, *Collaborative Public Management - New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2003.

13 Душан Васиљевић, *Локални економски развој - зашто су неке општине добитници а друге губитници транзиције*, ПАЛГО, Београд, 2012, стр. 35-38.

капацитете.¹⁴ Грађани су маргинализовани и ретко се укључују у ове процесе.

Област урбаног, просторно планирања и градње је недо-вољно уређена, како законима, тако и одговарајућим подзаконским актима. Најбитнији закони у овој области усвојени после 2000. године су: Закон о планирању и изградњи 2003, са допунама 2009, 2011. као и нови Закон из 2015 године који је покушао да направи извесна побољшања. Ова област је простор озбиљних концептуалних а свакако и интересних сукоба различитих актера у друштву.

Држава доноси *Национални просторни план и Просторне планове посебне намене* (који уређују просторе од стратешког интереса за Србију, као на пример: национални парк, рударски базен, коридор, гасовод, река итд). Ови планови по правилу обухватају простор већег броја локалних самоуправа (општина, градова) али држава ретко, на било који начин (поготову не адекватан) укључује локалне власти у процесе креирања ових планова.

Локалне власти (општина, град) праве *генерални план, просторни план и план детаљне регулације* за своју територију. Постоје општи урбанистички планови (тако градови доносе генерални план а мања насеља и села доносе план општег уређења) који се даље разрађују регулационим плановима (план генералне регулације и план детаљне регулације за све општине), што је основ за спровођење и уређивање грађевинског земљишта. Сви ови планови дефинишу и прецизирају правила уређења простора, правила грађења објеката и имају посебно графички део као визуелни приказ датих решења. Мрежа свих ових планова је усаглашена и успостављена је по принципима хијерархије, што значи да план «нижег реда» мора бити усклађен са плановима «вишег реда».¹⁵ У процесу планирања локалних власти такође је евидентан проблем слабог укључивања грађана али и низ других проблема који се могу описати као слаби капацитети за рад у овој области.

И поред овог начелно добро постављеног система, у пракси просторног планирања и градње деценијама постоје озбиљне слабости:

14 Видети: Светлана Ристић, “Стамбене реформе у Србији”, *Часопис за јавну политику Полис*, бр. 3/фебруар 2013, стр. 4-11.

15 Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*, СКГО, Факултет политичких наука, Чигоја, Београд, 2009, стр. 28-29.

а) државни планови су претерано детаљни што доводи до крутости и нефлексибилности у систему планирања јер локалне власти имају недовољно простора да прилагоде планове развојним потребама конкретне локалне заједнице и насеља;

б. област планирања је озбиљно занемарена јер локалне власти често не праве планове због недостатка стручњака или новца за тај посао. Последица тог стања је *слаб квалитет планирања* као и *проблем непокривености простора плановима*.

Истраживања показују да овакво стање парадоксално, ствара јако много проблема баш градовима који имају веће капацитете али и веће потребе услед комплексности проблема и величине насеља,¹⁶ те су представници градова с правом више фрустрирани постојећим стањем.

Област и политика просторног планирања и градње такође пати од хроничног *недостатка стручњака* за одређене области као и високо квалификованих стручњака (посебно у мањим или периферно лоцираним општинама). Представници локалних власти су такође незадовољни финансијским средствима која могу одвојити за ову комплексну и захтевну област. И у овом смислу је индикативно да су представници општина у мањој мери забринуте постојећим стањем него њихове колеге у градовима.¹⁷

Администрација која опслужује ову област јавне политике, нема адекватан капацитет јер ради на архаичан начин и уз доминацију партијских интереса и критеријума у раду, у односу на професионалне, који су потиснути и често жртвовани. Ово је велика слабост читавог система, коју ниједна добро уређена земља не би прихватила. У том смислу за неке даље кораке остаје системски решити проблем *начина избора кадрова* који није искључиво професионалан и заснован на *проценама потреба администрације*, већ је често социјални (збрињавање људи), партијски (запошљавање страначких припадника), рођачки, пријатељски, родбински итд. Отуда није необично да се у ситуацијама злоупотреба када се крше стандарди и норме (најчешће пројекти направљени спрегом поли-

16 Већа концентрација становника, већа комплексност урбаног насеља захтева бољи квалитет планова да би се проблеми лакше и квалитетније решавали. Видети: Снежана Ђорђевић, 'Анализа примене принципа субвенционисања у Србији', у: *Студија о примени начела субвенционисања у Републици Србији*, (ур. С. Ђорђевић, Д. Миленковић, М. Прокопијевић) Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, 2013, страна 114-168.

17 Ibid.

тичара и тајкуна), изостаје отпор стручњака чиме се жртвује јавно добро и праве велике материјалне и развојне штете.¹⁸

У том смислу може се само и даље инсистирати на коначном увођењу система запошљавања, напредовања и награђивања *према заслугама* (мерит систем) уз јачање правне државе, модернизацију начина рада и прелазак на управљање мисијама, тимски начин рада, идентификацију стандарда, креирање индикатора развоја, стално праћење и вредновање рада, чиме се обезбеђује квалитетно управљање развојем (одрживи развој).

На основу изнетог би се дало закључити да се у области ове јавне политике уопште није водило рачуна о професионализацији, међутим то не би било тачно. Битно је имати у виду да је направљена двострука системска интервенција којима се желела обезбедити *већа професионализација* у овој области а смањивање волунтаризма.

У борби против волунтаризма и злоупотреба које су током 1990-тих година довели до озбиљног руинарању урбаног простора, од 2000. године се иде на јачање примене *професионалних стандарда* у овој области и системско јачање контроле стручности и етичности ове врсте делатности од стране власти. Држава је сматрала да је битно озбиљније поставити и контролисати процес *издавање (али и одузимање) лиценци за рад појединцима* (Инжењерска комора) и *фирмама, организацијама* (Министарство за капиталне инвестиције и грађевину). *Лиценца* је потврда стручности али и етичности и придржавања стандарда професије у обављању ових послова. Лиценца се мора стално обнављати, уведена је стална контрола квалитета рада и лиценца је подложна одузимању у случајевима кршења стандарда утврђених законима. У српском друштву је то значајан помак мада савремена, добро уређена друштва то сматрају базичним принципом који се подразумева.

Многи стручњаци истичу да је и тај процес у многим аспектима споран, али без обзира на стручне спорове, у пракси се

18 У студијама посвећеним корупцији у Шведској, један од разлога за бригу, поред слабих и неадекватних институција и метода контроле, јеи озбиљно смањење “узбуњивачког понашања” јавних службеника у ситуацијама злоупотреба, које се третира као озбиљан системски проблем. Видети: G.O. Elingsson, A. Brgh, M. Sjolín, “Public Corruption in Swedish Municipalities - Trouble Looming on the Horizon?”, *Local Government Studies*, Routledge, Vol. 34, No 5, November 2008, стр. 603- 605.

могу идентификовати извесни, истина скромни, помаци у погледу веће одговорности у градњи.¹⁹

Други аспект професионализације представља увођење у градове института *градског архитекте*²⁰ са циљем да он, скупа са и до тада постојећим урбанистичко планским институцијама, поузданије обезбеди лакше сређивању проблема урбанистичког хаоса, дивље парцелизације и градње. Овај институт је присутан у многим земљама у свету. Успостављена је међународна професионална мрежа градских архитеката која је посвећена изналажењу најбољих начина за уређење простора и решавање проблема, што су законописци имали у виду као посебну погодност и подршку за успешно решавање корупције и урбанистичког нереда у Србији. После више од деценије постојања (од 2002) начелно би се могло закључити да градске архитекте мало могу да ураде у систему који је овако тешко оптерећен партократијом, волунтаризмом и корупцијом.

У овом контексту је битно напоменути повезаност просторног планирања и градње кроз питање начина вођења земљишне политике као и најбитнијих инструмената који се при томе користе.

Земљиште и градња

Употреба земљишта је важан чинилац у овим процесима па у том смислу треба имати у виду да се *земљишна политика* дефинише просторним, а разрађује урбанистичким плановима. На основу урбанистичких планова се уређује земљиште и спроводи контрола над земљиштем. У свим општинама и градовима *Агенције или Дирекције за грађевинско земљиште* имају право и дужност да газдују земљиштем.

Инструменти који се користе у овом процесу су *земљишне књиге и катастар*. Катастар је јавна књига која показује физички изглед парцеле и објеката смештених на њој, док земљишна књига садржи идентификовану власничку структуру јединица (стано-

19 Драстичније појаве, инциденти који су упућивали на несавесну градњу (урушавања зграда и објеката) праћени су кажњавањем одговорних и одузимањем лиценци за даље обављање ових послова.

20 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 9/2002, члан 56, 57.

ва, офиса, локала) у датим објектима.²¹ Србија се дуго мучила са проблемима слабог квалитета и непоузданости земљишних књига и неажурираност катастра, што је представљало велики проблем с обзиром да су они базични документи за вођење урбанистичке, просторне и стамбене политике. Отуда је разумљиво да су власти после 2000 године дале приоритет пројекту сређивања земљишних књига и катастра, те је данас њихов квалитет на далеко бољем ни-
воу.²²

У складу са управљањем земљиштем, треба напоменути да се код нас ретко унапред припрема за градњу, што је веома чудна пракса. Припрема земљишта за градњу је различито регулисана у разним земљама али је увек неко обавља. У Србији је ова делатност пропуштена инвеститорима (који граде) што је веома нерационално (скупо),²³ доводи до неуједначености, слабе кохерентности уређења простора у целини, што за последицу, по правилу, има слабу уређеност земљишта.

У већини земаља локалне власти благовремено формирају резерве земљишта за грађење - *банке земљишта*. Ово земљишта се уређује (изградња инфраструктуре, саобраћајних прилаза, паркинга, парка и зелених површина, спровођење водовода, канализације, гаса, телекомуникационе мреже било од стране саме локалне власти (најчешћи модел у Европским земљама) или се у овај процес укључује приватни сектор (стручњаци професионално опредељени за ову врсту посла (*land developer*) као што је случај у САД и већем делу англосаксонског света).

Тако сређена парцела се продаје инвеститору који на њој гради, опет, према стандардима и критеријумима дефинисаним за дато насеље и урбану целину. На пример, често се прецизно дефинише *висина грађевина, тип објекта* са варијантама за које се

21 Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*, СКГО, Факултет политичких наука, Чигоја, Београд, 2009, стр. 27.

22 Део неажурности на који држава није у стању да ефикасније утиче је нетачност података које сами грађани дају у односу на власништво над неким објектом, али то углавном није извор неких озбиљне проблеме у функционисању система. Видети: Dora Petronijević, *Analysis on Housing Prices in Serbia with Special Regard to Belgrade*, мастер рад, Економски факултет, Београд, 2014, стр. 18-19.

23 Трошак потпуно пада на инвеститора. Видети: Светлана Ристић, „Стамбене реформе у Србији“, *Часопис за јавну политику Полис*, бр. 3/фебруар 2013, стр. 4-11.

инвеститор може одредити (А, Б, Ц) а који обухвата стил градње, комбинацију материјала који се користе, као и коначни изглед објекта. Прецизно су регулисана питања у којима се сме (или не сме) одступати од типских решења итд.²⁴

У нашем друштву недостаје ова врста стандардизације и последица тога је слаба уређеност насеља, мешавина стилова која оставља често утисак хаотичности и нереди, често пренатрпаност, недостатак зелених површина, недостатак паркинга итд.

Сарадња и партиципација

Поред неразвијених капацитета, између локалних власти и државе је евидентан и проблем слабе сарадње и неадекватне координације. Истраживање спроведено 2013 године на великом узорку општина и градова²⁵ указује да је Србија и даље ефективно посматрано централизовано друштво са хијерархијским односом државе према локалним властима. Представници локалне и покрајинске власти се често жале да их држава не укључује у процесе планирања, креирања стандарда и да ретко добијају информације

24 Видети детаљније: М. Gottdien, Leslie Budd, *Urban Studies*, Sage Publications, 2005; *Urban Politics*, (ed. Mark Davidson, Deborah Martin), Sage Publications, 2014; и: *Researching the City*, (ed. Kevin Ward), Sage Publications, 2014.

25 Већина општина и градова сарађује са државом (са покрајином) у процесима регионалног и просторног планирања те је највећи број *општина* (117) и *градова* (20) начелно *позитивно оценио ову сарадњу*. Ипак има и многих незадовољних који су навели као основне проблеме *недостатак правовремених информација о фазама израде планова и неукљученост у процесе формирања пројектних задатака (Пожаревац)*. Општина мора бити укључена у израду свих „*студија развоја*“ које се тичу њене територије (*Кикинда*); јединице локалне самоуправе морају бити главни актер у процесу доношење *правилника о пројектовању и грађењу објеката*, јер у свакој средини постоје специфичности грађења везане за положај, традицију и очување вредности архитектуре из претходног периода. Истиче се *значај издавања грађевинских дозвола* и оснивање *предузећа за израду планских докумената* јер у тој области често недостају стручњаци. Представници општине *Рашка* истичу да локална власт мора бити активна и у процесу *легалитовања бесправно изграђених објеката*. Представници града *Сомбора* истичу да је за локалну власт од великог значаја обављање послова заштите споменика културе итд. Видети: Снежана Ђођевић, "Анализа примене принципа субсидијаритета у Србији", у: *Студија о примени начела субсидијарности у Републици Србији* (ур. С. Ђорђевић, Д. Миленковић, М. Прокопијеви), Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, 2013, стр. 147.

битне за градњу. Веома ретко их држава пита за њихове проблеме, потребе и приоритете, а још ређе имају заједничке пројекте и акције. Један од добрих изузетака је већ поменут пројекат израде квалитетних *земљишних књига и катастра*.

Испоставило се, међутим, да и локалне власти слабо укључују грађане у процесе просторног планирања, да ретко питају грађане за мишљење, да ретко скупа идентификују проблеме и приоритете, што је део општег амбијента недовољно демократског и партократског друштва. У једном броју општина и градова представници власти су се жалили да грађани не показују интересовање да се укључе у овај процес, чак и када им се јавно изложи просторни план (чак и макета) као предлог будућег уређења простора града (представници градске власти Ужица, 2012).

Део разлога за ову пасивност се може наћи у предуго присутној пракси неукључивања грађана око ових питања (изузетак су сеоске месне заједнице које чешће заједнички одлучују о приоритетима и пројектима посебно при расписивању самодоприноса за неки пројекат), нејасност планске документације, као и да грађани често не схватају смисао и значај свог укључивања. У Србији је предуго на свим нивоима присутна *бахата власт* која злоупотребљава јавна добра, крије од грађана своје намере, те их отуда нерасто и укључује у процесе одлучивања. Када их укључи не ретко се то дешава да то ради само зарад обезбеђивања привида демократичности. У случајевима када грађани дају сугестије, власт им ретко доставља повратну информацију да ли је, шта и зашто од предложеног уважила и одбацила итд.

Када постоје искрене намере од стране локалне власти (а увек има таквих случајева, што је наравно веома охрабрујуће), често не постоји адекватна вештина да се грађанима објасни смисао и значај њиховог укључивања, да би они заиста желели да одвоје време за ову врсту послова.

Да би се решили ови проблеми, неопходно је системски мењати однос државе и локалних власти од хијерархијског ка партнерском и сарадничком (увођење принципа субвенционисања на националном нивоу и његова доследна примена) као и омогућити обуке грађана, стручњака и функционера за транспарентно и јасно вођење процеса и израду читљивих и јасних докумената за чији квалитет је учешће грађана важан чинилац.

Битан аспект односа државе и локалних власти се види и у квалитету праћења примене планских докумената који бисмо могли дефинисати као *проблем слабе инспекцијске мреже*. Главна инспекцијска служба је преко деценије била лоцирана у држави (министарство) и у Покрајини (секретаријат), што је узроковало многе проблеме (слабу контролу планирања и градње и слабу могућности интервенције). Због тога је спроведена децентрализација инспекција које су пренете на општине да би се олакшао процес контроле законитости рада у овој области. Ипак *локална инспекцијска мрежа* је често недовољно развијена а капацитети централе су слабо развијени да би успешно могли обезбедити координацију рада целине инспекцијског система.²⁶

Системски добро постављена мрежа планова међутим не може да реши проблем кршења и неуважавања закона и планских решења који као пракса у нашем друштву предуго траје. Таква пракса нужно води *урбанистичком хаосу, дивљој парцелацији и градњи* и настанку многих конфликта и проблема (угрожавање безбедности људи, нефункционална решења, урбанистички неред). Накнадно кориговање ових пропуста путем *санационих планова* је веома скупо али и после 2000 године овај процес није заустављен јер би то захтевало заустављање корупције и креирање правне државе, што је још увек за Србију недостижан стандард.

Подаци говоре о озбиљном проблему: Србија је изузетно корумпирана земља са индексом корупције 4,1.²⁷ Тако, од 175 земаља Србија је на 78 месту.²⁸ Да је то тесно везану за област просторног планирања и градње види се и по алармантном податку да је Србија, од 183 земаља у свету, на 175. месту по брзини издавања дозвола. Овај податак (а и притисак ЕУ) је тек недавно натерао државу да бар законски поједностави и скрати ову процедуру. За реалну нормализацију ових процеса неопходно је превазилажење централизације, ауторитарних облика одлучивања, обуздавање партократије, јачање институција система и озбиљно покретања «рата против корупције», што је свакако дугорочнији и много неизвеснији процес.

26 Снежана Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 125-127.

27 Индекси се крећу од 10 као оцене стања без корупције до 0 као оцена стања максималне корумпираности.

28 Видети: <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/CPI/Stagniranje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije%20u%202014.pdf>. (приступљено - 28.08.2014)

Корупција, просторно планирање и градња (неколико студија случајева)

Да би се јасније сагледале разорне последице корупције у пракси, треба напоменути да је само у Београду после 2000 године (то време се узима као време демократизације и опоравка од бројних патологија 1990-тих година) према подацима истраживачког тима који је радио на емисији Инсајдер, огромна количина *грађевинског земљишта дата у бесцење* куповином старих фабрика, штампарија, млинова итд чији би власници убрзо отпустили раднике, распродали имовину, срушили дате објекте и градили објекте за друге, много профитабилније намене: бизнис, шопинг центри или стамбени објекти (често са накнадном одлуком власти о пренамени простора). У овим процесима држава и градска власт су били активни саучесници.

Тако, само на неколико локација које је „Инсајдер“ у серијалу „Службена злоупотреба“ 2009. године истраживао,²⁹ чак око 300 хектара градског грађевинског земљишта у Београду, из различитих разлога, није ишло на лицитацију. Многи су до хектара долазили куповином старих фабрика, штампарија, млинова или предузећа, а било је и случајева да су једноставно градили на пољопривредном земљишту, па им је Град накнадно, доношењем Детаљног урбанистичког плана, претворио пољопривредно у грађевинско земљиште, односно променио је намену. У те процесе су били укључени многи крупни привредници.

Примери:

«Лука Београд, се простире на око 200 хектара, продата је за обављање лучке делатности, а да се знало да ће касније доћи до измештања луке и пренамене овог простора. Отуда су нови власници (Мирослав Мишковић и Милан Беко) «подразумевали» да могу градити нови бизнис и стамбени комплекс и остварити огроман профит (пројекат „Град на води» «*City on Water*»).

Бродоградилите Београд налази се на земљишту величине 24 хектара и власти су направиле измену Генералног плана,

29 Видети: http://www.b92.net/video/videos.php?nav_category=906&yyyy=2011&mm=05&dd=24&nav_id=514032 Spor oko zemljišta između Luke Beograd i Grada, INSAJDER, (приступљено - 28.08.2015)

да би га пренаменили у грађевинско земљиште. На тај начин Филип Цептер долази до ексклузивног земљишта, иако га није закупио на лицитацији. Он је наине бродоградилиште, које је било у стечају, купио 2003. године за 13 милиона евра. Бродоградилиште Београд, налази се непосредно испод плаца у блоку 58, који је на лицитацији достигао 130 хиљада евра по ару. Да је земљиште да-то на лицитацију, могло би да достигне цену од 312 милиона евра.

Земљиште величине један хектар, на којем се налази нај-старија *штампарија БИГЗ*, преко пута београдског Сајма, усту-пљено је такође без лицитације. БИГЗ је 2007. године, током прива-тизације, на аукцији продато фирми „Бета партнерс”, иза које стоји Петар Матић. Цена је била око три и по милиона евра. Да је држава одлучила да прво измести БИГЗ, пошто се већ зна да штампарија неће остати на тако атрактивној локацији, па да се онда као грађе-винско земљиште да на лицитацију, град би зарадио вишеструко. Локација на којој се налази зграда БИГЗ-а је у првој градској зони, на сличној локацији као Аутокоманда, где је ар вредео скоро 90.000 евра. Тако би на аукцији један хектар земљишта овде потенцијално могао да буде плаћен и девет милиона евра.

Зграда Централног комитета на Новом Београду, Петру Матићу је практично уступљено свих пет хектара на тако ексклу-зивној локацији без лицитације, односно закупа земљишта за из-градњу шопинг мола Ушће.

Земљиште од око *три хектара на Аутокоманди* није ишло на лицитацију већ је компанија „Делта” до земљишта дошла тако што је *на аукцији купила предузеће „Аутокоманда”*, за *17 ми-лиона евра* да би се бавила поправком моторних возила. Наравно, Делта (Мирослав Мишковић) није наставила са овом делатношћу.

Да би се видело колика штета је нанета друштву илустративно је рећи да су та три хектара током 2009, достигле цену 90.000 евра по ару, те да би у градску касу ушло више од 26 милиона евра. Укратко, кроз приватизацију предузеће „Аутокоманда” град је до-био девет милиона евра мање, него да је понудио земљиште у тој зони на лицитацији.

Стари Млин на Савском Венцу, 18 зграда које су чиниле Стари млин општина Савски венац је без лицитације, разним уго-ворима, од '95. до 2007. године уступила Колингу и то у размену за 800 квадрата стамбеног простора. Да је локација као неизграђено

грађевинско земљиште дата на лицитацију, град би зарадио много више. Наиме Стари млин налази се у првој зони, на сличној локацији као што је *Аутокоманда*, где је ар вредео скоро 90 хиљада евра. Да је локација Стари млин дата на лицитацију, потенцијална вредност могла је да буде и девет милиона евра.

Земљиште од око једног хектара у центру Београда (близу Вуковог споменика), на коме се налазила *фабрика „Партизанка“*, није ишло на лицитацију. До ове локације Петар Магић и његова фирма „City Real Estate“ дошли су куповином зграде фабрике „Inex Partizanka“ 2002. године. Зграда од осам хиљада квадрата продата је за само 90 милиона динара. На овој локацији сазидан је луксузни стамбени објекат „Оаза“.³⁰

Студија случаја Београд на води

Београд на води је најновији, велики, капитални пројекат који доста индикативно говори о квалитету политике просторног планирања и градње. На њему можемо идентификовати разне врсте аномалија. У урбанистичком плану Београда, простор Сава Мале на десној обали Саве (доста запуштен део града поред железничке и аутобуских станица) је планиран за «спуштање града и грађана на обале река» што подразумева изградњу бициклистичких трака, рекреационе зоне, тргова и места сусрета, објеката за забавне и културне садржаје који ће омогућити да становници уживају у овом простору уз реку. Планско решење, инспирисано одличном праксом низа градова са рекама, тражи интегрални развој обе обале, те повезивање леве и десне обале Саве пешачким мостом, што би овом простору дало додатни шарм, привлачност и лепоту.³¹

30 Видети: http://www.b92.net/video/videos.php?nav_category=906&yyyy=2011&mm=05&dd=24&nav_id=514032 Spor oko zemljišta između Luke Beograd i Grada, INSAJDER, (приступљено - 28.08.2015). Извесне текстуалне корекције су направљене од стране аутора (С.Ђ) Тек део ових питања која су отворена од стране медија и Агенције за борбу против корупције, нашао је судски епилог, што је веома поуздан индикатор квалитета правне државе и снаге правосуђа у Србији.

31 У многим добро уређеним светским градовима пешачки мост представља омиљене дестинације становника и туриста, јер лако и пријатно спаја обале и даје пешацима осећај посебног односа и доживљаја реке. На пример у Лондону спаја простор уз Катедралу Светог Павла и простор уз Шекспирово позориште и музеј на другој обали. У Сингапуру ови мостови спајају простор

Преко ноћи, током лета 2013 године премијер најављује грандиозни међународни пројекат за тај простор града: изградњу огромног и густо изграђеног бизнис и стамбеног комплекса, презентујући већ урађену макету будућег простора (креатор је непознати аутор ангажован од стране Eagle Hills, страног партнера у овом пројекту).³² Јавност остаје изненађена, а реакције пре свега долазе од стране стручне јавности која указује на неусаглашеност пројекта са просторним плановима, указује на проблем потпуне искључености друштва из процеса идентификације потреба, указује на искљученост домаћих стручњака и стручне јавности из дебате о могућим решењима за тај простор и коначно указују на најбитније слабости понуђеног пројекта уз предлагање далеко бољих решења.³³

Овај случај јасно говори да за креаторе пројекта (политичаре) *професионални стандарди* у области просторног планирања и градње нису битни, да их не обавезују *постојећи планови* и већ урађене *студије уређења овог дела града* те да *јавност рада* и *доступност података* не сматрају прихватљивим и добродошлим принципом рада. Овај случај је добар индикатор подређеног односа локалних власти (у овом случају града Београда) држави. Наиме град и градске институције, посебно оне задужене за област планирања и градње, морају бити битни актери у креирању и реализацији овог пројекта али су у пракси они прихватили улогу послушних извршилаца захтева премијера и његовог тима.³⁴

прелепог простора Marina Bay и футурситичког острва Еколошки парк (Eco Park). У *Дизелдорфу* више таквих мостова спаја обале Рајне и обале Острво медија (Media Inseln), које лепотом конструкције (лака конструкција, дизајн и боје) праве контраст зеленилу, дајући читавом простору утисак доступности, релаксираности и пријатног утапања у природу.

32 Eagle Hills је приватна компанија из Арапских Емирата, без неких јачих референци у области градње и без озбиљног капитала.

33 Између осталих видети: <file:///C:/Mihailo%20Mitrovi%C4%87%20%20POLITIKA.htm>, као и Декларација Академије Архитеката Србије (www.aas.org.rs), као и *Нацрт Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља Града Београда намењеног за пројекат „Београд на води“* који је урадила Радна група Иницијалног одбора за архитектуру и урбанизам Одељења ЛМУ-САНУ на челу са академиком Милан Лојаницом је у октобру 2014. године. Видети на: <http://www.politika.rs/rubrike/Beograd/SANU-iznela-22-stranice-primedaba-na-Beograd-na-vodi.lt.html> (приступљено 26.06.2015)

34 Овај процес је свакако олакшан чињеницом да је 2013 године СНС успео да преузме од ДС власт у Београду. У тим новим условима опозициони отпор овом пројекту је имао мало утицаја и у држави (доношење закона) и у граду (реализација пројекта).

Већ на први поглед постаје јасно да је главни интерес овог пројекта *бизнис и профит*, те да овај густо начичкан урбани комплекс заправо онемогућава приступ Савској обали, грубо га одвајајући од осталог дела града. Стручњаци указују да овај пројекат тешко оптерећује савски амфитеатар гломазним грађевинама и објективно га затвара за град и грађане. Отуда предлажу да се пројекат озбиљно растерети, високе грађевине редукују и просторно помери узводно према простору Сајма (на југ). Посебан проблем представља чињеница да се пројекат реализује као нека врста јавно приватног партнерства али да се на њега не примењују европски стандарди вођења ППП пројеката (којима би се омогућила транспарентност у раду), већ наш закон омогућава да се ова врста међународних пројеката реализује без праћења тих стандарда што објективно представља опасност од појаве корупције на највишем нивоу.

У јавности се отвара као главна дилема *смисао пројекта и потребе* за толиком стамбеним и пословним простором.³⁵ Велики проблем пројекта је немогућност да се обезбеди *саобраћајна приступачност* овом простору јер је за насеље тако велике густине насељености и активности неопходна обезбедити адекватан транзит. Предвиђа се изградња подземних гаража на тлу које је оптерећено високим подземним водама, што је велики превид. Пројекту се замера да има проблем са идентитетом јер циновске грађевине немају *симболику* која је битна за Београд. Крупна замерка је да се пројектом избегавају *јавни конкурси* за објекте, што је велики проблем с аспекта обезбеђивања јавног интереса.³⁶

Постојећи *Урбанистички план* је био препрека реализације пројекта па се власти одлучују да ураде *Lex Specialis* а да овај простор преименују у *Просторни план посебне намене* (ПППН) који се доноси у ситуацијама заштите стратешких интереса за Србију, што становање и пословање који се пројектом наводе, нису. Поред тога, план посебне намене у нашем законском систему није намењен уређењу територије већ то раде урбанистички планови генералне и детаљне регулације, те се на овај начин крши велики

35 Аналитичари истичу да нема никакве потребе за огромним стамбеним фондом за 17 000 становника, 6130 станова, величине од око 170м² у просеку јер Београд већ има неискоришћени стамбени фонд, за који нема купце и велики слободан и неискоришћени пословни простор.

36 Видети детаљније на: <file:///C:/Istinomer.htm#sthash.FX28qocD.dpuf> (приступљено – 20.08.2015)

број домаћих закона, чак и Устав, као и бројне међународне конвенције и стандарди.

Овим пројектом се успоставља компликован однос између државе и локалне самоуправе (као главних актера) јер Влада, без обзира на закон, преузима одговорност и право да одлучује о делу територије града Београда, а да објективно нису урађене озбиљне научно утемељене и стручно поткрепљене студије нити убедљива анализа економске и друштвене оправданости пројекта. На овај начин институције урбанистичког планирања, управљања и инспекције се доводе у зависну позицију, у позицију послушног извршитеља, те се тако ослабљују и урушавају. Главни креатор пројекта, заштићен од стране власти, остаје невидљив и недодирљив.

Нетранспарентан процес одлучивања

Читав процес настанка овог пројекта је био скривен од јавности, а даље процес његовог објављивања па и спровођења прати атмосфера *тајности и ускраћивање информација* у процесу доношења одлука. Тако Директор урбанистичког завода Београда јавно говори да је план за изградњу *Београда на води*, који је из радио потенцијални инвеститор Eagle Hills, био полазна основа за израду плана детаљне регулације за простор Савског амфитеатра. На захтев Transparency Serbia да им преда тај план, он истиче да нема те податке.³⁷

Републичка агенција за планирање и изградњу (недавно угашена) је формирала Комисију коју је у септембру 2014. задужена да сачини извештај о свим поднетим примедбама на нацрт Просторног плана подручја посебне намене.³⁸ Примедбе је комисија разматрала на једној отвореној и седам *затворених седница*. Градски архитекта је инсистирао да се обришу снимци и да му се преда диктафон, прекинути су контакти са јавношћу а из кабинета градоначелника је поручено да се “не сме излазити у јавност са информацијама у вези са пројектом „Београд на води“ све док се не отвори први објекат”.³⁹ Извештај Комисије није објављен

37 Ibid.

38 Примедбе су, између осталих, послали и Удружење архитеката Србије, Друштво архитеката Београда, као и Српска академија наука и уметности.

39 Видети детаљније: file:///C:/Users/sneska/Documents/Gradski%20arhitekta%20oduzeo%20snimke%20sednice%20o%20%E2%80%9CBeogradu%20na%20vodi%E2%80%9D%20_%20Istinomer.htm, (посећено - 15.07.2015)

и јавност га је добила тек након званичног захтева Министарству грађевине, које је преузело архиву угашене агенције. Достављени извештај је доста сиромашан.

Код овакве врсте капиталних, инвестиционих пројеката *финансијска анализа*, те пратећи економски подаци и показатељи, су од великог значаја, али је и тај аспект у овом случају остао неразрађен или скривен. За овај пројекат је доста грубо и веома не-прецизно урађена анализа трошкова и добити (*cost benefit analysis*) тако да анализи недостаје временска димензија као и јасна идентификација актера, јер не раздваја трошкова републике, града Београда и инвеститора.

Уговор у материјалном смислу даје приватном партнеру повлашћену позиција: држава (град послушно следи њихове одлуке) се обавезује да среди земљиште и преда га на коришћење приватнику. Само грубо израчунати трошкови сређивања земљишта указују да оно представља два пута већу суму од средстава неопходних за градњу, што доводи под сумњу јавни интерес у овом послу.

Без доказа и јасно изведене рачунице се напомиње да ће разлика улагања и користи (*cost benefit*) бити 33% у корист прихода (у идеалним условима да се све изграђено прода и наплати, што је потпуно нереално) а да се при том та корист не уводи у временску димензију (да ли се, када и како може остварити). Улагање на које се обавезују држава и град су јако велика али се у обрачуну свесно превиђају трошкови те се укупна сума приказује знатно умањена. Тако се на пример, уопште не обрачунавају *трошкови за припремне радове* као што су: експропријација, рушење, деконтаминација, израда примарне информатрктуре, нити се планира да они буду финансијски компензовани од стране приватног улагача. Поред тога, потпуно су занемарени индиректни трошкови које ће град и држава имати да би овај пројекат могао да функционише: разне капиталне инвестиције у инфраструктуру, ван овог подручја а који су неопходни као изградња тунела, мостова, саобраћајних трака; те обавезе су наговештене кроз списак планова детаљне регулације које треба урадити да би решења дата планом посебне намене било могуће реализовати, али при томе није осмишљено ко ће их покрити, за које време то мора бити урађено, кроз које етапе и како.

У анализи се *не идентификују извори средстава* које власти имају у виду за реализацију овако великих послова (буџет, јав-

но приватно партнерство или неки други извор), што ствара неизвесност у погледу обавеза у које грађани улазе овим пројектом.

У овом контексту јавност је узнемирила и мера *експропријације земљишта* коју уводи *Lex specialis*⁴⁰ да би се омогућило располагање целином простора.⁴¹ Главна примедба је да се експропријација у овом пројекту врши због приватних, а не јавних, интереса што ствара будућу несигурност приватне својине и што неће подстицајно утицати на привлачење инвестиција. Група познатих адвоката најављује да ће бесплатно бранити све над којима држава буде примењивала ову меру.

И поред свих критика стручне јавности, једног броја опозиционих странака па и незадовољства доброг дела јавности, Влада захваљујући већини у Скупштини Србије и града, доноси неопходне законе и нормативна акта и креће у реализацију овог пројекта, са баластом отворених питања на које није дала одговоре.

Закључак

Политика просторног планирања и градње се бави важним развојним ресурсима друштва те је то област у којој се преламају крупни инвестициони интереси великог броја актера. Ова област у Србији пати од централизације (недовољних капацитета и надлежности локалних власти), слабог квалитета закона и бројних недостајућих подзаконских аката, недовољног поштовања професионалних стандарда у креирању и примени пројеката, неадекватне професионалне структуре (недовољно стручњака), слабе контроле (неадекватна мрежа и капацитет инспекција), високе корупције и великих злоупотреба.

40 *Lex specialis* предвиђа да се за експроприсане непокретности мора исплатити тржишна вредност непокретности или у својину дати друга, адекватна непокретност.

41 Урађена је анализа власничких односа на грађевинском земљишту: *Република Србија* је уписана као власник на највећем броју катастарских парцела (враћање имовине локалним властима дуго траје у Србији), на мањем броју катастарских парцела уписан је *град Београд*, а најмањи број катастарских парцела евидентиран је *као приватно власништво правних и физичких лица*. На овом простору постоји: постоји одређени број *бесправно саграђених објеката*, као и *захтеви ранијих власника* за враћање имовине, поднети у складу са Законом о реституцији, што ће бити свакако извор проблема.

Отуда ова област може бити добар индикатор смера развоја друштва (демократизација, децентрализација, модернизација управљања, развоја јавних политика оријентисаних према потребама друштва и грађана, јачање правне државе и цивилног друштва) а удаљавања од познатих слабости транзиционих друштава (ауторитарност, централизација, корупција, партократија, злоупотребе, нетранспарентан начин одлучивања итд).

Слаби демократски капацитети друштва се одлично виде у овој области јер се грађани и организације цивилног друштва веома слабо укључују у процесе урбаног и просторног планирања, анализе планова, идентификације проблема, трагања за решењима (понуа алтернатива) те се јавне дебате у овој области веома ретко реализују.

Остаје за наредни период као озбиљан изазов државе и локалних власти да, као и у већ поменутом примеру праксе у Шведској, међусобно сарађују и да укључе грађане и организације цивилног друштва у процес креирања, примене, контроле и вредновања градње као и просторног и урбанистичког развоја. У том смислу је неопходно повећавати едукацију јавности о смислу и значају процедура и посвећено радити на већој доступности и разумљивости планске документације.

Литература

Agranoff, Robert, McGuire, Michael, *Collaborative Public Management - New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2003.

Bradford, Bramwell, *Governing Urban Economies, Innovation and Inclusion in Canadian City Regions*, University of Toronto Press, 2014.

Васиљевић, Душан: *Локални економски развој - зашто су неке општине добитници а друге губитници транзиције*, ПАЛГО, Београд, 2012.

Wolfe, David, *Innovating in Urban Economies / Economic Transformations in Canadian city regions*, University of Toronto Press, 2014.

Gottdienr, M., Budd, Leslie, *Urban Studies*, Sage Publications, 2005.

Ђорђевић, Снежана, *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*, СКГО, Факултет политичких наука, Чигоја, Београд, 2009.

Elingsonn, G.O., Bergh, A., Sjolín, M., «Public Corruption in Swedish Municipalities - Trouble Looming on the Horizon?», *Local Government Studies*, Routledge, Vol. 34, No 5, November 2008.

Libertun de Duren, Nora, "Cities and Sovereignty", у: *Identity Politics in Urban Spaces* (ed. Diane Davis), Indiana University Press, 2011.

Petronijević, Dora: *Analysis on Housing Prices in Serbia with Special Regard to Belgrade*, мастер рад, Економски факултет, Београд, 2014.

Ристић, Светлана, "Стамбене реформе у Србији", *Часопис за јавну политику Полис*, бр. 3/фeбруар 2013, стр. 4-11.

Soja, Edward, *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, 2010.

Frece, John, *Sprawl and Politics - Inside Story of Smart Growth in Maryland*, University Press of New York, 2009.

Harding, Alan, Blockland, Talja, *Urban Theory*, Sage Publications, 2014.

Researching the City, (ed. Kevin Ward), Sage Publications, 2014.

Cities and crisis, (ed. Kuniko Fujita), Sage Publications, 2014.

Студија о примени начела субвендијарности у Републици Србији, (ур. Ђорђевић, С., Миленковић, Д., Прокопијевић, М.) Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, 2013.

Urban Politics, (ed. Davidson, Mark, Deborah Martin, Deborah), Sage Publications, 2014.

Urban Planning in the 21st Century, (ed. Graber, Daniel, Birmingham, Kenneth), Nova Scientia Publishers, Inc, New York, 2009.

Snezana Djordjevic

URBAN PLANNING AND CONSTRUCTION POLICY

Resumé

This paper is divided into three parts: 1) basic concepts of urban planning and development with an emphasis on the concepts of functional and social zoning; definition of the main actors, processes and standards, 2) case study of urban planning and construction in Sweden with a special focus on the capital Stockholm, 3) case study of Serbia with a central focus on the project "Belgrade Waterfront". The author in the first part of the paper emphasizes the importance of citizens' participation in decision making and implementation of urban plans, as well as the importance of having a network of control

institutions that employ highly professional staff for the implementation of urban plans. In the case of Sweden, the author observed a high degree of realization of these principles. In addition, the local government in this country has wide powers, professional teams and excellent data bases with the help of which it can organize efficient and effective public debates with citizens on the subject of urban planning. In Serbia, not only everything is the opposite of positive case of Sweden, but the system is characterized with the poor state of cadastre and land registry and negligence with which the authorities treat the existing zoning plans when planning new urban projects is at stake. All of these negative trends are detected in the new project "Belgrade Waterfront". Serbia has no alternative but to improve all the above mentioned parameters in the foreseeable future, and in particular the participation of citizens, the quality of law, professionalism of public administration and control bodies, which all will improve the state of democracy in the country in general.

Key words: spatial planning, building, public policy, building land, deciding, public interest, public good, zoning

* Овај рад је примљен 11. 08 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23. 09. 2015. године.